

L'habitat en bref

collection synthèse d'études et de recherches

POLITIQUES D'HABITATION COMPARÉES

Décembre 2006 | N° 29

Le but premier de la politique française de l'habitat : rendre effectif le droit au logement

INTRODUCTION

La France inscrit le droit au logement au centre de sa politique en matière d'habitat. Plusieurs lois y font explicitement référence. Une panoplie de moyens est employée de longue date pour concrétiser l'application de ce droit. Toutefois, malgré des avancées substantielles, les problèmes qui subsistent illustrent la difficulté d'atteindre complètement cet objectif exigeant.

Pour mieux saisir l'ampleur de cet enjeu, on peut consulter le chapitre portant sur l'intervention publique française, qui se trouve dans l'étude comparative effectuée par des chercheurs de l'INRS—Urbanisation, Culture et Société, à la demande de la Société d'habitation du Québec (SHQ), sur les tendances récentes des politiques et des interventions en habitation de divers pays occidentaux. Cette étude, il est bon de le souligner, ne visait pas à rechercher des modèles directement transposables, mais bien plutôt, en tenant compte des ressemblances et des différences de contextes, à tirer des enseignements utiles d'expériences faites ailleurs, afin d'éclairer l'élaboration de mesures appropriées au contexte québécois.

Coéditée par la SHQ et les Presses de l'Université Laval, l'étude a été réalisée essentiellement entre 2001 et 2003. Elle n'a aucune prétention à l'exhaustivité. L'équipe de chercheurs a retenu un éventail d'interventions et de programmes jugés particulièrement significatifs des tendances qui ont marqué les récentes décennies, à la fois dans les orientations et dans les modèles de mise en œuvre des politiques publiques touchant l'habitat.

L'étude se compose de deux parties. La première comprend un examen des politiques et des interventions en habitation par pays en distinguant deux grandes zones géographiques, l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) et l'Europe (France, Grande-Bretagne et autres pays d'Europe). La deuxième partie est consacrée à l'analyse comparative proprement dite : elle tire les principales leçons de l'ensemble de l'exercice, reprises également, en résumé, dans la conclusion. Les éléments de la présente synthèse sont tirés du chapitre sur la France. (On trouvera dans d'autres numéros de *L'habitat en bref* des synthèses correspondant à d'autres composantes de l'étude.)

LE CONTEXTE D'INTERVENTION

En France, l'organisation des interventions publiques en habitation demeure relativement centralisée. Les objectifs et les instruments d'intervention, ainsi que les normes et les moyens budgétaires qui leur sont associés, sont généralement définis et répartis par l'État. Ni les régions ni les départements n'ont de compétence légale en matière de logement, mais ils peuvent compléter de manière volontaire les financements nationaux. Cependant, le concours financier des départements est sollicité de manière obligatoire pour les actions relatives au logement des personnes défavorisées, du fait de la compétence de ces collectivités en matière d'action sociale.

Les municipalités (communes) jouent un rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales du logement, notamment en matière d'attribution des logements sociaux. Elles utilisent à cette fin un outil de pilotage, le Programme local de l'habitat (PLH), qui comprend trois parties : le diagnostic, l'énoncé des objectifs et le programme d'actions portant sur une période de trois à cinq ans.

Les dernières décennies ont été particulièrement marquées par l'extension de dispositifs contractuels qui lient l'État et les collectivités territoriales dans la gestion des interventions sur l'habitat. Ces démarches contractuelles, notamment les contrats de ville et d'agglomération, privilégient une approche centrée sur des territoires (les quartiers, les zones « sensibles ») et veulent promouvoir la solidarité entre les communes et les divers acteurs sociaux afin de mettre en œuvre une stratégie globale de développement social et urbain.

LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Le cadre législatif et le droit au logement

Le cadre législatif met bien en évidence la dimension sociale de la politique française du logement. Adoptée en 1990, la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson, stipule que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir. Elle instaure à cette fin de nombreux dispositifs et

outils d'intervention mis en œuvre à l'échelon des départements, en vertu de plans départementaux faisant l'objet d'une large concertation. Les Fonds de solidarité pour le logement, alimentés principalement par les communes et les départements, constituent le principal outil financier de ces plans départementaux. Les domaines d'action couverts concernent quatre axes : la connaissance des besoins, la « solvabilisation » des ménages, le développement d'une offre d'habitat diversifiée et adaptée, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, et la mise en place d'actions d'accompagnement social lié au logement. La loi d'orientation sur la lutte contre les exclusions de 1998 complète, dans son volet logement, la loi Besson et en renforce les moyens, particulièrement en matière de prévention des expulsions, de mobilisation du parc privé, ainsi que de lutte contre la précarité et l'insalubrité dans l'habitat.

