



Jean-Luc Albert ■ Claire Aragau ■ Dominique Argoud ■ Martine Azuelos ■ Ingrid Babled ■ Sylvain Barone ■ Dominique Belargent ■ David Bensadon ■ Martine Berger ■ Marcel Brzustyn ■ Jacques Caillousse ■ Pierre-Marie Chapon ■ Alain Cluzet ■ Claire Delpéch ■ Francis Deplace ■ Jean-Claude Driant ■ Dominique Dujols ■ Yankel Fijalkow ■ Cynthia Ghorra-Gobin ■ Elisabeth Gras ■ Valentin Guenanen ■ Patrick Harismendy ■ Thomas Kirszaum ■ Pablo Kreimer ■ Laurence Lemouzy ■ Jean-Pierre Lévy ■ François Madoré ■ Maria Beatriz Maury ■ Élise Ortis ■ Thomas Paris ■ Jérémie Peltier ■ Thomas Procureur ■ Lionel Rougé

Trimestriel N°94 III/2012 (septembre)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Économie de la connaissance
Perspectives
France-Amériques



Campagnes présidentielles
Quel « statut » de
la décentralisation ?



“Vivre” et habiter un territoire

Les politiques du logement face à une double contrainte : traitement social ou régulation par l'offre ?¹

Selon les données souvent citées, il existe en France plus de trois millions de personnes mal logées et 100 000 sans domicile fixe (rapport Fondation abbé Pierre, 2011). Ce dénombrement de la précarité résidentielle représente un noyau dur. Il s'arrête aux limites de ce que l'on peut qualifier par la situation moins chiffrable d'habitat vulnérable désignant toutes les formules destinées à endiguer les menaces de perte de logement ou à « s'arranger » avec le marché : colocations, locations de chambre, sous locations... En effet, les dépenses nettes de logement par ménage, aides sociales déduites, ont atteint en 2010, 22 % du revenu (17 % en 1984). Et chaque année, plus de 100 000 ménages sont visés par des procédures d'expulsion. Constat est donc fait que le problème du logement atteint aujourd'hui un seuil critique.

Le parc immobilier compte plus ou moins 31 millions de logements et croît d'environ 1 % par an depuis vingt ans. Entre 300 000 et 400 000 logements sont construits chaque année. Mais entre 2000 et 2010, l'accession à la propriété a absorbé plus des trois quarts de l'augmentation des résidences principales. Ce qui signifie que la croissance du parc locatif est résiduelle (22 % du total), d'ailleurs soutenue pour plus de la moitié par la construction de logements sociaux. Cette évolution entraîne un déficit chronique de logements locatifs dans l'offre immobilière et une hausse rapide et sensible des loyers, dans le parc privé comme dans le parc social. Du fait de l'immobilisme de ses occupants et d'un manque de construction, l'obtention d'un logement locatif social ou privé devient de plus en plus difficile, rendant problématique l'accès au logement des ménages ne voulant ou ne pouvant pas accéder à la propriété, et ceci d'autant plus s'ils sont dans une situation économique ou sociale fragile (Lévy et Bacqué, 2007). Dans ce contexte peut-on continuer d'évoquer l'existence d'une crise nationale du logement (qui au fil des ans apparaît d'ailleurs de plus en plus pérenne), alors que les difficultés d'accès concernent uniquement le secteur locatif ?

Pour résoudre la « crise », depuis les années 2000, la politique nationale du logement oscille, au gré des mouvements sociaux et des choix idéologiques des

gouvernements qui se succèdent, entre une action sur l'offre immobilière (échelle nationale) et une action territoriale (échelle locale). À l'échelle nationale, les politiques du logement balancent régulièrement entre la régulation économique (notamment le soutien à la construction, source d'emploi dans le secteur du BTP), les prévisions et les objectifs démographiques (afin d'ajuster les rythmes de construction) et la régulation sociale (par le soutien à l'aide à la personne, mais aussi le droit au logement, la mixité socio-résidentielle). À l'échelon local, le logement apparaît comme une variable essentielle des politiques attachées à la question de l'exclusion sociale. Il est donc un instrument utile pour tenter de fixer et de déplacer la main-d'œuvre, mais également d'atténuer, au nom du principe de la « mixité sociale » (qui renvoie à l'idéal de « ville lissée » ; Simon et Lévy, 2005, Lévy 2006), la polarisation spatiale de la précarité. Ces objectifs justifient de nombreux programmes territoriaux qui affectent notamment la répartition locale des logements sociaux et les politiques à la recherche de l'égalité des conditions d'accès aux équipements urbains.

