



HAL
open science

La crise du logement des pauvres

Jean-Pierre Lévy

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Lévy. La crise du logement des pauvres. Lieux Communs - Les Cahiers du LAUA, 1993, 1, pp.57-63. <hal-03167851>

HAL Id: hal-03167851

<https://hal.science/hal-03167851v1>

Submitted on 12 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

LA CRISE DU LOGEMENT DES PAUVRES

Jean-Pierre LEVY

L'hiver 1993 n'aura donc pas fait exception, le retour sur la scène médiatique de l'abbé Pierre, les tentes du château de Vincennes sont venus nous rappeler l'expulsion des squatters de la rue de la Fontaine au Roi. La question du logement sera donc un fait socio-politique majeur des années 90. Non pas que l'on assiste, comme les divers commentaires le laissent parfois un peu hâtivement entendre, à une "nouvelle" crise du logement en France, mais plus précisément à l'existence d'une profonde et malheureusement durable *crise du logement des pauvres*. Cette crise peut-être illustrée, voire expliquée, à partir de trois constats.

TROIS CONSTATS DE LA CRISE

Le premier constat concerne l'exclusion des plus démunis et des étrangers des attributions de logements sociaux. Lorsqu'il s'agit d'exclure les étrangers, cette mesure est justifiée par le refus des ghettos; lorsqu'il s'agit d'exclure les pauvres l'argument change et les organismes sociaux invoquent l'équilibre financier de leur société.

Revenons quelques années en arrière, avant 1977. Il existait alors des catégories de logements sociaux hiérarchisées en fonction des populations auxquelles elles étaient destinées : Programme Social de Relogement (PSR) et Programme à Loyer Réduit (PLR) pour les plus pauvres, HLM Ordinaire (HLMO) pour les "moyens pauvres", Immeuble à Loyer Normal (ILN) et Immeuble à Loyer Moyen (ILM) pour les plus aisés. Chacun trouvait un logement adéquat en fonction de ses revenus, les familles ouvrières étrangères (nous étions en période de prospérité économique) au même titre que les familles ouvrières françaises. Ce système allait trouver ses limites au milieu des années 70.

A cette date, les travaux de la sociologie urbaine avaient déjà mis le doigt sur les processus de mobilités différentielles qui conduisaient les plus riches à quitter le parc social pour accéder à la propriété ou à d'autres formes d'habitat plus valorisantes, tandis que les plus pauvres et les étrangers s'y stabilisaient¹. Au fur et à mesure des mobilités se sont formées des "poches" de pauvres et d'étrangers, où les ménages en situation de "cul-de-sac" sont devenus des laissés-pour-compte, ce qu'ils ont toujours refusé, y compris en rejetant toute forme d'amélioration de leur environnement. Ce sont aujourd'hui les *quartiers sociaux dégradés*.

En 1977, la loi Barre supprimait ce système hiérarchisé et créait un logement social unique (le PLA), où les locataires seraient dorénavant solvabilisés par l'Aide Personnalisée au Logement (APL). C'est à cette époque que les municipalités, au nom du refus des ghettos, commencent à bloquer l'entrée des étrangers dans les logements sociaux². On le voit, l'exclusion des étrangers ne date donc pas d'aujourd'hui. Le fait nouveau est que cette exclusion touche maintenant les plus démunis, quelle que soit leur nationalité.

Pour autant, cela ne signifie pas que nous assistions à une rupture, une modification des formes d'attribution par rapport aux

périodes précédentes. Les contextes sont en fait différents car, de la Reconstruction jusqu'au milieu des années 70, la France connaissait la prospérité économique et peu de chômeurs. Les ouvriers, qui logeaient pour beaucoup d'entre eux dans l'habitat de mauvaise qualité, ont pu entrer dans des logements modernes, disposant de tout le confort, et ainsi libérer l'habitat insalubre et les bidonvilles qui pouvaient être détruits. S'ils ne disposaient pas de revenus importants, ces ménages disposaient au moins d'un salaire, puisqu'ils avaient un emploi. Ils ne s'agissaient donc pas de démunis, "d'insolvables", au sens propre du terme et ces ménages disposaient bel et bien de revenus lorsqu'ils sont entrés dans le parc social. Lorsque l'on regarde localement (on ne dispose pas de chiffres nationaux) les caractéristiques des ménages au moment de leur entrée dans le parc social, la proportion de chômeurs y est très faible, aujourd'hui comme hier.