Plus récemment, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), adoptée en 2000, est venue réaffirmer le droit au logement décent en précisant que tout locataire d'un logement loué à titre de résidence principale a le droit d'exiger du bailleur que son logement soit « en bon état d'usage et de réparation », « ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments de confort le rendant conforme à l'usage d'habitation ». Si un logement loué ne répond pas aux normes de décence fixées par décret et que le propriétaire refuse la mise aux normes, le locataire peut agir en justice, seul ou en donnant mandat à une association d'agir en son nom. Le juge détermine la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution. À défaut de mise en conformité, il peut réduire le montant du loyer. Dans les cas d'insalubrité touchant un immeuble, un îlot ou un groupe d'îlots, les procédures administratives sont simplifiées, les pouvoirs du préfet et du maire se trouvent renforcés et des dispositions contraignantes sont instaurées à l'encontre des propriétaires concernés.

La loi contient également un ensemble de dispositions qui vont dans le sens d'un renforcement des droits des locataires. Ces dispositions concernent notamment le financement des associations nationales de locataires et le développement de la concertation locative dans le parc social ou privé détenu par des personnes morales. La loi prévoit en outre divers mécanismes de protection de l'acquéreur d'un bien immobilier et elle réforme en profondeur le régime des copropriétés, en s'attardant plus particulièrement au cas des « copropriétés dégradées ». Concernant le parc social, la loi vise la pérennisation des logements HLM et le renforcement de la solidarité juridique et financière entre les organismes de logement social.

En outre, la loi SRU concrétise l'objectif de promotion de la diversité de l'habitat et d'atteinte d'un taux de 20 % de logements sociaux dans les agglomérations (déjà énoncé dans la loi d'orientation pour la ville de 1991) par des moyens réglementaires contraignants : une contribution financière est imposée aux communes d'au moins 3 500 habitants situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants, ayant moins de

20 % de logements sociaux. Enfin, la loi SRU, placée explicitement dans la perspective du développement durable, associe un contenu d'aménagement à la politique de l'habitat et vient renouveler les outils juridiques de l'urbanisme, de façon à mieux intégrer les politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements.

Les aides au logement et leur financement

Les dépenses publiques pour le logement n'ont cessé d'augmenter au cours des dernières décennies : estimées à 1,3 % du PIB en 1970, elles atteignaient 1,7 % en 1998. On distingue communément les aides au logement selon deux catégories : les « aides à la pierre » et les « aides à la personne », ces dernières ayant été développées surtout à partir d'une réforme du financement effectuée en 1977. Depuis lors, les parts respectives des aides à la pierre et des aides à la personne, qui étaient de 50,5 % et 49,5 % en 1984, seraient passées à 16,3 % et 83,7 % en 1998.

Les aides à la pierre qui demeurent en vigueur sont principalement des avantages fiscaux (déductions accessibles, à certaines conditions, aux bailleurs privés), des rabais d'intérêt (prêts à taux zéro pour l'accès à la propriété, prêts locatifs à usage social) ou des subventions de capital (subventions reliées à des prêts d'accession à la propriété ou à des prêts locatifs aidés, subventions à la rénovation).

Quant aux aides à la personne, il s'agit de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation logement dite « familiale » (ALF) ou « sociale » (ALS). Au total, près d'un locataire français sur deux en France reçoit une aide au logement. Depuis 2001, les mêmes règles de calcul s'appliquent pour les trois aides à la personne. Le montant est en gros fonction de trois paramètres : la composition familiale, le revenu du ménage et le montant des dépenses courantes de logement, sous réserve d'un plafond qui dépend du secteur géographique.

L'APL est applicable dans l'ensemble des logements dits « conventionnés », faisant l'objet d'une convention signée entre l'État et le propriétaire, public ou privé, qui porte notamment sur le montant des loyers et les conditions d'occupation des logements. En 2000, 53 % des locataires du parc social bénéficiaient d'une APL. Dans le parc privé, le conventionnement peut s'appliquer lorsque les propriétaires améliorent les logements avec le recours aux aides à la rénovation et les attribuent à des ménages défavorisés. Dans les logements locatifs non conventionnés, l'une des deux autres formes d'allocation logement peut s'appliquer : l'allocation logement familiale pour les bénéficiaires de prestations familiales et l'allocation logement sociale pour les autres ménages. De plus, l'allocation peut s'appliquer à l'accession dite sociale à la propriété, celle-ci étant en outre soutenue par les organismes de HLM, qui pilotent des projets et accompagnent les ménages accédants dans leur démarche.

Reflétant en partie l'évolution de la politique du logement, l'évolution de la répartition du parc résidentiel français par modes d'occupation, après les forts mouvements d'après-guerre vers

l'accession à la propriété et la construction de logements sociaux, révèle par la suite une relative stabilité des modes d'occupation sur plus de vingt ans (voir le tableau).

