

L'habitat tiers

Recherche exploratoire sur l'habitat populaire

Rapport final

Décembre 1999

Gustave Massiah – Jean-François Tribillon

ACT CONSULTANTS 17 bis, rue Richard-Lenoir 75011 PARIS

Tél. 01.40.24.20.10 – Fax : 01.40.24.10.17 – e-mail : act@act-consultants.fr

Sommaire

	<u>Pages</u>
Introduction	3
PARTIE 1. Approches de la notion	8
PARTIE 2. Les fondations de la pensée et de la doctrine françaises du logement.....	17
PARTIE 3. D'un projet inachevé à un projet en crise.	33
PARTIE 4. L'habitat tiers : accès et pratiques.....	47
PARTIE 5. Vue d'ensemble	72
PARTIE 6. Pistes de recherche et d'intervention.....	86
 Appendices	
1. Etudes réalisées par ACT Consultants.....	97
2. Sommaires et sources des deux volumes d'annexes.....	103
Table des matières.....	107

INTRODUCTION

Cette recherche exploratoire est consacrée à l'habitat populaire. Elle a pour objet : selon les termes de référence "d'identifier les caractéristiques, qualités et fonctions sociales de l'habitat populaire urbain hors-normes : d'une part dans sa qualité de logement, d'autre part en sa qualité de formation urbaine participant originalement à la dynamique de la ville".

Il nous est apparu très vite que l'appellation "habitat populaire" prêtait à confusion. Est populaire tout habitat qui loge les couches populaires. Dans ces conditions le logement social formé des habitations à loyer modéré et des habitations bénéficiant d'aides publiques significatives, est évidemment un logement populaire.

L'objet de notre recherche est beaucoup plus restreint. Nous nous intéressons à une catégorie particulière de logement populaire, celle qui se situe en dehors du logement social. Cette catégorie de logement se situant en dehors du logement social, se situe en même temps en dehors du logement résidentiel ou de standing. Ce qui invite à le doter de l'appellation beaucoup plus adéquate de logement ou habitat-tiers.

En nous intéressant à cet habitat tiers, nous rendons visible un point aveugle des situations de logement, des situations urbaines et des politiques publiques. En prenant l'habitat tiers comme analyseur de l'habitat dans son ensemble, nous mettons l'accent sur le caractère inachevé des politiques du logement et des politiques sociales, sur les raisons structurelles qui empêchent la mise en œuvre du droit au logement en France aujourd'hui.

Notre interrogation porte sur la **question de l'habitat des couches populaires dans une situation spécifique, celle de la France des années 90**. Notre recherche est partie des questionnements actuels et de la manière dont nous nous posons les questions aujourd'hui. Nous avons confronté la situation actuelle à une approche historique et à d'autres situations.

De quoi parlons-nous ? : de l'évolution de l'habitat populaire

Nous avons proposé de définir l'habitat tiers en partant des trois dénominations actuelles qui nous ont paru les plus pertinentes pour analyser la situation de l'habitat populaire : le logement des ménages les plus défavorisées, le parc social de fait, l'habitat hors-normes. Chacune de ces notions s'est imposée dans le débat public pour répondre à des interrogations spécifiques correspondant à des situations particulières.

Le logement des personnes défavorisées est au centre de la réflexion sur les politiques du logement. Il s'impose dans les années cinquante comme un des objectifs explicites de ces politiques, complément de l'industrialisation et de l'urbanisation. Encore faut-il préciser qu'il s'agit de logement plus que d'habitat ou de ville, et que la définition des couches populaires est soumise à discussion.

Le parc social de fait a trouvé droit de cité quand il est apparu clairement que le parc social ne logerait pas tout le monde. On a redécouvert qu'une partie non négligeable des couches populaires, appelés pour l'occasion les pauvres, les exclus, les mal logés, ne pourraient pas accéder au logement social formel ou ne pourrait pas y rester. On est passé alors d'une vision de l'habitat insalubre, d'autant plus difficile à maintenir que les habitants luttent pour s'y maintenir à la reconnaissance d'une fonction sociale, celle du parc social de fait.

L'habitat hors-normes; cette notion et celle d'habitat insalubre coïncident pas exactement. Une partie du parc n'est pas encore modernisée, mise aux normes. La modernisation implique la cohérence entre les normes. Les occupants de l'habitat hors-normes sont-ils normaux ? Mettre leur habitat aux normes n'est-ce pas les intégrer, les sortir de leur marginalité ? Cette entrée met en évidence l'importance de l'approche normative et de la gestion dans la politique de l'habitat et la politique sociale.

Pourquoi en parlons-nous ? : pour élargir le champ des politiques de l'habitat

La confusion entre les trois approches, leur concurrence, occulte la réalité. En passant de l'une à l'autre au gré des questionnements, on resserre le champ des politiques sociales, on restreint les objectifs de transformation par rapport à une approche gestionnaire. Peut-on se donner comme objectif de loger les couches populaires, de moderniser le parc social et de le mettre aux normes ? En cas de contradiction entre les approches, quel est l'aspect prioritaire ?

Le parc présenté comme résiduel joue un rôle stratégique dans le logement des couches populaires. Il permet à ceux qui sont exclus du parc considéré comme normal, par les normes de marché ou par les normes de gestion, de trouver un accès à un logement. Il ne peut pas être considéré comme simplement provisoire ou transitoire.

La marge est toujours significative de la norme, elle en révèle les coins aveugles. L'habitat considéré comme hors-normes est un révélateur, un analyseur de l'ensemble des conditions de logement, de l'ensemble du parc de logements, des politiques d'habitat et des politiques sociales. C'est dans cet esprit que nous l'aborderons.

Comment en parlons-nous ? : en mettant au cœur de la démarche de recherche le questionnement sur les politiques

La démarche que nous avons adoptée pour mener cette recherche s'est déroulée en deux étapes. Dans une première étape, nous avons élargi la recherche dans le temps et dans l'espace. Dans une deuxième étape, nous avons recentré sur la situation française, aujourd'hui, et sur ses perspectives d'évolution.

Nous avons recherché dans l'histoire du logement et de la ville, les éléments qui nous permettent de comprendre la formation de l'habitat tiers et l'évolution de son rôle. Comme il se doit, nous avons travaillé en remontant vers le passé et en allant chercher dans certaines périodes des éclairages pour répondre aux questions que nous nous posons aujourd'hui. Nous avons mis l'accent sur une période longue, celle qui commence avec l'industrialisation en France, de 1848 à aujourd'hui ; et une période plus courte, de 1948 à 1953, qui correspond à la formation de la doctrine française en matière de politique du logement.

Nous avons recherché dans la géographie des situations qui nous permettent de mieux apprécier la spécificité de la situation française. Nous avons travaillé sur des situations actuelles en Europe et dans le monde, particulièrement dans les pays du Sud qui sont le siège de la nouvelle révolution urbaine. (voir G. Massiah et JF Tribillon, *Villes en Développement*, éd. La Découverte; G. Massiah, *L'aventure de la Ville*, revue *La Recherche*). Dans ces situations, la forme nouvelle du processus d'industrialisation, et ses limites, permettent de mieux faire ressortir l'importance stratégique des filières populaires de production de l'habitat et les conséquences des politiques fondées sur l'imposition des normes modernes, modernistes et modernisantes.

Pour cela, nous nous sommes appuyés sur une sélection des études et des recherches menées par ACT Consultants, depuis trente ans, en France et dans une cinquantaine de pays. Nous avons sélectionné une trentaine d'études qui nous ont servi de base d'enquêtes et de vérification de nos hypothèses. Nous avons élargi cette base de données à d'autres recherches qui sont données en bibliographie.

Cette première étape s'est traduite par deux volumes de sélection de textes et de notes partielles que nous avons préparés et dont le sommaire est annexé à ce rapport.(voir à la fin du présent fascicule).

Dans la seconde étape, nous avons recentré notre réflexion sur la situation française récente pour mieux expliciter les questions et formaliser des hypothèses.

Dans le cadre d'une recherche exploratoire, nous avons évité d'enfermer notre travail dans un modèle, au risque de restreindre les interrogations et les pistes. Le rapport final n'est pas un rapport de synthèse. Il est rédigé de façon ouverte pour éviter la démonstration. Certaines des propositions sont parfois forcées pour, précisément, forcer la discussion. Si nous avons retenu la notion d'habitat tiers, en ne refusant pas les connotations qui renvoient au tiers état, au tiers monde, au tiers secteur, ce n'est pas pour magnifier une situation d'exclus ni pour soutenir une quelconque troisième voie ; c'est pour montrer qu'il existe de l'incertitude, et donc, pour l'avenir, des possibles, des choix et des inventions.

Premières hypothèses et premières conclusions

Nous avons retenu un jeu d'hypothèses pour comprendre la formation du parc et l'évolution des conditions de logement. L'évolution du rapport entre le modèle social (le salariat) et le modèle urbain (industrialisation, urbanisation et mouvement moderne) explique la structuration du parc structuré en trois segments : l'habitat standing, l'habitat social, le tiers-habitat. La spécificité française tient dans l'importance du modèle HLM dans le parc et dans les représentations. Les représentations jouent un rôle majeur dans les comportements, et dans les anticipations des habitants, des gestionnaires et des responsables des politiques. La convergence des normes de gestion HLM et des normes de marché donne un caractère d'évidence aux normes du logement social moyen. L'actuelle remise en cause du rapport salarial a fragilisé le système HLM. Le parc social de fait a été réduit par les réhabilitations (immobilières) et les réaménagements (urbains), accentuant la précarisation des mal-logés. Le parc résiduel n'a pas disparu, il s'est transformé. Mais, les représentations anciennes masquent l'évolution et la profondeur des disparités.

Quelques conclusions peuvent être avancées ; elles pourraient être opératoires. Citons : la nécessité d'accepter une analyse de la réalité qui romprait avec les anciennes représentations ; la reconnaissance du rôle du parc social de fait ; la mise au point des procédures de maintien dans les lieux et d'interdiction d'expulsions sans relogement préalable ; la progressivité des opérations de réhabilitation ; la gestion du parc à l'échelle du quartier et de la ville ; la gestion de réservoirs d'habitat populaire à l'abri des excès des marchés fonciers et immobiliers ; le maintien d'une diversité d'habitat dans tous les quartiers ; la reconnaissance de mobilités patrimoniales et locatives dans les trajectoires d'accès au logement ; la nécessité d'organiser l'accès au logement en mettant à contribution associations, collectivités locales et gestionnaires du logement social.

Partie 1

Approches de la notion d'habitat-tiers

- 1.1. Notion
- 1.2. Formes
- 1.3. Hypothèses de travail
- 1.4. Choix d'une dénomination

1.1. Notion

Nous partirons de cette définition liminaire et qui est en même temps hypothétique : aux côtés de l'habitat résidentiel et de l'habitat social, formé d'habitations à loyer modéré ou bénéficiant d'aides publiques significatives, subsiste un troisième secteur que nous qualifions d'habitat-tiers qui est à la fois (pour faire court, car tout ceci reste à confirmer et à préciser) marchand — comme l'habitat résidentiel — et social — comme les habitations à loyer modéré et les logements bénéficiant d'aides publiques.

Cette notion d'habitat-tiers ne s'impose pas d'elle-même au chercheur français comme catégorie d'habitat, intellectuellement évidente et facilement identifiable. Il n'en est pas de même à l'étranger. La notion y est assez familière. Nous verrons pourquoi et comment cet habitat est le point obscur du paysage français du logement. La présente recherche exploratoire a pour objet — modeste — d'œuvrer à la prise en compte de l'habitat populaire comme domaine de recherche et comme objet de politique.

L'introduction de la dimension urbaine élargit les approches du logement et du social tant dans la compréhension de leur nature que dans l'appréciation des politiques correspondantes. Nous entendons d'ailleurs le logement au sens large, il s'agit plutôt de l'habitat, incluant le logement et les équipements de proximité. L'habitat n'a pas de sens en dehors de son environnement, rural ou urbain. Nous parlerons surtout de la ville. Le rapport entre le social et l'habitat est marqué par les structures sociales urbaines. La ville fabrique de la société. La politique de l'habitat est une conséquence et un instrument des politiques sociales. La politique urbaine est le maillon entre la politique sociale et la politique de l'habitat ; la ville relie les structurations sociales et la nature des habitats.

La notion de parc de logements facilite l'approche entre l'habitat et le social. Ces parcs se déclinent et se caractérisent à travers la nature des logements, la nature des peuplements, la nature des localisations. Ils peuvent être appréciés à différentes échelles, territoriales et sociales. Ils se prêtent aussi aux changements d'échelles ; on peut passer, en fonction des questions posées, du quartier à l'agglomération et au territoire national. Ils constituent de ce point de vue de très

bons supports d'analyses et de politiques. La structuration du parc en trois segments a des histoires et des géographies qui nous permettront de mieux les comprendre et de situer les enjeux et leurs évolutions.

1.2. Formes

Contentons-nous pour l'instant d'approcher cette notion par l'évocation de ses formes :

- physiques (comme bâtiment) ;
- urbaines (comme composante de la ville) ;
- sociales (en tant qu'il remplit une fonction sociale et contribue, en même temps, à la structuration de la société urbaine.

Le premier cas de figure d'habitat-tiers dont nous voudrions faire le croquis est celui de l'habitat qui se développe en liaison directe avec l'industrialisation. C'est un fait caractéristique de l'industrialisation-urbanisation du XIXe européen mais qui perdure presque à l'identique dans certaines villes en développement. L'installation, en quelques années, d'usines à la périphérie de la ville a pour conséquence un fort appel de main-d'œuvre. Lorsque les transports sont défectueux ou onéreux, la main-d'œuvre s'installe sur les lieux mêmes de son travail, par exemple à côté du noyau villageois qui, peu à peu, va constituer le centre du nouveau faubourg. On voit se construire en très peu de temps des immeubles de rapport soit en hauteur soit à un seul niveau, en forme de courées bordées de petites maisons jointives ou de baraquements s'organisant en cours successives à partir de la voie publique. Cette dynamique industrio-urbaine est aussi très favorable à la création d'auberges, d'hôtels meublés ou de foyers patronaux ou non spécialisés à l'origine dans l'hébergement (plus parfois la restauration) des célibataires ou du moins ceux qu'on appelle célibataires puisqu'ils ne vivent pas en famille.

Pratiquement (deuxième cas de figure) toutes les villes accueillent les migrants dans des quartiers spécialisés. Certains de ces quartiers ne sont que des quartiers d'accueil au sens strict. Les nouveaux venus n'y restent que quelques semaines.

D'autres quartiers ont une fonction d'intégration urbaine et, dans les meilleurs cas, sociale. On y accomplit un premier cycle de résidence et de travail. On a le temps d'y faire naître quelques enfants et de les scolariser dans l'école du quartier.

Les logements sont exigus, divisés ou divisibles en pièces à louer séparément, mal équipés et mal entretenus mais pas trop chers. Ces logements sont souvent la propriété de compatriotes qui, tout en vous faisant payer le double du prix normal compte tenu de la vétusté et de l'inconfort du logement, sont prêts à vous donner un coup de main pour chercher du travail, inscrire vos enfants à l'école...

Le troisième cas de figure est celui de l'habitat des urbains pauvres dont l'ascension sociale et l'accès à d'autres habitats de meilleure qualité dans d'autres quartiers sont tout à fait improbables. Comme disent les sociologues américains, ils ne peuvent accomplir aucune "percolation" socio-spatiale (circulation des gens en ascension sociale au travers des quartiers de la ville, comme l'eau chaude à travers le café moulu dans une machine à café à percolation). Ces quartiers deviennent des culs-de-sac en raison de la pauvreté qui y règne et qui se conforte elle-même (les mêmes sociologues affirment que la pauvreté entretient la pauvreté) mais surtout en raison des rejets extérieurs, racistes par exemple.

Ces quartiers "fabriquent" du logement adapté, généralement par abandon de tout entretien. Certains quartiers de ce genre sont constitués d'anciens immeubles bourgeois de très bonne qualité. Il a suffi que se créent de nouveaux quartiers bourgeois ailleurs pour que les anciens connaissent une baisse importante de valeur foncière et que le processus de dégradation-dévaluation s'installe et, là encore, s'auto-alimente.

Le quatrième cas de figure est celui des quartiers dits "spontanés" qui caractérisent les villes soumises à une très forte urbanisation : la plupart des villes du tiers-monde, mais aussi l'Europe au moment de crises politiques (par exemple : rapatriement massif des Grecs de Turquie en Grèce) et d'accélération du processus de l'urbanisation (par exemple : la région parisienne des années 1950 aux années 1970 ; Lisbonne des années 1960 aux années 1980).

La formation de ces quartiers spontanés résulte d'une incapacité du marché à répondre à une demande de logements exprimée par une population pauvre et

peu solvable (cette insolvabilité est relative, elle exprime une incapacité à accéder à l'offre du logement telle qu'elle s'exprime en qualité, en quantité, en prix, en localisation...). Cette population ne trouvant pas de logements entreprend de se procurer du sol et de construire, par tous moyens. Le sol n'est pas, dans tous les cas, envahi. Il est fréquemment acheté à des propriétaires mais qui ou bien n'ont pas le droit de vendre ou bien vendent des terrains impropres à l'habitation.

Cette urbanisation spontanée donne lieu à un dégradé très subtil de formes d'habitat qui vont du bidonville proprement dit au quartier d'extension plus ou moins officieux créé par des employés pour leurs vieux jours. C'est en quelque sorte l'incurie de la puissance publique comme aménageur et organisateur de l'urbanisation et l'inadéquation de l'offre de logements qui produisent cette urbanisation qu'on dit spontanée.

1.3. Hypothèses de travail

De cette approche en forme de quatre croquis, nous pouvons liminairement et globalement, et à titre d'hypothèse de travail, caractériser l'habitat-tiers de la manière suivante :

1. L'habitat-tiers est, dans le monde et en Europe, une forme d'habitat social très répandue même si, en France, les formes paroxystiques tels les bidonvilles ont été éradiquées.
2. Cet habitat se caractérise par l'absence de l'État, par son incapacité à agir ou sa volonté de ne pas agir. De ce point de vue, il s'oppose au logement HLM et aidé qui, lui, est pour l'essentiel porté par l'État, alors que leurs clientèles respectives ne sont pas si éloignées l'une de l'autre.
3. Cette opposition réside principalement dans le statut politique de cet habitat HLM et assimilé et dans la rigidité et la précision d'un appareillage de normes définissant :
 - la population-cible à servir et les procédures d'allocation ;
 - les règles d'administration immobilière ;

□ l'insertion de cet habitat dans la sphère locale de l'emploi et de la cité (liens avec la municipalité et les employeurs).

4. Lorsque l'habitat-tiers n'échappe pas aux règles d'urbanisme et de construction (en France, l'habitat-tiers qui subsiste n'est pas — ou n'est plus — globalement un habitat hors la loi), il se caractérise par son incapacité ou son refus de respecter toutes normes de gestion (opposées ici à normes de production dont, en particulier, les règles d'urbanisme et de construction) qui gêneraient son adaptation aux demandes qu'il sert. Sa dynamique est celle que la demande lui imprime étant donné que cette dynamique est presque toujours une dynamique de la dégradation.
5. L'habitat-tiers se distingue évidemment de l'habitat résidentiel par le type de clientèle servie. La clientèle de l'habitat résidentiel se caractérise principalement par sa capacité à choisir le lieu de son habitation, son adresse.

L'habitat résidentiel est soumis à un faisceau de prescriptions et de normes de gestion dont l'objet est de maintenir coûte que coûte l'affectation sociale des biens et de défendre leur valeur patrimoniale. La logique à l'œuvre est ici une logique patrimoniale et bourgeoise. On peut préférer louer moins cher à "quelqu'un de très bien" que de louer plus cher "à n'importe qui".

La valorisation patrimoniale de cet habitat trouve pour une large part son origine dans son insertion urbaine... C'est la qualité, le standing du quartier (le "beau" quartier) qui fait la qualité, le standing d'un habitat résidentiel. C'est l'adresse qui compte. Le confort et l'apparence du bâtiment doivent "suivre" la qualité du quartier. Dans ces conditions, la dynamique à l'œuvre est presque toujours une dynamique de l'amélioration du bâti.

6. L'habitat-tiers s'insère dans la ville là où les autres formes d'habitat — résidentiel et social-public — le laissent s'installer ou subsister, dans leurs délaisés fonciers. Ce délaisement est toujours provisoire. Il se constate à l'instant "t" de l'observation.

1.4. Le choix d'une dénomination

Nous avons retenu cette dénomination d'habitat tiers en partie par élimination en partie par anticipation. Cette dénomination remplit une double fonction : montrer la liaison entre l'habitat et le social, d'une part, caractériser la fonction de cet habitat dans les politiques, d'autre part.

L'habitat tiers est un habitat populaire. Il est composé de logements accessibles par les couches populaires, du point de vue économique, social et urbain. Il est occupé par des couches sociales populaires et il est transformé par les pratiques économiques, sociales et culturelles propres à ces couches sociales. Le rapport entre les parcs de logements et la caractérisation sociale de leurs habitants est au centre de notre interrogation.

L'habitat tiers ne constitue pas à lui seul l'habitat populaire ; une partie des couches sociales populaires n'y loge pas et une partie du parc de logements accessibles aux couches populaires n'en fait pas partie. Le logement social est un logement populaire même si tous ceux qui y logent ne font pas partie des couches sociales que l'on peut considérer comme telles. Il en est de même du logement pavillonnaire et collectif aidé. Pour caractériser cet habitat tiers, il convient de le différencier du logement social et aidé.

Une première approche consisterait à caractériser cet habitat dit tiers par une différence de peuplement et amènerait à distinguer, au sein des couches sociales populaires, celles qui se logent dans cet habitat par rapport à celles qui logent dans le logement social ou aidé. On pourrait alors parler du logement des personnes défavorisées, des ménages à bas revenus, des pauvres ou des exclus. Cette approche se révèle insuffisante. D'abord, la caractérisation de la population résidente change dans le temps, suivant les périodes, et dans l'espace, suivant les pays.

La dénomination elle-même n'est pas stable. Elle est représentative des catégories de population concernées ; en les nommant, elle préfigure les politiques que l'on voudrait mettre en œuvre, ou simplement afficher. Prenons un exemple, celui du Haut Comité pour les personnes défavorisées qui s'exprime en ces termes : " Utilisé pour la première fois par la loi de 1990 le terme de " personnes défavorisées " veut

qualifier des personnes qui cumulent des handicaps de ressources, d'intégration sociale, de développement culturel sans la connotation morale ou caritative du terme de " pauvres ", sans la dimension restrictive du terme de " sans-abri ", sans le caractère trop économique du terme de " démunis " et enfin sans la stigmatisation contenue dans le terme " d'exclus ". (4^{ème} rapport du Haut Comité, juillet 1997)

Une autre approche consisterait à différencier cet habitat en fonction de la nature des logements et des équipements, particulièrement en fonction de l'état du logement et de sa composition, amenant ainsi à mettre en avant les conditions d'insalubrité et de manque de confort. Cette caractérisation peut s'étendre à la dimension urbaine, au niveau des zones ou des quartiers, considérés comme quartiers insalubres, difficiles ou en difficulté. Ces dénominations sont relatives, elles renvoient aussi aux politiques d'intervention, et d'abord à la définition des logements à améliorer et des quartiers à réhabiliter.

La définition d'un habitat populaire hors-normes pour caractériser l'habitat tiers ne manque pas de pertinence. Elle recouvre les dénominations qui caractérisent certaines situations, celles d'habitat informel, irrégulier, illégal. Elle renvoie à la signification et à la définition des normes et au rôle qu'on leur fait jouer dans les politiques. L'approche normative, quand elle ne se transforme pas en approche dogmatique et que la norme ne cache pas la réalité et ses dynamiques d'évolution, peut être d'un très grand intérêt. Elle explicite des projets collectifs qui se traduisent dans des politiques, des règlements et des procédures.

Cette définition par la norme rencontre aussi ses limites. Les normes sont relatives et contingentes. A travers le langage technique et scientifique dont on les pare, elles résultent de processus dans lesquels dominent les confrontations, les rapports de forces et les négociations. Le marché implique des normes et fixe des normes, elles sont le plus souvent déterminantes. Les normes fixées par les politiques publiques sont diverses ; normes d'hygiène et de confort, normes d'occupation et de localisation, normes d'équipement, normes sociales et d'attribution, normes de construction, normes de sécurité, normes de gestion. En fonction des périodes et des situations, elles ne jouent pas le même rôle et on ne leur fait pas jouer le même rôle.

