

UNIVERSITE LUMIERE LYON II

Faculté de Géographie - Histoire - Histoire de l'art - Tourisme

Discipline : Géographie-Aménagement-Urbanisme

Politique du logement et offre d'habitat adaptée Dans l'agglomération lyonnaise.

Pratiques d'acteurs et recompositions socio-spatiales (1945-1995).

Directeur de thèse : **M. Marc Bonneville**
Professeur à l'Université Lumière Lyon II

Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université Lyon II

présentée et soutenue publiquement par

Mamadou MAIGA

Décembre 2000

JURYM. Yves GRAFMEYER, Professeur à l'Université Lumière Lyon II Mme Marie-Christine JAILLET, Chargée de recherche au CNRS - Toulouse M. Gilles NOVARINA, Professeur à l'Université P. Mendès-France - Grenoble M. Edmond PRETECEILLE, Directeur de recherche au CNRS - Paris

Table des matières

- Dedicace
- Remerciements
- sigles et abreviations
- INTRODUCTION GENERALE
 - ◆ L'état de la recherche sur le logement en général, le logement spécifique en particulier et la ségrégation socio-spatiale
 - ◆ Le logement spécifique entre conceptions philanthropiques et pratiques ségrégationnistes
 - ◆ Transdisciplinarité et éclectisme méthodologique
 - ◆ Réglementation, conceptions et production. De la norme aux pratiques d'acteurs
- Première partie : CROISSANCE DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE DE 1945 A 1990 ET OFFRE DE LOGEMENTS SPECIFIQUES. DECALAGES ET POLARISATIONS : UN ETAT DES LIEUX
- Deuxième partie : NOUVEAUX ENJEUX ET REFORMULATION DES POLITIQUES DE L'HABITAT DANS LES ANNEES 1990. PRODUCTION DE LOGEMENTS TRES SOCIAUX ET PRATIQUES D'ACTEURS DANS L'AGGLOMERATION LYONNAISE.
- CONCLUSION GENERALE : Une histoire contemporaine du logement spécifique
- BIBLIOGRAPHIE
- ANNEXES
 - ◆ ANNEXE 1 : Types courants de bâtiments provisoires et des catégories d'HBM et d'HLM qui peuvent leur être assimilées
 - ◆ ANNEXE 2 : Conditions d'attribution des logements (habitations à loyer modéré) pour la communauté urbaine de Lyon, arrêté du 05 août 1971

- ◆ ANNEXE 3 : Circulaire du 10 avril 1972 relative aux cités de transit
- ◆ ANNEXE 4 : Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites 'grands ensembles' et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, dite Circulaire Guichard
- ◆ ANNEXE 5 : Loi du 03 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement
- ◆ ANNEXE 6 : Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement dite loi Besson
- ◆ ANNEXE 7 : Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991
- ◆ ANNEXE 8 : Charte de l'habitat adapté aux populations les plus défavorisées
- ◆ ANNEXE 9 : Fiche type de suivi des PLA adaptés
- ◆ ANNEXE 10 : Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées du Rhône (1993-1994-1995)
- ◆ ANNEXE 11 : Schéma des dispositifs et fonctions du PDA
- ◆ ANNEXE 12 : Typologie des demandeurs du SIAL et gestion du contingent préfectoral
- ◆ ANNEXE 12bis : Typologie des demandeurs du SIAL et gestion du contingent préfectoral
- ◆ annexe 13 : Le mal logement en France : logements non-Ordinaires et estimation des mal logés
- ◆ ANNEXE 14 : Le parc locatif social dans l'agglomération lyonnaise : organismes gestionnaires et caractéristiques principales
- ◆ ANNEXE 15 : La production de logements d'insertion dans l'agglomération lyonnaise : répartition par opérateurs et par communes
- ◆ ANNEXE 16 : Analyse statistique des coûts de production des logements très sociaux

◇ ANALYSE DES COÛTS DE PRODUCTION DES PLA-TS DANS
L'AGGLOMERATION LYONNAISE

◇ Structure de la production et analyse des coûts

- ◆ a- PLATS acquisition-amélioration : analyse des coûts et recherche de déterminants

- ◇ L'origine foncière :
- ◇ Les actions de relogement :
- ◇ Les maîtres d'ouvrage :
- ◇ COMPARAISON DE MOYENNES ET RECHERCHE DES DISCRIMINANTS
- ◇ Représentation des variables : analyse bivariée
- ◇ Conclusion
- ◇ Approche globale et synthèse des caractéristiques de la production

- ◆ b- PLATS neuf : analyse des coûts et recherche de déterminants

- ◇ La localisation
- ◇ L'origine foncière
- ◇ Comparaison de moyennes et recherche de discriminants
- ◇ Représentation des variables : analyse bivariée^{note318}
- ◇ Approche globale et synthèse des caractéristiques de la production neuve^{note319}

A mes parents,

à Monsieur DIOMBELE,

à Nathalie et Ismaël,

Remerciements

Aux Brunet et aux Thizy.

A Marc Bonneville qui a bien voulu diriger ce travail de recherche

A toute l'équipe de l'Institut d'Urbanisme de Lyon, pour son soutien moral et son apport scientifique.

A Madame Jaillet et Messieurs Grafmeyer, Novarina et Preteceille qui ont accepté de participer à la validation de ce travail.

Et à tous les autres aussi,
pour leur patience et leur soutien,
Merci.

sigles et abreviations

ABC	Association des bailleurs constructeurs de la région lyonnaise
ACAL	Association collective d'aide au logement
ADIL	Association départementale d'information sur le logement
ALPIL	Association lyonnaise pour l'insertion sociale par le logement
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
API	Aide au parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
ARALIS	Association Rhône-Alpes pour le logement et l'insertion sociale
ASF	Allocation de solidarité familiale
ASLL	Accompagnement social lié au logement
ATD Quart-Monde	Aide à toute détresse Quart-Monde
AVDL	Association villeurbanaise pour le droit au logement
CAF	Caisse d'allocation familiale
CAFAL	Caisse d'allocation familiale de l'arrondissement de Lyon
CAL-PACT	Centre d'aide au logement-PACT
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDH	Conseil départemental de l'habitat
CES	Conseil économique et social
CHRS	Centre d'hébergement et de réadaptation sociale
CICRA	Compagnie immobilière de construction, rénovation et amélioration
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNLI	Commission nationale pour le logement des immigrés
COURLY	Communauté urbaine de Lyon
CPHS	Commission permanente d'habitat social

DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DSQ	Développement social des quartiers
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FARG	Fonds d'aide au relogement et de garantie
FAS	Fond d'action sociale
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale
FAIL	Fonds d'aide aux impayés de loyer
Foyer NDSA	Foyer Notre-Dame des Sans Abri
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GMORL	Groupement des maîtres d'ouvrage de la région lyonnaise
HBM	Habitation bon marché
HHI	Habitat et Humanisme Insertion
HLM	Habitation à loyer modéré
HVS	Habitat et Vie Sociale
ICCHA	Instance de coordination de la charte de l'habitat adapté
ILM	Immeuble à loyer moyen
ILN	Immeuble à loyer normal
IST	Immeubles sociaux de transition
LOPOFA	Logement populaire et familial
LOV	Loi d'orientation pour la ville
MOUS	Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
PACT	Protection, Amélioration, Conservation et Transformation
PAF	Programme d'action foncière
PAH	Prime à l'amélioration de l'habitat
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PAP	Prêt aidé à l'accession à la propriété
PC	Prêt conventionné
PDALPD	Plan départemental d'actions pour le logement des populations défavorisées
PDI	Plan départemental d'insertion
PLA	Prêt locatif aidé
PLA CFF	Prêt locatif aidé du Crédit Foncier de France
PLH	Programme local de l'habitat
PLR	Programme à loyer réduit
POPS	Protocoles d'occupation du patrimoine social
POS	Plan d'occupation des sols
PSI	Prêt spécial immédiat
PSR	Programme social de relogement
PST	Programme socio-thématique
PUD	Plan d'urbanisme de détail
RDA	Règlement départemental d'attribution

RGP	Recensement général de la population
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RMI	Revenu minimum d'insertion
SEM	Société d'économie mixte
SIAL	Service interadministratif du logement
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UDAF	Union départementale des associations familiales
ULP	Unité de logement personnalisée
UNFOHLM	Union nationale des fédérations d'organismes HLM
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZUP	Zone à urbaniser en priorité

INTRODUCTION GENERALE

L'histoire de l'intervention publique dans le domaine du logement contient au moins une constante : celle d'une crise du logement qui, sous ses diverses formes, est bien souvent au fondement de la mobilisation des instruments réglementaires et financiers de l'Etat et des collectivités locales. Si l'on peut dater cette crise (dans sa version massive et aiguë) du milieu du 19^{ème} siècle, la première intervention régaliennne ne date que de la fin du siècle avec la loi Siegfried de 1894 qui, en instituant les HBM, introduit une première faille dans le statut jusque là indifférencié du logement appréhendé simplement comme un bien privé.

Cette différenciation des statuts du logement va se poursuivre dans une spécification de plus en plus poussée et étroite de l'offre en fonction des populations ciblées. Les périodes de reconstruction d'après-guerre et en particulier la seconde reconstruction (qui voit se mettre en place une véritable politique publique du logement) va offrir un terrain d'expérimentation à cette segmentation de l'offre publique de logement.

C'est ainsi que dans le cadre de la politique globale du logement social se dessine une volonté d'adaptation d'une forme d'habitat spécifique en direction des populations les plus démunies. Cette volonté a connu elle aussi une constante : la difficulté voire l'incapacité de penser et de réaliser une politique forte et cohérente d'habitat prenant en compte les problèmes de ces populations. Or un regard rétrospectif sur ce thème permet de voir dans le paysage actuel la coexistence de catégories nombreuses de logements spécifiques (des LEN aux LOPOFAS en passant par les PLR, PSR et autres IST^{note1}), symboles historiquement datés des velléités réitérées des politiques publiques d'apporter, dans le cadre de la crise globale du logement, une solution particulière au logement des populations démunies. Le sujet de cette recherche est l'analyse de cette offre de logement spécifique. L'agglomération lyonnaise en sera le terrain d'observation, avec une attention plus particulière sur le centre Lyon-Villeurbanne.

Le logement spécifique est appréhendé dans ce cadre au sens de production publique d'un type de logement caractérisé par son écart négatif à la 'norme logement' qui n'est autre depuis la fin de la guerre que le logement HLM. Nous reprenons ici la notion de 'logement adapté' (sous-entendu aux populations 'bénéficiaires', à leurs besoins ou à leurs capacités) dans son acception générique, c'est-à-dire recouvrant l'ensemble des solutions en matière de logement 'proposées' aux populations dont la situation socio-économique... ne leur permet même pas de s'inscrire dans les filières traditionnelles d'accès au logement social, a fortiori d'accéder aux autres segments du marché 'normal'.

Le point de départ de cette recherche est précisément une interrogation suscitée par la volonté politique d'impulser au début des années 90 la production d'une nouvelle catégorie de logement spécifique dite logement d'insertion (puis rebaptisée 'logement très social'), qui semble être le dernier avatar de ce mouvement séculaire : si, à la fin des années 1980, alors que la crise du logement est considérée comme terminée, il apparaît nécessaire d'instituer des procédures spécifiques de production de logement en direction

des populations démunies, quel a pu être le traitement de cette question au plus fort de cette crise et durant toute la période de développement du parc immobilier qui a suivi ? Divers aspects de l'histoire de cette politique d'offre spécifique ont été analysés par Ballain et Jacquier^{note2} à l'échelle nationale. En reproduire une lecture locale était tentant et justifié par la spécificité des contextes locaux et de leurs enjeux.

Cette interrogation n'est cependant pas une simple historiographie ; elle doit servir de prétexte à une analyse des rapports entre les acteurs locaux et la règle générale, entre les recommandations globales et l'application locale des politiques publiques. Elle apparaît comme un des moyens de saisir et de comprendre les véritables enjeux de cette production spécifique et de comprendre les raisons de sa faiblesse. C'est ce que nous nous proposons d'approcher dans l'agglomération lyonnaise en nous focalisant sur un certain nombre de cas remarquables comme la Saulaie à Oullins, la Rochette à Ecully ou encore E. Renan à Vénissieux, Les Brosses à Mions, la cité du Mens à Villeurbanne, des ensembles immobiliers PLR, PSR ...

Ces observations monographiques sont le prétexte à une exploration plus systématique (mais non exhaustive) des pratiques d'acteurs dans le cadre de cette offre spécifique.

Elles sont portées par l'objectif d'appréhender l'évolution de la structuration du système d'acteurs chargé de la définition et de la mise en oeuvre de cette politique.

Trois grandes questions structurent cette interrogation.

La première question est celle de la pertinence d'une approche généalogique du logement spécifique : peut-on trouver et tracer, au-delà de la profusion réglementaire et des produits-logements induits, une cohérence et une continuité de l'offre de logements spécifiques sur une longue période ? La stabilité et la permanence de la cible sociale amènent en effet à se demander s'il n'y a pas un objet-logement qui, dans son principe, est susceptible de faire l'objet d'une approche historique et généalogique.

La deuxième question part du constat de la constitution d'un parc spécifique dans le paysage résidentiel local. Elle est relative aux modalités et aux effets de cette production sur l'espace urbain et soulève donc celle de ses caractéristiques intrinsèques, articulées autour de son inscription dans l'espace urbain. Cette territorialisation reflète-t-elle la pratique habitante, la volonté de répartition optimale des pouvoirs publics ou est-elle simplement le lieu d'expression des stratégies des différents opérateurs ? Existe-t-il des territoires de relégation par 'vocation' qui sont dès le départ assignés à cette fin ou ces espaces ne le deviennent-ils que par le jeu du déclasserment et de la dévalorisation ?

Si cette offre est explicitement destinée à une population dont le statut autant que l'image sociale correspondent à des valeurs négatives, alors les processus de production, de territorialisation, de localisation de cette offre constituent des enjeux locaux forts, socio-politiques et urbanistiques qui s'expriment tout d'abord dans les pratiques des acteurs chargés de la conduite de cette politique.

La troisième question est relative à l'évolution du contexte de mise en oeuvre de la politique globale du logement et en particulier à la recomposition du champ des acteurs face à cette nouvelle donne que constitue la loi Besson. En effet, la politique d'offre de logement spécifique prend naissance dans l'après-guerre et se précise dans une période de crise quantitative du logement. Un demi-siècle plus tard, alors que la crise paraît définitivement jugulée et que l'on ne parle plus de pénurie mais d'une crise de l'habitat mettant en cause les modes de produire antérieurs, comment justifier la production et la mise sur le marché d'une nouvelle offre spécifiquement destinée aux plus démunis ?

L'échec des tentatives d'ouverture du parc social peut expliquer le développement des solutions spécifiques mais n'en est pas à l'origine. Des réflexions sont menées très tôt après-guerre sur la nécessité de disposer rapidement d'un parc de transition pour les populations sinistrées alors même que la reconstruction immobilière du pays n'a pas commencé a fortiori le développement d'un parc social. Même à l'apogée de ce

dernier dans les années 70, sa fermeture aux populations défavorisées est réelle sans pour autant être relayée par une offre conséquente de logements spécifiques. Le début des années 90 voit un mouvement général de redéfinition des enjeux locaux et de recomposition des systèmes d'acteurs sur la base d'une intégration de la question sociale dans celle du logement.

Ce mouvement fait de la question du logement des populations démunies un des lieux d'expression de la question sociale et les enjeux y sont désormais ceux d'un positionnement politique à l'échelle locale. La question qui se pose est alors celle de la légitimité de cette production : comment la justifier ? Sur quelles conceptions se fondent les pratiques des acteurs aujourd'hui ?

Ces questions traversent un champ de pratiques largement exploré par les sciences sociales. Un détour par les principales contributions ayant permis d'en éclairer les contours et les enjeux nous permettra de nous positionner dans le débat et d'énoncer les hypothèses qui commandent ce travail.

L'état de la recherche sur le logement en général, le logement spécifique en particulier et la ségrégation socio-spatiale

Les recherches et études sur le problème du logement sont nombreuses dès la fin de la deuxième guerre mondiale. La pénurie et l'urgence mobilisent l'Etat reconstituteur qui, pour ce faire, va diligenter un certain nombre de recherches et d'enquêtes. Des institutions comme l'INED ou l'INSEE sont mises à contribution.

La tournure générale de ces recherches est anthropologique (le vécu du logement, les modes d'habiter etc.) y compris dans les grandes enquêtes d'évaluation des besoins et de la demande conduites par l'INED, de l'état des destructions de guerre, du confort de l'habitat existant par l'INSEE³. En effet, la nécessité de connaissance de l'état du logement était capitale pour le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme pour élaborer une politique à la mesure de la situation. D'où l'adjonction, au bordereau du recensement général de la population de 1946, d'un cadre supplémentaire pour recueillir les informations relatives à la composition et à l'équipement des logements. Auparavant, la modicité des moyens rendait la publication des données sur l'habitation, annexées aux recensements, limitée et irrégulière.

Le caractère public, à l'origine de la commande tout comme à la réalisation, est à souligner. Il se développe en effet autour de cette situation de pénurie une abondante littérature faite de recherches, d'études et d'observations menées par des structures publiques ou parapubliques ou directement par des commissions ad hoc mises en place par les instances publiques. Un des vecteurs particulièrement performant de ces observations est le Commissariat Général au Plan, qui ne manque pas à chaque fois de mettre sur pied une commission 'logement', 'sans abri', 'mal logé'...

Les autres pistes de recherche qui jalonnent ces années sont généralistes de l'habitation et du logement, et ne concernent pas spécifiquement ce volet 'logement adapté'. Ainsi dans son enquête sur l'habitation urbaine, Chombart de Lauwen⁴ n'aborde le problème du logement spécifique que comme un avatar, voué à disparaître, des formes d'habitat liées à une crise quantitative. Les perspectives d'études de son équipe sur l'habitation portent sur deux aspects principaux à savoir l'étude de l'habitation dans la vie sociale et l'estimation des besoins généraux d'une part et d'autre part l'étude de la vie sociale dans l'habitation, au sein du ménage et dans le voisinage.

Certes il est signalé la question de l'habitat défectueux, appréhendé sous l'angle de son incidence sur la santé, le comportement et même la structure de la famille, et dans l'optique de pouvoir en déterminer des éléments de rationalisation de la conception (seuils de surfaces, dispositions des pièces...).

L'équipe du Groupe d'Ethnologie Sociale opère une distinction fine entre les occupants de ces logements défectueux (où les cités de transit figurent aux côtés des logements insalubres et des taudis), reprise de la

L'état de la recherche sur le logement en général, le logement spécifique en particulier et la ségrégation socio-spatiale

distinction institutionnelle alors opératoire dans le cadre de la gestion des populations exclues du logement entre d'un côté les 'salariés' dont les faibles ressources les maintiennent hors du marché normal (exclusion passive) et de l'autre les 'rebutés' de la société, les rejetés qui trouvent dans ces logements une solution (exclusion active).

Cette distinction fonde une intervention différentielle. La société doit faire un effort économique pour satisfaire les besoins des populations laborieuses qu'elle attire, aidée en cela par la recherche scientifique : le problème du logement des salariés 'requiert des recherches rapides en vue de comprimer le coût de la construction sans pour autant en restreindre la qualité au détriment des familles'^{note5}. Quant au problème des 'inadaptés' (clochards, chiffonniers, déficients physiques et mentaux, alcooliques, débiles légers...) rejetés par l'ensemble de la société, 'il s'agit dans ce cas plus d'un problème social que d'un problème économique du logement. Le rejet simple des 'indésirables' n'est guère une solution, mais il faudrait songer plutôt à des possibilités de soins et de réadaptation'^{note6}.

Dans tous les cas, la promotion vers de nouvelles formes d'habitat 'normales' semble nécessiter le passage dans des logements de transition qui se transforment souvent en logements définitifs. Même s'il n'y a pas réellement une analyse de l'habitat défectueux dans sa genèse et sa gestion, Chombart de Lauwe et son équipe reflètent bien les conceptions sur l'habitat adapté ou tout au moins la problématique de l'adaptation de l'habitat, qui inscrit déjà (elle sera remobilisée dans les années 1990) la maîtrise des coûts sans perte de qualité au coeur de son approche. Mais la distinction entre les catégories de populations éprouvant des difficultés de logement, et l'inscription de l'accès au logement 'normal' dans une trajectoire résidentielle infra-normale dont l'aboutissement (le logement banal) est le gage d'une bonne intégration des contraintes sociales nouvelles, ramènent bien cette adaptation du logement à une adaptation des populations.

Si la problématique de l'adaptation n'est pas directement au coeur de leurs investigations, il s'agit tout de même d'étudier en amont les conditions de vie dans les nouveaux ensembles d'habitation et d'en tirer des leçons quant aux cadres généraux qui doivent structurer la conception et la réalisation des différents types de programmes d'habitat. En ce sens, ils participent au travail de définition des normes et des seuils qui justement définissent le logement spécifique par leur absence.

Les préoccupations d'une recherche qui se veut en prise avec les questions urgentes de son temps poussent ainsi à ausculter le parc social en cours de constitution, notamment à travers les nouveaux groupes d'habitation^{note7}. La problématique est essentiellement d'appréhender les besoins des populations de ces grands ensembles. Les visées normatives ne sont pas absentes là non plus, car si les chercheurs ne se font aucune illusion sur les effets sociaux du rapprochement spatial de populations différentes^{note8}, ils espèrent y trouver des éléments de réponse quant aux conditions optimales permettant de procéder à des rapprochements fructueux.

De même, si dans son analyse Gilbert Mathieu^{note9} dénonce le scandale du mal logement, son propos saisit l'ensemble des formes d'habitat, parmi lesquelles le logement spécifique n'est pas un maillon appréhendé en soi. Les racines de la crise du logement, de même que les remèdes sont d'abord politiques avant d'être techniques. Les erreurs constantes des gouvernements passés sur l'appréciation des besoins, sur les décisions de programmation y compris dans les choix de localisation, sur les priorités (alors que le problème des mal logés se pose cruellement, on n'a pas toujours privilégié le logement social) sont d'ordre politique et leur effets portent sur l'évolution de l'ensemble du parc.

Mais si le droit au logement doit être mis en oeuvre, il doit effectivement se baser sur une politique de construction partant de la situation des populations défavorisées et de taux d'effort supportables. En ce sens G. Mathieu n'occulte pas le problème du logement des populations défavorisées, mais il ne l'isole pas non plus de la problématique de la crise quantitative générale, distinction qui est à la base de toutes les analyses du logement spécifique et de la situation des exclus du logement. Au moins cette approche oblige-t-elle, quand on veut aller dans le détail, à tenir compte de cette échelle globale, aussi bien dans l'observation de la

L'état de la recherche sur le logement en général, le logement spécifique en particulier et la ségrégation socio&spatiale

situation que dans l'analyse des solutions proposées et mises en oeuvre.

A partir des années 70, la problématique de la question urbaine posée par Castells dans une perspective marxiste ouvre la voie à des recherches plus fondamentales sur la production urbaine. Bien que formulées dans un premier temps dans des perspectives globalisantes (approches macro-sociologiques, explications totalisantes...), ces observations portent par la suite sur des objets plus délimités (comme des observations de cas, illustrant les théories générales).

Ainsi même dans les cas d'analyse de terrains locaux comme l'a entrepris Lojkinenote10, l'analyse repose dans un premier temps sur des déterminations globales. La réalité locale est en effet appréhendée comme une 'conséquence', un produit de règles et décisions prises au niveau central. On va cependant observer chez Lojkin comme chez la plupart des auteurs des années 70, une évolution des postulats méthodologiques dans les recherches ultérieures. Ainsi à l'inverse de sa position dans les enquêtes sur Paris et Lyon, la recherche de Lojkin sur Lille saisira le local dans sa dynamique propre et dans son interaction avec le niveau global comme acteur et non simple réceptacle de décisions prises ailleurs.

Dans ces approches, la question de l'habitat apparaît comme un lieu privilégié d'observation des manifestations des contradictions sociales, de la lutte des classes qui prend la forme plus ou moins territorialisée de 'lutte des places'note11. Dans le même temps les théories de l'Ecole de Chicago sont reprises dans les problématiques de recherche urbaine en France^{note12}. En toile de fond de ces théories il y a l'image du 'ghetto' qui permet une réappropriation de l'objet 'enclave urbaine' dans une perspective sociologique.

Dans cet espace, le Groupe de Sociologie Urbaine a mobilisé des chercheurs sur différents objets dans un même cadre analytique. En particulier, Andrée Chazal et Maurice Chevalier ont conduit dans l'agglomération lyonnaise des études sur les cités de transit, l'habitat des travailleurs immigrés, le rôle de l'habitat dans la socialisation...

Deux recherches plus fondamentales ont par ailleurs été conduites sur ces aspects dans l'agglomération lyonnaise. Les thèses de Michaud^{note13} et de Clavel^{note14} posent bien le problème de l'habitat spécifique, mais l'abordent de manière partielle soit par une réduction de l'objet à une forme particulière (les cités de transit seules) soit au contraire par une généralisation des formes d'habitat appréhendées du fait de l'entrée par les populations, en l'occurrence immigrées. Elles sont donc à compléter et à délimiter.

Partant de l'objet 'logement', l'approche est, par rapport à la problématique de Michaud, à élargir à toutes les populations de ces types d'habitat, même si effectivement dans l'agglomération lyonnaise, la population immigrée en constitue la principale composante. Il s'agit de manière plus générale de prévenir une impasse conceptuelle qui réside dans l'amalgame fait dans l'approche des problèmes de ségrégation ou même d'intégration, entre ce qui relève de l'identitaire et ce qui relève de l'économique. Une certaine approche des problèmes sociaux dans laquelle certains voient une 'ethnisation des rapports sociaux' ne doit pas faire oublier les fondements de la démarche scientifique et occuper tout l'espace de la recherche, au risque d'en réduire la pertinence par une partialité sans fondement.

Au-delà des cités de transit proprement dites, l'approche doit également s'élargir à toutes les formes de logement spécifique. Là aussi la remarque méthodologique^{note15} est valable, en ce sens que la territorialisation de la stigmatisation s'ancre, dans l'imaginaire et les représentations et même dans les programmes de recherche scientifique, dans des lieux que recouvre le mot 'banlieue', occultant ainsi des lieux moins visibles, moins massifs mais tout aussi ségrégués et stigmatisés que sont les espaces interstitiels, les 'poches de pauvreté' et autres enclaves urbaines.

La définition de l'objet doit donc aller au-delà de cette généralité pour saisir une spécificité dont la pertinence réside dans les arguments du projet de recherche. C'est ainsi que, se basant sur l'observation de polarisations socio-résidentielles, Xavier Piollenote16 oriente sa recherche vers des lieux où les processus d'exclusion sont

L'état de la recherche sur le logement en général, le logement spécifique en particulier et la ségrégation socio-spatiale

les plus exacerbés, à savoir un grand ensemble d'habitat social, avec la conviction que si ce terrain et donc les résultats ne sont pas représentatifs de l'espace urbain en général, ils apportent tout de même un éclairage intéressant sur les phénomènes de ségrégation.

De la même manière, en partant non pas des populations mais de la production de logements, on peut opérer ce choix de porter l'analyse sur des terrains choisis pour leur exemplarité et non une quelconque représentativité, l'objectif étant toujours d'apporter un éclairage aux processus qui modèlent l'espace urbain.

La thèse de Bullion et Rigaud^{note17} porte plutôt sur les mécanismes de gestion globale de l'habitat et l'analyse des alternatives et des arbitrages effectués entre différents types d'investissements dans les politiques de logement. Il s'agit plus pour ces auteurs d'interroger la pertinence, sur le plan économique notamment, des investissements des collectivités publiques que d'une problématisation de la question d'un type spécifique d'habitat.

L'analyse institutionnelle qui sous-tend la démarche est cependant d'un intérêt certain pour la compréhension du fonctionnement des acteurs locaux et de leurs rapports avec le niveau national. La faible efficacité économique et sociale des aides de l'Etat renvoie, pour ces auteurs, à des contradictions dans le système économique et social global dont les contradictions du système local de l'habitat sont le reflet.

La politique du logement est en ce sens inscrite dans la logique de la planification globale, comme un moyen d'action et de régulation économique. Mais comme instrument de réduction des inégalités, la logique sociale de l'intervention dans le logement reste subordonnée à une logique économique : si l'intervention de l'Etat sur le foncier permet de limiter les hausses préjudiciables aux populations défavorisées, elle est d'abord un moyen de limiter les risques d'inflation ; de même, si la réorientation de l'activité des organismes HLM répond à des objectifs sociaux, elle est d'abord un impératif de gestion.

Dans cette approche globale des déterminants politiques et institutionnels de la production de logement, l'amélioration de la condition des plus démunis ne se conçoit qu'à la faveur des évolutions du parc global notamment à travers les mutations en chaîne pilotées par l'offre nouvelle : soit directement si cette offre a pour cible ces populations mêmes, soit indirectement si, par le jeu des successions en cascade, elles bénéficient en bout de chaîne des logements libérés, de qualité un peu plus élevée. Mais des applications plus récentes de cette théorie des chaînes dans le logement encore appelée 'chaînes de Markov' ont montré les limites de ce raisonnement. La construction neuve libère en effet peu de logements dans le parc existant car une partie de cette offre nouvelle répond à des besoins nouveaux ou à des besoins latents d'une part et d'autre part parce que les améliorations de la qualité du logement se traduisent dans une augmentation des taux d'effort, que les plus démunis n'arrivent justement pas à assumer.

Dans tous les cas il s'agit d'une vision globale de l'évolution du parc dont les conséquences ne peuvent profiter de manière significative aux plus démunis que si elle découle d'une volonté politique et s'accompagne d'une véritable priorité de la question sociale. Cette approche indirecte du logement des populations défavorisées, par la médiation de la mobilité résidentielle, rejoint ainsi les analyses plus globales et théoriques du fonctionnement des marchés du logement et de l'interdépendance des différents sous-marchés.

C'est cette même mobilité résidentielle qui représente pour J-P. Lévy^{note18} le lien structurel entre les différents segments du marché immobilier. Sa thèse et celle de C. Bourgeois^{note19} constituent deux tentatives récentes d'actualisation des grandes approches et en même temps un mouvement de décentralisation : vers l'étude des contextes locaux de l'habitat pris dans leur singularité d'une part, vers l'appréhension des systèmes d'acteurs concrets et des systèmes locaux du logement social mobilisés autour d'aspects particuliers de la gestion du logement social de l'autre. Ainsi passe-t-on de l'analyse des systèmes locaux de l'habitat en général à l'observation particulière des systèmes locaux du logement social.

L'état de la recherche sur le logement en général, le logement spécifique en particulier et la ségrégation socio-spatiale

Pour nous, c'est l'approche même du système de l'habitat qui est à situer dans un cadre dynamique : de quantitative et statique, elle doit intégrer l'analyse des processus au coeur de la production et du fonctionnement du système de décision local. Cette approche s'inscrit dans le cadre des recherches actuelles sur la ségrégation dont les pistes les plus heuristiques résident dans l'exploration des 'processus d'engendrement des faits'^{note20}. Dans le cadre de l'analyse d'une production publique comme le logement spécifique, le système de décision local apparaît en effet comme le lieu d'observation pertinent de ces processus.

Le logement spécifique entre conceptions philanthropiques et pratiques ségrégationnistes

La production de logement spécifique apparaît comme le résultat de pratiques ségrégationnistes adossées à une conception de l'homme en général et des plus pauvres en particulier dans la société. Elle ne découle pas vraiment de la pénurie et de l'échec des politiques de l'habitat à satisfaire les besoins en logement de la population comme a tenté de le justifier un ensemble d'arguments généralement élaborés dans le giron des institutions publiques ou parapubliques en charge de ces questions. A preuve, c'est justement lorsque ces besoins ont été presque totalement satisfaits que se sont développées de nouvelles pratiques d'offre de logements spécifiques. 011

En réalité, il n'existe pas de connexion directe entre la politique du logement social et la production de logements spécifiques, qui ferait de cette dernière une des catégories de l'échelle résidentielle dans une conception de la mobilité résidentielle en terme de chaîne de Markov. La frontière qui sépare ces deux champs est telle que si l'on peut observer une forme de promotion résidentielle, elle reste le plus souvent endogène c'est-à-dire à l'intérieur de chaque champ résidentiel et non pas de l'un vers l'autre.

Aussi les théoriciens de la resocialisation des populations démunies, qui fondent leur démarche, philanthropique, sur ce principe de promotion résidentielle, entretiennent un leurre, un espoir qui ne devient réalité que très rarement. Henri Lefebvre souligne que 'les pouvoirs publics, dans un pays démocratique, ne peuvent publiquement décréter la ségrégation comme telle. Ils adoptent donc le plus souvent une idéologie humaniste qui se change en utopie au sens le plus désuet, quand ce n'est pas en démagogie'^{note21}. Malgré la maîtrise de la réglementation et (plus important encore) du financement du logement social, l'Etat n'arrive pas à exercer sa mission de solidarité et d'équité. En effet, 'la ségrégation l'emporte jusque dans les secteurs de la vie sociale que ces pouvoirs publics régissent, plus ou moins facilement, plus ou moins profondément, mais toujours'.

La dynamique propre des territoires ségrégués leur fait recouvrir tout au long des différentes périodes socio-économiques, des lieux spécifiques sur des espaces urbains de compromis. Comprendre l'importance de ces lieux dans l'histoire urbaine et saisir les logiques des acteurs nécessitent de conduire l'analyse dans la longue durée et d'en interroger les compromis fondateurs.

Cette problématique emporte trois hypothèses principales.

La première hypothèse appréhende les différentes catégories de logement spécifique dans une optique généalogique avec comme dénominateur commun une cible sociale et les caractéristiques fondamentales des différents produits-logements correspondant d'une part à leur mission propédeutique de resocialisation des populations socialement disqualifiées et d'autre part à leur définition en deçà d'une norme de logement représentée par le HLM.

La pertinence de cette approche se fonde sur le constat de permanences dans le cadre de cette production : les acteurs institutionnels (l'Etat, les financements publics, les collectivités locales), les opérateurs (les bailleurs sociaux ou autres gestionnaires de statut associatif), les procédures et la cible sociale. Ainsi, même si l'on ne

peut parler de politique publique du sous-logement, on peut se demander en quoi la nature spécifique de ces différentes formes d'habitat, nonobstant le foisonnement et l'incohérence des textes qui les génèrent, ne peut trouver une cohérence dans son histoire propre. Cette approche est sous-tendue par une conception homogénéisante a posteriori. Une telle lecture, englobant dans une même vision (sous la notion de logement spécifique ou d'habitat adapté) l'ensemble des formes de logements spécifiques destinés aux populations les plus défavorisées peut permettre d'appréhender ce type de logement comme une catégorie à part entière de certains parcours résidentiels.

L'autonomisation par rapport aux textes fondateurs, la pérennité de ces formes, leur place et leur rôle dans le marché de l'habitat, ne les constituent-ils pas en un 'marché du sous-logement', segment particulier du marché local du logement et qui, comme tous les marchés, présenterait des acteurs, des offreurs, des demandeurs et développerait des modes de régulations internes propres ?

La deuxième hypothèse porte sur la territorialisation de l'offre de logement spécifique. Si le logement spécifique fait l'objet d'une relégation permanente et doit rechercher de manière permanente de nouveaux espaces et territoires d'accueil, la nature même du développement urbain ne permet à cette offre de s'installer que dans les espaces situés en marge de ce dernier, non encore convoités par l'expansion urbaine (franges périphériques) ou dans les friches urbaines interstitielles dont la dévalorisation est en cours, sinon bien avancée. L'offre spécifique nouvelle qui s'y installe ne ferait que confirmer (et éventuellement accélérer) cette dévalorisation en même temps qu'elle y conforterait son image de marqueur urbain symbolique négatif. Entérinant ainsi les tendances lourdes du développement urbain, elle participe ainsi aux processus de division sociale de l'espace qu'elle contribue à asseoir et finit par en incarner une figure à travers la formation de micro-territoires ségrégués.

Les recompositions socio-spatiales qui peuvent en découler ressortissent autant de l'impact symbolique de ces territoires (image et représentations) que de leurs caractéristiques objectives.

Deux caractéristiques de cette offre sont à analyser parallèlement aux 'produits-logements' eux-mêmes : d'une part sa territorialisation particulière amène à interroger la nature des territoires qui lui sont réservés, et d'autre part les processus de cette territorialisation sont à saisir notamment à travers les systèmes d'acteurs qui les portent.

Dans ce cadre on peut lire la transformation des espaces investis comme un moment de leur dynamique propre (ils n'ont pas toujours été ainsi et ne le resteront pas indéfiniment) dans un processus général de valorisation-dévalorisation-revalorisation^{note22} où :

- - le statu quo (stabilité) de ces territoires correspond à l'installation dans un processus long et plus ou moins lent de dévalorisation structurelle ;
- - à une dynamique de ces territoires peut se rattacher un processus de revalorisation rapide avec comme corollaire le déplacement (relégation) des populations présentes sur de nouveaux espaces.

La troisième hypothèse porte sur le virage important observé dans les pratiques des acteurs par rapport aux logiques et stratégies antérieures. Nous faisons l'hypothèse que ces changements dans les pratiques s'expliquent par l'institutionnalisation du logement adapté, la recomposition du champ du logement spécifique et la redéfinition des enjeux autour d'une offre désormais placée au coeur et non plus à la marge d'une politique 'normale' du logement social. L'analyse des conceptions des acteurs sous-tendant leurs pratiques permettra de caractériser leurs positionnements et leurs choix face à ces enjeux et dans le système de production et de mesurer l'évolution par rapport aux conceptions globales antérieures.

L'offre nouvelle est donc à analyser comme une expression de l'évolution du système local dans ses rapports avec les politiques publiques nationales (rapports dans lesquels la réglementation reste l'interface principale) et les données socio-économiques globales d'une part, et d'autre part comme un lieu d'observation de l'évolution des pratiques et des logiques des acteurs locaux dans la gestion des systèmes d'habitat.

Cette posture appréhende la loi Besson et son offre nouvelle de 'logements très sociaux' à la fois comme une rupture et une continuité dans l'histoire globale de la production spécifique depuis 50 ans. Rupture en ce sens que le recentrage de l'Etat sur le très social consécutif à son retrait du financement du logement tend à donner au logement spécifique ainsi redéfini une place importante sinon centrale dans la politique de logement social.

Ainsi placé non plus à la marge mais au centre, ce produit va bouleverser les conceptions et les pratiques des différents acteurs, les obligeant à ajuster leurs stratégies à ces caractéristiques nouvelles. Continuité en ce sens qu'il y a dans cette reprise de l'offre spécifique la même conception d'une offre spécifique en direction des populations démunies et la remise en cause du logement unique que la réforme de 1977 avait institué.

Cette continuité ne réside pourtant pas tant dans l'idée d'une différenciation des produits-logements en fonction des populations cibles qui a toujours présidé à la production de logements sociaux, que dans la distinction fondamentale entre une offre 'normale', banale de logements sociaux avec ses différenciations internes et une offre spécifique aux populations démunies qui reste à la marge et en deçà de celle-ci.

Le changement qui intervient dans l'appréhension générale du problème dans les années 90 reflète la prise en compte, tardive, des évolutions intervenues dans la nature, la structure et la place des populations en question dans l'espace urbain et dans la société en général. Il y a sans doute un effet d'échelle qui ajoute à cette nouvelle donne : la paupérisation croissante de masses importantes de la société française susceptibles de relever de cette forme de logement donne à la question une ampleur nouvelle.

L'idée de constituer une offre conséquente et durable (un patrimoine très social) pour ces populations vraisemblablement durablement exclues des circuits 'normaux' de la promotion socio-économique et donc résidentielle y trouve un argument supplémentaire.

Si l'évolution structurale des populations les plus démunies peut être appréhendée dans ses grandes lignes depuis la fin des années 1950, ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que se mettent en place les premiers observatoires localisés de cette demande. Bien que partielle du fait des difficultés pratiques de recueil de données jusque là éparses et sans cohérence, cette nouvelle connaissance participe de la remise en question des modes d'intervention des pouvoirs publics et servira de catalyseur de la mobilisation autour du droit au logement.

Car, si le remplacement, dans les années 1960-1970, des familles ouvrières françaises par des familles immigrées dans les logements surpeuplés et malsains a quelque peu déplacé (voire occulté) l'importance du problème, l'observation objective de ces mutations de la demande va révéler ce décalage qui existe toujours entre la réalité historique et les décisions intéressant le logement social, celles-ci venant toujours 'en retard sur ce qui apparaît, après coup comme des nécessités sociales'^{note23}. En cela on peut le considérer comme un des ferments principaux de l'institutionnalisation progressive du droit au logement dans la décennie 1980.

Transdisciplinarité et éclectisme méthodologique

L'objet de cette recherche, au carrefour d'approches multiples, de même que la problématique font que des notions complexes sont mobilisées tout au long de l'analyse. L'approche de l'habitat spécifique se situe dans le champ d'analyse de la production urbaine^{note24}, à l'intersection de cadres d'analyse multiples (analyse de l'acteur, de la décision, des politiques urbaines, du logement...), sous-tendu par une approche transdisciplinaire dont l'éclectisme apparent n'est que le reflet de la richesse des approches possibles de cet objet.

Différents états de recherche éclairent ainsi nos observations, qu'il s'agisse des analyses portant sur l'intervention de la puissance publique dans la production urbaine, les stratégies des acteurs sur les marchés du logement, les dynamiques socio-spatiales ou encore les phénomènes d'exclusion et de ségrégation socio-spatiale...

La problématique de politique publique dans laquelle elle s'inscrit nécessite des apports autant de la science politique qu'administrative (analyse des politiques publiques et analyse institutionnelle). Son inscription spatiale et ses déterminants, ses déterminations sociales et ses dynamiques relèvent de l'analyse géographique et sociologique. Enfin, l'observation de son évolution sur une période assez longue des années 50 aux années 90, nécessite de recourir aux méthodes de l'analyse historique ou tout au moins à une démarche diachronique pour en observer la pertinence et la cohérence.

Tout ceci oblige donc à explorer des interfaces disciplinaires nombreuses et à adopter le choix foucauldien de l'éclectisme méthodologique^{note25}. Il ne s'agit bien évidemment pas de céder à la commodité du choix 'facile' mais de faire preuve de réalisme scientifique suivant le paradigme constructiviste de ce que P. Corcuff appelle les nouvelles sociologies^{note26} qui, du micro au macro-social, de l'individualisme au holisme, du particulier au global ne se polarisent sur aucun principe à l'exclusion d'un autre mais construisent leurs objets en tenant compte des modalités multiples et de la spécificité de leurs configurations dans chaque situation observée. Pour cela nous mobiliserons un certain nombre de méthodes dans le cadre général de la méthode généalogique pour resituer l'action publique dans son actualité historique et rechercher la logique qui la sous-tend sur le long terme, dans sa cohérence et son orientation.

L'approche de la production urbaine en termes de dynamiques socio-spatiales^{note27} s'est révélée particulièrement féconde dans l'analyse des mutations qui affectent l'espace urbain dans le temps et dans la caractérisation sociale de ces mutations. Dans ce domaine et plus précisément dans celui de l'habitat, les apports méthodologiques et théoriques sont surtout venus de la sociologie urbaine^{note28}. Mais il est clair que si dans l'approche générale de la ségrégation socio-spatiale la place de la structuration des marchés du logement, des politiques publiques, le rôle des agents privés... sont rapidement mobilisés, il n'est que peu question du fonctionnement des sous-marchés constitutifs des marchés du logement.

Les catégories utilisées sont en effet générales et polarisées dans des oppositions dichotomiques (centre-banlieue, parc privé-parc public, locataires solvables-insolvables...) qui laissent peu de place à l'observation de catégories plus fines comme le logement spécifique, qui se situe en dehors ou en deçà de ces marchés. Les acquis des approches en termes de marchés du logement que l'on peut mobiliser ici sont donc ceux portant sur la mobilité résidentielle différentielle et sa contribution à la différenciation socio-spatiale.

L'articulation est d'ailleurs étroite avec les travaux sur la mobilité résidentielle qui peut apparaître comme un élément de ces dynamiques plus globales. Notre problématique mobilise les termes de cette approche qui permet non seulement de saisir l'articulation populations-territoires, mais aussi et surtout de mettre en évidence le caractère dynamique de cette articulation. Ceci est assurément une des clés de lecture de l'évolution de territoires dont la spécificité est aussi d'être pris dans des dynamiques globales qui les dépassent mais dont ils participent.

Tout aussi important, sinon plus heuristique, est l'observation des processus locaux de qualification négative de ces espaces. L'arrivée (et la concentration des populations) dans des espaces disqualifiés ne prend pleinement sens que dans sa définition et son encadrement politique, c'est-à-dire dans son appréhension comme une traduction de l'action d'un système local d'acteurs.

Combiner l'analyse spatiale topologique, saisie dans sa dynamique historique avec l'analyse stratégique et institutionnelle (qui lui donne une épaisseur sociale, politique et économique) renvoie à tout un courant d'analyse relativement bien balisé^{note29} dont l'image est entachée d'une aura quelque peu passéiste due à la forme radicale et rigide que certaines analyses d'inspiration marxiste lui ont donnée. Il s'agit de l'analyse de

la ségrégation urbaine ou socio-spatiale, entendue au sens large d'analyse critique de la production de l'espace, appréhendée au travers des rapports socio-politico-économiques conflictuels qui sont à son principe et qui lui donnent une couleur particulière en fonction de l'état de structuration de ces rapports. Les références marxistes globalisantes mettant face à face dans l'analyse les superstructures et infrastructures, l'Etat et le citoyen... ont laissé place à des approches plus fines et des pistes de recherche plus heuristiques. Tout ceci en parallèle avec la montée politico-sociale du thème du local^{note30}.

D'une manière générale, notre objet n'apparaît pas comme un élément d'analyse saisi en soi par chacun de ces courants, mais il s'intègre bien dans les cadres d'analyse ci-dessus énumérés. Il importe donc dans la mobilisation des différents concepts empruntés de garder à l'esprit que le passage à un nouvel objet nécessite nombre d'ajustements.

Réglementation, conceptions et production. De la norme aux pratiques d'acteurs

Cette recherche repose sur l'analyse d'un matériau considérable et divers, constitué des productions écrites autour des projets d'offre de logements spécifiques, des archives municipales et départementales, de la presse locale et spécialisée, de l'analyse globale des évolutions socio-économiques de l'agglomération lyonnaise et en particulier dans les domaines relatifs au logement social ainsi que d'entretiens menés auprès de quelques acteurs intervenant dans la mise en oeuvre des politiques du logement.

Nous nous proposons d'analyser dans ce cadre les modalités de la production de logements spécifiques et l'évolution de cette offre. La période considérée part des premières années de la reconstruction qui ont donné naissance à ce type de production, aux années 1990 qui réalisent l'alchimie entre un fort désengagement de l'Etat de la politique du logement social et une institutionnalisation du logement adapté, du logement 'très social' et du 'droit au logement'. L'actualisation de cette évolution doit permettre de rendre compte du devenir des formes d'habitat spécifique (y compris la nouvelle offre 'très sociale'), leur état actuel dans l'agglomération et leur positionnement dans le parc global.

Dans un premier temps, il importe de dresser un état des lieux du logement spécifique dans l'agglomération lyonnaise au sortir de la guerre, saisi dans ses relations et ses déterminations fortes avec les conditions globales du parc immobilier mais également la situation socio-économique et de dessiner les contours du système d'acteurs qui concourt à sa production. A partir de cet état des lieux de la crise de l'habitat dans l'agglomération lyonnaise, nous envisageons d'esquisser une évolution de l'offre (**première partie**) ; une sorte de panorama de la 'mobilité résidentielle' (ou de l'immobilité) des plus démunis allant du taudis des années 50 au PLA-TS des années 90.

Cet état des lieux sera essentiellement fait à partir de l'exploitation de sources historiques, de documents d'archives, de textes réglementaires appuyés par des analyses statistiques globales sur les données des recensements de la population et des travaux de l'Insee sur les ménages et les conditions de logement. Il s'agit de se donner les moyens d'une observation des évolutions et transformations de l'offre de logements spécifiques à partir non pas de bases exhaustives mais d'un état des lieux suffisamment explicite pour prendre toute la mesure du phénomène. Le cadre d'analyse adopté sera toutefois un peu plus large que le logement spécifique stricto sensu. Nous reprenons en effet à notre compte le constat, formulé par Laé et Murard^{note31}, que cette histoire, tout en ayant sa spécificité, ne peut être complètement autonome de celle du logement social générique. Aussi serons-nous amené à puiser dans cette histoire parallèle des éléments d'éclairage réciproques, d'autant plus que le logement spécifique à jusque-là fait l'objet de peu de traitements, recensements ou analyses et reste difficilement quantifiable.

Trois principales clés de lecture de l'exclusion par le logement seront mobilisées ici, dans une perspective complémentaire. Ce sont en effet les évolutions réglementaires (1) qui tracent le cadre d'intervention des

opérateurs et l'espace de déploiement de leurs stratégies (2) ; les collectivités locales s'appuient sur ces organismes pour mettre en oeuvre leurs stratégies (3). Nous appréhendons cet ensemble mobilisé à travers la notion de système d'acteurs locaux.

Le caractère fondamental de la réglementation place les évolutions législatives comme substrat de toutes ces stratégies et du même coup comme fil conducteur de l'analyse. Cette évolution réglementaire sera appréhendée au travers des grandes phases de mutations (politiques urbaines, bouleversements socio-politiques...) et de la mise en oeuvre des principaux outils opérationnels. Des tentatives de périodisation des politiques urbaines menées de divers points de vue disciplinaires, il ressort un découpage fondé sur les modes d'intervention et le positionnement des pouvoirs publics dont l'expression la plus nette est l'inscription dans un texte de loi. Ces travaux sont assez connus pour ne pas les reprendre ici. Cependant la ligne générale qui en ressort nous permettra de mesurer la cohérence et l'homothétie éventuelle des politiques locales et nationales.

