



Crise du logement et politiques locales de l'habitat Entre lutte contre le mal-logement et recherche d'équilibre territorial

L'épineuse crise du logement social marque l'actualité : les sonnettes d'alarme sont largement tirées pour dire que tous les éléments d'une telle crise sont actuellement réunis. En témoignent le récent « Appel des acteurs de l'habitat¹ » qui interpelle le gouvernement sur l'urgence d'une mobilisation des pouvoirs publics, les rapports du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et de la Fondation Abbé Pierre réclamant une mise en œuvre effective du droit au logement, ou encore l'avis critique du Conseil national des villes sur les dispositions concernant le logement du projet de loi relatif aux responsabilités locales... La région Rhône-Alpes n'est pas en reste. Décalage croissant entre offre et demande, augmentation du coût du foncier, marchés locaux très tendus (Haute-Savoie, Bassin genevois, Grenoble et Lyon), inégale répartition du parc, impératif du renouvellement urbain... Les États généraux du logement à Lyon, puis les Assises du logement à Grenoble, en février, ont invité à une mobilisation urgente de tous les acteurs. Manifestations locales qui ont fait écho aux analyses et réactions nationales, empreintes de la même inquiétude et plaidant toutes pour la restauration du logement comme priorité nationale et/ou pour une clarification des objectifs de la politique publique de l'habitat.

À leur niveau, le CR•DSU et l'Inudel ont organisé, début 2004, une journée intitulée « Produire et renouveler l'offre de logement social dans un contexte de crise ». Divers acteurs œuvrant dans le champ du logement et de l'habitat (bailleurs, professionnels des collectivités, élus, associations) ont à cette occasion tenté de définir cette crise et les enjeux qui lui sont liés, et surtout de pointer les stratégies possibles pour produire une offre nouvelle et ainsi répondre à la demande.

ENJEUX DE PRODUCTION ET RENOUVELLEMENT DE L'OFFRE DANS UN CONTEXTE DE CRISE

C'est dans ce contexte d'interpellation et d'inquiétude que ce numéro des *Cahiers du DSU* voit le jour. Il a un double objectif : apporter des éléments permettant de qualifier cette crise du logement, pour mieux en saisir la nature et les différents visages, et plus particulièrement, éclairer des situations rhônalpines contrastées (diagnostic, état des lieux, présentation d'analyses et d'expériences locales) ; et d'autre part traiter des moyens permettant de développer une offre de logements qui soit adaptée à la nature de la demande. Pour ce faire, le numéro s'appuie sur les

interventions de la journée précédemment citée et sur des contributions diverses permettant de croiser les regards.

Le terme de « logement social » y est pris dans une acception large : il s'agit du logement destiné aux ménages à bas revenus voire sans revenus, qui inclut des fractions importantes du parc privé. De même, il ne se limite pas au logement locatif, puisque l'accession à la propriété peut concerner des ménages modestes, voire très modestes.

Le sujet étant très vaste et les entrées possibles multiples, nous avons choisi d'axer la réflexion sur l'offre de logement. Si les questions ayant trait à l'accès et au maintien dans le logement sont évidemment essentielles et sous-jacentes au numéro, elles n'en constituent pas la pierre angulaire. Ce parti pris initial résulte de la volonté de ne pas effleurer seulement une question aussi lourde et complexe, qui justifierait un *Cahier* à elle seule. La parution récente d'autres publications centrées sur ces questions – par exemple la revue d'Économie et Humanisme, « *Droit au logement : qu'en avons-nous fait ?* », avril 2004 – et notre souci de « jouer la complémentarité » a également plaidé en ce sens.

La première partie traite des différents aspects de la crise, montrant en quoi elle est spécifique, à quelles réalités elle donne lieu. Il est clair que la crise actuelle est bien celle du logement « accessible », elle provient d'une inadéquation croissante entre offre et demande, même s'il existe des besoins quantitatifs indéniables. Au-delà des aspects liés à la production de l'offre de logements sociaux à proprement parler (déficit quantitatif et qualitatif, complexification des conditions de production de logements sociaux, évolution du système de financement et de régulation...), cette crise apparaît comme le révélateur d'un problème de société plus large. Elle est l'une des expressions des processus de paupérisation économique et de fragilisation des liens sociaux... C'est aussi la crise du « vivre-ensemble », perceptible notamment à travers la difficulté à mettre en œuvre une solidarité intercommunale en matière de répartition de logements sociaux (le fameux phénomène « NIMBY » : « pas dans mon jardin »).