Ce sont pourtant eux qui constituent aujourd'hui la fraction de population en difficulté qui met à mal la gestion financière des organismes sociaux. C'est en effet cette population qui a été frappée de plein fouet par la crise économique des années 80, c'est elle qui, en première ligne, a perdu son emploi. Les organismes sociaux peuvent donc légitimement se prévaloir d'une fonction sociale importante dans l'accueil des plus démunis, tout en étant fermement décidés à refuser l'augmentation du nombre de ces ménages dans le parc de logement qu'ils ont actuellement à gérer.

Le second constat concerne les immeubles anciens des centres villes ou des quartiers périphériques qui accueillent les étrangers et les chômeurs qui n'ont pas les moyens, ou qui ne peuvent pas, accéder aux HLM. Ce "parc social de fait" de mauvaise qualité, voire

1 - La référence la plus connue restant celle de CHAMBOREDON J.-C. et LEMAIRE M. (1970) "Proximité spatiale et distance sociale", *Revue Française de Sociologie*, XI, 1.

2 - LEVY J.-P. (1984). "Ségrégation et filières d'attribution des logements sociaux locatifs", *Espace et Société*, n°45.

insalubre, cumule les handicaps d'un bâti dégradé et d'une concentration de ménages socialement défavorisés, et parfois marginalisés.

Le troisième et dernier constat concerne les effets des lois de décentralisation votées en 1982/83 qui ont amplifié les concurrences entre les communes. Ces lois mettent en place de nouveaux rapports entre l'Etat et les Collectivités locales dans un contexte de baisse des crédits affectés au logement social. Cette baisse, qui apparaît dès le début des années 70, entérine le désengagement "quantitatif" de l'Etat dans son intervention sur les régulations des marchés locaux du logement. Pour autant, cela ne signifie pas que l'intervention publique soit aujourd'hui absente de ces régulations.

Les lois de décentralisation ont maintenu entre les mains de l'Etat le financement du logement aidé. Mais en décentralisant les procédures d'urbanisme et de planification, l'Etat a permis aux collectivités locales d'être maître de la destinée de leurs sols, notamment grâce à la gestion des Permis de Construire et de la préemption.

Pour peu que la croissance économique soit au rendez-vous, comme par exemple dans les années 1985/90, les lois de décentralisation ouvrent des perspectives aux collectivités locales bien situées comme, par exemple, celles de la première couronne parisienne. Les locaux d'activité délaissés durant la période de crise deviennent un atout. Réhabilités ils offrent des conditions d'implantation intéressantes aux entreprises en vogue.

On assiste donc depuis dix ans à une profonde mutation des politiques économiques locales et, par voie de conséquence, des politiques locales de l'habitat. Auparavant, avant la crise, les industries s'installaient sur le territoire communal, puis on adaptait la politique du logement au gré de ces installations. Aujourd'hui le problème est inversé : on crée les structures d'accueil des activités,

puis on essaie d'y attirer les entreprises. L'habitat joue un grand rôle dans ce schéma. Aujourd'hui, il ne s'agit plus de développer de grandes emprises industrielles, les entreprises qui s'installent sont petites ou moyennes, ce sont des sociétés de service, d'informatique, en un mot des sociétés qui emploient du personnel qualifié et des employés. Pour elles, l'environnement urbain est primordial et l'habitat est un élément déterminant dans la constitution de l'image et de l'environnement urbain.