La définition d'un " parc social de fait " pour caractériser l'habitat tiers est intéressante. Elle reconnaît une utilité à ce parc. Elle met l'accent sur le rôle, de régulateur et d'amortisseur, qu'il joue pour une population en période de transition rapide marquée par des changements sociaux et des crises du logement et de la ville. Elle correspond bien à la situation que nous connaissons en France depuis quelques décennies et à la nécessité de rendre ce parc visible. Elle a toutefois l'inconvénient de situer ce parc par rapport au parc social reconnu comme seul légitime. Elle néglige l'importance des situations, avant la dernière guerre en France et aujourd'hui encore dans la plupart des pays du Sud, dans lesquelles ce parc constituait la seule opportunité de logement des couches populaires. Elle occulte ainsi certains aspects de la crise du logement social et n'aide pas à comprendre la nature et le rôle de cet habitat.

L'adéquation entre situation sociale, situation de l'habitat et situation dans la ville est vérifiée en tendance mais n'est jamais patente et ne recouvre jamais toute la réalité. L'évidence selon laquelle les plus pauvres habitent les logements les moins chers, donc les plus insalubres et les plus mal situés, semble frappée au coin du bon sens. Elle n'est pas vérifiée. Cette opinion sous-estime l'autonomie relative des politiques publiques et de les capacités d'initiative ou de réaction de ceux qui sont concernés.

L'habitat tiers se situe à la jonction de l'habitat populaire, de l'habitat hors-normes et du parc social de fait. L'habitat tiers est celui de l'ajustement, et de la régulation, de la correction par rapport au marché et de la correction par les mécanismes de marché. Il n'est pas résiduel, il est en constante évolution ; il n'est pas provisoire ou transitoire, il se reproduit et il évolue. Il est le support de la résistance à l'expulsion des pauvres de la ville, le refus du mouvement de ségrégation ethnique et de purification sociale qui caractérise les sociétés aujourd'hui. Il joue dans ce sens une fonction politique pour ceux qui refusent d'être agiss et d'être oubliés, pour ceux qui revendiquent d'être reconnus comme citoyens et comme citoyens.

Si nous avons retenu la dénomination d'habitat tiers, c'est en nous référant à la démarche d'Alfred Sauvy quand il a forgé le terme de tiers-monde. Il ne l'a pas défini comme un solde, ou comme la masse des miséreux et de la plèbe, ou comme ceux qui ne sont pas dans les deux camps qui polarisaient le monde. Il l'a défini en se référant à la situation du Tiers-état sous l'Ancien Régime, comme l'ensemble de ceux qui sont exclus du pouvoir politique, qui ne veulent pas rester dans leur situation mais qui entendent être reconnus à partir de ce qu'ils sont.

Partie 2

Les fondations de la pensée et de la doctrine françaises du logement

L'immédiat après-guerre (1948-1954) : les fondations

- 2.1. Le taudis et son éradication
- 2.2. La pratique du logement existant et privé
- 2.3. Le logement social HLM
- 2.4. L'aménagement urbain

La longue période (1848-1999) : le salariat, la ville, le logement

- 2.5. 1848-1920 : le salariat s'impose
- 2.6. 1920-1980 : le salariat s'impose comme statut social à prétention universelle
- 2.7. Après 1980 : la crise du modèle salariat et du logement social

L'immédiat après-guerre (1948-1954) : les fondations

2.1. Le taudis et son éradication

La conception et la politique française du logement sont fondées sur une sorte de refus de toute compromission (si l'on peut dire) avec le taudis : le taudis devient le repoussoir. Son éradication est une sorte de devoir impérieux.

La qualification de taudis n'a pas de base scientifique ou statistique. Est taudis tout ce qui n'est pas acceptable, tout ce qui n'est pas comme on dit aujourd'hui "*décent*", tout ce qui ne constitue pas un logement décent. La décence est une qualité d'ordre idéologique.

Sont particulièrement visés à cette époque plusieurs types de logements.

La reconstruction des villes et des villages demande un certain délai. Les mécanismes institutionnels mis en place sont efficaces lorsque les destructions sont totales. Elles le sont moins quand il s'agit de réparer. En conséquence, les habitats provisoires¹ que les gens se sont construits ou qu'on leur a construits deviennent vite insupportables à ceux qui les habitent. Le provisoire "*dure*". Les baraquements préfabriqués se dégradent. Les batteries d'abris que ces baraquements forment obligent à une intimité difficile à gérer².

L'hôtel meublé — au sens large — est encore, dans les années 50, ce qu'il a été avant-guerre : un des principaux modes d'hébergement de la population ouvrière non fixée et célibataire (ou couple sans enfant). Après-guerre, les hôtels meublés accueillent des familles entières. À cette époque de montée en puissance de la famille et des thèses natalistes, cette situation est jugée scandaleuse. On reproche à l'hôtel meublé son inadaptation, son inconfort aggravé par des décennies de non-entretien et, surtout, son prix. Le patron de l'hôtel meublé est présenté comme un marchand de sommeil âpre au gain, une sorte de résurgence de Monsieur

¹ F. Rouxel. Brest-en-baraques - Histoire d'une ville provisoire 1945-1972. Le Télégramme éditions, 111 p., 1998.

² A. Vieille, Les hôtels meublés dans la région parisienne, in revue "*Esprit*", oct. nov. 1953, pp. 470-481.

Vautour... Là encore, la critique sociale ne se prive pas de références morales pour condamner ce mode d'hébergement pourtant fort classique et qui avait certaines qualités d'intégration urbaine. Cette dimension n'est pas prise en compte à cette époque, ni la proximité des lieux de travail.

Les baraques de "*bidonvilles*" (l'appellation, en provenance d'Afrique du Nord, ne s'impose qu'à la fin des années 50) sont les nouveaux taudis, des taudis par excellence. Ils sont présentés comme une sorte d' "*anti-habitat*" abritant une "non-société", une forme d'occupation mobilière ou même nomade du sol. Les sociologues auront beaucoup de mal à faire admettre qu'il s'agit d'habitat. Il leur faudra plus d'un quart de siècle pour arriver à se faire entendre¹.

L'appellation est d'ailleurs extensive. Elle finira par recouvrir toutes sortes de situations : les grands bidonvilles de plusieurs milliers d'habitats de la région parisienne mais aussi les grappes de baraques et d'abris de fortune qui s'installent dans les délaissés urbains (par exemple : entre un canal et des entrepôts à proximité des abattoirs de La Villette) ou simplement dans les interstices (dans une cour, sur un terrain occupé par quelques hangars plus ou moins désaffectés).

Curieusement, l'appellation n'est pas utilisée pour désigner les sous-pavillons édifiés par les acquéreurs de lots des lotissements dits "*défectueux*" de l'entre-deux-guerres, puis de l'immédiat après-guerre qui se ne trouveraient pas dans des "*conditions normales de viabilité, d'assainissement et d'hygiène*". Ce sous-habitat ne se voit pas qualifié de bidonville pour les seules raisons que l'occupation du sol est légale et, surtout, que les pouvoirs publics ont décidé — vers 1928 — d'apporter aide et assistance aux lotis². Un non-habitat ne peut être quelque chose de bien assis foncièrement et que les pouvoirs publics aident. À n'en pas douter, les catégories de la politique du logement sont plus déterminantes que les catégories de l'observation scientifique ou que les opinions. Est habitat ce que les pouvoirs publics décident de cibler comme habitat. Est perfectible ce que les pouvoirs publics décident d'aider.

¹ C. Pétonnet, *Ces gens-là*, Paris, F. Maspero, 1968, 255p.

² Voir annexe p. 32 "L'assainissement et l'équipement des lotissements défectueux" et les auteurs cités : A. François : *Le droit de l'urbanisme*, Paris 1949 et L. Jacquignon : *Le droit de l'urbanisme*, Paris 1978, tous deux publiés par le même éditeur : Eyrolles.

L'appellation taudis a tendance à s'étendre aussi aux immeubles de rapport, pour peu qu'ils soient formés de petits logements sans confort et que la construction soit vétuste, pas entretenue et mal située. Cette extension n'est pas systématique mais elle se produit fréquemment lorsque l'immeuble est *"mal habité"*, au bord d'un faubourg qui est resté à l'écart de la ville, dans un environnement dévalorisant.

Ces représentations ne sont pas nouvelles. Ce sont les objets auxquels elles s'appliquent qui le sont. Jusqu'ici, le taudis est assimilé à l'insalubrité et à la dangerosité. Le raisonnement développé depuis le milieu du XIX^e siècle jusqu'aux années 1950 est constant : la menace que fait peser le taudis sur l'ordre public justifie qu'on se préoccupe de sa destruction, et l'ordre public c'est la tranquillité, la sécurité de la population, la préservation de son intégrité physique et sanitaire.... Il n'est fait en cette matière référence à aucune politique du logement ou aucune politique urbaine, à l'exception toutefois du fait que l'insalubrité et la dangerosité des immeubles facilite le travail de l'autorité chargée du percement de nouvelles voies.

Le changement radical introduit au début des années 1950 tient à l'émergence d'une politique du logement, ou au moins à la formulation d'une doctrine, qui peut se résumer ainsi : la lutte contre le taudis est le fondement d'une politique du logement, l'éradication du taudis sort d'une logique de maintien de l'ordre public, de police, pour participer d'une logique de politique du logement. Cet élargissement a d'importantes conséquences. La destruction des taudis est une mesure qui prépare et facilite le développement de la politique du logement social. Et tout ce qui est plus ou moins délabré doit céder la place à un logement HLM sain, clair, confortable. L'angoisse de toutes les autorités chargées d'ordonner la fermeture et la démolition des immeubles insalubres ou dangereux s'estompe. Les habitats réformés seront remplacés et les habitants seront relogés. Le logement HLM est l'anti-taudis et tous les logements qui sont de moindre qualité que les HLM sont, peu ou prou, des taudis.

2.2. La politique du logement existant et du logement privé

Très tôt, dès 1948, une doctrine du logement existant et du logement privé est fixée par voie législative (loi du 1er septembre 1948).

Cette loi organise le marché du logement non HLM en distinguant :

- le parc existant et le parc neuf (construit après 1948) ;
- les aires urbaines et en cours d'urbanisation connaissant une crise du logement et les territoires qui ne subissent pas cette crise.

Le parc neuf est strictement régi par le marché, tandis que le parc ancien situé dans les périmètres de crise du logement est soumis à un contrôle public réputé temporaire, à une sorte de police économique portant sur les qualités et les prix (les loyers ne sont pas véritablement des prix). Le premier objectif de cette police est d'empêcher une flambée des prix en situation de rareté, ce qui irait à contre-courant de la politique des salaires et de redéveloppement industriel.

Le deuxième objectif est la reconstruction des conditions normales de fonctionnement du marché du logement. Il s'agit de sortir du blocage des loyers que les guerres successives ont installé, et de retrouver peu à peu des prix d'équilibre donnant au propriétaire la possibilité économique d'entretenir son patrimoine (de rattraper les déficits d'entretien accumulés durant les trente dernières années) et donc de le moderniser c'est-à-dire de l'équiper, de le doter du confort dit à ce moment-là "*confort moderne*" dont étaient dépourvus bon nombre d'immeubles dits "*bourgeois*".

1

Ce rattrapage est assuré par une progression maîtrisée des loyers calculés en fonction des qualités intrinsèques des logements, leurs "*standards*", leurs dimensions et leurs équipements... selon une méthode qui se veut scientifique. Chaque année, ces loyers doivent bénéficier différenciellement — catégorie par catégorie — d'une augmentation fixée par les autorités en charge de la politique du logement.

¹ Sur la loi de 1948 : voir Notes et documents, Cahier III "Réglementer/réguler le logement populaire locatif" notamment pp. 53-56, in volume I.

Pour le législateur, la reconstruction d'un marché du logement, la restauration des conditions d'un fonctionnement normal du marché du logement profitent aux propriétaires. Le locataire ne peut être qu'un simple captif appelé à payer et à se taire. À la Libération, la *"propriété immobilière"* comme le *"patronat français"* ne sont pas politiquement bien perçus. Ces propriétaires se voient contraints par la loi à reconnaître au locataire une sorte de droit d'habitation opposable au droit de propriété et qui lui donne droit à se maintenir dans les lieux dans certaines conditions. Ce droit d'habitation n'est pas sans rappeler le droit d'exploiter un commerce ou une entreprise du locataire commercial.

Cette réforme est complétée par l'instauration d'une aide publique au paiement du loyer (pour les logements répondant à certaines normes de confort et à certaines normes d'occupation familiale) pour les familles qui n'ont pas de revenus suffisants. Cette aide est dite *"allocation de logement"*.

On peut analyser l'ensemble de ces dispositifs comme la restauration des conditions de bon fonctionnement du marché, principalement privé, du logement locatif sous contrôle politique et économique de la puissance publique.

2.3. Le logement social HLM

En 1952, la nouvelle appellation "HLM" correspond à un changement de doctrine mais qui reste incertain. On hésite entre plusieurs conceptions. Le débat est ouvert.

Il porte moins sur la forme individuelle ou collective ou sur le statut *"en location"* ou *"en propriété"* de l'immeuble construit (le débat reste ouvert) que sur la vocation même du logement social HLM.

La première conception de cette vocation est le logement HLM comme **logement ouvrier**. La tradition est celle du logement des ouvriers de l'industrie et des mines assuré par les organisations patronales. Elle prend la forme, dans l'immédiat après-guerre, d'une conception du logement social destiné à loger la main-d'œuvre qui travaille à la reconstruction et à l'industrialisation de la France.

À ce couple logement-industrie s'oppose la conception, sans doute plus classique, du logement HLM comme **logement des ménages pauvres** (le ménage est toujours préféré au célibataire ou à l'habitant isolé), modestes ou démunis. Cette conception du logement HLM comme logement des pauvres est évidemment soutenue par l'Abbé Pierre dont l'audience est, à cette époque, considérable. Il admet, et les dirigeants politiques avec lui, que l'on peut alors abaisser les normes de construction et de confort des habitations, ce que les constructeurs HLM — et avant eux les constructeurs HBN — n'ont pas véritablement admis. Les pauvres sont définis comme ceux qui n'ont pas accès au marché du logement et même aux filières classiques du logement social. À cette époque de rareté quasi absolue du logement, une bonne partie des HLM sont accaparées par une population de cadres moyens, de cadres supérieurs et de professions libérales. Une étude de l'INED, commentée par son directeur Alfred Sauvy dans la revue *Population* d'octobre-novembre 1957, estime que la population HLM appartient pour plus des deux tiers à ces catégories socioprofessionnelles. Il déclare que tout concourt (le faible nombre de grands logements, la normalisation excessive des conditions d'occupation du logement à satisfaire pour pouvoir bénéficier de l'allocation de logement...) à éliminer les familles "pauvres", "prolétaires" et "faibles" (selon la terminologie utilisée par l'auteur) de l'accession au logement social. Cet article fait du bruit. Il est commenté et approuvé par la revue *Urbanisme*¹

Troisième conception : le logement HLM est la **forme moderne du logement**. Le mouvement HLM est le mouvement moderne — du Bauhaus à Le Corbusier — devenu promoteur-constructeur pour la société tout entière, s'efforçant de produire pour tous des logements sains, confortables, agréables à habiter... On peut éprouver aujourd'hui quelques difficultés à se représenter ce contraste saisissant à l'époque entre la ville existante — noire, sale, mal entretenue sinon délabrée, chauffée au charbon, les façades en pierre de taille des immeubles haussmanniens se distinguant fort peu des façades des immeubles en matériaux non-nobles...- et les nouvelles habitations à loyer modéré, parfois édifiées à la lisière de la campagne, pourvues de larges baies, de salle de bains — tout au moins de cabinet de toilette avec douche — bien orientées, accueillantes².

¹ cf. Jean Martin : *"Logement social, hypocrisie sociale"*, *Urbanisme* n° 57. 1958.

² Ces notations sont à situer dans la France urbaine des années 1950 et 1960.

François Billoux, membre du Parti Communiste Français, dans sa préface à la première édition française de " La question du logement " de F. Engels, s'exclame : le HLM est un logement digne de notre temps.

Si le débat porte sur le rôle social du logement HLM (c'est, en fait, une sorte de compromis ou de synthèse entre la première conception et la troisième qui va l'emporter sous la forme de l'HLM comme logement du salariat ; voir plus loin) sa fonction historique et "*rédemptrice*" ne fait pas de doute. C'est une sorte d'anti-taudis, d'anti-hôtel meublé, d'anti-bidonville... Ce nouveau logis, ce nouvel habitat est appelé à remplacer l'ancien chaque fois que le marché ne remplit pas son rôle et que l'ancien habitat est dangereux, insalubre, vétuste, inconmode.

La question du logement de l'époque s'organise autour de trois pôles :

- le logement insalubre et vétuste, à éradiquer ;
- le logement marchand offert et demandé sur le marché du logement ;
- le logement social administré au corps social comme une prestation sociale, une contribution qui lutte contre le mal-logement comme d'autres prestations préviennent les effets de la maladie, de la vieillesse, du chômage...

N'oublions pas toutes les discussions de l'immédiat après-guerre autour de ce que l'on appelait la "*protection sociale*" et même la "*Sécurité sociale*" au sens large de "*Bien-être*" objet beaucoup plus vaste que ce que l'on va finir par dénommer très familièrement "*la Sécu*".

2.4. L'aménagement urbain

L'immédiat après-guerre introduit dans sa politique du logement une innovation radicale en matière d'aménagement urbain. Jusque-là, l'aménagement prend la forme d'opérations d'équipement (viabilisation, création d'équipements publics de

superstructure) ou de réaménagement d'îlots insalubres¹. Cette dernière forme d'intervention est la plus spectaculaire. C'est elle qui a permis de produire bon nombre de logements sociaux avant-guerre à Paris.

À partir de 1950, une nouvelle façon de penser l'aménagement foncier et urbain s'impose. Elle connaît une première concrétisation législative en 1953 (loi n° 53-683 du 6 août 1953). Elle autorise la puissance publique à exproprier non pas seulement pour détruire les foyers d'insalubrité ou construire des équipements publics, mais aussi pour *"acquérir des terrains nécessaires à la construction d'habitations et à l'aménagement de zones affectées à l'habitation ou à l'industrie"*. Voici la puissance publique confirmée (certaines dispositions avaient été prises en ce sens, dès 1919, mais elles étaient fragmentaires) dans sa **mission d'aménageur et de répartiteur du sol, pour la bonne cause**, notamment pour la construction d'habitations, de nouveaux ensembles d'habitation et même de nouveaux quartiers².

Non seulement la collectivité publique peut exproprier ou acquérir à l'amiable sous la menace de l'expropriation, mais elle peut rétrocéder les sols à des tiers (notamment des constructeurs de logements sociaux, quel que soit le statut public, privé ou d'économie mixte desdits constructeurs *"sous contrainte que les bénéficiaires des cessions"* (rétrocessions) *"les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession"*.

Par cette procédure, la puissance publique (*"L'État, les collectivités locales et les établissements publics qualifiés à cet effet..."*) dispose d'instruments d'aménagement urbain à la hauteur de ses ambitions de propagandiste ou de promoteur du logement social. Il est même possible de s'attaquer à l'éradication des taudis sans se prévaloir de l'insalubrité des logements et de l'îlot (encore que le plein développement de cette voie ne soit véritablement et totalement assuré que plus tardivement, par le moyen de la loi sur la rénovation urbaine).

¹ Voir Annexes Cahier 2 : les débuts juridiques d'une conception territoriale des opérations de réaménagement fondées sur la lutte contre l'insalubrité p. 25 ; loi du 13 avril 1950 relative à l'assainissement des logements insalubres pp. 27-30 ; de l'assainissement des immeubles insalubres à l'assainissement des îlots insalubres p. 32.

² Sur la loi de 1953, voir le dossier de la revue Urbanisme année 1954, pp. 360-363.

L'aménagement urbain sert la construction de logements sociaux et, en même temps, contribue à l'éradication des taudis ; et, inversement, la construction de logements sociaux justifie de recourir à l'aménagement urbain. On fonctionne sur les deux tableaux : la production de logements sociaux et la production conjointe de la ville¹.

¹ Paul Chombart de Lauwe. Scandale du logement et espoirs de l'urbanisme in revue "Esprit" oct-nov. 1953, pp. 571-579.

L'auteur est ici le promoteur d'une doctrine qui ne cessera de s'affirmer pour triompher quelques années plus tard : la question du logement passe par la question de la ville et ne peut se résoudre que par une organisation urbaine, un urbanisme volontaire, dont l'ambition est de donner aux classes sociales les plus nombreuses la place qui leur revient dans la ville. Cet urbanisme volontaire est à fonder sur une connaissance approfondie des besoins, des aspirations des classes populaires. La ville est à construire : elle sera sociale et culturelle. À l'exception de la question de la finalité de l'urbanisme, la thèse du dépassement (de l'"englobement") de la politique du logement par celle de la ville (urbanisme ici veut dire en fait : politique de la ville) triomphe sous une forme quelque peu caricaturale : pas de production de logements en dehors des grands périmètres d'aménagement.

La longue période (1848-1999) : le salariat, la ville, le logement

Nous allons resituer historiquement l'évolution de l'habitat populaire pour comprendre comment s'est formé l'habitat tiers, le rôle il a joué dans le logement des couches populaires et comment il a été considéré à différentes périodes. Nous cherchons à comprendre la segmentation du parc en trois ensembles correspondant à trois logiques : celle de l'habitat standing, celle de l'habitat aidé et du logement social, celle de l'habitat tiers. Notre hypothèse centrale est que l'évolution du rapport entre le modèle social (le salariat) et le modèle urbain (industrialisation et mouvement moderne) explique la structuration du parc.

Le logement est au cœur de la modernité. Le parc de logement est une résultante, il est issu du rapport entre le modèle social et le modèle urbain ; dans la période longue actuelle, le rapport entre industrialisation et urbanisation. Ce rapport caractérise la révolution urbaine de la fin du 19^{ème} et du 20^{ème} siècles. L'industrie est la figure du progrès. Elle forge la nouvelle société et son imaginaire résume l'économique et le social. Elle révolutionne la ville. Pour comprendre l'évolution du logement et de la ville, nous partirons de la seconde moitié du 19^{ème} siècle.

Comment se forment et se transforment au cours des 150 dernières années l'habitat des couches populaires, l'habitat hors-normes et le parc social de fait. L'évolution de l'organisation sociale permet de préciser la structuration sociale, l'évolution des couches populaires et de leur habitat. L'organisation urbaine est formalisée par les modèles urbains ; elle se traduit dans la production et la gestion des parcs de logements, y compris le parc social de fait. La transformation sociale se traduit dans les politiques du logement, dans l'appréciation du droit au logement et à la ville et des conditions d'accès qui leurs sont liés.

L'articulation entre le social et l'urbain ne peut pas être comprise en dehors des projets, des stratégies de transformation. Les modèles, sociaux et urbains, constituent les représentations ; ils déterminent les politiques économiques, sociales et urbaines. Le mouvement social, dans ses différentes manifestations ,

s'inscrit dans l'espace des transformations. Les nouveaux modèles inscrivent dans des projets la critique et la contestation des anciens modèles. Les stratégies et les politiques se traduisent par la production de nouveaux parcs et de nouvelles villes et par la transformation des anciennes.

Le fil conducteur de la période longue est le salariat. Comme l'exprime très justement Henri Lefèvre, l'espace, la ville est la projection au sol des rapports sociaux. Non pas comme on l'a trop souvent réduit la projection au sol des classes sociales, mais celui des rapports, dans leur essence et dans leur complexité. Le salariat résume et projette le lien entre industrialisation et urbanisation.

Les ruptures qualitatives dans la nature du salariat définissent la périodisation. C'est ce qui nous conduit à proposer trois périodes. De 1848 à 1920, le salariat en tant que rapport social s'impose comme principe directeur de l'organisation sociale ; la liaison entre le salaire et le logement se construit. De 1920 à 1980, le salariat n'est plus seulement un rapport social, il devient le statut social dominant, le logement est un des éléments du salariat. A partir de 1980, nous entrons dans une nouvelle période avec la crise du salariat en tant que statut social de référence.