Mais les politiques qui privilégient soit la gestion de l'offre, soit la gestion sociale, sont-elles compatibles ? Quels en sont les acteurs légitimes ? Comment se déclinent-elles localement et répondent-elles aux urgences sociales ?

par
YANKEL FIJALKOW &
JEAN-PIERRE LÉVY,
Centre de Recherches
sur l'Habitat UMR
LAVUE CNRS 7218

Des acteurs à l'interface de l'offre et des territoires

Reste que la dichotomie n'est pas aussi tranchée entre le pouvoir local et le pouvoir national. Ainsi, on observe l'émergence de nouveaux médiateurs associatifs qui s'affirment en coopération ou en opposition aux politiques nationales et municipales de l'habitat et du peuplement et qui s'imposent dans un jeu politique nouveau. Ils agissent tout à la fois, au gré des mouvements qu'elles développent, sur les questions d'offre de logement, d'accompagnement social sans négliger leurs impacts territoriaux. Leurs revendications font apparaître de nouvelles catégories de l'action publique sur l'habitat. La commune puis le quartier illustrent de nouvelles échelles de l'action publique, dans la recherche « d'équilibre de peuplement » ; les « classes moyennes » apparaissent comme un enjeu majeur.

Ce phénomène renouvelle les structures initiées dans l'après-guerre, notamment le mouvement Emmaüs animé par l'abbé Pierre en 1954. Devenu un interlocuteur des pouvoirs publics, dotées d'animateurs professionnalisés, les associations réapparaissent, dans les années 1980, comme dotées d'un « savoir-faire » à l'égard des mal logés et des sans-logis. Elles trouvent des formules innovantes d'assistance et de relogement des plus pauvres, comme par exemple la première agence immobilière à vocation sociale, à Paris en 1983, ou un observatoire permanent de la demande sociale à Lyon en 1989.

Parallèlement aux actions d'assistance basées dans un premier temps sur le bénévolat, des mouvements « coup de force » se développent. La « nouvelle pauvreté » suscite l'émergence de groupes revendicatifs et politisés comme le Comité des mal-logés (1987) et Droit au logement (1990), porteurs de nouveaux modes d'action (Péchu, 2006). Ils dénoncent volontiers l'opacité de l'attribution des logements sociaux, dont les collectivités seraient parties prenantes, ainsi que l'existence de logements laissés vacants par des propriétaires institutionnels, notamment les banques. Confrontées à la pauvreté de familles souvent nombreuses vivant dans des taudis et des squats, ces groupes ont pour dénominateur commun une demande de justice et de plus fortes implications des pouvoirs publics. Ces mouvements ont eu une influence indéniable en plaçant durablement la question des mal logés et des sans-logis au premier plan de l'action politique nationale.

Cette influence est notamment attestée par la loi Besson (bien connue pour avoir affirmé droit au logement) mais surtout qui institutionnalise les associations caritatives en 1990 en les considérant dorénavant

comme des acteurs à part entière du logement, ou du moins comme des partenaires susceptibles de bénéficier de véritables délégations de service public.

Le Crédit foncier de France leur étant ouvert, elles se voient reconnaître les mêmes droits et les mêmes possibilités d'intervention que les acteurs institutionnels « classiques » du logement social. L'ensemble du dispositif concernant la gestion du peuplement repose désormais sur un partenariat qui inclut les associations. La loi sur l'exclusion de 1998 prolonge cette reconnaissance en considérant les associations comme des acteurs à part entière dans la politique menée en faveur des personnes défavorisées, et notamment dans leurs fonctions d'accompagnement social liées au logement, de gestion locative et de médiations entre les bailleurs et les locataires.

D'une certaine manière, on pourrait dire que la loi Besson et, plus tard, celle sur l'exclusion, institutionnalisent « un groupe professionnel disposant d'un savoir reconnu, susceptible de découper et de traiter les désajustements » dont Pierre Muller (1992) constatait l'absence sur les problèmes de la ville, mais dont il faut souligner qu'il émerge durant cette période sur les questions plus spécifiques du logement des plus démunis. Et ceci d'autant plus qu'en 1992 est institué un organisme d'évaluation et de propositions sur le logement des plus démunis, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, comprenant dix membres parmi lesquels plusieurs appartiennent aux associations caritatives et présidé à l'époque par... Louis Besson.