Cette observation sera menée sur les trois périodes (**chapitres 1, 2 et 3**) qui structurent l'histoire du logement spécifique à savoir :

- La période de reconstruction qui va de la fin de la guerre au milieu des années 50. Elle est caractérisée globalement par la priorité à la reconstruction économique et industrielle du pays où le logement n'apparaît pas comme une priorité. Les statistiques de la construction montrent une faiblesse qui tranche avec le niveau des besoins. Deux faits sont à signaler quant à notre objet. D'une part la prise de conscience des pouvoirs publics de l'état de délabrement et de pénurie de la plupart des grandes villes françaises, d'autre part la soumission à des impératifs macro-économiques (les bailleurs de fonds du Plan Marshall entendent que leurs investissements aillent dans des secteurs productifs) entraînant un sacrifice des priorités comme le logement. Cette contradiction entraîne un certain immobilisme dans le secteur de la construction qui est en quelque sorte mis à profit pour penser et initier les outils qui feront décoller la construction dans la période suivante. Pour ce qui concerne le logement spécifique, cette période se limite à la mobilisation des formes antérieures de logements précaires et à la mise en place d'une politique de baraquements provisoires.

- La période de construction part du milieu des années 50 au milieu des années 70. Ce sont les 20 glorieuses de la construction qui voient s'édifier une partie importante du parc immobilier français. Revenu au rang de priorité (même s'il s'agit pour certains d'un déplacement des moyens de réalisation d'objectifs macro-économique), le logement connaît une croissance exceptionnelle et une inflation réglementaire sans précédent. Le modèle de société qui se met en place est dominé par l'idéologie du progrès et de la mobilité sociale généralisée. Aussi les 'oubliés de la croissance' ne sont-ils perçus que comme des situations particulières, marginales (au sens statistique) que des mesures appropriées permettront de rallier au mouvement social global. Ces mesures se traduisent généralement dans la mise en place de catégories nouvelles de logements spécifiques. Toujours conçues comme une première étape dans la promotion résidentielle des plus démunis, ces constructions réglementaires connaissent des fortunes diverses dans leur réalisation concrète et encore plus dans leur mission de transit. C'est là que se greffe l'arsenal d'encadrement de l'action sociale qui trouve dans ces nouvelles structures d'habitat spécifique un de ses terrains d'expérimentation les plus fertiles.

Cette période est le lieu véritable de l'éclosion des nouvelles formes de logement spécifique. Le 'catalogue' qui se constitue s'enrichit à chaque soubresaut de nouveaux éléments qui ne sont cependant bien souvent que des améliorations des éléments déjà élaborés auparavant.

- La période de crise et de retrait (1975-1990) confirme le désengagement de l'Etat initié dès les années 60 et laisse la place au financement privé et bancaire du logement. Mais dans ses prérogatives de garant de la solidarité nationale, l'Etat garde le contrôle du financement du logement dans sa fraction la plus sociale, celle que le fonctionnement des marchés privés ne peut assurer. Mais en réalité, cette période est une période d'occultation plus que de recentrage sur les populations défavorisées. Les quelques mesures prises sont des

correctifs timides à la grande réforme de 1977 qui, sous le couvert de l'unification des conditions de logement dans le parc public, devaient permettre l'accès de tous à un logement de qualité grâce à une solvabilisation des plus faibles ressources. Cette posture a certes mis un terme à une prolifération inquiétante des catégories de sous-logements HLM, mais elle n'a pas pu tenir (faute pour ses auteurs d'avoir anticipé les évolutions macro-économiques et socio-démographiques) ses engagements notamment en ce qui concerne l'accès des plus démunis au parc banal. Mettre un terme aux filières de logement spécifique sans pour autant proposer de réelle alternative a eu pour effet de geler la situation des plus démunis. L'acuité des problèmes qui s'ensuivit amènera à réactiver la machine de production spécifique, à défaut de pouvoir effectivement assurer l'accès au parc social.

Ces trois périodes forment la trame d'une première partie qui se conclura (**chapitre 4**) par une réflexion transversale sur les évolutions fondamentales observées durant cette période dans le cadre de la politique du logement en faveur des plus démunis. Un panorama qui cherchera, dans ce survol thématique partial, à caractériser l'offre d'un type d'habitat particulier et à en problématiser le rapport aux acteurs, aux destinataires et à l'espace urbain qui le définissent.

Trois thématiques fortement articulées de cette problématique feront l'objet de cette observation : les conceptions du logement adapté, la nature des produits-logements subséquents et l'appréhension des populations-cibles. Si les deux premiers sont au coeur de notre problématique d'observation de l'offre spécifique, les populations concernées constituent bien l'élément autour duquel s'organise (y compris et surtout en le niant dans une vision sommaire, unifiante et stéréotypée) aussi bien cette offre que tout le travail d'accompagnement et d'encadrement conceptuel qui la légitimera pendant longtemps.

La figure opératoire de la population défavorisée apparaît comme une construction politique, administrative voire 'idéologique' plus ou moins figée qui, confrontée à la réalité diverse et mouvante qu'elle est censée subsumer, permet de mesurer la nature et l'importance du travail *ex ante* visant à quadriller et à enclore cette population ou mieux, ce qu'elle symbolise, dans des schémas de lecture et d'interprétation préétablis et à vocation opératoire (une littérature souvent administrative ou de commande publique), et les enjeux du travail *ex post* de validation sociale des effets réels de cette construction. C'est dans ce décalage entre conception et réalité que peuvent se comprendre l'inadaptation structurelle de l'offre spécifique ainsi que les pratiques des principaux acteurs y participant.

La **deuxième partie** portera sur la production contemporaine de logements spécifiques que la loi Besson a relancée. Cette loi apparaît comme une rupture sans pour autant ouvrir une période nouvelle car les déterminants fondamentaux de la politique du logement ne changent guère. La bancarisation est en voie d'achèvement et l'Etat ne se consacre désormais pratiquement plus qu'au secteur très social. Si l'on devait reprendre une expression consacrée, on pourrait dire qu'il s'agit d'un 'changement dans la continuité'.

Ce dernier avatar de la période de crise renouvelle la problématique du logement des populations défavorisées et bouleverse les champs et modes d'intervention traditionnels. On y analysera la production de PLA-TS des années 90 (**chapitre 5**) et le fonctionnement du système d'acteurs qui se met en place autour de la question du logement des populations défavorisées (**chapitre 6**). Il s'agit en particulier de voir comment ce système d'acteurs s'articule aux réalités politiques et territoriales qui encadrent la dynamique urbaine de l'agglomération pour reprendre à son compte la priorité accordée à l'offre en direction des populations défavorisées dans les nouvelles orientations de la politique du logement. Les pratiques et stratégies recomposées autour de cette nouvelle offre, l'émergence de nouveaux acteurs et la reconfiguration du paysage institutionnel au-delà de la répartition traditionnelle des compétences apportent des bouleversements majeurs dont la régulation passe nécessairement par la définition de nouvelles modalités d'intervention. Le partenariat que la loi Besson inscrit au principe de cette politique ne peut cependant se faire au détriment des intérêts des acteurs eux-mêmes. Aussi, le consensus qui se fait sur la nécessité de maîtriser les coûts de production de ces logements et qui focalise l'ensemble des débats des acteurs apparaît-il comme un élément fondamental qui peut révéler, au-delà du souci de bonne gestion des fonds publics, des considérations plus fondamentales sur

les logiques des acteurs.

Dans cette deuxième partie, l'analyse bénéficiera de facilités liées à la proximité voire au vécu des faits, de l'accès à une littérature et à des données précises dont le recueil n'a pas toujours été possible pour les périodes antérieures. C'est donc le véritable lieu d'appréhension des pratiques et des stratégies du système d'acteurs et des effets de recomposition de l'offre de logements très sociaux.



Figure n°1 : Les 55 communes de la communauté urbaine de Lyon

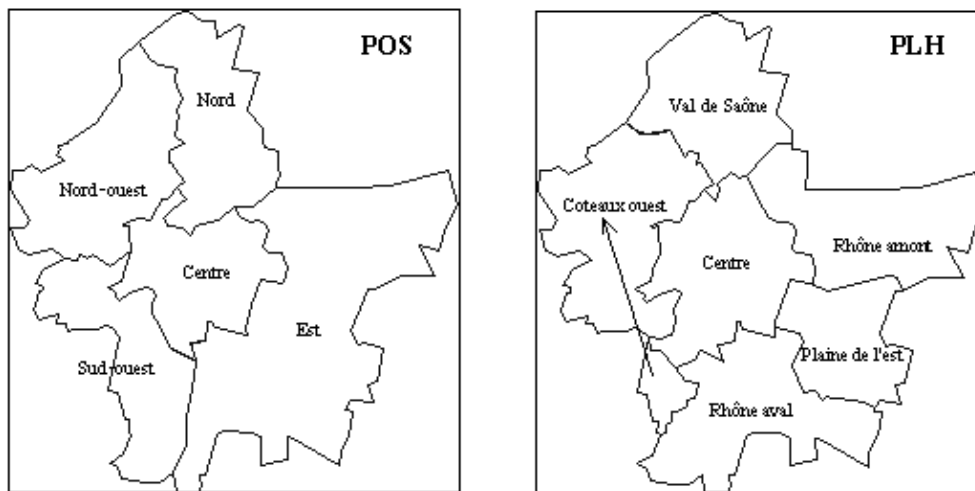


Figure n°2 : La communauté urbaine de Lyon : cartes de repérage des secteurs POS et PLH.

Première partie : CROISSANCE DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE DE 1945 A 1990 ET OFFRE DE LOGEMENTS SPECIFIQUES. DECALAGES ET POLARISATIONS : UN ETAT DES LIEUX

Chapitre I : DU LOGEMENT INSALUBRE DU 19^{ème} SIECLE AU LOGEMENT SPECIFIQUE DE LA PERIODE DE RECONSTRUCTION (1945-1955)

Section I : Logement et insalubrité dans l'agglomération lyonnaise du 19^{ème} siècle à l'entre-deux-guerres

Pour rendre compte de l'état du parc des logements dans l'agglomération lyonnaise au sortir de la guerre, il est important de rappeler les grandes tendances de l'évolution générale pour ensuite situer le propos dans le cadre historique de l'après-guerre.

I- Développement urbain et problématique de l'habitat salubre au 19^{ème} siècle

C'est dans la première moitié du 19^{ème} siècle que la physionomie de la ville de Lyon change et s'affirme en adoptant les caractéristiques fonctionnalistes dont les effets ne seront pleinement ressentis que bien plus tard. L'extension historique, de la colline de Fourvière vers la rive droite de la Saône, puis sur la Presqu'île et la Croix-Rousse s'achève au 19^{ème} siècle par la conquête des vastes plaines de la rive gauche du Rhône. La croissance urbaine va y trouver les espaces nécessaires aux besoins d'une industrie en pleine expansion mais aussi pour répondre aux nouveaux besoins en matière d'habitat.

Les données précises sur la population ou l'habitat à Lyon au 19^{ème} siècle restent cependant parcimonieuses et imprécises, peu fiables ou trop globales pour en permettre une analyse fine. A ceci s'ajoutent les

fluctuations des limites administratives de la ville avec l'annexion de ses proches faubourgs (Vaise, La Guillotière, la Croix Rousse).

On peut néanmoins approcher l'état de (l'insalubrité de) l'habitat à travers quelques observations menées sur l'agglomération lyonnaise qui illustrent bien le marasme général et la difficulté particulière des populations les plus démunies face aux transformations induites par l'urbanisation. La logique centripète de l'évolution urbaine commande les observations qui suivent le développement de l'agglomération, de la ville-centre à ses banlieues en formation.

La situation générale dans la première moitié du 19^{ème} siècle est assez bien résumée dans l'opinion du Dr Monfalcon à propos de l'insalubrité des habitations selon laquelle, 'pour la rendre quelque peu supportable, il fallait en démolir une moitié et beaucoup améliorer l'autre'note32, tant l'ensemble des maisons présentait un aspect extrêmement défectueux.

Au-delà de l'habitat, c'est en réalité la vie urbaine en général qui est plongée dans cette atmosphère comme en témoigne la situation du centre ville, encombré de la présence notamment de grandes boucheries, avant leur déportation sur des franges plus marginales :

'on voyait, il y a quelques années, dans l'intérieur de la ville, quatre boucheries : celle de l'Hôpital, placée dans la partie nord du bâtiment de l'Hôtel-Dieu [...] ; celle des Terreaux, située à la place des Carmes [...] ; celle de Saint-Paul, et celle de Saint-Georges : auprès de ces tueries se trouvaient des accessoires infects, tels que des triperies et divers dépôts de matières animales à l'état frais. On rencontrait à toutes les heures du jour, dans les rues les plus fréquentées, des troupeaux de boeufs et de moutons qu'on amenait aux bouchers ; le sang des animaux égorgés ruisselait sur la voie publique, et fatiguait également la vue et l'odorat des passants. Il arrivait quelquefois que des boeufs s'échappaient des caves dans lesquelles on les avait conduits pour les mettre à mort, et portaient partout sur leur passage, le trouble et l'effroi. De toutes ces boucheries, la plus mal placée était sans contredit celle de l'Hôpital : situé auprès des salles de malades, dont l'atmosphère ne saurait jamais être assez pure, ce cloaque hideux était cependant une voie de communication obligée et très fréquentée ; on ne pouvait s'y engager sans avoir, malgré soi le spectacle de boeufs tombant sous le maillet, ou de moutons se débattant sous le couteau. On aura peine à croire que cette abominable boucherie a subsisté jusqu'à nos jours, au mépris de toutes les règles de l'hygiène'note33.

La construction d'un abattoir à Perrache (achevé en 1840) et la requalification-revalorisation de ces boucheries illustrent bien les processus d'affinage fonctionnel et social qui vont conduire pour l'essentiel l'évolution de la ville.

Au début du siècle déjà, le développement urbain profitait des transports pour affranchir progressivement le centre ville de certains établissements (ateliers polluants et bruyants, entrepôts...), qui se trouvent rejetés le long des grands axes de circulation et dans les secteurs périphériques, notamment de l'Est et du Sud, avalisant ainsi la valorisation déjà faible de ces espaces. Il en est ainsi des 'premières fabriques nauséabondes que refuse Lyon : vitriolerie de la Lône et savonnerie des frères Coignet'note34.

Ce mouvement de desserrement industriel est parallèle à celui des populations les plus pauvres qui avaient trouvé refuge dans les interstices de la ville centre, souvent auprès de leurs lieux de travail, et pour qui les intentions du préfet Vaïsse qui avait, 'dès son arrivée à Lyon, dressé un plan de travaux pour améliorer la circulation urbaine et faire pénétrer l'air et la lumière dans les quartiers sombres et humides du centre'note35, vont se traduire dans une relégation permanente et une assignation forcée aux marges de la ville.

Mais malgré la transformation du centre en un immense chantier de rénovation, de nombreux îlots insalubres subsisteront : '12 000 locataires furent déplacés par les travaux et se logèrent probablement dans les rues les

plus proches où ils accentuèrent l'entassement et l'insalubrité de l'habitat populaire de la presqu'île^{note36}. Si l'insalubrité semble localisée à quelques îlots insalubres remontant au 16^{ème} siècle comme l'îlot Groslee dans le centre et, sur la rive droite de la Saône, les quartiers Saint-Georges, Saint-Jean et Saint-Paul^{note37} qui apparaissent en ce sens comme de véritables noyaux durs, elle est cependant loin d'être en voie de résorption.

Sous le coup des opérations de régénération, elle suit le même mouvement de desserrement des populations démunies, les accompagnant en quelque sorte dans leur excentralisation. En effet, même si, comme l'a souligné M. Perrot^{note38}, l'attachement des ouvriers aux centres des villes a été très forte pendant tout le 19^{ème} siècle et leur résistance aux forces centrifuges durable, ces dernières finissent par s'imposer.

D'ailleurs, l'essor migratoire qui anime toute l'agglomération trouve ses quartiers surtout dans les faubourgs qui connaissent une belle croissance démographique à l'inverse de Lyon intra muros et concentrent la population ouvrière que cette dernière refuse ou rejette : 'les nouveaux arrivants s'entassent dans ces faubourgs, attirés par des loyers plus bas et un moindre coût de la vie que n'alourdissent pas les taxes et l'octroi lyonnais'^{note39}, constituant ainsi autour de la ville centre, dès le milieu du siècle, une ceinture de quelques 100 000 'banlieusards'^{note40} dont les conditions d'habitation seront durablement représentatives du mauvais logement.

Le Docteur Monfalcon lui-même, grand thuriféraire et prébendier^{note41} du pouvoir local, ne manque pas, à côté du tableau enchanteur qu'il dresse de cette entreprise de régénération du centre, de faire cas, dans une vision bien évidemment très partielle et atténuée, des conséquences sur la présence des couches populaires dans la ville : 'la population déplacée du centre de la ville par l'ouverture des rues nouvelles, s'y portera nécessairement [sur les terrains de la rive gauche] et y trouvera des habitations plus spacieuses, plus aérées, plus salubres et à moindre prix'^{note42}.

La réalité de l'évolution sera nettement plus nuancée sur les vastes terrains rendus habitables au-delà du Rhône où l'urbanisation se continue. Certes l'essor (y) est continu, mais la permanence des masures en pisé et des petits ateliers sur les terrains loués par les Hospices confère au 6^{ème} arrondissement un caractère composite et freine sa vocation résidentielle ; dans le vaste 3^{ème} arrondissement, les nombreux ensembles industriels ou commerciaux et les terrains militaires entravent l'urbanisation^{note43}. Pourtant celle-ci doit se poursuivre.

Ainsi se trouvent liés le problème de l'expansion de la ville, y compris dans sa composante industrielle, et le traitement de l'insalubrité sous-jacent à la régénération du centre, qui prend du coup des airs de rejet extra muros. La réception dans les communes périphériques des populations déplacées donne à cette problématique une dimension d'agglomération.

Les différentes municipalités lyonnaises qui se succèdent jusqu'à la fin du siècle vont chacune, avec plus ou moins de discernement, s'attaquer à cette 'verruge' urbaine mais ne feront rien pour améliorer l'habitat populaire : la municipalité Gailleton arrive à résorber le foyer que constitue l'îlot Groslee ; le Vieux Lyon connaît quant à lui des rénovations partielles sous Augagneur puis sous Herriot. Mais à la veille de la première guerre mondiale, Lyon possède encore 1 800 à 2 000 immeubles insalubres dont 700 à 800 irrécupérables notamment dans ses 'quartiers populaires et maudits, aux ruelles étroites et tortueuses, aux impasses fétides et fluantes formées de masures borgnes et mystérieuses'^{note44}, notamment La Grand'Cote, Le Gourguillon ou le quartier Moncey. De même, dans les communes périphériques, les conditions de logements des plus démunis s'aggravent.

D'une manière générale, G. Garrier note l'ambivalence des attitudes des édiles locaux entre audace et timidité, ceci particulièrement dans l'offre de solution de logement aux travailleurs qui relève encore principalement de l'initiative privée. Cette situation n'est cependant pas spécifiquement lyonnaise, elle concerne d'une manière générale les couches prolétariennes dans les grandes villes, dont les conditions de logement ont été bien observées par Villermé^{note45} dans les années 1840, observations réactualisées quelques 30 ans plus tard par

Reybaud^{note46} dont ressortent presque à l'identique les mêmes constats.

Dans le dernier tiers du siècle, la situation générale pouvait être ainsi caractérisée par Olchanski : 'logement rare, logement misérable et, au surplus, par suite de l'inexorable loi de l'offre et de la demande qui joue à son plein, logement cher, telle est la caractéristique du logement privé ouvrier auquel le travailleur doit consacrer néanmoins de 10 à 12% de son salaire et parfois même davantage. Absence également de tout esprit social chez les propriétaires qui profitent de la situation pour être dans l'ensemble, exigeants, intraitables : obligation de payer le loyer chaque semaine, sous peine de renvoi immédiat, interdit jeté contre les familles nombreuses, remise de la gestion des immeubles à des locataires principaux qui dressent l'écran de leur rapacité entre le locataire de bonne foi et les rares propriétaires compréhensifs. Et puisque tout se loue si facilement, pourquoi entretenir, améliorer ou construire à neuf, alors que les capitaux sont ardemment sollicités par l'industrie qui promet des intérêts rémunérateurs et des dividendes que l'on espère voir grossir au-delà même du capital engagé'^{note47}.

La pression de la demande, alimentée par la croissance démographique de l'agglomération, permet aux propriétaires de spéculer et de rentabiliser leurs patrimoines au détriment de la qualité et de l'hygiène. Dans ces conditions, les plus pauvres ne peuvent se loger, quand ils le peuvent, que dans d'infests taudis. La description d'un exemple de ces logements d'ouvriers permet de donner une idée de la réalité d'un taudis :

'on y accède par un escalier obscur, tortueux, étroit et glissant, dont les marches usées sont humides et grasses comme si elles suaient la crasse d'une foule de générations. Une seule pièce sert de refuge à toute une famille ; on y fait tout dans cette chambre : on y cuisine, on y mange, on y dort. Une fenêtre étroite l'éclaire d'un jour sombre, et, dans son cadre de chêne, se présente toujours le même tableau : c'est là, trop près, à quelques mètres, le grand mur vis-à-vis de la cour ou de la rue qui se dresse, triste et noir. Un matelas crevé s'étend par terre dans un coin, une caisse pleine de hardes est à côté pour servir de berceau'^{note48}

Pourtant, dès le milieu du siècle des mesures ont été prises pour essayer d'enrayer ces phénomènes. Si dans son article premier, la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres les définit comme ceux 'dont les conditions sont de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants', le logement ouvrier tel qu'il est décrit en est bien l'archétype. La faiblesse de cette loi réside dans son caractère conservateur et réparateur du logement atteint alors que pour l'ensemble des observateurs, la solution à ce fléau passe par la construction massive de maisons neuves et saines, à des loyers accessibles au plus grand nombre.

Quant à la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, elle a à la fois un caractère plus radical (elle confère aux municipalités le droit de démolir les immeubles reconnus insalubres, d'en interdire l'occupation ou, si possible, d'y effectuer les travaux nécessaires à la charge du propriétaire) et une portée plus grande car elle s'applique à la construction neuve dont elle constitue la première réglementation. Elle apparaît à ce titre comme une tentative de traiter l'insalubre dans sa globalité, lutter contre l'existant par l'amélioration ou la disparition et instaurer des règles générales de salubrité aux constructions à venir à travers un règlement sanitaire que chaque département est tenu d'élaborer sur la base d'un règlement sanitaire type. En attendant que ces mesures fassent leurs effets, la situation reste un peu partout critique (on observe, par exemple, des situations analogues même dans les quartiers riches, que ce soit en ce qui concerne la loge de concierge en rez-de-chaussée ou la chambre de domestique sous les combles) et les priorités édilétaires ne portent presque nulle part sur ces questions.

Dans le même temps, d'autres orientations sont plus volontiers politiquement soutenues, à l'instar du projet du 'plus grand Lyon' élaboré sous Augagneur dont l'objet est d'officialiser le transfert des populations vers l'est et contrôler la concentration industrielle en pleine croissance^{note49}, et qui avalise les tendances profondes du développement de l'agglomération dont la première moitié du 20^{ème} siècle va être le théâtre. L'ensemble de ces 'délocalisations' se fait au profit du commerce, de l'administration et des affaires mais aussi des couches

aisées et s'inscrit dans le droit fil de la mise en oeuvre de principes fonctionnalistes, qui sera localement portée par la conjonction d'un pouvoir politique fort (Edouard Herriot) et d'un projet urbanistique ambitieux (Tony Garnier) et modèlera pour une grande part la physionomie future de la ville et de son occupation.

Les préoccupations relatives aux conditions de logement sont bien présentes dans les dossiers du maire de Lyon qui organise en 1907 une exposition d'Hygiène Urbaine puis en 1914 la première Exposition Internationale sur le thème de 'Symboliser la cité moderne dépourvue de taudis'^{note50}. Mais les fondements fonctionnalistes vont se rajouter aux événements et à la conjoncture pour donner à ce programme une tournure particulière.

De l'ensemble des incidences relevant de cette référence fonctionnaliste, ce sont les aspects négatifs qui échoient le plus souvent aux communes périphériques. Il en est ainsi de Villeurbanne, dont la vocation industrielle et populaire s'affirme dans cette fin de siècle et qui a été l'un des lieux de passage des populations déplacées dans leur exode vers l'est et le sud de l'agglomération. Ces mouvements de desserrement urbain vers la périphérie de l'industrie et des populations pauvres se poursuivront durant toute la première moitié du siècle suivant.

L'analyse de l'évolution socio-démographique de l'agglomération sur ce demi-siècle permettra d'éclairer et de saisir dans le même mouvement les mutations sociales et résidentielles.

II- Evolution démographique et habitat dans la première moitié du 20^{ème} siècle

A partir d'une analyse des données issues des recensements généraux de la population de 1914 à 1946-1954, on peut observer quelques-unes des évolutions structurelles démographiques et résidentielles de l'agglomération lyonnaise. Cet intervalle encadre les deux guerres et donne une valeur indicative de l'évolution globale sur cette première moitié du siècle.

1- Stagnation du centre et croissance périphérique

Pendant que Lyon stagne de 1914 jusqu'à la fin de la guerre (nonobstant la surévaluation du recensement de 1936^{note51}), sa périphérie, notamment Est, continue à recevoir l'essentiel de l'accroissement démographique de l'agglomération. Dans une période d'urbanisation, d'exode rural fort, les nouveaux habitants^{note52} se situent pour l'essentiel dans la catégorie ouvrière dont le logement constitue un problème d'autant plus crucial qu'ils tentent de s'installer principalement dans des communes urbaines généralement peu préparées à les accueillir.

La baisse du taux d'ouvriers que l'on constate dans la commune de Lyon, liée à la fin de la fabrique, des canuts et de la désindustrialisation du plus important quartier industriel à savoir la Croix-Rousse, a comme corollaire une prolétarianisation galopante des communes périphériques qui affichent des proportions de population ouvrière de 65 à 75%. Dans la première moitié du 20^{ème} siècle, l'évolution centrifuge, impliquant cette redistribution des taches entre le centre et la périphérie, déjà lisible au 19^{ème} siècle dans l'essor de la première génération des faubourgs, se confirmait et s'amplifiait, donnant une unité organique et un dynamisme propre à l'agglomération^{note53}.

Ce phénomène est visible dans l'évolution démographique des communes les plus importantes de l'agglomération. En 1954, sur les dix premières communes de plus de 5 000 habitants de l'agglomération lyonnaise^{note54}, seule la ville de Lyon affiche une légère baisse démographique (-2,4%) sur cette première moitié du siècle.

A l'inverse, les communes constituant la première couronne de la ville centre voient quant à elles leurs populations augmenter dans des proportions importantes. On part certes de niveaux relativement bas mais le

mouvement se maintient sur une période assez longue pour être significatif. La légère polarisation sur l'Est et notamment Vaulx-en-Velin (+533%), Bron (+259%), Vénissieux (+246%), Villeurbanne (+143%), Saint-Fons (+99%)... de cette explosion démographique résulte principalement du solde migratoire.

Si les évolutions démographiques sont, jusqu'en 1939, contrastées entre ces communes de l'Est en forte croissance et d'autres moins dynamiques, l'offre résidentielle n'a connu dans tous les cas qu'une évolution mesurée, à l'image de ce qui s'est passé un peu partout dans le pays.

La situation nationale

De 200 000 logements par an à la veille de la première guerre mondiale, le niveau de la construction en France est tombé à environ 70 000 dans l'entre-deux-guerres^{note55}. Les HBM représentent environ le quart de la production totale de logements soit environ 16 000 unités par an. Il s'est donc construit quelques 320 000 HBM, dont 47% en accession et 53% en locatif. Cette offre est d'autant plus limitée que le niveau des besoins est élevé et il y a manifestement un décalage réel entre les logiques de production et l'appréciation de la demande.

A la fin de la guerre, le retour massif des mobilisés, le développement urbain et l'exode rural font exploser les besoins en logements. Dans le même temps, deux dispositifs pris antérieurement en faveur des familles des mobilisés, à savoir le décret de février 1916 instaurant un moratoire sur les loyers et la Loi Lauche-Levasseur de 1919 bloquant des loyers que l'augmentation brutale de la demande avait tendance à déconnecter des possibilités de la grande majorité de la population, avaient comme conséquences la désaffectation des propriétaires quant à l'entretien de leurs logements d'une part, et d'autre part le désintéressement des capitaux privés pour un secteur jugé non rentable.

En effet, le renchérissement important des coûts de construction, aussi bien des matériaux que de la main d'oeuvre, des transports ou encore du crédit, rendait l'investissement dans la construction de logements populaires d'autant plus risqué que non seulement les capacités financières des ouvriers étaient limitées mais les loyers du parc, qui servent de référence pour le marché de la location, sont pour la majorité soumis, depuis la fin de la guerre, à un blocage à des niveaux largement inférieurs à ces coûts de construction. D'où déjà la nécessité d'une intervention directe de l'Etat, dans une situation de crise plus ou moins forte selon les situations locales.

Si la législation sociale n'est pas pour grand chose dans les niveaux élevés du début du siècle, essentiellement dus à la construction privée, c'est par contre bien la loi Loucheur qui, dans le marasme ambiant des années 1930, va contribuer à redynamiser (temporairement) le secteur du bâtiment. Le Plan Loucheur prévoyait en effet la construction de 260 000 logements sur cinq ans (1928-1933), mais la crise économique de 1929 qui atteint la France vers 1931, les soubresauts socio-politiques, le climat d'avant-guerre... y mettent un terme plus rapidement que prévu.

Les tentatives de reprise de l'activité du bâtiment et de la construction se heurtent à des difficultés d'approvisionnement en matériaux, en main d'oeuvre et en capitaux, une pénurie qui contribue à l'élévation des coûts de construction et à l'allongement des délais de production.

Ainsi, à la veille de la deuxième guerre mondiale, la situation du logement en France apparaît critique. Pourtant l'arsenal juridique et législatif existe : loi Siegfried de 1894 sur les HBM, loi Bonnefoy de 1912 sur les offices d'HBM, loi Loucheur de 1928 sur la relance de la construction, en particulier de la petite construction...rajoutent chacune une pierre à l'édifice tendant à faciliter la construction sociale. Mais les moyens nécessaires à sa mise en oeuvre font encore défaut. Le fort engagement de l'Etat qui permettra de la mettre sur les rails n'interviendra que bien plus tard.

Pour ce qui a été réalisé, l'essentiel n'a jusque là profité qu'aux couches les plus solvables de la population

ouvrière, une fois servies les couches supérieures et moyennes, elles-mêmes plus ou moins touchées par la pénurie. Cette inégalité sociale se double de disparités typologiques, sectorielles et territoriales tout aussi opératoires. Il existe en effet de telles spécificités locales (les destructions de la première guerre mondiale, les modes et l'importance de la première reconstruction, les politiques locales, les besoins liés aux mouvements démographiques et socio-économiques...) que les observations effectuées au niveau national devront dans la plupart des cas être pondérées pour correspondre aux réalités locales^{note56}.

Lyon et son agglomération

Alors que la première reconstruction a eu besoin d'une main d'oeuvre abondante et que les mouvements de populations se sont concentrés autour des grands centres urbains en développement, l'entre-deux-guerres s'est caractérisé, dans l'agglomération lyonnaise, par une apathie immobilière certaine.

En effet, le fort mouvement d'urbanisation est tiré notamment par une industrialisation rapide. Or cette industrie s'est rapidement localisée hors de la ville centre dès que les nouvelles unités ou les établissements en développement dépassaient une taille jugée compatible avec une présence en centre urbain. C'est ainsi que le développement industriel va catalyser la division fonctionnelle entre espaces résidentiels et zones plus ou moins mixtes industrie-habitat tandis que se pose la question de la nécessaire organisation de l'expansion de l'agglomération en direction notamment des secteurs orientaux supportant déjà les vagues de l'expansion et de l'excentralisation industrielles. Ce sont cependant ces zones d'industrie, donc non prévues à cet effet, qui recevront aussi l'essentiel de l'accroissement démographique de l'agglomération, recouvrant la grave crise du logement qui sévit d'une composante territoriale qui va se révéler fondamentale dans le traitement ultérieur de cette question.

Dans le même temps, les programmes de rénovation urbaine du vieux tissu urbain ont pour conséquence immédiate de hausser le niveau de la demande du fait des nécessités de relogement des populations déplacées et de la réduction de la vocation résidentielle des espaces centraux rénovés et adressant la demande 'non-solvable' aux espaces urbains les plus dévalorisés, c'est-à-dire les interstices encore non rénovés du centre ou, plus sûrement, les nouveaux territoires où l'industrie ménage avec les formes d'habitat les plus marginalisées. Dans l'agglomération lyonnaise, les communes industrielles, de même que celles de la première couronne, connaissent des bouleversements importants.

Villeurbanne, du fait tant de sa proximité géographique avec Lyon que de sa distance sociologique avec sa voisine offre un terrain naturel d'épanchement du trop plein lyonnais et accueille en particulier aussi bien la classe ouvrière migrante qu'une présence industrielle encore forte permet d'employer que les relégués de l'affinage de la ville centre pour qui la disponibilité de terrains vierges de toute construction peut représenter une aubaine.

D'une manière générale, le décalage persistant entre une offre rare et une demande en progression, non seulement restreint l'accès au parc de centre-ville objet de spéculation et de hausses inconsidérées, mais en plus contribue à l'apparition et au développement du taudis sur ces territoires périphériques où la demande la moins satisfaite se reporte, indépendamment de toute planification de ces 'migrations' résidentielles. C'est ainsi qu'à la fin des années 1920, les communes de Saint-Fons, Vénissieux et Saint-Priest présentent le triste privilège de posséder les taudis les plus infects de la région^{note57}.

Bien que la situation locale ne puisse être finement caractérisée du fait de l'absence de données précises sur l'habitation avant 1946, une enquête de la Statistique générale de France sur les conditions de vie ouvrière et rurale^{note58}, réalisée en 1913-1914 et donnant, pour les grandes villes de plus de 100 000 habitants quelques indications sur la situation du logement des travailleurs, autorise une première approche de l'état du logement à Lyon.

En regroupant les logements surpeuplés et les logements insuffisants^{note59}, qui traduisent les situations de

mal logement, on observe une situation particulièrement alarmante à Saint-Etienne qui arrive en tête du classement avec un taux de 700‰ : sur 1 000 personnes logées à Saint-Etienne, 700 sont mal logées au regard de ces critères. Non loin derrière arrive Lyon, en quatrième place après Le Havre et Nantes, affichant un taux de mal logement de 563‰ alimenté principalement par les logements insuffisants. La même enquête, renouvelée en 1926, montre que, si l'état du mal logement s'est amélioré un peu partout avec une baisse générale des logements surpeuplés et insuffisants, la situation de Lyon (seulement 8‰ de mauvais logements en moins) s'est, elle, relativement dégradée et la ville se retrouve en deuxième position du palmarès juste derrière Saint-Etienne qui conserve sa triste réputation de ville où l'on est le plus mal logé.

Cependant, l'analyse de l'évolution de la structure du parc lyonnais montre une meilleure tendance qu'à Saint-Etienne ou au Havre : l'augmentation des petits logements (une ou deux pièces) que connaissent ces villes est un signe d'aggravation des situations de surpeuplement. Or le parc lyonnais connaît plutôt une diminution de ces logements et une augmentation des logements moyens (surtout 3 et 4 pièces).

Tableau 1 : Evolution de la structure du parc lyonnais 1911-1926 (en ‰)

nb. Pièces	1p.	2p.	3p.	4p.	5p.	6p. et +	Total
1911	162	372	249	122	40	55	1000‰
1926	135	339	282	143	48	53	1000‰
Evolution	-27	-33	+33	+21	+8	-2	

Source : C. Olchanski, op. cit

La baisse limitée du niveau général de mal logement s'explique donc par le fait que ces logements plus grands n'ont pas réellement profité aux ménages en surpeuplement qui ont dû, au contraire faire face à la réduction de ce marché de petits logements vers lequel leurs possibilités financières restreintes les rabattaient. L'augmentation de l'insalubrité qui en résulte se concentre, vers la fin des années 1920, dans quatre îlots principaux.

Le quartier de Moncey est le plus connu. Situé sur le domaine de la Guillotière, il occupe le quadrilatère délimité par la rue de la Part-Dieu, l'avenue de Saxe, la rue Paul Bert et le cours de la Liberté, et se prolonge au-delà, de la place Guichard jusqu'aux casernes de la Part-Dieu. Les maisons, insalubres, sont souvent en contrebas de la rue, limitées à un rez-de-chaussée ou de deux étages au plus et comportent souvent des appartements en garnis et des hôtels meublés, où l'on retrouve, perdues dans une masse constituée pour l'essentiel de la 'pègre lyonnaise', quelques familles d'ouvriers et quelques travailleurs célibataires dont les tenanciers exigent des loyers exorbitants.

Dans ce quartier où les autres habitants ne s'aventurent guère, les pouvoirs publics ne semblent pas décidés à mener une action immédiate d'amélioration des conditions d'habitat mais plutôt un projet global de rénovation et de régénération. D'où la politique de la ville de Lyon qui 'ne procède depuis vingt ans que par étapes, y achetant des immeubles non pour les réparer mais pour les démolir en vue de la transformation totale du quartier'^{note60}.

Dans le quartier de la Mouche à Gerland, des familles nombreuses d'ouvriers étrangers, désespérées de ne trouver un toit, se sont installées 'dans de vastes prés en contrebas, dans des baraques en bois rappelant les roulottes de ces bohémiens qui sillonnent nos routes ou quelque tribu campée pour quelques heures, alors que grouillent là des familles entières depuis plusieurs années'^{note61}. L'absence totale d'hygiène, d'équipement sanitaire ou même d'arrivée d'eau potable donne à ces baraquements un véritable aspect de bidonville au coeur de la ville. 'La question des baraques de Gerland' est une réelle question publique que la municipalité essaie de résoudre depuis quelques années déjà, allant jusqu'à rajouter un additif au règlement sanitaire pour se donner un outil d'intervention opérationnel. Ces îlots insalubres ont été édifiés sur d'anciens terrains vagues inondables (car situés au-dessous du niveau des plus hautes eaux du Rhône), en contrebas des grandes

artères du quartier. Installé en bordure de l'avenue Jean Jaurès et dans le quadrilatère formé par l'avenue Debourg, la rue Challemeil Lacour, la rue de Gerland et le chemin des Culattes, ce véritable bidonville regroupe une population évaluée (pour ce dernier secteur) entre 3 500 et 4 000 individus, la plupart étrangers, chômeurs ou ménages démunis.

La question de sa résorption se fait d'autant plus pressante que les dernières crues du Rhône ont inondé la majorité des masures et provoqué l'évacuation (temporaire) de leurs occupants. L'administration municipale, après avoir écarté l'idée d'une interdiction d'habiter individuelle et personnalisée de ces maisons tant les changements de propriétaires sont fréquents, a dans un second temps envisagé la location de l'ensemble des terrains par la ville afin de procéder à leur évacuation.

Mais cette solution paraît difficile voire impossible à mettre en oeuvre si elle n'est pas accompagnée d'une offre de relogement adéquate. C'est ce que prône le Bureau d'hygiène de la ville dans un rapport sur ces campements insalubres. Considérant que la plupart de ces ménages a un petit métier lui permettant de payer un loyer modeste, le cas échéant en les y aidant par des secours ou des allocations diverses, il conviendrait de faire édifier des logements à bon marché en nombre suffisant en faveur de ceux qui ne peuvent se loger ailleurs. Le bénéfice pour ces malheureux ne doit pas faire oublier celui que la ville en retirerait à se débarrasser de ces îlots insalubres et hideux qui en défigurent toute une partie et constituent un risque sanitaire pour l'ensemble de sa population^{note62}.

Encore plus près du coeur de la ville, il subsiste les quartiers du Vieux Lyon où la vétusté des constructions s'aggrave de leur surpeuplement, la montée de la Grande-Côte dans le premier arrondissement où les nombreux garnis cohabitent dans les rues étroites avec les ateliers de la soierie.

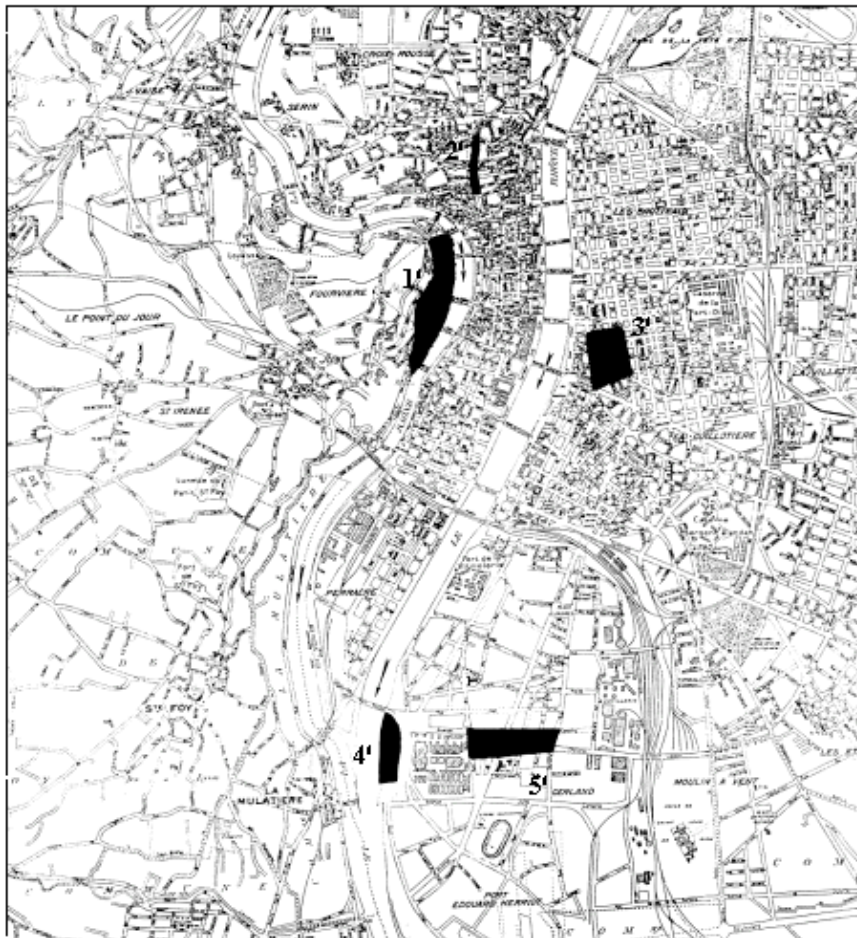


Figure n°3 : Principaux îlots insalubres de Lyon dans les années 1930

1.
Le Vieux Lyon
2.
La montée de la Grande cote
3.
Moncey
4.
Le bidonville de Feliza
5.
Le bidonville de Gerland

Ces phénomènes d'insalubrité et de taudification à Lyon ont été analysés sur la période de l'entre-deux-guerres par M-M. Pitance. De ses observations^{note63}, il ressort que l'absence de politique de démolition-reconstruction de ces îlots insalubres et des taudis (auxquels viennent s'ajouter d'anciens immeubles de moyenne qualité par suite de manque d'entretien et de dégradation) est directement liée à l'absence de logements disponibles pour le relogement des occupants de ces taudis.

Ce statu quo se nourrit bien souvent de l'attitude plus ou moins désinvolte des propriétaires fonciers ou immobiliers. Les Hospices Civils de Lyon ont été à cet égard maintes fois critiqués notamment pour la pratique de baux fonciers à court terme ayant pour conséquence principale de décourager les propriétaires susceptibles de procéder à l'amélioration de leurs logements : faute de garantie de reconduction d'un bail de 10 ou 15 ans, ils ne peuvent être sûrs de récupérer les capitaux (d'autant plus lourds que lesdits logements sont véritablement insalubres) à engager dans de telles opérations. Si les HCL ont pu se féliciter d'avoir obtenu, entre 1919 et 1937, la démolition-reconstruction de quelques 85 immeubles, ceci est à mettre en regard des 'milliers' de véritables taudis érigés sur leurs terrains. Ce satisfecit apparaît comme un véritable cautionnement de la situation, d'autant plus inquiétant que les HCL sont un des acteurs déterminant directement le développement de la ville à travers leur maîtrise foncière.

Parmi les quelques opérations d'envergure qui peuvent être signalées, et en ne prenant en compte que les plus importantes (négligeant donc les démolitions d'immeubles isolés), Pitance dresse une liste des grandes opérations de démolition qui ont quelque peu contribué à assainir la ville de Lyon entre 1918 et 1938. Il s'agit de 12 groupes d'immeubles recouvrant au total environ 28 650 m² de surface, ce qui reste malgré tout assez peu eu égard à l'importance du problème du taudis dans la ville et à la surface potentiellement occupée par ce type de logis.

A ces démolitions, il faudra bien évidemment ajouter celles qui seront opérées plus tard dans les quartiers renfermant un nombre important d'immeubles insalubres, en particulier dans le quartier de Moncey et dans le Vieux Lyon.

Tableau 2 : Les grandes opérations de démolitions de taudis à Lyon - 1918-1938

Groupes d'immeubles (nombre d'immeubles démolis)	Surface approximative
Rues de l'Hotel-de-Ville, Dubois, de la Poulallerie (9)	2 000 m ²
Rues Moncey, Pierre-Corneille, Villeroy, Chaponnay (22)	6 500 m ²
Rues Emile Zola, Port-du-Temple, Place des Jacobins (8)	3 000 m ²

Cours Gambetta, Grande rue de la Guillotière (8)	1 500 m ²
Rue de Créqui, Place Guichard, rue Voltaire (17)	2 200 m ²
Rues Rabelais, Pierre Corneille, avenue de Saxe (11)	1 500 m ²
Rues Malesherbes, Godefroy	2 200 m ²
Rues Sully, Crillon, Duguesclin	1 600 m ²
Place Saint-Jean, Montée du Chemin Neuf (30)	5 500 m ²
Montée du Gourguillon (10)	800 m ²
Central Vaudrey (6)	1 200 m ²
Percée Félix Faure (3)	650 m ²

Source : M-M. Pitance, La crise de la construction d'habitation à Lyon, op.cit., p.27

Il en va de même un peu partout dans les grandes villes et les agglomérations urbaines en croissance. La recherche de solutions à la crise s'impose tout autant aux édiles locaux qu'aux industriels, 'soucieux' de loger leur personnel.

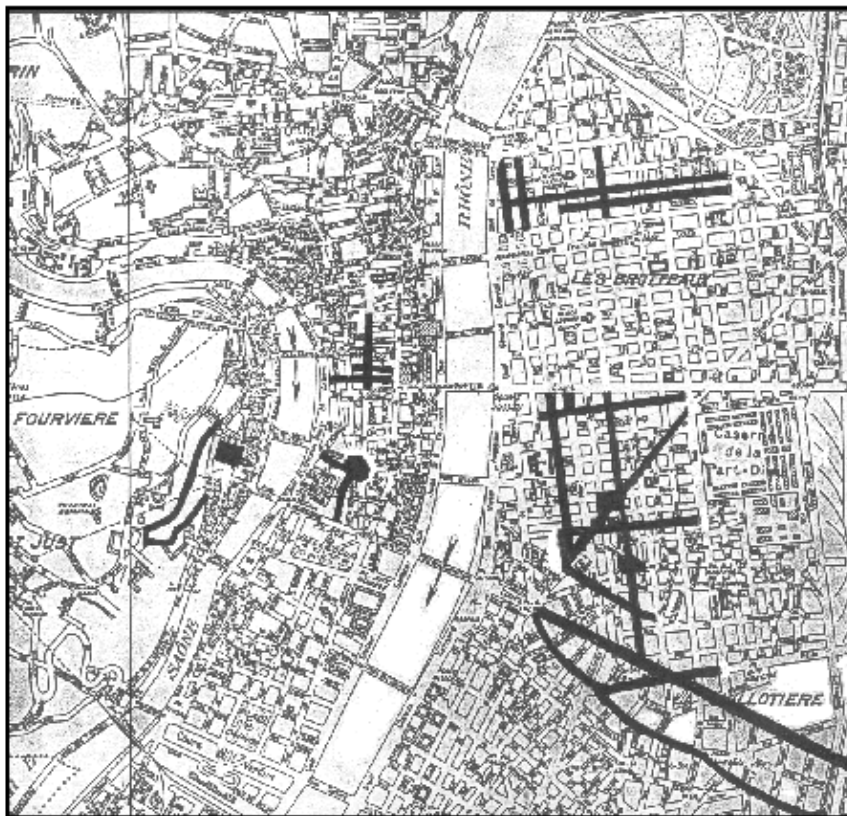


Figure n°4 : Les grandes démolitions d'îlots insalubres de l'entre-deux-guerres à Lyon

Source : à partir de M. M. Pitance, op. cit.

2- Loger le peuple : solutions privées, solutions publiques

Dans cette première moitié de siècle, du fait d'une politique des loyers décourageant toute initiative privée capitaliste, deux principales voies ont été explorées dans la recherche de solutions au problème du logement : d'une part du côté de la construction privée patronale et d'autre part du côté de l'intervention publique notamment à travers le logement social.

- *L'offre patronale lyonnaise* : En catalysant les mouvements démographiques qui affectent toute l'agglomération, l'industrie intervient comme le principal facteur de déstabilisation du fragile 'équilibre' entre habitat et démographie. Son expansion exige en effet la présence d'une main-d'oeuvre abondante mais dont l'hébergement n'a pas toujours été prévu. Même si Lyon a été un des berceaux du catholicisme social^{note64}, celui-ci ne s'y est pas traduit de manière préférentielle dans cette sorte de paternalisme industriel dont les cités ouvrières du Nord ont été le produit.

Malgré une sensibilisation plus forte des communes périphériques accueillant le développement industriel et sa main d'oeuvre, avec notamment la cité Berliet à Vénissieux, la cité Gillet et celle de la Soie à Villeurbanne, les établissements Maréchal à Saint-Priest, les cités TASE à Vaulx-en-Velin, l'agglomération lyonnaise ne s'est pas distinguée, dans l'ensemble, par un souci particulier de la question du logement ouvrier.