LA POLITIQUE DE LA VILLE

Vers une territorialisation accrue : l'approche du « renouvellement urbain »

Les années 1970 et 1980 ont vu émerger un ensemble de pratiques et de procédures qui préfigurent ce que l'on englobera peu à peu sous l'appellation de « politique de la ville ». Ainsi, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), mise en place dès 1971, intervenait de longue date et de façon continue dans l'amélioration du parc locatif privé par des subventions à la rénovation. Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) représentaient déjà un modèle d'action intégrée d'aménagement et de requalification urbaine, concertée entre l'État, une ou plusieurs communes et l'ANAH, ciblant les logements anciens des quartiers centraux. La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), vaste programme de subvention de l'État, a aussi été mise en œuvre dans un contexte de concertation élargie afin d'intégrer la réhabilitation des logements sociaux dans des démarches de requalification des quartiers incluant les dimensions économique et sociale ; 35 % des logements sociaux ont bénéficié de la PALULOS.

Au début des années 1980, la Commission nationale pour le développement social des quartiers jette les bases de la politique de la ville en prônant l'équilibre de la composition sociale des quartiers et la mobilisation des habitants autour d'actions touchant le logement, mais aussi les espaces publics, les services et les équipements éducatifs, culturels et sanitaires, la création d'emplois, d'entreprises et de services de proximité, dans le but de contrer la tendance à la concentration des populations démunies et notamment des populations immigrées dans les quartiers en difficulté. Cette approche fait néanmoins ressortir une tension contradictoire entre la déségrégation de zones d'habitat délaissées et le développement endogène ou la promotion sociale des habitants à partir des ressources propres du milieu, qui restera une préoccupation des politiques urbaines.

La recherche de mixité sociale dans l'habitat est au cœur de la politique de la ville et, plus particulièrement, de la loi d'orienta-

tion pour la ville (LOV) adoptée en 1991, qui instaure un « droit à la ville » pour tous les citoyens. L'objectif demeure le même : contrecarrer la relégation des populations défavorisées dans des quartiers centraux dégradés ou des grands ensembles d'habitat social délaissés par les couches moyennes. Au milieu des années 1990, le pacte de relance pour la ville établit une nouvelle géographie de la politique de la ville en désignant des quartiers prioritaires — les zones de redynamisation urbaine — et des quartiers où se met en place une démarche de prévention — les zones urbaines sensibles. Il met par ailleurs l'accent sur les incitatifs économiques en créant les zones franches urbaines, où s'appliquent diverses formes d'exonérations fiscales pour les PME qui s'implantent sur des territoires en grande difficulté.

Les grands projets urbains

Parallèlement, le dispositif des « grands projets urbains », mis en place dès 1994, vise à redynamiser l'ensemble ou de grandes zones d'une agglomération comportant des quartiers sensibles, dans une stratégie de développement à long terme, comportant de gros investissements d'équipements et d'infrastructures. Il est complété par des projets de renouvellement urbain financés par la Caisse des dépôts et consignations qui encouragent une restructuration en profondeur des quartiers d'habitat social.

Cette restructuration s'appuie sur des démolitions et sur des opérations de « résidentialisation », qui visent à requalifier les espaces de proximité, tout en essayant de retrouver une organisation urbaine traditionnelle qui renforce l'appropriation et la sécurité des lieux. Elle repose notamment sur une clarification juridique des sols, se concrétisant par des rétrocessions foncières (entre bailleurs et villes).

Les contrats de ville et d'agglomération

La décennie 1990-2000 a vu se développer la formule du « contrat de ville ». Il s'agit d'un programme élaboré conjointement par l'État et les collectivités territoriales, qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concrètes et concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés diverses (chômage, violence, rendement scolaire, logement, etc.) et pour lutter contre les situations d'exclusion sociale et urbaine. L'objectif central est de réinsérer durablement dans la ville les populations et les quartiers à problèmes, en tentant d'agir sur les facteurs à l'origine de l'exclusion.

L'ÉVOLUTION DES MODES D'OCCUPATION DES RÉSIDENCES PRINCIPALES EN FRANCE, 1955-2002 (EN %)

Modes d'occupation	1955	1970	1978	1988	1992	1996	2002
Propriétaires	31*						
Sans hypothèque		31	27	28	30	32	35
Avec hypothèque		14	20	26	24	22	21
Locataires							
Secteur social	2	10	13	17	17	18	17
Secteur privé	54	31	28	20	21	20	21
Autres	13	15	12	9	8	8	6

Source : INSEE, Enquêtes logement.

* Les données pour 1955 ne distinguent pas entre les propriétaires ayant une hypothèque et ceux qui n'en ont pas.