2.5. 1848-1920 : le salariat s'impose en tant que rapport social dominant

Le capitalisme industriel s'installe et transforme en profondeur les rapports entre les villes et les campagnes. La société se restructure autour des nouvelles classes montantes. Le patronat s'impose dans la bourgeoisie et s'installe dans son nouveau rôle d'entrepreneur ; la fraction régnante organise l'Etat de droit autour de l'école, de l'armée et des colonies. La classe ouvrière émerge dans le peuple et s'organise ; la paysannerie se replie sur ses positions. Les intellectuels font leur entrée sur le devant de la scène. Zola pourra écrire : ce qui me différencie de Balzac, c'est la présence de la classe ouvrière. Après la Commune, le syndicalisme, les mutuelles et les coopératives organisent la solidarité ouvrière.

La modernité associe l'industrie et le progrès scientifique et technique, les grandes banques et l'investissement, les ingénieurs et le calcul économique, l'état et le marché. Alors qu'architectes et ingénieurs s'opposent dans les expositions universelles, les techniques nouvelles révolutionnent les villes. Entre 1885 et 1897,

douze innovations vont marquer durablement la ville moderne (l'acier dans la construction, la plomberie d'intérieur, l'électricité, l'ascenseur, le téléphone, le moteur à explosion, le tramway, etc.)

Les modèles urbains qui s'imposent ne sont pas très nombreux malgré les expérimentations (Guise, Fourier, Godin). La cité minière et ouvrière projette au sol l'organisation de l'entreprise capitaliste. Le modèle hausmanien est une révolution qui mêle la conception, la production et la gestion de la ville. Les équipements, publics et privés, organisent de nouvelles polarisations urbaines (la mairie, la gendarmerie, l'école, la poste ; et aussi, la gare, les grands magasins)

Alors que le rapport social salarial se consolide dans les entreprises, la liaison entre le loyer et le salaire devient déterminante. Le débat devient âpre entre ceux qui comme Engels considèrent qu'il n'y a pas de solution à la crise du logement dans le capitalisme et les utopistes pour qui le logement est au centre de la transformation sociale.

2.6. 1920 – 1980 : le salariat, un statut social à prétention universelle

De 1920 à 1945, on assiste à l'émergence d'un modèle social, qui se définit comme social et libéral, en réponse au modèle fasciste et surtout au modèle soviétique. De 1945 à 1975 ou 1980, ce modèle devient dominant dans sous la forme de la régulation fordiste et du new-deal. Le phénomène majeur dans les sociétés industrielles est celui de l'extension du salariat. Il recouvre la stabilisation d'une large partie de la classe ouvrière ainsi que la montée des couches dites moyennes. L'équilibre entre les générations se transforme avec la scolarisation massive de la jeunesse et le poids croissant des personnes âgées. Les migrations et les diasporas jouent un rôle structurel dans les rapports entre les sociétés industrielles et le reste du monde. La période est marquée par les deux grandes guerres, les révolutions, particulièrement la révolution de 17 et l'immense mouvement de décolonisation.

La modernité met en avant le cercle vertueux : progrès économique, progrès social, progrès politique. Elle distingue l'espace de l'entreprise et du travail régit par le taylorisme de l'espace de la cité. Elle est explicitée par Ford et Keynes, de la production à la macroéconomie ; par Wilson et Roosevelt, du libéralisme au New-deal. L'Etat-providence se préoccupe du plein emploi et de la protection sociale. Le

salariat, rapport social, devient le statut social général. La démocratie et les droits de l'homme émergent dans les représentations politiques. Les luttes ouvrières et populaires et les luttes de libération nationale définissent un autre aspect de la modernité, une articulation particulière entre la question sociale et la question nationale.

Le mouvement moderne traduit, dans l'architecture et l'urbanisme, la rationalité de la transformation sociale. Le logement est le complément naturel du salariat, il en assure la reproduction. Les normes traduisent la conception hygiéniste et moralisante de la stabilité sociale. Les modèles urbains de la ville industrielle de Garnier et de la cité jardin sont en continuité avec la période précédente. Le fordisme marque l'architecture de F. L. Wright. Les CIAM et la Charte d'Athènes concrétisent le mouvement moderne. Il donne sa facture, des HBM au HLM, au logement social et trouve sa forme achevée dans les villes nouvelles. Trois manières de faire la ville méritent d'être rappelées : la ville nouvelle à travers la production des zones nouvelles (rénovation, restauration, réhabilitation) ; la mise aux normes de l'habitat insalubre et l'éradication des taudis ; l'amélioration du pavillonnaire à travers l'action municipale.

En résumé, ce qui domine, c'est une représentation sécurisante : la généralisation du salariat et son caractère universel ; tôt ou tard, et si ce n'est pour soi-même, au moins pour ses enfants, tout le monde aura un emploi, sera salarié, aura un logement de type HLM et la protection sociale. Le parc social de fait, un espace de transition, en attente de modernisation. En conséquence, le parc social de fait est un parc résiduel, on peut le moderniser et le ramener aux normes sans trop se soucier de l'avenir de ceux qui y logent, d'une façon ou d'une autre, ils seront un jour ou l'autre intégrés, auront leur logement et une vie normale.

2.7 . Après 1980 : la crise du modèle salarial et du logement social

A partir de 1975 ou 1980, s'ouvre une période de crise. Elle est liée à la mondialisation sans qu'il soit encore possible d'en définir la nature. S'agit-il d'une nouvelle période ou d'une transition. Dans la situation actuelle, on assiste à la crise de la décolonisation, l'effondrement de l'empire soviétique, le chômage et la précarisation dans les sociétés industrielles, la montée des inégalités dans chacune des sociétés et dans le monde.

La structuration sociale n'a pas fondamentalement changé, mais les rapports entre les classes et les catégories se sont modifiés. La fraction dominante est celle qui est liée à la financiarisation et aux échanges mondiaux, mais on doit aussi noter la montée en puissance des nouveaux secteurs liés aux nouvelles technologies. La classe ouvrière reste stratégique même si elle a perdu sa centralité dans les représentations. Les couches moyennes ont perdu leur sécurisation. Les couches sociales formées des exclus, des sans-droits et des précaires, minoritaires dans les pays du Nord, majoritaires dans les pays du Sud, sont croissantes et de plus en plus visibles.

La nouvelle modernité met l'accent sur la mondialisation et le libéralisme. Le tout-marché, la concurrence et les privatisations, la dérégulation, l'ajustement au marché mondial deviennent les marques de l'efficacité. L'individualisation et le communautarisme deviennent des valeurs de référence ; l'assistance sociale et l'humanitaire se présentent comme les nouvelles solidarités.

La ville et le logement s'éloignent du champ de l'économie pour rejoindre les politiques sociales. Le projet gestionnaire de la ville l'emporte sur celui de la transformation. Les nouveaux acteurs, collectivités locales et associations, sont confrontées à des responsabilités croissantes sans avoir les moyens pour y faire face. Elles n'ont pas la complète légitimité et sont à la recherche d'un projet social et urbain. Les modèles urbains de la mondialisation et de son dépassement n'ont pas encore émergé.

La typologie du logement et de la ville subit dans la période quelques changements importants :

- relativement à l'habitat de standing : rôle central des morceaux de ville-monde, copropriété de luxe dans les quartiers historiques
- relativement à l'habitat social : crise du HLM et délégitimation du social public, surloyer et accession, dégradation et réhabilitation; quelques parties du secteur HLM tombent dans le parc social de fait ;
- relativement à l'habitat tiers : la réhabilitation et la résorption diminuent fortement le parc social de fait, de même que la reconquête immobilière par des investisseurs privés des immeubles dégradés. Mais, la dégradation d'une partie du parc HLM et aidé accroît l'habitat hors-normes. On y retrouve la population qui

subit directement le choc de la crise (chômeurs, précaires, SDF, immigrés, petits retraités, jeunes, ménages mono-parentaux, etc.)

Dans cette dernière période, la tendance est à la déréglementation, la dérégulation, la déconstruction ; et pour le parc social, la différenciation, le fractionnement, la segmentation. La déconnexion entre le salariat et le logement participe à la remise en cause du modèle salarial. Le parc social de fait n'est plus résiduel, il devient structurel, il se recompose. La fonction d'accueil n'est toujours pas reconnue alors que sa place stratégique est confortée.

L'avenir de cette situation n'est pas écrit. Il est peu probable que la situation soit stable et que nous soyons à un point d'arrivée. Il est probable qu'il s'agit d'une transition et d'une remise en cause d'autant plus brutale que le modèle et sa représentation étaient solides.

Partie 3

Inachèvement et crise du projet

- 3.1. Blocages et insuffisances de la politique de l'habitat existant
- 3.2. Une politique de l'“urbanisation sociale” au lieu d'une politique “du logement social
- 3.3. Une politique d'opérations coup de poing contre l'insalubrité et la vétusté urbaines
- 3.4. La crise de l'habitat social et aidé. Le retour de l'habitat-tiers et sa fonction de réserve foncière du logement social et du logement résidentiel
- 3.5. La mondialisation et la référence aux villes du Sud

La doctrine qui se dégage entre 1948 et 1954 correspond à un modèle social et urbain qui repose sur des interventions dans les trois secteurs : le logement existant, le logement social, la lutte contre le taudis. Du point de vue de l'aménagement urbain, elle s'inscrit dans la reconstruction moderniste et la priorité donnée à l'énergie et à l'industrie lourde.

Ce modèle urbain et social sera confirmé et approfondi en 1967. La loi d'orientation foncière, le 4^{ème} plan et les villes nouvelles définissent la planification et l'urbanisation à la française. Il ne s'agit pas d'une opposition entre l'Etat et le marché mais d'une articulation entre le public et le privé. Le logement social n'est pas extérieur au marché, le marché s'appuie sur les aides de l'Etat et ne fonctionnerait pas sans sa régulation. La réforme du financement du logement, en 1977, favorise les mécanismes de marché, mais elle accompagne une évolution plus qu'elle ne remet en cause les équilibres d'ensemble entre logement social, logement aidé et logement standing.

Dès 1953, il apparaît que le projet est inachevé. La loi de 1948 ne permet pas au logement existant de jouer le rôle attendu. Le logement social devient l'élément déterminant, et c'est là que se trouve la spécificité française. La lutte contre l'insalubrité est subordonnée à la modernisation industrielle qui détermine la modernisation économique, sociale et urbaine.

Dans un premier temps, nous éclairerons quelques aspects de l'inachèvement du projet dans ces trois dimensions : l'habitat existant, l'habitat social, l'éradication des taudis.

A partir des années 1980, le projet entre en crise. C'est la remise en cause du modèle social qui prive le modèle urbain de sa cohérence. Le salariat, en tant que statut social, est mis à mal par la montée du néolibéralisme qui récuse le plein emploi et la protection sociale. Le logement social, public et institutionnel privé est mis en crise par la montée de la précarisation. L'habitat tiers résiste dans son rôle de parc social de fait. C'est cet aspect que nous éclairerons dans un second temps.

Nous donnerons ensuite quelques éclairages à partir d'autres situations, notamment du Sud, pour mettre en évidence des éléments spécifiques à la situation française. Contrairement aux années cinquante en France, et à ce qui se

passé dans de nombreux pays, les mal logés ne constituent plus la majeure part de la population. Ce qui est en cause dans l'inachèvement du projet et dans sa crise actuelle, ce n'est pas l'incapacité de réaliser et de loger la majorité, c'est l'incapacité de garantir un droit au logement pour tous.

3.1. Blocages et insuffisances de la politique de l'habitat existant

La loi de 1948 est détournée

Le parc locatif englobé dans les parties de villes dont les valeurs foncières s'envolent est sorti brutalement de la loi de 1948 par l'effet de quelques décrets célèbres, dont ceux de 1955.

Le parc locatif qui reste soumis à la loi de 1948 voit — contrairement aux engagements du législateur — ses loyers bloqués. Ce parc, considéré comme *"urbainement inutile"* dépérit dans un système irresponsable de blocage des loyers.

Bien des propriétaires soumis à la loi de 1948 (ce sont souvent des immeubles de rapport qui sont la propriété d'une seule personne), découragés, vendent leur immeuble à leurs occupants sous le régime de la copropriété.

La politique d'amélioration de l'habitat reste timide

Elle vient tardivement au début des années 1970 (le 21 juillet 1971) en dépannage de la loi de 1948 qui tablait sur une augmentation régulière des loyers, dont le montant aurait suffi à entretenir et moderniser les logements locatifs existants^{1 2}.

Elle ne s'intéresse que tardivement (encore plus tardivement) à l'amélioration des logements occupés par leur propriétaire.

Elle est active, mais elle n'a jamais atteint une sorte de niveau critique qui lui permettrait de peser de façon décisive sur la ville³. Il est vrai que l'amélioration à la

¹ Sur la politique d'amélioration de l'habitat, on se référera à JC. Toubon "La réhabilitation de l'habitat en France".

² Voir Annexes, le cahier 4 "Améliorer" pp. 58-72.

fois respectueuse des droits des occupants et capable d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers sans tomber dans la rénovation urbaine relève du grand art, de l'art de la dentellière...¹

3.2. Une politique de l'"urbanisation sociale" au lieu d'une politique du "logement social"

La loi foncière du 6 août 1953 consacre le droit moderne de l'aménagement foncier urbain en donnant à la puissance publique la mission d'exproprier pour urbaniser. L'évolution ultérieure ne sera qu'un perfectionnement de cette voie. On va passer de zones d'habitation (périmètre dans lequel la puissance publique engage une procédure d'expropriation pour mettre ces terrains à la disposition de constructeurs sociaux ou, après lotissement, à la disposition *"des travailleurs et des personnes peu fortunées"* afin de *"faciliter (leur) accession à la petite propriété"*) aux zones à urbaniser en priorité (zones de concentration des équipements et des programmes de construction de plus de 100 logements dont la réalisation peut être concédée à un opérateur) puis aux zones d'aménagement concernées "publiques" ou "privées" de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967.

Ces instruments sont la concrétisation d'une triple ambition :

- faire la ville sous la forme d'opérations efficaces ;
- libérer le génie industriel des entreprises de bâtiment et de travaux publics ;
- faire bénéficier les constructeurs sociaux d'importantes économies d'échelle.

Cette politique, dont la rationalité technique est peu contestée, installe le constructeur social dans un rôle de faiseur de nouveaux quartiers et de nouvelles villes. Elle le rend incapable d'insérer dans la ville existante et son parcellaire de modestes immeubles de logements et, par conséquent, d'améliorer sa (de la ville

³ Nous distinguons soigneusement les procédures de restauration immobilière Malraux — qui, elles, font basculer des morceaux entiers de la ville, comme le Marais — des procédures d'amélioration de l'habitat. Voir Annexes cahier 4.

¹ Nos visites sous la conduite du Pact-Arim des Hauts-de-Seine.

existante) capacité d'accueil populaire. À moins que par une opération de rénovation urbaine, il soit décidé de détruire une partie de la ville pour y reconstruire quelques ensembles immobiliers, à moins donc que l'on réurbanise la ville, les logements seront construits loin d'elle.

3.3. Une politique d'opérations coup de poing contre l'insalubrité et la vétusté urbaines

La lutte contre les taudis, les bidonvilles et l'habitat insalubre

Cette lutte contre le taudis et l'habitat insalubre peut prendre la forme d'opérations de rénovation urbaine pour autant que la taudification et l'insalubrité caractérisent le tissu urbain à rénover, la partie de la ville à reconquérir (voir plus loin).

Lorsque cette même taudification se développe en périphérie de la ville et de ses faubourgs sous forme de bidonvilles, à la rénovation urbaine on doit préférer les mesures de "débidonvillisation" et plus généralement les opérations de lutte contre l'habitat insalubre.

- La loi n° 64-1229 du 14 décembre 1964 (J.O. du 15 déc. 1964), modifiée par la loi n° 66-507 du 12 juillet 1966 (J.O. du 25 sept. 1971) a institué, pour une période de dix ans, une procédure spéciale d'expropriation des bidonvilles .
- La loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 de lutte contre l'habitat insalubre (J.O. 12 juil. 1970) perfectionne, étend, pérennise et abroge la loi "provisoire" de 1964 ; la logique de ces opérations dites de résorption de l'habitat insalubre est :
 - ‡ de confondre en une seule enquête, l'enquête sur l'insalubrité, l'enquête sur l'utilité publique et l'enquête parcellaire ;
 - ‡ de réunir en un seul acte préfectoral :
 - la déclaration d'utilité publique ;
 - la désignation de l'opérateur bénéficiaire de l'expropriation ;
 - les propositions d'indemnisation ;
 - la déclaration de cessibilité.

- ‡ de diagnostiquer l'insalubrité à l'aide d'une grille d'indicateurs dont on n'attend qu'un unique résultat, qu'elle classe dans l'insalubrité ce qui n'est que vétuste ;
- ‡ de démolir les bâtiments expropriés parce que insalubres ou simplement vétustes.

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre donnent lieu à la construction :

- de cités de transit, largement subventionnées, afin de "civiliser" ou de "rééduquer" les bidonvillois et les autres habitants des taudis ;
- de programmes HLM bénéficiant de dotations spéciales, dites "PRI" (programmes de résorption de l'habitat insalubre).

Ces opérations sont placées sous la surveillance d'un Groupe interministériel permanent (GIP) pour la résorption de l'habitat permanent. Le GIP regroupe tous les directeurs des ministères intéressés (Équipement, Intérieur, Finances, Population et Santé). Il a publié une très intéressante revue qui permet de se rendre compte de son activité : le "bulletin du GIP".

La rénovation urbaine

La rénovation urbaine dans la forme opérationnelle des années 1960 est la modernisation — et l'"opérationnalisation" — des dispositifs antérieurs connus sous le nom d'aménagement ou de rénovation des îlots urbains défectueux :

- décret-loi du 14 juin 1938 jamais appliqué en l'absence de publication du texte d'application qu'il prévoyait (ces dispositions ont été ensuite abrogées) ;
- loi foncière n° 53-683 du 6 août 1953 dans ses dispositions sur les reconstructions partielles et totales des îlots défectueux ;
- décrets du 20 mai 1955 organisant les opérations de rénovation des îlots urbains défectueux et permettant d'assurer l'équilibre financier des opérations de reconstruction grâce à l'octroi par l'État de subventions ayant pour objet

d'abaisser le prix de revient du terrain à un niveau convenant à des opérations de construction à finalité sociale ;

- loi-cadre n° 57-908 du 7 août 1957 en son article 41 accélérant et facilitant les procédures de rénovation et de reconstruction des îlots rénovés.

L'ensemble de ces textes seront perfectionnés à l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle.

Appréciation d'ensemble

Cette politique opérationnelle d'urbanisation et de lutte contre l'insalubrité et la vétusté urbaines a été très efficace. Les territoires urbains et péri-urbains sont découpés en centaines de "zones" ou "périmètres".

Cette conception opérationnelle a évidemment pour principal inconvénient de négliger les "coins et recoins" de la ville existante. L'amélioration du bâti existant, la lutte contre le taudis immeuble par immeuble, l'insertion de logements sociaux dans le tissu urbain sont des actions peu rentables car elles ne permettent pas le déploiement de l'ingénierie et de l'industrie de la production urbaine et de l'habitat.

Le grand mérite de cette conception opérationnelle et "périmétrale" est son extrême efficacité. Dans ces zones ou périmètres on détruit non seulement les bidonvilles, les taudis et les immeubles vétustes mais aussi tout immeuble qui gêne l'application du plan d'opération. On aménage ou réaménage le sol sans aucune entrave, puis on construit ou reconstruit des centaines de milliers de logements au point de faire de l'offre de logement locatif social l'offre dominante (aux alentours de 40%) sur ce marché. Le logement HLM est présenté comme le logement de droit commun de la population salariée, au moins sous la forme du logement familial locatif de "départ dans la vie". Le logement social locatif est relayé par le logement social aidé en accession à la propriété (primes et bonification d'intérêt, prêts PAP puis à 0%, aide personnalisée facilitant le règlement des mensualités d'acquisition,...) :

- propriété "résidentielle" dans des immeubles collectifs qualifiés souvent de "résidences" ;
- propriété "pavillonnaire" pour reprendre l'expression très imagée utilisée en région parisienne.

Cet accès socialement ascendant à la résidence ou au pavillon récompense une promotion sociale fondée sur une promotion par le travail. Cette ascension est assurée par le système du logement social qui, lui-même, fait passer la famille du HLM à la résidence ou au pavillon.

Cette promotion engendre des flux de peuplement vers la périphérie plus ou moins lointaine, vers un foncier bon marché qui permet de boucler un dossier de financement de l'accession. On présente parfois comme exemplaire le cheminement social et urbain du bidonville (Nanterre) au logement social locatif de transition-intégration (les Francs-Moisins) puis ordinaire (une "bonne" cité à Nanterre "sur" le RER "derrière la Défense") pour enfin accéder à un pavillon à une trentaine de kilomètres au nord.

3.4. Un projet en crise

Cette double logique (voir plus haut point 3.3.) **opérationnelle** (le logement est produit massivement dans des zones d'urbanisation, de rénovation urbaine, de lutte contre les bidonville et l'habitat insalubre...) et **d'extension sociale** est mise à mal par la crise économique.

On découvre d'abord que la logique opérationnelle a négligé une bonne partie de la ville et de l'habitat existant. Quant aux habitants de l'habitat HLM, ils s'aperçoivent qu'on ne sort plus (ou plus exactement : ont le sentiment de ne plus pouvoir en sortir) de l'habitat HLM considéré dès lors comme une impasse, un lieu de relégation.

L'habitat-tiers, nouveau parc social ?

Ce retrait du logement HLM et aidé est à qualifier moins d'échec (car la production est effective et abondante) que d'inachèvement du vaste projet social et urbain que

ce logement portait. Ce retrait laisse à découvert (comme une grève à marée basse) un territoire que l'on avait pris l'habitude de ne pas trop regarder puisque le secteur HLM et du logement aidé l'occupait, était censé s'en occuper. Cette dynamique retombée, on redécouvre une réalité que l'on peut succinctement (il en sera question plus en détail plus loin) caractériser ainsi : certaines catégories de logement — ni HLM, ni aidés, ni résidentiels — abritent des familles et des habitants isolés qui sont à ranger dans la même classe de revenus que celle des habitants des HLM et des logements aidés, lesquels ne sont donc pas les uniques "propriétaires" de cette fonction.

Ce parc, que l'on peut qualifier aussi de "social" en raison de la fonction qu'il remplit, est formé de logements que le logement HLM et aidé n'a pu remplacer, auquel il n'a pu se substituer. L'existence de ce parc fait problème, pose la question suivante : puisqu'on ne peut le remplacer, faut-il pour autant l'accepter ? Est-il politiquement possible de l'accepter non pas comme un mal nécessaire et passager mais comme formant un deuxième secteur social, principalement privé, et le plus souvent inconfortable ?

L'habitat-tiers comme réserve foncière du logement social

Il ne faudrait pas en conclure que le logement HLM et le logement-tiers coexistent paisiblement. Le logement HLM s'intéresse au foncier occupé par le logement-tiers en raison de son moindre coût. Le voilà destructeur de logements populaires non parce qu'ils sont vétustes ou inconfortables ou en voie de taudification, mais parce que le terrain qu'ils occupent n'est pas cher.

Dans le cadre de la politique de renforcement de l'Est parisien (programme développé par le maire de Paris il y a une dizaine d'années et tendant au rééquilibrage de Paris au profit de sa partie Est), les organismes HLM et assimilés ont été invités à "entrer" dans ces quartiers en se gardant bien de lancer de grandes opérations du style "Place des Fêtes". Ces organismes se sont mis à acquérir de modestes maisons à deux ou trois étages (en particulier dans le périmètre compris entre les deux rues de Ménilmontant et Belleville, sur le coteau, au-dessus de la rue de la Mare et de la rue Henri-Chevreau), à réunir les terrains voisins et à construire de petits immeubles collectifs.

Il est assez amusant de voir les anciens habitants des maisons à détruire quitter le quartier pour un site de relogement souvent éloigné et, lorsque l'immeuble est construit, d'autres familles — d'un niveau socio-économique à peine meilleur mais de lointaine provenance — les remplacer. Les partants payaient des loyers modestes et connaissaient toutes les ressources de leur quartier. Ils avaient un nom et des habitudes. Ils "étaient de là", parfois depuis toujours. Les arrivants sont désignés sur une liste d'attente et sont indifférents au quartier. Les enfants se croient en terrain conquis et se heurtent à d'autres "propriétaires" des lieux. Ils confondent parfois quartier et cité. Le plus haut niveau de leurs revenus est largement compensé par un plus fort taux d'endettement. Ce sont des gens qui ne peuvent habiter là que par la grâce de l'APL.