Le fait est que l'État s'allie, en partie contre le pouvoir municipal, avec les associations sur la question du logement. Car les arguments ne manquent pas pour le pousser à s'appuyer sur les associations caritatives pour tenter de réguler les politiques locales de l'habitat et du peuplement (Fijalkow, 2009). L'un des problèmes majeurs posé à la mise en œuvre d'une politique nationale de l'habitat est la nécessité de s'adapter aux diversités locales. Des associations, bien insérées dans les réseaux locaux, dirigées par des militants de plus en plus professionnalisés, ayant une bonne connaissance des tissus et des opportunités locaux (vacances de logements, déséquilibres socio-territoriaux), avec de surcroît une pratique des actions innovantes, peuvent être précieuses pour la médiation dans le cadre d'une politique étatique de régulation sociale. Le recours aux associations peut constituer un soutien efficace pour mettre en œuvre les orientations nationales contre les politiques locales, surtout lorsque ces orientations sont légitimées par les thèmes porteurs de la lutte contre l'exclusion et le recours à la solidarité. On peut en particulier se demander quel élu est aujourd'hui en position de



Crédit photo : demolitions.free.fr

La politique de la ville, fondée au début des années 1980 sur l'idée d'une réparation du tissu spatial et social, intègre donc progressivement l'idée d'une démolition.

refuser à une association jouant le rôle de *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980), le relogement dans le parc social d'un ménage à faible ressource, surtout lorsque celle-ci garantit le loyer à l'organisme bailleur. Enfin, en s'appuyant sur les associations, l'État peut se dégager de la gestion locale du logement et de la pauvreté, en légitimant son action par les marges de manœuvre financières et politiques déléguées aux associations, mais aussi à travers une action législative centrée sur la solidarité nationale.

Une politique territoriale contre la politique de l'offre ?

C'est dans cette continuité, que seront instaurés successivement la Loi d'Orientation pour la Ville (1991) puis dix ans plus tard la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU). Ces textes ont en commun d'obliger chaque commune importante de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux afin d'offrir une « répartition équilibrée de l'offre de logement ». Pour les communes « déficitaires » qui n'établissent pas de programme de rattrapage vers les 20 %, des sanctions financières sur leurs ressources fiscales sont appli-

quées sur la base du nombre de logements manquants. Les vives contestations qu'a suscitées cet article de la part des députés de droite révèlent les divergences sur les conditions de mise en œuvre de la mixité sociale, notion pourtant présentée comme consensuelle dans la sphère politique².

En décembre 2005, des émeutes violentes éclatent simultanément dans nombre de quartiers dits sensibles, mettant une nouvelle fois le focus médiatique moins sur la question du logement que sur la gestion territoriale. Elles se produisent deux ans après l'adoption de la loi pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 (dite loi Borloo) qui apparaît dès lors comme une réponse anticipée au problème des banlieues. La question de l'habitat est partiellement prise en compte par cette loi, dont l'un des axes forts consiste en la destruction de logements sociaux déclassés et en la création d'une Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) afin de simplifier les procédures et de regrouper l'ensemble des financements.

Au nom d'une mixité sociale, devenue catégorie récurrente de l'action publique (Lévy, 2006), des recompositions sociologiques fortes sont envisagées dans le cadre d'opérations de démolition. La loi Borloo vise à une réduction des écarts entre les quartiers sen-

sibles et les autres, afin de les rétablir « dans le droit commun ». Face à une série d'indicateurs globaux négatifs touchant un large spectre de la vie sociale et économique des individus (taux de chômage, taux de réussite au baccalauréat, prescriptions de soins, agressions en milieu scolaire, trafic de stupéfiants, mauvais traitements et abandons d'enfants, etc.), on relève le « nombre annuel de logements sociaux réhabilités, construits ou démolis » (Lévy, 2006). La politique de la ville, fondée au début des années 1980 sur

l'idée d'une réparation du tissu spatial et social, intègre donc progressivement l'idée d'une démolition (Epstein, 2009). Ce projet ambitieux est motivé par la volonté de réduire les inégalités territoriales dont « les violences urbaines chroniques sont les manifestations les plus évidentes » (ANRU, 2008, p. 1). Se met donc en place une politique de destruction de logements sociaux légitimée par les impératifs sociaux d'une « bonne » gestion territoriale.