Localement, on assiste donc à un double processus qui articule les politiques économiques, les politiques de l'habitat et les politiques de peuplement.

- D'un côté, les municipalités tentent de maintenir la population la plus stable dans la commune, et d'éviter la dérive toujours plus grande des ensembles sociaux en difficulté. On réhabilite les cités les plus anciennes, et l'on voit apparaître un peu partout des grands ensembles repeints, mis à neuf.

- D'un autre côté, dans les quartiers d'habitat ancien, les politiques locales organisent la réhabilitation des immeubles les plus dégradés. Lorsque l'habitat est trop insalubre, il est détruit et remplacé, au gré des choix politiques locaux, par des résidences de standing et des locaux d'activité, des logements sociaux soignés et des locaux d'activité.

Lorsque la ville n'est pas intervenue suffisamment tôt dans les parties les plus dégradées de son parc, elle voit affluer les ménages pauvres des communes périphériques. Dans la plupart des cas, la concurrence l'oblige à s'aligner sur les villes voisines. Il s'ensuit une homogénéité des politiques locales de l'habitat structurées autour des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), pour la modernisation de l'habitat ancien, et des Zones d'Aménagement Concertées (ZAC), pour la construction de logements et de locaux d'activités.

Dans tous les cas de figure, les ménages les plus marginalisés, les insolvable, sont exclus. Ils tournent dans les fractions du parc les plus dévalorisées, mais quantitativement, compte tenu des destructions et des revalorisations, ce type d'offre se réduit comme une peau de chagrin. Ils se déplacent alors vers les sites les moins valorisés, de plus en plus éloignés des centres urbains, ceux sur lesquels aucune modernisation n'est en cours, soit que l'habitat ancien dégradé ne soit pas encore réhabilité, soit que les conditions économiques locales offrent un marché accessible aux ménages peu solvables.

Il s'agit donc bien d'une crise du logement des plus pauvres : exclus de toutes sortes, chômeurs de longue durée sans espoir de trouver un nouveau travail, jeunes sans qualification à qui l'usine n'offre plus de débouchés, immigrés certes solvables, mais dont on craint les regroupements et leur effet sur l'image de la ville.

On sait aujourd'hui que l'émergence et la persistance de cette population a, au début des années 80, provoqué une rupture fondamentale dans les évolutions urbaines. Cette rupture est comparable, par son ampleur mais non dans ses effets, à celle provoquée par le développement massif du logement social dans les années 60 et 70. Les capacités de prise en compte de cette population dans la gestion locale dépendent à la fois du niveau de développement économique de la ville et, ceci n'est pas contradictoire, du nombre de pauvres parmi les habitants de la ville : plus la ville est riche et moins elle loge d'habitants pauvres, plus elle a la capacité à les gérer. Dans le cas contraire la ville s'ancre dans une crise sociale et économique profonde et durable³. De ce point de vue, il semble bien que l'émergence des pauvres et la mise en oeuvre de la décentralisation aient accentué sensiblement les diversités locales, en créant notamment un fossé de plus en plus grand entre les villes en crise, qui polarisent les exclus et les stabilisent, et les autres qui cherchent à limiter leur nombre.

L'ETAT ET LE LOGEMENT DES PAUVRES

C'est dans ce contexte que l'on assiste depuis quelques années à un déplacement des logiques d'intervention de l'Etat vers des tentatives de régulations sociales de plus en plus marquées. En d'autre terme, l'Etat intervient moins sur l'offre, comme auparavant par les crédits affectés au logement social, et plus sur les ménages en difficulté, il se place donc davantage en acteur des régulations sociales nationales. C'est aujourd'hui le temps des "contrats" négociés à des échelles diverses et selon la répartition des compétences issues de la décentralisation. L'objectif affirmé par les responsables nationaux est de limiter l'exclusion sociale, de créer de nouveaux outils de régulation sociale, d'encourager la solidarité intercommunale afin de pallier aux déséquilibres sociaux et économiques entre les communes. Entre les mois de mai 1990 et juillet 1991, pas moins de trois lois ont été votées en ce sens, la dernière en date, la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV), est de ce point de vue exemplaire. De quoi s'agit-il ?