Hormis le cas de Berliet, dont l'entreprise d'édification d'un véritable complexe d'oeuvres, associant à la cité ouvrière un ensemble de structures communautaires couvrant la totalité de la vie sociale de l'ouvrier et ce, de la crèche au club mutualiste en passant par l'école, la bibliothèque, le club de sport etc..., et la création par un groupe d'industriels en 1919 de la Société Anonyme d'HBM dite 'Le logement salubre' dont l'initiative revient à la S.A. des fils de J. Weitz et dont le programme de construction a dû être réduit du fait de la crise économique générale, on ne perçoit pas dans les préoccupations patronales lyonnaises, de véritable engagement en faveur du logement des ouvriers, dans une région pourtant fortement industrialisée et accueillant une main-d'oeuvre abondante^{note65}.

Toutefois (mais c'est à titre illustratif), une initiative particulière, en ce sens qu'il ne s'agit pas d'une oeuvre d'industriels ou de patrons soucieux de loger leurs seuls ouvriers, mais d'une véritable entreprise de construction sous forme de société anonyme, dont la cible est cette classe ouvrière en mal de logements abordables, permet d'éclairer les fondements de cette pratique d'intervention patronale.

La Société anonyme des logements économiques (SALE)^{note66} a été une des rares tentatives de mobilisation des industriels lyonnais sur ce problème et une entreprise isolée qui n'a d'ailleurs pas apporté de solution aux populations les plus mal logées. Fondée en 1886 par des industriels (Félix Mangini et Joseph Gillet, constructeurs de chemins de fer) et un banquier homme politique (Edouard Aynard) lyonnais, elle était devenue, au début du siècle, le deuxième plus grand propriétaire immobilier de Lyon après les HCL. Ne visant pas au logement des salariés de telle ou telle entreprise, elle correspond à une de ces initiatives patronales collectives qui oeuvrent dans le sens de la suppression du lien qui faisait jusque là du logement un accessoire du contrat de travail.

La SALE arrivait à construire des logements à des coûts très bas grâce à l'utilisation de méthodes et de matériaux de construction inédits. Dans la mouvance du catholicisme social relayé par le développement des conceptions hygiénistes, ce type d'intervention tenait généralement d'une doctrine politique sous-tendue par un anti-étatisme alors largement répandu y compris dans les milieux politiques, avec cependant une conscience éclairée des problèmes de logement des classes populaires.

Et c'est paradoxalement à partir de l'analyse et du constat de la gravité de la situation de ces populations que les fondateurs de la Société anonyme des logements économiques vont écarter l'idée même d'une action philanthropique au profit d'une entreprise économique et intéressée : pour infléchir le marché du logement dans le sens d'une meilleure satisfaction des besoins des couches populaires, il faut en effet y injecter un grand nombre de logements à faibles loyers (inférieurs au marché) pour amorcer une baisse générale qui faciliterait l'accès de tous.

Or, un tel projet, de long terme, ne peut s'adosser à des financements aussi aléatoires que des financements de nature philanthropique. La contrepartie d'un financement 'capitaliste', à savoir une valorisation de capitaux à un taux au moins équivalent à celui du marché, va d'une part orienter les réalisations de la S.A.L.E. vers des constructions de qualité, avec notamment des éléments de confort (cave et W-C particuliers, cuisine carrelée

avec fourneau...) tout en maîtrisant les coûts afin d'attirer une clientèle solvable et d'autre part vers une banalisation de ces immeubles qui devaient s'insérer dans l'environnement urbain sans déparer afin de se déprendre de l'image des cités ouvrières ou des casernes édifiées ailleurs.

Il est clair dès lors que le projet de fournir des logements économiques s'entend en direction d'une partie seulement des couches populaires : 'c'est l'élite de la classe ouvrière que nous logeons'^{note67}. Au-delà de la sélection que la S.A.L.E. opère dans la demande populaire, c'est au fondement même du projet que l'on trouve la distinction fondamentale entre ceux dont le problème du logement pouvait trouver résolution dans ce type de réalisation et les autres, 'cette partie si pauvre de la population qui existera toujours mais dont la misère ne peut être soulagée que par la charité', et qui trouvera un abri dans les habitations malsaines et provisoires libérées par l'augmentation de l'offre locative populaire : 'Ainsi, la société, en 1893 préférerait laisser des logements vides à la Part-Dieu plutôt que de louer à des postulants aux garanties incertaines'^{note68}.

Les mesures sordides et les habitations provisoires ne disparaissent pas réellement du paysage urbain et le projet de logement économique introduit une distinction fondamentale entre couches populaires et populations démunies, renvoyant les unes à un traitement économique et les autres à une intervention philanthropique. Pour le commun des ouvriers qui en bénéficie, l'offre patronale se limite à la construction de dortoirs ; les autres, notamment ceux recrutés sur place, ont à trouver par eux-mêmes un moyen de se loger. Cette faible volonté d'intervention patronale se double d'une absence de coordination des différentes actions menées individuellement par tel ou tel industriel.

Celles-ci correspondent en général au souci légitime des industriels de lever un obstacle au développement de leur activité et non à une conscience philanthropique quelconque : 'l'industriel lyonnais semble ignorer encore, volontairement ou non, la finesse, la complexité de la question du logement et se désintéresse franchement de son importance sociale'^{note69}

- *L'offre publique* : Le logement social public est produit dans le cadre des Sociétés anonymes mises en place par la loi Siegfried de 1894 et des Offices HBM publics créés par la loi Bonnevey du 23 décembre 1912. Ces derniers devaient permettre aux collectivités locales (communes et départements) de participer de manière plus active à la construction sociale.

La loi Strauss de 1906 qui autorisait ces collectivités à engager leurs ressources au profit des HBM se trouve ainsi en quelque sorte complétée par la possibilité offerte aux communes et départements de mettre en place leur propre organisme de construction d'HBM et de pouvoir conduire directement leur propre politique de logement social. C'est aussi une manière de compléter voire de suppléer à l'initiative privée qui s'est révélée incapable de résoudre toute seule la crise du logement.

Dans le domaine des grandes opérations de logement social lancées depuis le début du siècle, l'agglomération lyonnaise constitue, avec l'aménagement des Etats-Unis et des Gratte-Ciel, une exception en province. Hormis ces deux grandes opérations, il ne s'est pas constitué de parc social important, la production immobilière d'ensemble ayant stagné tout au long de l'entre-deux-guerres.

Les conditions de l'activité de ces offices sont fixées par la loi du 05 décembre 1922 (qui régit l'institution HBM jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale) qui définit notamment les modalités de leur financement. Celui-ci est assuré principalement par les fonds d'Etat (subventions et prêts de la CDC, éventuellement bonifiés par le Trésor public), éventuellement complétés par des dotations municipales et dans une moindre mesure par des fonds propres. Les évolutions affectant ces différentes sources de fonds peuvent donc expliquer pour une part l'évolution de l'activité d'un office public d'HBM. A cet égard, l'observation de la production d'un Office est riche d'enseignement sur son positionnement et celui de sa tutelle, face aux problématiques contemporaines.

L'entre-deux-guerres est une période intermédiaire présentant une certaine homogénéité et en même temps

une période de bouleversements socio-économiques profonds (urbanisation et industrialisation fortes, crise du logement, crise économique...).

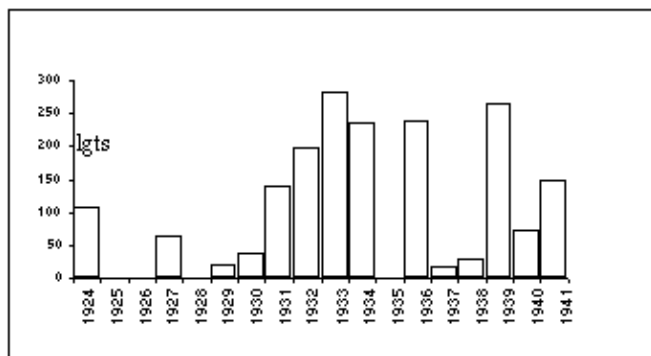
L'observation de la production de l'Office public d'HBM du département du Rhône de 1924 à 1941 permet d'y lire, à côté des éléments d'appréciation intrinsèque à l'Office, les traces des déterminations conjoncturelles.

Jusqu'en 1930, la production de l'Office (qui est l'un des premiers organismes locaux, créé en 1920) semble accuser des difficultés 'classiques' de démarrage. Les premières constructions de 1924 semblent avoir largement entamé sa dotation initiale, au point que les six années qui suivirent ne connaîtront pas un niveau de construction comparable. Si les années 1920 sont d'une manière générale en demi-teinte sur le plan économique, l'irrégularité de la production en est le reflet dans le domaine de la construction.

La première moitié des années 1930 voient par contre une production conséquente et régulière qui peut se lire en termes de maturité de l'Office, doublée des retombées de la loi Loucheur de relance de la construction qui, bien que privilégiant l'accession à la propriété, permet à tout le secteur de la construction de se redresser grâce à une forte augmentation des crédits au logement social.

La production de la deuxième moitié des années 1930 est plus irrégulière, avec des années fastes suivies de périodes plus timides. L'instabilité de cette période d'entre-deux-guerres, la baisse des crédits, le désengagement de l'Etat du logement social ... peuvent expliquer ces hésitations.

On voit donc que sur l'ensemble de la période, les considérations conjoncturelles globales impriment à l'activité de l'Office un rythme particulier, sans aucune référence à la nature et au niveau des besoins locaux. La faiblesse et l'irrégularité de la production de l'Office public départemental d'HBM du Rhône illustrent bien (à l'image certainement des autres organismes) le décalage entre besoins et offre, et cela, sans préjuger de la nature ou des types de constructions réalisées, sachant que le Département, dont relève cet office, a moins vocation à intervenir en milieu urbain qu'en zone rurale, et plutôt dans les affaires socio-sanitaires que dans des opérations immobilières. Ses directives ne prévoient en effet que très peu d'interventions dans l'agglomération lyonnaise (voire aucune jusque vers la fin des années 1920, selon A. Rosier), engageant l'essentiel de ses moyens dans le développement d'initiatives dans les petites villes et les campagnes environnantes.



Graphique n°1 : Nombre de logements construits par l'OPHBM du Rhône 1924-41

De même, l'Office public d'HBM de la commune de Lyon, créé également en 1920 par la municipalité d'Edouard Herriot, réélu maire de Lyon en 1919, n'affiche à son compte, quinze ans après sa création que 4 000 logements en gestion. Comme dans le cas de l'office départemental, l'office lyonnais ne connaît de réel décollage de sa production que dans les années 1930, après un démarrage laborieux tout au long des premières années, avec moins de 300 logements construits lorsque éclate la crise de 1929. Le désinvestissement des capitaux privés du secteur immobilier va s'en trouver accéléré et relayé par l'intervention publique. Celle-ci

advient sous l'aspect d'un plan de construction ambitieux proposé par la municipalité de Lyon, portant sur l'édification de 1 000 logements par an pendant cinq ans. Le soutien financier à l'Office (reprise du déficit, avances financières...) ne suffira pourtant pas.

En tenant compte du projet monumental des Etats-Unis de Tony Garnier (1 569 logements), l'Office n'aura construit en effet entre les deux guerres que 3 287 logements sur la commune de Lyon. En 1943, sur les 4 187 logements qu'il gère, 70% sont des petits logements (une à trois pièces) contre seulement 1% de grands logements de 5 et 6 pièces^{note70}.

Au-delà de son insuffisance, cette offre paraît surtout décalée dans sa typologie par rapport aux besoins.

Quant à l'Office public de Villeurbanne, il a été créé le 16 août 1919, à la suite de délibérations du Conseil Municipal datant d'avant la guerre. A la veille de la seconde guerre mondiale, le patrimoine de logements construits apparaît relativement limité, surtout par rapport à une croissance démographique soutenue, alimentée par l'arrivée de masse ouvrière dont le logement est toujours problématique. La construction de logements destinés à ces travailleurs vivant principalement de leurs salaires se concrétise dans quatre groupes d'HBM, regroupant un total de seulement 262 logements : le groupe Colin terminé en 1926, le groupe Zola en 1927, le groupe des Buers construit entre 1930 et 1932 et le groupe Michel Servet.

Il est vrai qu'en marge de ces constructions, le projet de nouveau centre ville des Gratte-ciel mobilise les énergies et les moyens de la municipalité, et les autres projets s'en trouvent plus ou moins délaissés. C'est le cas en particulier de la construction de logements sociaux que l'importance de l'offre de logements prévus dans le projet des Gratte-ciel contribue à relativiser.

La SVU (Société Villeurbannaise d'Urbanisme) créée pour mener à bien la réalisation et la gestion de cet ensemble architectural de 1450 logements, entre 1931 et 1935, est limitée dans cette vocation et ne peut donc se substituer aux instruments d'une réelle politique de production de logements sociaux et de planification de l'habitat. En ce sens, l'Office municipal villeurbannais doit continuer à jouer ce rôle de principal offreur de logements en direction des couches ouvrières affluant vers la ville.

La faiblesse de son patrimoine, vingt ans après sa création et au plus fort de la crise du logement montre les difficultés, aussi bien financières que structurelles, auxquelles semble confrontée la plupart des organismes publics de construction sociale dans l'entre-deux-guerres. En effet, à partir de 1934, la CDC n'arrive plus à tenir ses engagements de crédits en faveur des HBM tandis que le budget de l'Etat est confronté à des charges de plus en plus lourdes. Pour l'ensemble des organismes d'HBM, les activités vont plus ou moins se limiter à la gestion et à l'entretien du patrimoine existant.

- *Une offre insuffisante dans tous les cas* : L'analyse de l'intervention patronale d'une part et celle des pouvoirs publics de l'autre montre que, comme partout ailleurs, la question du logement ouvrier ou du logement populaire, si elle se confond avec celle des populations défavorisées dans l'appréhension qu'en ont la société civile et les pouvoirs publics, opère une distinction fondamentale, dès lors que sont mises en oeuvre des solutions, entre ces deux composantes des classes populaires.

Les solutions proposées tendent en effet toujours à mettre en place une offre nouvelle améliorant les conditions de logement par rapport à une situation jugée insupportable. Mais la pression de la demande face à cette offre nouvelle toujours insuffisante oblige à trier et à sélectionner la demande. C'est là que les capacités différentielles, aussi bien objectives de solvabilité que subjectives de sociabilité, de mobilisation et d'expression des populations en présence organisent la sortie du logement insalubre et provisoire, l'accès progressif à la norme pour les uns et, pour les autres, l'enlèvement, accompagné souvent de la confortation de l'idée d'inadaptation voire d'incapacité à l'autonomie des plus démunis dans l'opinion publique.

A la faiblesse des niveaux de la construction s'ajoute le fait que les constructions non aidées (logements

édifiés sans aide de l'Etat) constituent, avec ceux construits directement par les pouvoirs publics pour leurs besoins propres (logements administratifs, de fonction...), l'essentiel de cette production : le logement du peuple n'est encore assuré en grande partie que par la construction privée.

Les offices publics mis en place par la loi Bonnevey, et pour une part dans ce but, ne semblent donc pas avoir comblé les insuffisances de l'initiative privée. Le décalage entre des besoins toujours importants et une production encore insuffisante persiste toujours. Il faudra attendre l'après-guerre pour voir émerger et se consolider progressivement une véritable politique publique du logement.

Section II : La période de reconstruction et l'émergence de la problématique du logement spécifique

'Dans les guerres du 20^{ème} siècle, les villes sont devenues des cibles stratégiques'note71. D. Voldman, en observant la place des villes dans les stratégies de guerre et, à l'intérieur des villes, le choix et la nature des cibles, illustre la spécificité urbaine de la seconde guerre mondiale.

Les cibles stratégiques ont surtout été les sites urbains renfermant des éléments structurant le fonctionnement de la vie urbaine (axes de circulation, repères, usines, entrepôts, ponts...). Mais pour la majorité des villes, l'une des questions les plus fondamentales qui se posent au sortir de la guerre est celle du logement et elle se pose d'abord dans son aspect quantitatif. Si la pénurie renvoie directement aux destructions de guerre dans certaines villes très largement touchées par les bombardements dans leur tissu urbain (allant parfois jusqu'à la destruction quasi-totale de certaines villes comme Caen, Le Havre, Saint-Malo...), il n'en est pas ainsi partout et dans les villes peu touchées comme Lyon, la crise du logement renvoie plus certainement aux vicissitudes de l'histoire locale.

La seconde reconstruction, du fait de son ampleur, se présente comme une rupture dans un mouvement de fond qui a cours pendant l'entre-deux-guerres, caractérisé par une accumulation de retards, de désaffection, de désinvestissements du secteur immobilier. Cette rupture a été rendue nécessaire par l'ampleur de la crise quantitative et qualitative dont l'éclatement était attendu à plus ou moins long terme, les conditions de production et de gestion du parc immobilier ayant été assez durablement déconnectées de la réalité des conditions de vie des populations.

Le mouvement général de sursaut qui se traduit politiquement dans la création d'un Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme, répond plus, en ce sens, à ce décalage qu'aux conséquences directes de la guerre, que l'on peut considérer toutefois comme un révélateur et une opportunité ayant accéléré la prise de conscience des problèmes de logement, y compris là où les destructions de guerre ont été peu importantes.

I- L'état du parc à la sortie de la guerre : insalubrité, destructions de guerre et reconstruction.

L'action des pouvoirs publics est dominée par deux impératifs au sortir de la deuxième guerre mondiale : reconstituer l'appareil industriel détruit en grande partie et présentant un retard considérable ; construire (en plus de reconstruire les bâtiments endommagés) de nouveaux logements pour faire face à la crise qui sévit.

Les destructions de la guerre, le retard de construction de l'entre-deux-guerres ajouté de l'arrêt presque total de la construction pendant la guerre, la désaffection du parc et la pression de la demande placent le paysage immobilier français dans une situation difficile. Par recoupement de ces différents éléments, il est estimé à près de 50% le taux de la population française mal logéenote72. Malgré cela, le choix a été fait de donner la priorité à la reconstruction industrielle : 'c'est seulement en modernisant et en développant l'industrie du bâtiment et celles qui commandent son activité (sidérurgie, matériaux de construction, transports), qu'on pourra construire davantage, mieux, plus vite et à meilleur marché'note73.

Les raisons de ce choix tiennent à des considérations de politique économique au rang desquelles la suspicion du secteur du bâtiment d'être facteur d'inflation ne tient certainement pas toute la place. Les ressources publiques sont en effet limitées et il ne paraît pas judicieux de consacrer l'ensemble des moyens disponibles à une reconstruction immobilière dont les effets d'entraînement sur le reste d'une économie en difficulté semblent incertains : 'faute d'une capacité de production suffisante, prétendre la faire démarrer [la reconstruction] aujourd'hui sur une échelle disproportionnée aux possibilités aboutirait à la freiner dès 1948-1949'note74. On sait que les attendus du Plan Marshall ont été décisifs dans les orientations prises par les pouvoirs publics. Bien que cette fuite en avant face à l'urgence soit nationale, les situations locales ne ressentent pas de la même manière les effets de ce report.

1- Destructures de guerre dans l'agglomération lyonnaise

Dans ses travaux sur la reconstruction des villes françaises, Danièle Voldman élabore une typologie des villes sinistrées selon la nature et la gravité des dégâts. Dans cette typologie, Lyon se situe parmi les villes ayant été peu touchées.

Les périmètres sinistrés sont généralement ceux qui abritent des équipements cibles des bombardements notamment les infrastructures de production ou de transport (industries, routes, ponts, gares, chemins de fer...) : il s'agit principalement des quartiers lyonnais de Vaise, Perrache et Gerland. Mais les imprécisions des bombardements vont sinistrer également les zones environnant les objectifs visés : le Moulin à Vent, le Grand Trou, La Mouche, Gerland, la Place Jean Macé ou encore l'avenue Berthelot, touchée sur près de trois à quatre kmnote75.

En dehors de Lyon, une quinzaine de communes sont touchées dans l'agglomération. La moyenne des destructions d'immeubles est de 3%, variant en réalité de moins de 1% pour la moitié des communes de l'agglomération à 2% à Lyon, 3% à Bron et Caluire, 5% à La Mulatière, 12% à Neuville, 15% à Saint-Fons et 30% à Vénissieux. Même si la ville centre compte un nombre important d'immeubles détruits (377 contre 505 immeubles à Vénissieux, commune la plus touchée), les communes périphériques connaissent les taux de destruction les plus importants, en plus d'un déséquilibre population-habitat aggravé par une croissance démographique forte et soutenue.

L'agglomération lyonnaise proprement dite n'a donc pas été très fortement atteinte mais recense tout de même 80 à 90% des destructions du département du Rhône^{note76} qui, avec environ 1 600 bâtiments détruits, fait figure de rescapé par rapport à d'autres sinistrés comme l'Alsace-Lorraine ou la Bretagne. Il n'en demeure pas moins que ces destructions viennent exacerber une crise du logement qui s'est bien installée depuis quelque temps : en l'absence de comptabilité stricte des sans-abri, on estime à environ 30 000 le nombre de lyonnais ayant dès 1939 une demande de logement en instancenote77.

Tableau 3 : Immeubles détruits du fait de la guerre dans l'agglomération lyonnaise

communes	nombre	%
Bron	59	2.84
Caluire-et-cuire	65	2.89
Craponne	1	0
Ecully	1	0
La Mulatière	15	4.85
Neuville	66	12.45
Oullins	18	1
Pierre-Bénite	2	0
Sainte-Foy	7	0.76

Saint-Fons	136	15.40
Saint-Genis-Laval	5	0.52
Tassin La Demi-lune	2	0
Vénissieux	505	29.62
Villeurbanne	9	0
Lyon	379	1.75

Source : Insee, RGP 1946

2- Une situation d'insalubrité générale

Si la situation de l'habitat semble s'être améliorée par rapport au début du siècle, elle n'en reste pas moins critique pour le plus grand nombre en 1946 où l'on considère comme pièce d'habitation acceptable 'tout compartiment d'une maison destiné à l'habitation, séparé des autres par des cloisons allant jusqu'au plafond et assez grand pour contenir un lit d'adulte'note78. On comprend dès lors que les résultats du RGP de 1946 montrent un parc très largement touché par l'insalubriténote79.

Au-delà du manque quantitatif et qualitatif mis en valeur par ces résultats, c'est le projet modernisateur même de la société progressiste qui est interpellé, et qui se traduit dès lors dans la recherche d'une connaissance précise de l'état du parc existant pour y déceler le mauvais logement et fonder la promotion du bon logement.

Offrir à tous les citoyens un logement sain et décent implique en effet d'en connaître les carences et de se donner les moyens d'y remédier à plus ou moins long terme. Un certain nombre d'institutions et de recherches de commande publique s'y attellent. C'est ainsi que le Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme se dote de critères d'évaluation de l'état des logements qui devaient lui permettre d'apprécier la situation et de programmer son action en conséquence. Une action qui va d'ailleurs se limiter à la connaissance et l'évaluation des besoins, occultant largement la question de la répartition des logements mis sur le marché.

Ainsi, dans le RGP de 1946 et pour la première fois, des éléments d'appréciation du confort et de l'équipement sont joints aux données sur la composition des ménages et la typologie des logements, apportant des indications plus précises sur l'état des habitations. Cette volonté de connaissance du mauvais logement va culminer dans les années 1951 avec la généralisation des enquêtes sur l'habitat insalubre sous la direction de Robert Auzelle dont la méthode de recension, dérivée de celle d'Economie et Humanisme formalisée par le Père Lebreton, va rajouter aux critères objectifs du bâti, une appréciation du comportement des habitants, en particulier leur sociabilité.

Mais comme le remarque Chombart de Lauwe, ce critère de sociabilité est difficile à mesurer et les questions de R. Auzelle ne le permettent pas réellement : 'le remarquable effort d'un architecte comme R. Auzelle demanderait à être prolongé sur un plan plus sociologique'note80.

En s'en tenant aux données objectives quantifiables (insalubrité, menace de ruine, humidité, mauvaise position, manque d'air et de lumière...), la Direction de l'aménagement du territoire lance en 1950 une enquête de recensement qui estime le nombre de taudis à détruire à 350 000 en ville et à 300 000 en milieu rural. L'insalubrité apparaît bien comme un élément structurel du parc immobilier français, bien souvent polarisée au niveau local dans les grands centres urbains.

Même si l'affirmation d'un journal selon laquelle 20% des habitations de Lyon n'auraient ni l'électricité ni le gaz paraît largement exagérée, le parc lyonnais participe bien de cette situation. Les 5 550 foyers qu'une méthode approximative et insatisfaisante a permis de dénombrier comme ne disposant pas de ces équipements de confort en 1944 (soit 3,2% de l'ensemble des foyers lyonnais) illustrent concrètement cette réaliténote81.

Les principaux centres concentrant ces foyers sont les Pentes de la Croix-Rousse pour le 1^{er} arrondissement, le quartier de Perrache notamment au sud de la gare pour le 2^{ème} arrondissement, le nord de la Guillotière pour le 3^{ème} arrondissement, la partie orientale du Plateau de la Croix-Rousse pour le 4^{ème} arrondissement, le centre de Vaise et le Vieux Lyon (Saint-Jean et Saint-Georges) pour le 5^{ème} arrondissement, la partie sud de la Guillotière et le quartier de la Mouche à Gerland pour le 7^{ème} arrondissement.

Une enquête plus significative menée en 1945-1946 par Economie et Humanisme^{note82} à la demande du MRU et portant sur la valeur de l'habitat lyonnais montre que cette insalubrité est bien un des aspects majeurs du problème du logement. Ses résultats redressent vers le haut les estimations de Mme Courbin mais confirment la répartition et la localisation géographique des logements concernés.

Il y apparaît en effet que le parc lyonnais recense quelques 8 000 logements-taudis qui sont dans un tel état que leur démolition doit être réalisée dans les plus brefs délais. Situés principalement sur une partie des pentes de la Croix-Rousse, dans le Vieux Lyon, la Guillotière, le sud des Brotteaux et la partie de Gerland au nord de la voie ferrée, ils témoignent de la crise de désaffection que le parc ancien a connue durant l'entre-deux-guerres.

À côté de ces taudis irrécupérables il y a quelques 22 000 logements un peu moins vétustes mais dont la démolition doit être envisagée à terme. Situés dans différents arrondissements de la ville (3^{ème}, 4^{ème}, 6^{ème} arrondissements et sur une partie du 7^{ème}), ceux-ci témoignent des mouvements d'obsolescence naturelle du parc, qui part du centre historique pour toucher progressivement, suivant une sorte de fil historique du développement urbain, les autres espaces constitutifs de la ville. Un classement de l'habitat lyonnais donne une idée du niveau de confort des logements de la ville : à détruire : 19%, médiocre : 25%, acceptable et améliorable : 40%, confortable : 16%.

En 1947, le rapport de l'équipe de prospection des îlots insalubres (mis en place en 1942 à la mairie de Lyon), après en avoir rappelé les principales causes^{note83}, dresse un état des lieux de l'insalubrité encore accablant, résumé dans une conclusion sans appel : 'le deuxième arrondissement dans son ensemble est passable. Un arrondissement passable sur sept, c'est un chiffre qui montre l'obligation impérieuse d'un effort considérable d'une urgence exceptionnelle'. Les 'remèdes' préconisés sont connus de toujours : démolition, amélioration, raccordement aux réseaux, éloignement des activités industrielles et polluantes..., il ne reste qu'à les mettre en application.

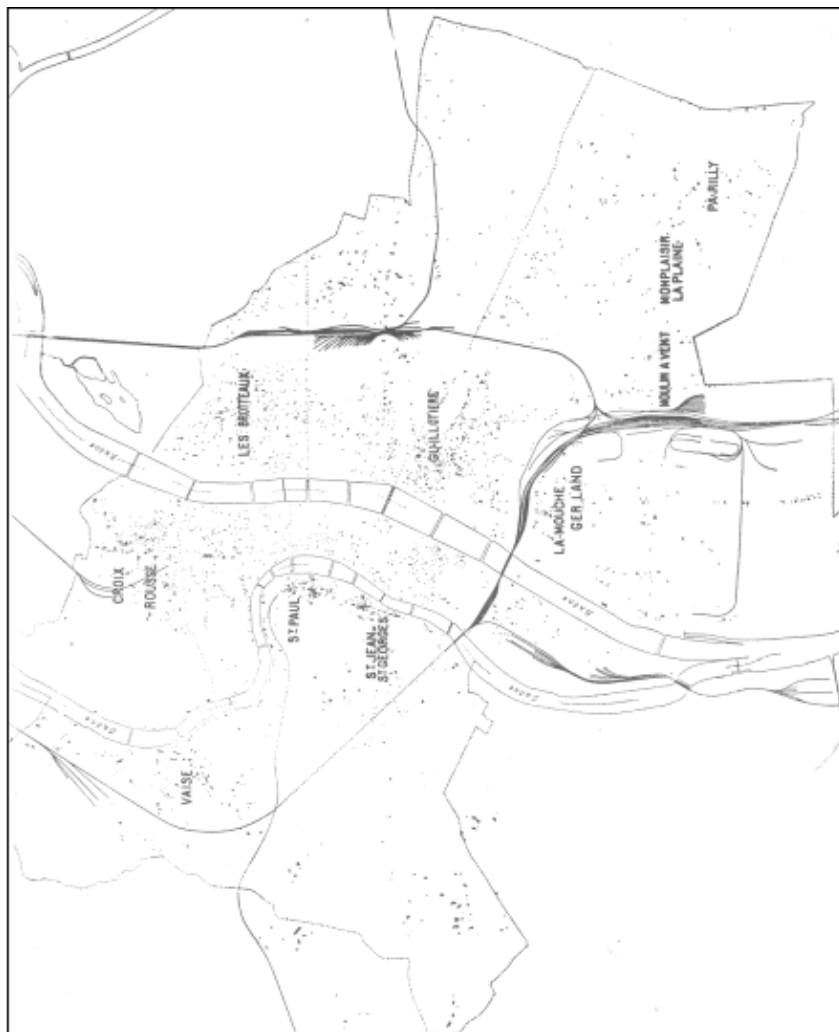


Figure n°5 : Plan des foyers sans gaz ni électricité à Lyon en 1944

Source : M. Corbin, article cité, *Revue de géographie de Lyon*

Légende : Point : un foyer ; Croix : quatre foyers ou plus

A Villeurbanne, les logements-taudis se retrouvent dans quelques îlots insalubres dont le plus important se situe sur le secteur du Tonkin, entre le boulevard Pommerol (actuel boulevard Stalingrad), la rive gauche du Rhône et la route de Vaulx. L'idée de la rénovation de ce quartier est déjà ancienne tant la mauvaise qualité des constructions les a rapidement rendus vétustes. Les autres îlots sensibles sont principalement situés dans les quartiers des Charpennes, de Cusset, des Maisons Neuves et des Poulettes (voir figure n°5.).

Ces îlots insalubres villeurbannais occupent une superficie considérable d'environ 65 000 m² et se classent en deux catégories :

-

les immeubles-taudis à démolir : 65 immeubles sont recensés dans ce cas, dont 400 logements frappés d'interdiction d'habiter.

- les immeubles à améliorer : 300 immeubles, soit environ 1 200 logements insalubres semblent être récupérables si des travaux importants sont entrepris avant qu'ils ne basculent dans la première catégorie.

Les lotissements défectueux, quant à eux, occupent une superficie d'environ 5 ha et abritent près de 500 habitants, principalement dans le quartier de Château Gaillard.

Villeurbanne présente ainsi à la fin de la guerre des besoins immédiats de quelques 6 000 logements que la municipalité envisage de combler au bout de cinq ans environ, en comptant notamment sur la mobilisation de l'initiative privée et l'utilisation des vastes étendues de terrains disponibles.

Cette situation d'insalubrité générale, que les destructions de la guerre bien que limitées ont catalysée et révélée en y portant la pression supplémentaire des demandes induites, est observée dans la plupart des centres importants de l'agglomération lyonnaise.

La remise en état des parcs immobiliers va être inscrite au coeur des préoccupations des pouvoirs publics dans leur recherche de solutions à la crise du logement. Mais les difficultés liées à la faiblesse des moyens institutionnels et financiers vont redonner à cette politique des caractéristiques particulières au rang desquelles on peut ranger la promotion d'une différenciation de l'offre de logements en fonction des caractéristiques de la demande. Cette orientation va fondamentalement distinguer entre une demande solvable et sociable et une demande non-solvable et 'asociale'. A cette dernière, constituée notamment des couches les plus défavorisées de la société, correspond une offre de logement que nous appelons spécifique.

Le projet originel de la conception de cette offre est de l'ancrer dans un processus de socialisation par l'habitat même si des motivations conjoncturelles bien comprises n'y sont pas tout à fait étrangères.

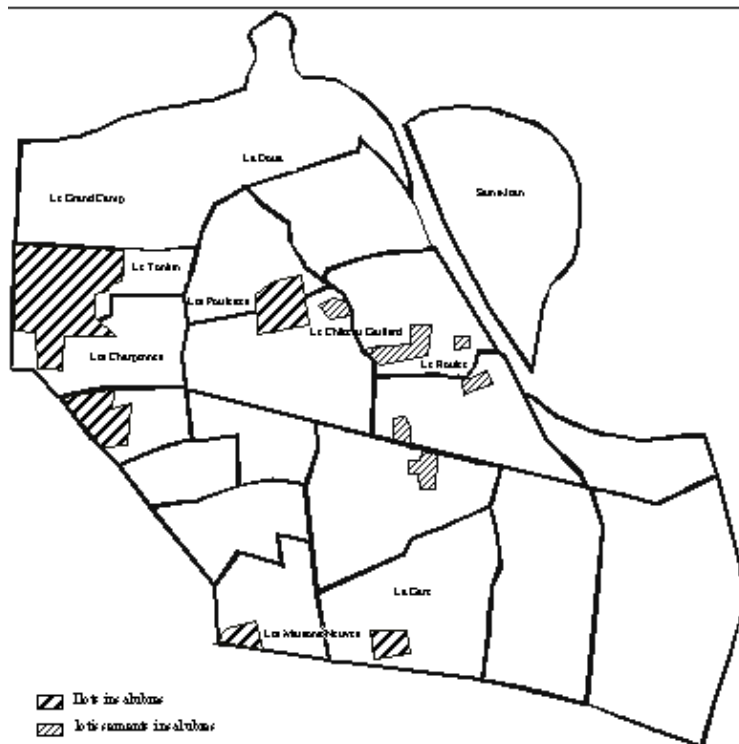


Figure n°6 : Principaux îlots et lotissements insalubres de Villeurbanne en 1944

II- Reconstruction et émergence d'une offre de logements spécifiques

A la veille de la guerre le nombre estimé des demandes de logement non satisfaites (auxquelles il faudrait sans doute ajouter toute la part des besoins non exprimée dans une demande officielle) était déjà très important. En 1946 on peut y rajouter les conséquences des destructions, le déficit quantitatif dû à l'arrêt de la construction durant le conflit, les besoins nouveaux induits par les mouvements migratoires, ceux dus au surpeuplement et à l'insalubrité des logements existants, les besoins de renouvellement du parc dus à son obsolescence naturelle etc...

Le Commissariat général au premier Plan de modernisation et d'équipement mesure l'ampleur de la tâche : 'la nécessité la plus visible dans laquelle se trouve placée la France est d'effectuer une oeuvre de reconstruction plus lourde encore qu'après l'autre guerre'^{note84}. Son financement aussi s'annonce lourd car les pouvoirs publics prévoient qu'elle 'absorbera à peu près complètement tous nos moyens, matériaux, main-d'oeuvre, trésorerie, pendant les années qui viennent' selon l'exposé des motifs de l'ordonnance du 11 octobre 1945. Aussi pour la mener à bien, les pouvoirs publics prévoient-ils un certain nombre de mesures.

Une ordonnance du 27 octobre 1945 relative au permis de construire prévoit une période durant laquelle celui-ci pourra être refusé par l'autorité compétente 'en raison de la priorité qui appartient, en ce qui concerne les matériaux et la main d'oeuvre, aux chantiers de reconstruction ainsi qu'aux travaux d'équipement et de reprise économique'. Toute infraction à cette interdiction est considérée comme un délit et il est prévu des procédures de saisine et de vente, au profit de cette entreprise de reconstruction, de tous les matériaux présents sur de tels chantiers, qu'ils appartiennent ou non au fautif.

La loi du 28 octobre 1946, qui institue très tôt la réparation intégrale des dommages causés aux biens mobiliers et immobiliers par la guerre, va renforcer la préférence donnée à la reconstruction par rapport à la relance de la construction, pour ne pas 'outrager les sinistrés de la guerre'. Son action va cependant perdurer encore longtemps, car la reconstruction des logements détruits par la guerre occupera largement les pouvoirs publics jusqu'en 1949 bien que l'insuffisance de cette politique et la nécessité de construire soient clairement perçues. Mais alors que Claudius-Petit, au MRU en 1948 présentait la construction de 20 000 logements par mois comme une question de vie ou de mort pour la France, il ne se construit entre 1945 à 1950 que 130 000 logements soit quelques 26 000 logements **par an** en moyenne, sur l'ensemble du territoire national, et ces constructions sont pour l'essentiel des reconstructions financées au titre des dommages de guerre.

La construction stagne et ne représente que 5% des quelques 800 000 logements mis ou remis à la disposition des populations entre la libération et la fin 1948^{note85} ; la reconstruction d'immeubles totalement détruits ne dépasse guère les 2%.

Les parcs immobiliers des grandes agglomérations urbaines comme l'agglomération lyonnaise sont généralement en crise : dans un mauvais état général, ils sont loin de répondre tant qualitativement que quantitativement aux besoins locaux. La reconstruction d'une part et la relance de la construction de l'autre vont se traduire dans des programmes d'objectifs plus ou moins ambitieux selon les circonstances locales, dont les modalités tout autant que les formes vont être l'objet d'une production réglementaire importante.

Parallèlement à ce développement réglementaire et quelquefois dans ses interstices même, se conçoit et se formalise peu à peu les contours de ce que l'on appellera de façon générique le logement spécifique. Le développement de ce logement spécifique ne peut se concevoir, ni d'ailleurs son histoire^{note86}, en dehors de celui du logement social tout simplement parce qu'il se définit précisément par rapport à ce dernier qui constitue la norme en matière de logement : il s'agit d'un habitat spécifique par rapport à cette norme pour une population spécifique, selon le mot de J. Dreyfus^{note87}.

Les conditions de l'émergence de cette offre spécifique sont à rechercher d'une part dans le développement de la réglementation qui tiendra lieu de support de légitimation ou de justification et d'autre part dans les

modalités de la gestion locale des populations défavorisées. Il s'agit donc de saisir, dans l'analyse de la réglementation d'une part et dans sa mise en oeuvre locale de l'autre⁸⁸, sur quelques cas illustratifs à travers notamment l'analyse du système de production de ce logement et des pratiques des différents acteurs qui le composent, le mode d'expression des enjeux socio-politiques du logement des populations défavorisées.

1- La réglementation de la construction et la problématique du logement spécifique dans les textes de la reconstruction

Dès les premiers jours de l'après-guerre, le souci des pouvoirs publics de remédier à la crise du logement s'est traduit dans un ensemble de textes réglementaires dont la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 reste le cadre de référence. Cependant les conditions des finances nationales aussi bien que les préoccupations prioritaires de relance des activités économiques et industrielles vont ramener le débat à la question de la reconstruction jusqu'au milieu des années 1950. Cette période de reconstruction, si l'on adopte le point de vue du juriste Michel Lacaven⁸⁹, se caractérise par un urbanisme de réglementation, un esprit de centralisation et un autoritarisme étatique forts. La volonté de légiférer dans la plupart des domaines se traduira dans une prolifération de textes dont un grand nombre procédera de la mobilisation de dispositions élaborées dans l'entre-deux-guerres, quelquefois amplifiées dans leur portée.

Dans le domaine de la construction en général et de la construction sociale en particulier, ces mesures apparaissent comme un véritable catalogue de moyens destinés à remédier à la crise du logement qui sévit. L'ensemble de ces outils et moyens est encadré par les grands textes de loi réglementant le secteur et publiés en 1954 dans le Code de l'urbanisme et de l'habitation.

1-a. Le cadre de référence de l'urbanisme de la reconstruction : la loi du 15 juin 1943

La matière urbaine va être, jusqu'en 1958, principalement régie par la loi de 1943, 'première grande codification en matière d'urbanisme et de permis de construire'⁹⁰, reprise en partie dans le Code de l'urbanisme et de l'habitation publié en 1954. Elle apparaît comme une reprise des affaires par l'Etat après les lois de 1919 et de 1924 sur les plans d'aménagement et d'extension des villes qui donnaient aux collectivités locales la possibilité d'élaborer des projets d'aménagement communaux et intercommunaux. Ces projets se composent d'un plan qui indique de manière précise les zones 'qui doivent faire l'objet d'un genre d'occupation ou d'un mode d'habitation spéciale ainsi que les zones dans lesquelles toute construction est interdite' et d'un programme qui détermine l'ensemble des servitudes et des règles s'appliquant en fonction des spécificités locales.

Ces plans d'aménagement ont généralement échoué du fait de l'impossibilité pour les communes de maîtriser le développement urbain et aussi du faible engagement des élus locaux. C'est donc le retour des pratiques dirigistes et monopolistiques étatiques dans le domaine de l'urbanisme. A travers cette loi, l'Etat reprend en effet en main, notamment à travers la mobilisation de ses services déconcentrés, certaines prérogatives d'aménagement qui incombait auparavant aux communes, non seulement dans les phases d'élaboration mais également de réalisation.

Les projets d'aménagement communaux et intercommunaux seront repris dans les articles 38 et 17 de la loi de 1943 donnant à l'Etat la maîtrise de l'un des outils les plus importants de la planification urbaine à savoir l'outil 'zonage'.

Le principe du zonage est en effet l'un des éléments fondamentaux de la planification des années 1940. Il s'agit donc là de la consécration des idées fonctionnalistes développées dans les années 1930 et 40 dans les CIAM et formalisées dans la Charte d'Athènes. Cette inscription des principes fonctionnalistes dans le corps même du droit, dans la matière même qui régit le développement urbain c'est-à-dire la planification urbaine, est la porte ouverte à tous les usages possibles de cette capacité à orienter le développement urbain.

L'outil zonage est fortement utilisé dans le plan où il est combiné à une vision spécifique des modes d'occupation et d'habitation. Les principes fonctionnalistes de spécialisation de l'espace entre activités et habitat, lieux de travail et lieux de résidence peuvent être utilisés de manière plus radicale y compris à l'intérieur de chacune des quatre fonctions prises individuellement : au-delà d'une distinction entre zones d'habitat et zones de loisirs, on pourrait assister à une spécialisation encore plus fine, à l'intérieur des zones d'habitat entre différents modes ou types d'habitat.

À partir de là, les aspects ségrégatifs qui sont au principe des idées fonctionnalistes vont pouvoir être mobilisés et utilisés de manière tout à fait légale, car dûment inscrit dans un texte de loi. La mise en oeuvre de ces principes fonctionnalistes avec toutes les conséquences ségrégationnistes dépendent ainsi de l'usage qu'en feront les collectivités locales. Le droit en soi n'a jamais, depuis la guerre, montré une opposition directe à ce principe du zonage. Aussi peut-on dire qu'il a laissé faire et, à ce titre (car le défaut d'interdiction en la matière vaut presque autorisation), il reste redevable de nombre de pratiques ségrégatives et de dérives dans le développement urbain. Le droit est doublement responsable : activement en autorisant le zonage et passivement en ne présentant aucune opposition franche aux processus ségrégatifs qui en ont découlé.

La problématique de la responsabilité du droit et partant, de la réglementation et donc de la planification urbaine, dans la mise en place et le développement de processus ségrégatifs dans le cadre urbain, a été particulièrement bien traitée par E. Deschamps dans sa thèse sur le droit public et la ségrégation urbaine. On peut se raccorder à cette perception de l'usage du droit par les pratiques des pouvoirs publics notamment locaux, comme caution juridique ou scientifique, quant au principe de rechercher dans les instruments de la planification urbaine des éléments tendant à favoriser certains processus ségrégatifs notamment dans une expression particulière qu'est le logement spécifique.

En réalité, aussi bien les grandes lois d'urbanisme que les documents de planification qu'elles mettent en place et qui illustrent le contenu de ces orientations législatives fondamentales, ignorent de manière générale le logement, a fortiori le logement social.

Ce n'est donc pas forcément dans le corps du texte de loi que l'on pourra relever des éléments permettant d'apprécier tel ou tel caractère ségrégatif dans l'habitat, mais bien dans l'utilisation de certains éléments de la loi dans le cadre de la production concrète de logements. Cependant, même à ce niveau, les orientations particulières n'apparaissent pas tant de manière positive, active et visible comme une interdiction de certains types de logements sur certains terrains, que plus insidieusement dans des dispositions restrictives dans l'usage des sols en général.

En effet, en faisant peser, plus ou moins judicieusement, un certain nombre de contraintes sur l'usage du sol, sur les modalités de la construction (gabarit, règles de constructibilité limitée, de prospect ou autre)... , il est plus facile d'afficher des orientations en faveur ou contre certaines réalisations, tout en restant sous le couvert de la réglementation.

C'est dans ce contexte réglementaire caractérisé par une maîtrise étatique des instruments de planification et par une apologie du fonctionnalisme dans sa forme opératoire à savoir le zonage, que prennent place l'ensemble des mesures destinées à résoudre la crise du logement. Comme partout où cette crise est durement ressentie, l'agglomération lyonnaise accueille ces mesures avec l'espoir d'y trouver la solution tant attendue. Mais il est vite évident que ce ne sont pas les mesures en soi qui vont être déterminantes mais la capacité des terrains locaux à s'en saisir et à les adapter à leurs spécificités et à leurs orientations, fussent-elles ségrégationnistes. Aussi peut-on se poser quelques questions : la planification urbaine dans l'agglomération lyonnaise pendant la reconstruction est-elle complètement dans l'esprit de la loi de 1943 ? quels usages ont été faits localement des instruments et des possibilités mises en place par la réglementation visant à résoudre la crise du logement ? quelles ont été les marges de manoeuvre et les pratiques réelles des acteurs du logement social ?

Ces positionnements sont particulièrement difficiles à cerner à partir d'un objet comme le logement des populations défavorisées qui est à la marge des préoccupations des édiles locaux et en même temps au coeur de certains enjeux du développement urbain. L'appréhension de ces populations se faisant généralement de manière globale, la problématique de leur logement s'inscrit, pour le politique, dans celle d'une gestion de ces populations qui se veut globale même si l'élément symbolique qui focalise toute l'attention est leur logement, vecteur d'une visibilité plus ou moins dérangeante. C'est donc dans une lecture globale des mesures visant le logement que l'on peut trouver quelques références, souvent implicites, à cette problématique.

1-b. Les mesures tendant à résoudre la crise du logement et la lente formalisation réglementaire de l'habitat spécifique

Jusqu'en 1953, les mesures prises en vue de résoudre la crise du logement vont se révéler timides, l'état d'esprit étant de réussir le redressement économique et industriel dont les effets bénéfiques entraîneraient le reste des activités, y compris la construction.

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1950 que la relance de la construction va devenir une priorité et un véritable enjeu des politiques publiques. En attendant cette reprise, c'est le volet tendant à assurer une meilleure utilisation du parc existant qui va tenter de faire face aux besoins.

Les mesures prises se regroupent en trois orientations qui encadrent la politique du logement de l'après-guerre :

- - la reconstruction des immeubles totalement ou partiellement détruits ;
- - la fourniture d'un logement d'urgence aux sinistrés et aux sans-abri ;
- - l'optimisation de la gestion et de l'occupation du parc existant (démolitions interdites ou soumises à autorisation, changements d'usage et affectation à l'usage de logement, meilleure répartition des logements en vue d'une occupation optimale, possibilité de réquisition, aides à l'amélioration et à l'entretien...).

En marge de ces grandes orientations, il se développe toute une série de mesures ponctuelles, sectorielles et de portée limitée soit dans leur objet, soit dans leur zone d'application, dans le temps ou encore visant une catégorie particulière de la population.

L'ensemble de ces mesures porte la caractéristique de vouloir construire à moindre coût et avec les moyens du bord partout où cela est possible. Elles reprennent à ce titre la démarche de recherche de solutions économiques pratiquée depuis la mise en oeuvre en 1941 de processus de construction de bâtiments provisoires par le Service des constructions provisoires (SCP) au sein du Ministère de la production industrielle. Cette pratique des pouvoirs publics s'inscrit au fondement d'une recherche de solutions d'urgence, provisoires ou non, normalisées ou pas, sans exigence particulière de qualité, avec comme seul critère réellement opérant une contrainte de coûts à laquelle toutes les autres caractéristiques seront subordonnées. Le résultat est la reconnaissance, dès le départ et dès les premiers programmes nationaux de relance de l'activité du bâtiment, d'un équivalent public et institutionnel des solutions alternatives classiques des exclus du logement (taudis, baraquements...) ; réservé notamment à ceux que les programmes en cours ne peuvent (ou ne veulent), pour des raisons diverses de solvabilité, de comportement social, de mode de vie ou d'origine ... prendre en charge.

Les principales interventions du législateur et des pouvoirs publics touchant à l'amélioration des conditions de logement se retrouvent, outre l'ordonnance du 11 octobre 1945 portant mesures exceptionnelles et temporaires en vue de résoudre la crise du logement, dans la loi du 1er septembre 1948 sur les loyers, la loi du 21 juillet 1950 qui lance le secteur aidé et tente de promouvoir l'accès social à la propriété et enfin la loi de 1953 lançant le Plan Courant (primes et prêts spéciaux) et constituant une première tentative de définition d'une politique globale du logement.

Les mesures de l'ordonnance de 1945

Dans le principal texte de la reconstruction, l'ordonnance du 11 octobre 1945 instituant des mesures exceptionnelles et provisoires en vue de remédier à la crise du logement, l'accent est d'abord mis sur l'optimisation de l'occupation du parc existant en attendant le déblocage des freins à la construction et le développement des moyens nécessaires à une reprise de l'activité. L'intitulé même de l'ordonnance contient l'échéance de cette intervention des pouvoirs publics : les mesures sont exceptionnelles et temporaires.