On doit regretter que, parfois, les constructeurs HLM s'imposent à un quartier populaire et contribuent de ce fait à sa destruction sociale, en se comportant, d'une certaine manière, en "spéculateurs fonciers" même si c'est pour la bonne cause et même si l'on ne peut soutenir que très grossièrement et d'un point de vue plus économique que sociologique le quartier ne change pas substantiellement.

Cette concurrence foncière est sans doute aussi efficace que celle qu'exerce l'habitat résidentiel. La tendance à la "gentrification" de la plupart des centres de villes françaises n'est perceptible qu'à long terme ou à très long terme. De lui-même, le mouvement de gentrification n'est efficace ou ne produit d'effets rapides et manifestes qu'à la condition de se combiner à une opération publique de restauration immobilière du genre restauration Malraux (par exemple le Marais) ou de semi-rénovation urbaine (par exemple le quartier Réunion et le "village" Charonne). Il nous semble que l'élimination de l'habitat-tiers existant dans un quartier donné n'est effectif et rapide que dans le cas où ledit quartier est déclaré publiquement comme à réhabiliter, à moderniser, à rénover... Nous avons pu remarquer, en revanche, qu'une opération même programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ne suffit pas toujours à éliminer l'habitat-tiers, sauf dans le cas où le déclenchement de cette opération coïncide avec un essor du tourisme résidentiel.¹

¹ par exemple, nos observations personnelles sur le cas du centre-ville de Mende.

Comme l'a dit au cours d'un séminaire, en 1996, un des responsables de la Direction de la Construction : " Nous ne savons pas aujourd'hui garder les pauvres en centre ville dans les habitats considérés comme normaux. Conserver des logements hors normes c'est éviter d'expulser les pauvres du centre ville. Laisser un quartier se dégrader, c'est produire de l'habitat pour les pauvres en centre ville ".

3.5. La mondialisation et la référence aux villes du Sud.

Le Sud n'a jamais cessé d'éclairer le Nord. Les expériences d'urbanisme colonial du XVIII ième et du XIX ième siècle commençant ont par exemple considérablement influencé l'urbanisme haussmannien qui lui-même a renvoyé vers les villes du Sud ses doctrines circulatoires et hygiénistes. Au XXème le mouvement s'accélère avec Prost, Laprade, Hébrard, Le Corbusier, Arsac, Candilis, Ecochard... Cette rotation Nord - Sud - Nord est dans l'espace colonial français particulièrement rapide et fertile.

Il faut sans doute dater des années 1960 le très net ralentissement de ces échanges. Une redécouverte de l'urbain du Sud accompagne la mondialisation dès le début des années 1980. On redécouvre alors une nouvelle pensée et de nouvelles pratiques que l'on avait tenues pour exotiques c'est à dire indigènes avec le mépris qui s'attache à ce vocable. Jean-Paul Sartre prétendait que l'on pouvait résumer la conception occidentale du monde comme suit : les occidentaux pensent que le monde est formé de quelques centaines de millions d'Européens ou assimilés et de trois ou quatre milliards d'indigènes. La mondialisation inverse cette vision : l'Europe accepte de n'être qu'une partie du monde et trouve un intérêt à savoir ce qui s'y passe car le risque de devoir s'y "coltiner" n'est pas négligeable.

Le tiers-monde qui forme non pas le tiers mais l'écrasante majorité du monde, est parsemé de grandes villes parfois multimillionnaires représentant d'importants potentiels économiques, qui se développent selon d'autres schémas produisant autrement leurs habitats, notamment leurs habitats populaires.

Ces habitats sont les produits de deux grandes familles de filières : les modernistes et les populaires.

Les filières modernistes sont classiquement et comme en Europe fondées sur une division très poussée du travail, de l'aménagement du sol jusqu'à la commercialisation et la gestion du bâti. Elles comprennent également le logement social comparable au logement hlm qui est affecté très souvent au logement des classes moyennes -ou ce qui en subsiste- qui sont en situation d'alliance socio-politique avec les classes dirigeantes. On y trouve plus de petits cadres que d'ouvriers.

Les filières modernistes sont évidemment l'objet de tous les soins des gouvernements et administrations qui les considèrent comme une sorte de vitrine technologique, architecturale, urbaine... Si le visiteur étranger n'y prend garde, il risque de prendre ce paravent pour la réalité. Il est vrai que les autorités ne ménagent pas leur peine au point de ne s'occuper que de lui.

Ces filières modernistes objet de tous les soins du pouvoir, sont souvent les seules filières "administrées":

- le terrain est légalement appropriable;
- la desserte par les voies et les réseaux est assurée;
- l'aménagement et l'équipement du site ont été pensés;
- les constructions font l'objet d'autorisations de bâtir;
- la maîtrise d'œuvre est assurée par des professionnels;
- etc.

Cette situation de modernité techno-institutionnelle fait contraste avec la situation de "spontanéité" des filières populaires. Elles se caractérisent par le recours à des procédés que les gens ordinaires inventent habituellement lorsqu'ils n'ont pas accès aux aménageurs fonciers, aux banquiers, aux architectes, aux ingénieurs, aux entreprises... et que l'administration les ignore ou les méprise ou les chasse lorsqu'elle décide de récupérer l'espace urbain "bidonvillisé" par ses "hordes de squatters". Ces procédés sont :

- l'acquisition clandestine du sol ou son envahissement;
- l'absence de desserte et d'équipement;
- l'inconstructibilité du sol au regard des documents d'urbanisme;
- l'absence de tout contrôle par l'administration seule capable de donner "droit de cité" à ces établissements et donc une relative sécurité;
- l'improvisation technique;
- etc.

Tout ceci ne serait rien si les filières populaires ne logeaient pas 85 à 95% des ménages. Les filières moderniste, dont celle du logement social, ne logent que quelques pour cent de la population urbaine mais sont capables de "marginaliser" ou d'"insécuriser" l'habitat du plus grand nombre.

Cette opposition dangereuse entre filière populaire et filière moderniste est un défi difficile à relever. Comment faire pour que les filières populaires gardent leurs qualités de moindre coût, d'auto-investissement, d'adaptation aux moyens des ménages et surtout aux rythmes de leurs ressources.... mais produisent un habitat mieux desservi et surtout moins inséure (pour le moins)? Comment faire pour que les filières modernistes n'accaparent pas tous les moyens publics y compris le savoir-administrer de l'administration, allant jusqu'à marginaliser l'habitat populaire, celui de la plus grande masse des ménages urbains?

La réponse est simple : davantage de soin et d'administration là, moins ici, plus d'équipement là, moins ici... La thèse du rééquilibrage s'impose. Elle a été développée à maintes reprises tant à la conférence de Vancouver qu'à celle d'Istanbul. Elle a pris la forme en particulier de l'aménagement et de l'équipement, au moins élémentaires, de sites d'accueil de l'habitat, moderniste et populaire, chaque constructeur faisant son affaire de son logement sous le regard et le contrôle de l'administration de la ville (enfin convaincue par Istanbul des bienfaits de la bonne gouvernance et de l'autonomie communale)

Malgré quelques expériences, cette doctrine du rééquilibrage n'a pas triomphé. Son succès dépend en réalité de la passation d'un nouveau pacte politique en classes dirigeantes et masses urbaines, qui ne va pas de soi.

De plus évidents succès ont été obtenus en limitant l'intervention à la régularisation de quartiers populaires spontanés. Mais ces interventions sont lourdes, longues et coûteuses. Et le stock des quartiers spontanés est considérable et s'accroît chaque jour.

Nous concluons sur ce point en disant que la confrontation du système français avec le reste du monde a eu de notables conséquences intellectuelles.

Tout d'abord, la question centrale et quelque peu caricaturale de la décennie 80 et de la Conférence de Vancouver, celle des bidonvilles, ne l'est plus. Les gouvernements du tiers-monde ont eu l'habileté d'en détruire une bonne partie. La question centrale devient fort heureusement car plus subtilement celle de l'habitat populaire compris comme une production massive, informelle, dynamique et proliférante d'un habitat :

- sommaire et hors normes (seules les filières modernistes sont capables de respecter ces normes mais aucune filière moderniste n'a été capable de produire dans les vingt dernières années une masse significative de logements sociaux qui ait eu une véritable affectation populaire;
- selon des procédés faiblement capitalistiques;
- en marge (ou même : en opposition à) de l'administration ou même des institutions.

Vient ensuite la question du logement populaire comme production populaire en situation permanente d'insécurité s'inscrivant dans un rapport de force entre la puissance publique et les constructeurs-habitants populaires. Ce rapport est changeant. Lorsqu'il est favorable à l'habitat populaire c'est parfois en raison d'un accès de faiblesse de la puissance publique. C'est plus généralement parce que les habitants s'opposent et font savoir qu'ils résisteront à tout déguerpissement (l'histoire urbaine de l'Amérique latine est à cet égard d'une grande richesse).

Enfin il apparaît clairement à l'observateur européen que cette manière d'établir foncièrement, de construire, de donner à bail et de vendre cet habitat suit une logique rebelle à toute (ou presque) intervention qui aurait l'ambition d'institutionnaliser et de capitaliser cette filière. Cette logique à la fois "vernaculaire" (propre au peuple qui la porte) et parfaitement marchande génère des villes millionnaire dont l'urbanisme défie notre tradition mais qui sont pourtant d'une extraordinaire efficacité.

Partie 4

Pratiques et usages de l'habitat tiers

Les habitants et les habitats.

- 4.1. Les recalés du logement HLM et aidés, contraints de s'adresser au logement-tiers
- 4.2. Les habitats HLM ou aidés transformés en habitat-tiers
- 4.3. Les nouveaux venus
- 4.4. Les pratiquants traditionnels de l'habitat-tiers

Les nouveaux acteurs institutionnels

- 4.5 Les associations
- 4.6 Les collectivités locales

L'habitat tiers n'est pas l'enfer. Il n'y a certainement pas de quoi le magnifier, mais il ne faut pas non plus le diaboliser. Ceux qui y vivent ne l'ont pas toujours choisi, mais ils y ont trouvé un logement et une place dans la ville. Ils y vivent des moments difficiles et aussi des moments heureux. La survie côtoie l'innovation. La culture urbaine est faite de " galère et de démerde ". Elle crée du lien social.

Dans l'habitat tiers, il n'y a pas de coupure entre la production et l'usage. Les pratiques des habitants commencent par l'accès à l'habitat. C'est de ce point de vue que nous pointerons quelques situations qui contribuent à la formation de l'habitat tiers.

La production de l'habitat tiers c'est plus la production d'accès au logement et à la ville que la production de logements neufs. C'est l'intérêt et la spécificité de la démarche associative, c'est aussi le défi que rencontrent les collectivités locales et que devrait prendre en compte la maîtrise d'ouvrage sociale.

Le présent chapitre décrit l'habitat tiers comme un champ de pratiques spécifiques.

.

Les habitants et les habitats

4.1. Les “recalés” du logement HLM et du logement aidé

Pas d'argent, pas de logement

Une bonne partie de la population *“modeste”* ou *“défavorisée”* (comme dit la loi) et *“laborieuse”* (comme on disait il y a quelques décennies) n'a pas de revenus suffisants pour intégrer une habitation à loyer modéré ou, a fortiori, un logement aidé. De nombreux bailleurs sociaux ont raidi les conditions d'accès à leur parc sous l'effet de considérations de bonne gestion de leur patrimoine. Ils ont assez de mauvais locataires et de mauvais payeurs dans leurs murs, que d'ailleurs ils savent et peuvent traiter (mobilisation des fonds de solidarité, cantonnement en certains immeubles en attente de réhabilitation, assistance sociale renforcée, mise en tutelle familiale,...). En accueillir de nouveaux, cela risque de détruire l'équilibre de leur gestion patrimoniale si fragile. C'est donc en bons gestionnaires patrimoniaux que ces bailleurs sociaux appliquent la fameuse règle du taux d'effort (le salaire doit être égal au triple du loyer, l'aide personnalisée au logement n'étant pas comptée comme salaire ou accessoire du salaire), comme n'importe quelle agence immobilière.

Cette conception patrimoniale prévaut puisque le rythme de construction des HLM est très faible. Ce sont les sorties du parc qui déterminent les entrées, lesquelles sont alors — pour l'essentiel — réglées par le bailleur lui-même. Ce repli du constructeur social en gestionnaire patrimonial est sans aucune doute la conséquence du retrait, la fin du logement HLM comme logement du “peuple salarié”.

En revanche — et c'est là une confirmation de ce qui précède — il est fait de notables facilités d'entrée aux ménages des immeubles dont la démolition est indispensable au bailleur social pour l'exécution de son programme de construction.

Les travailleurs non salariés ou disposant de ressources irrégulières

Le logement HLM et aidé reste attaché à servir la population salariée ou au moins la population disposant de revenus réguliers. L'idéologie du salariat reste vivace malgré le repli patrimonial évoqué plus haut. En l'espèce, aujourd'hui, l'idéologie et le souci patrimonial se conjuguent pour renforcer les obstacles auxquels se heurte cette population, qui préfère parfois acheter un deux-pièces vétuste au lieu d'attendre indéfiniment le quatre-pièces HLM qu'on leur promet. Il est tout à fait étonnant de voir combien la catégorie des travailleurs indépendants — petit installateur de matériel informatique, artisan peintre, commerçant forain en fruits et légumes,... — se trouve à l'aise dans les rapports marchands (je paie mon logement, même s'il est inconfortable et étroit, et je suis chez moi) et mal à l'aise dans les rapports que génère le logement social fortement institutionnalisés et assez souvent tutélaires (et en même temps marchands)¹.

Lorsque le travail est exercé au domicile²

Cette exclusion s'applique à l'évidence à la domiciliation professionnelle dans le logement HLM et aidé, qui reste étrangement et fermement attaché à son idéal résidentiel, à la division forte de ce qui est de l'ordre du travail et de l'ordre du logement. Cette position de principe a fortement conforté l'habitat populaire de l'entre-deux-guerres. À cette époque, dans les arrondissements parisiens du centre et du centre-est, le travail est confondu avec l'habitat. En particulier, les ateliers familiaux de couture occupent la meilleure pièce des logements qui, parfois, n'en comprennent que deux. Le père, la mère (plus un ou deux ouvriers, dans certains cas) travaillent, dorment, préparent les repas, gardent les jeunes enfants... dans le même espace.

¹ nos observations sur les changements de peuplement introduits par la mise en vente des appartements locatifs propriété d'une compagnie d'assurance dans le 20^e arrondissement.

² Léon Murard et Patrick Zylbermann. Le petit travailleur infatigable ou le prolétaire régénéré : Villes-usines, habitat intimités au XIX^e siècle. CERFI (n° 25 de la revue du CERFI "Recherches") novembre 1976, Fontenay-sous-Bois, 292 p.

Ces pratiques d'habitat professionnel sont expressément bannies par le logement HLM¹ et n'entrent pas en compte dans le financement du logement aidé en accession. Les seuls habitants-travailleurs acceptés par les HLM sont les professionnels de la santé, car ils sont plus ou moins considérés comme les agents du service public de santé.

Cette exclusion est aujourd'hui à contre-courant de l'évolution socio-économique actuelle marquée par une diminution du salariat au profit du travail "libre". Elle alimente très évidemment le marché du logement populaire qui accepte — explicitement ou implicitement — la plupart du temps le travail à domicile.

Etrangeté culturelle

La conception résidentielle du logement HLM et du logement aidé, l'imprégnation patrimoniale (nous préférons plus loin l'adjectif "domanial" à celui de "patrimonial" car ce dernier peut laisser entendre que le gestionnaire HLM est propriétaire de son immeuble comme le serait une simple personne privée) de la gestion HLM ont pour effet évident, aujourd'hui, d'éloigner ou d'éliminer les candidatures des *"autres"*:

- B ressortissants des peuples ex-colonisés ;
- B familles nombreuses ;
- B familles étendues ;
- B adeptes de la polygamie et de la solidarité "lignagère" ou régionale ;

¹ Léon Murard et Patrick Zylbermann "Généalogie de la boîte à habiter", in *Le petit travailleur infatigable*, op. cit. ? pp. 135-229.

Mise en évidence de la normalisation de l'habitat populaire du XIXe siècle (surpeuplement, mélange du travail et de l'habitation dans le même local, hébergement des compagnons et apprentis,...) pour devenir le logement ouvrier moderne et dont le logement social HLM sera l'héritier.

Cette normalisation résulte de mesures successives et progressives :

1. Séparer la fonction résidentielle de la fonction de l'activité ; le logement n'est plus que résidentiel.
2. Exclure du logement les habitants qui ne forment pas le ménage au sens strict.
3. Isoler le logement et le ménage.
4. Chacun son lit, chacun sa chambre.
5. Ajuster la surface et la composition du logement à la taille, à la composition et à l'agrandissement des ménages.

(...)

- B hébergeurs de cousins et de très lointains cousins ;
- B pratiquant de religions considérées comme exotiques, même quand elles sont monothéistes et se réfèrent au Livre ;

À moins d'être présentés par un employeur réservataire ou simplement influent, ces gens ont peu de chances d'intégrer facilement un logement HLM (sauf en cas de relogement pour cause de démolition, signalé plus haut). Il n'est pas étonnant de les voir s'adresser au marché de l'habitat populaire.

Ceci vaut pour la période présente, pour les candidats actuels. Il y a une dizaine ou une vingtaine d'années, notamment lors des périodes de facilitation des regroupements familiaux, les logements HLM ont accueilli bon nombre de familles de travailleurs immigrés, qui sont restées. À ce jour, une telle politique d'accueil semble improbable.

4.2. Les habitats HLM et aidés transformés en habitats populaires

Les logements bénéficiant ou ayant bénéficié d'aides publiques

De nombreux gouvernements ont, depuis le milieu des années 60, fait le pari de l'accession "*sociale*" à la propriété de logements ou de maisons. Cette accession "*sociale*" fait partie d'une politique tendant à favoriser des comportements conservateurs dans une population qui reste en majorité une population d'ouvriers ou d'employés. Les logements et les populations aidés (par des primes, des bonifications d'intérêt, des prêts à taux d'intérêt réduit, des aides personnalisées au logement puis, pour finir, des prêts sans intérêt) ne sont pas fondamentalement dissemblables des logements et populations HLM. L'objet a été et reste d'alimenter l'offre de logement social. On peut même dire que dès le début du siècle, ce type de logement (en tout premier lieu sous la forme de pavillons et, plus tard, de logement ou de maison de cités-jardins) est exemplairement le couronnement d'une vie d'ouvrier professionnel — on pense aux ouvriers de l'industrie métallurgique et automobile de la région parisienne — ou d'une vie d'employé — comptables de maisons de commerce, employés de banques, vendeurs-chefs de rayon...-..

Dans les années récentes, la fonction sociale du logement social aidé reste la même. Avant de réaliser son rêve (l'appartement dans une résidence en copropriété, la maison individuelle entre ville et campagne), la famille transite à travers le parc HLM, de telle sorte que le logement "rêvé" représente une sorte de "super logement social", une sorte de récompense que l'on peut obtenir sans sortir du système public de financement du logement.

Dans les années encore plus proches (années 1990), une partie des candidats à ce type de logement sont des ménages jeunes. C'est souvent leur premier logement. Le logement HLM les rebute. Ils ont classé dans une chemise à rabats toutes les brochures sur les PAP ou à 0% et sont courtisés par leur banquier. Ils sont séduits par l'idée de devenir propriétaires de leur logement ou par la "super idée" de devenir propriétaires d'une maison individuelle et, surtout, de faire l'économie du passage par les cités HLM.

Malheureusement, certains de ces parcours sont des échecs. Des familles ont accédé à ces logements mais ne peuvent plus les occuper, les gérer et les entretenir

- ni conformément aux exigences des normes réglementaires imposées en contrepartie des aides publiques ;
- ni conformément aux modèles (culturels) d'habiter qui sont en quelque sorte livrés avec le logement et auxquels les accédants ont souscrit, ou même adhéré, avec enthousiasme.

Les conséquences de ces échecs familiaux ramènent le logement aidé à un logement tiers et même à un taudis. Nous évoquerons quelques cas exemplaires et classiques.

Les copropriétaires de résidences "*dégradées*" ou "*naufragées*" ou "*à la dérive*" sont entrés dans les lieux à partir de la fin des années 60 en prenant au pied de la lettre le slogan "*grâce aux aides publiques, devenez propriétaire pour le prix d'un loyer*". Les "*Domaine des Hautes Haies*" et "*Résidence du Clair Val*"¹ ont été construits sans souci de la durabilité du bâtiment (principalement du second œuvre et des

¹ Ces dénominations sont à demi-imaginaires (ou à demi-réelles).

équipements) et dix/quinze ans après sont pratiquement à rééquiper sinon à reconstruire. On avait également omis d'annoncer aux accédants le montant des charges générales (administration, conservation, entretien) et surtout des charges particulières (eau, chauffage,...) et aussi la fin de l'inflation. Peu à peu, les gens ne veulent plus puis ne peuvent plus payer. Tout se bloque. Tout se dégrade. Les appartements sont d'abord revendus à vil prix puis deviennent invendables. Seuls certains logeurs, tout à la fois informels et professionnels, trouvent intéressant d'y acheter de grands appartements qu'ils transforment en batteries de boxes à dormir.

Comme nous avons pu le constater dans le monde entier, rien n'est pire qu'un bidonville vertical et collectif. Cette bidonvillisation, en cours ou annoncée, piège les acquéreurs de bonne foi qui sont obligés de camper dans leur rêve en ruines, leurs ruines de logement aidé et en même temps de rembourser leur emprunt. On imagine... disons l'aigreur... du cheminot comptant le nombre de mensualités qui lui restent à régler (pour reprendre un cas précis) et dont l'appartement jouxte celui que son voisin a transformé en foyer sauvage¹.

Des phénomènes comparables — toutes choses égales par ailleurs — se produisent dans les habitats pavillonnaires appartenant à la catégorie des logements aidés, dont notamment ceux qui sont financés à l'aide des prêts PAP. Le phénomène n'est pas seulement francilien, il est aussi provincial, comme par exemple à la périphérie de Clermont-Ferrand. Les jeunes ménages dont nous avons parlé plus haut se lancent dans l'aventure du "*pavillon*² PAP". Ils disposent d'une voiture (souvent à moteur diesel) et n'hésitent pas, pour pouvoir boucler leur dossier de financement, à rechercher des terrains très bon marché. Le troisième hiver, l'entretien d'une deuxième voiture, le chômage et surtout le divorce viennent à bout de l'expérience. C'est à la revente que les choses se gâtent, lorsque l'on constate que la maison a perdu un tiers de sa valeur faute d'une urbanisation environnante, d'une desserte ferroviaire, d'un équipement suffisant... Cette mévente peut être aggravée (ceci est plus fréquent dans la grande périphérie parisienne que dans la périphérie clermont-ferrandaise) par l'environnement

¹ récit R. Gérard.

² appellation parisienne que, par facilité, nous nationalisons.

dévalorisant de lotissements concentrant d'autres échecs, d'autres détresses. Ces pavillons invendables sont plus ou moins délaissés par leurs propriétaires et loués — plus ou moins clandestinement car leur occupation doit être personnelle — à vil prix à n'importe qui, rejoignant ainsi la catégorie de l'habitat populaire et, en plus, sinistrant les communes d'accueil.

Les HLM délaissés

Certains bâtiments HLM sont eux aussi "délaissés"¹ par leurs organismes propriétaires ou leurs gestionnaires qui y relèguent la population dont ils ne veulent plus et qu'ils ne peuvent ou n'osent expulser. Ces logements entrent *de facto* dans la catégorie du logement populaire. Ils vivent selon leurs propres lois, celles que les plus jeunes et déterminés des habitants imposent aux autres, et celles que l'abandon par le gestionnaire² génèrent lorsque la ville pénètre à flots dans un immeuble qui devient refuge.

Les habitants recrutent de nouveaux habitants, les loyers ne sont plus payés, des maîtres-chiens d'un nouveau genre apparaissent, chargés de faire régner un autre ordre ; le gardien est marginalisé ou neutralisé ; toutes sortes d'activités (informelles, pas toujours illicites quant à la nature des biens et des services produits) s'installent...³ Parfois, un nouvel équilibre est trouvé, qui obéit évidemment à une autre logique. Parfois, c'est tout simplement catastrophique.

Ces situations sont connues du gestionnaire qui prétend n'y rien pouvoir faire en raison de la "*barbarie*" (au sens de la cité athénienne) de la population occupante. Il arrive qu'il laisse volontairement — c'est très facile — pourrir la situation en l'attente d'une réhabilitation qui s'accompagnera d'une reprise en main musclée.