La LOV vise à *éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation* (article premier). Cet objectif est en soi légitime et repose sur une appréhension du marché du logement qui, au premier abord, peut relever du sens commun. Il n'en demeure pas moins que ces évidences ne résistent pas à l'analyse.

La Loi d'orientation pour la Ville, comme d'ailleurs l'ensemble des mesures gouvernementales portant sur la question du logement des plus démunis, reposent directement ou indirectement sur deux logiques d'intervention.

Comme tout un chacun, les responsables de la politique du logement observent la crise croissante que traversent les grands ensembles d'habitat social construits dans les

3 - LEVY J-P (1990) "Le système local de l'habitat dans les dynamiques urbaines : le cas de Roubaix", *Revue Belge de Géographie*, n°3.

années 60 et 70. Cette évolution conforte l'idée, largement répandue au sein de la société française, que l'habitat social est le logement "naturel" des plus démunis. Par ailleurs, les émeutes récentes des banlieues confortent l'idée qu'une trop forte concentration des plus pauvres s'avère être rapidement ingérable par les élus locaux. Il en résulte la double conclusion que :

- d'une part il est nécessaire de développer l'habitat social pour loger les plus démunis

- d'autre part ce développement doit s'opérer de façon équilibrée afin d'éviter la formation de "territoires pour pauvres", il faut alors avoir recours à ce qu'il est convenu d'appeler "la solidarité nationale".

Ce double objectif vise en fait à contourner la contradiction entre la nécessité d'offrir un logement aux plus démunis et la lutte contre l'exclusion urbaine croissante. Cette logique apparaît très nettement dans les textes officiels les plus récents. Elle est par exemple très explicite dans une récente circulaire concernant les *Protocoles d'occupation du Patrimoine social (POPS)*, qui vise à négocier entre l'Etat et les bailleurs sociaux l'accueil dans le parc social des *demandeurs en situation d'exclusion du logement*. Pour concilier l'accueil de ces demandeurs et l'équilibre des peuplements nous dit cette circulaire, il est nécessaire de répartir cette charge d'accueil entre les différentes communes et les différents bailleurs (...) en veillant à ce que la zone géographique du protocole soit suffisamment large pour permettre les rééquilibrages⁴. On ne serait mieux dire.

En d'autre terme, si l'accueil des plus démunis est une nécessité, il devra néanmoins s'opérer dans le parc social et dans plusieurs communes. Quid alors des communes qui n'ont pas eu une politique de développement du logement social importante, comment participent-elles à la solidarité nationale ? La réponse passe par l'application de La loi d'Orientation pour la Ville.

Cette loi s'inscrit dans la logique du rééqui-

librage social des populations et dans celle d'une maîtrise des marchés locaux de l'habitat. Elle vise à imposer la production de logements sociaux dans les communes des grandes agglomérations qui en ont peu (moins de 20% des résidences principales des communes situées dans une agglomération de plus de 200 000 habitants). Les municipalités doivent ainsi soit réserver des terrains pour la construction de logements sociaux, soit verser une contribution annuelle.