Le principe général en est posé dans son article premier : 'dans les villes où il existe une crise grave du logement, des mesures exceptionnelles et temporaires sont prises en vue de réaliser une meilleure répartition des locaux de manière que puisse être assurée l'installation de ceux qui, en raison de leur travail et de leur situation de famille, doivent être pourvus d'un logement'.

Trois séries de dispositions, susceptibles de prorogation, sont prises initialement pour les années à venir. Les dispositions tendant à faciliter et à orienter la répartition des logements existants constituent le titre premier de l'ordonnance. Elles concernent tout d'abord la mise en place, à titre temporaire dans certaines communes désignées, d'un service municipal (ou intercommunal) du logement chargé d'assurer une meilleure répartition des logements existants notamment par la tenue d'un fichier des logements vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés.

Ainsi, location, sous-location et échange de logements sont désormais réglementés dans le sens d'une meilleure utilisation du parc sous le regard du service municipal du logement qui veille à ce que ces tractations respectent la règle de l'occupation suffisante des locaux en question, avec dans le cas contraire la possibilité pour lui de faire procéder à la résiliation de l'acte de location, de sous-location ou d'échange. Après de ce service du logement est institué un comité consultatif du logement chargé de donner son avis sur toute question relative au logement. A part son article 14 qui précise que les hôtels, meublés et pensions de famille sont exclus de ces dispositions, aucune mention n'est faite des logements spécifiques dans ce titre.

Quant au titre II contenant les dispositions tendant à maintenir ou à augmenter le nombre de logements^{note91}, la seule mesure qui peut toucher, de près ou de loin, les plus démunis est la subordination à l'autorisation du MRU de toute expulsion de personnes occupant des locaux d'habitation expropriés pour cause d'utilité publique. Elle n'est donc pas spécifique à cette catégorie et reste une mesure d'ordre général.

Le titre III institue la procédure de réquisition et de logement d'office qui permet au Préfet, sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire, de procéder 'par voie de réquisition pour une durée maximum de six mois renouvelable à la prise de possession partielle ou totale des locaux, à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés'^{note92}. Non seulement l'attribution d'office ne crée pour le bénéficiaire qu'un titre d'occupation temporaire et précaire, mais c'est la nature même des bénéficiaires dont l'article 28 donne la liste qui en exclut les plus démunis. En effet, en dehors des étudiants et des représentants des corps diplomatiques étrangers en France, toute personne dont la présence dans la commune concernée n'est pas indispensable à l'exécution d'un service public ou nécessaire à la vie intellectuelle et économique du pays, ou dont le défaut de logement n'occasionne pas de troubles graves à l'ordre public, ne peut y prétendre. Autant dire que ces mesures ne s'adressent qu'à l'élite socio-économique, à l'opposé des couches populaires.

On peut donc dire de cette première grande intervention du législateur dans la recherche de solutions à la crise

du logement qu'elle ne fait pas grand cas des populations marginales ou du logement spécifique. En plus de l'exclusion du champ d'application de cette ordonnance des hôtels, garnis et pensions de famille (même si leurs occupants vont bénéficier, dès 1945, d'un maintien dans les lieux qui sera régulièrement prorogé au point d'en faire une règle de fait), les baraquements provisoires édifiés dans les villes sinistrées sont présentés, dans l'exposé des motifs, comme une politique onéreuse et médiocre, à abandonner le plus rapidement possible car 'la France ne peut payer, même en partie, deux fois sa reconstruction'.

Par ailleurs, il s'agit de mesures temporaires et exceptionnelles, appelées à être revues dès amélioration de la conjoncture et remplacées par une véritable politique nationale de construction sociale pouvant faire face à l'apathie du secteur privé.

Les mesures de relance de la construction et la situation lyonnaise.

D'autres mesures vont les reprendre et les compléter tout au long de la période de reconstruction, et l'on passe progressivement de mesures conservatoires à des mesures de promotion, de relance et de diversification de la construction, leur donnant dans le même temps des caractéristiques plus pérennes.

Il s'agit alors d'impulser ou plutôt de soutenir une reprise vacillante de la construction par un certain nombre d'aménagements et de mesures : mesures d'amélioration du régime financier des constructions HBM du 3 novembre 1947 ; passage des HBM de la tutelle du Ministère de la santé publique à la tutelle du Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme le 19 décembre 1947 ; loi du 3 septembre 1947 fixant la superficie des logements HBM et améliorant les normes d'habitation générales et codifiant les règles de fonctionnement des HBM ; loi de 1948 sur la liberté des loyers des logements neufs et les conditions de sortie du blocage par l'entretien et l'amélioration du patrimoine existant mais aussi instituant l'allocation logement ; études à tous les niveaux des solutions susceptibles d'augmenter le volume des constructions (autoconstruction, préfabrication, industrialisation ...) y compris par la mise au point de types de logements économiques ; changement de dénomination des HBM qui deviennent des HLM dans la loi du 21 juillet 1950 qui officialise par ailleurs l'intervention financière de l'Etat à travers les primes et les prêts à long terme du Crédit Foncier ; mobilisation des CIL pour collecter 1% de la masse salariale en vue de la réalisation de logements ouvriers en 1950 ; primes à la construction de 6 F/m² initiées par Claudius-Petit et qui seront portées à 10 F/m² par le Plan Courant en 1953 ; prêts spéciaux du Crédit Foncier...

Malgré cet important train de mesures, les niveaux de la construction restent désespérément bas et il paraît difficile d'en saisir les raisons. A l'échelle nationale, des explications ont été souvent évoquées et traitées (cf. Ballain). On peut déceler une première attitude de démission face aux problèmes du logement au niveau de l'un des principaux instruments de gouvernement à savoir le PME (plan de modernisation et d'équipement). En effet, le Plan Monnet, premier PME, même s'il n'articule pas la question du logement avec celle plus générale de la modernisation et du développement économique du territoire national et même s'il la circonscrit à celle de la reconstruction sans prendre en compte la nécessité d'un important effort de construction, reconnaît, dans sa version initiale, l'urgence d'une intervention dans ce domaine.

Mais, 'si la première version du premier Plan de modernisation et d'équipement, établie dans le courant de l'année 1946, ne néglige pas totalement l'habitat en inscrivant une masse financière assez conséquente pour ce secteur, à partir de 1948, toute référence, chiffrée ou non, à la question du logement disparaît des documents du Plan, y compris dans sa version réactualisée de 1949'^{note93}. Le mutisme des rapports d'évaluation de ce Plan sur les résultats en matière de construction ou de reconstruction est significatif de la relégation de ces questions et de la faiblesse des résultats obtenus. Au plan local, l'analyse de la participation financière de la ville de Lyon^{note94} à la construction de logements sociaux entre 1949 et 1954 révèle un décalage réel entre les prévisions d'engagement des élus et les budgets réellement alloués aux différents secteurs.

Une analyse de l'état du parc lyonnais à l'issue de cette période de reconstruction révèle les conséquences de cette indécision et de l'absence d'une véritable politique du logement : la situation n'aura guère évolué.

Le parc immobilier en 1954, état des lieux

Les résultats quelque peu sommaires (tout au moins sur le logement) des RGP de 1946 et 1954 permettent d'approcher l'état du parc à la sortie de la guerre et de caractériser le contexte global du parc résidentiel et son évolution durant cette période de reconstruction. Dans le même temps elles permettront d'introduire notamment les notions de normes de confort et d'habitabilité dans l'appréhension qualitative de l'habitat. Les données disponibles à l'échelle du département, de l'agglomération ou de la ville de Lyon selon les cas, permettent de rendre compte des tendances du parc immobilier de l'agglomération.

Tableau 4 : Situation du logement dans l'agglomération lyonnaise en 1954

Communes	Résidences principales	Résidences secondaires	Habitations mobiles*	Logements vacants	Total logements
Lyon	166 904	669	1 423	1 148	170 144
Villeurbanne	28 537	80	54	80	28 751
Caluire	5 938	131	40	34	6 143
Oullins	6 239	47	30	50	6 366
Vénissieux	5 707	18	29	46	5 800
Bron	3 529	19	26	8	3 582
La Mulatière	1 309	3	7	13	1 332
Saint-Fons	3 568	18	6	12	3 604
Ste-Foy	1 790	60	48	19	1 917
Total agglo.	223 521	1 045	1 663	1 410	227 639

Source : Insee, RGP 1954

* Habitations mobiles, ménages collectifs et communautés

Malgré l'état d'avancement que pouvaient permettre d'espérer une décennie de reconstruction, l'habitat lyonnais présente en 1954 encore des signes caractéristiques sinon de pénurie du moins d'une situation critique. L'expression de cette crise est toute contenue dans ses déficits, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs (confort, normes, occupation...). Mais c'est d'abord le déficit quantitatif qui fonde le problème du logement dans toutes ses autres dimensions : le surpeuplement et l'obsolescence rapide sont en effet fortement liés à ce déficit.

Les progrès réalisés dans l'industrie du bâtiment notamment depuis la première reconstruction soulignent a contrario les carences d'un parc dont plus des 2/3 datent d'avant 1914. Mais ce n'est pas tant l'âge de ces logements qui les rend obsolètes par rapport aux critères élaborés dans le cadre des programmes de reconstruction et de relance de la construction de l'après-guerre que la faiblesse de leur équipement et le manque d'entretien.

L'agglomération lyonnaise, au sens Insee, est constituée en 1954 de 9 communes regroupant 67% de la population et des logements du département du Rhône : Lyon, Villeurbanne, Bron, La Mulatière, Saint-Fons, Caluire-et-Cuire, Oullins, Vénissieux, Sainte-Foy-les-Lyons. Toutefois c'est la ville centre qui, concentrant la majeure partie du parc immobilier local, va en déterminer les caractéristiques principales.

Sur un parc total de 227 639 logements, les résidences secondaires ne représentent que 1 045 logements c'est-à-dire moins de 0.5% du parc et la vacance, face à une grave pénurie, est limitée à 0.6% soit 1 410 logements. Les niveaux très bas de ces indicateurs de la fluidité d'un marché du logement dénotent de la difficulté à combler le retard pris dans la période antérieure. A titre comparatif les moyennes nationales font ressortir cette particularité des centres urbains connaissant une forte pression démographique : la vacance diminue certes entre 1946 et 1954 en France passant de 4.8 à 3.7%, mais elle reste tout de même significative et les résidences secondaires sont multipliées par deux, passant de 1.6 à 3.1%.

Entre 1946 et 1954, ce parc connaît une progression à peu près du même ordre que l'évolution démographique c'est-à-dire à un taux annuel de 1.6% contre 1.45%. Aussi, la construction courante, qui répond tout au plus aux nouveaux besoins, laisse-t-elle en l'état l'écart avec l'ensemble de la demande non-satisfaite. L'effort attendu pour rattraper les déficits cumulés antérieurement n'a pas eu lieu et les déséquilibres sont maintenus tels quels.

Tableau 5 : Evolution démographique et résidentielle de l'agglomération (1946-54)

Communes	Population %	Résid. ppales %
Lyon	3	14.7
Villeurbanne	-1	4.5
Caluire	13	10.1
Oullins	5	6.6
Vénissieux	33	27
Bron	13	9.6
La Mulatière	12	12.8
St-Fons	5	4.9
Ste-Foy	16	18.1
Total agglom.	11.6	13

Source : Insee, RGP 1946, 1954

En effet, le parallèle des évolutions démographique et résidentielle, du moins en ce qui concerne le parc de résidences principales, est généralement observé sauf quelques cas particuliers. Il s'agit des cas des villes principales, Lyon et Villeurbanne qui présentent toutes les deux un décalage important en faveur des résidences principales qui dépassent l'évolution démographique de près de 12 points à Lyon et de 5.5 points à Villeurbanne alors que pour l'agglomération, ce dépassement est de seulement 1.4 points. Peut-on pour autant en déduire que la situation s'améliore dans ces communes plus qu'ailleurs ? En réalité, même si ces communes n'ont pas connu un accroissement démographique significatif sur la période considérée, elles concentrent toujours une part importante du stock de la population et du parc immobilier de l'agglomération. Elles ressentent à ce titre d'une manière particulièrement forte les pressions induites par les déséquilibres entre populations et logements et sont logiquement amenées à fournir un effort particulier pour rattraper des déficits importants. Aussi ce sursaut de la construction par rapport à l'évolution démographique peut-il au mieux s'interpréter comme une tentative de rattrapage qui ne sera d'ailleurs viable que si une telle tendance se maintient sur la durée. En attendant, le nombre de mal logés s'accroît à tel point qu'en 1952, alors que le cap des 35 000 demandes est dépassé, l'Office de Lyon décide de ne plus en enregistrer de nouvelles, faute d'entrevoir de solutions à court ou moyen terme.

Dans les autres communes, la proximité des niveaux d'évolution démographique et résidentielle cache la nature différenciée des constructions réelles qui ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins réels. D'autre part ces évolutions parallèles maintiennent les écarts tels quels et, au mieux, reconduisent les déséquilibres antérieurs et plus vraisemblablement les aggravent.

Toutes choses égales par ailleurs, on se retrouve ainsi en 1954 dans la même situation qu'à la fin de la guerre. Pour de multiples raisons, les niveaux atteints pendant cette décennie ont été bien en deçà des objectifs, que les services du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme avait estimés au niveau national, dès la fin de la guerre entre 250 000 et 300 000 logements par an alors que le cap des 100 000 logements ne sera dépassé qu'à partir de 1953. On verra qu'au plan local également, les niveaux de construction ont été loin de correspondre aux besoins réels.

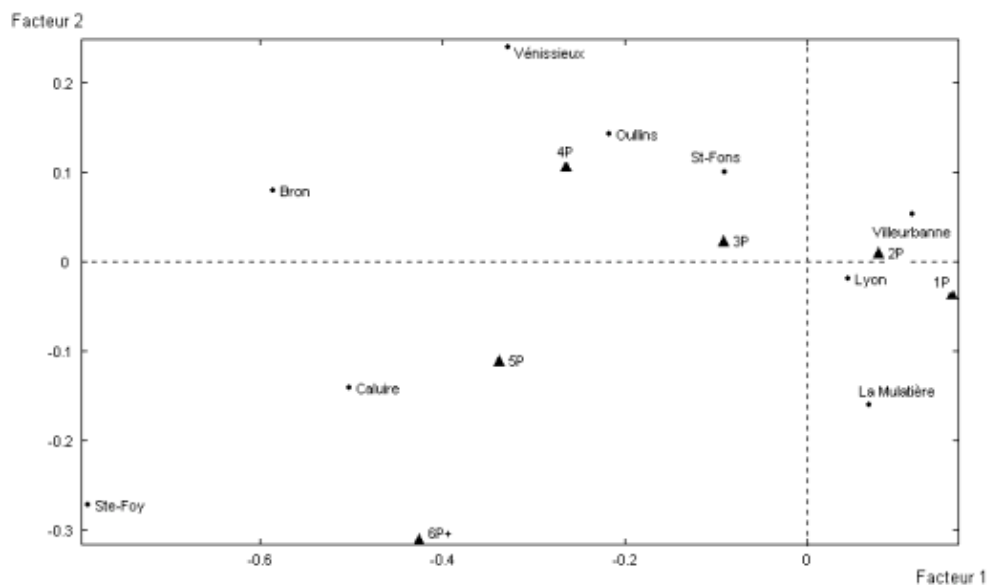
Une autre caractéristique importante du parc immobilier de l'agglomération lyonnaise est le décalage par rapport à la structure de la population. En effet, la population est composée pour plus du quart de ménages de

quatre, cinq, six personnes et plus. La demande correspondante, en logements de quatre, cinq ou six pièces rencontre une offre réelle insuffisante de seulement 14% de grands logements. Dans le détail, il apparaît que le décalage entre structure démographique et résidentielle s'accroît à mesure que la taille du ménage s'agrandit : l'écart, faible entre ménages de deux ou trois personnes et logements de deux pièces devient plus important quand il s'agit des ménages de quatre ou cinq personnes par rapport aux logements de quatre pièces et encore plus pour des ménages plus grands à la recherche de grands logements.

Quant aux petits logements, l'écart est au contraire inversé : non seulement il y a plus de logements d'une seule pièce que de ménages d'une personne (23.4% contre 21.9%), mais c'est en réalité plus de la moitié (61%) de ces pièces uniques qui est occupée par des ménages de deux, trois, quatre personnes et plus. De même, 62% des ménages de cinq personnes occupent des logements d'une, de deux ou de trois pièces.

D'une manière générale, le parc est donc dominé par les petits logements (1, 2 et 3 pièces) qui représentent plus de 3 logements sur 4 (77% du parc). Or ceux-ci sont relativement plus inconfortables que les grands logements, ce qui transparaît dans les écarts effectivement importants entre les taux d'équipement en éléments de confort ou encore dans les conditions de suroccupation de ces petits logements.

Une analyse de la manière dont ce parc se répartit dans l'espace urbain permet d'apprécier les rapports entre la typologie des logements et donc leur mode d'occupation et la polarisation sociale des territoires constitutifs de l'agglomération, le détour s'effectuant par une interprétation des typologies d'une part et de l'espace social de l'autre. Ces rapports sont particulièrement bien repérés par l'analyse factorielle des correspondances⁹⁵ dont les résultats peuvent être synthétisés dans un graphique factoriel. En soumettant à cette analyse la structure du parc de l'agglomération lyonnaise (soit un tableau des 9 communes de l'agglomération et la répartition de leurs résidences principales selon le nombre de pièces), on obtient un graphique factoriel dont les deux premiers axes (facteurs 1 et 2) expliquent la quasi-totalité de la dispersion des variables.



Graphique n°2 : Typologie du parc de l'agglomération lyonnaise (analyse factorielle)

Le premier axe oppose très clairement un centre élargi (Lyon, Villeurbanne et La Mulatière) au reste de l'agglomération qui en constitue la périphérie. Cette première distinction renvoie implicitement, dans le champ de la construction, à celle observée et analysée plus haut sur l'ancienneté du bâti qui suit les strates historiques du développement urbain dans un mouvement centrifuge.

A cette distinction centre-parc ancien/périphérie-parc récent, on peut raccorder celle qui, sur le même axe, discrimine le parc dans sa typologie entre les petits logements et les autres (moyens et grands logements). Le premier axe (celui qui recèle le plus d'informations sur la distribution des différents éléments) révèle ainsi que les relations les plus fortes entre les différentes variables sont celles qui lient d'un côté le centre élargi et les petits logements du parc ancien et de l'autre la périphérie dans toutes ses composantes et les logements de moyenne et de grande taille édifiés plus ou moins récemment.

Le deuxième axe affiche clairement l'opposition entre le sud-est (Bron, Saint-Fons, Oullins et Vénissieux) et le reste de l'agglomération (Lyon, Sainte-Foy-les-Lyon, Caluire, La Mulatière), opposition qui renvoie aussi implicitement à celle de l'espace populaire et de l'espace patricien plus finement (au niveau des arrondissements et des quartiers de Lyon intra muros) mis en valeur par J-L. Pinol pour ce qui concerne l'entre-deux-guerres^{note96}.

La typologie des logements est, quant à elle, polarisée sur cet axe, d'un côté par les tailles extrêmes (petits et grands logements) et de l'autre par les tailles moyennes. Les correspondances socio-résidentielles font apparaître à côté de la relation entre espaces recherchés et grands logements la présence de très petits logements (une pièce) essentiellement localisés dans la ville centre.

De l'autre côté, les espaces populaires de l'est et du nord recèlent les logements moyens, aussi bien dans leur taille que dans leur qualité générale. Ce sont pourtant ces communes qui présentent des taux de familles nombreuses (5, 6 personnes et plus) aussi élevés sinon plus que les taux rencontrés dans les communes où les grands logements sont surreprésentés. Si le rapport se fait sur le moment entre cette typologie du parc des communes en question et leur peuplement, qui est en plein essor et constitué principalement de ménages jeunes, la question se posera très rapidement de l'adéquation, à terme, de cette typologie avec des ménages qui se sont agrandis.

Il est ainsi mis en évidence la discrimination dans la répartition spatiale des logements selon leur taille dans l'espace de l'agglomération lyonnaise. La répartition entre petits et grands logements, qui renvoie à des situations de peuplement bien définies à savoir le surpeuplement et le mal logement d'un côté et à l'inverse sous-occupation et aisance sociale de l'autre, se combine ici à la discrimination entre espaces populaires et espaces 'recherchés', traduction spatiale des distinctions sociétales, pour affiner la vision spatiale centre-périphérie et son pendant homothétique social 'couches dominantes-couches populaires'.

La typologie du parc recouvre, en termes de conditions de logement, les réalités précisées ci-dessus. Aussi, la présence forte des petits logements dans le centre y confirme celle des couches populaires qui les peuplent, notamment la main-d'oeuvre mobile trouvant dans les garnis un toit plus ou moins temporaire. De même, la relation forte entre la périphérie *ouest* et les grands logements confirme les conditions de logement des couches aisées qui y ont élu domicile, à égale distance du centre abritant une partie des couches populaires et de la périphérie *sud-est* qui en a accueilli le reste.

Le parc de l'agglomération lyonnaise est, en 1954, bien polarisé, et nonobstant la crise et les difficultés de la reconstruction, il reconduit à l'échelle de l'agglomération le modèle de ville segmentée observé à Lyon dans l'entre-deux-guerres.

C'est un parc qui est par ailleurs massivement collectif : 84% de logements en immeubles collectifs et quatre sur cinq datant d'avant 1914. Si cette situation renvoie à la faiblesse de l'effort de construction de l'entre-deux-guerres, on peut également en subsumer l'état de confort de ces logements, construits selon les normes du siècle dernier. L'inertie des caractéristiques originelles du parc permet par ailleurs de lire dans le paysage l'évolution de l'urbanisation, prise dans un mouvement centrifuge, et en même temps l'ancrage au sol des difficultés liées à l'obsolescence naturelle du bâti.

Tableau 6 : Ancienneté du parc de l'agglomération lyonnaise en 1954

Communes	Avant 1871	1871-1914	1915-1939	1940-1949	Après 1949	ND*	Total
Lyon	41.5	34	13.5	1.7	2	7.3	100
Villeurbanne	7.7	48.9	34.5	1.6	1.2	6.1	100
Caluire	39.2	22.2	26.4	1.6	1.7	8.9	100
Oullins	28.9	38.5	24.2	2.4	1.2	4.7	100
Vénissieux	14.8	19.8	40.9	8.1	6.9	9.5	100
Total agglom.	35.2	35	18.5	2	2	7.3	100

Source : Insee, RGP 1954

*ND : non déclarés

Le bâti le plus ancien est massivement concentré dans la ville centre : 88.2% des logements construits avant 1871 dans l'agglomération sont localisés dans la ville de Lyon et vraisemblablement dans les vieux quartiers centraux^{note97}. Malgré le développement de la construction dans le reste de la ville, notamment entre 1871 et 1914, les logements très anciens dominent le paysage lyonnais dont ils représentent 41.5%. Les 8 autres communes de l'agglomération se partagent les 11.7% de logements anciens restants, avec des niveaux situés entre 0 et 3%. Mais cette faible proportion prend une importance relative variable selon que les communes concernées ont connu ou pas une croissance démographique et résidentielle forte par la suite.

Ainsi, celles dont l'expansion a été forte avant la 3^{ème} République et qui se sont par la suite assagies, voient leur parc fortement marqué par l'habitat de cette époque. Il en est ainsi de Caluire-et-Cuire qui compte en 1954 près de 40% de son parc datant d'avant 1871 ou encore d'Oullins avec près de 30% de logements de la même période. Au contraire, Vénissieux et surtout Villeurbanne n'affichent respectivement que 14.8 et 7.7% de logements très anciens. Cela s'explique essentiellement par le dynamisme de la construction dans ces dernières, principalement dans l'avant-guerre et pendant l'entre-deux-guerres, périodes d'une expansion industrielle qui s'est notamment localisée dans ces communes périphériques, et d'une croissance démographique qui s'y est également massivement installée.

Aussi n'est-il pas étonnant de constater qu'en 1954 près de la moitié des logements villeurbannais date des années 1871-1914 et plus du 1/3 de l'entre-deux-guerres. Cette dernière période voit la mise en oeuvre de programmes gigantesques de construction aussi bien à Lyon qu'à Villeurbanne, sans pour autant que la résonance y soit la même.

La construction du quartier des Etats-Unis, environ 1 500 logements, intervient dans le cadre d'une ville déjà très avancée dans son développement urbain et l'ensemble des constructions de cette période d'entre-deux-guerres ne représentent que 13.5% du parc lyonnais alors que pour Villeurbanne, la même période, grâce notamment à l'érection des Gratte-ciel (environ 1 450 logements), représente le 1/3 du parc. Il s'agit, pour ce cas-ci, d'une opération d'envergure qui intervient comme un point d'orgue de l'urbanisation de la ville de Villeurbanne et correspond à une période de développement démographique de la commune. Mais l'opération des Gratte-ciel doit être considérée comme un symbole de cette expansion plus que son expression même : en effet, ces constructions ne correspondent qu'à 15% de l'ensemble des constructions de la période considérée.

Le mouvement est également sensible à Vénissieux qui voit son rythme de construction s'envoler dans l'entre-deux-guerres avec 40% de son parc édifié dans cette période, et qui semble garder une part d'inertie plus grande qu'ailleurs : dans les années de guerre et même d'après-guerre (donc pour les logements récents et très récents en 1954), le rythme de construction y reste beaucoup plus soutenu qu'ailleurs avec environ 15% de logements construits depuis 1940 contre 3 à 4% dans les autres communes.

Ce que l'on peut déduire de ces observations de l'âge du bâti, c'est la transcription, dans la structure du parc, des mouvements qui affectent le développement urbain à travers la croissance démographique et résidentielle. Ces mouvements, dans leur temporalité, reflètent la place de chaque commune dans la dynamique propre de

l'agglomération qui a connu 'un développement par la périphérie, d'abord d'une façon presque concentrique puis avec une nette prépondérance de l'axe Est-Ouest'^{note98}

En plus de ce décalage temporel et de l'obsolescence naturelle, s'est ajoutée la désaffection des propriétaires quant à l'entretien de biens qui ne leur rapportent guère depuis le premier conflit mondial, des suites de la politique des loyers que certains observateurs considèrent comme une des causes fondamentales de la crise du logement^{note99}. Le niveau de confort généralement faible des logements témoigne de cette rupture.

Occupation et confort

La présence des trois éléments fondamentaux de confort (W-C, salle de bain et chauffage central) est l'apanage de quelques segments du parc de l'agglomération lyonnaise.

Si l'eau courante est généralisée dès 1946 (avec seulement 10% des logements qui n'en bénéficient pas alors que jusqu'en 1954, 40% des logements français en sont dépourvus), de même que l'électricité (98%) ou encore le gaz (78%), il n'en va pas de même du raccordement au tout à l'égout qui concerne moins d'un immeuble sur deux (41.5% seulement).

En 1954 encore, seulement 11% des résidences principales de l'agglomération lyonnaise bénéficient d'une installation sanitaire (baignoire ou douche), et moins de la moitié (42%) de W-C installés à l'intérieur des logements. Lorsqu'ils sont hors du logement, les W-C sont partagés dans deux cas sur trois avec d'autres ménages. Néanmoins ces chiffres situent l'agglomération au-dessus des niveaux nationaux^{note100} d'équipement qui sont respectivement de 10% et 26%. Quant au chauffage central, il n'équipe encore qu'une faible partie du parc : 8.14% des logements.

Tous ces éléments montrent les limites des évolutions par rapport au premier après-guerre et renvoient parfois à des images encore antérieures. En définitive, le parc de logement est dans une situation critique : suroccupation, mauvaise occupation, inadaptation, inconfort et mauvaise répartition par rapport aux besoins.

Immeubles équipés en :

Tableau 7 : Eléments de confort en 1946 dans l'agglomération lyonnaise.

Communes	Eau courante	Electricité	gaz	Tout-à-l'égout	Pers/Igt 1pièce
Lyon	94.1%	96%	90.5%	48.7%	3.58
Villeurbanne	76	95	64	33.7	3.36
Caluire	92.7	96.8	72.6	25.7	3.59
Oullins	87.2	97.6	75.2	76.6	3.24
Vénissieux	76	91	54	21.5	3.67
Bron	87.3	95	31.4	8.1	3.48
La Mulatière	88	96.4	80.2	52.7	3.96
St-Fons	79.1	93.2	66.7	41.2	3.52
Ste-Foy	79.6	96.7	44	4.4	3.66
Total AL	90.4	97.8	78.4	41.5	3.52

Source : Insee, RGP 1946

Malgré ces éléments, la vacance est très limitée surtout dans les centres urbains comme l'agglomération lyonnaise où la pression démographique est forte, entraînant une occupation des logements bien supérieure aux seuils de peuplement normaux. Aussi la moyenne d'occupation de 1.16 personne par pièce d'habitation recouvre des situations allant de la sous-occupation manifeste des grands logements (à partir du 4 pièces, l'occupation est de moins d'une personne par pièce d'habitation) au surpeuplement des petits logements : les

logements d'une seule pièce sont occupés par 2.08 personnes en moyenne en 1954.

Bien que cela représente une amélioration certaine par rapport à 1946 où ces mêmes logements abritaient en moyenne 3 à 4 personnes, et ce, aussi bien à Lyon que dans les communes alentours, confinant dans cette suroccupation critique près de 10% des occupants du parc, la diminution de cette suroccupation est allée de pair avec une extension de la population touchée qui passe à près de 18% en 1954. Cela traduit, à pression démographique constante, une augmentation de l'offre de ces petits logements.

Les dysfonctionnements sont patents en dépit des évolutions : l'affectation des logements ne correspond pas à la réalité des besoins. Ce décalage entre typologie de l'offre et besoins réels semble être une expression structurelle de la difficulté de régulation du marché du logement. Cette situation est en effet observable aussi bien au niveau général du département que de l'agglomération lyonnaise ou même des communes rurales. Ainsi, dans l'agglomération lyonnaise, 61% des logements d'une pièce abritent 2 personnes et plus, 42% des logements de 2 pièces abritent 3 personnes et plus... La situation des grands ménages semble particulièrement difficile, avec un noyau dur qui subit cette pénurie de plein fouet : en ne disposant que d'une pièce d'habitation, 18% des ménages de 3 personnes, 13.5% des ménages de 4 personnes, 10% des ménages de 5 personnes et 6.5% des ménages de 6 personnes et plus ... sont dans des situations de surpeuplement pour le moins critiques.

Il ressort de ces observations sur l'évolution démographique et résidentielle que l'action de relance de la construction, de la fin de la guerre jusqu'en 1954, apparaît comme un échec attesté d'un côté par l'écart grandissant entre la croissance démographique et donc les besoins et l'offre de logements et de l'autre par la structure même de cette offre, en décalage par rapport aux besoins réels.

La lente formalisation réglementaire du logement spécifique

Dans une telle conjoncture, le logement des plus défavorisés n'est pas appréhendé en soi par les pouvoirs publics dans leur analyse des problèmes de logement. Il se résume en effet à un problème marginal plus ou moins implicitement laissé aux bons soins des institutions philanthropiques et caritatives et dont les pouvoirs publics n'ont à s'occuper qu'à l'occasion. Autrement dit, il s'agit de confier à certaines institutions publiques en relation avec des institutions caritatives, le soin de placer les indigents à l'abri des intempéries, ce qui permet également de les dissimuler au regard du plus grand nombre.

Les attendus urbanistiques qui découlent le plus souvent de telles pratiques constituent un écho contemporain au traitement de la question du logement ouvrier du siècle dernier où celui-ci est toujours abordé en veillant d'abord à mettre la société à l'abri de ces populations toujours 'dangereuses'. Les formes de contention prises par les principaux pourvoyeurs de logis qu'étaient alors les employeurs sont significatives des projets de stabilisation et d'atomisation de la 'classe' : faveur donnée à tous les modes d'accession à la propriété en maison individuelle et le cas échéant, à des formes de vie en collectivité dont la principale caractéristique est la possibilité, voire la facilité, donnée à l'employeur de contrôler et de surveiller les occupants-ouvriers ainsi rassemblés. On pense à quelques-unes des réalisations du siècle dernier comme le familistère de Godin à Guise.

La classe ouvrière subit la crise plus que les formations mieux situées dans la hiérarchie sociale, mais relativement moins que les plus faibles, que l'on ne peut certainement pas appréhender en termes de classes. Familles modestes et familles nombreuses restent en effet les victimes habituelles du taudis et du surpeuplement. Si la pénurie touche tout le monde, ces moins favorisés se retrouvent dans les fractions du parc les moins valorisées, qui seules leurs restent accessibles, avec les conditions d'occupation les plus difficiles qui soient. On ne peut alors encore approcher le logement spécifique en dehors du logement ouvrier, car nombre d'ouvriers eux-mêmes ne peuvent bénéficier ni d'une offre patronale qui est dans l'ensemble assez circonscrite et bien localisée, ni d'une offre privée particulière. Ils constituent donc une part importante de cette catégorie défavorisée.

Pour autant, la mise à l'étude de solutions adéquates pour les plus démunis n'est toujours pas réellement inscrite sur les agendas politiques et la question spécifique de l'habitat des couches sous-prolétariennes les plus touchées reste plus ou moins fortement occultée. C'est que la législation, outre la modulation nécessaire à l'adaptation aux contextes locaux, apparaît pour de nombreux observateurs comme étant de plus en plus globalement antisociale^{note101}.

La problématique du logement de ces populations va émerger du fait de leur occupation d'un type d'espace qui va rapidement les mettre en concurrence avec les programmes de développement et d'expansion urbaine. La pression à la libération de terrains d'habitation souvent insalubres mais bien situés, se saisit de l'opportunité de l'expansion urbaine et de la lutte contre l'insalubrité comme prétexte à l'engagement de grands programmes de démolition.

La régénération porte implicitement aussi bien sur le plan urbanistique que social mais elle achoppe d'une part sur la nécessité d'une offre de relogement des populations à déplacer (une offre rapidement mobilisable et au coût le plus bas possible dans un parc normal) que l'insuffisance de la construction sociale ne peut permettre et d'autre part sur l'impossibilité de recréer ou d'encourager ailleurs le type d'habitat précaire désapprouvé ici. Les solutions alternatives classiques pour les plus démunis à savoir l'habitat insalubre, le taudis, le bidonville... étant en effet de longue date inscrites sur la liste des problèmes urbains à éradiquer. Si, dès le début du siècle, le recensement du taudis a été rendu possible grâce au casier sanitaire, l'étape suivante à savoir la démolition suivie ou non de reconstruction, du fait de sa subordination au relogement des occupants, a été plus ou moins obligée d'accorder son rythme sur les capacités des marchés du logement d'accueillir ces derniers sans reproduire ailleurs les situations antérieurement vécues.

Dans la plupart des cas en effet, le relogement des anciens occupants dans les nouveaux logements construits en lieu et place n'est ni prévu ni même souhaité. Or, la disponibilité de logements modestes pour accueillir les populations déplacées reste, notamment dans les quartiers centraux, limitée. Lojkine souligne la remise en cause, dès la libération, de la construction de logements sociaux dans le centre-ville, Louis Pradel, alors adjoint au maire chargé du logement, refusant par exemple en 1953 la construction de HLM sur les terrains des HCL aux Brotteaux ; terrains finalement loués à des promoteurs privés avec l'aval de la municipalité.

Les organismes d'HBM chargés d'apporter une réponse à ce type de demande s'avèrent en réalité incapables ou impréparés à le faire. En effet, s'il est déclaré que l'HBM est destinée en priorité aux personnes peu fortunées notamment 'aux travailleurs vivant principalement de leur salaire', c'est l'imprécision même de cette définition qui va permettre aux organismes de logements sociaux d'opérer un choix dans l'attribution des quelques logements dont ils disposent et ce, au détriment généralement des plus pauvres.

La logique de gestion et de rentabilité qui guide les organismes les pousse à se défier de certaines populations (personnes venant des taudis et familles nombreuses principalement), écartant ainsi 'du bénéfice de la législation les éléments les plus misérables de la population : l'on peut dire que le relogement des habitants des taudis reste encore à faire'^{note102}.

Il apparaît donc nécessaire, pour permettre le lancement des opérations de démolitions, de rechercher assez rapidement une solution particulière en vue de procéder à ces relogements. Mais dans une conjoncture de difficultés importantes, construire rapidement et pour reloger des personnes venant de taudis, renvoie forcément à des arbitrages dont le moteur essentiel est l'économie avec comme corollaire le recours à des solutions alternatives innovant principalement dans la recherche d'un foncier à bas prix (qui se traduit généralement dans une localisation périphérique, sur des terrains de faible valeur) et dans un deuxième temps dans des modalités de construction et des normes de confort certes 'supérieures' à celles de l'habitat insalubre antérieurement occupé, mais loin de correspondre aux normes minimales appliquées ailleurs.

En définitive il s'agit d'un logement de deuxième catégorie, au nom de l'adaptation aux populations concernées : 'c'est ainsi que la municipalité de Lyon a déjà fait le choix d'un terrain sur l'emplacement duquel

elle a décidé d'édifier des *constructions légères* qui serviront de *cité d'accueil* où seront hébergés *provisoirement* les locataires des taudis dont la ville aura entrepris la démolition, en attendant que le marché des logements ait pu satisfaire peu à peu à leurs demandes^{note103}.

Le choix de la formule de la cité d'accueil et du provisoire en lieu et place du relogement normal prévu va initier cette politique d'offre spécifique que les pouvoirs publics vont reprendre et développer. On va ainsi reproduire, sur de nouveaux terrains, véritables lieux de relégation, une forme d'insalubrité qui fait apparaître l'ensemble de ces opérations enchaînant rénovation-rélogement-constructions provisoires, comme un processus institutionnel de reproduction de l'insalubrité, en même temps qu'un transfert des taudis du centre et des anciens îlots insalubres vers les nouvelles constructions spécifiques, édifiées quelque part loin de la ville centre, des ensembles valorisés et surtout du regard.

La gestion de ces mouvements de populations démunies (ou tout au moins une partie) à travers la désignation des terrains susceptibles de les accueillir et la conception totale d'un type d'habitat spécifique, sur le mode de l'accueil (et non de l'installation) et du provisoire a été saisi par les différents acteurs en charge de la question du logement en général, et l'on retrouve aussi bien dans les solutions privées que les tentatives publiques, des velléités de développement de ces formes spécifiques.

Largement développées dans un premier temps par le MRU et les grands établissements nationalisés comme la SNCF, ces solutions provisoires s'élèvent à 12,5% des habitations mises à disposition de la population durant la reconstruction, soit plus de 100 000 logements. Cette offre va cependant rapidement et progressivement s'estomper passant de 11 000 logements en 1949 à 230 logements en 1952. Mais l'essentiel (80%) de l'offre globale reste la remise sur le marché de logements partiellement détruits durant le conflit. Ces éléments montrent le choix, devant l'urgence peut-être, de céder à des solutions provisoires plutôt que de consentir un effort immédiat de construction.

L'utilisation de bâtiments existants, par le MRU notamment, qui conforteront le parc provisoire, se développe surtout pendant l'année 1949 où plus de 9 000 logements sont ainsi utilisés alors que sur les trois années précédentes, seulement 6 800 bâtiments avaient été réutilisés. Ce mouvement de récupération déclinera assez rapidement par la suite. Le manque de matériaux (y compris des matériaux sommaires dont sont faits les baraquements), la pénurie de main d'oeuvre et de capitaux qui sous-tendent ce positionnement vont se ressentir dans la solution adoptée : le provisoire est ainsi naturellement précaire mais il fait désormais partie intégrante du paysage urbain et des instruments de production immobilière.

En 1946 les attributions du Ministère de la production industrielle en matière de constructions provisoires de même que le SCP (service des constructions provisoires, mis en place en 1941) sont transférés au MRU qui procède dès 1947 à la suppression de ce service et à la liquidation des opérations en cours et s'occupe de la gestion et de l'attribution des constructions existantes. Un nouveau régime leur est appliqué qui assimile ces constructions, en ce qui concerne leur gestion, aux divers types d'HBM existants.

Le tableau des correspondances montre, à travers les caractéristiques des constructions provisoires, l'écart qui les sépare des logements sociaux ordinaires auxquels elles sont assimilées : confort réduit comprenant wc individuels, eau, électricité et éventuellement gaz mais ce confort peut être moindre ; matériaux de construction sommaires avec toit d'ardoise ou de tuiles, en carton bitumé ou fibrociment et ossature en bois. Un coefficient de réduction tenant à la localisation de ces constructions dans une commune de plus ou moins de 5 000 habitants et un autre pour vétusté sont appliqués pour déterminer les niveaux des prix de location.

Les demandes doivent être adressées au maire ou au service municipal du logement et justifier de la situation (de nécessité) de la famille. L'attribution est prononcée par le Préfet sur avis du service municipal du logement dans les communes qui en sont pourvues ou sur proposition de l'organisme d'HBM si la gérance de ces bâtiments provisoires a été confiée à un tel organisme. Le maire en informe le bénéficiaire qui doit souscrire un engagement d'occupation (et non un bail) où il accepte de se soumettre à un cahier des

charges^{note104} dont les dispositions générales stipulent, entre autres choses, l'acceptation par l'attributaire des locaux et terrains 'dans l'état où il les trouvera le jour de son entrée en jouissance sans pouvoir prétendre à aucune garantie ni à aucune diminution de prix pour vices cachés, déprédations, réparations ou erreurs dans la désignation ou la contenance' (article 2) ; l'interdiction de transformation ou de modification du gros oeuvre ou de la distribution intérieure (article 4) ; l'assurance par l'occupant du bon entretien et du nettoyage du terrain qui lui est affecté et des voies d'accès au baraquement qui traversent ce terrain, de l'écoulement des eaux vers la voie publique ou vers les goulettes ou les fils d'eau qui doivent être maintenus en état d'usage (article 5).

Le régime locatif appliqué est spécifique et lié à la nature précaire de la construction elle-même. L'attributaire s'acquitte à ce titre non pas d'un loyer mais d'une redevance, et ne peut donc se prévaloir des dispositions générales en vigueur sur les loyers, le renouvellement et la prorogation des baux même s'il est tenu de s'acquitter de l'ensemble des taxes municipales et de police auxquelles sont soumis tous les locataires ordinaires. Ces redevances alimentent une caisse autonome de reconstruction instituée et sont destinées à l'entretien et à l'amélioration de ces constructions provisoires.

Les pouvoirs publics souhaitant se débarrasser de ces bâtiments (l'abandon de cette politique 'onéreuse et médiocre' était déjà réclamé dans l'ordonnance du 11 octobre 1945), une loi de 1949 autorise l'administration des Domaines à procéder, à l'amiable ou par voie d'adjudication, et quelle qu'en soit la valeur, à la vente de ces constructions, en priorité aux sinistrés qui en feront la demande, avec, dans ce cas, imputation du prix sur leurs indemnités de sinistrés.

Suppression du SCP et arrêt des constructions provisoires, gestion et mise en vente des constructions existantes sont le prélude à une disparition du baraquement provisoire comme catégorie institutionnelle du logement précaire, même si sa réalité physique, urbaine, y survivra longtemps après. L'état global du parc s'en ressent d'autant qu'il n'était pas déjà en très bon état. D'autres formes, jusqu'alors en gestation vont prendre le relais, héritant du savoir-faire accumulé.

Dans le même temps l'article 16 de l'ordonnance du 11 octobre 1945 va accentuer l'effort de mobilisation du parc existant en ouvrant le bénéfice des aides du FNAH à la requalification de locaux en habitations, en particulier aux travaux nécessaires à leur mise en état d'habitabilité. Les modalités de cette aide vont varier mais ce sont les organismes chargés de ces opérations qui vont déterminer la portée de cette politique de requalification de friches urbaines, qu'il s'agisse de logements très vétustes voire de taudis insalubres voués à la démolition ou de locaux divers que l'on veut affecter à l'habitation par des aménagements plus ou moins importants. Mais il a longtemps été affirmé dans cette affaire que le meilleur moyen de lutter contre le taudis était la construction en grand nombre de logements accessibles à tous. Ici, à défaut, on tente d'augmenter l'offre par tous les moyens.

C'est donc le contexte socio-économique tout entier qui oeuvre à l'éclosion de solutions spécifiques, la contrainte première étant l'urgence commandée par la nécessité d'offrir un abri à tous. Les populations les plus défavorisées sont le maillon faible de la chaîne et si, pour l'immense majorité, un logement ordinaire convient, il faudra trouver pour ces populations particulières des solutions spécifiques. Elles deviennent de ce fait les sujets désignés de l'expérimentation publique en matière de logement infra-social.

La place qui leur est réservée dans les premières mesures, qui concernent d'abord les populations 'normales', est inscrite dans des dispositions particulières qui transparaissent dans les interstices et dans les interprétations locales et discrètes de la réglementation. C'est là que la loi du 15 juin 1943, qui transcrit dans les procédures de planification urbaine la possibilité de définir, dans les plans d'aménagement et de développement urbain, des zones réservées à des habitations spécifiques, peut être mobilisée à des fins ségréguatives. Mais en réalité, les références y sont peu nombreuses.

On voit ainsi poindre dans cet ensemble de mesures, outre la volonté de remédier à la crise globale, une

tendance à la différenciation dans les réponses entre, grosso modo, des populations spécifiques et la population 'normale'. C'est bien souvent là que se glissent les spécifications sur le logement des démunis et les contours d'une volonté sinon d'encadrement, du moins de gestion au moindre coût de cet aspect de la pénurie. Si les expressions comme 'populations démunies', 'faibles', 'économiquement faibles' ou encore 'pauvres' sont utilisées pour désigner cette catégorie dont l'accès au logement reste difficile au point de lui instituer un 'logement spécifique', il semble cependant que cette population ne soit appréhendée qu'à la marge y compris dans la réglementation. L'aspect assez souvent 'additif' des textes les concernant semble trahir le caractère partiel d'une politique affichée comme universelle et menée au nom de tous. Les éléments de différenciation qui y transparaissent vont se faire jour dans la production réelle et seront relayés plus ou moins promptement par les acteurs et les opérateurs locaux.

A partir du début des années 50, la recherche de solutions par la diversification de l'offre publique reprend. Dans cet espace réglementaire, le logement spécifique est progressivement évoqué puis esquissé et l'on tend vers la constitution d'un objet-logement à part entière, institutionnalisé dans le paysage réglementaire et, par la suite, dans le paysage urbain.

Aux catégories jusque là instituées dans le champ du logement social à savoir les HBM ordinaires, les HBM améliorées, les ILM et HLM, s'ajoute, en application de l'article 25 de la loi du 24 mai 1951, un premier avatar de ce qu'on va génériquement appeler 'logement économique', l'HLM à normes réduites, destinée principalement au relogement des occupants d'immeubles insalubres à démolir. Un arrêté du 15 septembre 1952 définit les caractéristiques techniques de ces logements. S'ils doivent présenter un caractère définitif, avec une durée minimum de 65 ans dans les conditions d'un entretien normal comme tous les logements édifiés par les organismes d'HLM, leur équipement par contre paraît limité, d'autant plus que ce qui est présenté comme le minimum sera en général un maximum jamais dépassé : une douche installée et un évier ainsi qu'un lavabo à partir du type E3 ; ces appareils pouvant n'être alimentés qu'en eau froide à condition que toutes dispositions soient prises pour faciliter l'installation ultérieure d'appareil individuel de production d'eau chaude.

Quatre types de logements sont prévus, avec possibilité, si la situation de certaines familles le justifie, de majoration des surfaces de 10m² par chambre supplémentaire.

Tableau 8 : Typologie des HLM à normes réduites

Type Programme	Surface utile mini	Prix de revient maxi(val.1939)
E1 1pp*- sde avec wc-cuisine	23 m ²	39 000 F
E2 1pp- 1ch- sde-wc ou wc indépendant- cuisine	34 m ²	52 000 F
E3 1pp- 2ch- sde- wc indépendant- cuisine	44 m ²	64 000 F
E3A E3 +1ch non fermée éclairée donnant sur la pp	50 m ²	70 000 F
E4 1pp- 3ch- sde- wc indépendant - cuisine	53 m ²	75 000 F

Source : Arrêté du 15.09.52, J.O., 17. 09. 52, p.9120

*pp : pièce principale ; ch : chambre ; sde : salle d'eau

Outre le respect de celles-ci, les sociétés et offices HLM envisageant d'en édifier sont tenus de soumettre à l'appréciation du MRU les procédés constructifs qu'ils envisagent d'utiliser, avec une attention particulière portée par ce dernier sur les procédés permettant une économie d'énergie, dans le but de maîtriser les coûts de construction dont les montants maximums sont fixés en référence à des prix forfaitaires. Cette innovation semble être une des conséquences des recherches menées par R. Auzellenote¹⁰⁵ sur l'habitat défectueux et qui se sont généralisées en 1951.

L'offre publique tend, à partir de là à maintenir une structure triptyque fondamentalement référée à la nature du confort disponible, articulant autour de l'HLM ordinaire une HLM à normes réduites vers le bas et, vers le haut, un habitat à loyer normal. Toute l'évolution du logement spécifique va consister en des aménagements

du pôle inférieur de ce triptyque, dans un rapport de minoration par rapport au logement social ordinaire.

Les déclinaisons, aussi bien dans les dénominations que dans les faits, de ce logement économique, vont s'affiner et se diversifier à partir du moment où le passage à la construction va révéler un certain nombre d'obstacles et de problèmes à prendre en compte.

Le cadre de ce développement est la période allant de 1955 à 1975, celle où la relance de la construction va devenir une priorité et une réalité. On ne peut donc dire pour la période de reconstruction que le logement spécifique ait connu une grande fortune. Au-delà des textes parcimonieux en traitant, il ne reste des faits que deux séries d'observations portant d'une part sur les formes canoniques du logement des populations démunies à savoir les hôtels, pensions de famille, garnis et baraquements provisoires et d'autre part sur une pratique nouvelle, née de l'urgence et de l'absence de réponse particulière pour ces populations, la mobilisation et l'affectation de locaux divers à l'habitation des plus démunis^{note106}.