On fera spécialement mention ici des foyers africains (du Nord et du Sud du Sahara) qui ont acquis leur autonomie ou indépendance. Sous des dehors quelque

¹ Littré : "*délaissé*" : (2) *dont on a fait abandon, enfant délaissé, biens délaissés*".

² nos propres observations sur plusieurs foyers africains.

³ nos propres observations et l'enquête de nos étudiants de l'École d'Architecture Paris La Villette sur un ensemble HLM du 19^e arrondissement, à proximité du Canal de l'Ourcq.

peu surprenants, ils vivent sans conteste selon un ordre caché très codé, que recouvre un total désordre apparent¹.

4.3. Les nouveaux venus

Les locataires d'immeubles de rapport devenus copropriétaires

Un certain nombre d'immeubles de rapport, locatifs, se sont trouvés en situation difficile du fait de la mauvaise application de la loi de 1948. Les travaux à entreprendre étaient trop coûteux pour en sortir. La vieille dame propriétaire ne savait comment faire et disait à qui voulait l'entendre que ses enfants et petits-enfants s'en occuperaient. À sa mort, les héritiers trouvent plus expéditif de se débarrasser de cet immeuble dont les loyers sont bloqués et qui est habité par des occupants bénéficiant de droits au maintien dans les lieux en acier. Ces héritiers ne croient pas que l'éventuel déblocage des loyers après travaux les fasse grimper très haut car le quartier est modeste et le restera longtemps. Et puisqu'il faut payer les droits de succession de l'autre immeuble familial de la rue de Lille, l'immeuble de rapport est mis en vente... et faute d'acheteur de l'immeuble dans sa totalité, il ne reste plus d'autre solution que de le vendre par appartement aux occupants eux-mêmes qui deviennent, de ce fait, copropriétaires.

Pour qu'un immeuble de rapport puisse devenir une copropriété, il faut légalement que l'immeuble en question ne soit pas sous le coup d'une interdiction d'habiter, d'un arrêté de péril ou d'une déclaration d'insalubrité, ou bien que le quart de sa superficie soit occupée par des logements de catégorie IV selon la loi de 1948. Sont à ranger dans cette catégorie les logements² "*de mauvaise qualité*" c'est-à-dire ne présentant, plus ou pas, les conditions élémentaires d'habitabilité (matériaux et mise en œuvre défectueux, pas de water-closets ni particulier ni commun à plusieurs logements). Pour être mis en copropriété, l'immeuble de rapport ne doit pas être un taudis. Les copropriétaires ont donc à mener des campagnes d'amélioration mais sont prêts à faire un effort, et cet effort n'est pas surhumain. Non loin de l'usine Renault de Billancourt, dans les quartiers populeux de

¹ nos propres observations relatives à plusieurs foyers africains de l'Est parisien.

² La loi de 1948 parle d'habitations.

Boulogne-Billancourt, on compte d'assez nombreuses copropriétés modestes de ce genre.

Ces copropriétés sont bien *"tenues"* par des copropriétaires attentifs et soigneux qui se connaissent de longue date. Mais, derrière la cire et la peinture de la cage d'escalier (peinture *"retouchée"* par l'un des copropriétaires dont c'était le métier, et qui n'est pas endommagée par de trop fréquents déménagements !), on s'aperçoit que certaines parties de la pouraison mériteraient d'être changées. Le couvreur refuse de rafistoler une énième fois la toiture qui est à reprendre en totalité. Les colonnes de descentes des eaux usées et vannes qui passent en façade sur cour ne sont pas tout à fait étanches. Bref, la cire et les retouches de peinture sont trompeuses. La copropriété mérite qu'on entreprenne de gros travaux. Or nous sommes en 1999, les ouvriers de Renault sont à la retraite. Les gens n'ont plus d'argent. Les charges d'administration et de simple entretien ont considérablement augmenté. Si l'on n'y prend garde, cette modeste copropriété court à sa ruine.

Fausses sorties ¹

Pour sortie du carcan de la loi de 1948, un certain nombre de propriétaires d'immeubles locatifs ou même de logements locatifs particuliers inclus dans ces immeubles (on sait que la loi s'applique à chaque habitation et qu'un logement est une habitation, même s'il est partie d'un immeuble collectif, de telle sorte qu'un appartement peut être *"libéré"* de la loi de 1948 alors que tous les autres sont *"soumis"* à la même loi) ont réalisé très hâtivement des travaux prescrits par la loi. Ce qui leur a permis de passer sous le régime des baux à six ans à loyer libre. Il nous a semblé que, parfois, le propriétaire et le locataire étaient de connivence, le locataire s'abstenant, en échange d'une remise — non déclarée — de loyer, de protester contre les insuffisances des travaux effectués. Quoi qu'il en soit, ces travaux ont suffi à libérer le logement et à le remettre sur le marché. Ce n'est pas une raison pour contraindre le propriétaire à entretenir et, plus tard, à renouveler les équipements. En fait, le logement retombe dans la situation dans laquelle il était avant travaux : un très quelconque deux-pièces dont les water-closets se bouchent continuellement (le raccordement aux descentes n'a pas assez de pente, le tuyau

¹ Cas maintes fois traités dans la consultation juridique sur le logement, tenue par D. Pierre et JF. Tribillon à l'École d'Architecture Paris La Villette (ex-UPA n° 6) depuis 1972.

est trop petit) ; on ne peut se servir de la douche que pendant l'été, lorsque le voisin du dessous est en vacances ; le soir il faut choisir : ou cuisiner ou se servir de la prétendue salle d'eau avec WC car celle-ci est ventilée et desservie par la cuisine.

De semblables situations peuvent être constatées dans les anciens hôtels meublés parisiens, hâtivement transformés en immeubles résidentiels de studios (*"des affaires à saisir ; en plein Paris, quartier animé et commercial ; de bons placements..."*), par des marchands de biens qui n'ont pas hésité à profiter de l'absence de droit au maintien dans les lieux des clients de ces hôtels et meublés. Les travaux ont été symboliques. La plomberie n'a même pas été "reconstruite" ; elle chante et vibre dès que deux robinets entrent en phase. La restructuration des espaces intérieurs a été réalisée à l'aide de minces cloisons... Là encore, il suffit que la copropriété formée de propriétaires investisseurs et bailleurs fonctionne mal, que le rendement des placements soit décevant, parce que justement le quartier est trop commercial, trop animé, trop exotique pour que, les enfants des acquéreurs ayant terminé leurs études supérieures, l'immeuble soit négligé et que le propriétaire se voit contraint d'accepter des locataires de plus en plus modestes, presque aussi modestes que ceux de l'hôtel meublé d'à côté qui est resté hôtel meublé.

Nous sommes là en face d'une sorte de retour, de l'habitat populaire hâtivement déguisé en logement bourgeois ou résidentiel, à la case départ ou presque. Ce sont des exemples de spéculations immobilières brisées par la crise et contrecarrées par la stagnation du standing social de leur environnement.

Nouveaux habitants dans les logements et quartiers populaires

Certains *enfants de la bourgeoisie* qui, avant la crise, trouvaient place dans les logements et quartiers bourgeois s'installent aujourd'hui dans les logements et quartiers populaires. Ils y trouvent à bon compte des superficies et des volumes capables d'accueillir leurs activités (artistiques, publicitaires, informatiques,...) dont bon nombre s'efforcent de survivre à la crise économique.

Ces installations restent limitées. L'habitat populaire reste dominant. L'affectation socio-spatiale du quartier demeure globalement inchangée.

La mixité du quartier s'améliore, pour le plus grand profit de ses habitants, car les nouveaux venus insistent pour que les services publics fonctionnent au mieux, en particulier les écoles. Les nouveaux habitants se portent assez souvent volontaires pour participer aux associations de parents d'élèves et pour siéger aux conseils d'administration des établissements d'enseignement.

4.4. Les pratiquants traditionnels de l'habitat-tiers

Ceux qui travaillent

Les habitants de l'habitat populaire ont toujours trouvé dans l'habitat populaire — dans les logements et dans les quartiers populaires — un lieu et un moyen de survie : les loyers sont généralement bas, les prix pratiqués dans ces quartiers le sont aussi. Lorsque les loyers sont élevés — il arrive que les chambres des hôtels meublés se paient le prix fort — le bailleur ne proteste pas contre le partage des lieux entre plusieurs usagers, et donc entre plusieurs contributeurs au loyer. Le travail à domicile y est également possible. Pour peu que le quartier soit le siège d'une forte activité, on y trouve assez facilement du travail. Pas un emploi mais des tâches, changeantes, mal rétribuées, souvent pénibles et non déclarées, mais du travail quand même.

On peut définir les quartiers populaires comme des quartiers à haute intensité de travail, souvent informel. Le Sentier est l'archétype de ce type de quartier. D'autres quartiers, plus au Nord, ont pris le relais.

Ceux qui s'intègrent

Depuis toujours, les quartiers populaires comme par exemple le Bas-Belleville¹ et une bonne partie du Xe arrondissement, jouent un rôle irremplaçable d'intégration urbaine des populations récemment installées. Dans cette intégration, les filières communautaires d'offre et de demande de logement et de travail sont essentielles, y compris dans les contacts avec les institutions de l'endroit : école, maternité, hôpital,... Ces habitats sont, à leur manière, des lieux d'intégration selon des

¹ P. Simon. La société partagée. Relations inter-ethniques et inter-classes dans un quartier en rénovation : Belleville, Paris XXe. Thèse de troisième cycle, Paris Xe, 1994.

modalités peu conformes aux idéaux républicains en ce sens que l'adaptation aux modes de vie et de pensée, premiers pas de l'intégration à la ville puis, éventuellement, à la "cité", s'opère à l'abri de la communauté d'origine ou par son entremise. Il s'ensuit que l'"intégrant" peut être amené à payer le prix de son intégration urbaine à sa propre communauté, un prix en numéraire ou/et aussi en soumission aux autorités de la communauté et en travail¹.

Ceux qui vivent communautairement

Chaque fois que l'habitat populaire obéit à un principe de concentration communautaire, les services et équipements se spécifient. C'est ainsi que beaucoup de logements populaires sont recherchés en fonction du genre de vie qu'ils autorisent : fréquentation de café, de bains rituels ou ritualisés, d'épiceries ou de boucheries, d'édifices cultuels,... Nous sommes ici en présence de formes de division de l'espace par application d'un double critère d'appartenance culturelle et de niveau (bas) de revenus qui a pour effet de "spécialiser" le quartier sans exclure. À l'inverse des quartiers "normaux" de très bon standing dont la cote foncière et immobilière (ainsi que le prix des services aux particuliers) a pour conséquence d'en interdire l'accès à ceux qui ne peuvent payer, ces quartiers culturellement spécialisés ne sont interdits à personne puisque, pratiquement, même les gens modestes (comme on dit aujourd'hui en se référant inconsciemment au XIXe siècle) y ont accès.

Cette spécialisation culturelle — et cultuelle — est une marque de l'adaptation de la ville — centre, faubourg, banlieue et quelquefois périphérie — pauvre à ses habitants pauvres. Une exception à cette constatation : la population juive d'origine nord-africaine appartenant au mouvement Loubavitch, qui est ni riche ni pauvre², engendre partout où elle se trouve majoritairement, y compris dans les quartiers ni riches ni pauvres, cette spécialisation. Leurs quartiers de prédilection sont souvent

¹ Nous sommes loin de l'intégration républicaine fondée sur le mérite dûment constaté par l'autorité publique, en fonction des quatre critères en "S" :

- la Sueur perlant sur le front du travailleur ;
- le Savoir acquis en fréquentant l'école de la nation d'accueil ;
- le Sang versé au service de la nation en armes (et par extension, le Service à la nation d'accueil) ;
- le Savoir-vivre ensemble, partagé avec les autres membres de la nation d'accueil.

² Ce "ni riche ni pauvre" se rapporte à la population et non au mouvement.

marqués par une forte implantation immobilière datant de la fin des années 1960 (Sarcelles, Place des Fêtes,...).

Ceux qui survivent ensemble

L'habitat-tiers individuel est propice à des pratiques de survie fondées sur le logement, dans la même maison, de la famille que l'on pourrait qualifier d'élargie, formée des ascendants et autres collatéraux ou même amis. Ce qui a pu être le jardin devient une sorte d'aire de stockage de quantités de voitures, carcasses, pièces détachées, mobilier et autres matériaux de construction. La maison prend des airs de foires à la ferraille ou de brocante hallucinatoire. Il est tout à fait étonnant de voir aujourd'hui de semblables installations en pleine campagne, à l'arrière, un peu négligés, de villages plus ou moins touristiques du Sud de la France. Ce sont, la plupart du temps, des familles pauvres fuyant la ville qui échouent là, préférant être Rmistes des champs que Rmistes des villes.

Certaines communes (du Gard non touristique par exemple) se plaignent d'être envahies de ces nouveaux pauvres allogènes. On tient pour responsables de cette invasion les autorités qui encouragent le lancement d'Opérations d'Amélioration de l'Habitat, assorties de conventionnement des logements ainsi améliorés et éligibles à l'APL. Ce dont profitent nos Rmistes.

Il arrive aussi que le jardin ne soit pas transformé en parc de stockage mais soit intensément cultivé, et en partie occupé par de petits élevages domestiques.

Dans sa version ferrailleur comme dans sa version jardinier, ce type d'habitat familial élargi semble assurer à ces habitants d'assez bonnes conditions de survie. L'entreprise informelle et l'auto-production vivrière sont des succédanés que ce type d'habitat autorise.

Les nouveaux acteurs institutionnels

Les années 80 voient l'émergence ou la consécration de nouveaux acteurs sur la scène locale.

Les uns - les associations- se déclarent près des gens, prêts à développer de nouvelles pratiques de facilitation de l'accès au logement et de gestion (location et insertion ou sous-location avec accompagnement social). Ces nouvelles pratiques se veulent des actions concrètes en vraie grandeur et en relation directe avec les usagers qui ne peuvent être que locaux.

Les autres - les municipalités- ont un même souci du local. Elles considèrent que la question du logement participe à l'ensemble des questions auxquelles la gestion urbaine doit faire face. La gestion du parc de logements, de tous les logements implantés dans la commune, comme partie de la gestion urbaine participe à la gestion municipale.

4.5. Les associations et l'accès à l'habitat

Le rôle des associations dans l'accès au logement pour ceux qui en sont dépourvus ou qui sont mal logés est ancien. Il prend un sens nouveau avec la crise du logement social.

En ce qui concerne le logement, le modèle d'accès qui a été efficace depuis l'après-seconde guerre mondiale jusque dans les années quatre-vingts, continue de faire référence. Ce modèle est lié à un modèle social, le "compromis de 1945" modifié en 1977, qui reposait sur l'industrialisation et la généralisation du salariat.

Les habitants quant à eux tentent de se débrouiller en jouant sur ce qu'ils peuvent ; pour résister, ils jouent sur la durée. La représentation du temps par les habitants est en complète discordance avec celle des entreprises (l'amortissement des investissements) et celle de l'Etat (le budget annuel et les échéances électorales). Pour les habitants, ce qui compte c'est la situation actuelle d'une part et l'enchaînement des générations de l'autre. D'où un décalage entre cet horizon immédiat (la " démerde ") et à très long terme et les solutions étatiques qui

tendent à déconstruire les filières populaires informelles pour arriver à les faire entrer dans leur champ visuel et leurs procédures.

Pour résister et améliorer leur situation, les habitants s'organisent et créent des associations. Ils s'organisent pour lutter (syndicats, associations de locataires...), ils s'organisent pour expérimenter et faire (associations de solidarité, d'insertion, de développement), ils s'organisent pour accéder au pouvoir (partis, associations citoyennes).

Cette situation n'est pas nouvelle et n'est pas propre au logement. Elle se pose à tout mouvement porteur de transformations. Rappelons par exemple l'histoire du mouvement ouvrier et la difficile complémentarité entre les partis, les syndicats, les coopératives et les mutuelles.

Aujourd'hui, le mouvement associatif est confronté à trois contradictions majeures : l'institutionnalisation qui entraîne les risques de substitution à des fonctions de l'état et d'instrumentation (le modèle administratif s'impose alors dans l'association) ; la professionnalisation, la prestation de services et la subordination au marché (le modèle de référence est l'entreprise) ; l'interpellation, la revendication et la liaison au mouvement social (le modèle syndical sert de référence). L'articulation entre ces trois tendances caractérise chaque association et détermine ses formes d'organisation.

Pour les associations qui interviennent dans le champ du logement, le débat porte sur la manière d'investir l'espace de la négociation, et de construire leur stratégie et la légitimité autour de questions fondamentales :

- Quel projet mettre en avant ? Améliorer le sort des exclus, ou éradiquer l'exclusion ? Pour cela, est-on capables d'imaginer un monde sans exclusion ?
- A qui s'intéresser et quelles alliances envisager ? Les pauvres ou la société toute entière ? Les sans-logements ou les mal logés ? Faut-il lutter pour le droit de ceux qui n'ont pas un logement à y accéder ou pour le logement pour tous ? Le renforcement des liens avec des groupes d'habitants semble sur ce point une alliance stratégique à mener, la nécessité de privilégier les habitants en mouvement et leurs associations plutôt que les associations institutionnalisées.

- Quelles modalités démocratiques ? En quoi les associations sont-elles représentatives des questions de société ? Sont-elles porteuses de solutions nouvelles, de conceptions nouvelles, d'un modèle social nouveau ?

Les associations ont développé une nouvelle approche méthodologique de la connaissance, des rapports entre connaissance et demande et entre connaissance et action.

L'observation¹ de la demande dépend aussi de l'observateur et de ses représentations. Un exclu du logement n'est pas caractérisable en soi. D'autant que la distance de l'exclusion allonge la chaîne des interprètes et des truchements. La connaissance associative de la demande se veut une démarche partagée et une démarche qui privilégie l'écoute dans l'observation. La connaissance partagée est une construction de la demande à travers le travail d'accueil ; la logique d'accueil est une logique d'écoute.

L'association ne sélectionne pas, elle liste ; elle ne se contente pas de ce qui est représentatif, elle s'intéresse à tous ceux qui se manifestent et à tout ce qui est particulier. La première demande à respecter, c'est la volonté de ceux qui arrivent de se présenter, de s'exprimer, de dire, de faire voir qui ils sont. Ce qui en ressort, c'est la situation vécue, la caractérisation et l'expression de l'exclusion par le logement. Le travail en groupe permet d'appréhender la complexité, de suivre des parcours, des processus, des changements. Il donne les moyens d'échapper à l'autocensure de ceux qui n'ont pas les moyens ou l'habitude de s'exprimer. Le groupe ou l'association permet de dépasser l'individuation, la crainte de se mettre en avant dans son quartier.

Les associations constatent le déficit des observatoires publics mais n'entendent pas s'y substituer. Elles ressentent la nécessité d'élargir l'outil de connaissance par la prise en compte de la nature globale des besoins, et particulièrement du rapport entre le logement et le travail, par une approche globale du quartier.

¹ nous reprenons, à partir de là, le rapport de l'atelier du Congrès de la FAPIL, en 1998, sur les associations et l'approche méthodologique de la connaissance

Les rapports entre la connaissance et l'action ne sont pas séparables de la connaissance de la demande. La volonté affirmée à priori, est de connaître pour comprendre et de comprendre pour transformer. L'analyse de la situation se concrétise par une mise en situation qui traduit une mise en mouvement. L'attention portée à la dignité de la personne est fondée sur l'expression d'une volonté, celle qui est affirmée par les premiers intéressés de se considérer comme des sujets et les acteurs de leur devenir, de gagner leur autonomie. Cette démarche permet d'apercevoir les sorties possibles. La prise de conscience de l'existence de sorties possibles ouvre de nouvelles perspectives dans l'analyse des demandes. La prise en compte des finalités dans l'évaluation des situations permet de valoriser les situations. Une question est d'autant plus pertinente qu'elle sert à résoudre un problème

L'approche de la connaissance par les associations s'inscrit dans une démarche collective. La connaissance partagée, quand elle part du refus de l'exclusion, crée du lien social, des solidarités nouvelles et de la citoyenneté. L'appréciation de la demande est liée aux rapports entre droit et logement. On ne peut pas s'intéresser à la situation des ménages sans-droits ou aux droits limités sans se poser la question des droits et en précisant que l'accès aux droits n'est pas limité au droit au logement.

Partir de la légitimité de ceux qui sont exclus amène à relier connaissance et reconnaissance. Cette posture permet de changer la perspective de ceux qui sont regardés, de ceux qui regardent, de ceux qui décident. Quand un groupe se fait reconnaître comme une catégorie statistique, il est visible durablement, éligible aux décisions politiques et budgétaires. Appréhender la connaissance des besoins implique une interrogation sur les relais institutionnels qui seront en mesure d'assurer le traitement des demandes ; elle prépare l'interpellation des relais, l'identification des autres acteurs, la mobilisation des demandeurs et des autres acteurs. L'approche associative rompt avec la quiétude dans la connaissance.

La connaissance est une action, elle met en lumière et en évidence, elle demande une réponse, elle interpelle, fait prendre conscience. La parole associative s'appuie sur des acteurs et sur des publics et sur leurs paroles. La connaissance associative s'appuie sur les échanges et la capitalisation des expériences et des pratiques. La démarche permet d'accroître la connaissance à travers les actions et d'utiliser la

connaissance pour lancer des actions. L'action permet de structurer l'expression de la demande. On ne peut pour autant reprocher à l'association de créer la demande en la faisant connaître. Les événements, y compris les événements provocateurs, mettent en évidence des situations, créent de nouvelles situations, ils ne sont pas à l'origine des demandes et des actions.

La spécificité de la démarche associative se nourrit de la perception des enjeux. La démarche pourrait comporter plusieurs étapes : analyser les situations, évaluer des réponses, imaginer des solutions nouvelles, négocier avec les pouvoirs publics.

L'analyse des situations implique la capacité de faire surgir une demande latente non liée à une offre. Il s'agit de prendre en compte le public potentiel en difficulté de logement. Cette approche s'appuie sur l'analyse de la transformation exclu/précaire. D'une façon générale, on voit mieux les exclus (RMI voire SDF) que les précaires (CDD ou mal logés). Il convient de faire un effort particulier appuyé sur des observations expérimentales pour mieux saisir la réalité du terrain, identifier les catégories et les individus concernés

Le fondement de l'approche associative est d'opposer une démarche d'insertion au processus d'exclusion. Elle implique la capacité à être présent sur les points chauds, à rendre visible les dysfonctionnements et les situations singulières. Evaluer les réponses consiste à relier le projet avec une approche plus globale. La connaissance recherchée est reliée à un territoire et à un projet. L'autonomie par le projet nécessite une connaissance liée à un processus continu et une interrogation particulière sur le rapport entre le projet, le logement et les autres aspects.

Le mouvement associatif affirme sa volonté d'être une force de proposition à partir de l'analyse. Imaginer des solutions nouvelles permet de lutter contre le positionnement des acteurs quand ils se satisfont de la situation, s'imaginent ne rien pouvoir faire. Il faut avoir alors la capacité de porter le débat et ne pas limiter la production de réponses à des propositions immobilières.

La relation entre institutions et associations est la question centrale. La lutte pour le droit commun pour tous implique la prise en compte de l'institution, le rapport à l'institution ne va pas sans danger pour l'autonomie des associations. Entrer dans un partenariat avec les institutions implique une attention particulière et

sourcilleuse à la libre-parole et la capacité de conserver une capacité d'auto-saisine.

La connaissance est un enjeu de pouvoir. Il s'agit de faire reconnaître les situations par l'institution et aussi de faire partager le dispositif de connaissance et pas seulement les connaissances. La discussion porte sur la légitimité, le droit de produire des connaissances et de les faire reconnaître. Il convient aussi de mettre en discussion la déontologie qui s'attache aux outils techniques et à leur usage. L'approche thématique permet de placer des questions dans l'espace du débat ; l'approche qualitative de réinjecter du sens dans les statistiques.

Le mouvement associatif intervient parce que les autres, et particulièrement les pouvoirs économiques et politiques, ne le font pas ; et aussi parce qu'il a un point de vue particulier sur l'ensemble de ces questions.

4.6. Les collectivités locales

Pendant longtemps le rôle des collectivités locales dont en particulier les communes urbaines, a été essentiel. Jusqu'à la veille de la deuxième guerre mondiale les initiatives en matière de logement sont locales, parfois en réponse à des sollicitations et incitations nationales comme celles que propose la loi Loucheur (votée en 1928, pleinement productive en 1930, définitivement démantelée en 1935) laquelle peut faire figure de première loi à ambition planificatrice. Ces initiatives émanent des autorités patronales, des institutions de bienfaisance, de prévention et d'épargne, des municipalités et de leurs services d'assistance aux "nécessiteux" et aussi de leur service du logement et bien sûr des organismes de logement à bon marché, départementaux et communaux, et à la conditions que ces organismes trouvent localement des conditions favorables au développement de leurs projets.