Ces démolitions sont organisées par l'ANRU qui apporte son soutien financier aux collectivités locales et les aide à formaliser leur projet architectural et urbain. C'est ainsi que le rythme de démolition

qui était de 4 000 par an au début des années 1990, double entre 2000 et 2003 pour encore doubler à partir de 2003 dans le cadre d'un programme national de rénovation urbaine – créé par la loi Borloo et renforcé par les lois qui se succéderont jusqu'en 2007³ –, qui se fixe un objectif de 250 000 démolitions (dans les quartiers « fragiles » classés en zone urbaine sensible) dans les cinq années à venir.

Cependant, comme le note le Conseil économique et social à la lecture du rapport 2008 de l'ANRU, établissant un bilan quantitatif de la loi, « on observe, au regard des besoins des habitants une réduction de la taille des logements reconstruits et une part trop faible de l'offre très sociale ». Seulement la moitié des logements démolis sont reconstruits sur place, les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) destinés aux ménages aux ressources très modestes représentent une faible part des reconstructions engagées. Plus récemment encore, la réduction budgétaire de l'ANRU augmente les craintes que le projet de transformation touche davantage les ménages les plus fragiles. Ceci est d'autant plus inquiétant que l'ANRU (rapport 2011) s'inquiète sur les 73 000 logements démolis, près de 40 000 n'ont pas été reconstruits comme le prévoyait la loi⁴.

“Seulement la moitié des logements démolis sont reconstruits sur place, les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) destinés aux ménages aux ressources très modestes représentent une faible part des reconstructions engagées.”

Un retour vers la politique de l'offre

L'approche territoriale atteint donc ses limites dans la mesure où en étant trop orientée sur les « équilibres » sociaux, elle néglige la question de l'offre. Ce que vient rappeler en 2006 l'occupation des berges du canal Saint-Martin par le mouvement des « enfants de Don Quichotte » qui met la pression sur la question de la *crise du logement* et du manque criant de logements accessibles aux plus démunis. Ce mouvement donne à son tour naissance à une loi sur le droit au logement opposable (dite DALO) en 2007.

La loi concerne toute personne qui, « résidant sur le territoire français de façon régulière et stable, n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent ». Elle vise donc autant les sans domicile fixe, que les personnes logées dans des locaux inadaptés et insalubres, les ménages menacés d'expulsion sans relogement ou temporairement hébergées. Afin de gérer les demandes des commissions de médiation, associant municipalités, bailleurs et associations de locataires, sont mises en œuvre dans tous les départements. Entre 2008 et 2010, 144 000 recours sont reçus aboutissant à 30 000 relogements seulement. À peine 2,5 % des recours se sont effectués dans le locatif privé. Ces chiffres montrent somme toute que les effets de la loi DALO restent limités, la capacité des individus à se porter en plaignants n'étant pas distribuée de manière égale et différenciant certainement les individus selon leurs parcours et leurs positions sociales. Ils concernent presque exclusivement des ménages rejetés par le secteur social (excluant de fait les demandeurs d'un logement privé) accompagnés par des experts travaillant pour les associations afin qu'elles formulent des recours devant les juridictions compétentes (Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, 2010).

Le retour vers la régulation par l'offre est confirmé par la loi récente de 2009 sur la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi Boutin). Mais sa particularité est de proposer de résoudre le dysfonctionnement du système national du logement en agissant pour les plus démunis, non pas par la construction de logements accessibles, comme le réclament la plupart des associations, mais par l'introduction d'une « fluidité par le haut ». Son but est d'inciter, par la construction de logements en accession à la propriété, la fraction supérieure des occupants des logements sociaux à les quitter. Ainsi, il suffirait donc, pour loger les pauvres de construire pour les riches.

Cette politique de soutien à la propriété, y compris sociale (accession à « 15 euros par jour », 2008), relance la politique menée depuis le milieu des années 1990 avec les programmes de prêts bonifiés

par l'État comme les prêts à taux zéro et les déductions fiscales, fragilisés par le marché (Driant, 2009). Afin de loger les pauvres, la loi s'oriente vers une spécialisation du logement social à une gamme restreinte de revenus (comme dans d'autres pays européens), la construction de logements étant destinée quant à elle à l'accession à la propriété des couches moyennes.