Ces deux manifestations du logement spécifique sont visibles dans l'agglomération lyonnaise, pour les premiers à travers les données du recensement et l'analyse de leur évolution et pour le second, dans l'action du principal acteur local dans la mobilisation du parc ancien vétuste, le Pact.

Ces différentes appréhensions sont cependant si ponctuelles et légères qu'à la fin de la période de reconstruction, on ne peut parler d'une véritable politique de constructions spécifiques. Le mode de gestion des populations défavorisées apparaît comme le point aveugle des politiques 'normales' : bien que reléguées aux marges, ces populations démunies ont toujours la possibilité pour elles de se raccrocher au mouvement général d'amélioration des conditions de logement par un simple effet de chaînage : la crise étant quantitative, le développement de la construction apportera une solution pour tous, et les mal logés et les plus démunis accéderont aux franges les plus anciennes et les plus inconfortables du parc puis progressivement aux autres, que les catégories sociales les mieux placées auront libérées pour de meilleures conditions.

2- Le logement spécifique d'après-guerre dans l'agglomération lyonnaise : garnis, baraquements et requalification de l'habitat ancien

Dans l'agglomération lyonnaise, en attendant les premiers chantiers de reconstruction, l'aide aux sinistrés est organisée par les services préfectoraux et municipaux, en plus des organisations caritatives, avec une attention particulière au problème du logement.

Devant les difficultés à satisfaire toutes les demandes, les réquisitions d'appartement prévues pour les sinistrés ne bénéficieront qu'à ceux 'dont la présence à Lyon est reconnue indispensable'^{note107}. Les autres auront à se trouver un toit ailleurs. Mais l'accroissement de la demande qui en résulte ne peut que raviver la concurrence, y compris, par un effet de cascade, sur les segments en bout de chaîne, c'est-à-dire les plus marginaux du parc, entraînant un surcroît de difficultés pour l'accès au logement des plus démunis. En effet, A. Latreille rapporte que 'non seulement il n'y avait pas de logements à bon marché, mais, à proprement parler, il n'y avait pas un appartement, pas un local vide, même [...] pour des gens ayant des ressources... et un ordre de réquisition en mains. A plus forte raison pour les malheureux et les étrangers...'^{note108}.

Dans cette période de crise générale, l'alternative pour les populations défavorisées réside dans leur maintien dans des formes antérieures d'habitat spécifique ou, lorsqu'une intervention publique tente d'apporter une réponse, dans des formes institutionnelles de logements non encore spécifiées que la réglementation a plus ou moins bien codifiées et que les acteurs locaux vont plus ou moins bien mettre en oeuvre.

Ainsi par exemple dans le cadre des dispositions transitoires tendant à accélérer la mise en chantier d'immeubles ou de logements, l'ordonnance du 8 septembre 1945 autorise le MRU et les associations syndicales des sinistrés de guerre à construire directement des immeubles sans affectation immédiate (les ISAI) qui devaient être ultérieurement cédés aux sinistrés contre leurs indemnités de dommage de guerre.

Dans un premier temps, 25 000 logements en ISAI sont prévus pour les années 1945 et 1946 mais ce n'est qu'à partir de 1947 que les chantiers démarrent réellement, du fait des difficultés d'approvisionnement, des lenteurs et retards.

Les 16 000 logements construits entre 1947 et 1949 l'ont été dans de telles conditions de dépassement des coûts, de difficultés de chantiers, d'inorganisation et de manque de coordination que la formule est abandonnée. Dans l'agglomération lyonnaise, la formule des ISAI associée à celle des ICE (immeubles collectifs d'Etat) a été utilisée à partir de 1948 pour des reconstructions sur l'avenue Berthelot, un des principaux secteurs détruits de la ville. Ces deux types de construction rejoindront en réalité le patrimoine des communes dont ils constitueront plus tard ce qu'on a appelé 'les HLM du maire'.

L'offre spécifique en direction des populations démunies va prendre, dans l'agglomération lyonnaise, deux formes principales : la mobilisation de l'habitat ancien vétuste ou désaffecté et la requalification de friches urbaines en centres d'hébergement et en foyers d'une part et les constructions provisoires (baraquements) de l'autre. Mais il importe moins d'analyser intrinsèquement cette offre que de saisir le contexte de sa production c'est-à-dire d'analyser les logiques et les pratiques des acteurs qui oeuvrent à cette politique, c'est-à-dire principalement le PACT, les pouvoirs publics locaux et l'Etat.

2-a. Garnis et baraquements

Jusqu'à son institutionnalisation vers le milieu des années 1950, le type de production spécifique qui intéresse particulièrement notre objet est constitué des logements en garnis et hôtels ainsi que des baraquements et constructions provisoires. Ils correspondent en effet à un type de logement spécifique, qui, bien que non institutionnel (excepté les baraquements publics), entretient avec les logements spécifiques à venir des rapports qui peuvent se lire autant en termes de complémentarité que de substitution.

Si leur place paraît marginale en termes quantitatifs, ces logements jouent pourtant un rôle important, de soupape, que l'observation du fonctionnement du parc global fait bien ressortir. Le logement spécifique ainsi délimité peut être appréhendé à travers le recensement des garnis, hôtels, pensions de familles et baraquements provisoires (bien qu'il ne se limite pas à ces éléments) qui sont comptabilisés au titre des résidences principales dont ils représentent en 1954 près de 2.5% dans l'agglomération lyonnaise, avec quelques 5 390 'logements' abritant 14 122 personnes. Son évolution permet de lire le mouvement de fond qui porte l'évanescence et à terme, la disparition de ces formes de logement qui, traditionnellement, offraient à l'immigrant un sas vers le marché du logement urbain.

Cet habitat (garnis, hôtels et pensions de famille) est vieilli et semble voué à disparaître par le simple fait du développement urbain tant le renouvellement n'en est pas assuré : plus de 4 de ces 'logements' sur 5 datent d'avant le premier conflit mondial, près de la moitié de ce parc (48%) d'avant 1871 et sur les quelques 9 000 logements construits dans l'agglomération lyonnaise entre 1940 et 1954, seulement 2,6% relevaient de cette catégorie. Il s'agit donc d'un parc structurellement inconfortable et de médiocre qualité, non seulement du fait de son ancienneté et donc de ses qualités intrinsèques de confort, mais aussi de son positionnement dans le parcours résidentiel des nouveaux immigrants comme point de passage qui contribue à en accélérer considérablement l'obsolescence.

Cependant, il se maintient et se perpétue tout au long de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, survivant au développement important de la construction et à la fin de la crise quantitative du logement. Son rôle est reconnu comme essentiel dans la chaîne du logement des populations défavorisées dont il est un maillon sensible, en tant qu'alternative au bidonville.

Aussi l'amorce, dès le début du siècle, d'un déclin de ce type d'habitation 'd'entrée de gamme' alors que l'agglomération lyonnaise connaît un afflux important de main d'oeuvre ouvrière fortement étrangère et une crise du logement déjà sensible, ne peut manquer d'étonner, même si les baraquements provisoires 'nouvelle

formule' qui seront mis en place par le MRU, dont on peut penser qu'ils sont la continuité des vieux baraquements 'autoconstruits', connaissent une tendance à la hausse. En effet, moins de 5% des hôtels, garnis et pensions de famille recensés en 1954 ont été construits après 1950 contre 50% des baraquements provisoires.

Ces nouveaux baraquements ne sont pas à la même échelle ni de même nature que les premiers qui constituent un véritable stock pérenne de constructions provisoires. Parmi ces nouveaux baraquements, 12% ont plus de 40 ans en 1954 et 26% datent d'avant la seconde guerre mondiale alors même que le Service des constructions provisoires du MRU qui institue cette forme de logement comme production institutionnelle date de 1940. Il y a donc vraisemblablement eu dans ces cas récupération et requalification de locaux anciens en baraquements d'habitat provisoire auxquels se sont rajoutés ceux érigés rapidement et en masse (environ la moitié a été construite dans les années 1940) pour faire face à l'urgence des besoins en abris.

Dans l'espace lyonnais, la distinction entre ces nouvelles formes et les formes traditionnelles d'habitat spécifique se lit assez clairement : 88% des hôtels et garnis sont localisés à Lyon, contre 15% des baraquements provisoires plus récents du MRU qui sont donc plus périphériques. La centralité des premiers, qui tient de leur ancienneté, explique pour une part la tendance à leur disparition, comme un des effets directs du développement urbain. Ce mouvement est une manifestation des mouvements d'excentralisation des activités et des populations défavorisées et de l'affinage à la fois fonctionnel et social du centre, renforcé par des garde-fous efficaces face à ce type d'implantation comme en dénote le faible nombre de baraquements nouvellement érigés dans le centre.

À l'inverse de Lyon, Villeurbanne (31.5%) et surtout Vénissieux (43% des baraquements de l'agglomération lyonnaise) recèlent la grande partie des solutions provisoires, érigées sans véritablement recourir à la récupération de bâtiments existants : il s'agit dans ces communes périphériques d'une véritable politique d'implantation de nouvelles constructions, dans le contexte de crise de l'après-guerre. Accompagnant les nouvelles implantations industrielles autant que les délocalisations d'anciennes usines du centre, ces constructions provisoires prennent l'image de véritables cités d'entreprise.

2-b. La requalification de l'habitat ancien vétuste et des friches urbaines :

'Lyon a toujours été un centre d'initiatives philanthropiques

'note109 disait R.-H. Guerrand dans son analyse des origines du logement social dans la dernière moitié du siècle passé et il illustre ce constat par l'évocation notamment du cas de la Société anonyme des logements économiques^{note110}. Au milieu du 20^{ème} siècle, cette formule trouve une nouvelle illustration dans un mouvement différent aussi bien dans sa forme (c'est un mouvement associatif) que dans son objet et dans son ambition à savoir récupérer et réhabiliter le logement ancien vétuste pour en faire un élément de solution à la crise du logement. Dans l'agglomération lyonnaise, le PACT sera le principal organisme intervenant dans ce créneau, avec le FNDSA.

Le PACT naît en 1942 à Lyon de l'initiative de J. Pila qui réunit quelques représentants de la bourgeoisie lyonnaise autour de l'idée d'une action philanthropique en direction des populations mal logées, dans la continuité idéologique du catholicisme social porté par les industriels éclairés du siècle dernier notamment lyonnais^{note111}.

Mais à la différence de ces derniers, ceux qui fondent le PACT dans le contexte de la guerre et d'une crise généralisée du logement ne sont pas seulement concernés via les problèmes de logements de leurs salariés mais sont souvent en prise directe avec le secteur de l'immobilier où ils exercent des activités de promotion ou de construction. Cette proximité va générer une conception globale de leur action intégrant une forte dimension économique et pragmatique qui explique le rationalisme présidant aux prises de positions et aux engagements.

Le premier de ceux-ci, au principe même de la création du PACT repose en effet sur le constat de la faiblesse de la construction neuve qui en exclut une grande partie de la population notamment la plus démunie et place l'alternative pour celles-ci dans la mobilisation des ressources du parc existant. L'objectif est dès lors de rechercher les moyens sinon de diversifier et d'augmenter l'offre accessible aux plus pauvres du moins d'améliorer leurs conditions actuelles de logement. De par son positionnement comme interlocuteur des problématiques relatives au logement ancien, le PACT est saisi de cas d'insalubrité constatés par les services sociaux qui se répartissent en trois catégories : les logements aménageables, les taudis irréparables et les cas de surpeuplement.

La première catégorie représente la majeure partie de l'activité du PACT qui peut mobiliser des prêts et des subventions du FNAH pour procéder à l'amélioration de l'état de ces logements, si possible avec le concours des occupants. Les deux autres catégories nécessitent des solutions de relogement adaptées, c'est-à-dire la mise à disposition d'une offre nouvelle de logements vacants. Ces deux volets de l'action du PACT sont à distinguer car, même s'ils relèvent tous deux de la même démarche originelle de lutte contre le taudis, leurs résultats aboutissent à des situations différentes pour les intéressés.

Dans le premier cas, l'intervention aboutit à un transfert dans un autre logement (il y a déplacement physique) alors que dans le second, elle aboutit à sortir le logement de sa situation de taudis en l'améliorant. Il est évident que l'analyse de l'offre ne peut se limiter qu'à la première modalité de l'action du PACT.

Bien que limitée dans sa portée, la nécessité d'une telle offre va constituer un domaine d'intervention mineur du PACT que la pénurie ambiante et l'absence d'alternative institutionnelle vont ériger en 'offreur' de solutions-logements pour les populations démunies dans l'agglomération lyonnaise.

Dans un premier temps cette offre va consister en la récupération de tout ce qui peut être transformé en un abri : combles, remises, greniers, usines, wagons, locaux industriels et locaux d'activité divers... qui sont repris, repeints, désinfectés, sommairement aménagés puis mis sur ce marché particulier. Dès 1948 des projets de décentralisation sont pensés, consistant à récupérer et aménager des logements situés à quelques 15 ou 20 km de l'agglomération lyonnaise (autrement dit en pleine campagne) pour y loger des vieillards ou familles nombreuses dont la présence à Lyon n'est pas indispensable, les logements ainsi libérés pouvant alimenter l'offre en direction des plus mal logés.

Quelques années plus tard, une décentralisation de l'action du PACT lui-même est engagée, installant des secteurs dans les arrondissements de la ville dans le but d'activer les campagnes de récupération des locaux aménageables, en profitant de la sensibilisation de l'opinion et de l'effet 'Abbé Pierre'.

La mise en état d'habitabilité de ces bâtiments et locaux non-habitables et non destinés à l'habitation devient ainsi dans les années 1950 un des secteurs prépondérants d'activité du PACT, progressivement encouragé par des financements para-publics notamment du CFF et du FNAH dans la continuité des mesures tendant à résoudre la crise du logement. Le bilan de ces premières années est toutefois dérisoire par rapport à la réalité des besoins.

Autant dans l'amélioration des logements existants l'action du PACT est importante et reconnue, autant dans la mise à disposition de nouveaux logements elle est tenue : 750 logements améliorés en 1953 contre seulement 16 créations de logements. Dans les deux années qui ont suivi, ces créations se sont montées à quelques 200 nouveaux logements aménagés dans des immeubles anciens, généralement de vieilles usines inutilisées de longue date et qui ne conviennent plus à un usage industriel du fait de l'obsolescence de leur équipement mais aussi et surtout du fait de leur localisation centrale dans l'agglomération. Fondée sur la faiblesse du coût d'acquisition et de revient de ces locaux, cette solution sera particulièrement développée à partir de 1957 où des modifications statutaires du PACT vont lui permettre de procéder à des acquisitions de plus grande envergure dont sortiront principalement les cités de transit d'Oullins, de Vénissieux, de Villeurbanne ou de Lyon.

Cette pratique de récupération va asseoir la caractéristique de ce logement sur une double spécificité : physiquement par la nature des locaux mobilisés et symboliquement par une inscription dans l'échelle résidentielle d'un objet dont le changement d'usage n'efface pas toute la connotation négative de friche, de désaffectation, de provisoire... Cette pratique s'inscrit par ailleurs complètement en dehors de la politique du logement (reconstruction et construction) par l'introduction d'un nouvel élément urbain dans le champ des solutions-logements, outrepassant les objectifs premiers de lutte contre le taudis. L'action du PACT aura ainsi contribué à instituer le logement ancien comme une catégorie des solutions-logements en direction des populations démunies et à se constituer comme le principal vecteur de mobilisation de cette offre nouvelle au plan local.

Dans un deuxième temps, devant l'insuffisance de cette offre de récupération, le PACT va lancer de nouvelles formes de logements, dans le cadre de la production de cités de relogement, qui viennent en complément de l'offre précédente pour constituer le substrat concret de la conception de 'l'habitat promotionnel' développée par l'association mais fortement répandue sous diverses formulations dans les esprits : un parcours balisé de sortie du taudis inhumain qui passe par un type d'habitat ancien médiocre puis de moyenne qualité et enfin de bonne qualité avant d'accéder à un logement neuf. La croyance en l'efficacité de la propédeutique sous-jacente à cette chaîne de promotion était telle que le PACT a été jusqu'à condamner les initiatives en direction des populations démunies relevant de la construction neuve, comme les cités d'urgence de l'Abbé Pierre qualifiées de 'taudis neufs'. Si la position s'assouplit par la suite du fait de son propre engagement dans cette production 'dont le but est de recueillir, à titre provisoire, les foyers qui devront brusquement quitter leur logement pour une raison grave de sécurité ou de salubrité', l'esprit n'en subsiste pas moins et ces cités de relogement gardent comme mission première la resocialisation des populations accueillies. Mais les réalisations sont limitées et les centres d'accueil sont littéralement débordés.

S'il est vrai que le PACT a été et reste un foyer d'idées, la réalisation de ces dernières s'est le plus souvent traduite dans la mise en place de structures ad hoc internes ou externalisées sous forme d'associations ou de sociétés, mais qui n'en restent pas moins rattachées institutionnellement et structurellement à la 'maison mère' dont elles partagent aussi bien les idées que les services communs (services techniques, administratifs, locaux...) et les relations aux autres acteurs.

C'est le cas des logements provisoires appelés 'les maisons du bon départ' dont l'idée, lancée en 1950, partait du constat que le nombre important de situations de sinistres frappant les vieux immeubles nécessite de se préoccuper de la question du relogement provisoire des occupants pour effectuer les travaux d'amélioration ou de démolition. L'évidence de cette préoccupation s'est manifestée notamment lorsque la municipalité de Lyon, surprise par l'évacuation d'un immeuble de la rue Dunois, s'est retrouvée avec une soixantaine de personnes à qui elle ne pouvait proposer un lieu d'hébergement temporaire. Le PACT décide d'engager une action pour accueillir temporairement ces populations dans des chalets préfabriqués provenant d'Allemagne et achetés au MRU grâce à des dispositions particulières autorisant un emprunt auprès de l'Etat couvrant le coût de la construction et amortissable sur 25 ans.

Il est prévu une trentaine de maisons que la Société coopérative d'HBM 'Clair Logis' a été chargée d'installer sur un terrain boisé acquis à proximité de Lyon puis de rétrocéder au PACT moyennant seulement le remboursement des annuités d'emprunt. Le PACT est donc à l'initiative de ces cités du Bon Départ qui sont devenues par la suite une association à part entière en 1952.

La démarche de l'Association des Cités 'Bon Départ' chargée de leur gestion illustre avec une rare clarté la conception promotionnelle et ses réalisations sont entièrement au service de cette resocialisation nécessaire avant un retour (peu probable) des populations accueillies à un mode de vie normal, à la 'civilisation'. Lors d'une réunion organisée par le CLAL^{note112} en 1951 et présidée par Claudius-Petit, l'objectif de ces cités est ainsi affiché : loger, réadapter, rééduquer avant le retour en société. D'où la volonté de restreindre leur accès à ceux dont le relogement est assuré dans un délai maximum de deux ans, l'association s'en assurant auprès de leurs employeurs ou des collectivités dont les demandeurs sont issus selon le cas.

Cette période est mise à profit pour 'inculquer aux hôtes de passage des notions de propreté, de vie pratique, de mise en valeur d'un mobilier si modeste soit-il, et par là, leur faire retrouver le sens de la dignité humaine'note113. Soulignant les échecs d'expériences similaires menées en France et ailleurs, notamment parce qu'il n'est pas facile de déplacer des personnes de taudis pour les mettre dans d'autres logements, loin de leurs habitudes de vie et de travail, séparées de tout ce qui faisait leur vie 'misérable', pour ensuite les replacer dans de nouveaux logements construits pour eux dans d'autres endroits de la ville, le ministre attirait l'attention de l'assemblée sur les risques d'une telle attitude.

Mais il s'agit pour le PACT d'une véritable mission que confirme quelques temps plus tard H.-P. Martin, président de l'Association des Cités Bon Départ. Il en expose les ressorts lors de journées d'études sur l'amélioration de l'habitat organisées par le PACT, rapportées dans la revue *Terres et pierres* : il s'agit de logements de dépannage prévus pour accueillir des personnes dont l'éviction a été prononcée pour des raisons d'insalubrité ou pour libérer des terrains nécessaires à des opérations plus importantes. Venant de taudis, le logement de transition qui leur est proposé se veut une première étape dans la propédeutique menant à l'acquisition du bon usage d'un logement : 'c'est là que nous voulons les éduquer, leur apprendre que tout de même il y a moyen de tenir une maison propre et je vous assure que ce n'est pas facile'note114.

Vu l'ampleur des besoins et l'absence de réponse publique, la solution 'cités de relogement' apparaît désormais comme une composante essentielle de la lutte contre le taudis, du moins pour le PACT qui n'hésite pas à

'considérer comme nécessaire la création, autour de Lyon, d'une véritable ceinture de cités de relogement, conçues comme des cités-jardins et où nous pourrions disposer de douze cents à quinze cents logements de caractère définitif quant à la conception, mais provisoire par la durée de l'occupation'note115.

En attendant, la première cité de relogement de la région lyonnaise, celle réalisée à Crépieux-la-Pape donne une idée de la nature de ces logements. Elle est constituée de 25 chalets en bois offrant 32 logements auxquels se rajoutent 12 logements aménagés dans d'anciens bâtiments, autrefois 'maison de maîtres' dont la symbolique est conservée car ces bâtiments restent affectés au logement du gardien et de sa famille, en charge aussi bien de la perception des loyers que du maintien du bon ordre général.

L'occupation de ces chalets est bien ciblée, avec l'aide de l'assistance sociale, sur les personnes rencontrant des difficultés, principalement des familles nombreuses : dès la première année, 140 enfants sont décomptés, nécessitant la construction d'une école à l'intérieur de la cité et l'installation de deux institutrices pour y assurer les cours. Pour celles qui le désirent, des parcelles à cultiver ont été mises à leur disposition en contrebas des maisons. Par ailleurs, les chalets sont meublés et entièrement équipés.

La cité de relogement de la Duchère est la deuxième réalisation du PACT. Dans une propriété acquise par le CLAL, 'il y a un château et à côté de ce château, de très grandes dépendances, anciennes écuries vastes autant que fastueuses, de grandes remises, de grands logements assez succincts pour loger le personnel. Ce sont ces logements que nous allons aménager et une partie du château pour en faire 26 logements'note116 constituant cette deuxième cité de relogement.

Au-delà des 'aménités' tenant à la nature même des locaux récupérés, des problèmes de fonctionnement surviennent très rapidement : problèmes de chauffage, de déséquilibre budgétaire des familles, de scolarisation, gestion globale de la cité (squatters, sorties vers le parc 'normal'...). C'est seulement au premier trimestre 1953, (c'est-à-dire alors que la cité de la Duchère est presque entièrement occupée avec la présence de 24 familles) que le CLAL pense à engager des travaux d'amenée d'eau potable dans les logements. Le raccordement au réseau urbain n'étant pas d'actualité, c'est un moyen alternatif et spécifique qui est mobilisé : 'un groupe surpresseur de 6 CV'. Lorsque l'aide au relogement d'occupants de logements insalubres se traduit dans leur installation dans une cité n'ayant pas l'eau potable, on peut se poser des questions sur le

fonctionnement d'une telle filière, à moins que les objectifs véritables de cette aide ne soient pas l'amélioration des conditions d'habitat desdites populations.

L'imperceptible déplacement des objectifs de secours aux personnes en péril vers l'encadrement 'total' de populations type avec l'aide de l'assistance sociale contient toute l'ambiguïté du projet de ces cités qui semblent déborder leur vocation initiale (offrir une solution de relogement temporaire dans le but de faciliter le déroulement des opérations d'aménagement) et se transformer en instrument de gestion des populations démunies.

Le FNDSA s'inscrit en parallèle de cette action du PACT mais sur un fondement plus explicitement religieux de l'aide aux plus déshérités^{note117}. Créé en 1950 avec l'objectif d'abriter, ne serait-ce que de manière rudimentaire, les sans-abri, de leur offrir la soupe et de les aider à retrouver un logement et un travail, l'Association du Foyer des sans-abri apparaît comme l'autre tentative de mobilisation de la charité lyonnaise en ces années de crise aiguë du logement.

Le premier local qui allait servir d'asile de nuit ouvre ses portes la veille de Noël et signe le démarrage des activités du FNDSA, sous la houlette de Gabriel Rosset, véritable fondateur du foyer et qui en restera le principal animateur jusqu'à sa disparition en 1974. Face à la gravité de la situation, les moyens tirés principalement de la charité s'avèrent insuffisants couvrant parfois juste les besoins de fonctionnement de l'asile alors que les demandes d'hébergement affluent et que les hivers emportent sur leur passage leurs lots de victimes. On arrive toutefois en 1953 à augmenter la capacité d'accueil du foyer qui se vit surélever de deux étages supplémentaires.

L'appel à d'autres sources de financement, notamment des collectivités locales, demeurera jusqu'en 1954 sans réponse, le Conseil Général arguant quant à lui du caractère religieux du FNDSA et des risques que le manque de compétence en matière de construction pourrait faire courir aux éventuels occupants de constructions édifiées par ce dernier. Aussi le FNDSA se contentera dans ce premier temps (comme le PACT) de solutions relevant de la requalification de l'existant et de friches urbaines (maisons de maîtres, usines, couvents désaffectés...) en abris provisoires pour une infime partie de ceux qui se retrouvent à la rue, en particulier des célibataires.

Le 13 mars 1953, à l'invitation du MLAL et du FNDSA, l'Abbé Pierre donne une conférence à la bourse du travail où il fait part de son expérience puis visite l'asile de nuit de la rue Dumoulin. C'est alors que prend forme l'idée d'étendre aux familles ce type d'offre d'hébergement jusque là limitée aux célibataires. Elle se concrétise dans la mise en place du Comité lyonnais de secours d'urgence au sans-abri et mal logés, également appelé Comité (ou Dépannage) Abbé Pierre et dont les activités sont focalisées sur l'accueil des familles dont les dossiers sont étudiés et les démarches effectuées ; tout cela en liaison avec le FNDSA qui s'efforcera de mettre à la disposition de ce Comité des maisons de dépannage pour familles, à l'instar de ce qu'il propose lui-même aux isolés.

De sa création à la fin 1954, le FNDSA a ainsi enregistré quelques réalisations dont la communauté de références avec les actions du PACT ne présente aucun doute. Le principe des cités de relogement est mis en oeuvre ici aussi en réponse à une urgence sociale qui ne souffre ni d'attendre ni de tergiverser sur la qualité des matériaux ou de l'implantation des locaux qui sont avant tout des 'abris', autrement dit un moyen de protection contre le froid et la rue. Conjuguant dans le même temps la récupération et le réaménagement d'immeubles ou d'usines vétustes correspondant à ce besoin d'urgence et la construction de chalets neufs, le FNDSA se place sur le même terrain que le PACT, contribuant à augmenter et à ancrer le logement ancien comme source mobilisable d'une offre de logements en direction des plus pauvres. Mais la cible est plus explicitement pensée dans un projet plus global : la vocation d'accueil du Foyer et la naissance du Comité Abbé Pierre chargé du recueil des demandes des familles en ont fait une caisse de résonance de la détresse des sans-logis. Aussi les solutions recherchées s'orientent-elles vers l'acquisition de propriétés et de préférence vers celles qui, comprenant des bâtiments et des terrains, permettraient, en plus de la transformation et de

L'aménagement des bâtiments en un maximum de locaux habitables, l'édification de chalets neufs sur les terrains. Ce sont ces chalets, dont le nombre était plus ou moins élevé selon le terrain, que le PACT avait dans un premier temps qualifié de 'taudis neufs', avant d'y recourir lui-même. Dans un premier temps, le FNDSA inscrit sa démarche et son offre de logement dans le cadre d'une mission d'urgence philanthropique : sortir du taudis et des bidonvilles les familles miséreuses, accueillir et abriter les sans-logis. La nécessité de construire des logements d'urgence repose sur l'analyse de la situation du logement et du constat de l'absence d'alternative pour les plus pauvres.

L'absence de lien direct et explicite de cet engagement avec les priorités des pouvoirs publics, en particulier avec la question du relogement des occupants dans le cadre des démolitions d'îlots insalubres à laquelle le PACT avait raccordé son action, explique pour une part le soutien plus que timide des collectivités locales aux premières réalisations de l'association du FNDSA, orientées essentiellement vers les célibataires.

A partir de 1954 et de la prise en compte des problématiques de relogement des familles entières mises à la rue par suite d'expulsion, de sinistre ou de péril imminent, les rapprochements se font sentir et les subventions municipales et départementales permettent d'accélérer le mouvement des réalisations : une ancienne teinturerie située en face du Pont de la Boucle dans le premier arrondissement est achetée et aménagée en foyer d'accueil pour femmes et enfants ; une propriété est acquise à La Mulatière avec une grande maison aménagée en 30 logements et un parc accueillant une dizaine de chalets ; une opération similaire est menée au Point du Jour dans le cinquième arrondissement avec à la sortie une cinquantaine de logements ; des chalets de deux ou trois logements, parfois en groupes plus importants sont montés un peu partout dans l'agglomération lyonnaise, à Vaulx-en-Velin, Rillieux, Sainte-Foy-les-Lyon, Saint-Priest, Villeurbanne...constituant de véritables cités.

Les produits-logements mobilisés par le FNDSA sont variés, allant de la récupération-transformation de l'existant à des innovations y compris dans les procédés de construction, en passant par les baraquements utilisés au gré des opportunités d'acquisition et de la disponibilité de terrains où les installer. L'essentiel de son intervention s'articule pour autant autour de la promotion de chalets, d'abord sommaires et en bois puis de plus en plus améliorés et en mi-dur.

La récupération-requalification de l'existant touche aussi bien des maisons bourgeoises dont le réaménagement permet de donner un grand nombre de logements à la fois (de 10 à 20 et jusqu'à 40 logements) que des friches industrielles (une ancienne teinturerie réaménagée en foyer de dépannage pour certaines familles ou des femmes isolées) ou encore des voitures de l'OTL (Omnibus et tramways de Lyon) aménagées pour accueillir ponctuellement des familles en grande urgence.

Les chalets en bois ont été au départ construits, à la demande de G. Rosset, par M. Carton, menuisier proche du Foyer, pour les sortants des bidonvilles. De type 'chalet de montagne', ces petits logements de fortune seront montés un peu partout dans l'agglomération lyonnaise sur les terrains donnés ou prêtés au FNDSA ou encore acquis par lui.

Si dans un premier temps la réaction de certains professionnels à ces constructions quelquefois qualifiées de 'chalets Carton', de taudis neufs ou de prétaudis, s'attache essentiellement à leurs caractéristiques médiocres en termes de confort et de sécurité, les améliorations apportées à la conception et à la réalisation de ces chalets ont toujours été le résultat de compromis entre quantité et qualité. Ce dernier élément contient un des enjeux majeurs à savoir la longévité de ces constructions. Pour ce faire, un architecte, M. Salagnac met au point un chalet type en bois qui concilie rapidité de construction, faible coût et confort relatif.

Pendant toute la durée de la foire de printemps de Lyon en 1955, un chalet type est exposé près du Pont Lafayette pour montrer qu'il est possible de réaliser, à un prix relativement très bas, des constructions répondant aux besoins essentiels d'un ménage en quête de logement. La présentation qui en est faite est la suivante : 'le chalet d'une superficie totale de 40 m² est divisé en trois pièces : une salle de séjour de 3.6*3.6

m² et deux chambres de chacune 3.6*3 m. Il y a en plus l'entrée et les W.C. qui totalisent 3*1.2 m. Chaque pièce est éclairée par une croisée avec volets extérieurs.

Dans la salle commune se trouve un évier avec eau courante et égouttoir. La cheminée traversant le plafond et la toiture est en tôle galvanisée à double paroi [...]. Le sol intérieur des trois pièces est en parquet peint, le sol des W.C. et de l'entrée est en béton et ciment^{note118}. Cette présentation ne peut cependant être réellement appréciée que par rapport à une occupation effective, les demandes au Foyer étant constituées pour une large part de familles nombreuses et la suroccupation constituant une des causes principales de l'insalubrité. La précarité de cet édifice est tout inscrite dans cette précaution de l'architecte de fixer le sol du chalet aux murettes en béton qui servent de fondation, 'précaution [...] indispensable eu égard à la légèreté du chalet pour que celui-ci ne risque pas d'être emporté par le vent'.

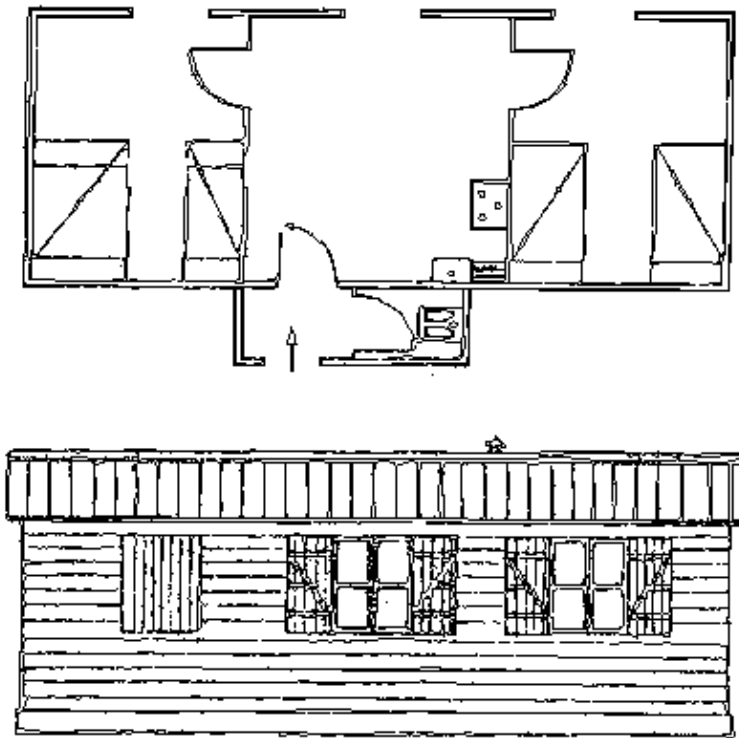


Figure n°7 : Chalet type de dépannage en bois dit chalet Salagnac

Source : *L'Arche*, n°5/1955

En attendant de trouver de nouvelles solutions à la crise du logement, ces chalets sont étudiés et conçus pour durer théoriquement 20 ans, avec possibilités d'améliorations supplémentaires dans les cas où une installation définitive y serait envisagée (par exemple remplissage des vides intérieurs des murs et du dessus de plafond par de la laine de verre). Par contre, l'idée forte selon laquelle ces chalets seraient démontables et remontables et qui fonde tout le discours sur l'absence de risques liés au terrain d'implantation, est assez rapidement remise en question face aux difficultés observées, le bois n'ayant pas résisté (fendu ou cassé) lors des premières tentatives de démontage.

Les maisons-ballons encore appelées maisons-coupoles résultent de la transposition dans le domaine de la construction de procédés industriels de constructions mécanique sur coffrage pneumatique, et ceci dans le cadre de la recherche de moyens de production rapides et peu coûteux. En l'occurrence, 'le procédé consiste à réaliser des bâtiments en béton moulé, en utilisant [...] comme coffrage intérieur un demi-ballon en caoutchouc hémisphérique de 6 ou de 9 mètres de diamètre, solidement amarré sur une plate-forme en

maçonnerie servant de base à la construction'. Le résultat est un monolithe en béton ayant la forme d'une demi-sphère dont l'intérieur est aménageable de même que les abords extérieurs par des terrasses, auvents...qui en agrémenteront l'aspect architectural global quelque peu inhabituel.

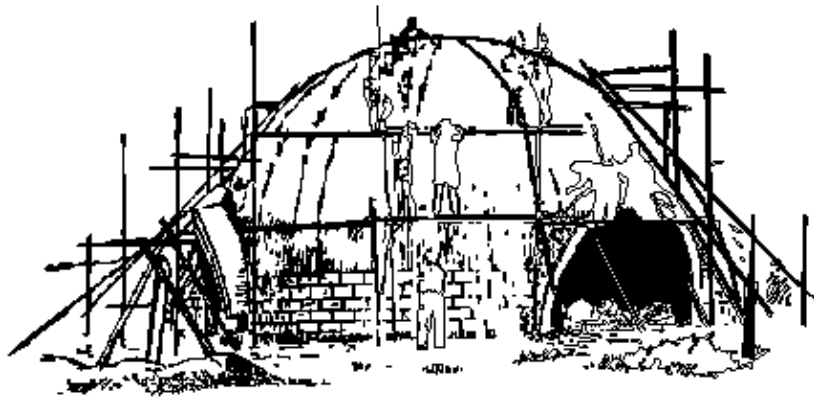


Figure n°8 : Moulage d'une maison-ballon

Source : *L'Arche*, n°5/1955

Le principal avantage, outre la rapidité d'exécution et les qualités techniques (isolation, étanchéité, stabilité...), en est le coût de revient inférieur de l'ordre de 40 à 70% par rapport aux constructions traditionnelles. Cinq de ces maisons formant une petite 'cité-ballons' ont été édifiées par le FNDSA pour la première fois à Brignais, sur un terrain un peu à l'écart de l'agglomération. A l'inauguration de la cité, outre le représentant du FNDSA, M. Rosset, le maire de Brignais et les nombreuses personnalités qui les accompagnaient, une foule nombreuse et curieuse attirée par ces coupoles à la 'forme inattendue, agrémentée des couleurs les plus vives, des jaunes, des bleus, des blancs'. Offrant un certain confort et surtout de la place, ces maisons semblent répondre, à en croire les premiers bénéficiaires, à toutes les attentes d'un ménage.

Le recours aux baraquements est ponctuel et celui de Kruger symbolise un peu ce type de produit. Il s'agit d'un grand baraquement de 30 mètres par 6, acheté à l'administration des Domaines chargée de la vente des baraquements militaires. Installé sur un terrain de 50 mètres par 10, au croisement des rues Kruger et Décorps à Villeurbanne, qu'un membre du Comité Abbé Pierre avait à titre gracieux et provisoire mis à sa disposition, ce baraquement est aménagé en 5 logements destinés à accueillir des familles. Elles y trouveront un abri dont le provisoire tient autant à ses caractéristiques propres qu'au statut du terrain qui l'accueille.

La reconnaissance de la nature intrinsèquement précaire de ces produits-logements (liée à l'urgence et au manque de moyens) par le FNDSA d'une part, l'absence de toute conception idéologique instrumentalisée par les acteurs politiques (seule l'exigence de charité sous-tend cet engagement) d'autre part permettent d'appréhender, dans un premier temps, cette intervention dans une dimension purement conjoncturelle que ne portent ni un projet de resocialisation ni une volonté de gestion politique des populations en question. Si le PACT s'est inscrit dès le départ dans cette optique de conjuguer son action avec celle des collectivités locales dans la conduite de la régénération et du développement urbain, le FNDSA n'effectuera ce virage que quelque temps après, le temps de se rendre compte de la difficulté d'agir dans la ville en parallèle de l'action publique sans en adopter les priorités. Les inerties spatiales ont en effet des fondements sociaux dont l'expression première est bien souvent politique.

Si ces deux organismes, le PACT et le FNDSA, véritables institutions et symboles de la philanthropie lyonnaise ont plus ou moins totalement investi cet espace, les édiles lyonnais qui les soutiennent plus ou moins tardivement dans leurs activités ne sont pas en reste et comptent à leur actif quelques tentatives qui,

tout en s'inscrivant dans la même forme (le logement d'urgence) n'en dévoile pas moins un esprit autrement pragmatique.

La cité de relogement de la rue du Dauphiné en est un des rares exemples. Dans une délibération du 24 juillet 1950, le Conseil municipal de Lyon décide du financement d'un programme de construction de logements destinés notamment à la réinstallation des occupants des immeubles communaux situés rue Garibaldi et rue Paul Bert, immeubles menaçant la sécurité publique et dont la démolition doit être envisagée. Un emplacement fut trouvé dans la rue du Dauphiné, sur un terrain militaire qui dépendait du Fort Montluc et que la ville de Lyon a acquis en 1929.

L'avant-projet élaboré par M. Faure, architecte, prévoyait la construction de 100 logements 'minima' d'urgence (avec 10 logements de 3 pièces, 12 de 2 pièces et 78 d'une pièce), sur un schéma de construction analogue à celui des Etats-Unis de Tony Garnier que des raisons financières vont réduire à sa plus simple expression. Face à la médiocrité des façades et du projet en général, l'architecte en chef de la ville de Lyon, pour qui on ne peut qualifier une telle construction que de 'pré-taudis' dont malheureusement il n'y a que trop d'exemples, prévient que l'édification de tels immeubles ne pourrait se concevoir que sur une période très courte afin de loger des personnes sans-abri.

Les réserves importantes émises lors de la réception provisoire des travaux vont lui donner raison : parquets gonflés du fait de l'humidité, problèmes de joints, de plomberie, de carrelages, d'équipement des toilettes... autant de problèmes qui subsisteront jusqu'à la réception définitive des travaux en 1953, les solutions devant être trouvées et les réparations définitives effectuées une fois que les futurs occupants auront chauffé et ventilé les pièces ! La typologie définitive a évolué et les logements vont du 2 au 4 pièces (quelques-uns) avec des surfaces réelles, à défaut d'autres éléments d'appréciation, de 29 m² pour le 2 pièces, 42 à 47 m² pour le 3 pièces et de 58 à 59 m² pour le 4 pièces. Une deuxième tranche, portant sur 72 logements a alors été rajoutée au projet, avec les mêmes caractéristiques. A la réception des travaux en 1954, les mêmes réserves que sur la première tranche ne laissent plus de doute sur la tolérance (même implicite) du maître d'ouvrage sur ces malfaçons et donc sur la nature profonde de son projet.

3- Spécificités locales et système d'acteurs

La satisfaction des besoins, sélective à l'échelle nationale et dans la réglementation, se traduit localement de la même manière par l'exclusion des plus démunis. L'agglomération lyonnaise fait cependant figure de laboratoire sinon de précurseur en matière d'initiatives d'aide au logement des populations défavorisées.

L'agglomération lyonnaise comme toutes les grandes agglomérations de l'après-guerre se situait dans un contexte juridico-politique particulier caractérisé par la maîtrise étatique des principaux instruments de gestion de la ville. En effet, une loi de Vichy de 1941 substitue à la liberté communale qui prévalait jusque là une mainmise de l'Etat sur la conduite des activités d'aménagement et de construction, à travers ses services déconcentrés.

Sa forte croissance urbaine d'après-guerre semble se faire hors de toute politique d'ensemble, au gré des opportunités du développement urbain. Face à ce dirigisme étatique qui se traduit dans une maîtrise, formelle seulement, des instruments de planification, il se développe une attitude pragmatique des autorités locales. La compréhension de la politique urbaine, au sens de pratiques gestionnaires de l'espace urbain est donc à rechercher, non pas dans les textes de lois, qui réglementent certes le cadre d'action général, ni même dans les pratiques 'hégémoniques' des services de l'Etat, mais dans les rapports plus ou moins conflictuels entre le local et le niveau central. L'action locale est certes contrainte, enserrée dans des limites, mais c'est justement pour cela que l'audace politique d'une action débordant ce cadre exprime de manière très forte les orientations et les choix locaux. La marge de manoeuvre limitée donne aux choix effectués un caractère prioritaire et fondamental.

Dans le domaine du logement, les engagements politiques se traduisent principalement dans le soutien apporté aux organismes producteurs de logements sociaux mais transpirent également en négatif des opérations d'aménagement urbain visant notamment à préparer le développement de l'agglomération. Ces choix et engagements sont pragmatiques en ce sens qu'ils ne font pas l'objet d'une planification formelle. Aussi ne peut-on en rechercher les traces dans une analyse directe des grandes options du développement urbain et de la planification locale mais dans l'analyse du système d'acteurs qui se structure autour de l'offre de solutions spécifiques pour les exclus du marché classique du logement.

La production de logements spécifiques est caractérisée dans ces années par la prédominance de deux acteurs majeurs dans l'agglomération lyonnaise. Il s'agit *d'une part* du Pact qui, en constituant un véritable réseau d'intervention et en se positionnant comme relais de l'action des différents intérêts potentiels (entreprises, municipalités et aussi ... des populations démunies ?), est véritablement à la base de la structuration d'un système d'acteurs dans la production et la gestion du logement spécifique et *d'autre part* du FNDSA, qui vont fédérer les initiatives locales autour de projet de constructions et de véritables programmes d'aides au logement des plus démunis.

L'Etat et les pouvoirs publics dont l'importance n'est pas tant proportionnelle à l'activité qu'à leur interpellation face à des difficultés de tous ordres (financement, réglementation, impulsion ou incitation..., toutes choses qui leur sont dans le même temps déniées dans le cadre de la production du logement 'normal'^{note119}), interviennent en tache de fond quant à l'organisation et à l'encadrement réglementaire de ces institutions qui sont dans le même temps le révélateur de leurs faiblesses et un interlocuteur légitime adossé à une opinion (et un problème) de plus en plus sensible.

La position des interlocuteurs et en l'occurrence du PACT est claire : moins d'Etat et d'interventionnisme sauf pour libérer les initiatives individuelles des carcans réglementaires entourant la production de logement en général, par exemple en levant le blocage des loyers et en les revalorisant ou encore en favorisant la rentabilité de l'investissement immobilier. Le lien avec la cause des mal logés semble entendu : favoriser la relance de la construction, c'est permettre un développement de l'offre et donc, à terme, assurer l'accès de tous à un logement, y compris les plus pauvres, en cohérence avec sa conception d'un habitat promotionnel à caractère propédeutique. Il s'agit donc de rétablir la fluidité du marché du logement comme solution à la crise en relançant l'investissement par une revalorisation de sa rentabilité^{note120}.

Cette bipolarisation, entre niveau central et niveau local, puise sa légitimité dans l'absence d'espace politique pour des municipalités dont la préoccupation, face à une croissance démographique importante, est de trouver des solutions en urgence et d'abord pour leurs 'meilleurs' administrés. Leurs instruments principaux vont être les organismes HLM dont elles ont la tutelle et la procédure d'attribution comme principal outil de gestion du patrimoine social.

Pour les populations démunies dont elles ne s'occupent qu'en dernier lieu et seulement lorsque des circonstances particulières placent ces dernières dans une certaine visibilité sociale, par exemple par l'occupation d'espaces sur lesquels portent des enjeux d'aménagement, des acteurs comme le PACT interviennent comme un relais des préoccupations éditaires ou un tampon dans des processus d'aménagement parfois trop agressifs. Plus précisément, le PACT représentait au départ plus les intérêts du patronat lyonnais (CLAL, GSHH... représentants le patronat sont aussi les principaux collaborateurs institutionnels du PACT jusque et y compris dans son conseil d'administration) et de l'Etat, solidaire de toute mesure pouvant aider à la résolution de la crise du logement et dont l'influence se fait sentir à travers la maîtrise des structures de financement comme la CAF, le FNAH, la CDC, le CFF ... ou encore la réglementation.

Ce système tripartite (patronat, Etat, associations représentées en l'occurrence ici par le PACT) est une constante de l'intervention publique en direction des plus démunis. Le contexte d'urgence et des conceptions partagées quant au logement de ces populations amènent naturellement à souscrire à la division sociale de

l'espace urbain lyonnais et à y conformer les choix de localisation et d'implantation. Ces conceptions sont globalement celle du PACT relative à l'habitat promotionnel et aux actions de resocialisation qui l'accompagnent. Elle permet de saisir le statut différentiel des espaces centraux et périphériques dans une acception homothétique de celles des populations 'normales' et 'asociales' : l'affinage du centre se fait, quel qu'en soit le motif apparent, en direction d'espaces particuliers dont le choix et l'occupation sont avalisés par l'ensemble des acteurs participant à ces opérations (accord tacite des municipalités, prêts et aides de l'Etat et du patronat...).

Le consensus autour de cette conception très largement partagée se raccorde avec la réalité du développement urbain dont la caractéristique centrifuge est une tendance lourde et inertielle, alimentée par l'ensemble des intervenants de la sphère du logement. Les populations 'victimes' de ces pratiques font l'objet de cette gestion particulière. La veille sociale que pratique une certaine opinion publique est en réalité le seul garant des limites de cette prise en charge particulière qui est d'ailleurs loin d'être satisfaisante.

L'intervention d'acteurs spécialisés dans cette gestion des populations précaires est donc un élément de régulation fondamental qui remplit une triple dimension : socio-politique, symbolique et urbaine :

-

socio-politique en ceci qu'il s'agit d'un affichage symbolique de l'action d'acteurs publics face au problème des plus démunis et donc une manifestation de la solidarité nationale oeuvrant à leur relogement et leur rééducation en vue d'une future réinsertion sociale ;

-

symbolique en ceci que la désignation des populations préalable à leur relégation établit une ligne de démarcation sociale avec son pendant spatial et territorial dont le franchissement est définitif sous réserve d'une sorte de purification sociale (ou resocialisation). La stabilité de cette configuration est garantie par la puissance publique qui, dans sa mission de protection et de veille, doit mettre la société à l'écart des populations 'dangereuses' et en assurer la surveillance par les moyens appropriés ;

-

urbaine en ceci qu'elle permet et facilite la poursuite du développement urbain par la prise en charge des coûts induits (notamment sociaux et humains) tout en renforçant les processus de division socio-économique de l'espace urbain et la relégation des populations défavorisées dans les fractions les plus misérables du parc, dans ce qui constitue le plancher résidentiel. Au besoin, lorsque ce plancher doit disparaître pour des raisons diverses (trop forte visibilité sociale nuisant à l'image de la ville, obstacle aux grandes opérations d'aménagement et de développement urbain, de restructuration ou de régénération...), un substitut doit y être trouvé soit dans les niveaux immédiatement supérieurs dans la hiérarchie des valeurs résidentielles soit dans la mise en place d'une offre nouvelle qui en tiendra lieu. C'est le cas ici des cités de relogement du PACT.