Après la seconde guerre mondiale, L'Etat, financeur du logement social et aidé, promoteur des opérations d'urbanisation nouvelle (zones à urbaniser en priorité : ZUP) et de "réurbanisation" de la ville ancienne ou existante (zones de rénovation urbaine), planificateur et régulateur du territoire urbain occupe le devant de la scène.

Ce centralisme étatique atteint une sorte de paroxysme entre 1965 et 1977. Une doctrine se formalise : celle de la modernisation urbaine qui doit être conduite par l'État et ses corps techniques coûte que coûte, éventuellement contre ceux qu'on appelle alors les "notables locaux", ou sinon avec leur complicité plus ou moins active ou plus ou moins passive. Au nom de cette doctrine, il revient à l'État de dessiner les ZUP puis les ZAC, d'acquérir les sols ou d'en financer l'acquisition, de les aménager, de les équiper pour les garnir de logements sociaux en demandant de temps à autre aux autorités et élus locaux leur avis sur telle ou telle limite, telle ou telle forme architecturale... Il appartient également à l'État de concevoir les plans directeurs d'urbanisme puis les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, s'assurer de la cohérence des POS avec les schémas et enfin de veiller à la bonne administration du permis de construire.

La crise pétrolière, la construction européenne et la globalisation financière modifient, après 1975-1977, notablement le rôle de l'État. La gestion des agglomérations considérées comme les "places" économiques du nouvel espace devient la question essentielle. Elle met les pouvoirs locaux aux premières loges alors que l'État cesse de produire en abondance des logements sociaux.

Les autorités municipales ne se voient remettre par l'État aucune compétence importante en matière de logement. En cette matière, la répartition des compétences change peu. Ce qui change, c'est la logique d'intervention : l'autorité municipale se voit confier le soin de veiller à la résolution de la question du logement premièrement telle qu'elle se pose localement et deuxièmement en "recyclant" le parc existant soit par ses propres moyens soit par des crédits étatiques alimentant des projets et programmes promus localement (plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées; programmes locaux de l'habitat, contrats de ville, etc.).

En revanche et en même temps, la commune bénéficie de très importants transferts de compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement.

Il apparaît très vite aux dirigeants municipaux que la configuration socio-politique - et donc aussi électorale - du territoire communal résulte peut-être moins de l'urbanisme pratiqué que de l'évolution du logement. C'est en quelque sorte les

décisions prises en matière de logement qui changent (ou perpétuent) la ville. Gérer le logement c'est gérer la ville.

Et gérer ce n'est pas appliquer abruptement des doctrines ou des normes, c'est d'abord porter attention aux moindres changements survenant dans les logements de la circonscription dont on s'occupe :

- démolitions-reconstructions-constructions;
- modification du peuplement des différents segments du parc;
- blocages - déblocages des copropriétés sensibles;
- vieillissement - rajeunissement;
- paupérisation - enbourgeoisement.

Cet observatoire municipal est prolongé d'une panoplie de processus d'intervention que l'on peut ranger en deux grandes catégories :

- la première contient les instruments classiques qui ont le logement pour objet : police de l'hygiène et de la sécurité publique (en particulier, la police des immeubles menaçant ruine), lancement d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou de résorption de l'habitat insalubre, contrôle des entrées dans le parc d'habitat social géré par des organismes municipaux ou proches de la municipalité, infléchissement du plan départemental de logement des personnes défavorisées, élaboration du programme local d'habitat...

- le deuxième contient d'autres instruments moins classiques et parfois moins institutionnels :

- pressions sur les logeurs privés institutionnels qui ont toujours de bonnes raisons d'entretenir de bonnes relations avec la municipalité;
- utilisation détournée du droit de préemption et de la procédure du permis de construire pour décourager les "mauvais" projets;
- facilités de toutes sortes en faveur des "bons" projets;
- utilisation des moyens d'ordre urbanistique afin de corriger ou dynamiser le marché du logement.

Ce dernier point mérite quelques explications. Si la commune ne dispose pas de compétences de première grandeur en matière de logement, elle détient de vastes pouvoirs d'urbanisme et d'aménagement. Bien des communes arrivent par

exemple à compenser la médiocrité d'un habitat par une bonne desserte (voirie, jardin, école...) dudit habitat et par le renforcement de son intégration à la ville existante (facilité d'accès au reste de la ville, qualité et faible coût des transports, continuité physique...). De la sorte un quartier populaire formé d'habitat tiers au sens de la présente étude peut continuer à remplir sa fonction sociale (loger les pauvres, loger ceux qui n'ont pas accès aux autres formes d'habitat...) sans entrer dans la marginalité urbaine.

Cette gestion municipale immédiate et en temps réel du logement a l'immense avantage d'être fondée sur un très grand réalisme. Une commune qui souhaite conserver de l'habitat-tiers dévalorisé parce que l'économie locale en a besoin et parce qu'aucune solution de remplacement ne lui semble faisable, sait et peut y parvenir. Face à une telle situation, l'État ne pourrait pas prendre d'autres décisions que l'éradication de cet habitat par application de quelques "indices d'insalubrité" et par son remplacement par quelques belles habitations à loyer modéré.

L'État (français en particulier) est un appareil dont la légitimité est fondée sur la rigueur technique et juridique incarnée par une pensée "carrée", impartiale, entièrement normée, peu encline à prendre en compte les circonstances de temps et de lieu, porteuse d'une certaine idée de la modernité...que ses agents aiment à opposer aux pratiques des autorités locales, trop souvent opportunistes, toujours tentées de composer avec les forces sociales en présence, prêtes à sacrifier la raison à la réélection comme si le désir de se maintenir aux affaires était essentiellement pervers (il est vrai que les commis de l'État exercent leur sacerdoce sans craindre la moindre contestation plébéienne) et que ce maintien ne passait pas par la gestion d'une alliance socio-politique.

Ce sont précisément ces qualités de réalisme et de "localisme" (sens du local) que les tenants de la mondialisation apprécient au plus haut point. Dans leur désir d'enjamber l'État, les voilà en situation de faire des municipalités les gestionnaires de la vie quotidienne, notamment urbaine, capables d'assurer l'ordinaire de la vie en société, (les grands acteurs de la scène mondiale se présentant comme en charge du reste : du progrès et de l'avenir du monde civilisé).

Ces critiques et louanges tout aussi excessives les unes que les autres sont la marque d'une évidence montée en puissance des capacités locales à gérer la ville

et l'habitat. Les innovations législatives récentes marquent un retour de l'État comme censeur, contrôleur et financeur de la politique urbaine municipale. Il est encore trop tôt pour en apprécier les effets. Reste cette évidente habileté des autorités locales à gérer autrement l'habitat et le logement.

Parmi les réformes annoncées, celle qui dote les agglomérations urbaines d'une administration "communautaire" solide, est d'une très grande importance pour notre matière. On peut espérer que cet échelon territorial pourra coïncider dans la plupart des cas avec le bassin versant d'habitat, véritable ressort d'une efficace gestion locale du logement.

Partie 5

Vue d'ensemble de l'habitat-tiers Tentative de caractérisation

- 5.1. La fin d'une occultation et d'une diabolisation
- 5.2. Principales formes habitationnelles et urbaines
- 5.3. Population logée : revenus, insertion économique, statut
- 5.4. C'est la gestion qui fait l'habitat tiers.
- 5.5. Originalité des formes de gestion
- 5.6. Une logique de consommation
- 5.7. Retour sur les normes

5.1. La fin d'une occultation et d'une diabolisation

En cinquante ans, la *"pensée sur le logement"* (si l'on peut dire ou écrire) a accompli une sorte de cycle qui nous permet d'y voir beaucoup plus clair, et sans doute de contribuer au renouvellement de cette *"manière de voir"*.

Cette pensée était fondée sur l'opposition entre le taudis-bidonville et le logement social (HLM et aidé). Il s'agissait de transférer le peuple du premier dans le deuxième tout en confortant le triomphe du salariat par la généralisation du logement social.

Le succès de cette pensée n'est que partiel : les bidonvilles et les taudis manifestes ont été rayés de la carte ; le logement social a contribué de façon déterminante à dénouer la crise du logement ; mais le logement social ne résout pas la question du logement qui ne se présente plus comme la conséquence foncière, urbaine, habitationnelle... d'une trop forte expansion du salariat défiant l'intelligence et l'imagination techniques, économiques, sociologiques, financières... d'un appareil d'État en retard sur l'évolution de l'infrastructure technique, économique,...

La formule *"habitat tiers = taudis + bidonvilles ; logement social = logement moderne"* a servi de mot d'ordre pour la phase ascendante du cycle cinquantaire qui s'achève mais n'est pas efficace à ce jour qui est profondément marqué par la crise du logement social et la recherche balbutiante de nouvelles formes d'habitat mieux adaptées aux nouvelles conditions économiques.

On acceptait que cette ancienne formule de caricaturer l'habitat tiers, lui donner les traits du taudis et du bidonville. Car cette exagération pouvait passer pour une sorte de pieux slogan destiné à encourager les promoteurs du logement social à mener leur croisade, à produire beaucoup de logements, commodés et agréables, pas chers, pour tous... .

Cette occultation de l'habitat tiers, sa diabolisation ne sont plus justifiables. L'habitat social n'est plus un mythe ni le but d'une croisade. On est aujourd'hui capable d'identifier cet habitat tiers comme un habitat parmi d'autres, en même temps qu'il apparaît, aujourd'hui après tous les assauts qu'il a subis dans ces cinquante dernières années, en quelque sorte "indestructible". Cette persévérance est le signe d'une permanence de ses fonctions sociales, qui amène à réfléchir.

5.2. Formes habitationnelles et urbaines

Principales formes habitationnelles (rappel)

- Groupe 1**
- hôtel meublé, garni
 - foyer privé mal entretenu ou en situation d'auto-gestion prolongée;
 - bâtisse, entrepôt ou baraque en cœur d'îlot ou en fond de cour, parfois organisé en dortoirs ;
 - chambre de bonne et pièce isolée ;
 - pièce non isolée et hébergement domestique non déclarés
- Groupe 2**
- immeuble de rapport construit avant-guerre, locatif ou en copropriété, peu, pas ou mal "modernisé" ;
 - pavillon construit avant-guerre, en location ou occupé par son propriétaire, peu, pas ou mal modernisé et situé dans des contextes urbains dévalorisants ;
- Groupe 3**
- petit immeuble collectif construit dans les années 60 ou 70 en copropriété, habité par les copropriétaires et/ou par des locataires, encore assez "présentable" mais qui devrait faire l'objet d'une campagne conséquente de travaux de l'ordre du gros entretien ;
 - grandes copropriétés des années 60-70 à la dérive, parfois situées sur le bord des ZUP ou même des premières ZAC afin de contribuer à la diversification sociale des grands ensembles ;
 - maison individuelle en secteur périurbain, en situation difficile située dans des lotissements spécialement destinés à recevoir

bénéficiaires des prêts PAP et que l'urbanisation ultérieure n'a pas valorisés ;

- Groupe 4**
- ensemble HLM sous-prolétarisé ou qui échappe, pour un temps plus ou moins long, au pouvoir de gestion et de contrôle de son propriétaire ;
 - foyer financé sur crédits publics ou patronaux, en rupture avec son gestionnaire officiel.

Principales formes urbaines (rappel)

Une bonne partie de l'habitat tiers se situe dans la ville existante qu'il s'agisse des quartiers intra-muros ou des noyaux urbains des faubourgs (l'autre partie est formé du péri urbain). Il contribue fondamentalement à la mixité de la ville (dans ses parties non bourgeoises). Il appartient à des espaces urbains qui assument sans effort particulier une fonction d'intégration sociale et urbaine, dans les zones spatiales-foncières que les choix bourgeois et les choix patrimoniaux n'ont pas appréciées (valorisées), ou dans des recoins dépréciés de zones plus prestigieuses.

Le péri urbain, pour le reste, compte quelques étendues de maisons individuelles groupées ou non construites grâce à des aides publiques, qui sont en situation de dépréciation foncière et immobilière.

5.3. Population logée : revenus, insertion économique et statut

L'habitat populaire abrite une population de propriétaires-occupants et de locataires qui semblent disposer de revenus comparables à ceux de la population de l'habitat social, tout au moins de l'habitat HLM. Des différences existent mais elles sont difficiles à cerner précisément. Dans leur globalité, ces populations se ressemblent. Ce qui peut faire dire que les deux habitats logent le peuple et ont tous deux vocation à être qualifiés de populaire¹.

En revanche, de nettes distinctions sont visibles quant à leur modes d'insertion économique : instabilité des revenus, activité individuelle d'entreprise, travail à

¹ voir Annexes, cahier VII. Données quantitatives, pp. 209-240.

domicile, flexibilité et mobilité érigées en système, pluralité d'emploi et d'employeurs ou de clients, parfois même informalité totale ou partielle de l'activité, importance de la fonction marchande (achat pour revendre) et foraine (le stock est embarqué dans un véhicule qui va de point de vente en point de vente)... semblent caractériser la population de l'habitat-tiers.

La population de l'habitat-tiers est en quelque sorte mal connue par définition. La population de l'habitat social est au contraire réputée parfaitement connue car la plupart des critères de l'éligibilité des ménages au logement social sont définis par des textes : composition de la famille, revenus, employeur. Aux critères "légaux" s'ajoutent d'autres critères non légaux soumis à l'appréciation des propriétaires-bailleurs, qui tendent à définir une sorte de profil de l'habitant de référence : permanence et qualification de l'emploi, stabilité du domicile, appartenance culturelle...

Du point de vue culturel, il faut distinguer entre les "*vieux*" locataires des HLM et les nouveaux. Les vieux locataires sont le produit d'une politique d'accueil antérieure qui a été assez souvent indifférente aux aspects culturels (religion, origine, relations familiales, relations de la famille-ménage avec la famille étendue, familles nombreuses, origine régionale,...).

Dans la dernière période, depuis une petite dizaine d'années, les candidats culturellement marqués semblent avoir peu de chances de triompher. Ce qui les rejette vers l'habitat-tiers. De nombreux groupes sociaux d'origine étrangère arrivés récemment sont peu présents dans la population HLM mais dominants parmi les groupes d'étrangers logeant en habitat-tiers (par exemple : Turcs, Tamouls, ex-Yougoslaves,...). En général, cet habitat-tiers compte une part importante de gens culturellement marqués, se situant en dehors de la clientèle ex-coloniale française, massivement présente sur le territoire durant la période 1960-1970.

Il faut donc opposer ici les populations du logement social et du logement-tiers principalement du point de vue de leur statut, en tenant compte de l'histoire. En gros, on peut dire que tant que le logement social s'est senti en état de loger la population ouvrière, employée et salariée, il l'a fait sans se préoccuper d'autres critères. En revanche, dès que la logique patrimoniale a tendance à s'imposer aux lieu et place de la logique sociale, les critères liés au statut social et culturel

reprennent le dessus et viennent s'ajouter aux critères liés à l'insertion socio-économique.

5.4. "C'est la gestion qui fait l'habitat tiers".

Il est très difficile de caractériser l'habitat-tiers par son anormalité constructive et urbanistique. L'habitat-tiers n'a pas été construit illégalement ou clandestinement, au mépris de toutes les règles d'urbanisme et de construction... L'immeuble de rapport construit au début du siècle aux portes de la ville pour loger les ouvriers des manufactures voisines a été édifié légalement. S'il est devenu aujourd'hui un immeuble 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 cette direction : il a toujours accueilli des gens pauvres, il a été administré, entretenu et conservé (selon les trois vocables utilisés par la loi sur la copropriété) au moindre coût, il n'a bénéficié d'aucune amélioration ni d'aucun perfectionnement...

A contrario, le même immeuble de rapport intégré à un quartier "désindustrialisé" puis investi par une classe moyenne-supérieure qui lui trouve toutes sortes de qualités urbaines, aura pu suivre un itinéraire inverse. Le voilà en situation d'accueillir une population aisée, administré et entretenu avec soin, pourvu d'un ascenseur...

La paupérisation ou au contraire l'embourgeoisement de l'immeuble est le fait de la gestion qu'il subit (affectation sociale ou peuplement ; administration-entretien-conservation ; amélioration ; perfectionnement) et cette gestion dépend étroitement du standing du quartier d'appartenance.

De la même façon, il est des immeubles architecturés très bourgeoisement, sinon aristocratiquement, qui se transforment en immeubles de rapport bas de gamme ou même en taudis en raison du seul déclin du quartier.

Cette constatation "c'est la gestion qui fait l'habitat-tiers" ne vaut que dans les limites que définit l'histoire de la politique du logement. Dans d'autres pays — la

plupart des pays du Sud mais aussi dans certains États de l'Europe du Sud comme le Portugal — l'habitat-tiers, ni résidentiel ni social, est formé de deux branches :

- l'habitat-tiers tel que défini plus haut ;
- l'habitat-tiers hors la loi formé de bidonvilles, d'habitat précaire ou illégal, de pseudo-villages péri-urbains construits en quelques semaines à l'abri d'un talus...

La politique française du logement a éliminé cet habitat hors la loi dont l'intégration urbaine puis l'amélioration immobilière a été jugée en son temps impossible, ou peut-être même impensable.

5.5. Originalité des formes de gestion

La gestion de l'immeuble occupé par le propriétaire ou le copropriétaire

On peut dire que cette gestion est en équilibre instable. Le principe est celui de la gestion par soi-même : on fait beaucoup de choses soi-même ; on sait se contenter de ce que l'on a ; on use des choses avec précaution ; on redoute l'intervention de personnes — nouveaux copropriétaires ou nouveaux locataires — venant perturber les relations des gens entre eux et des gens avec l'immeuble. On redoute aussi d'avoir à solliciter l'intervention de professionnels qui ne manqueront pas de penser autrement et de facturer au prix fort. On fait donc le minimum de réparations au point de mettre en danger le bâtiment et rien pour le moderniser, sauf parfois quelques améliorations programmées par la puissance publique et dûment subventionnées. Hormis ces programmes dont l'impact est assez faible, la gestion de l'immeuble se caractérise par son extrême conservatisme et sa myopie qui reflète sans doute l'état d'esprit des copropriétaires et surtout leur fragilité économique. Il suffit que la copropriété concerne un de ces grands immeubles dits modernes et c'est la catastrophe assurée.

Immeuble locatif

La gestion de l'immeuble locatif s'organise par référence à deux modèles apparemment contrastés. Il arrive que le propriétaire bailleur soit aussi âgé et aussi timoré que le propriétaire résident, et passe avec ses locataires une sorte d'accord

implicite d'inaction mutuelle et réciproque. On s'entend pour ne pas troubler l'état des choses.

Il arrive aussi que le propriétaire bailleur s'attache à tirer le plus grand profit de son immeuble. Il est presque toujours capable de sacrifier la pérennité du bâti et des équipements à l'obsession du gain immédiat. Ce comportement peut conduire l'immeuble à la taudification qui ne sera pas forcément dommageable dans la mesure où on peut tirer profit d'un taudis à la condition de changer de manière de gérer et surtout d'augmenter la densité d'occupation.

Habitat individuel aidé en déshérence sociale

Lorsque les aides à l'accession de maisons individuelles deviennent inopérantes et que les accédants ne peuvent plus faire face, c'est une logique de l'échec qui prévaut :

- on se terre chez soi en laissant le jardin à l'abandon ;
- on loue — illégalement — à n'importe qui et à n'importe quelle condition ;
- on disparaît...

Au rêve d'une sorte de *petite patrimonialité* (accéder à un bien immobilier même modeste et le transmettre à ses enfants "pour qu'ils ne partent pas dans la vie sans rien") succède une sorte d'abandon qui livre presque sans délai la maison sur le marché de l'habitat tiers.

5.6. Une logique de consommation

La gestion de l'habitat-tiers se caractérise de deux manières différentes selon le mode d'occupation de cet habitat.

L'habitat-tiers occupé par son propriétaire (propriétaire ou copropriétaire) est géré par application d'une sorte de principe d'**économie viagère**. Tout est fait pour que l'habitation subsiste au moindre coût comme habitation aussi longtemps que l'habitant est en vie. La gestion n'est pas la gestion d'un patrimoine (*grande*

patrimonialité bourgeoise insistant sur la transmission d'un ensemble de biens de génération en génération — qui d'ailleurs est de filiation aristocratique — ou "*petite*" *patrimonialité* de l'accession dont on vient de parler). Le principe d'une gestion patrimoniale est celui de la préservation coûte que coûte du standing social du bien, et sans doute plus de ses apparences que de sa réalité intrinsèque.

L'habitat-tiers locatif est géré selon un mode ultra-marchand. On ne cherche même pas à préserver la capacité du capital à produire un revenu et à reproduire sa valeur . L'entretien n'est pas fait. Le bien est proposé à qui peut payer. Plus l'immeuble se dégrade plus le prix baisse. On n'hésite pas alors à faire payer moins par tête tout en augmentant la densité d'occupation afin que le revenu locatif se maintienne.

Cette gestion distingue fondamentalement l'habitat-tiers de l'habitat locatif HLM ou assimilé, imprégné d'un **principe de socialité normée** par toutes sortes de règles institutionnelles. Ce principe de socialité a tendance aujourd'hui à s'effacer au profit d'une **gestion domaniale** dans laquelle la préservation du bien compte autant que sa fonction sociale (le parc immobilier d'un organisme HLM n'est pas un patrimoine privé que son propriétaire gère et transmet librement, privativement; Les immeubles HLM sont des biens domaniaux que leur propriétaires ne peuvent gérer comme ils l'entendent) .

Cette gestion ultra-marchande se distingue également de la **gestion commerciale** des grands propriétaires comme les compagnies d'assurance dont la préoccupation est de tirer un taux de rendement convenable du capital investi.

Si l'on oppose les grands principes de gestion de l'habitat résidentiel et de l'habitat social (patrimonialité, socialité/domanialité, commercialité) à la gestion de l'habitat-tiers, on la voit se caractériser par la recherche d'un rendement maximum en terme de jouissance par le propriétaire occupant et en terme de rendement monétaire immédiat au profit du bailleur, au risque d'une dépréciation à terme du capital investi. Cette recherche du rendement se caractérise par une administration immobilière non raisonnée, intuitive, subjective, informelle, et par une capacité d'adaptation aux segments les plus populaires du marché du logement en même temps que par l'inscription de l'immeuble dans une dynamique de taudification ou, au moins, de dégradation.

Cette dégradation, la gestion HLM empreinte de socialité, peut passagèrement la tolérer dans ses propres immeubles et ce afin de continuer à faire remplir aux immeubles en question leur fonction sociale, jusqu'au moment où la dépréciation aura atteint un niveau inquiétant. Ce qui obligera le gestionnaire à décider le lancement de travaux de réhabilitation (que l'on pourra analyser comme la recherche d'une nouvelle socialité ou au contraire comme l'expression d'un souci de pure domanialité).

Tout se passe comme si le principe de la gestion de l'habitat-tiers reposait sur une sorte de fiction d'un habitat à consommer.

5.7 Retour sur les normes

Ces références aux normes nous amène à nous interroger sur la notion même de norme.

La formation historique des normes

Dans la politique du logement, les normes moyennes résultent de la convergence des normes de droits et des normes de marché. La formation historique des normes permet de comprendre comment se définit le logement social moyen. Quatre famille de normes concourent à cette définition ; elles sont toutes marquées par la situation historique de la fin du 19^{ème} siècle.

Les normes hygiénistes sont des normes sociales, on les retrouve dans l'urbanisme haussmanien et dans les préconisations des premiers HBM ; elles sont très fortement présentes dans les CIAM et la Charte d'Athènes. Elles concernent la santé physique, peur des épidémies et bonne santé des travailleurs, mais peut-être encore plus de la santé morale des classes laborieuses, ces classes dangereuses qui campent dans les cités.

Les normes de confort sont des normes de marché. Elles concernent la surface, les équipements intérieurs au logement et les équipements de proximité. Elles reflètent l'usage considéré comme normal en partant de ce que le marché peut offrir comme produit à des prix accessibles pour la demande. La démarche

normative est une démarche correctrice ; elle se détermine par rapport à la manière dont le marché traduit l'usage et le transforme en demande.