Le renforcement de la construction est-il la seule solution ?

En définitive, l'ensemble de lois adoptées dans les années 2000 montre que, du point de vue territorial, l'action de l'État, en partenariat avec les municipalités et les bailleurs sociaux, aboutit par le biais de la rénovation urbaine à transformer localement l'offre de logement social. Du point de vue de l'offre, si la loi sur le droit au logement opposable, adoptée à la suite de mobilisations associatives relayées par les médias, s'attache à donner des réponses concrètes aux demandeurs de logement sociaux, l'État n'entend plus s'engager directement dans un soutien à la construction de logements accessibles aux plus fragiles, mais gère l'offre par des mesures incitatives et parfois contraignantes permettant de s'appuyer sur le stock de logements sociaux existant (tout en le réduisant d'ailleurs par la rénovation urbaine). Pour autant, le bilan actuel de la mobilisation associative et celui de la loi DALO répondent faiblement aux questions posées par la crise du marché locatif.

Dès lors, dans le contexte actuel de redéfinition de l'offre locale, la solution de la construction neuve de logements, fut-elle de 350 000 à 400 000 par an, est-elle plausible ? En effet, aux rythmes de construction actuels, ceux-ci ne servent que de variable d'ajustement pour absorber les nouveaux ménages qui arrivent sur le marché, issus de décohabitations, de séparations et de divorces et ne peuvent donc permettre de résoudre la question du mal logement. Même si 40 000 d'entre eux (et non pas 100 000 comme on le dit souvent abusivement) sont des logements sociaux, ceux-ci comprennent une plus forte part de logements destinés aux revenus moyens que d'appartements très sociaux (un tiers en 2010). Par ailleurs, le parc locatif privé ne s'accroît que de 50 000 à 60 000 logements par an conduisant une forte partie de la demande à s'engouffrer dans le système de l'accession qui absorbe les trois-quarts de la croissance annuelle du parc immobilier, conduisant les plus fragiles à de graves problèmes financiers.

Comme on l'a vu, dans un contexte de désengagement de l'État qui caractérise les vingt dernières années, émerge une « pensée unique » selon laquelle il suffirait d'augmenter la construction de logements

sociaux pour résoudre le mal logement. Cette position nous semble difficilement plaidable. Sans remettre en cause la nécessité de cet effort de construction, il faut bien constater qu'une augmentation du nombre de logements sociaux, même à hauteur d'un tiers de la construction totale, répondrait marginalement à la demande, notamment celle des plus démunis *stricto sensu* qui dépasse les trois millions de personnes. Par ailleurs, l'application de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain imposant 20 % de logements sociaux dans chaque commune de taille importante a montré la force des discours hostiles à son égard, ignorant avec une mauvaise foi manifeste la vocation généraliste du parc social français (oubliée par la loi Boutin), capable d'accueillir grâce à l'ouverture de ses plafonds de revenus une grande diversité de catégories sociales.

On a également vu que la loi Boutin préconisait une autre proposition, visant à orienter l'effort global de construction vers l'accession, afin que les locataires les plus aisés du parc social libèrent des logements pour les plus défavorisés. Outre sa dimension idéologique critiquable, cette proposition renforce le discours déplorant la stabilité résidentielle des locataires du logement social présentés comme la cause de la crise plutôt que sa conséquence. Au nom de la « fluidité », ce discours idéologique les stigmatise en les présentant comme des rentiers frileux incapables de se lancer dans un projet d'accession à la propriété. Mais techniquement, le présupposé que tout logement construit, même pour des accédants aux revenus moyens ou élevés, finira par libérer des appartements pour les plus modestes ne tient pas. Toutes les enquêtes convergent pour montrer l'existence de filières résidentielles spécifiques à des espaces et à des populations reposant sur l'image sociale des territoires. Un logement libéré par un ménage appartenant aux couches moyennes a de plus fortes chances d'être réoccupé par un ménage ayant les mêmes caractéristiques que par un ménage pauvre (Lévy, 2002 et 2003). Ce mécanisme exacerbe les dynamiques ségrégatives tant dans le parc social, par le tri des populations, que dans le parc privé locatif ou en accession à la propriété.