Cependant, les acteurs directement concernés par ce type d'offre sont les municipalités qui, dans le cadre de la conduite d'opérations d'aménagement nécessitant de lever des obstacles immobiliers, se retrouvent en devoir d'en reloger les occupants. Certaines entreprises notamment celles dont le personnel rencontre des difficultés de logement y sont également intéressées, d'autant plus qu'elles n'ont rien prévu et ne veulent pas non plus s'engager dans la construction ou la gestion de leurs propres structures d'hébergement. Quant à l'Etat, maître de la définition des politiques du logement, il ne peut que bien voir et encourager les mesures nouvelles tendant à alléger ses préoccupations en la matière.

Ces acteurs se rencontrent dans un contexte particulier caractérisé par une pénurie de logements, des difficultés d'approvisionnement en matériaux de construction et en main d'oeuvre, et une reconstruction sélective et homéopathique. Si l'initiative du PACT découle des mêmes constats, le développement de son

action n'a pu se faire que dans une sorte d'accommodement avec les préoccupations des principaux acteurs intervenant dans ce domaine. Ces derniers trouvent dans l'association avec le PACT un moyen d'affichage politique au niveau local de leurs engagements. Dès le départ, le PACT condamne l'intervention directe de l'Etat dans la construction, la reconstruction ou la gestion de logements autres que ceux qui lui incombent : monuments publics, hôpitaux, ouvrages d'art, voies de communication, le logement de ses agents (police, armée, fonctionnaires...). Au-delà, son rôle doit se limiter à inciter et à orienter l'initiative privée. La participation financière du patronat à la lutte contre la crise du logement mobilise les ressources habituelles : apports de capitaux, compléments d'emprunt, bonification de taux d'intérêt, fourniture de moyens matériels et techniques...

Ces positionnements sont valables dans le champ global de la production de logements. Le PACT intervenant quant à lui sur un secteur précis et limité à savoir le logement des populations démunies, doit conjuguer la mobilisation de ces divers moyens dans le respect des intérêts des autres et la poursuite de ses propres objectifs.

4- Offre spécifique et effets de recomposition socio-spatiale

La localisation périphérique de l'offre de logements spécifiques (baraquements provisoires et cités de relogement) est à mettre en regard de celle des problèmes qui en sont à l'origine. Les baraquements provisoires du MRU ont été édifiés pour faire face à la pénurie, offrir un abri temporaire à des populations déplacées du fait des destructions de guerres ou de démolitions commandées par l'insalubrité et le péril.

La concentration démographique dans la ville centre y concentre l'essentiel de ces problèmes et l'observation de la domiciliation antérieure et des caractéristiques sociales des occupants de ces baraquements dessine un transfert centrifuge de populations défavorisées dont on ne sait si les limites tiennent à l'offre elle-même ou à une résistance à cette mobilité forcée. L'absence d'alternative pour la plupart des ménages et le contexte de pénurie généralisée tendent cependant à relativiser toute forme de résistance non-accompagnée de propositions réelles. Or celles-ci sont principalement le fait des pouvoirs publics et de leurs institutions satellites dont émanent l'offre de baraquements provisoires et de chalets en cités de relogement. Les raisons véritables à l'origine de ces dernières ne sont d'ailleurs pas occultées dans les présentations que le PACT a pu en faire : permettre de reloger des populations occupant des maisons 'qui doivent être démolies pour libérer des terrains où l'on doit faire des choses neuves et plus importantes, qui seront plus rentables et permettront de loger plus de monde'^{note121}.

L'idée d'édifier une véritable ceinture de cités autour de Lyon est symptomatique de la subordination de cette offre aux problématiques du développement urbain et du réaménagement de la ville.

S'il y a besoin d'une ceinture entière de ce genre de cités, c'est que les besoins en relogement à prévoir du fait de la régénération de la ville sont immenses. Et comme l'on sait que ces déplacements ne sont presque jamais suivis de retour, cette ceinture apparaît comme une ceinture-réserve, recueillant ceux dont la ville ne veut plus en attendant de trouver une solution ailleurs, sûrement un peu plus loin.

Si l'impact de ces relégations peut paraître relativement faible sur la zone restructurée (centre ville par exemple), il n'en est pas de même sur le territoire d'accueil des populations déplacées, principalement du fait des phénomènes de représentation et d'image directement perceptibles mais aussi du fait de la mise en place d'un 'précédent' qui trace en quelque sorte une voie (y compris au sens physique du terme) de relégation que d'autres opérations pourront emprunter ou reproduire ailleurs.

L'impact de cette production, en général modeste, sur le territoire 'd'accueil' est généralement relativement faible car elle s'inscrit dans une structure socio-spatiale existante qui en assure avec plus ou moins de réussite une certaine unité et continuité. Ce sont en effet ses caractéristiques de départ qui conditionnent les évolutions ultérieures dans le sens du maintien, d'une revalorisation ou d'un déclassement par rapport aux espaces

environnants. A moins que le changement ne se fasse dans le sens d'une amélioration, l'interaction entre le nouveau logement spécifique et son environnement va se réduire à une tension permanente visant à conserver au moins le statu quo et éviter toute dégradation autant de l'image que de la réalité de cet environnement. Si ce dernier n'arrive pas à circonscrire, à digérer ou à reléguer cet habitat spécifique, celui-ci peut au contraire y exercer une influence avec des effets négatifs très rapidement cumulatifs, assimilant à terme le reste à ses propres caractéristiques. Dans le cas où cet environnement ne serait porteur d'aucun enjeu politique ou socio-économique, la présence et même la prégnance du logement spécifique suscitera au plus l'indifférence des acteurs publics.

L'implantation de ces logements spécifiques est donc un marqueur ségrégatif fort qui ne bouleverse cependant pas le paysage local quant à la répartition générale des populations. L'échelle d'intervention y étant relativement circonscrite, les véritables enjeux de ces transformations pourraient mieux s'appréhender dans une analyse plus fine des contextes de proximité, par exemple à l'échelle du quartier. Mais l'absence de données à cette échelle oblige à se contenter d'esquisser une approche au niveau global de l'agglomération. Celle-ci est en réalité le niveau pertinent d'appréciation de ces phénomènes car la tendance séculaire d'affinage du centre des centres urbains qui y est à l'oeuvre se construit et se nourrit aussi de ces avatars de l'offre publique de logements urbains.

Conclusion : Trajectoires socio-résidentielles et marquages territoriaux

Jean-Luc Pinol, dans son étude basée sur l'analyse des listes électorales de 1936, esquisse une typologie de l'espace socio-politique lyonnais recoupant une distribution fine des catégories sociales, donc de l'habitat. Les trois espaces urbains qu'il distingue à savoir la ville dominante, la ville moyenne et la ville nouvelle, périphérique, sont fortement ségrégés dans une agglomération

'où la rénovation urbaine n'a pas encore détruit les strates les plus anciennes du bâti'

note¹²². Il introduit ainsi dans la distinction dichotomique classique centre-périphérie, une ville intermédiaire, moyenne, tampon.

Contrairement à la hiérarchie sociale localisée au coeur de la hiérarchie urbaine, les 'travailleurs manuels', les nouveaux arrivants dans l'agglomération, éprouvent souvent des difficultés à s'intégrer à la société urbaine.

Cette exclusion se manifeste notamment dans leur soumission aux aléas des mutations de l'habitat et se traduit dans une certaine mobilité spatiale, les amenant des interstices de la ville centre aux nouvelles formes d'habitat qui se mettent peu à peu en place dans sa périphérie : 'l'agglomération lyonnaise reste fidèle à une mobilité plus traditionnelle, où déplacement spatial, changement fréquent de domicile, et donc carrière urbanistique complexe demeurent le lot des plus défavorisés' note¹²³.

Cette carrière résidentielle 'forcée' est appréhendée dès les années 50 en termes d'évincement et d'élimination de l'espace urbain central des faibles par G. Malignac^{note124} qui y perçoit un des processus amenant à la formation d'un sous-prolétariat urbain qui correspond assez largement à ceux que l'on désigne à travers le terme de populations défavorisées.

La distribution des groupes sociaux est alors bien nette et les processus de desserrement observés sont une étape supplémentaire dans la relégation des populations pauvres (dans l'hypothèse où cette ségrégation-relégation a toujours opéré). Relégation à prendre au sens non pas d'un espace circulaire géocentrique (du centre vers la périphérie en passant par le péricentre et les couronnes successives) mais dans le rapport à l'occupation de l'espace valorisé dont la compétition s'organise de manière fine et à une échelle souvent très localisée, qui correspondrait plus à la pratique habitante de l'espace vécu, du quartier. Néanmoins ce qui transparaît des données globales, ce sont bien évidemment les phénomènes généraux qui semblent structurer depuis bien longtemps la physionomie de l'agglomération lyonnaise. L'approche par grandes

masses donne une vision dichotomique simpliste mais réaliste de la répartition des populations, de même que l'évolution de leur place dans l'espace urbain.

L'ouest de l'agglomération a toujours été le domaine des réserves foncières plus ou moins bien protégées d'une exploitation intensive par les difficultés d'accès. En fait, c'est la nature de la possession foncière elle-même qui est la garante de cet état de fait. Les grandes propriétés de l'ouest ont été investies très tôt dans le 20^{ème} siècle par la bourgeoisie lyonnaise, poussée à quitter le centre-ville sous la pression du développement des affaires. Le développement des transports, en particulier de l'automobile, a facilité ce transfert de résidence dans la banlieue et la grande banlieue qui deviennent ainsi les zones de résidence privilégiées des familles bourgeoises^{note125} (la Croix-Rousse, Caluire et Cuire, et plus généralement l'ouest et le nord de l'agglomération).

Une telle 'vocation' ne permet pas au petit capital d'investissement et encore moins aux organismes publics de logement de s'y implanter. D'ailleurs l'agrément naturel des coteaux, patiné de cette occupation bourgeoise, a définitivement forgé une identité de lieu qui se traduit directement dans les valeurs foncières. L'absence d'industries ou d'autres activités de production 'concrète', de fabrication peut effectivement se fonder sur les difficultés du site, ce type d'activité consommant par essence de grandes étendues d'espace, de préférence à proximité des axes de circulation et d'accès facile.

Mais il est à noter que le problème se pose autrement pour l'habitat, qui n'a pas pour autant pénétré, tout au moins dans sa version populaire, sociale, ce secteur de l'agglomération.

L'argument de la difficulté d'accès, y compris aux entreprises de bâtiment, est mis en doute par P. Dumolard^{note126} constatant que c'est justement lorsque les techniques d'urbanisme sont devenues les plus efficaces que la dissymétrie Est-Ouest s'est accentuée. Il y a, en effet, au-delà du problème du relief, la 'barrière' que constitua pendant longtemps 'un ensemble de propriétés bourgeoises et ecclésiastiques'.

La distance par la propriété est la plus symbolique de la division sociale (cf. l'acception marxienne des classes sociales) et illustre de manière simple l'une des dimensions fondamentales du statut de l'espace : produit et non simple réceptacle dans les processus de polarisation sociale et de ségrégation. De manière presque symétrique, les plaines de l'Est et du Sud recueillent en plus des délocalisations et de l'implantation d'industries et de manufactures, facilitées par le morcellement foncier, les premières délocalisations 'humaines' de l'après-guerre.

Le pendant de cette mobilité forcée est la disponibilité de logements 'adaptés' aux capacités sinon aux moeurs de cette population à faible pouvoir socio-économique dans un contexte de pénurie. Mais la gamme de l'offre disponible reste du fait de cette pénurie limitée aux solutions traditionnellement dévolues aux exclus des marchés du logement.

Le législateur, en réponse aux injonctions du politique, placées sous le signe de la rigueur budgétaire, essaie de trouver des moyens d'ajustement, en l'occurrence par une diversification de l'offre par le bas. C'est ainsi que dans le cadre de la réglementation générale de la construction, on retrouve cette intention du législateur, dans son intervention pour offrir un logement à tous, de diversifier en fonction des besoins et pour cela de connaître ces besoins, de les quantifier et de les codifier. De cette intention découle la nécessité de formaliser et d'institutionnaliser une typologie des logements en fonction des populations destinataires. Les problèmes budgétaires vont y apporter une inflexion qui sera lourde de conséquences : n'ayant pas les moyens pour tout financer, les pouvoirs publics vont gérer la pénurie en rationnant sur les plus pauvres, en déshabillant les programmes et en limitant le confort au strict nécessaire.

Si tout cela doit être cautionné de manière légale, c'est-à-dire inscrit dans un texte de loi auquel les études déjà réalisées donnent une assise 'scientifique', il s'agit dans le même mouvement, de donner au confort un statut et une mesure explicites. L'étalon 'confort' sera le logement HLM ordinaire qui polarisera la mobilité

résidentielle des couches populaires du taudis vers le confort. Cette définition réglementaire de la norme en matière de logement rend plus commode la distinction entre le logement normal et le logement spécifique. L'évolution de cette norme, à chaque fois saisie dans l'instantané de la réglementation, relativise donc toute codification rigide des catégories de logements entre bons et mauvais logements, entre logements normaux et logements spécifiques. Or, le minimum confortable que les 30 glorieuses essaient de démocratiser ne peut se réaliser que si le droit au logement pour tous, qui en est le support fondamental, devient effectif. Autrement, ce minimum (le logement HLM ordinaire), véritable référence du confort domestique, va incarner la frontière séparant les déshérités en deçà de cet ordinaire des populations pour lesquelles un accès au logement et au monde moderne est réalisable.

Si les racines de ce décalage plongent dans la pénurie et la crise de la reconstruction, les progrès dans le confort HLM et dans la société en général, les années de croissance à venir y mettront naturellement un terme. Sa reconduction pendant les années de gloire, au plus fort de la croissance et de la production immobilière, peut-elle s'établir sur les mêmes fondements ?

Chapitre II : LE DEVELOPPEMENT DE LA CONSTRUCTION IMMOBILIERE ET LA PRODUCTION INSTITUTIONNELLE DE LOGEMENTS SPECIFIQUES (1955-1975)

Section I : Les enjeux de la construction sociale dans l'agglomération lyonnaise

De la fin de la guerre au milieu des années 1950 s'écoule ainsi une période que R-H. Guerrand a qualifié de décennie de bricolage. Alors que dès le début des années 1950, la plupart des secteurs de l'économie reprennent un semblant d'autonomie, le logement, encore englué dans sa crise, reste tout entier et plus que jamais du ressort des pouvoirs publics.

Les différentes mesures prises jusque là dans le cadre de la reconstruction et de la relance de la construction ont suscité de gros espoirs vite déçus par une application limitée et discrétionnaire, loin de répondre aux réalités locales. A la fin de cette période, on peut constater une baisse progressive de la reconstruction des bâtiments endommagés, l'essoufflement de la vague des constructions provisoires et l'arrêt progressif de la récupération de bâtiments existants par le MRU, tandis que les mesures de relance tardent à porter leurs fruits : seulement 21 275 logements sont terminés dans le département du Rhône entre 1945 et 1956 alors que les besoins sont restés importants.

Tableau 9 : Nombre de logements terminés par secteurs de la construction dans le Rhône (1945-1956)

Reconstruction HLM	Logements primés (dont Logécós)		Logements non-primés	Total
Location				
Accession				
3 210	4 489	687 8 874 (1844)	4015	21 275
15%	21.1%	3.2% 41.7% (8.7%)	19%	100%

Source : Annuaire rétrospectif de la France. Séries longues 1948-1988, Insee, 1990

A ce décalage se rajoute le fait qu'une part importante des réalisations concerne des appartements de «type intermédiaire» ou des appartements «à loyers moyens», c'est-à-dire des logements qui, en fait, visent les couches sociales moyennes et non la population ouvrière, compte tenu de leur niveau de loyer^{note127}. Le financement majoritairement privé de la construction place en effet presque toute l'offre locative en dehors de la législation HLM.

Quant à l'effort financier public, il ne va commencer à produire ses effets qu'à partir du milieu des années 1950 et l'entrée dans une nouvelle phase des politiques publiques du logement. La nécessité de développer une offre immobilière importante pour faire face aux besoins de la croissance démographique des villes devient un impératif porté conjointement par les pouvoirs publics et les édiles locaux. Les préoccupations de ces derniers sur les questions de logement rencontrent celles des pouvoirs publics cherchant à mettre en place et à structurer un véritable marché immobilier. Alors que d'une manière générale, les rapports entre ces deux entités sont relativement formels quant à l'orientation et à la mise en oeuvre des décisions locales d'aménagement, le consensus sur la nécessité d'un effort de relance de la construction va avoir une incidence directe et réelle. Il s'agit en effet pour les édiles locaux de faire face à l'urbanisation croissante et à l'accroissement démographique, et pour les pouvoirs publics de pourvoir au logement de la population en général mais plus incidemment des masses de main d'oeuvre participant au redressement économique du pays.

Les mesures générales prises à cet effet apparaissent comme un véritable catalogue d'instruments financiers et d'outils réglementaires dont les différents acteurs des secteurs du bâtiment, de la construction ainsi que les collectivités locales vont se saisir pour relancer la production immobilière.

I- Les mesures générales de relance de la construction immobilière

La période qui suit la reconstruction est d'abord fortement marquée par les premiers fruits du Plan Courant, réforme fondamentale du début des années 1950 présentée comme la première tentative de définition d'une politique globale du logement et de développement de la construction neuve.

Cette politique procède d'une approche globale suivant trois directions principales : une politique foncière définie dans une première loi foncière (06 août 1953) qui élargit notamment les droits des pouvoirs publics en matière d'expropriation de sols destinés à la construction de logements économiques ; une politique financière visant à faire baisser le coût du logement par apport de capitaux nouveaux (généralisation du 1% logement) et par un soutien direct au secteur par des primes et des prêts du Crédit Foncier ; une politique industrielle et commerciale visant à rehausser la productivité du secteur du bâtiment à l'échelle des besoins (recherche de productivité à travers rationalisations, normalisations, modernisations, économies d'échelle, réorganisation des professions du secteur...) tout en gardant une certaine maîtrise du coût du logement.

Cette intervention des pouvoirs publics a permis d'accélérer la reprise de la construction notamment à travers l'institution du 'logéco' dont le succès (1 million de logécos construits entre 1953 et 1963, année de la suppression de ce dispositif) a constitué une composante essentielle du décollage de la production immobilière.

Les mesures de relance qui vont porter la croissance immobilière pendant les '20 glorieuses de la construction' gravitent autour des grands textes marquant les principales étapes de la politique du logement entre 1955 et 1975.

Tout d'abord et dans la lignée du Plan Courant, une loi du 07 août 1957 dite 'loi cadre de la construction' va tenter pour la deuxième fois de définir une politique globale du logement. Des dispositions générales tendant, dans le cadre d'un plan quinquennal (1957-1961), à faciliter la construction annuelle de 300 000 logements avec les équipements collectifs nécessaires y sont accompagnées de dispositions particulières quant au logement HLM, notamment en vue d'améliorer les conditions d'activité des organismes.

Le décret du 31 décembre 1958 portant création des ZUP (zones à urbaniser en priorité) précisera le cadre réglementaire de ces opérations. Le développement des grands ensembles dont la ZUP est le support réglementaire^{note128} va demander, comme dans la première tentative de développement de la construction (cf. supra), une restructuration du secteur du bâtiment reprenant les mêmes thèmes de normalisation, industrialisation et standardisation.

Issue de la même loi-cadre et du décret du 31 décembre 1958, la procédure de rénovation urbaine apparaît comme l'alter ego de la ZUP pour les quartiers existants. Les opérations de rénovation ont cependant très rarement permis d'apporter même un semblant de solution à la crise du logement. Les immeubles de bureaux et de logements de standing qui en ont résulté ne relèvent en rien le bilan globalement négatif (déstructuration des tissus urbains et sociaux, déplacement des populations et ségrégation, gentrification) et coûteux (spéculation, coûts financiers des expropriations, coûts de relogement des populations déplacées...) pour la collectivité de cette procédure.

Toutefois la politique des grands ensembles et des ZUP a permis à la production d'atteindre un rythme de croisière et d'atténuer la pénurie en logements. L'Etat tente dès lors de remettre entre les mains du secteur privé le financement du logement. Pour ce faire, des procédures sont mises en place tendant à faciliter le relais : circuits de collecte de l'épargne privée notamment à travers les Caisses d'Epargne, organisation du marché hypothécaire, mise en place en 1966 de la Caisse de prêt aux HLM (CPHLM), mise sous condition des prêts spéciaux... qui, en entérinant la débudgétisation des fonds de financement du logement, amorcent le désengagement réel de l'Etat.

La loi foncière du 30 décembre 1967 procède à un renouvellement des procédures opérationnelles (ZAC) et de planification urbaine (SDAU, POS). Elle vient entériner le mouvement de transfert de compétence vers le privé au travers de dispositifs réglementaires visant à trouver un 'compromis entre planification et marché'note129.

L'augmentation de la production est continue et atteint des records dans la première moitié des années 1970 : 'durant la période 1970-1975, les records internationaux (de construction pour 1000 habitants) ont enfin été battus ; de l'avance a été prise par rapport aux «besoins» évalués pour le Ve Plan'note130. La traduction en a été une amélioration très sensible des conditions de logement, dans un parc rajeuni et équipé des principaux éléments de confort.

Tableau 10 : Evolution des caractéristiques de confort du parc immobilier français 1946-1975.

	1946	1954	1962	1968	1975
Rés. Ppales - en milliers- en %	13 052 (93.6%)	13 427 (93.2)	14 565 (88.8)	15 778 (86.4)	17 744 (84.2)
Logements vacants	668 (4.8)	535 (3.7)	854 (5.2)	1 223 (6.7)	1 634 (7.7)
Résidences secondaires	225 (1.6)	448 (3.1)	973 (5.9)	1 255 (6.9)	1 695 (8)
Total parc (milliers)	13 945	14 410	16 392	18 256	21 073
Nb pièces/logement	2.7	3.06	3.09	3.29	3.45
Nb personnes/logement	3.07	3.07	3.10	3.06	2.88
Eau courante (%)	-	58.4	79.3	90.8	97.2
WC intérieurs (%)	-	26.6	41.2	54.8	73.8
Installations sanitaires bains ou douches (%)	-	10.4	30.3	47.5	70.3
Chauffage central (%)	-	10.2	19.9	34.9	53.1

Source : Annuaire rétrospectif de la France. Séries longues 1948-1988, Insee, 1990 et RGP.

Cette période se clôt avec la remise en question de cette politique. Le rapport Consigny dans un premier temps puis celui de R. Lion sont le lieu d'une critique radicale notamment des effets d'une politique du logement social jugée non-sociale, cependant que la crise et l'inflation qui s'installent annoncent l'entrée du secteur du bâtiment dans une période de récession et de remises en cause.

Si ces données globales sont caractéristiques de l'évolution et des progrès réalisés, elles ne peuvent occulter l'émergence de nouvelles problématiques des rapports au logement et encore moins la persistance de la précarité des conditions de logement des plus démunis. On avait pourtant pris la mesure de ces enjeux dès la fin des années 1950, à travers diverses estimations et prévisions des besoins locaux.

II- Des besoins importants mais difficiles à cerner , une réponse insuffisante

L'analyse des besoins en logement s'avère difficile tant les données nécessaires à sa conduite ne sont pas toujours disponibles et fiables au niveau local, qui apparaît comme le niveau le plus pertinent d'appréhension de ces problèmes. Pourtant, une bonne estimation des besoins suppose une connaissance précise des mouvements démographiques et du parc immobilier. Certes, le décalage observé entre ces deux ordres de phénomènes est patent dans ses grandes lignes, mais l'absence d'indicateurs appropriés dans les recensements ne permet pas de descendre à un niveau d'analyse très fin des besoins.

Cependant une enquête rétrospective du Ministère de la construction et de la direction régionale de l'INSEE réalisée en 1958 sur le logement dans l'agglomération lyonnaise, à partir des résultats du RGP de 1954 complétés par des sondages, se donnait pour objectif de déterminer le nombre et la catégorie de logements nécessaires pour que chaque famille dispose d'un logement adapté à ses besoins, et dégager un certain volant de logements disponibles pour permettre l'exercice d'un libre choix et supprimer la spéculation¹³¹.

Tableau 11 : Structure du parc de l'agglomération lyonnaise (résidences principales-1954)

Nb pièces	1	2	3	4	5	6 et +	ND	Total
Communes								
Lyon	24.6	32.7	19.9	8	2.7	2.1	9.9	100%
Villeurbanne	24.4	39.8	19.5	8.2	2.1	1.2	4.8	100
Caluire	11.7	29.2	27.2	14.8	6.9	7.4	2.7	100
Oullins	15.3	35.1	25.6	15	3	2.7	3.2	100
Vénissieux	16.1	26.7	28.3	18.9	3.9	1.6	4.4	100
Bron	10.7	23.9	29.2	20.3	7.2	4.7	3.9	100
La Mulatière	31.4	31.3	19.9	7.3	2.8	4	3.5	100
St-Fons	21.4	32	25.4	11.7	3.5	1.4	4.5	100
Ste-Foy	8.3	21.7	27.8	18.2	10	10.3	3.7	100
Total AL	23.4	33.2	20.7	9	2.9	2.2	8.4	100

Source : Insee, RGP 1954

L'analyse consiste essentiellement à appliquer à la structure du parc de l'agglomération lyonnaise une grille de peuplement élaborée par les services du Ministère de la construction permettant de dégager la structure du surpeuplement dans le parc et d'en déduire le niveau et la structure des besoins. En outre, l'analyse prend en compte les éléments de nature à influencer sur ces besoins notamment les critères de vétusté et d'insalubrité, d'obsolescence et de renouvellement du bâti, des mesures tendant à rétablir une occupation optimale des logements sous-occupés etc...

L'ensemble de ces considérations aboutit à une estimation des besoins en logements en 1954 résumée dans le tableau suivant :

Tableau 12 : Estimation des besoins en logements en 1954 dans l'agglomération lyonnaise

Nombre de pièces							
1	2	3	4	5	ND	Total	

Lgts existants en 1954	54 020	73 900	44 100	20 340	11 900	18 800	223 140
Démolir pour vétusté	9 880	13 680	8 360	3 800	2 280	-	38 000
Reste	44 140	60 220	35 740	16 540	9 620	18 880	185 140
Besoins totaux calculés	21 240	38 830	86 590	35 834	21 766	18 880	223 140
Logements à construire *	*		50 850	19 294	12 146	*	82 290
Total à construire							82 290

Source : Ministère de la construction –Insee- direction régionale, op.cit.

Cette estimation rétrospective correspond d'une certaine manière au solde des efforts de construction depuis la fin de la guerre par rapport aux besoins locaux. Le retard accumulé s'élève à 82 290 logements à édifier, un niveau élevé qui témoigne de la faillite, de l'échec des actions entreprises durant cette période.

L'analyse de ces données atteste que la vétusté du parc, qui concerne 17% des logements, n'est pas seulement le fait des petits logements mais touche de la même manière les petits et les grands logements (18.3% des T1, 18.5% des T2 et 19% des T3, 18.7% des T4, 19.16% des T5).

Le déséquilibre que l'on a pu cependant observer entre la typologie du parc et son occupation est lourd de conséquences. En effet, si l'offre réelle en logements d'une et de deux pièces est largement au-delà des besoins dans cette catégorie, alors que c'est l'inverse en ce qui concerne les grands logements, on peut en déduire les modalités de régulation d'un tel décalage : les grands ménages dont les besoins ne sont pas satisfaits sont ceux-là mêmes qui se retrouvent, contraints et forcés, dans les petits logements en excédent.

Il s'agit là d'une situation d'allocation plus ou moins optimale des logements par rapport à la demande réelle : il y a trop de petits logements par rapport au nombre de (petits) ménages qui y correspondraient effectivement selon la grille de peuplement officielle ; les petits logements en trop sont logiquement occupés ou plutôt suroccupés par de grands ménages dont les besoins se heurtent à l'insuffisance de grands logements. L'essentiel de ces besoins serait donc constitué de ce qui deviendra le logement moyen par excellence à savoir le logement de trois pièces, entre les petits et les grands appartements. La structure du parc est donc fondamentalement déconnectée de la réalité de la demande et de la composition de la structure démographique.

Mais au-delà de ce décalage structurel entre offre et besoins, une distinction catégorielle fondamentale est faite entre les populations dont la situation sociale garantit la possibilité d'une occupation 'bourgeoise' d'un logement neuf et les populations dont les ressources ne leur permettent pas de répondre à ces mêmes exigences.

Ces analyses confirment les observations faites d'une part sur la structure du parc et d'autre part sur l'appréhension d'une population particulière pour laquelle des solutions spécifiques doivent être recherchées, les solutions jusque là mises en oeuvre ne lui étant pas destinées.

Il s'agit essentiellement des ménages appartenant aux catégories de manoeuvres et d'ouvriers spécialisés, dont on estime qu'ils sont mal logés à 20-25%. Pour cette frange particulière, il y aurait lieu soit d'envisager la construction d'appartements à normes réduites, soit d'accroître l'aide sociale de la collectivité¹³². Naturellement c'est la première solution, moins gourmande en dépenses publiques et plus opportune, qui va prévaloir.

On retrouve ainsi, dans la ventilation du programme de construction à mener pour résoudre le problème du logement dans l'agglomération lyonnaise, une catégorisation distinguant en trois éléments la segmentation sociale à travers la catégorisation des logements à construire.

Tableau 13 : Ventilation des besoins en logements par catégories en 1954

	3 pièces	4 pièces	5 pièces	Total
Logements très modestes	4 000	1 500	500	6 000
Logements modestes	35 149	13 356	8 852	57 357
Autres logements	11 701	4 438	2 794	18 933
Besoins en 1954	50 850	19 294	12 146	82 290

Source : Ministère de la construction –Insee- direction régionale, op.cit

La catégorie 'autres logements' correspond à la construction privée, celle réalisée en dehors des circuits de financement public. La catégorie 'logements modestes' correspond au logement social ordinaire, banal des organismes sociaux. La catégorie 'logements très modestes' est l'équivalent public du logement des plus démunis dont les ressources ne leur permettent pas d'accéder au logement social banal.

On peut considérer cette inscription, de logements à normes réduites, dans un programme de production publique de logements sociaux, comme l'institutionnalisation de fait d'une filière spécifique, dont l'existence suffira désormais à écarter de l'accès au parc 'normal' toute population que des critères plus ou moins fondés permettent de ranger dans cette catégorie spécifique.

Le logement 'très modeste' ou 'très social' se résume ici à un logement à normes réduites par rapport au logement social banal. Ce traitement à la marge du logement des plus démunis est fondé sur la correspondance entre une partie de la population et une partie du parc, toutes les deux marginalisées, correspondance qui va trouver un écho dans toute l'épaisseur de la réalité sociale.

On voit en effet dans la typologie de cette estimation des besoins (cf. 9) un décalage fondamental par rapport à la structure des besoins : alors que le mal logement est d'une manière générale caractérisé et nourri par le surpeuplement (a fortiori pour les plus mal logés des plus pauvres), la répartition des logements très modestes à édifier fait la part belle au logement moyen de trois pièces pour 2/3 contre 1/3 de grands logements, pourtant seuls à même de répondre réellement aux problèmes de surpeuplement. Cela est d'autant plus significatif que pour les autres logements, la proportion de grands logements est sensiblement plus élevée.

Dans la continuité de ces exercices de prospective, les résultats d'une autre enquête de la direction régionale de l'INSEE ont fait l'objet d'interprétations légèrement différentes dans le cadre des études du Plan d'Urbanisme Directeur du groupement d'urbanisme de la région lyonnaise^{note133} présenté en 1960. A partir d'une estimation de l'évolution démographique à l'horizon 1975, une estimation parallèle a permis de fixer à 70 000 le nombre de logements à construire pour absorber l'accroissement démographique entre 1954 et 1975.

Tableau 14 : Répartition théorique des 70 000 logements à construire entre 1954 et 1975 pour absorber l'accroissement de la population.

	Petits logements			Grands logements			Total général	
	1p.	2p.	Total	3p.	4p.	5p. +	Total	
Secteur social (75%)	1.300	2.800	4.100	14.500	19.400	14.500	48.400	52.500
				30%	40%	30%	100%	
Autres secteurs(25%)	500	900	1.400	10.000	4.000	2.100	16.100	17.500
				62%	25%	13%	100%	
Total	1.800	3.700	5.500	24.500	23.400	16.600	64.500	70.000
	2,6%	5,3%	7,9%	35%	33,4%	23,7%	92,1%	100%

Source : Plan directeur d'urbanisme du groupement d'urbanisme de Lyon, op. cit.

A cet effort pour répondre à l'accroissement démographique se rajoute la nécessité de construire environ 82 000 logements pour solder l'héritage du passé que constituent le surpeuplement et les taudis à résorber. En réintégrant dans cette offre une part des logements existants libérés (par exemple les petits logements surpeuplés qui retrouvent un peuplement normal), c'est en définitive quelque 147 000 'grands' logements qu'il faudra donc construire entre 1954 et 1975. L'effort réalisé entre 1954 et 1960 ramène la moyenne du rythme de construction à environ 7 000 logements par an pour les quinze années à venir.

L'analyse dans le détail de l'évolution socio-économique et socio-professionnelle a permis de dégager les différents profils des ménages que ces logements sont destinés à accueillir.

Pour les logements devant répondre à la croissance démographique uniquement (cf. 10), cette différenciation des profils est ramenée à une distinction entre deux grandes catégories de logements : le secteur social (qui couvre les 3/4 de ces logements) et les autres secteurs (libre, primé...).

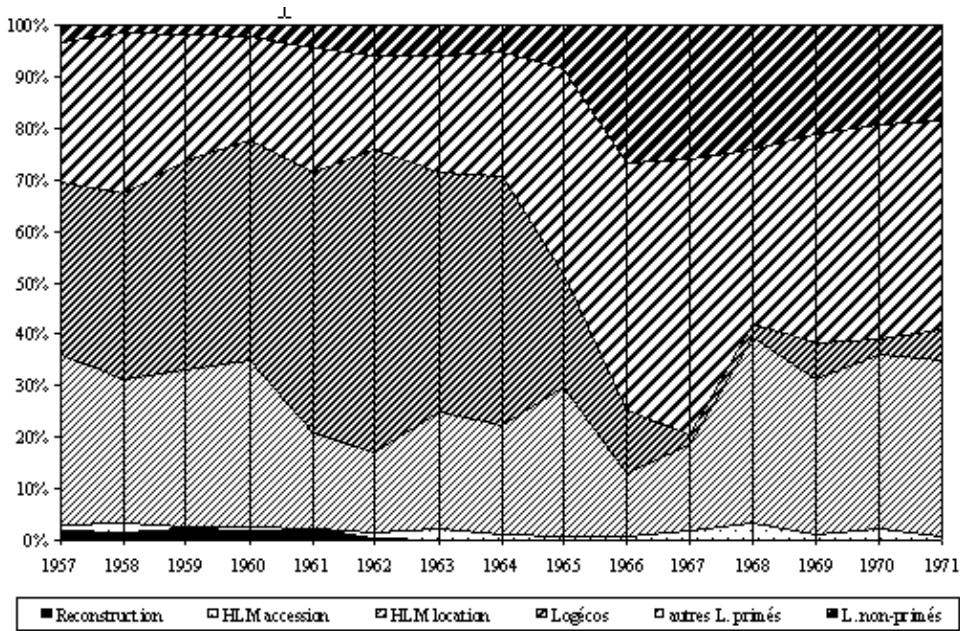
Pour l'ensemble des logements à construire, le parti a été pris de n'édifier que des 'grands' logements, en réponse d'une part à l'augmentation (réelle ou potentielle du fait de leur profil) de la taille des ménages et de l'autre au désir d'amélioration des conditions d'occupation dont la surface est un élément central. Les besoins en petits logements seront naturellement satisfaits par la libération de ceux existants dont les occupants anciens en surpeuplement ont trouvé de nouveaux logements plus conformes à leur taille.

Les 150 000 logements à édifier se répartissent essentiellement, outre le secteur HLM qui en représentera moins d'1/3 (20 à 30% selon les années), entre logements primés à 10 F. (logécos) et, dans une moindre proportion, logements primés à 6 F. avec ou sans prêts du Crédit Foncier.

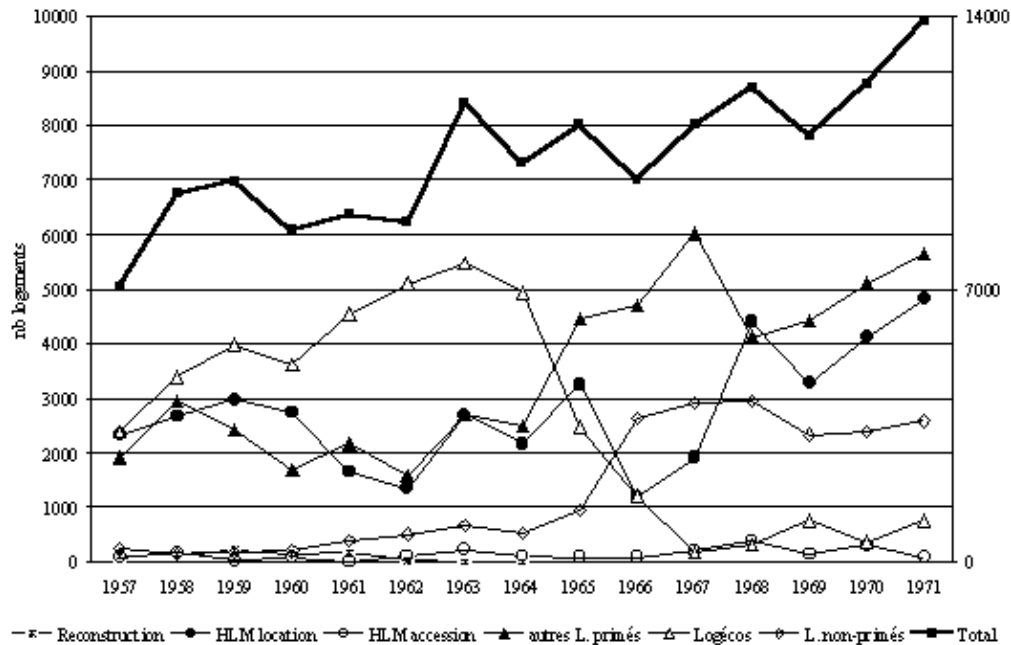
Les conclusions de cet exercice de prévision des besoins montrent que la crise du logement est appréhendée dans sa nature structurelle et dans son historicité, avec une explicitation et une reconnaissance des causes profondes, d'où l'inscription des mesures et du programme d'objectifs dans une temporalité durable et une continuité de l'effort de construction.

La première estimation des besoins avait conclu à la nécessité de développer, à côté de l'offre normale, une offre adaptée aux plus démunis. La deuxième confirme la nécessité d'une offre conséquente (autour de 20 à 30%) de logements sociaux et pour l'ensemble de la production immobilière, une adaptation à la taille et à la composition des ménages par une offre systématique de grands logements.

Les mesures de relance prises dans le cadre de la politique globale du logement intègrent ces deux aspects sans pour autant répondre de manière satisfaisante à l'un ou à l'autre. Cependant dans l'agglomération lyonnaise, l'inscription de ces orientations dans un document de planification ayant vocation à encadrer son développement a permis à la construction de connaître des niveaux relativement élevés et en croissance jusqu'au milieu des années 1970.



Graphique n°3 : Nombre de logements terminés par secteurs de la construction dans le Rhône (1957-1971)



L'observation des données au niveau du département^{note134} révèle une montée en puissance régulière de l'offre totale. Alors que l'offre de reconstruction décline logiquement dès le début des années 1960, ce sont les logements primés et les logécos en particulier qui vont soutenir cette croissance jusqu'en 1965. Au-delà, les logements non-primés prennent le relais en assurant environ le cinquième de la production. L'offre HLM correspond quant à elle à un tiers environ de la production totale, avec quelques fléchissements coïncidant avec des changements importants dans la réglementation HLM (unification de l'offre HLM et la création des ILM en 1961-62 ; la mise en place de la Caisse de prêt aux HLM en 1966).

Elle affiche cependant un net décalage avec la demande dont l'ampleur réelle est d'autant plus difficile à cerner qu'il n'y a pas de centre unique d'enregistrement. Les fichiers tenus par les principaux organismes de logement social en donnent cependant une idée. En novembre 1964, on comptabilise ainsi 11 000 demandes non-satisfaites pour l'Office départemental du Rhône ; 13 000 pour l'Office municipal de Lyon ; 5 000 pour

l'Office municipal de Villeurbanne. A celles-ci, il faudrait bien sûr rajouter celles déposées auprès des autres organismes. Face à cette considérable demande, le niveau global de l'offre sociale s'avère trop faible pour constituer une réelle solution à court terme.

En conclusion, la croissance de la construction immobilière est bien conforme, au moins en ce qui concerne l'offre HLM, aux prévisions évoquées supra mais pas à la demande. L'absence de données plus fines ne permet pas d'en vérifier les autres éléments, notamment la typologie. Ces limitations statistiques peuvent cependant être contournées si l'on déplace quelque peu le questionnement en le portant non plus sur l'évolution de la croissance immobilière mais sur le résultat même de cette évolution.

On peut en effet, à partir du recensement de 1975 dresser l'état du parc issu de ces deux décennies de croissance immobilière et même d'en interpréter certaines évolutions caractéristiques en les référant aux données des recensements antérieurs présentant sur le logement et l'habitat des éléments comparables. Si la comparaison paraît difficile avec le parc de l'après-guerre du fait des changements d'échelle et de la nature des enjeux, le recensement de 1962 présente en revanche des équivalences qui permettent d'observer l'évolution entre ces deux dates avec la commodité supplémentaire de pouvoir recomposer sur le territoire d'étude (l'agglomération lyonnaise) les séries de données nécessaires à une telle opération.

III- L'état général du parc immobilier lyonnais après deux décennies de croissance

Les trente glorieuses ont en effet vu des mesures publiques nombreuses soutenir le développement et l'industrialisation du bâtiment, dynamiser le secteur privé et structurer la construction sociale. Il reste cependant à savoir dans quelle mesure ces interventions se sont traduites dans les faits, aussi bien dans les niveaux atteints par le rythme de la construction que dans la nature et les caractéristiques des réponses apportées aux besoins locaux.

Les progrès réalisés pendant toute cette période se traduisent dans des évolutions que l'on peut observer à travers quelques-unes des caractéristiques fondamentales (structure, typologie, équipement de confort, peuplement...) du parc immobilier.

De la même façon, l'offre résidentielle est le support de différenciations sociales dont la territorialisation doit par conséquent être interrogée sur la base de l'observation des caractéristiques de cette offre elle-même. Il s'agit là d'appréhender certaines des composantes des dynamiques sociales à travers les caractéristiques du parc immobilier local.

Les 55 communes qui constituent l'agglomération lyonnaise^{note135} ont connu depuis 1962 une croissance démographique globale de 26,2% alors que le nombre de résidences principales augmentait dans une proportion légèrement supérieure de 30%. Relevant pour une part importante du solde migratoire jusqu'en 1968 et par la suite surtout du croit naturel, la croissance démographique traduit une expansion urbaine de l'ordre de 2% par an sur l'ensemble de la période.

L'observation dans le temps de celle-ci indique toutefois un ralentissement sur la dernière période intercensitaire du fait d'un solde migratoire plus faible et d'une croissance naturelle plutôt stable. Quant au parc résidentiel, son accroissement a été nourri essentiellement des résultats des politiques de construction des grands ensembles et des ZUP dont l'agglomération lyonnaise a été un des terrains de prédilection.

Sur l'ensemble du parc de logements de l'agglomération, les résidences secondaires représentent en 1975 un peu moins de 2%, largement en dessous du niveau national (8%) tandis que la vacance s'élève à 6,6%, un point en dessous de la vacance nationale (7,7%). Ces niveaux traduisent les tensions caractéristiques des marchés du logement des grandes agglomérations urbaines.

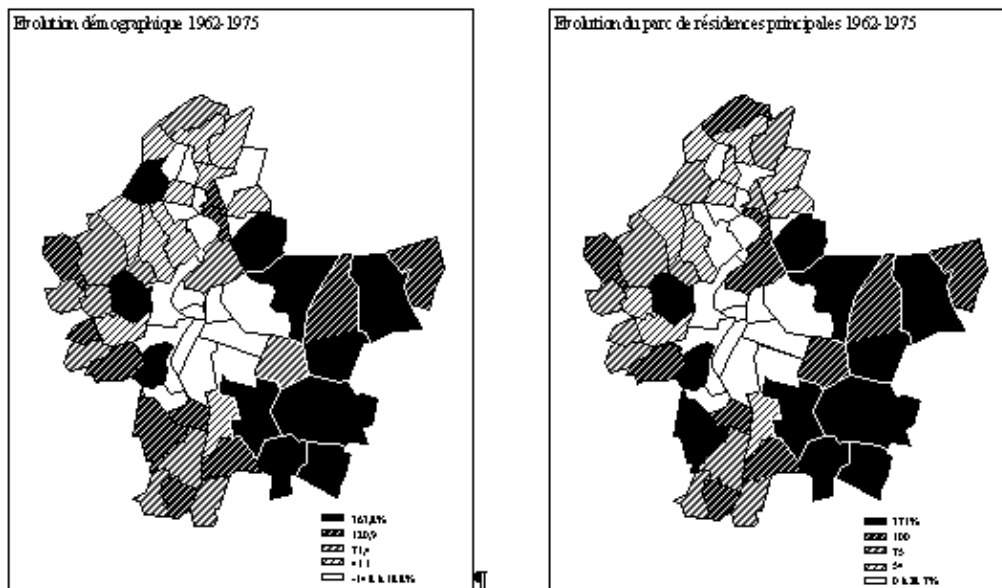


Figure n°9 : Evolution démographique et résidentielle de l'agglomération lyonnaise

Cette vision d'ensemble recouvre des disparités spatiales importantes qui témoignent des orientations fondamentales prises par l'expansion urbaine lyonnaise. L'évolution parallèle de la population et du parc n'est pas une réalité pour toutes les communes et certaines évolutions particulières se révèlent beaucoup plus contrastées.

Lyon, commune centrale de l'agglomération, subit depuis 1962 une érosion qui s'est accentuée dans la deuxième période intercensitaire et qui lui a fait perdre sur ces 13 ans 14,8% de sa population. Contrairement à cette évolution de la population, son parc de résidences principales présente une stabilité étonnante en valeur absolue entre 1962 et 1975. Elle concentre de ce fait toujours plus de logements (un peu plus de 47% du total des résidences principales) que sa proportion dans la population de l'agglomération (près de 41% de la population). Il en découle une prégnance telle que ses évolutions particulières affectent et orientent pour une large part l'évolution globale de l'agglomération.

En dehors de Lyon, seule la commune d'Albigny-sur-Saône se signale par une perte nette de population (-7,7%) sur la même période. A l'inverse, les communes de l'est ont largement accueilli l'expansion de l'agglomération. De Rillieux à Feyzin, un ensemble de communes formant un arc présente des taux de croissance allant de 120 à 363%, confirmant la direction orientale du développement de l'agglomération. Cette forte croissance est à mettre d'une part en regard de la décroissance de Lyon que l'on peut partiellement interpréter en termes de transfert de populations, et d'autre part en regard de la structure démographique de ces communes (populations migrantes, souvent plus jeunes, avec des taux de fécondité élevés).

Entre la ville centre qui se dépeuple (entraînant dans sa récession une partie de sa première couronne et la plupart des communes du nord) et la banlieue est qui explose, il y a tout un ensemble de communes de l'ouest et du sud qui arrivent à maintenir leur population voire à accroître leur participation à la croissance globale de l'agglomération.

Le parc immobilier est l'un des principaux vecteurs de cette évolution. Il en est d'une certaine manière un reflet, mais peut également représenter une contrainte voire une entrave. L'analyse du parc de résidences principales permet de faire le parallèle avec l'évolution démographique et d'en expliciter certaines caractéristiques. Si le lien pressenti entre ces deux ordres de phénomènes est bien réel dans ses grandes lignes, il n'en reste pas moins que des décalages subsistent, qui relèvent autant des conditions globales de répartition de la production immobilière que des caractéristiques particulières des situations locales.

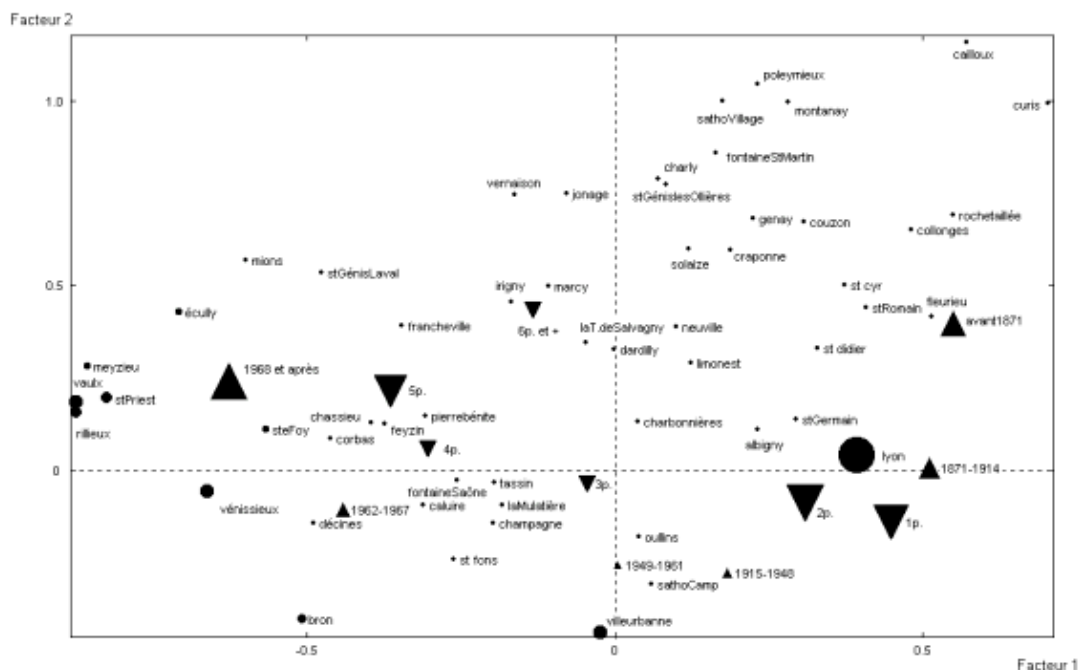
C'est ainsi que l'ancienneté du parc, son occupation, son niveau de confort...sont des éléments qui permettent d'apprécier, au-delà du simple rapprochement quantitatif entre population et logements, la réalité des conditions de logement des ménages.