Les normes constructives et de sécurité dans les bâtiments, sont des normes industrielles. Elles sont déterminées par l'état des techniques et des processus de production. Mais elles sont aussi nécessaires pour la modernisation industrielle ; la fixation des normes et la standardisation sont une des conditions des productions de masse. Elles permettent dans un premier temps la concurrence et dans un deuxième temps de la concentration de la production. Elles sont liées au marché dans la mesure où elles déterminent les prix de production. Il faut noter aujourd'hui dans ce domaine le débat autour du principe de prudence porté par le développement durable et la démarche écologiste.

Les normes de police et de sûreté sont des normes étatiques. Elles traduisent la priorité donnée au maintien de l'ordre public. Elles sont aujourd'hui largement du ressort des collectivités locales à qui il revient de trouver le point d'équilibre et la manière de prendre en compte la tension entre la garantie de sûreté et la garantie des libertés.

A partir de 1953, les normes du logement social s'imposent comme référence pour le logement et la grille d'équipement devient une des références de l'urbanisme opérationnel.

Les normes de gestion deviennent prédominantes

Les normes ne sont pas contraire au marché, elles lui sont même nécessaires. L'utilisation des normes dans les politiques publiques introduit une nouvelle dimension. La normalisation est une des formes de la régulation publique du marché. Si elle est généralement moderniste, elle n'est pas en soi " progressiste ". Elle ne peut pas être imposée sans contraintes

Une politique normative peut se traduire par la reconnaissance de droits pour les habitants et les citoyens. La caractérisation des normes dépend des situations et des rapports de forces. Et d'abord, des rapports de forces entre entreprises concurrentes. Une entreprise qui a réussi à imposer sa norme de production, et à la

faire reconnaître par les pouvoirs publics comme norme de consommation et d'équipement, a imposé son pouvoir.

Dans beaucoup de cas, et dès qu'il est question des droits des personnes et des droits sociaux, les luttes sociales participent à la formation des normes. Les luttes urbaines ont produit une grande partie des normes urbaines, comme les luttes syndicales ont fortement contribué au droit du travail. Aujourd'hui, les associations de consommateurs et les associations écologistes jouent un rôle grandissant dans la régulation des marchés.

Dans le cas du logement, la démarche normative a joué un rôle essentiel, surtout dans le contexte du compromis social de l'après-guerre. De plus, l'autonomie du secteur HLM, du fait de la logique d'accès fondée sur l'attribution et sur des critères correctifs du marché, a permis à la démarche normative de jouer à plein. Le logement social était à la pointe de la modernité urbaine et architecturale, industrielle et sociale.

Ces normes n'étaient pas extérieures au marché, elles l'ont anticipé. Dès les années soixante, les normes de logement ne permettaient plus de distinguer, dans la production de logement neufs, les logements sociaux des logements aidés et même des logements standings. Il n'en est évidemment pas de même pour les logements existants et particulièrement pour l'habitat tiers. La dérégulation et la banalisation ont accru le rôle du marché par rapport aux normes et aux droits.

Les normes de gestion sont devenues prédominantes. D'autant que la gestion et la reproduction du parc existant l'emportent sur la production de nouveaux logements. La gestion immobilière et la gestion urbaine sont devenues des formes de production. Parmi d'autres facteurs, on peut le vérifier à travers l'évolution des charges ; la continuité entre entretien, gros entretien et investissement ; l'obligation de " mise aux normes " complète pour toute réhabilitation partielle.

Cette évolution est sensible dans le système HLM. La norme de gestion organisée autour de l'équilibre des comptes a largement modifié la gestion des attributions. Cette évolution accroît l'autonomie relative des opérateurs : administrations ; collectivités locales ; gestionnaires HLM ou privés ; associations

Un habitat hors-normes : normalité et ajustement

Il y a des personnes et des catégories sociales groupes qui ne peuvent avoir accès au logement social, au logement aidé, au logement standing. Ils sont exclus de l'habitat défini par les normes publiques et privées qui caractérisent un habitat admissible.

Les aides au logement corrigent la possibilité d'accès par le marché " normal ", nombreux sont ceux qui n'y trouvent pas un logement. S'ils n'ont pas accès aux procédures d'attribution de logement social, il leur faut donc rechercher un logement hors-normes, anormal. Mais, quand on parle d'habitat pauvre, on parle en même temps des habitants qui sont pauvres et des logements qui sont insalubres. L'exclusion est sociale (revenu stable et suffisant) et urbaine (emploi, équipement, centralité)

La question posée est celle de l'ajustement entre une population en forte mobilité (statut social, revenus, migrations, identités culturelles) et un parc de logements avec son inertie et ses motivations

L'édiction de normes fait partie de la gestion publique de cet ajustement. La définition d'une norme explicite une politique. La mise hors-normes est aussi politique. Dire d'un parc qu'il est hors-normes signifie qu'il doit disparaître. Que faire alors si on ne sait pas où mettre ceux qui habitent cet habitat qui a vocation à disparaître. En fait, pour beaucoup de gestionnaires et de responsables des politiques d'habitat, c'est la population concernée qui est hors-normes, anormale, plus que le parc de logements.

Dans la recherche action menée par ACT Consultants sur le Domaine des Hautes Haies à Creil, le gestionnaire privé considérait que la dégradation des bâtiments était liée à l'origine sociale et culturelle des habitants. Toutes les enquêtes menées ont démontré que cette population était la même que celle des autres ensembles de Creil. Quand les négociations ont commencé avec les responsables du logement social de Creil pour la reprise et la réhabilitation de l'ensemble, le gestionnaire public nous a déclaré : " je veux bien reprendre les bâtiments mais à condition de virer tout le monde ; seuls ceux qui montreront patte blanche pourront être repris ".

La liaison entre norme et normalité est ancienne. (C'est en 1759 qu'apparaît l'adjectif normal et en 1834 le concept de normalité – Canguilhem). Ceux qui ne sont pas dans la norme relève de la logique de l'assistance sociale et de l'humanitaire. comme l'ont montré remarquablement René Ballain et Elisabeth Maurel, ce qui est inquiétant c'est que la politique sociale du logement est de plus en plus marquée dans son vocabulaire, sa conception et ses méthodes par les politiques du handicap. Si quelqu'un n'arrive pas à se loger normalement, c'est qu'il n'est pas normal ; s'il est handicapé, il faut donc le traiter comme tel.

Les habitants reconnaissent la légitimité des normes, mais ils n'acceptent pas qu'on les impose, sans négociations. Surtout quand ces normes leur apparaissent comme un moyen de les expulser. Toute démarche normative imposée accentue la rupture entre participation et technocratie

S'il est difficile d'accepter que les normes servent à normaliser les habitants, on ne peut accepter non plus la seule réduction des normes comme moyen d'assurer l'ajustement. La Banque Mondiale dans les débats sur la restructuration des quartiers propose souvent de réduire les normes, voire de les supprimer pour laisser jouer le marché. De la même manière que la suppression du salaire minimum est supposée créer le plein emploi. Ainsi, peu importe qu'un logement soit minuscule et sans équipements, si c'est une condition d'accessibilité et que les ménages puissent ainsi le payer et se loger.

Par rapport à l'utilisation des normes pour ajuster la demande à la production, plusieurs positions sont également dangereuses :

- élevons les normes, c'est le sens du progrès et de l'histoire, et faisons appliquer la loi
- édictons des règles, elles s'appliqueront d'elles mêmes ; si elles ne sont pas suivies, nous n'y pouvons rien
- chacun à sa place, chacun dans sa case, on ne bouge pas sans raison
- tout bouge, pas la peine de s'en faire, le marché ajustera tout cela

Les normes ne sont pas des dogmes, il n'y a pas de vérité en soi, les solutions dépendent des situations.

Partie 6

Pistes de recherche et d'intervention

6.1. Pistes

6.2. La question du logement et le droit au logement

A l'issue de cette recherche exploratoire, nous pouvons pointer les pistes et après un retour sur les questions en débat, nous explorerons quelques pistes de recherches et d'interventions. Nous concluons par une ouverture sur la question du logement et sur le droit au logement.

6.1. Pistes de recherches et d'interventions

Problématiques et questions en débat

Toutes nos interrogations s'organisent autour de la garantie du droit au logement. Nous partons d'un préalable : on peut garantir le droit au logement. Le droit au logement pour tous implique une attention particulière pour ceux qui en sont privés et ceux qui sont mal logés. Partir de l'accès au logement pour ceux qui ont le plus de difficultés à y accéder, c'est changer la perspective et éclairer d'un jour nouveau l'étude de l'ensemble du secteur du logement. L'habitat tiers nous sert d'analyseur de l'ensemble de la question du logement.

Rappelons les questions en débat :

- ☐ Une partie des couches populaires est durablement, structurellement exclue de l'accès au logement considéré comme normal. Avec l'emploi, le logement est une des formes majeures de l'exclusion.
- ☐ La ségrégation urbaine redouble les différenciations sociales et structure la pensée urbaine. Il n'y a pas de solution à la question du logement en dehors de la prise en compte de la ville.
- ☐ Le logement social est en crise : il devrait loger tous ceux qui en ont besoin ; il n'y parvient pas et ne s'organise pas pour cela. Il n'a pas été prévu pour cela et son évolution l'éloigne de plus en plus de cette fonction d'accueil des couches sociales les plus défavorisées.
- ☐ Le marché reste la référence dominante au niveau des politiques et hégémonique au niveau des idées. Les mécanismes de marché déterminent le foncier et le financement.

- L'intervention publique reste considérable, tant du point de vue des moyens d'intervention qu'au niveau des systèmes de régulation. Pourtant, l'Etat ne s'autorise plus à affirmer son rôle et ne se considère plus en mesure d'intervenir à l'échelle des problèmes rencontrés. Ce qui est en cause ce sont les modalités d'interventions publiques.

Dans le cas de la France, le modèle dominant est celui du rapport entre le salariat, en tant que statut social, et le logement. Il donne une importance stratégique au secteur du logement social. La crise de ce modèle est celle du salariat (précarisation, exclusion, inégalités) et de ses représentations (car il y a peu, lorsque même les plus pauvres n'avaient pas accès au logement HLM, on pouvait se dire plus ou moins explicitement que leurs enfants, eux, y auraient accès).

Une première caractéristique de cette crise est la globalisation financière et ses conséquences sur les politiques de financement public.

Une deuxième caractéristique de cette crise se joue autour du marché foncier, de son inertie et de ses amplifications, de son rôle dans la ségrégation urbaine.

Une troisième caractéristique de cette crise se manifeste dans l'évolution des quartiers et des villes.

Une quatrième caractéristique de cette crise se concrétise à travers la diversification des acteurs et des opérateurs : administrations, municipalités, entreprises, associations, gestionnaires. Elle apparaît dans les réponses populaires et citoyennes à la question du logement et de la ville.

Pistes de recherches

Le marché du logement est composé des trois secteurs : logement standing, logement social et habitat tiers. On ne peut traiter l'un sans traiter les autres. Il faut tout d'abord reconnaître les vertus propres de chacun, et d'abord de l'habitat tiers ancien qui, même lorsqu'il n'est pas confortable, est un habitat d'accueil et d'insertion incomparable.

La première direction de recherche porte sur cette reconnaissance des vertus propres de cet habitat tiers que l'on ne mélangera pas à des considérations

morales sur la sur-occupation, sur les pratiques des marchands de sommeil, sur le manque d'hygiène que l'on ne confondra pas avec le réel péril (saturnisme, effondrement, incendie,...). On devra considérer que là où la mixité existe, il n'est pas raisonnable de la détruire tant il est difficile de la reconstruire ailleurs. Ce qui conduit à ne pas accélérer la gentrification des quartiers anciens par le moyen de décisions, programmes, règlements et opérations publiques. Ce qui conduit aussi à définir les conditions dans lesquelles on peut améliorer l'habitat tiers ancien (sa gestion, son confort, sa mise sur le marché locatif...) sans modifier inconsidérément sa destination sociale, ni "vers le haut" ni "vers le bas".

La deuxième direction de recherche pourrait prendre pour objet le constat d'adaptation de ces pratiques à certaines des données actuelles de la globalisation sociale et économique. Il permettrait d'éclairer la définition des conditions qui devraient permettre à l'habitat social public de développer les mêmes aptitudes afin de relayer, et même remplacer, certaines catégories d'habitat tiers particulièrement dégradées, et ce en renouant avec la tradition du logement bon marché d'autrefois.

La troisième direction de recherche pourrait se consacrer à l'analyse des conditions dans lesquelles l'habitat pavillonnaire de la grande périphérie a été ou n'a pas été jusqu'ici intégré dans la ville, et donc valorisé de ce fait, ainsi que les leçons d'expériences positives que l'on peut en tirer pour en faire part aux décideurs politiques.

La quatrième direction de recherche porte sur la confrontation des différentes approches qui permettent de définir l'habitat tiers : logement hors-normes, logement populaire, parc social de fait.

Pistes d'interventions

Les interventions sont de plusieurs natures : au niveau de la définition, des modalités et des procédures des politiques de l'habitat et de la ville ; au niveau des conceptions des projets architecturaux et urbains et de l'intervention des maîtres d'œuvre ; au niveau des pratiques opératoires et des techniques d'intervention des acteurs et des opérateurs.

En préalable, nous pouvons pointer quelques propositions qui relèvent de la remise en cause de quelques évidences et de l'affirmation de quelques principes. Citons dans ce cadre :

- ☐ Remettre en cause les idées reçues sur la définition du parc social de fait et le progrès qu'engendrerait nécessairement sa modernisation.
- ☐ Penser le changement social et urbain en termes de transition et de cheminement et non en termes d'optimum.
- ☐ Accepter le droit pour les habitants de résister aux expulsions sans relogement ou avec relogement inacceptable.
- ☐ Maîtriser l'amélioration, savoir jusqu'où on peut accepter la dégradation et à quelles conditions.
- ☐ Accepter la négociation individuelle et collective et le droit au recours.
- ☐ Accepter la diversité des parcs et des offres; penser globalement le parc de logements dans ses différentes composantes.
- ☐ Admettre qu'il est possible de garantir le droit au logement.
- ☐ Soutenir les associations intermédiaires, non pas comme accompagnateurs sociaux mais comme producteurs d'accès au logement.
- ☐ Ajuster les méthodes d'intervention : rénovation, réhabilitation, mise en attente ou en transition" et définir une cohérence dans les procédures (instruments fonciers, ANAH, PACT, etc.).

Quelques conclusions peuvent être avancées ; elles pourraient être opératoires. Citons : la nécessité d'accepter une analyse de la réalité qui se dégage des anciennes représentations ; la reconnaissance du rôle du parc social de fait ; la mise au point des procédures de maintien dans les lieux et d'interdiction d'expulsions sans relogement préalable ; la progressivité des opérations de réhabilitation ; la gestion du parc à l'échelle du quartier et de la ville ; la gestion de réserves d'habitat tiers analogue à la réserve pour équipements ; le maintien d'une diversité des parcs dans les quartiers ; la reconnaissance de la production, de mobilités patrimoniales et locatives dans les trajectoires d'accès au logement ; la reconnaissance de la production d'accès au logement faisant converger associations, collectivités locales et gestionnaires du logement social.

En résumé : subordonner, dans les politiques de l'habitat, la gestion et la transformation du parc de logements au droit au logement pour tous ; c'est-à-dire

à l'accès au logement pour ceux qui en sont démunis et à l'amélioration des conditions d'habitat, y compris de localisation, pour les mal logés.

6.2. la question du logement et le droit au logement

La " question du logement " est toujours d'actualité. Le débat entre Engels et les proudhoniens ne l'a pas épuisée. Le capitalisme peut-il loger les prolétaires ? Le marché peut-il loger les pauvres ? Une société peut-elle loger tous ses membres ? L'Humanité peut-elle loger tous les siens ?

Si, en un siècle, les questions se sont diversifiées, c'est parce que les situations se sont différenciées et parce que les échelles de temps et d'espace ont changé. La question centrale reste la même : le logement pour tous est-il possible dans les sociétés contemporaines ?

L'affirmation du droit au logement pour tous est une réponse de principe. C'est la meilleure manière aujourd'hui d'interroger la question du logement. C'est aussi une des meilleures façons d'interroger la question des droits.

Le droit au logement est stratégique parce que le logement est stratégique. Il fait partie des besoins fondamentaux reconnus : se nourrir, se loger, se soigner, s'éduquer. Il est directement lié à la méthode reconnue pour se procurer les revenus nécessaires à la satisfaction de ses besoins : travailler. Le logement est lié à la satisfaction des besoins fondamentaux et est lié au travail.

Le débat sur le droit au logement en sa qualité de droit économique, social et culturel soulève plusieurs questions fondamentales : quelle différence entre un droit proclamé et un droit garanti ? Quel rapport entre les droits et le marché ?

Le débat entre droit proclamé et droit garanti a évolué. Après la grande période des déclarations de la fin du 18^{ème} siècle, le débat porté par le mouvement social du 19^{ème} siècle a mis en avant l'importance des conditions qui permettraient de garantir l'effectivité des droits et la primauté du rôle de l'Etat en la matière.

Sans remettre en cause l'importance de la garantie des droits, il n'est pas inutile de rappeler l'intérêt de la proclamation des droits, en dehors même du caractère

idéologique et pédagogique de ces déclarations. Tout d'abord, dans certains cas, la société est en retard par rapport à l'Etat, en matière de reconnaissance de la légitimité de certains droits. Pensons, par exemple, aux droits des femmes dans certaines sociétés ; le problème n'est pas tant de convaincre l'Etat de le reconnaître que d'amener la société à respecter les droits reconnus par les Etats. D'autant que le droit international peut amener certains Etats à aller plus vite et plus loin qu'ils ne le souhaiteraient.

Cette question prend une importance encore plus grande dans le cas où les droits concernent une population considérée comme minoritaire ou marginale par le reste de la société. En matière de logement par exemple, pensons au logement des gens du voyage ou aux difficultés à faire accepter par la population de certaines communes, ou de certains quartiers, l'implantation de logements destinés à des populations très défavorisées ou handicapées. La déclaration d'un droit, même quand on n'a pas les moyens de le garantir complètement pour tous, est une prise de position qui peut à terme contribuer à faire évoluer les situations.

Quels sont les droits qu'il faut garantir dans une société déterminée. Evidemment, ceux que la société peut assurer. Comme le dit Mohamed Yunus, fondateur de la Grameen Bank, la banque des pauvres du Bangla Desh, le droit à l'éducation pour tous au BanglaDesh, ce n'est pas le droit pour chaque famille d'envoyer son enfant à Princeton, c'est le droit à l'éducation primaire pour tous. Les droits à garantir sont ceux qu'une société peut assumer. Mais, si elle le peut, elle le doit.

Les droits dépendent donc du niveau de développement d'une société et des choix de cette société. Pour autant, les inégalités sociales ne peuvent remettre en cause l'égalité en droit, l'égalité d'accès. Ainsi en matière de ville et de logement, l'accès au logement pour tous et l'accès aux services urbains sont déterminants. Ce sont les conditions d'accès qui concrétisent le droit au logement; le droit d'accès pour tous, c'est le droit pour chacun d'avoir accès à un logement correspondant aux normes minimales acceptables ; c'est le droit pour chacun de ne pas être empêché d'accéder à un logement.

La proposition de faire répondre aux besoins sociaux fondamentaux par le marché s'est traduite par la croissance des inégalités et de la pauvreté. Comment peut-on garantir l'accès au logement dans une économie de marché quand l'évolution des

sociétés de marché est marquées par l'approfondissement des inégalités, l'élargissement des exclusions, la montée des ségrégations sociales?

La première méthode consiste à élaborer et à imposer des normes. Les normes traduisent une situation, un compromis, une évolution du rapport de forces entre les droits et le marché. La définition des normes se concrétisent par des transferts, des subventions, des aides, des péréquations organisées par les autorités publiques.

La deuxième méthode pour garantir le droit au logement est d'intervenir au niveau de l'offre en organisant l'intervention des autorités publiques. La discussion porte sur les modalités d'intervention publiques ; sur la mise en place d'un filet social ou sur un service public de protection sociale. La protection sociale constitue un élément essentiel du compromis social. Comme l'explique Daniel Béhar, en France, l'Etat prend en charge la gestion du risque. La différence entre la gestion du risque et la gestion du handicap fonde le modèle social européen et une conception spécifique du service public. Le débat porte sur la définition du service public chargé d'assurer l'accès au logement.

La revendication du droit au logement

A quoi sert la reconnaissance d'un droit au logement s'il n'est jamais respecté ? On ne peut parler d'égalité des droits quand les pauvres en sont exclus. L'action sociale collective permet l'apprentissage des droits, les droits se conquièrent, les droits octroyés sont facilement remis en cause.

Chacun, à son échelle est responsable de la défense de l'ensemble des droits, les citoyens en tant que citoyens, les Etats en tant qu'Etats, les institutions internationales en tant qu'institutions internationales. Le mouvement associatif intervient parce que les autres, et particulièrement les pouvoirs économiques et politiques, ne le font pas ; et aussi parce qu'il a un point de vue particulier sur l'ensemble de ces questions.

Les associations qui se préoccupent de développement et de solidarité sont très soucieuses de s'attaquer à la pauvreté, de répondre aux besoins fondamentaux. Cette attention les rend sensibles aux approches des experts et des gouvernements

et à leur réalisme. Les économistes, particulièrement, sont très malheureux dès qu'on leur demande de parler des droits. Ils veulent bien discuter de la manière de réduire la pauvreté, de l'affectation des moyens, de l'amélioration des situations. Cette discussion est très importante, mais ce n'est pas la discussion sur les droits. La notion de générosité est très différente de la notion de droits. Les droits donnent du pouvoir aux individus et aux citoyens par rapport aux experts et aux gouvernements ; ils permettent d'exiger et de se battre.

La société française a aussi beaucoup changé, les pauvres et les mal-logés ne sont plus massivement majoritaires. Comment alors se faire entendre, comment échapper à la marginalisation redoublée par l'intervention des institutions caritatives et humanitaires.. D'autant que les représentations changent. On parlait hier d'exploités et il n'y avait pas de consensus sur le terme; on parle aujourd'hui d'exclus, le consensus sur ce terme est peut-être suspect.

Comment faire alors quand ces situations sont dérogatoires à un droit commun qui va en se complexifiant ? L'approche à tenter devrait consister considérer et reconnaître toutes les solutions alternatives existantes. Que l'événement devienne en quelque sorte créateur de droits et que les minorités actives puissent être entendues.

Certains proposent la reconnaissance d'un droit spécifique correspondant à des situations dérogatoires du droit commun ? Cette position n'est pas sans risque, tant la question du droit conditionne largement le rapport de l'individu à la société. Plaider pour un droit spécifique qui servirait de transition, peut s'avérer rapidement périlleux pour des individus qui risqueraient de se trouver définitivement enfermés dans un droit de second rang, a fortiori dans une société où les perspectives de croissance ne sont pas les mêmes pour tous. Comment aujourd'hui produire de la sécurité dans le marché ? Comment faire reconnaître, en situation, les droits des minorités par la société ? Le principe le plus clair et le plus efficace reste la défense d'un droit universel et égal pour tous, et la garantie de ces droits pour chacun.

D'une manière générale, le refus de la marginalisation doit être la règle. Pour qu'un statut spécifique se rapproche au maximum du droit commun, il faut d'abord reconnaître la priorité des droits de la personne avant de multiplier les dispositifs réglementaires spécifiques.

Malgré toutes ses difficultés, le mouvement associatif a joué un rôle majeur dans la mise en avant des droits et d'une culture des droits. Le droit au travail et à l'emploi devient un thème prioritaire ; le droit à la santé, le droit à l'éducation, le droit à l'épargne, le droit à l'environnement, le droit au logement sont mis en avant par des associations de plus en plus actives. Pour gagner des droits pour tous, l'action sociale collective est indispensable.

La question du droit au logement

Est-il possible de garantir le droit au logement pour tous dans une société de marché soumise à la dynamique capitaliste?

Si on considère les pays industrialisés, dans la période de 1960 à 1980, la réponse pencherait vers l'affirmative. En France, par exemple, on a été proche d'une situation de ce type et la poursuite d'une politique dans ce sens aurait pu permettre d'y arriver. La discussion reste ouverte sur les raisons qui ont conduit à changer de cap : le manque de volonté politique et la globalisation néo-libérale. Manifestement, les revendications des mouvements sociaux et les formes de régulation nouvelles ont montré, après 1920, que les rapports sociaux du capitalisme étaient en mesure d'évoluer au delà de ce qui était imaginable. La non résolution de la question du logement ne serait donc pas inéluctable.