En résumé, les réponses au manque de logements par la seule construction sont peu efficaces. Il est désormais avéré que la construction ne résoudra pas à elle seule les dysfonctionnements d'un système structurellement bloqué. La question est donc de savoir si les mentalités sont prêtes à évoluer vers un système radicalement différent associant les logiques d'offre aux logiques sociales et territoriales.

Ce nouveau système pourrait s'appuyer sur une dimension méconnue d'un marché immobilier qui



Crédit photo : yvescochet.net

Cette offre pourrait, au côté des logements neufs, constituer un vivier de régulation de la demande pour résoudre le problème dans sa globalité, sans isoler la question des mal-logés. Pour peu que l'État parvienne à instaurer un nouveau régime de confiance entre propriétaires et locataires.

offre chaque année deux millions de logements issus des déménagements. Cette offre pourrait, au côté des logements neufs, constituer un vivier de régulation de la demande pour résoudre le problème dans sa globalité, sans isoler la question des mal-logés. Pour peu que l'État parvienne à instaurer un nouveau régime de confiance entre propriétaires et locataires.

Un tel système de garantie n'est pas nouveau. Il est proche du modèle de certains pays de l'Europe du Nord et a inspiré des mesures récentes initiées par des villes comme Paris. Mais il mériterait d'être élargi aux mal-logés. Ainsi, tout logement construit ou libéré pourrait être considéré comme accessible à tous. Pour cela, il nous semble nécessaire d'établir un contrat de confiance offrant des garanties à la fois aux locataires les plus fragiles et aux propriétaires, bailleurs sociaux ou privés, qui les logent. Dans ce contrat, quel que soit le logement et sa localisation, les ménages aidés seraient prioritaires à la location (ce qui permettrait aux locataires du parc privé d'effectuer des recours permis par la DALO, et aux associations d'investir le parc locatif privé, afin d'éviter les décisions arbitraires ou discriminatoires), et la totalité de leur loyer serait pris en charge par l'État, le locataire étant redevable de sa quote-part (loyer déduit des aides) au Trésor Public. Dès lors, l'occupant aurait un toit garanti et le propriétaire un loyer assuré.

Ce cadre permettrait de traiter l'accès au logement des plus démunis sur le même plan que l'ensemble de la population, aucun type de logement ne leur étant spécifiquement destiné. Tout logement vide, construit ou libéré, serait donc susceptible d'être un logement social potentiel durant la durée d'occupation d'un ménage aidé. Ce dernier pourrait ainsi déménager dans le parc immobilier sans être contraint par des offres restrictives et des attributions discriminatoires. Cette mesure devrait permettre d'atténuer voire d'éliminer les filières de logement qui cloisonnent socialement et spatialement la demande et empêchent une réponse d'ensemble. Il permettrait également de faciliter l'accès au logement des exclus du marché immobilier, puisqu'une offre d'habitat social pérenne caractérisé par son financement serait complétée par une offre d'habitat social temporaire et flexible caractérisé cette fois-ci par son occupation.

Cette ouverture serait-elle trop onéreuse pour les Pouvoirs Publics? Selon les comptes du logement (2011), l'État consacre 8,3 Md€ d'aides à la pierre pour la construction, et 18,1 Md€ d'aides à la personne destinés aux ménages. Les aides personnelles au logement touchent cinq millions de ménages bénéficiant pour 46 % à des locataires. En 2010, par ménage, l'aide personnelle au logement moyenne avoisinait 3 000 euros/an. Faute de données précises,

si l'on considère que les trois millions de personnes mal-logées actuels représentent un million et demi de demandes de logement et, de façon probablement exagérée, qu'aucun de ces ménages ne perçoit d'aide au logement, si tous bénéficiaient de cette mesure, le surcoût total pour l'État serait de 4,5 milliards d'euros, soit approximativement la moitié des aides à la pierre.

Au regard de ce coût, un changement radical du système ne serait que profitable. Il rendrait accessible le parc immobilier à toutes les catégories. Il permettrait à tous les ménages bénéficiant de ce système d'avoir de véritables choix résidentiels, en réduisant les regroupements contraints tout en autorisant les regroupements choisis. La mobilisation conjointe du locatif privé et du locatif social, des logements neufs et des logements existants, pourrait répondre aux différents types de demande, dans leur dimension sociale et territoriale, en associant la garantie résidentielle à la responsabilité sociale et politique.