Si dans l'observation du parc lyonnais de 1954 on avait constaté une stagnation des conditions de logement par rapport à l'immédiat après-guerre, on peut annoncer pour le parc de 1975, résultant de deux décennies de progrès de l'industrie du bâtiment et plus globalement de progrès socio-économiques, des améliorations fondamentales qui, sans en finir pour autant avec le mal logement et les sans-logis, n'en ont pas moins considérablement et définitivement changé le rapport des français à leur habitat.

L'un des premiers signes de ce changement réside dans le fait que cette période faste pour le bâtiment qui vient de s'écouler rajeunit le paysage résidentiel tout entier. L'état d'insalubrité de l'habitat reste en effet globalement rattaché à son âge, jusque dans la deuxième moitié des années 70 et la mise en place d'une politique de l'habitat ancien¹³⁶ qui brouillera les cartes et dissociera âge et insalubrité par un important effort de réhabilitation.

Jusque là donc, les communes d'ancienne urbanisation qui auront tendance à présenter une plus forte proportion de logements anciens, seront donc logiquement plus susceptibles de concentrer les fractions les plus vétustes du parc. Par ailleurs, l'augmentation généralement constatée de la taille moyenne des logements laisse supposer une plus forte proportion de petits logements dans ces communes, renforçant ainsi, par la plus grande insalubrité de ces derniers par rapport aux grands logements, la présomption de médiocrité de la qualité de leurs parcs.

Ces liaisons complexes entre taille, ancienneté et vétusté et leur répartition dans l'espace urbain peuvent être appréhendées dans un même mouvement grâce à l'analyse factorielle.



Graphique n°4 : Typologie et ancienneté du parc de résidences principales de l'agglomération lyonnaise en 1975

Les deux premiers axes représentés résumant la quasi-totalité de la dispersion des variables concernant la taille et l'ancienneté des résidences principales des 55 communes de la COURLY.

Le premier axe (facteur 1) oppose la banlieue *est* (Rillieux, Vaulx-en-Velin, Saint-Priest, Meyzieu, Vénissieux, Bron...) aux Monts d'Or lyonnais (Collonges, Curis, Saint-Romain, Saint-Cyr, Saint-Didier, Cailloux, Rochetaillée...). Cette opposition quant aux caractéristiques de typologie et d'ancienneté des parcs cristallise un certain nombre de faits de l'histoire urbaine locale.

L'expansion urbaine s'est en effet portée principalement sur la partie orientale de l'agglomération qui a ainsi accueilli non seulement la majeure partie de l'apport migratoire externe mais aussi les transferts de populations du centre. La période qui a suivi la reconstruction a été le théâtre principal de cette expansion orientale, accompagnée et facilitée par l'édification d'un parc conséquent pour absorber cet afflux massif. Cette partie de l'agglomération est ainsi caractérisée par un parc récent, édifié depuis 1962 mais développé surtout depuis 1968. Il s'oppose ici au parc très ancien (construit principalement avant la première guerre mondiale) des communes des Monts d'Or, qui caractérise généralement les territoires d'ancienne occupation sinon d'ancienne urbanisation, si l'on songe par exemple au cas de la ville de Lyon. Cette caractéristique est également révélatrice, notamment dans le cas des petites communes, de la faiblesse de l'activité de construction et donc d'un rythme de renouvellement de leur parc très faible.

Par ailleurs, le développement de la croissance urbaine vers l'*est* ainsi que des caractéristiques locales relatives à la propriété foncière, à l'accessibilité ou encore à la localisation des lieux de l'emploi industriel (principal moteur de l'expansion urbaine)... participent également de cette 'inertie' du parc septentrional.

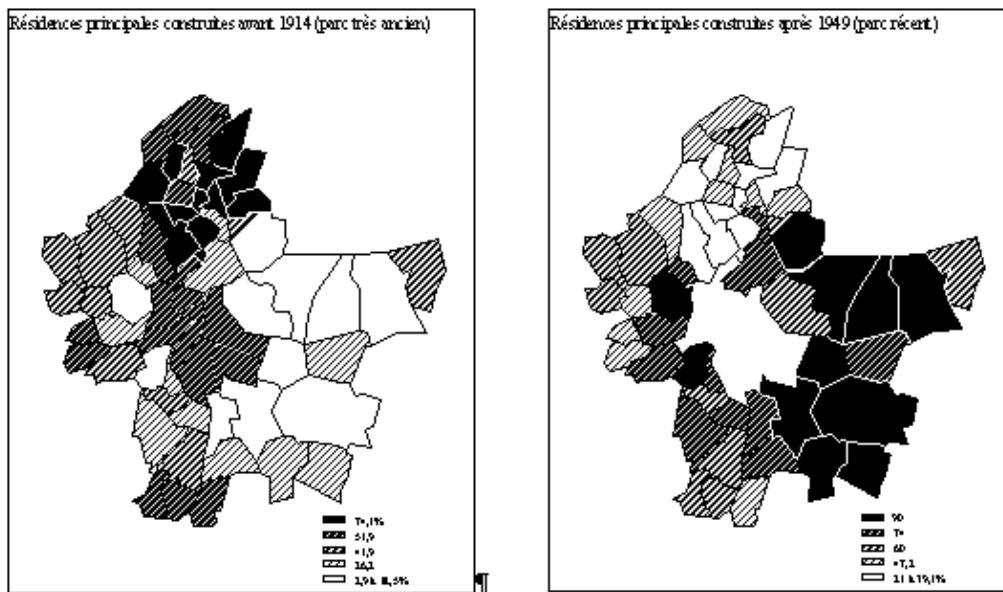


Figure n°10 : Ancienneté du parc de résidences principales en 1975

Les liaisons banlieue *est*-parc récent d'un côté, banlieue *nord*-parc ancien de l'autre sont complétées par les oppositions liant ancienneté et typologie des logements construits. Ainsi sur le même axe, il est synthétiquement affiché la corrélation globale entre les communes orientales en forte expansion, un parc de développement récent et des logements de 4 ou 5 pièces d'un côté et de l'autre, les communes du nord de l'agglomération, un parc de petits logements d'une ou de deux pièces essentiellement édifié avant la première guerre mondiale.

Au-delà de la tendance historique d'augmentation généralement constatée de la taille des logements que l'on peut y lire, ces liaisons en disent aussi beaucoup sur le moment du développement interne des communes et

sur leur rôle et place dans l'expansion de l'agglomération. C'est ainsi que la présence de petits logements et l'ancienneté du parc de la partie centrale de l'agglomération dénotent non seulement la faiblesse de ses réserves foncières constructibles et sa forte densité mais rappellent également la précocité des aménagements et opérations de rénovation qui ont doté la ville de Lyon de son visage quasi-définitif dès la fin du 19ème siècle (cf. les travaux du Préfet Vaïsse). Les opérations intervenues depuis apparaissent mineures (sauf opérations exceptionnelles, comme le quartier des Etats-Unis édifié entre-deux-guerres ou quelques grands ensembles d'après-guerre) face à une inertie générale.

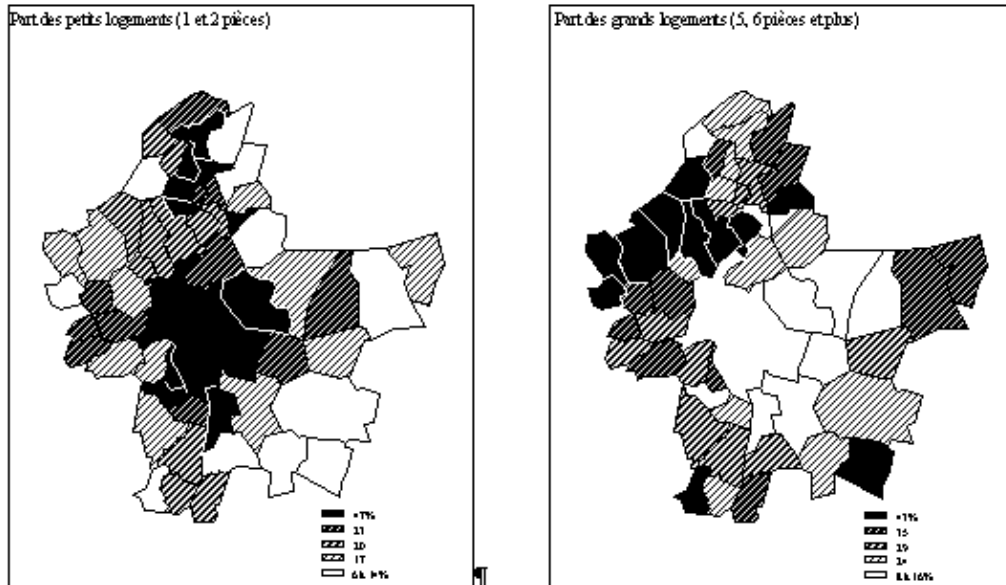


Figure n°11 : Typologie du parc de résidences principales en 1975

La polarisation sous-jacente ressort plus nettement face aux données globales de l'agglomération. Les typologies extrêmes sont en effet d'autant plus discriminantes que le parc global est dominé par des logements moyens (3 et 4 pièces) qui en représentent plus de 51%. Dans le même ordre de grandeur, les logements récemment construits constituent plus de 53% du parc.

Le deuxième axe apporte relativement peu d'informations supplémentaires et fait principalement ressortir la particularité de la première couronne de Lyon (Villeurbanne, Bron, Oullins, La Mulatière, Caluire, Saint-Fons) qui, bien qu'opposée au *nord*, se distingue de l'*est* par la présence de petits logements et d'un parc d'entre-deux-guerres voire d'immédiat après-guerre.

Ces relations semblent synthétiser les caractéristiques d'une réponse particulière, dans une période de crise aiguë du logement où les réponses ont été plus volontiers vers l'offre pragmatique de petits logements que vers la réalité des besoins. Quelques grandes opérations comme la construction des Gratte-Ciel à Villeurbanne ou des reconstructions d'après-guerre dans ces communes, généralement victimes de destructions de guerre, témoignent des efforts qui y ont été réalisés pour accueillir les premiers éléments du desserrement lyonnais.

Les efforts d'équipement et d'amélioration du parc depuis la reconstruction ont fini par porter leurs fruits. Alors que seulement quelques segments privilégiés en bénéficiaient, le 'tout confort'¹³⁷ est désormais la réalité pour 55% des logements du parc. Les retards d'équipement ont été comblés dans presque tous les domaines puisque l'agglomération lyonnaise se situe au-dessus des niveaux nationaux aussi bien en ce qui concerne la présence de W.-C. intérieurs (85% contre 73,8%) que d'installations sanitaires (76,4% contre 70,3%), l'équipement en chauffage central (58%) étant juste dans la moyenne nationale (58,1%).

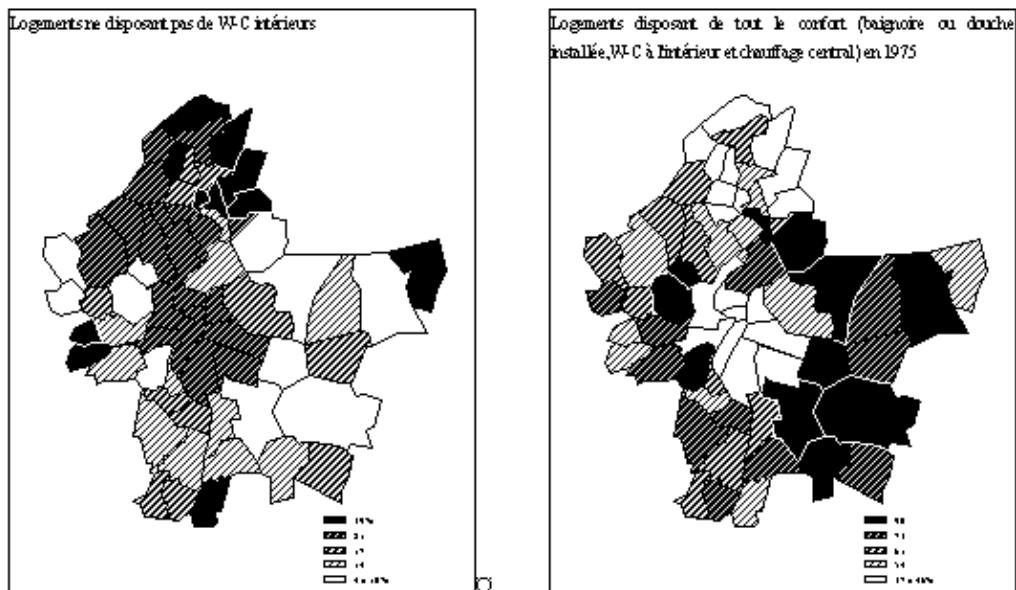


Figure n°12 : Equipement de confort des résidences principales en 1975

Ces évolutions sur le plan de l'équipement s'inscrivent dans le mouvement général d'amélioration qui touche également la typologie des logements. La tendance à la construction de plus grands logements se traduit par une amélioration des conditions d'occupation et une baisse des indicateurs de surpeuplement. Ainsi l'indice synthétique donnant le nombre moyen de personnes/pièces est presque toujours inférieur à 1. Seules les communes de Vénissieux (1 personne par pièce) et de Vaulx-en-Velin (1,03 personnes par pièce) accusent une certaine pression, révélatrice d'une structure des ménages particulière.

Cet indicateur reste cependant une moyenne et ne préjuge pas de la réalité des situations de surpeuplement. Des cas de surpeuplement aussi bien modéré qu'accentué sont encore observés dans l'agglomération lyonnaise mais dans des proportions beaucoup plus faibles qu'en 1954. Mais on peut toujours s'étonner d'y constater, après deux décennies de construction et la fin annoncée de la crise du logement, que 27% des résidences principales sont en surpeuplement dont 5% en surpeuplement accentué.

Les principales communes touchées sont là encore celles du nord ainsi que le centre, élargi à sa première couronne *est* et *sud*. Le surpeuplement accentué est généralement corrélé avec les petits logements. La forte présence de ces petits logements dans un parc est donc un élément explicatif de cette situation. Le centre de l'agglomération et le nord, dont les parcs sont ainsi caractérisés (cf. supra), présentent effectivement les plus fortes concentrations de situations de surpeuplement critique. Indépendamment d'une faiblesse de l'activité de construction dans ces territoires, le phénomène de surpeuplement rend compte de la conjugaison d'une faible adéquation de l'offre aux besoins avec une pression toujours forte sur le marché immobilier.

La concomitance de situation de surpeuplement plus ou moins accentué et de taux de vacance plus ou moins élevé, dont on ne peut évidemment déduire ni une corrélation ni même envisager a priori un rapprochement, pose néanmoins la question de la régulation des marchés du logement dans les contextes de pression démographique forte.

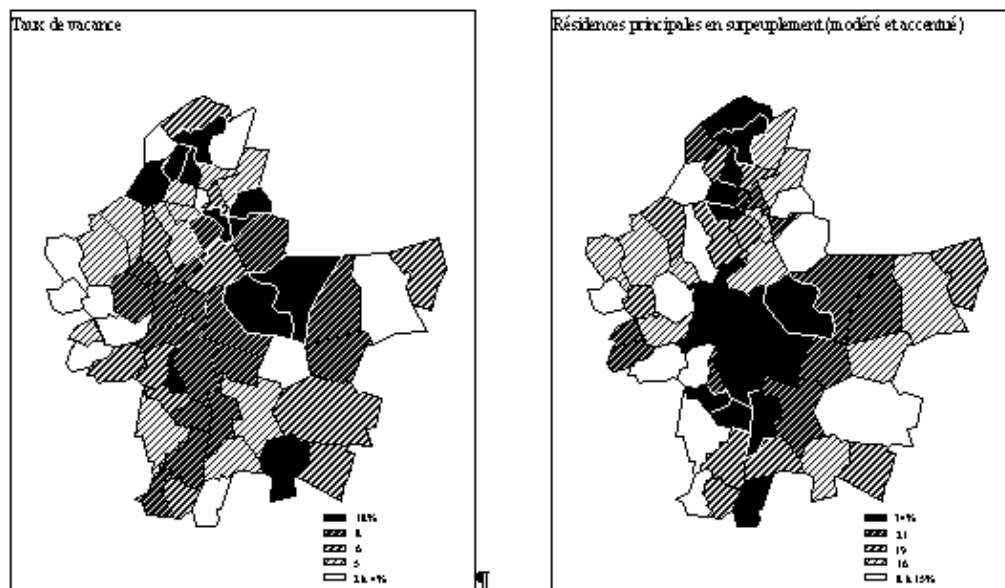


Figure n°13 : Vacance et surpeuplement dans le parc de résidences principales(1975)

A l'issue de cette observation de l'évolution du parc lyonnais, le constat global d'une amélioration des conditions de logements est bien établi : le volume du parc de résidences principales a augmenté plus que la pression démographique, son taux d'équipement en éléments de confort est supérieur à la moyenne nationale, l'orientation vers une offre de type 'moyens' voire 'grands logements' s'esquisse dès 1962 et s'affirme à partir de 1968, elle porte le considérable mouvement de rajeunissement du parc (plus de 53% des résidences principales ont moins de 25 ans), les taux de résidences secondaires et de logements vacants (indicateurs d'une certaine fluidité du marché) sont à des niveaux relativement corrects.

Mais la territorialisation de la croissance du parc immobilier a amplifié ou provoqué des polarisations dont la principale illustration est l'opposition entre les communes de l'est et de l'ouest de deuxième couronne d'un côté et un centre élargi à sa première couronne et les communes des Monts d'Or de l'autre. Cette polarisation reproduit les différenciations fondamentales entre *d'une part* un parc de constitution relativement récente, bénéficiant donc de l'ensemble des progrès réalisés dans l'industrie de la construction et des équipements de confort, et composé de logements de taille moyenne voire grande et *d'autre part* un parc caractérisé par un bâti plutôt ancien, des petits logements et donc une tendance plus forte au surpeuplement et à l'insalubrité.

Ces polarisations se nourrissent des grandes opérations urbaines qui non seulement bouleversent le paysage urbain, mais dans le même temps affectent la composition socio-économique des territoires communaux. Cette situation est bien visible, dans le centre de l'agglomération, le long d'un axe Terreaux-Brotteaux-Villeurbanne où le renouvellement du parc immobilier s'est beaucoup nourri de cette procédure, en complément de quelques opérations sur les derniers rares vides urbains. La rive gauche du Rhône, domaine par excellence de l'insalubrité, connaît les grandes opérations de rénovation du Tonkin à Villeurbanne à La Guillotière, en passant par la Part-Dieu et le quartier Moncey. Dans toute cette zone, bureaux et logements de standing recomposent les profils socio-démographiques en même temps que le paysage urbain.

A l'exception d'une partie du 5ème arrondissement (les quartiers de Saint-Just et de Point du Jour, souffrant de carences en matière d'infrastructures et d'équipement de liaison), Lyon intra-muros est en effet pratiquement entièrement saturée. Dans le Vieux Lyon, complètement densifié et que la loi Malraux a soustrait de justesse aux bulldozers, la restauration et la réhabilitation entraînent avec elles les mêmes effets de gentryfication^{note138}.

La banlieue *est* dans son acception générale (c'est-à-dire pratiquement toutes les communes de la couronne à l'*est* du Rhône) dispose de réserves foncières considérables qui en font le terrain d'élection des grands projets de construction. Elle accueille avec Rillieux beaucoup des grands ensembles collectifs et des ZUP, occupés très rapidement par une population majoritairement ouvrière et plutôt jeune sans que les équipements d'accompagnement suivent toujours.

Quant à la banlieue ouest et sud de l'agglomération, elle connaît des transformations importantes et quelques grandes opérations immobilières et une croissance démographique soutenue. Les situations, localement contrastées, vont de la dominance ouvrière dans le sud à une forte présence des catégories supérieures dans l'ouest.

D'une manière générale, immeubles de standing et de bureaux remplacent les îlots insalubres et s'accompagnent de transformation du profil socio-démographique dans le sens d'une gentryfication plus ou moins rapide dans les communes anciennement urbanisées tandis que le logement social dans sa version de masse s'installe sur les terrains vides de la banlieue est, principal réceptacle de la croissance démographique.

Au bout de ces vingt ans de croissance immobilière, de transformations, de rénovation et d'amélioration des conditions de logement des lyonnais, la question se pose de savoir si le postulat de la société progressiste dont tous les membres bénéficieraient peu ou prou des retombées de la croissance a tenu ses promesses.

Les progrès impressionnants dans l'industrie du bâtiment et l'intervention massive des pouvoirs publics durant les trente glorieuses n'ont malheureusement pas permis de venir à bout de la misère résidentielle. Le constat de l'amélioration du parc est en effet à nuancer car si ce dernier s'est effectivement largement accru et s'il est admis en 1975 que la crise du logement, du moins sur le plan quantitatif, est pratiquement résolue, il apparaît que l'accès au logement n'est pas une réalité pour tous et notamment pour les plus pauvres.

Une simple observation des modalités de la construction dans les années 1960 et 1970 montre un décalage important par rapport aux besoins estimés. La priorité reconnue, dans les estimations des besoins à la fin des années 1950, à la construction de logements 'modestes' et 'très modestes', de taille moyenne et grande (3 à 5 pièces) s'est peu réalisée. D'autres segments du parc ont été mieux aidés.

Le Plan Courant dont les résultats ont permis le décollage de la production immobilière grâce notamment aux Logécos, a en fait surtout permis à une large part des couches moyennes d'accéder à la propriété de leur résidence principale même si le parc ainsi produit l'a été sous des contraintes telles (abaissement des normes de surface, 'déshabillage des programmes, pour tenir les prix plafond) qu'il se retrouve dès le départ avec une qualité globale médiocre et de nombreuses malfaçons.

Si les pouvoirs publics affichent volontiers les objectifs de portée générale des politiques initiées, dans la réalité, les solutions s'adressent en effet surtout à la classe moyenne en développement ; tandis que les couches supérieures trouvent dans la construction privée les réponses adéquates. La mission de la construction sociale, principal instrument de cette action politique, n'a en réalité jamais été de loger les plus pauvres, mais plus simplement d'accompagner les classes populaires dans leurs parcours résidentiels. Et cela, à partir du moment où ces couches 'supérieures' cesseront d'être en prise avec les aspects les plus immédiats de la crise.

Ce sont là autant d'aides publiques directes et indirectes à la construction qui auraient pu alimenter la production d'une offre réellement accessible aux populations démunies. Ces dernières, qui n'ont guère profité de l'offre massive ni même de l'amélioration générale des conditions de logement durant les deux décennies écoulées, vont cependant 'bénéficier', dans le cadre des outils de relance de la construction en général et de la construction sociale en particulier, de mesures et d'instruments de gestion spécifiques. C'est ainsi que les pouvoirs publics vont développer des pratiques (sinon une politique) spécifiques et donner lieu à la mise en place d'un ersatz d'offre immobilière plus ou moins bien structurée, destinée à ces populations que le parc 'normal' ne peut accueillir.

Section II : Offre de logements spécifiques et dynamiques urbaines

Les instruments de l'offre spécifique sont inscrits dans la réglementation générale de la construction. Ils participent donc de la production et des dynamiques urbaines autant dans la matérialité de l'espace que comme reflet des représentations et des conceptions que le législateur et les pouvoirs publics ont des rapports entre la ville et ses occupants.

I- L'offre de solutions spécifiques 1954-1975

Le développement de ces solutions spécifiques s'inscrit dans un contexte social et économique en pleine mutation, il est principalement supporté par l'engagement de structures et d'acteurs porteurs de revendications et de pratiques spécifiques.

Dans le contexte libéral des années 1950, la production de logement relève essentiellement du privé même si l'intervention des pouvoirs publics est quelquefois nécessaire pour assurer au développement économique une certaine stabilité sociale (en facilitant par exemple le logement de la main d'oeuvre).

Cette intervention doit cependant rester provisoire et le financement du logement par le privé doit être rétabli dès que possible. Cependant, sous le coup de bouleversements structurels (exode rural, immigration, baby boom, urbanisation croissante) induisant une croissance et une modification de la demande notamment d'une demande non-solvable, l'intervention des pouvoirs publics, 'garants de la solidarité nationale', va se maintenir et même se renforcer avant d'entamer un désengagement à partir du milieu des années 1960 et se replier sur certains domaines en particulier là où le marché ne permet pas d'assurer le logement des catégories les plus faibles de la population.

L'un des moyens pour atteindre cet objectif de 'logement pour tous' est le soutien de l'ensemble du secteur de la construction. Dans le contexte de rigueur et de contraintes budgétaires, ce soutien se résumera cependant à la recherche de méthodes de rationalisation et d'utilisation optimale des ressources disponibles. Cela s'est traduit pratiquement par la recherche d'économie sur les coûts de construction : industrialisation, standardisation, rationalisation des chantiers, économies d'échelle par l'augmentation de la taille des chantiers...

En marge de ces orientations techniques, une des voies de cette recherche d'économie a été politique. Elle a consisté en la définition de programmes de logements économiques, destinés aux plus pauvres et aux populations exclues de l'accès au logement ordinaire. Le logement des plus pauvres est érigé en un produit-logement spécifique. Son élaboration comme objet à part entière des politiques publiques est sous-tendue par sa conception comme produit technique identifiable et répondant à des caractéristiques particulières autant qu'à une population et des objectifs clairement définis. Cette construction comme objet des politiques publiques résulte de la rencontre d'un mouvement social et d'une pratique institutionnelle.

Les mouvements revendicatifs populaires qui, depuis le début des années 1950, dénoncent dans le style des hygiénistes du 19^{ème} siècle les conditions de logement des familles les plus démunies, vont plus loin et s'engagent dans l'intervention directe. Le mécontentement général se cristallise autour de l'Abbé Pierre et pousse les pouvoirs publics à s'engager. Pour cela, ces derniers ont besoin de délimiter au préalable de façon claire le problème notamment par la construction d'un objet autour duquel une pratique voire une politique spécifique pourraient être développées.

Le compromis entre d'une part la volonté et la nécessité des pouvoirs publics d'oeuvrer à la reconstruction du pays dont la lutte contre l'habitat défectueux est un des aspects importants dans le domaine du logement et d'autre part le mouvement social porteur des revendications de sans-logis et de mal logés, aboutit ainsi à la construction d'un objet politique, le logement des plus démunis. Celui-ci apparaît dès lors autant comme une réponse institutionnelle et politique qu'un projet d'intégration sociale dont les enjeux se cristallisent et

s'expriment dans un premier temps dans la réglementation qui l'encadre. L'analyse de celle-ci permettra de relever la spécificité qu'ils traduisent et de dégager, de leur confrontation avec les réalisations sur le terrain, les modalités de la gestion locale du logement spécifique.

1- Les outils réglementaires ou la construction du logement spécifique comme objet des politiques publiques

L'effervescence réglementaire, qui s'est focalisée autour de quelques produits-logements phares, n'a suscité localement que peu de réalisations. Des mesures réglementaires les plus importantes, nous n'analyserons donc ici que celles ayant été suivies de réalisations locales. Les nombreuses autres interventions du législateur dans ce domaine seront évoquées plus sommairement.

Cinq grands produits-logements spécifiques ont fait l'objet de mesures réglementaires entre 1954 et 1975 : les LPN (logements de première nécessité), les LOPOFA (logements populaires et familiaux), les IST (immeubles sociaux de transition), les PSR (programmes sociaux de relogement) et les PLR (programmes à loyers réduits). Dans cet ensemble certaines mesures se limitent à la définition de procédures de financement tandis que d'autres sont de véritables programmes de construction définissant les produits-logements eux-mêmes.

- Les logements de première nécessité (1954) : Ce premier instrument est élaboré dans la foulée de la vague d'émotion soulevée par l'appel de l'Abbé Pierre en janvier 1954. Il s'agit du projet de cité d'urgences présenté par le mouvement Emmaüs et adopté sous la forme réglementaire de LPN (logements de première nécessité). Le gouvernement lance un vaste programme de 12 000 logements dont les modalités sont définies dans une circulaire du 20 février 1954 du Ministère de la reconstruction et du logement. Les modalités de la réalisation sont précisées dans le décret du 31 mars 1954 dont l'article premier précise qu'à 'titre exceptionnel et pendant une période qui prendra fin le 1^{er} octobre 1954, le MRL est autorisé à ouvrir un ou plusieurs concours en vue de la réalisation par les organismes HLM de logements économiques de première nécessité'.

Les dossiers de concours sont accompagnés de plans types élaborés par le Ministère et dont les organismes constructeurs peuvent s'inspirer. De l'ensemble des éléments du dossier, il est fait une dérogation presque systématique aux prescriptions d'urbanisme de départ soucieuses de la qualité des programmes et de leur insertion urbaine (à proximité des services publics essentiels, sur des terrains desservis par la voirie et les réseaux, intégrés dans les agglomérations urbaines, faible densité de construction tendant vers l'individuel...). Les plans types vont constituer, malgré les simplifications abusives qu'ils comportent, la seule matrice à travers laquelle la grande majorité des programmes sera finalement conçue et réalisée^{note139}.

LOGEMENTS ÉCONOMIQUES DE PREMIÈRE NéCESSITÉ
TYPE 2 PIÈCES A.2
 A REZ-DE-CHAUSSÉE

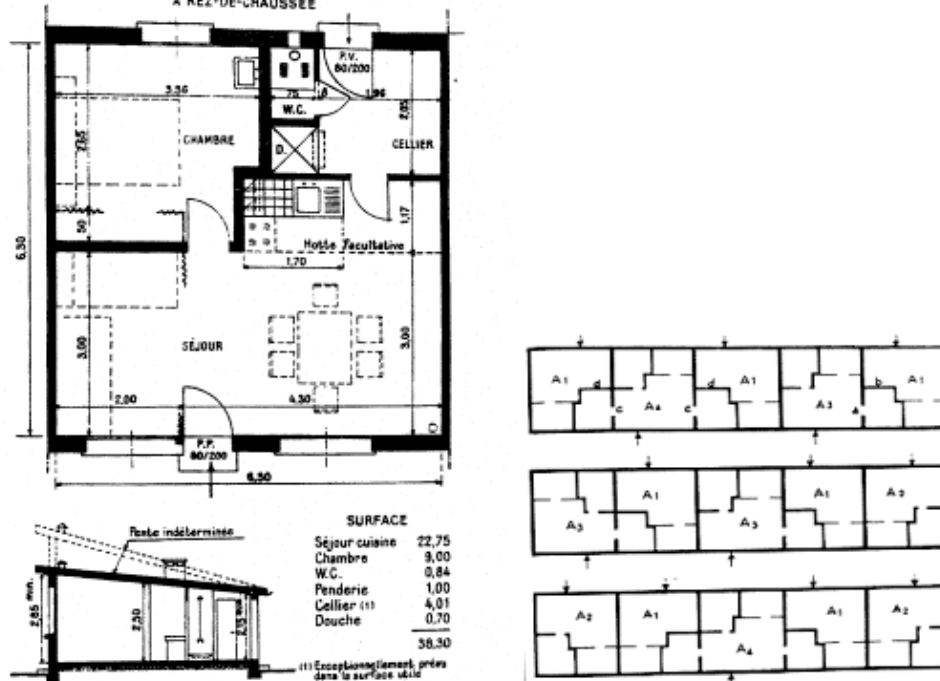


Figure n°14 : Logements économiques de première nécessité

“Dans le plan type sont présentés quelques exemples de transformations de logements de deux pièces (A2) en logements d’une (A1), trois (A3) et quatre pièces (A4).”

Source : J-C. Croizé, 1996

Un arrêté du 25 juillet 1954 du MRL aligne les caractéristiques des LPN sur celles des HLM à normes réduites définies dans l’article 25 de la loi du 24 mai 1951 (cf. supra chapitre I). A la date fixée par le décret du 31 mars 1954 (1er octobre 1954), une circulaire du 22 octobre définit le ‘logement Million’ note140 dans la suite des LPN, en référence à la limite de son coût maximum qui ne devait pas dépasser cette somme.

- **Les LOPOFA (1955)** : Mis en place par l’arrêté du 23 novembre 1955note141, ces logements populaires et familiaux, encore appelés HLM de catégorie A (les HLM de catégorie B étant les HLM ordinaires), se substituent aux LPN par rapport auxquels ils présentent, outre une surface plus grande, quelques éléments de confort supplémentaires notamment la possibilité de bénéficier du chauffage central en contrepartie d’un prix de revient légèrement supérieur d’environ 20%.

Cet arrêté introduit dans la catégorisation HLM un type de logement (le LPN) qui était certes jusque là réalisé en financement HLM mais tenu explicitement en marge de l’offre HLM classique. De même, les HLM à normes réduites édifiées en vue de reloger les occupants des immeubles insalubres à démolir ou à remodeler seront désormais réalisées dans le cadre de la réglementation des Lopofa. Cette nouvelle catégorie réalise ainsi d’une certaine manière l’unification des catégories inférieures de logement HLM et se positionne comme nouvelle catégorie de base de l’offre sociale sous la dénomination de HLM A.

Les HLM ordinaires, de standing plus élevé, prennent donc aussitôt le rang de catégorie B, le décalage se traduisant essentiellement dans des prix plafonds autorisés et des normes de surfaces un peu plus généreuses.

Tableau 15 : Caractéristiques des HLM collectives à usage locatif

Composition du logement	Type	HLM catégorie A (populaire et familial)		HLM catégorie B (ordinaire)	
		Surf. Habitable	Prix plafond par logement	Surf. habitable	Prix plafond par logement
		mini	maxi	mini	maxi
1 pièce isolée	I	10	12	500.000	12 18 650.000
1 pièce principale*	I bis	23	26	750.000	26 30 1.050.000
2 p. p.	II	34	39	975.000	39 45 1.350.000
3 p. p.	III	45	51	1.150.000	51 57 1.600.000
4 p. p.	IV	55	61	1.350.000	61 70 1.800.000
5 p. p.	V	65	73	1.550.000	73 85 2.080.000
6 p. p.	VI	75	85	1.800.000	85 100 2.350.000
7 p. p.	VII	85	101	2.100.000	101 115 2.600.000

Les pièces principales* sont complétées de : cuisine, salle d'eau, W.-C., dégagements, volumes de rangement

Il paraît évident que les prix serrés des Lopofa (auxquels peuvent se rajouter des frais annexes couvrant l'acquisition et la viabilisation des terrains, les VRD et les honoraires divers, dans la limite de 25% de ces prix) allaient pousser les constructeurs à aligner les surfaces habitables sur leurs minima. Or les surfaces minimales des HLM ordinaires correspondent aux surfaces maximales des Lopofa. Et si, contrairement aux LPN qu'ils remplacent, la typologie des Lopofa et la surface habitable^{note 142} des opérations ne sont théoriquement pas limitées (voir tableau ci-dessus), la fixation du nombre moyen de pièces par logement pour l'ensemble de chaque opération à 3,5 apparaît comme une limitation sévère à la caractéristique fondamentale qui devrait être celle de ces logements, à savoir populaires et familiaux. Ces caractéristiques conduisent ainsi à construire des logements de petite taille, aux commodités et à la surface réduites pour des familles populaires que l'on sait généralement nombreuses.

- Les HLM de transition (1960) : En se fondant sur l'avis du Conseil supérieur des HLM, le gouvernement institue, par un arrêté du 09 février 1960 des logements HLM de transition réalisés par conversion et aménagement de locaux existants (quel qu'en ait été l'usage antérieur d'ailleurs) acquis par les Offices et sociétés anonymes d'HLM en vue de procéder rapidement au relogement provisoire et à moindre coût des familles et personnes expulsées par décision de justice, des occupants d'immeubles déclarés en péril ou à démolir dans le cadre d'opérations d'urbanisme ou de rénovation urbaine.

Ces logements sont en principe soumis aux mêmes prescriptions que les Lopofa, sauf que leur coût de revient total, toutes dépenses confondues, est limité dans un premier temps à la moitié du prix plafond fixé pour les HLM A bis, puis fixé aux 2/3 des HLM ordinaires (arrêté du 25 mai 1961). A ce titre, ils peuvent bénéficier de toutes sortes de dérogations notamment en matière de normes de surface, de hauteur sous plafond et d'éléments d'équipement dans la mesure où les conditions nécessaires à l'octroi du permis de construire sont réunies.

Mais par la suite, deux textes importants, les arrêtés du 14 avril et du 02 juin 1960, traduisant le souci des pouvoirs publics de garantir une qualité minimale aux logements édifiés avec l'aide financière de l'Etat, opèrent une unification vers le haut des prescriptions techniques de base (notamment en matière de surface et d'équipements). Le logement moyen HLM A bis (créé par un arrêté du 22 mars 1958, à mi-chemin entre le Lopofa et le logement HLM ordinaire et dont les caractéristiques techniques, à l'exception du mode de financement, sont identiques à celles des logécos), dont les normes ont été d'ailleurs quelque peu améliorées, devient désormais la catégorie la plus basse de l'offre HLM, mettant ainsi un terme à l'offre de Lopofa.

1- Les outils réglementaires ou la construction du logement spécifique comme objet des politiques publiques⁹²

- Les Programmes sociaux de relogement (PSR, 1961) : Né discrètement sous la dénomination des 'programmes à destination spéciale' de l'arrêté du 24 mai 1961 relatif aux caractéristiques des HLM à usage locatif, le PSR sera d'une longévité plus grande et produira un parc relativement important et selon des normes bien supérieures à celles des logements spécifiques des années 1950. Cet arrêté réforme l'offre HLM en instituant, de part et d'autre du HLM ordinaire qui en représente le noyau majoritaire, une catégorie inférieure constituée des HLM à destination spéciale (les PSR) et une catégorie supérieure, les immeubles à loyer normal (ILN). Ces trois catégories ne se distinguent plus par la surface, l'alignement étant total (à cette exception près que les ILN peuvent dépasser les surfaces maximales autorisées), mais par les prix plafonds et le mode de financement qui déterminent directement le niveau de qualité et d'équipement des logements construits.

Le PSR est une réponse administrative et politique à la difficulté majeure rencontrée par la rénovation urbaine, à savoir le relogement des occupants les plus captifs des îlots insalubres. La circulaire du 07 août 1961, qui en donne les caractéristiques, précise que si ces logements doivent être de conception 'solide et rustique', ce sont d'abord des logements modestes pour des populations aux ressources très modestes. D'où des recommandations minimales quant à l'équipement, aux finitions et aux éléments de confort (par exemple pour le chauffage il est préconisé un appareil central producteur de chaleur avec distribution dans les pièces principales ; le vide-ordures peut être supprimé etc...). Pour une part, ces limitations relèvent directement des contraintes de coût. En effet, malgré les modalités intéressantes du prêt HLM pour les PSR qui est un prêt sans intérêt sur 53 ans avec un différé d'amortissement de trois ans, les prescriptions limitent la marge de manoeuvre des constructeurs.

Etant donné qu'un PSR est financé en totalité (construction, dépenses annexes et tous autres frais) par un prêt forfaitaire de l'Etat, et que le coût de la construction seule ne doit pas dépasser le montant de ce prêt, le constructeur se trouve constamment dans l'obligation d'arbitrer entre les éléments sur lesquels il a prise à savoir la qualité de la construction (localisation du terrain et choix des matériaux), la surface habitable (tendance vers les surfaces minimales) et les prestations (réduites ou médiocres). A ce jeu, les bénéficiaires présumés de ces PSR, occupants des immeubles en péril, des taudis, des bidonvilles, des baraquements provisoires..., et plus généralement tous ceux que la rénovation va tôt ou tard déloger des centres urbains anciens seront loin de trouver dans cet habitat nouveau une réponse satisfaisante à la précarité de leur situation.

- Les programmes à loyer réduit (PLR, 1968) : Instituée par un arrêté du 29 mai 1968, cette nouvelle catégorie vient compléter les PSR avec comme vocation de couvrir le segment de besoins qui relève non pas directement des cas de figure pris en charge par ces derniers (immeubles en péril, îlots insalubres à démolir...) mais de situations de solvabilité faible de plus en plus nombreuses : le PLR est destiné à une population dont les revenus sont inférieurs de 25% à ceux des occupants des HLM ordinaires. Pour offrir des loyers diminués en conséquence, il bénéficie de conditions de financement très favorables avec dans un premier temps les mêmes modalités que le PSR (prêt sans intérêt remboursable sur 53 ans), puis, à partir de 1969, les anciennes modalités du HLM ordinaire (prêt à 1% sur 45 ans, différé d'amortissement et remise totale d'intérêt pendant les trois premières années).

En contrepartie les prestations en sont limitées. Aussi bien dans la conception qu'en ont les pouvoirs publics que dans les prescriptions relatives aux conditions du prêt et aux caractéristiques techniques et de prix de revient de ce programme (fixation d'un prix de revient maximum, impossibilité de compléter le prêt forfaitaire autrement que par des subventions ou sur fonds propres du constructeur...), l'ensemble des conditions de production oblige le constructeur à en limiter la qualité et les prestations. Avec ces limites, le succès de la formule a légitimement suscité la crainte de voir se substituer au parc ordinaire 'normal' un parc de bas de gamme.

LPN, logements 'million', Lopofa, PSR, PLR... A côté de ces instruments élaborés tout au long de ces vingt années, il existe des formes de logements spécifiques issues de pratiques et d'expérimentations

institutionnelles en réponse à des problèmes particuliers et non instituées a priori par des textes réglementaires. Il s'agit des centres d'hébergement, des foyers de travailleurs immigrés et des cités de transit.

Si ces dernières, alors qu'elles étaient reconnues, mentionnées dans beaucoup de textes officiels et même largement utilisées comme mode de relogement^{note143}, n'ont fait l'objet d'un encadrement réglementaire que sur le tard, illustrant ainsi ce que Tricard appelle une 'institutionnalisation progressive d'expériences dispersées'^{note144}, le cas des foyers de travailleurs étrangers, autrement plus souvent mobilisés et utilisés comme offre alternative aux taudis et aux bidonvilles paraît plus curieux. En effet, les foyers-logements pour personnes âgées et pour jeunes dont les foyers de travailleurs partagent les modalités globales de financement et de construction font l'objet d'une réglementation abondante où ces derniers ne sont même pas explicitement mentionnés. Cette occultation peut s'expliquer pour partie par le fait que l'histoire de ces foyers se confond assez largement avec celle de l'institution qui en est au fondement, au point d'en devenir le symbole, la SONACOTRA.

Dans l'annexe IV de la circulaire d'application^{note145} de loi du 10 juillet 1970 tendant à la suppression de l'habitat insalubre sont désormais reconnus, en dehors des foyers pour personnes âgées, trois types de foyers : les logements-foyers primes et prêts offrant des prestations de qualité (foyers de 'luxe'), les foyers pour personnes seules de facture classique et enfin les foyers d'accueil à normes réduites destinés à certaines catégories particulièrement modestes de population étrangère, l'édification de ce dernier type étant tolérée jusqu'à la fin 1975.

La construction de foyers du deuxième type (pour personnes seules) prévue à l'article 2 de l'arrêté du 18 novembre 1970 et financée sur les crédits HLM-PLR, est reconnue de droit commun et conviendrait dans la majorité des cas alors que les deux autres sont considérés comme des types particuliers. Cet arrêté qui fixe les dispositions à respecter pour l'édification de ces foyers non seulement constitue un encadrement de cette forme de logements-foyers génériquement connus sous le nom de foyers pour travailleurs immigrés (ou foyers SONACOTRA) mais contribue fortement à inscrire leur développement dans le cadre de la politique de résorption de l'habitat insalubre comme principal mode de relogement.

En effet, si 'la politique de relogement est un des aspects les plus importants de la lutte contre l'insalubrité, car elle donne tout son sens à la politique de résorption'^{note146}, alors il apparaît justifié de recourir pragmatiquement à des formes 'provisoires' de logements lorsque les difficultés à opérer des relogements directs en logements définitifs (objectif ultime de ladite politique) sont de nature à compromettre la mise en oeuvre. Pour les familles, les mêmes difficultés de relogement (pour des raisons plus ou moins objectives de pénurie, de difficultés d'adaptation...) justifient le recours à des solutions spécifiques qui se résument alors, et en attendant qu'aboutissent les études en cours sur des solutions plus diversifiées, à la formule des cités de transit.

La promotion de ces deux formules de relogement (foyers pour les isolés et cités de transit pour les familles) fait l'objet d'une missive du ministre du logement aux préfets leur exprimant son souhait de voir figurer dans les conventions de réalisation des ZAC des clauses de réservations de logements pour le relogement d'occupants des îlots insalubres à résorber et surtout de terrains pour l'implantation de foyers et de cités de transit.

Ce vœu du ministre apparaît comme une réactivation ou une relance plus ou moins modérée d'une directive du Premier Ministre qui demandait dès 1966, face à la réticence des communes de recevoir sur leurs territoires des foyers de travailleurs migrants, que soit mis en oeuvre de manière systématique ce type de réservation foncière dans le périmètre des ZUP, des zones d'habitat, des zones à rénover et même des zones industrielles à condition que les occupants n'en subissent pas les nuisances.

Les financements de ces moyens et opérations de relogement par défaut seront d'une manière générale à la charge de l'Etat et des collectivités locales. Les foyers de travailleurs seront financés principalement sur les

crédits HLM-PLR, éventuellement complétés par le FAS (fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants). Les cités de transit seront quant à elles financées à titre principal sur les mêmes crédits HLM-PLR que la participation patronale (1%) pourrait compléter. Au-delà de ces engagements, les dépenses supplémentaires peuvent être prises en charge par les dotations complémentaires dans le cadre du PRI (programme de résorption de l'habitat insalubre) : subventions budgétaires, participations du FAS, des collectivités publiques, des organismes sociaux et des organisations patronales.

En définitive, ce qui apparaît remarquable dans l'observation de l'encadrement de ces deux formules importantes d'offre spécifique, c'est leur réglementation tardive. Ce retard traduit d'une certaine manière le retour, après nombre d'années d'errements à la recherche de formules préconçues dans le cadre de réflexions administratives, à la récupération et à l'institutionnalisation des formes issues de la pratique associative et populaire dont le principal catalyseur a été la lutte contre l'habitat insalubre.

Les figures localement différenciées de cette lutte, différenciation qui tient à la diversité des situations locales elles-mêmes, ont donné à chaque fois des modalités particulières d'élaboration des réponses, d'appropriation des instruments réglementaires et des pratiques possibles. L'histoire de cette lutte nous servira de fil conducteur dans l'observation de l'offre locale de solutions spécifiques et des recompositions socio-spatiales induites.

2- La lutte contre l'habitat insalubre et le développement de l'offre spécifique

Face à une offre réelle notoirement insuffisante, l'alternative offerte aux populations démunies se résume globalement à ce que l'on a désigné précédemment comme les formes traditionnelles de logement spécifique. Celui-ci a en effet pris des formes diverses, classifiées pour les besoins des enquêtes dans le cadre de la lutte contre l'insalubrité en cinq grandes catégories :

-

l'habitat insalubre qui regroupe les installations utilisées aux fins d'habitation mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de sécurité, de salubrité (sans tenir compte de l'état d'occupation : surpeuplement, mauvais entretien..., seulement en tenant compte de l'état des structures, des équipements et de la situation) ;

-

le bidonville qui désigne tout ensemble de constructions légères édifiées avec des matériaux de fortune, sur un terrain clôturé ou non. Roulotte et caravanes hors d'état de rouler sont également à comprendre dans cette catégorie ;

-

les autres constructions de fortune qui regroupent les situations d'habitation sous des parois rocheuses, dans des péniches, wagons hors d'usage, blockhaus, casernes désaffectées...

-

les baraquements qui désignent des habitations en matériau léger ne présentant pas de conditions normales d'habitation et destinés au logement provisoire ; y sont compris tous les baraquements appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes ainsi qu'aux particuliers ;

-

les constructions en dur regroupent toutes les constructions en dur autres que de fortune ou provisoires, ne pouvant faire l'objet de travaux de transformation en vue d'un habitat normal, ayant ou non déjà fait l'objet d'un arrêté de péril ou d'une déclaration d'insalubrité.

A ces formes traditionnelles s'ajoutent les nouvelles formes institutionnelles autrement dit les structures de relogement mises en place par les pouvoirs publics dans le cadre de la lutte contre l'habitat insalubre, les deux formes s'articulant dans un rapport de complémentarité et de substitution.

L'offre de relogement développée dans le cadre de la lutte contre l'habitat insalubre, comme le versant positif des opérations de démolition se présentera en effet moins comme une réelle mise en oeuvre de formes institutionnelles nouvelles que comme une tentative de récupération de ces formes traditionnelles du logement précaire.

Les modes de déclinaison (normalisation, localisation, peuplement, gestion...) de cette offre vont être le lieu de mise en oeuvre des logiques que porte en elle la conception différentielle des populations, rendant par là même pertinente la question de l'instrumentalisation du logement comme outil de gestion politique des populations concernées.

Une typologie esquissée au milieu des années 1960 témoigne de l'enjeu que représentent ces populations pour les pouvoirs publics qui formalisent par cette synthèse une vingtaine d'années d'expériences en la matière. Si la problématique du relogement n'a été intégrée que tardivement dans l'appréhension des problèmes relatifs à la lutte contre l'habitat insalubre, des solutions partielles ont souvent été expérimentées.