Les contrats de ville, d'une durée de sept ans, couvrent quatre champs : le renouvellement urbain, l'emploi et le développement économique des quartiers, l'éducation et, enfin, la tranquillité publique et la sécurité. Les actions prévues peuvent être mises en œuvre aussi bien au sein des quartiers eux-mêmes qu'à l'échelle de la commune ou de plusieurs communes associées dans le contrat. Il s'agit, en effet, de réconcilier les différentes échelles (quartier, commune, agglomération) et de privilégier une démarche de projet à l'échelon intercommunal. Afin de mieux assurer la cohésion et la solidarité des territoires, l'État a d'ailleurs encouragé de plus en plus les communes à se regrouper pour signer des contrats d'agglomération plutôt que des contrats de ville, dans le contexte d'agglomérations de plus de 50 000 habitants.

CONCLUSION

La France reconnaît le droit au logement comme fondement de sa politique en matière d'habitat et vise à rendre effectif ce droit, tout en reconnaissant que la production et le financement du logement relèvent d'abord des mécanismes du marché. Après l'effort massif de construction de logements par les pouvoirs publics durant la période d'après-guerre, le soutien de l'État au financement de l'offre de logements a fait place, pour une large part, à des aides à la personne, de même qu'à une sélectivité accrue au bénéfice des populations les plus défavorisées.

En ce qui concerne les politiques urbaines, les problèmes de ségrégation et d'inégalités sociales et spatiales constituent un défi toujours actuel, que l'on cherche à relever par une panoplie d'actions territorialisées liant l'État aux acteurs locaux, principalement dans le cadre du contrat de ville ou d'agglomération, devenu l'outil principal de la politique de la ville. Celle-ci apparaît, au terme d'une mise en forme sur plus de deux décennies, comme un ensemble complexe dont les résultats sont mitigés, même s'il semble clair qu'elle a permis l'amélioration des conditions de vie dans de nombreux secteurs.

L'adoption en 2000 de la loi SRU a marqué un tournant. Cette loi réaffirme le droit au logement tout en se plaçant explicitement dans la perspective du développement durable. Elle couvre un champ très vaste dépassant largement les questions du logement. Parmi les axes importants dans le domaine de l'habitation, on peut évoquer l'obligation de construire des logements sociaux dans les communes qui n'en sont pas suffisamment dotées, l'énoncé de nouvelles normes précisant la définition du « logement décent » et les moyens d'agir en justice contre les propriétaires de logements insalubres.

De façon générale, l'intervention publique française en matière d'habitat, tout en étant relativement consensuelle, demeure centralisée et assez complexe dans ses mécanismes. Même si elle a produit historiquement de grandes avancées, elle éprouve

encore aujourd'hui des difficultés à contrer la pénurie quantitative de logements dans les grandes villes et la marginalisation d'une partie de la population, qui subsiste malgré les importants efforts de réhabilitation des dernières décennies, séquelle à la fois de la désuétude des grands ensembles et de problèmes récurrents d'intégration sociale.

PUBLICATION

AUBRÉE, Loïc (CRESGE, France) avec la collaboration de Francine DANSEREAU, Marie-Hélène BACQUÉ, Marie DUCHENEY, Anne REVILLARD ; INRS–Urbanisation, Culture et Société. «La France», dans Francine DANSEREAU (sous la coordination de), *Politiques et interventions en habitation : analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe: 91-126*. Société d'habitation du Québec et Presses de l'Université Laval. 2005.

Réalisé dans le cadre de la programmation de recherche de la Société d'habitation du Québec, cet ouvrage est disponible au Centre de documentation de la Société :

Québec : **418 646-7915**
 Montréal : **514 873-9612**
 Sans frais : **1 800 463-4315**
 Site Internet : **www.habitation.gouv.qc.ca**

CHARGÉ DE DOSSIER (SHQ)

Jacques TRUDEL, conseiller principal – développement de l'expertise, Direction de la planification, de la recherche et de la concertation.

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est l'organisme du gouvernement québécois responsable des politiques et des programmes en matière d'habitation. De par sa Loi, la Société a la responsabilité d'aviser la ministre des Affaires municipales et des Régions sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec. Aux fins de son mandat, la Société exécute ou fait exécuter des recherches, études, enquêtes ou inventaires sur les besoins et les conditions d'habitation de la population et en assume la diffusion auprès de ses partenaires.

Selon la mission qui lui est confiée, en plus de faciliter aux citoyens l'accès à un logement adéquat et de promouvoir l'amélioration de l'habitat, la Société doit favoriser le développement et la reconnaissance du savoir-faire québécois en habitation. Elle est ainsi habilitée à servir de référence et à jouer un rôle de catalyseur dans la recherche en habitation au Québec, en collaboration avec l'ensemble des intervenants du secteur.