Encore faudrait-il se poser la question de l'échelle pertinente. A l'échelle du monde, si l'on suit Immanuel Wallerstein¹, la situation se dégrade de manière relative et absolue ; la résolution de la question du logement s'éloigne. Dans ces conditions, il conviendrait de penser à l'échelle du monde. La déclaration universelle des droits de l'homme ne peut être subordonnée au droit du marché et au droit des affaires. A l'échelle du monde, si l'Humanité est capable de loger les siens, elle doit le faire. Ce défi peut être relevé. A condition d'être reconnu comme défi à relever.

Et dans la situation particulière de la société française, réaffirmons notre préalable : on peut garantir le droit au logement. On peut le garantir dans les sociétés régies par les mécanismes de marché. A condition d'en faire un objectif politique explicite,

¹ Immanuel Wallerstein, le capitalisme historique, éditions La Découverte, 1986

d'orienter en ce sens les formes de régulation des marchés, de définir les modalités d'interventions publiques correspondantes, d'apporter une attention particulière à tous ceux qui n'ont pas accès à un logement convenable et à ceux qui sont mal logés.

Appendice N° 1

Etudes réalisées par Act Consultants choisies comme références de la présente étude sur l'habitat tiers.

La recherche exploratoire sur le tiers habitat s'appuie sur une démarche faisant appel à l'évolution dans le temps et à la prise en compte de différentes situations, notamment dans les sociétés du Sud. Cette recherche a été menée en s'appuyant sur les interventions de ACT Consultants. Nous avons retenu les études qui ont constitué la base de référence et auxquelles ont participé directement cinq des participants à l'équipe urbaine de Act-Consultants (Daniel Bourdon, Sonia Fayman, Gustave Massiah, Yvonne Rossi-Cottin, Jean François Tribillon)

1999	Animation d'un diagnostic partagé dans le cadre du 'Contrat local d'accueil pour l'intégration des immigrés" de Saint Ouen l'Aumône (ville de Saint Ouen l'Aumône)
1999	Assistance méthodologique à l'équipe municipale pour le diagnostic du Contrat de Ville de Garges les-Gonesse. Ville de Garges- les-Gonesse
1999	Audit stratégique de dix associations d'Amiens nord (FAS)
1999	Audit stratégique de l'action du FAS pour l'accès à l'emploi des personnes issues de l'immigration dans le bassin de Lens-Liévin-Hénin-Carvin (FAS)
1999	Diagnostic sur l'intégration des immigrés dans le cadre de la préparation du contrat de ville 2000-2006 à Poitiers (FAS)
1999	Etat des lieux de la médiation sociale et culturelle dans neuf départements français (FIA-ISM)
1999	Etude des projets de requalifications et de restructurations urbaines dans les quartiers d'habitat social des contrats de ville de la Région Centre (DGUHC, DRE Centre et Préfecture de Région).

- 1999 Etude-action sur les stratégies d'Habitat et territoires ruraux, définition des conditions et des modalités d'interventions locales. ORHA (Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement du Nord-Pas-de-Calais)
- 1999 Evaluation de la politique de l'emploi et de l'insertion des Jeunes de l'agglomération de Dunkerque, C.U.D., Etat et Région Nord Pas-de-Calais
- 1999 Evaluation des OPAH de la région Limousin (DRE Limousin)
- 1999 Evaluation du Fonds d'Intervention HLM, Union Nationale des fédérations des Organismes HLM.
- 1999 Les services publics dans les quartiers en difficultés, en collaboration avec le groupe Re-sources Ville et habitat (EDF)
- 1999 Programme local de l'habitat de la ville de Roubaix (Ville de Roubaix)
- 1998 La participation des usagers aux services publics. EDF-GDF
- 1998 Enquête sociale sur le quartier Vaugirard, Châteauroux (Ville de Châteauroux, DDE, OPAC de l'Indre, SA HLM 2036).
- 1998 Evaluation du volet " Politique de la Ville " du contrat de Plan Etat-Région en Midi Pyrénées, Direction Régionale de l'Equipement Midi-Pyrénées.
- 1998 Evaluation récapitulative du projet 50 quartiers, GIE Villes et Quartiers
- 1998 Reconversion de la base de La Rochelle : définition d'un projet urbain ou portuaire, Ministère de la Défense
- 1997 Audit - accompagnement de l'association Nejma à Salon de Provence (Nejma – FAS)
- 1997 Diagnostic du secteur urbain au Gabon et préparation d'une stratégie et de plans sectoriels.
- 1997 Diagnostic et propositions : le Quartier du Port à Redon (35). Ville de Redon
- 1997 Elaboration d'un manuel de maîtrise d'ouvrage communale en Afrique francophone et à Madagascar (Ministères des Affaires Etrangères et de la Coopération)
- 1997 Evaluation départementale de la politique à la Ville en Seine - Saint-Denis . Préfecture de Seine - Saint-Denis.
- 1997 Le logement 9 % insertion. Utilisation par les collecteurs et population logée. ANPEEC. Directeur de l'étude.
- 1997 Les habitants de deux taudis parisiens (400 personnes dont 200 enfants) ; recherche YR

- 1997 Point de vue et logiques d'acteurs dans les OPAH. Etude effectuée dans le cadre de l'évaluation nationale des OPAH. Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH)
- 1997 Stratégies résidentielles de ménages d'origine étrangère à Champigny (Plan Construction –Réseau Socio-économie de l'habitat)
- 1996 Diagnostic social urbain, missions et profils de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale – Paris Xè quartiers des Portes Saint-Martin et Saint-Denis.
- 1996 Etude des attentes des usagers des services publics en France et en Europe. EDF-GDF.
- 1996 Etudes de partenariat entre Régions d'Afrique et Régions d'Europe.
- 1996 Evaluation de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis (Préfecture de Seine-Saint-Denis).
- 1996 Evaluation des boutiques solidarité. Fondation Abbé Pierre.
- 1996 Le devenir des associations créées par des jeunes issus de l'immigration dans les années 80 (FAS)
- 1996 Recherche sur le rôle des associations d'habitants dans les décisions d'aménagement (Plan Urbain)
- 1995 déclaration de politique urbaine du Bénin pour SERHAU-SEM (Cotonou).
- 1995 Diagnostic préalable à l'élaboration d'un projet d'insertion des jeunes par l'habitat en Seine-et-Marne. Relais Jeunes, Marne-la-Vallée
- 1995 Evaluation de la participation des habitants à l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement (Ville de St Michel sur Orge)
- 1995 Evaluation du programme 50 quartiers. CDC, UNFOHLM, DAU.
- 1995 La mixité sociale dans l'habitat : le cas de la Plaine Saint Denis (Direction régionale de l'Equipement d'Ile de France)
- 1995 Le droit des services publics et notamment le droit de la délégation de service public. EDF-GDF.
- 1995 Montage institutionnel et organisation de la gestion foncière pour l'aménagement du plateau d'Abomey-Calavi (Cotonou) SERHAU-SEM
- 1995 Programme local d'habitat d'Enghien-les-Bains (Val-d'Oise). Ville d'Enghien-les-Bains
- 1994 Evaluation des dispositifs locaux d'appui au secteur associatif (FAS)
- 1994 Evaluation des opérations d'insertion par l'habitat du groupe Logement pour Tous. Caisse des Dépôts et Consignations et Logement pour Tous
- 1994 Evaluation dynamique du programme de développement social urbain de la SCIC du point de vue de l'accueil et du maintien dans le logement social de ménages en difficultés (SCIC DSU).

- 1994 Schéma d'aménagement régional de la Corse pour la Préfecture de Région.
- 1993 Etude-action sur l'appui aux associations participant à la politique de la ville et à la promotion de la citoyenneté (Conseil Régional du Nord-Pas de Calais)
- 1993 Evaluation du PACT Urbain des quartiers sud-est de l'agglomération du Havre. Evaluation SIVOM 1991. AURH
- 1993 La fonction de médiation dans les associations de femmes africaines en Ile-de-France, en Haute-Normandie et en Normandie (FAS)
- 1993 Le reste-à-charge logement des ménages modestes et défavorisés dans le Nord-Pas de Calais (Observatoire Régional de l'Habitat)
- 1993 Les actions de rééquilibrage social financées par la participation patronale au logement dans quelques opérations de réhabilitation (ANPEEC)
- 1993 L'intervention du public dans le service public : étude comparative France, Belgique, Allemagne, Grande Bretagne (EDF-GDF Services)
- 1992 Bilan-Diagnostic de la situation des populations issues de l'immigration dans le pays de Montbéliard (District Urbain du pays de Montbéliard).
- 1992 Budapest : croissance urbaine et stratégie métropolitaine (Plan Urbain)
- 1992 Evaluation après enquête auprès des habitants et des partenaires locaux, quartier du Valibout, Ville de Plaisir/OPIEVOY
- 1992 Le financement 1/9e et les contreparties de rééquilibrage social dans les ensembles de logements sociaux. (ANPEEC).
- 1992 Mission de définition de la coopération France - Afrique du Sud dans le domaine urbain. ACTIM.
- 1992 Place des associations nées de l'immigration dans la politique d'intégration en Provence-Alpes-Côte d'Azur (FAS).
- 1991 diagnostic du quartier réalisé à la demande de l'association La Bellevilleuse (Ministère de l'Equipement- Plan Urbain, La Bellevilleuse)
- 1991 La coopération française en habitat et urbanisme. Quelles orientations ? (Ministère de l'Equipement).
- 1991 Suivi-évaluation des projets d'accueil et de maintien de populations défavorisées dans le parc social de la SCIC. SCIC et CDC
- 1989 Accès au financement de logements pour les ménages à faibles revenus en Asie, étude des expériences innovantes dans 13 pays (Ministère de l'Equipement, Ministère des Affaires Etrangères)
- 1989 Audit des Banques Populaires du Rwanda (Intercooperation Suisse).
- 1989 Diagnostic du quartier des Hautes Mardelles à Brunoy (Essonne) (SA HLM Travail et Propriété, SCI des Hautes Mardelles)

- 1989 Etude sociologique, architecturale et paysagère pré-opérationnelle pour l'établissement du programme de réhabilitation à Elancourt (Les Petits Prés). Le Logement Français).
- 1989 Les effets du DSQ sur l'activité économique et la création d'emplois. Réflexion à partir de 8 sites Préfecture de Champagne-Ardenne
- 1989 Les politiques de quartier et leur évaluation, étude de quelques sites en Ile-de-France, Picardie et Champagne-Ardenne (DIV)
- 1989 Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale, Convention de Quartier. Cahier des charges de l'implantation d'activités (400 emplois).Ville de Plaisir (78). FSU. DIV).
- 1989 Preparation of Guidelines for innovative housing finance and credit systems for low-income households – Housing Reform in China (ESCAP).
- 1988 Diagnostic sur 15 cités de Transit dans le Val-de-Marne (DDE du Val-de-Marne)
- 1988 Etude sociologique et architecturale, proposition pré-opérationnelle sur le " square " A. Camus à Trappes. OPIEVOY
- 1988 Fiche de cas : Le contrat d'agglomération pour l'intégration des immigrés de la ville de Toulouse (STU)
- 1988 Habitat, Construction et Développement Economique (Plan Construction - Plan Urbain).
- 1988 L'architecture en îlots - Conception et usages – Cas de la ZAC Basilique à Saint-Denis (MELATT - Plan Construction)
- 1988 Recherche sur les politiques urbaines. publiée aux Editions La Découverte. G.Massiah et J.F.Tribillon. "Villes en Développement"
- 1988 Stratégie de l'Habitat. République de Guinée (financement de l'habitat et opérateurs).
- 1987 Etude du renforcement des institutions urbaines. Rwanda. (Direction de l'étude dont un volet sur la mise en place d'un système d'épargne logement dans les Banques Populaires du Rwanda).
- 1987 Etude sociologique pré-opérationnelle à la réhabilitation de la Cité Moser et restructuration du quartier (Versailles). Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale pour la réalisation. OPD-HLM-OPIEVOY. Plan Construction
- 1987 L'insertion socio-économique des femmes immigrées et d'origine immigrée en France : rôle des réseaux associatifs (Ministère des Affaires Sociales, FAS)
- 1986 De la cité de logement social au logement dans la Cité : le cas d'Aubervilliers. Plan Construction
- 1986 Etudes des procédures d'utilisation de l'APL. (Ministère Equipement - Direction Construction).

- 1985 Etude des possibilités de mobilisation de l'épargne dans les PED (Caisse des Dépôts et Consignations).
- 1985 Mobilisation de l'épargne en Afrique. (C3D).
- 1985 Problèmes de gestion urbaine dans les PED – Réponses innovantes. (MRE – Coopération).
- 1984 Etude-action dans le cadre d'une opération de développement social des quartiers dégradés : les Grésillons à Gennevilliers " Plan Construction.
- 1984 L'ancrage local et régional des entreprises du tiers-secteur marchand, emploi et valorisation des potentialités locales. DATAR
- 1983 Evaluation des Cellules d'Urbanisme. Congo, Cameroun, Rwanda.
Ministère de la Coopération et du Développement
- 1980 Espace rural. Les transformations de l'espace rural, le cas du Massif des Maures. Ministère de l'Agriculture.
- 1980 Formation des Loyers. Ministère du Logement
- 1977 Recherche des facteurs de variation des coûts de fonctionnement des équipements collectifs de superstructures. Ministère de l'Equipement.
- 1976 Analyse de la commande et de la production des équipements collectifs de quartier en fonction de l'offre d'usage – Ministère de l'Equipement.
- 1976 Recherche sur l'organisation du travail et le progrès technique dans l'automobile. CORDES
- 1976 Recherche sur la division internationale du travail et l'évolution de l'immigration en Europe. DATAR.
- 1976 Recherche sur les relations entre développement agricole et industrialisation. IDEP.
- 1975 Définition d'indicateurs synthétiques permettant de mettre au point une comptabilisation sociale de la politique de résorption de l'habitat insalubre - Ministère de l'Equipement -
- 1975 Etudes d'urbanisation à Sfax. Etude Groupe Huit, Tunis
- 1974 Droits d'usage et d'accès et modes de gestion des espaces et équipements collectifs résidentiels - Plan Construction
- 1973 Les payeurs finaux des charges d'urbanisation, le cas des charges d'adduction d'eau à Montargis - Ministère de l'Equipement.
- 1973 Représentation, production, appropriation de l'espace habitat - habitat et mode d'habiter traditionnel en Guadeloupe – DGRST
- 1972 Les relations entre emploi et logement des travailleurs immigrés en France Ministère de l'Equipement
- 1971 Etudes d'aménagement et d'implantations industrielles – Municipalité de Vittel, Neufchateau, Mirecourt.
- 1970 Perspectives 70-80 de l'économie algérienne (Secrétariat au Plan Algérie).

Appendice N°2

Sommaires et sources des deux volumes d'annexes livrés par ailleurs

Cahier I : Les normes

Approches lexicales. La règle ou norme juridique : la norme par excellence. Normes professionnelles et règles de l'art. Règles ou normes de construction. Logement social, logement normé.

Sources : Ph. Jestaz : Le droit, collection Connaissance du droit. Dalloz, Paris 1991, 115 p.; G. Cornu : Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, PUF, Paris, 1987, 839 p.; Dictionnaire permanent Construction, Editions législatives, plusieurs milliers de pages, trois tomes, mise à jour permanente.

Cahier 2 : Assainir : entre éradication et réaménagement.

Expropriation pour cause d'insalubrité incurable selon la loi des 12-22 avril 1850 relative à l'assainissement des logements insalubres. Les immeubles puis les îlots. Les lotissements défectueux. Hygiène des voies privées. L'expropriation 1953 et 1958. L'expropriation des bidonvilles. La lutte contre l'habitat insalubre. Edifices menaçant ruine. Expropriation des biens en l'état manifeste d'abandon. Rénovation urbaine. Décret de 1852 relatifs aux rues de Paris.

Sources : A. François : Le droit de l'urbanisme, Eyrolles, Paris, 1949, 170 p.; L. Jacquignon, Eyrolles, Paris, 1978, 257p.; A. de Laubadère : Traité élémentaire de droit administratif, LGDJ, 1970, Tome 2, p. 240.

Cahier 3 : Réglementer-réguler le logement populaire locatif.

La loi de 1948. La catégorisation des habitations selon la loi de 1948. L'aide personnalisé au logement contre la dégradation du patrimoine immobilier ancien. L'APL, bâtiments et îlots insalubres, et restauration immobilière.

J. Hugot et D. Lepeltier : Code de la construction et de l'habitation commenté et annoté, LITEC DROIT, Paris, 1979, 1154 p.; JC Toubon : La réhabilitation de l'habitat en France, p. 119 et s.; Rapport Nora : L'amélioration de l'habitat ancien, décembre 1975; Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés : L'état du mal logement en France 1997, rapport annuel paraissant depuis plusieurs années, 231 p.

Cahier 4 : Tiers monde.

Gestions urbaines. La ville bis. Les filières modernistes et les filières populaires de production du logement. Assainissement et développement urbain. L'intégration des quartiers irréguliers en Asie et en Amérique latine. Gestion foncière urbaine, politique de régularisation et développement local en Afrique et dans les Etats arabes. Le logement du peuple par le peuple : le locatif populaire en Afrique Afrique et dans le Tiers monde. Politique de l'habitat en Guinée-Conakry. Un quartier d'habitat populaire irrégulier à Dakar. De Vancouver à Istanbul : le sens de la transformation urbaine.

Sources : JF. Tribillon in ouvrage collectif dirigé par Thierry Pacquot : Le monde des villes, Editions complexes 1996, pp 412-413 et p. 406; G. Massiah et JF. Tribillon : Villes en développement, essai sur les politiques urbaines dans le tiers monde, La découverte, Paris 1988, 320 p.; JF. Tribillon : Le logement du peuple par le peuple, in Revue Tiers Monde n°116, oct-nov 1988; H. Bouchard-Seguin : Etude de l'habitat populaire dans une capitale sahélienne, le système locatif à Niamey, Ecole d'architecture Paris La Villette, 140 p.; A. Durand-Lasserve L'exclusion des pauvres dans le villes du tiers monde : l'accès au sol et au logement; R. Coulomb : Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de Mexico, Thèse, 1995, 717 p.; Act, collectif : Abrégé du rapport final de phase A, 48 p. Conakry-Paris; A. Tanésie : Medina Gounasse, restructuration d'un quartier

spontané dans la banlieue de Dakar au Sénégal, Ecole d'architecture Paris La Villette, dec 1997, 94 p plus plans. G. Massiah : de Vancouver à Istambul, in Revue Economie et humanisme, 1996.

Cahier 5 : Références historiques et théorisantes.

Habitat populaire romain. La question du logement selon F. Engels. Le modèle français d'organisation ou d'intégration sociale et urbaine. Le débat Ballain-Lipietz sur la véritable nature de la question du logement des personnes défavorisées. L'apartheid américain. Le redistricting : ségrégation spatiale et représentation politique aux USA. La logique sociale des villes. Actions collectives dans les quartiers populaires. Les Villes dans le système monde.

Sources : L. Homo : Rome impériale et urbanisme dans l'Antiquité, Paris, Albin Michel, Collection L'évolution de l'humanité, 1971, pp 496 - 518; F. Engels : La question du logement, édition de 1887, réédité par les Editions Sociales, Paris 1969; JP. Gaudin, Ph. Genestier, F. Riou : La ségrégation, aux sources d'une catégorie de raisonnement, Plan construction, Paris 1995, 95 p.; Plan Construction : La politique du logement à l'épreuve de la précarité, regards croisés chercheurs-acteurs, Paris 1997, pp 47-74; Douglass S. Massey et Nancy A. Denton : American apartheid, Descartes et Cie 1995 pour l'édition en français et 1992 pour l'édition américaine et originale; C. Ghorra-Gobin : Los Angeles, le mythe américain inachevé, CNRS, Paris, 1997, 195 p.; P. Claval : La logique des villes, Paris Litec, 1988, 750 p.; S. Fayman : Les actions collectives dans les quartiers populaires face aux politiques urbaines, 3 p.; G. Massiah : Les villes dans le système monde, in Revue Projet, mai 1995, pp 60 - 70; JP. Flamand : Loger le peuple, Paris, La découverte, 1989, 369 p.; M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun (sous la direction de) : Logement et habitats, l'état des savoirs, Paris, La découverte, 1998, 412 p.

Cahier 6 : Données quantitatives.

Tableau récapitulatif. Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Crise du logement. Le logement en France. Le confort des logements dessine aussi l'espace social.

Sources : Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées : Quatrième rapport, juillet 1997; Association Droit au logement : Crise du logement, Mécanisme de l'exclusion, Attributions d'office, Rapport de synthèse, 60 p., septembre 1994; Conférence de presse du DAL du 14 octobre 1997, 6 pages; E. Edou Le logement en France, économie, politique et société. Paris, 1996, Economica, 110 p.; F. Clanché : Le confort des logements dessine aussi l'espace social, in Economie et statistique, INSEE, 1995, n° 288 - 289.

Cahier 7 : Exemples et expériences en France.

La fin d'un habitat hors normes à Paris. Le bidonville.

Sources : Yvonne Rossi-Cottin : Récits et expériences, Act, Documents réunis pour l'étude sur l'habitat populaire, Paris, 1998, 75 p.; Colette Pétonnet : Ethnologies des banlieues, Editions Galilée, 1982, 220 p.

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	p. 3
-------------------	------

Partie 1 : Approches de la notion d'habitat-tiers.....	p. 8
---	-------------

1.1 Notion.....	p. 9
1.2 Formes.....	p. 10
1.3 Hypothèses de travail.....	p. 12
1.4 Choix d'une dénomination.....	p. 14

Partie 2 : Les fondations de la pensée et de la doctrine françaises du logement	p. 17
--	--------------

L'immédiat après-guerre (1948-1954) : les fondations.....	p. 18
--	--------------

2.1 Le taudis et son éradication.....	p. 18
2.2 La pratique du logement existant et privé	p. 21
2.3 Le logement social HLM.....	p. 23
2.4 L'aménagement urbain.....	p. 24

La longue période (1848-1999) : Le salariat, la ville, le logement.....	p. 27
--	--------------

2.5 1848-1920 : le salariat s'impose	p. 28
2.6 1920-1980 : le salariat s'impose comme statut social à prévention universelle.....	p. 29
2.7 Après 1980 : la crise du modèle salariat et du logement social	p. 30

Partie 3 : Inachèvement et crise du projet.....	p. 33
--	--------------

3.1 Blocages et insuffisances de la politique de l'habitat existant.....	p. 35
3.2 Une politique de l' « urbanisation sociale » au lieu d'une politique du logement social.....	p. 36
3.3 Une politique d'opération coup de poing contre l'insalubrité et la vétusté urbaines	p. 37
3.4 La crise de l'habitat social et aidé. Le retour de l'habitat-tiers et sa fonction de réserve du foncière du logement social	

	et du logement résidentiel	p. 40
3.5	La mondialisation et la référence aux villes du Sud	p. 43

Partie 4 : Pratiques et usages de l’habitat tiersp. 47

Les habitants et les habitats.....p. 49

4.1	Les recalés du logement HLM et aidés, contraints de s’adresser au logement-tiers.....	p. 49
4.2	Les habitants HLM ou aidés transformés en habitat-tiers.....	p. 52
4.3	Les nouveaux venus	p. 56
4.4	Les pratiquants traditionnels de l’habitat-tiers	p. 59

Les nouveaux acteurs institutionnels.....p. 62

4.5	Les associations	p. 62
4.6	Les collectivités locales	p. 67

Partie 5 : Vue l’ensemble de l’habitat-tiers , tentative de caractérisationp. 72

5.1	La fin d’une occultation et d’une diabolisation	p. 73
5.2	Principales formes habitationnelles et urbaines.....	p. 74
5.3	Population logée : revenus, insertion économique, statut	p. 75
5.4	C’est la gestion qui fait l’habitat-tiers	p. 77
5.5	Originalité des formes de gestion	p. 78
5.6	Une logique de consommation.....	p. 79
5.7	Retour sur les normes	p. 81

Partie 6 : Pistes de recherche et d’intervention.....p. 86

6.1	Pistes	p. 87
6.2	La question du logement et le droit au logement	p. 91

Appendice N°1 :

	Etudes réalisées par ACT CONSULTANTS choisies comme références de la présente étude sur l’habitat tiers	p. 97
--	--	-------

Appendice N°2 :

Sommaires et sources des deux volumes d'annexes livrés par ailleurs..... p. 103