Y. F. & J.-P. L.

1. Cet article regroupe des résultats de recherche et de réflexion développés dans plusieurs publications antérieures : Fijalkow Y. et Lévy J.-P. (2008), « Un siècle d'étude sur le logement et l'habitat français en géographie urbaine » (1900-2000), *Annales de Géographie*, n° 662, 2008, p. 20-41 ; et Lévy J.-P., Fijalkow Y. (2010), « Les politiques du logement » in Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques 2 Changer la société*, Presses de Sciences Po ; Bacqué M.-H. et Lévy J.-P., « Refonder le système national du logement », *Mouvements*, (2007) ; Lévy J.-P. et Fijalkow Y. (2012, 1^{er} mars), « Une autre politique du logement est-elle possible ? », *Le Monde*.

2. Néanmoins, en 2007, la Fondation Abbé Pierre dresse un bilan sans appel de l'injonction à la construction de logements sociaux de la loi SRU votée sept ans auparavant. Sur les 720 communes concernées par un déficit de logements sociaux (moins de 20 % du parc), seules 39,6 % avaient atteint ou dépassé leur objectif de production sur cinq ans. De plus, les 111 000 logements locatifs sociaux financés, correspondant à l'impératif global de production évalué au moment de l'adoption de la loi, sont pour un tiers d'entre eux des programmes locatifs sociaux destinés à des échelles de revenus moyens à élevés.

3. Le programme national de rénovation urbaine est organisé par la loi du 1^{er} août 2003 (Borloo) qui lui affecte 2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008. La loi du 18 janvier 2005 sur la cohésion sociale porte ce montant à 4 milliards d'euros pour la période 2004-2011, celle d'Engagement national pour le logement du 13 juillet 2005 lui attribue 5 milliards d'euros pour 2004-2013. Enfin la loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007 (DALO, voir *supra*) le monte à 6 milliards d'euros pour la même période.

4. Chiffres également cités par le Rapport de la Cour des Comptes relatif à la Politique de la ville en juillet 2012.

Bibliographie

DRIANT J.-C. (2009), *Les politiques du logement en France*. Les Études, 2009, Paris, La Documentation française, 185 p.

EPSTEIN R. (2009), « Après la territorialisation, le gouvernement à distance » in Vanier M. (dir.), *Territoire, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

FIJALKOW Y. (2009), « Le tiers secteur associatif dans la régulation de l'habitat en France : une hypothèse géographique », *L'information géographique*, 2009, 2, vol. 73.

FIJALKOW Y. et LÉVY J.-P. (2008), « Un siècle d'étude sur le logement et l'habitat français en géographie urbaine » (1900-2000), *Annales de Géographie*, n° 662, 2008.

LÉVY J.-P. (2002), « The population make-up of residential areas : Structure and changes (Douai, France) », *Journal of Housing and Built environment*, 3, vol. 17.

LÉVY J.-P. (2003), « Peuplement et trajectoires dans l'espace résidentiel : le cas de la Seine-Saint-Denis », *Population*, 3, vol. 58.

LÉVY J.-P. (2006), « Mixité à la française. Une vision politique de la ville lissée », *Mouvements*, 47-48.

LÉVY J.-P. et BACQUÉ M.-H. (2007), « Refonder le système national du logement », *Mouvements*, <http://www.mouvements.info/Refonder-le-systeme-national-du.html>

LÉVY J.-P. et FIJALKOW Y. (2010), « Les politiques du logement » in Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques 2 Changer la société*, Presses de Sciences Po.

LÉVY J.-P. et FIJALKOW Y. (2012, 1^{er} mars), « Une autre politique du logement est-elle possible ? », *Le Monde*.

LIPSKY M. (1980), *Street-level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-York, Russel Stage foundation.

MULLER P. (1992), *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France.

PÉCHU C. (2006), *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*. Paris, Dalloz-Sirey.

SIMON P. et LÉVY J.-P. (2005), « Questions sociologiques et politiques sur la mixité sociale » *Contretemps*, 13.

Rapports officiels cités

Rapports sur le mal logement Fondation Abbé Pierre, depuis 2005.

Rapports du Comité d'Évaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, depuis 2005.

Rapport de la Cour des Comptes, « La Politique de la ville une décennie de réformes », 17 juillet 2012.

Rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, 2010.