POLITIQUES DE L'HABITAT ET RENOUVELLEMENT URBAIN

Dans ce contexte, on comprend aisément que les politiques de l'habitat, notamment locales, représentent un enjeu majeur pour la politique de la ville, tant le logement est au cœur des processus d'exclu-

sion et de ségrégation urbaine et sociale. Ces politiques locales s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte en pleine évolution : à travers l'accent mis sur la rénovation urbaine et la diversification de l'habitat, via les politiques de renouvellement urbain, d'une part ; avec le mouvement de décentralisation en cours, qui va en redéfinir les contours dans le sens d'une plus grande responsabilité, d'autre part. C'est pourquoi le *Cahier* se penche sur ces deux aspects.

Les opérations de renouvellement urbain semblent cristalliser les débats, tant elles posent de façon aiguë la question de la conciliation des enjeux liés à la diversification de l'habitat et ceux relatifs au logement des plus démunis, comme l'illustrent les interpellations d'organismes publics ou d'associations, qui, au nom du droit au logement pour tous, contestent le bien-fondé des opérations de démolition-reconstruction. Pour les promoteurs de la politique de renouvellement urbain, les démolitions ne prennent de sens que dans le cadre d'un projet territorial global visant à restaurer l'attractivité et la qualité de vie de certains quartiers. Les deux logiques, si leurs objectifs diffèrent, ne nous semblent pas nécessairement inconciliables. Les questions du rythme des démolitions et des reconstructions, du type de logements reconstruits, si elles sont discutées, pourraient permettre d'arriver localement à des compromis. Les organismes HLM expriment quant à eux la difficulté de répondre à « la double injonction » qui leur est faite : jouer un rôle dans l'accueil des plus démunis, alors que le parc social accueille déjà une grande partie des populations défavorisées, mais aussi développer la mixité sociale, au sens d'œuvrer à une plus grande diversité dans la composition sociale des quartiers. Dans tous les cas, c'est la capacité de régulation publique de la politique du logement, le volontarisme politique qui sont en question.

Concernant **le mouvement de décentralisation** en cours de préparation, les responsabilités locales nouvelles ne sont pas encore bien définies au moment de la sortie de ce numéro. Cette décentralisation pose cependant la question de la définition précise des objectifs nationaux visés et de la clarification des compétences. Des voix s'élèvent dans ce contexte pour insister sur la cohérence à trouver dans la conduite de la politique du logement, à travers des articulations entre le niveau national et le niveau local davantage précisées. Il apparaît à cet égard que **la question du pilotage de la politique de logement**, de ses moyens, de sa cohérence d'ensemble, est

partagée par les différentes familles d'acteurs de l'habitat ; elle est posée par plusieurs contributeurs dans ce numéro.

Le *Cahier* se penche également, par des illustrations concrètes, **sur les voies et moyens mis en œuvre pour produire et renouveler l'offre de logement**, dans ce contexte de pénurie et face la nécessité de repenser l'habitat de certains quartiers. Les leviers sont divers et complémentaires : action foncière, encouragement à la production d'une offre sociale dans le parc privé, accession à la propriété, sensibilisation des élus sur la nécessité de solidarités intercommunales... ils sont des outils complémentaires au service d'une politique globale.

Sur un sujet aussi complexe que celui du logement social, impliquant des responsabilités à tous les niveaux, le jeu d'acteurs est compliqué et un peu tendu, marqué par des lignes de fracture idéologiques, non pas sur les objectifs finaux, mais plutôt sur le chemin à emprunter pour permettre à tout un chacun d'accéder à un logement décent et adapté à ses besoins. Le groupe de travail ayant accompagné la préparation de ce *Cahier* a toutefois cherché à dépasser les oppositions systématiques : l'établissement d'un dialogue constructif entre les différents partenaires de l'habitat constitue un enjeu à part entière, comme cela a été réaffirmé lors des conclusions des États généraux du logement à Lyon.

Tout aussi urgente, à notre avis, est la nécessité d'ouvrir un large débat public national sur ces questions, associant un public bien plus large que celui des seuls spécialistes..., débat à la mesure des enjeux de société soulevés par le droit au logement. ■

Isabelle CHENEVEZ et Violaine PINEL

1. Cosigné par l'Union sociale pour l'habitat, la fédération nationale des centres Pact Arim, la fédération nationale Habitat et développement rural et la fédération des SEM – septembre 2003.