Derrière cette mesure se cache une vision très lissée et homogène de la constitution du peuplement du parc social. Or, il est aujourd'hui acquis que les immeubles d'habitat social, comme toute autre fraction de parc, s'insèrent et s'analysent dans un marché local. En d'autres termes, là où les marchés sont tendus et porteurs, nous observons une demande relativement "aisée" pour occuper le parc social : les organismes attributaires peuvent alors sélectionner leur "clientèle" en fonction de leur solvabilité, comme n'importe quel bailleur. Dans les villes en crise, au marché du logement détendu qui polarise l'arrivée des pauvres dans les parties dégradées du patrimoine immobilier local, le problème est tout autre : la demande pour le parc social est représentative de la population locale, chômeurs, RMistes, ménages fragilisés et précarisés, non compensée par une demande plus solvable de ceux qui, en général, cherchent à habiter dans des zones urbaines plus valorisées socialement. Le choix est alors plus délicat pour les gestionnaires locaux qui, s'ils refusent des logements aux plus pauvres, doivent accepter de laisser vide une partie de leurs immeubles et s'ils acceptent ces ménages doivent se résigner aux impayés de loyer.

Loger les pauvres c'est donc avant tout une question de marché local et de marquage social. Le logement social parisien ou cannois n'est pas le logement social de Roubaix ou de Longwy. L'adéquation entre solvabilité des

4 - Annexe à la circulaire n° LOG C 92000888 c relative à la politique d'attribution des logements sociaux, chapitre IV.

ménages et hiérarchisation du parc social ayant été supprimée, la fourchette des ménages pouvant entrer dans le parc social étant suffisamment large, l'occupation des logements sociaux épouse les réalités sociologiques locales. De ce fait, soit on admet les spécificités locales et l'inexistence d'une offre nationale susceptible de répondre à l'attente d'une demande sans ou à faible ressource et l'on en tire toutes les conséquences (création d'un habitat pour pauvre, micro-concentration...), soit on assigne arbitrairement une fonction "type" au parc social, pris globalement, et ceci en dehors de toutes réalités locales, et on accepte de voir l'espace national se différencier de plus en plus socialement, avec d'un côté les villes pour les pauvres et d'un autre côté les villes pour les autres.

Il n'est pas question de délégitimer ici le discours relatif à la solidarité nationale, ni les politiques locales visant à la modernisation et à la valorisation de l'espace urbain. La question de fond est plutôt que ces deux "légitimités" sont contradictoires, et l'on constate que dans le contexte actuel la seconde agit davantage sur les évolutions urbaines que la première. Peut-on associer une politique nationale organisée autour de la "solidarité" à des politiques locales qui agissent dans des situations de marché forcément concurrentielles?

Cette question est indirectement présente dans le texte de la Loi d'Orientation pour la Ville, et la réponse apportée par le législateur est quel que peu paradoxale. Cette conciliation est possible, semble nous dire la LOV, car la maîtrise publique des marchés locaux doit permettre de loger tout le monde, riches et pauvres, dans le cadre d'un *développement urbain équilibré, grâce à la mixité des fonctions urbaines et à la diversité de l'offre d'habitat*⁵. Pour cela la commune doit élaborer, si possible avec d'autres communes, un *Programme Local de l'Habitat*, qui, pour une durée au moins égale à cinq ans (fixe) les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre

*aux besoins en logement (...) qui tiennent compte des besoins des habitants actuels et futurs (...) du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et du protocole d'occupation du patrimoine social des communes, quand ils existent.*⁶ Pour réaliser ces objectifs la LOV élargit la gamme des moyens d'intervention foncière des municipalités.

Cette logique surévalue à la fois les possibilités de maîtrise des marchés locaux et le rôle de l'intervention publique sur l'évolution de ces marchés. S'il est nécessaire d'améliorer les dessertes en transport des grands ensembles isolés des centres urbains, d'y améliorer les équipements, il est difficile de croire que ces interventions urbaines auront des effets suffisamment importants sur ces micro-marchés pour attirer d'autres couches sociales que celles qui y résident actuellement. Comme la fonction sociale du parc aidé qui évolue au gré du marché local, l'impact d'une même action urbaine est très différente selon le contexte local dans laquelle elle est réalisée. Pour une OPAH réussie combien d'échecs ? Suffit-il de programmer une action urbaine pour équilibrer les populations, maintenir les pauvres là où ils sont exclus, attirer les plus aisés dans les espaces qu'ils fuient ?

Réaliser de tels objectifs signifierait que les acteurs locaux soient aptes à anticiper les effets de leurs propres actions, en d'autre terme qu'ils connaissent parfaitement les mécanismes de fonctionnement de leur marché du logement. Or, nous sommes encore loin du compte, autant d'ailleurs du côté de la recherche que du côté opérationnel. On peut citer l'exemple des effets de la construction de logements sociaux dans un quartier central d'une commune limitrophe de Paris : l'étude des mobilités a montré que chaque entrée dans le parc social libérait un logement privé en location dans la commune, entraînant une augmentation du loyer dans ce dernier, le

5 - Circulaire n° 92.86 du 22.12.92 relative aux Programmes Locaux de l'Habitat.

6 - Article L 302-1, Chapitre II, Section I de la Loi d'Orientation pour la Ville. J.O du 19.07.91.

propriétaire bailleur profitant du renouvellement du bail pour augmenter sa rente, sans d'ailleurs que les nouveaux locataires aient davantage de revenus que leurs prédécesseurs⁷. Cet exemple est intéressant en ce qu'il démontre les effets non prévisibles, et donc non maîtrisables, d'une action publique. Non pas que cette action n'ait pas d'effet sur le marché local, mais elle se combine à d'autres logiques (ici celle du propriétaire bailleur), pour faire évoluer le marché dans un sens ou dans l'autre. En l'état actuel des connaissances, notamment parce qu'il existe de fortes variations entre les sites, il est difficile de saisir les effets de chacune de ces logiques, de voir comment elles interagissent et de les anticiper. Les élus locaux, qui ont en charge la définition et la mise en oeuvre des politiques locales, à fortiori. La maîtrise publique des marchés locaux, étape nécessaire à la mixité sociale urbaine, est donc, pour l'instant, un leurre.

La crise du logement des pauvres, quant à elle, n'en est pas un, et il est clair que les responsables nationaux et locaux ne peuvent attendre d'hypothétiques avancées de la connaissance pour y remédier. Encore faut-il que leurs interventions ne s'appuient pas sur de fausses évidences, sur des visions par trop stéréotypées de mécanismes éminemment complexes. Il apparaît donc plus que jamais nécessaire de tenir compte de cette complexité, en se gardant de croire en toute solution "miracle" : mixité, développement du parc social ou maîtrise publique des marchés du logement. La prise en compte de la complexité passe en premier lieu par une prise en compte des formes diverses prises par les évolutions des marchés locaux. Dans le domaine de l'urbain nous découvrons chaque jour à quel point la solution unique et efficace sur l'ensemble du territoire national n'existe pas. Dans le cas du logement des pauvres cependant, il semble impératif de tenir compte de cette diversité pour mieux la contourner. Parce que trop insérés dans des marchés locaux, les gammes de produits existants ne peuvent répondre à cette crise et,

si l'on veut véritablement offrir un logement à tous, il faudra bien se résoudre à introduire un type d'offre "hors marché", c'est à dire valable en tous lieux et très encadré à la fois dans son implantation et dans son peuplement. Cela veut dire que l'on ne se voile plus la face et que l'on énonce clairement l'équation : résorber la crise du logement des pauvres c'est aussi accepter la concentration sociale (aussi micro soit-elle), c'est aussi heurter la modernisation engagée dans de nombreuses villes françaises, c'est aussi, pour l'Etat, poser la question du logement gratuit, soit par une solvabilisation "artificielle" de la demande plus substantielle que ne l'est le RMI aujourd'hui, soit par la gratuité pure et simple d'un type d'offre spécifique. Alors que chacun s'accorde à reconnaître la présence durable d'une population pauvre au sein de la société française, autant dire que nous en sommes encore loin.

7 - LEVY J.-P. (1993) Logique politique, logique résidentielle et marché local de l'habitat, I.S.U., Paris.