La mise en place d'une politique globale et volontariste va donner à ces expérimentations un cadre institutionnel pour se développer. Cette typologie apparaît ainsi comme une reconnaissance et un état des solutions existantes et en même temps comme une sorte de mode d'emploi de ces outils. Une double entrée, par les solutions qui sont souvent des produits-logements et par les populations destinataires appréhendées selon une classification issue de modèles normatifs idéologiques combinés à quelques caractéristiques sociologiques, permet de définir cinq formules types de relogement des occupants des bidonvilles :

- le foyer hôtel offrant pour une redevance abordable une chambre et des commodités satisfaisantes peut recevoir la majorité des travailleurs isolés ayant une situation professionnelle normale ;
- les logements PSR ou HLM peuvent être attribués aux ménages sans autre problème (en particulier de sociabilité) que celui d'être victimes de la pénurie ;
- les cités dites de promotion familiale sont des cités de transit de logements individuels destinées à des ménages dont l'accès au logement normal nécessite un encadrement et une action socio-éducative susceptibles de les 'resocialiser' dans un délai de deux ans ;
- les cités d'accueil sont réservées aux familles 'inadaptées' dont le délai de 'resocialisation' prendrait plusieurs années et demanderait un effort social plus important ;
- enfin pour les familles rencontrant le plus de difficultés sociales, les 'familles-problèmes', 'a-sociales', il est préconisé la dispersion dans les petites villes accompagnée d'un suivi par des services sociaux spécialisés ; un rapatriement étant même envisageable pour les étrangères.

2-a. Louis Pradel et la résorption des bidonvilles

Jusqu'à la mise en place de la procédure de rénovation urbaine en 1958, la question des bidonvilles n'avait pas fait l'objet d'une grande attention. Mais avec la création de la SONACOTRAL en 1957 chargée de la construction de foyers pour les travailleurs et les opportunités d'aménagement ainsi que les prérogatives de puissance publique que cette procédure apporte, cette question va connaître un nouvel intérêt aussi bien du côté de la connaissance de la réalité des bidonvilles que de la recherche des moyens de leur résorption.

L'existence de bidonvilles est reconnue depuis le début des années 1950, mais ce n'est qu'en 1966 que le Ministère de l'intérieur tente d'en mesurer l'importance à travers un recensement national. Les résultats de cette observation révèlent la concentration de 90% des bidonvilles recensés dans trois régions à savoir la région parisienne (62%), la région Provence-Cote d'azur (19%) et le Nord (8%). Malgré cela, le dernier bidonville résorbé sur le territoire national (la Digue des français, à Nice) ne l'a été qu'en 1976^{note147}.

Nonobstant la dénonciation constante dont il fait l'objet, le bidonville semble jouer le rôle du mal nécessaire dont il faut s'accommoder le temps de trouver une solution de remplacement, donnant un sentiment de laxisme des pouvoirs publics dans lequel ceux-ci sont maintenus par l'insuffisance de moyens de relogement satisfaisants.

Les méthodes adoptées pour leur résorption font l'objet de procédures formalisées basées sur les nombreuses études menées depuis la fin de la guerre sur l'habitat défectueux. Ce n'est finalement qu'en 1964 qu'elles sont finalisées dans la loi Debré du 14 décembre qui contribue principalement à modifier la procédure d'expropriation des terrains sur lesquels ces bidonvilles sont installés en arguant du danger que ces derniers représentent pour l'ordre public. Modifiée par la loi du 12 juillet 1966 permettant d'accélérer la procédure d'expropriation, cette loi sera complétée par celle du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre qui en étend le champ d'application à toutes les formes d'insalubrité (incluant donc les constructions en dur, les garnis, les logements anciens...).

La naissance des bidonvilles dans l'agglomération lyonnaise est difficile à situer. Bien que l'expression des besoins en logements des populations démunies y soit réelle et constante dès le milieu du siècle dernier (cf. premier chapitre), ce n'est qu'à partir des années 1950, avec l'accroissement considérable de la population immigrée (notamment nord-africaine) dont les problèmes de logement se posent d'autant plus fortement que la crise et la pénurie sont généralisées à toutes les couches de la société, que la formation des bidonvilles et le développement de l'habitat insalubre prennent une tournure problématique. En effet, la grande partie de cette population composée principalement de célibataires s'est retrouvée contrainte, face à la pénurie, de se loger par ses propres moyens notamment en occupant spontanément des terrains appartenant généralement aux institutions et collectivités locales dont elles craignaient moins une réaction immédiate. Beaucoup de ces terrains étaient jusque-là occupés par les jardins ouvriers des ressortissants espagnols ou portugais, souvent agrémentés de maisonnettes rudimentaires.

Devant la perspective d'une expropriation dont ils ne sont pas sûrs d'obtenir des dédommagements suffisants quand leur est reconnu le droit à des indemnités, ces 'propriétaires' avaient la bonne idée de céder leur terrain à des spéculateurs qui, non seulement proposent des prix largement supérieurs à ceux qui pourraient ressortir de l'estimation du service des Domaines mais en plus s'acquittent immédiatement du montant de la transaction. Ces nouveaux 'promoteurs' sont en effet assurés de rentabiliser rapidement leurs investissements, avant que les procédures d'expropriation et de rénovation ne soient effectives, car les besoins de la main d'oeuvre immigrée sont immenses et leurs exigences limitées.

L'offre de logements en faveur de cette population est jusque-là quasiment inexistante malgré l'obligation pour le futur employeur, inscrite dans les protocoles d'appel à la main d'oeuvre étrangère, de disposer auparavant d'un logement pour chaque individu. Le contournement de cette obligation pouvait se faire de manière relativement simple d'autant qu'elle ne s'appliquait réellement qu'aux flux visés par l'organisme

chargé du contrôle et de l'autorisation de l'entrée des travailleurs immigrés, l'ONI (office national d'immigration). Le décalage qui s'installe entre les capacités d'hébergement des structures d'accueil et la population en question se creuse lentement, alimentant la formation des taudis et des bidonvilles sans que les autorités locales s'émeuvent des conditions de logement de ce 'sous-prolétariat' urbain.

Les centres d'hébergement mis en service à partir de la fin de la guerre pour l'accueil de cette main d'oeuvre sont rapidement incapables de faire face à des besoins croissants. Les plus importants, ceux de la Part-Dieu (1300 à 1500 places en dortoirs) et de la Doua (300 à 500 places en dortoirs) paraissent sujets à caution du fait de leur localisation sur des espaces ayant vocation à subir des réaménagements importants à plus ou moins long terme plus d'ailleurs que de leur vétusté ou de leur inconfort, pourtant bien avancés.

Quatre foyers de célibataires sont édifiés entre 1954 et 1957, offrant un millier de places supplémentaires qui serviront principalement à accueillir les occupants de ces centres vétustes. Le flot des sans-logis et des mal logés qui continue de gonfler ne peut bien évidemment se contenir par de tels sursauts ponctuels et l'alternative ne réside plus pour beaucoup de personnes que dans l'édification rapide, par leurs propres moyens et sur des terrains vides, de constructions certes sommaires mais répondant au besoin premier de disposer d'un toit : les bidonvilles se développent un peu partout dans l'agglomération.

Si l'agglomération lyonnaise ne se distingue pas, dans les enquêtes effectuées au niveau national, par l'importance de ses bidonvilles, ceux-ci n'en sont pas moins localement significatifs de tensions sur le marché immobilier et de l'exclusion d'une partie de la population. Malgré la guerre déclarée très tôt à ces fléaux par les autorités locales, (Louis Pradel en fait un de ses principaux engagements dès son arrivée à la tête de la municipalité lyonnaise), l'habitat insalubre et le bidonville y subsisteront longtemps et les opérations de résorption vont se succéder jusque dans la première moitié des années 1970.

Dès 1956 en effet, l'ampleur du problème apparaît clairement dans le plan d'état de la ville de Lyon (publié en 1959) où l'urbaniste J. Maillet recense, entre autres choses, les principaux îlots d'insalubrité de la ville.



Figure n°15 : Principaux îlots insalubres de Lyon en 1959

Réalisée à partir de Lyon. Plan d'état actuel, par J. Maillet, 1959.

Quelques années après la mise en place de la procédure de rénovation urbaine, et dans le cadre des travaux préparatoires à l'intervention des autorités locales, un recensement fait état, en 1958, de 15 bidonvilles dans l'agglomération lyonnaise, allant de l'îlot enclavé au véritable 'village'.

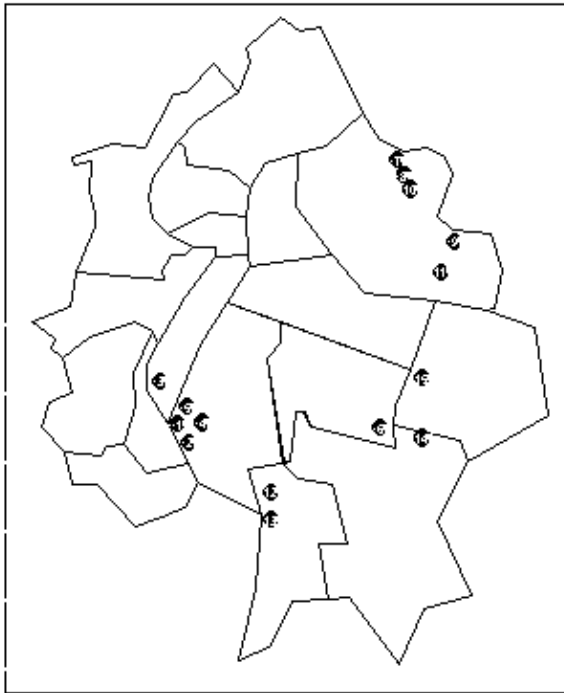


Figure n°16 : Les principaux bidonvilles de l'agglomération lyonnaise en 1958

Source : ADR, versement 248 W

1- Lône Félizat, 2- rue Palandre, 3- rue du Goulet, 4- avenue J. Jaurès, 5- rue du Rhône, 6- route d'Heyrieux, 7 et 8- chemin des Buers, 9- rue des Poilus, 10- chemin de la Boulangère, 11- Tony Celma, 12- Boulevard du nord, 13- route de Feyzin, 14- rue du Parc, 15- route nationale.

Dès le début des réflexions sur les moyens de résorption des bidonvilles l'accent a été mis sur la nécessité d'une action conjointe de relogement, condition sine qua non à la réussite de toute opération de résorption et dont les modalités doivent être maîtrisées au préalable. Pour ce faire, une analyse de la situation interne des bidonvilles aboutit au constat selon lequel la différenciation principale la plus pertinente en termes d'habitat réside dans la typologie des ménages : aux isolés (ou célibataires) correspondra sans autre considération la formule des foyers et des centres d'hébergement tandis que les familles seront orientées vers les différentes formules de logements spécifiques existantes.

La mise en place par les pouvoirs publics en 1957 d'une structure ad hoc chargée de la construction de ces foyers, la SONACOTRAL qui deviendra à partir de 1964 SONACOTRA, apparaît comme la volonté de reprendre et d'encadrer plus systématiquement une offre qui jusque là n'avait été développée qu'à travers diverses initiatives particulières (Ministère du travail, Caisse d'allocations familiales, préfectures...).

Sous la direction de Claudius-Petit dont les affinités lyonnaises tiennent toujours, la Sonacotra va se montrer généreuse et beaucoup investir dans la construction de foyers dans l'agglomération. Entre 1957 et 1962, six nouveaux foyers apportant environ 2 500 places de lits supplémentaires sont édifiés. Inscrite au coeur de la stratégie de lutte contre l'habitat insalubre, cette accélération des opérations en faveur des isolés vient en complément de l'action en direction des familles qui se manifeste principalement dans le soutien aux associations privées chargées du relogement des familles en provenance des bidonvilles, notamment le FNDSA, le PACT et la MAN (Maison de l'Afrique du nord qui deviendra plus tard la Maison du travailleur étranger, la MTE).

Cette forte mobilisation porte ses fruits et en 1964 la totalité des 15 bidonvilles détectés six ans auparavant est résorbée.

Le plus important des bidonvilles de Lyon était alors celui dit de la Lône de Félizat dans le quartier de Gerland dont la constitution remonte à la fin des années 1920 et qui a déjà fait l'objet de l'attention de l'administration locale¹⁴⁸. Presque trente ans plus tard, les baraques se sont multipliées et un véritable bidonville s'est installé aux portes de la ville, cristallisant toutes les réactions à commencer par celle du maire Louis Pradel.

Ce dernier, dans son entreprise de changement et de modernisation de l'image de la ville, va engager des opérations d'envergure pour arriver à bout de cette 'lèpre' de l'agglomération lyonnaise, s'alliant pour ce faire avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la lutte contre le taudis. Invité en 1959 par le Foyer NDSA à visiter ledit bidonville en bordure duquel un chalet type de relogement a été installé, le maire de Lyon décide de soutenir son action en faveur du relogement des occupants des baraques, action qu'il intègre et inscrit au coeur de sa politique comme le versant positif, instrumentalisé mais néanmoins nécessaire¹⁴⁹, venant en contrepoint d'une entreprise de destruction systématique des bidonvilles répertoriés sur le territoire de la commune. Celui de la Félizat comptait à cette date quelque 400 baraques occupées essentiellement par des travailleurs étrangers¹⁵⁰.

A l'issue d'une campagne d'information et de relogement (grâce notamment aux constructions de la Sonacotra) menée activement dès l'annonce de la décision de destruction des baraques, il ne reste sur les 2000 occupants d'alors que quelques irréductibles, invités le 27 février 1960 à quitter les lieux, avant que les pompiers ne mettent le feu aux derniers débris laissés par les bulldozers devant un parterre de personnalités locales¹⁵¹.

Les autres bidonvilles de moindre importance ont été progressivement évacués puis détruits, les occupants ayant été pour un grand nombre relogés dans les structures existantes, foyers pour les isolés et cités de transit pour les familles. La procédure est relativement formalisée : le bidonville repéré fait l'objet d'un recensement qui doit permettre d'étudier les conditions d'un relogement optimal en fonction des disponibilités. Les occupants avertis de la décision de résorption sont mis en demeure d'évacuer les lieux en profitant le cas échéant des bons de relogement qui leur sont offerts.

A la date fixée pour la destruction physique des baraques, il ne reste généralement personne sur les lieux même si tous les bons de relogement sont rarement utilisés. Pour beaucoup en effet, cette offre s'avère soit au-dessus de leurs capacités financières soit ne correspond pas à leurs aspirations en termes d'environnement (éloignement des amis, de la famille, et surtout du lieu de travail). Aussi, préfèrent-ils souvent se loger par leurs propres moyens, ce qui revient généralement à se contenter de toute offre qui en plus d'un loyer modeste peut donner dans certains cas l'impression de pouvoir échapper au contrôle institutionnel des structures de relogement proposées.

D'ailleurs cette offre institutionnelle n'est pas à vrai dire surabondante : en 1963 on estime à plus de 4 000 l'excédent de travailleurs immigrés par rapport aux formes d'hébergement disponibles, sans compter ceux qui sont sans travail et les occasionnels. Toute cette population va alimenter les diverses formes d'habitat précaires, les bidonvilles et les garnis déjà surpeuplés. Mais faute de pouvoir proposer des mesures de relogement à la hauteur de ces besoins et dans la crainte des conséquences que la mise à la rue de centaines de personnes pourrait susciter, c'est l'administration elle-même qui demande, dans certains cas, de différer ou de reporter des opérations de résorption prévues ou en voie d'être engagées.

Dans un tel contexte, la proclamation par les autorités locales en 1964 de 'la fin des bidonvilles', malgré la réussite de cette campagne de résorption, relève de l'effet d'annonce car dans le même temps à Lyon, 3 à 4 000 familles sont réduites à se loger dans des caves, des cabanes ou des immeubles en voie de démolition selon le FNDSA, et le nombre de garnis surpeuplés répertoriés n'a cessé d'augmenter. Déversoir naturel du

trop plein du bidonville, le garni sait aussi en accueillir les anciens occupants dans des conditions relativement similaires.

La pression de plus en plus forte finit en effet par en faire de véritables bidonvilles verticaux, à ceci près qu'entre les occupants et les autorités, les intérêts du propriétaire rendent quelquefois les procédures plus difficiles à mener. La présence encore relativement forte d'îlots insalubres au milieu des années 1960 atteste de la difficulté à y remédier.

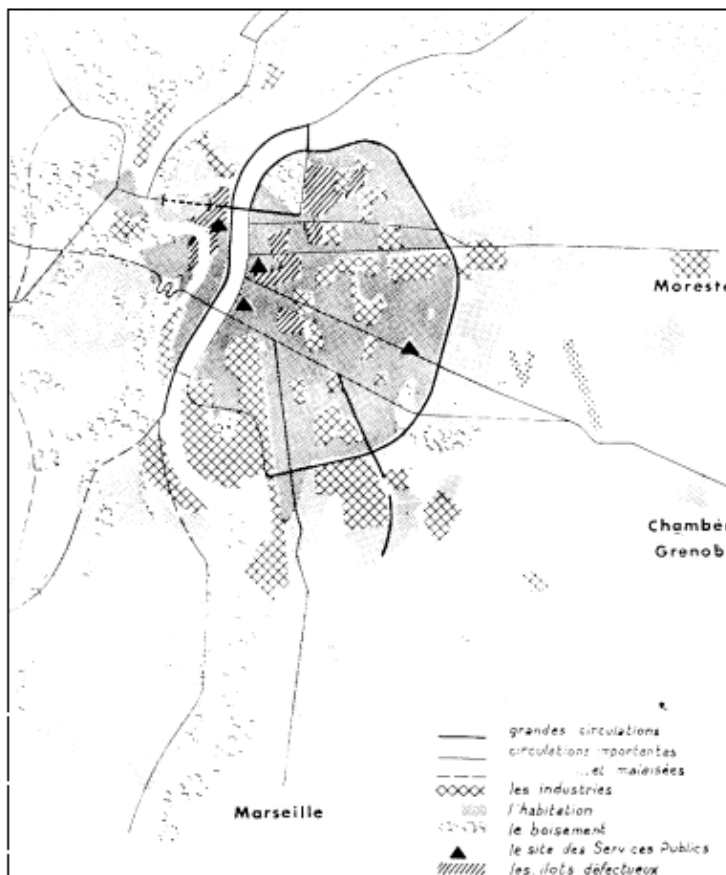


Figure n°17 : Schéma de l'état actuel du groupement d'urbanisme de la région lyonnaise, 1964 (extrait)

Source : *Urbanisme* n°85-1964

Mais, si cette grande entreprise de résorption s'est avérée efficace au départ, les résultats se sont révélés peu durables et les bidonvilles supprimés ici se sont pour la plupart reformés plus ou moins rapidement ailleurs. Les conditions pour une telle régénération sont en effet réunies : pénurie de logements toujours forte, opérations de rénovation urbaine en cours détruisant l'habitat ancien abordable, lutte contre les garnis clandestins refuges de nombreuses populations, immigration continue, retour des rapatriés...

L'insuffisance des moyens de relogement et d'accompagnement n'empêche cependant pas les opérations de contrôle et de résorption de se poursuivre et même de se durcir : entre 1965 et 1970, plus de cent garnis-taudis abritant quelque 2 000 personnes sont fermés, tandis qu'une quinzaine d'opérations anti-bidonvilles est menée à travers toute l'agglomération. L'effervescence est telle que la ville de Lyon et le département du Rhône se voient cités en exemple par les instances ministérielles pour leur activisme en la matière.

Tableau 16 : Bilan des résorptions de bidonvilles et de taudis dans le Rhône (du 01/01/1965 au 31/12/1968).

	Bidonvilles					Taudis				
	Nb opérations	Rénovés	Isolés évacués	Isolés relogés	Familles relogées	Nb opérations	Rénovés	Isolés évacués	Isolés relogés	Familles relogées
1965	2	2	5	5	33	15	19	15	10	19
1966	3	3	626	610	3	12	20	34	30	20
1967	5	5	330	310	2	52	70	54	45	70
1968	5	5	470	292	4	27	36	1030	920	36
Total	15	15	1431	1217	42	106	145	1133	1005	145

Source :

ADR,
versement
248W356

Il faudra cependant attendre encore quelques années pour voir les autorités locales livrer l'ultime bataille à l'issue de laquelle on pourra déclarer l'agglomération définitivement débarrassée de ses derniers bidonvilles. Ceux-ci sont en tout état de cause les survivances des différentes phases des résorptions antérieures qui n'ont pas réellement offert d'alternative aux occupants évacués.

Une dizaine de bidonvilles sont répertoriés en 1970, dont la plupart seront résorbés dans le courant de l'année. Le dernier en cause est celui de Feyzin dont la résorption ne sera effective que l'été 1973. Il comptait alors près de 200 personnes, relogées pour la quasi-totalité dans un foyer de travailleurs édifié expressément pour elles sur la même commune.

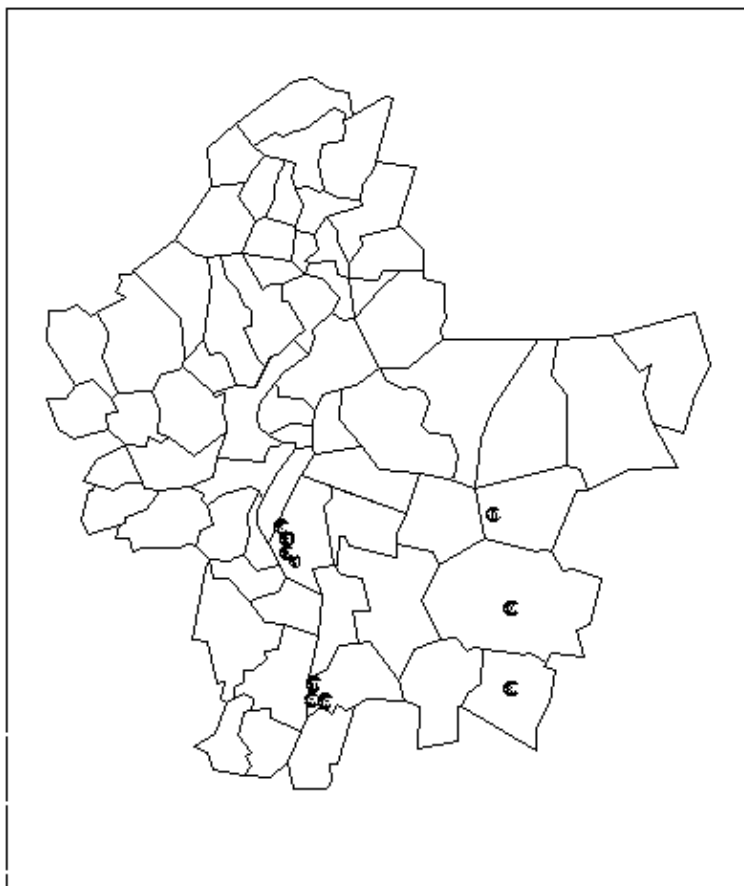


Figure n°18 : Les principaux bidonvilles de l'agglomération lyonnaise en 1970

Source : ADR, versement 248 W

1- rue Challemeil Lacour, 2 et 3- rue de Gerland, 4- avenue Leclerc, 5 et 6- rue Ladoire, 7- rue Thomas, 8 - rue du 23 août 1944, 9- rue du Beaujolais, 10- impasse de l'Église.

Ainsi, au bout d'une quinzaine d'années de lutte, Louis Pradel est fier d'avoir donné à Lyon l'image de la cité moderne dépourvue de taudis que son prédécesseur avait rêvée : 'Les immigrés sont nombreux à Lyon. [...] J'avais honte de les voir si mal traités dans des taudis où on entasse ces malheureux. Je les fais donc démolir, Montée de la Grand-Côte par exemple. Je suis heureux et fier d'avoir été le premier maire de France, il y a vingt ans, à supprimer les bidonvilles. J'avais été aidé par l'équipe de Notre-Dame des Sans-abri et par M. Rosset [...]. Nous avons pu, avec lui, supprimer les bidonvilles ; il n'y en a plus un seul à Lyon, mais malheureusement, il en reste encore beaucoup trop en France'note152.

Sous ces dehors philanthropiques cautionnés par la présence des oeuvres privées, il y a toujours la même volonté de remodeler le visage de la ville qu'illustrent les nombreuses réalisations entreprises par la municipalité, certaines assurément plus prestigieuses que directement utilitaires au vu des urgences en matière de logement d'une partie importante de la population, d'autres plus symboliques comme les opérations de rénovation s'attaquant aux îlots insalubres les plus réputés de la ville et plus généralement à toutes les formes urbaines dévalorisées mais toutes sous-tendues par cet impératif d'assainissement urbain et humain de la ville-centre : 'Pradel a pu se vanter d'avoir supprimé tous les bidonvilles de Lyon : ils sont en effet réapparus dans la périphérie'note153. Le déplacement du problème ne résout en effet rien et l'observation au niveau de l'agglomération montre le développement d'avatars plus ou moins repérables et circonscrits d'habitats précaires (taudis, îlots insalubres, habitat de fortune, baraquements...) pour ceux que les ambitions du développement urbain avaient obligés à chercher un toit ailleurs.

Déjà au début de 1959, en annonçant sa décision de détruire le bidonville de la Lône Félizat, Louis Pradel promettait à la place et avant la fin de l'année

, 'deux terrains de football et un de hockey'

à la disposition des sportifs. Il en fut félicité par M. Debré, saluant son 'action d'urbanisme social'note154.

C'est donc dans le même esprit que dès son institution, la COURLY, par la voie de son président Louis Pradel, se refusera au financement du logement notamment social sur le territoire lyonnais, en dehors de la traditionnelle garantie d'emprunt et de quelques cessions de terrainsnote155.

Cependant que la politique de rénovation urbaine s'y poursuivait, donnant lieu à de juteuses opérations immobilières, les anciens occupants des terrains réaménagés allaient trouver ailleurs des formules tout spécialement conçues à leur effet.

2-b. Le développement des formes institutionnelles de logement spécifique

La lutte contre les bidonvilles a été menée à l'échelle de l'agglomération et dans une dynamique globale. C'est donc l'ensemble des communes de la COURLY qui célèbre en 1973 la fin des bidonvilles dans l'agglomération lyonnaise. Cependant, la présentation qui est généralement faite de cette lutte est partielle car elle occulte l'action positive de relogement inscrit dans les textes et dont la réalité, moins spectaculaire et moins symbolique que l'incendie d'un bidonville, n'en est pas moins un des moyens les plus efficaces dans cette lutte. D'où le paradoxe soulevé par les réticences plus ou moins fermes de la plupart des communes sollicitées pour accueillir des structures de relogement alors que dans leur ensemble, ces mêmes communes sont engagées dans des actions de résorption de l'habitat insalubre à divers degrés et sont conscientes de la nécessité de trouver des solutions de relogement.

Les édiles locaux sont certes dans leur rôle quand ils s'érigent en défenseurs de leurs administrés contre des populations susceptibles de provoquer des nuisances importantes, mais ils savent pertinemment que la question de la régulation urbaine se pose, au-delà des intérêts de chaque commune, à l'échelle de l'agglomération où les enjeux socio-politiques sont autrement plus importants.

L'ampleur du problème nécessite de conjuguer tous les moyens permettant d'élargir cette offre. Aussi toutes les formules de produits-logements disponibles sont plus ou moins également mobilisées, du foyer au HLM en passant par les LEN, LOPOFA, PSR, PLR, IST et cités de transit, avec l'idée de constituer un patrimoine spécifique important à l'intérieur duquel les relogements, rotations pourraient être plus facilement réalisés, libérant ainsi les opérations de rénovation urbaine de cette contrainte préalable.

L'analyse des principaux types de produits ayant des effets de régulation à l'échelle de l'agglomération ou des effets de structuration urbaine à un niveau plus localisé permettra d'interroger la nature et les modalités de cette offre spécifique et d'y observer les pratiques du système local d'acteurs.

Les cités de transit dans l'agglomération : les produits-logements

Les cités de transit sont une solution réglementée sur le tard mais utilisée localement sous diverses formes dès la fin de la guerre notamment par le PACT dans le cadre de la production de cités de relogement.

Les cités d'urgence de la période de reconstruction s'inscrivent dans un contexte de pénurie généralisée comme des dispositifs d'assistance. Il s'agit alors de contribuer au logement de populations sans-abri dans cette idée de l'urgence que l'Abbé Pierre et le mouvement Emmaüs ont portée et dont l'ancrage autour de la notion d'abri n'autorisait qu'une exigence minimum pour le produit offert. Le Foyer NDSA a construit dans ce cadre et en quelques mois une quinzaine de cités d'urgence regroupant 250 logements.

Parallèlement à ce dispositif d'assistance qui n'appréhende les destinataires que par le besoin d'un toit, un autre dispositif connexe est développé avec l'idée d'assister des populations dans leur insertion sociale et urbaine, le produit développé à cet effet constituant une sorte de propédeutique. Il s'agit des cités de relogement et de transit dont la première expérimentation est réalisée à Troyes en 1954, qui s'inscrit dans la lignée directe des recommandations issues des recherches sur l'habitat défectueux notamment sous la direction de R. Auzelle.

Ces deux principes d'assistance et d'assignation-resocialisation se retrouvent dans les cités de transit de la nouvelle génération sous les 'notions' de resocialisation et de transition-socialisation. Cette double mission sera au programme de toutes les interventions des associations spécialisées dans la production de cités de transit et qui se sont fait l'écho, dès les débuts, des conceptions promotionnelles de l'habitat et de la valeur propédeutique de l'habitat de transition.

Réactualisée à la fin des années 1950 dans l'agglomération lyonnaise par le Foyer NDSA, les cités de transit sont alors explicitement mobilisées comme une réponse, parmi d'autres, aux besoins de relogement découlant de la rénovation urbaine et sont destinées en particulier aux familles expulsées dans le cadre de la lutte contre les bidonvilles. Ces cités contemporaines des grandes opérations de rénovation urbaine ne sont pas fondamentalement différentes des précédentes si ce n'est leur récupération institutionnelle dans le cadre de la grande aventure de résorption des bidonvilles comme arguments symboliques de la réussite de celle-ci.

Il s'agit là en effet de reloger les occupants des bidonvilles et taudis que la rénovation urbaine a transformés ou s'apprête à transformer en sans-abri et dont les caractéristiques sociologiques ne leur permettent pas d'intégrer dans l'immédiat un habitat 'normal'.

L'idée de cette formule est ainsi d'assister et d'aider cette population à acquérir les capacités d'un bon usage de son futur logement 'normal'. C'est bien le même esprit de resocialisation qui préside à ces nouvelles cités.

Elles s'instituent de ce fait comme une étape dans le parcours résidentiel des familles, étape au cours de laquelle une action socio-éducative est censée préparer ces dernières à leur nouvelle vie dans leur nouvel environnement et leur nouveau logement.

Les catégories de familles candidates à un logement de transit sont ainsi répertoriées^{note156} :

- familles françaises échouées dans des taudis à la suite de déchéance sociale ;
- familles étrangères venues chercher en France du travail ;
- familles rapatriées d'Afrique du nord et non encore assimilées ;
- familles mal logées de ressources insuffisantes ;
- familles expulsées pour des opérations de rénovation ou habitant des immeubles menaçant ruine ou notoirement insalubres ;
- fiancés et jeunes ménages à la recherche d'un toit provisoire mais urgent.

A cette liste, il convient d'ajouter les ouvriers du bâtiment déplacés dans le cadre de leur travail. Pour tous ceux-là, le logement de transit semble attendu en attendant un logement normal dont l'avènement n'est qu'une question de temps.

Les principaux acteurs impliqués dans leur promotion sont le PACT et le Foyer NDSA dont les actions ne diffèrent pas tant sur le plan des modes et méthodes d'intervention ou des pratiques que dans l'engagement plus ou moins total du Foyer alors que le PACT connaissait une certaine diversification de ses compétences avec un intérêt maintenu pour la récupération de l'habitat ancien diffus.

Le Foyer NDSA : A la fin de l'année 1975, le Foyer NDSA avait tissé autour du foyer d'accueil de départ et sur l'ensemble du territoire de l'agglomération lyonnaise et même au-delà, une constellation de cités de transit dont les caractéristiques reflètent les déterminants des différentes époques de construction.

Les premières réalisations sont conçues dans le cadre des opérations de résorption des quinze principaux bidonvilles de l'agglomération notamment à Lyon, Villeurbanne, Saint-Fons, Vénissieux et Bron et dont le recensement a été effectué en 1958 (cf.figure 17). Des cités furent édifiées un peu partout dans l'agglomération, à Vaulx-en-Velin, Oullins, Meyzieu, Caluire, Bron, La Mulatière...

Ces cités, généralement constituées de chalets en bois édifiés dans l'urgence sur des terrains mis à disposition ou cédés par les collectivités locales ou quelquefois d'appartements aménagés dans les maisons éventuellement déjà construites sur les terrains, constituent une offre principalement destinée aux familles, les célibataires ou isolés étant dirigés vers les centres d'hébergement et les foyers de travailleurs. Bien que beaucoup déclinent l'offre et préfèrent se loger par leurs propres moyens, les capacités limitées de ces cités ne leur permettront pas de satisfaire réellement les demandes restantes.

Les mouvements qui se dessinent à l'occasion de ces relogements s'apparentent à une véritable 'mobilité

résidentielle' mais dont les arguments relèvent explicitement de la désignation et de l'assignation, révélatrices de la posture du système local d'acteurs. Dans le cadre des pratiques de ce système, le contrôle des populations 'dangereuses' et la maîtrise de son espace de vie se manifestent dans ce mouvement centrifuge des lieux de résidence assignés à travers notamment l'apport foncier (une aide considérable dans des opérations dont le financement est très limité) aux associations privées dans les opérations de construction de cités de transit, apport qui permet d'encadrer pour ainsi dire foncièrement les tenants et les aboutissants de l'ensemble de l'opération. Quelques exemples illustrent parfaitement cet encadrement institutionnel des trajectoires résidentielles.

La cité de transit édiflée à partir de 1958 dans le quartier des Brosses à Mions devait au départ accueillir quelques occupants des bidonvilles de Gerland (rue Palandre, rue du Rhône) et de la rue du Goulet à Perrache auxquels se rajoutèrent les familles déjà présentes dans le quartier dans des conditions d'habitat tout aussi précaires et dont le relogement a été effectué du même coup. Des chalets en bois et en fibro-ciment, sorte de roulottes sans roues, composés d'éléments simples (12 m²) pour les ménages à un enfant, doubles (24 m²) pour ceux à deux ou trois enfants ou triples (36 m²) pour les familles de quatre, cinq enfants et plus, allaient y servir de toit à une soixantaine de familles. En septembre 1971, le maire de Mions saisit le Préfet du constat de l'état de délabrement et d'inconfort des premiers chalets en service depuis treize ans qui les ramène au même niveau que les bidonvilles et annonce leur remplacement par deux petits collectifs dont la construction vient de commencer. Dans le meilleur des cas, les familles changeront de conditions de logement, autrement elles devront encore se préparer à de nouvelles errances.

Sur un terrain marécageux du quartier des Marais à Décines, le Foyer NDSA construit en 1961 une cité de transit dont les chalets en bois devaient accueillir les occupants de la cité des Trams de la rue Carteret à Gerland. N'eut été l'entêtement des bâtisseurs, les chalets neufs seraient restés vides, les eaux de pluie en ayant rendu les abords impraticables et inaccessibles le jour même de la livraison.

Le bidonville de Bron à l'angle de l'avenue Roosevelt et du boulevard L. Bonnevey a connu plusieurs interventions de résorptions partielles qui ont donné lieu à des vagues de relogement, d'abord en foyer Sonacotra en 1962 de travailleurs isolés, puis à partir de 1964, aux multiples interventions du Foyer NDSA qui a procédé conjointement avec le Comité Abbé Pierre, à des relogements dans des cités à Lentilly, Mions et Saint-Cyr-au-Mont-d'or.

Dans les opérations de résorption des bidonvilles des Buers en décembre 1960 et de la rue des Poilus deux ans plus tard, les occupants ont été relogés pour certains dans la cité de la Feyssine à Villeurbanne et pour d'autres dans la cité Arc-en-ciel à Vaulx-en-Velin ou encore dans les cités familiales de transit que la Sonacotra a édiflées en 1961 à Bron (rue Christian Lacouture) et dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon (rue A. Bollier).

La cité de la Feyssine illustre bien les assujettissements de cette offre aux vellétés du développement urbain. Les conditions dans lesquelles le terrain de la Feyssine fut mis à la disposition du Foyer (par le biais du CLSUSLML) par la municipalité de Villeurbanne sont en effet révélatrices de cette logique. Alors que la demande de l'association portait sur l'autorisation d'acquérir un bâtiment situé sur le quartier du Tonkin pour réaliser le relogement de familles dans le cadre de la rénovation de ce quartier, la municipalité lui propose une vaste parcelle de terrain communal situé Chemin de la Feyssine à l'angle du Boulevard L. Bonnevey où une soixantaine de chalets va être montée et accueillir des familles en provenance surtout des bidonvilles des Buers et de la rue des Poilus. Le bail quelque peu précaire (neuf ans puis tacite reconduction annuelle) offre tout de même des avantages certains au Foyer au nombre desquels un loyer symbolique fixé à un franc par an et l'indemnisation du Foyer à hauteur de la valeur des chalets en cas de refus de reconduction du bail pour raison majeure.

Mais quelques années plus tard, en 1969, la cité de transit de la Feyssine dut être évacuée et démolie. Les occupants, rattrapés par les impondérables du développement urbain, durent laisser la place à un projet de station de pompage du Grand Lyon pour aller habiter quelque peu plus loin, en majorité dans les programmes



Figure n°19 : Exemples de trajectoires de relégation des occupants des bidonvilles.

Tout au long des années 1960, le phénomène de bidonvillisation allait perdurer non seulement dans sa forme extrême mais aussi en se banalisant dans les fractions fragilisées de l'habitat ancien existant. Une deuxième génération de cités de transit allait alors se mettre en place et, les techniques de construction s'étant améliorées, c'est la construction de cités en matériaux plus durables (le bois remplacé par le fibrociment puis le béton) qui se développe, en bénéficiant des financements PSR et plus tard PLR.

La mise en place de procédures et de financements plus appropriés à l'effort de résorption de l'habitat insalubre va changer non pas la logique mais les modalités de l'offre spécifique et lui donner un statut institutionnel. Les programmes de construction de cités désormais en dur ou de logements définitifs sont financés par des prêts PSR et PLR accompagnés de subventions budgétaires (notamment le chapitre 65-30 dont les cités provisoires de type 'chalets en bois' doivent, quant à elles, se contenter comme seule source de financement) ou de prêts HLM ordinaires.

Les organismes HLM interviennent de plus en plus, reléguant les associations privées au rang de simples gestionnaires de produits dont la conception aussi bien que l'attribution leur échappent peu ou prou. La réaction du Foyer NDSA a été en l'occurrence de créer sa propre société d'HLM malgré l'opposition des autorités de tutelle de la plupart des organismes HLM existants. Le rôle de cet organisme est double : rénover les vieilles cités de transit de l'association et construire de nouveaux logements dans de nouvelles cités. Les deux aspects de cette mission peuvent se confondre lorsque par exemple la construction d'une nouvelle cité se fait en lieu et place d'une ancienne. Cette pratique, encouragée par la difficulté de trouver de nouveaux terrains, permet en même temps de rentabiliser, y compris par la densification qui résulte de la nature des nouveaux bâtiments (proches des HLM), des terrains jusque là peu valorisés.

L'accès à ces nouveaux financements (200 PSR obtenus dès 1967 par le Foyer NDSA seront réalisés principalement à Meyzieu, Caluire, Vaulx-en-Verin, Villeurbanne et Chaponost) et la réalisation de programmes en dur représentent le dernier maillon de la chaîne de production qui doit baliser la promotion résidentielle des occupants des bidonvilles vers le logement banal, en passant par les diverses formes

intermédiaires de logements précaires et/ou spécifiques..

L'histoire de l'édification de ces cités suit à chaque fois un scénario identique dans ses grandes lignes. Le travail de repérage des bidonvilles et îlots à résorber étant déjà fait et continuellement actualisé, ce sont les préoccupations des collectivités locales qui initient le plus souvent la procédure de résorption d'un bidonville particulier et partant, la mise en route d'une opération de relogement de ses occupants qui peut se traduire par la construction d'une cité de transit. Le premier obstacle est toujours de trouver un terrain d'accueil, l'emplacement du bidonville à résorber étant généralement destiné à accueillir d'autres projets d'aménagement plus ou moins importants.

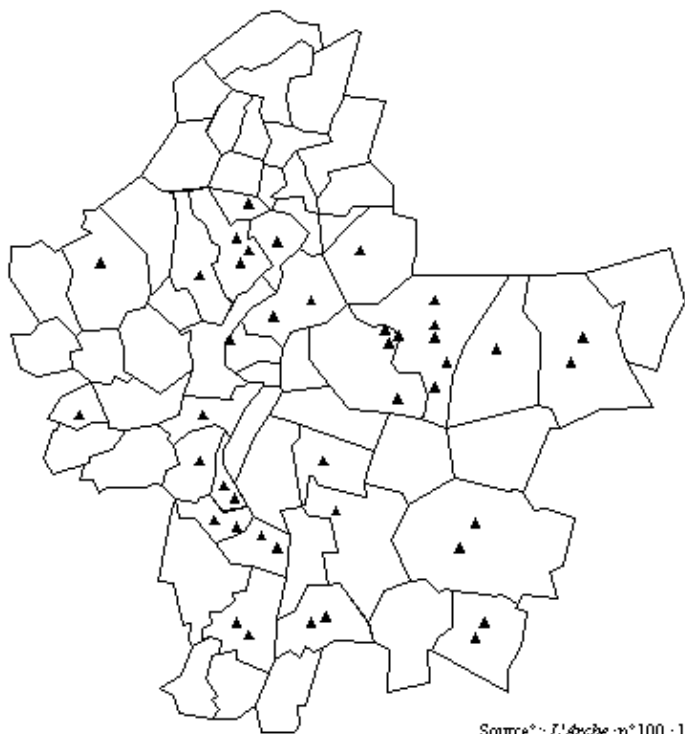
C'est d'ailleurs pour cette raison que les tentatives d'amélioration sur place des conditions de logement ont été assez rapidement délaissées au profit de la construction sur des terrains plus souvent périphériques. En effet non seulement le foncier du centre-ville coûte plus cher, mais en plus, ni les édiles locaux ni les propriétaires fonciers n'arrivaient à se faire à l'idée de voir s'élever sur ces espaces centraux à forte valeur symbolique (pour le moins) des constructions destinées à des populations issues de bidonvilles.

Pour ces comptes de la chose publique, les nécessités du développement urbain de réserver les derniers espaces libres aux nombreux projets d'aménagement de la ville excluent de telles constructions et par la même, leurs destinataires potentiels. Il ne reste donc plus aux maîtres d'ouvrage que de prospecter en périphérie où l'abondance et l'accessibilité-prix du foncier semblent proportionnelle à l'éloignement, sans toutefois entraîner automatiquement l'adhésion des autorités municipales.

Dans le cas du Foyer NDSA ces réticences sont contrebalancées par l'importance prise dès le départ par les 'amis' de l'oeuvre dans l'apport de terrains d'accueil des constructions, à titre gratuit ou onéreux. Les moyens limités du Foyer sont ainsi complétés par ces soutiens privés bientôt relayés par ceux des collectivités locales qui, confrontées à des impératifs de relogement de plus en plus prégnants, ont dû plus d'une fois s'incliner à fournir des terrains d'accueil aux cités tant attendues.

Ayant couvert l'ensemble de la filière de promotion résidentielle, de l'amélioration des cabanes à l'intérieur même des bidonvilles jusqu'à l'offre de logements aux normes quasi-ordinaires (les PSR), le Foyer se place comme un acteur fondamental dans l'offre de logements spécifiques qu'il complète par une action socio-éducative intense dans les cités gérées. Le couronnement de cette volonté de présence sur tous les fronts est sans doute la création de sa société anonyme d'HLM^{note157} en 1972 dont les premières réalisations furent trois cités de transit édifiées dans le 8^{ème} arrondissement de Lyon, à Saint-Cyr et à Pierre-Bénite dans le cadre du PRI.

Les financements au titre du PRI (programme de résorption de l'habitat insalubre) sont strictement réservés aux opérations de relogement des ménages provenant de l'habitat insalubre dans le cadre de la rénovation. Les programmes de construction de logements familiaux définitifs PSR-PLR vont suivre la même logique que les cités de transit et reproduire les mêmes schémas de desserrement résidentiel pour les occupants des dernières 'verrues' de l'agglomération. Ainsi le programme PLR-PSR de l'Arsenal à Saint-Fons est-il prévu pour le relogement des occupants des îlots insalubres à démolir au Tonkin.



Source°: *L'Arche*, n°100, 1978

Figure n°20 : Localisation des principales cités de transit du Foyer NDSA en 1975.

Le PACT : Au milieu des années 1970, le PACT affiche seulement 5 grandes cités de transit auxquelles s'ajoute une multitude de formules de logements en diffus, conformément à sa vocation première : intervenir dans l'amélioration et la rénovation de l'habitat existant.

Ce n'est en effet qu'en 1952, presque une décennie après sa naissance, que germe l'idée de la création de logements dans des locaux désaffectés (usines, casernes, commerces, maisons...). En liaison étroite avec le Comité Abbé Pierre et les organismes chargés du relogement des populations victimes du froid et de divers sinistres, le PACT met en place une nouvelle branche, le 'PACT Secours' pour agir dans le même sens. La question du maintien à long terme de la vocation sociale des opérations de reprise et de mise en état d'habitabilité menées par le PACT en tant que maître d'oeuvre technique et financier pour le compte d'organismes officiels (par exemple le Conseil Général) ou privés (des entreprises locales) amène à suggérer une évolution de son statut de simple maître d'oeuvre à celui de locataire principal voire de propriétaire, ce qui lui permettrait d'assurer cette vocation.

Ces considérations sont renforcées par le regard des pouvoirs publics qui, à la recherche de solutions, ont tendance au moins à expérimenter toutes les opportunités et c'est le mouvement des PACT qui va servir d'expérimentateur dans bien des cas. Il est ainsi question en 1955, après une enquête sur l'habitat défectueux demandée par le MRL à la fédération des PACT, que le PACT de Lyon soit chargé par le même ministère de réaliser des aménagements d'immeubles vétustes dans certains îlots insalubres, destinés à la démolition, pour y reloger des familles ne pouvant accéder, faute de moyens suffisants aux logements qui seront construits sur les terrains libérés. De même, les usines inutilisées de longue date et dont l'équipement ancien ne peut convenir pour des activités modernes ou que l'on ne peut remettre en activité du fait des risques de nuisance inhérents à leur localisation en centre-ville peuvent faire l'objet de telles procédures de récupération-transformation.

Un important projet de transformation d'anciens bâtiments du tènement industriel des Tanneries lyonnaises, entreprise industrielle située à Oullins et en liquidation, en locaux d'habitation (200 à 250 logements prévus) est présenté en 1955 et aboutira quelques années plus tard à la cité de transit de la Saulaie. Le projet se révèle

délicat car la situation du bâtiment en zone industrielle entraîne des servitudes strictes de zonage et le PACT doit effectuer des changements dans ses statuts pour pouvoir procéder à ce type d'acquisition. C'est que les pouvoirs publics incitent fortement à cette réalisation qui doit permettre de reloger des familles évincées d'îlots en démolition et de terrains évacués en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement.

Vers la fin de l'année 1956, la décision est prise et l'acquisition réalisée. Les services du PACT ayant déjà beaucoup travaillé sur le projet, la cité de transit est rapidement réalisée et occupée en 1957 : 288 logements dont 193 pour les familles et 95 studios pour célibataires et ménages sans enfants. L'ampleur de la réalisation dans un contexte de besoins importants ne peut et ne doit pas en occulter les faiblesses, ne serait-ce que sur le plan technique tant les services techniques du PACT s'étaient penchés sur le projet. D'autre part, un examen de l'état des immeubles mené par des organismes techniques publics avait conclu à la nécessité de prévoir au cours des vingt années d'exploitation à venir, des travaux de réfection des toitures, de zinguerie et un traitement des bois... entraînant des coûts de fonctionnement et de gestion importants.

En réponse, le PACT penche pour les conclusions d'un ingénieur venu spécialement d'Allemagne et qui propose un traitement spécial des planchers permettant de réaliser des économies de l'ordre de 60% sur les travaux prévus. Ce traitement spécial n'allait cependant pas empêcher la cité de transit de vivre au rythme de sinistres et de réparations quasi-cycliques pendant plus de vingt ans.

Ces frais, que seules les subventions diverses permettent à chaque fois de combler, ramènent les espoirs des gestionnaires de la cité à des déficits chroniques et placent le PACT en position de dépendance vis-à-vis des collectivités locales et des organismes publics qui le soutiennent. Pourtant, selon le montage du projet d'origine, la cité devait tourner sans apport financier extérieur grâce aux rentrées de loyers.

Pour les gestionnaires de la cité, l'équilibre est atteint si l'on tient compte uniquement des recettes locatives, des charges de remboursement d'emprunt et des frais courants. Mais les frais de travaux d'entretien, qui constituent l'essentiel des déficits, ne peuvent être aussi simplement évacués d'autant que c'est le PACT lui-même qui a préféré réduire fortement la marge financière prévue au départ à cet effet, en arguant de procédés et de traitements spéciaux des planchers des bâtiments.

On va jusqu'à suggérer de distinguer désormais dans la présentation du budget la gestion 'normale', l'entretien du bâtiment et le budget affecté à l'encadrement des familles et de mentionner explicitement dans un rapport accompagnant les dossiers de demandes de subventions les caractéristiques particulières des familles hébergées de même que la nécessité de tenir un programme d'équipement de la cité et d'encadrement social de ses occupants.

Il faut dire que les collectivités locales généreuses (en l'occurrence le Conseil Général) à plus forte raison celles qui le sont moins (la municipalité lyonnaise) sont en droit d'attendre que leurs subventions ne servent pas qu'à combler des déficits et encore moins celui d'une cité censée être en équilibre financier. Or il est difficile de concevoir le fonctionnement du PACT sans ces aides. Les gestionnaires ne cesseront dès lors de mettre en avant la population hébergée dont les caractéristiques particulières sont censées expliquer les difficultés de gestion de la cité.

Devant le risque financier, une piste apparaît être la participation des collectivités en fonction des services rendus à leurs ressortissants. Concrètement il s'agit de faire prendre en charge les impayés de leurs ressortissants par les différentes communes de l'agglomération voire de s'appuyer sur le grand nombre de ressortissants lyonnais hébergés à la cité pour demander un soutien de la municipalité. Mais les besoins sont encore importants et la municipalité de Lyon n'aidera le PACT, comme par le passé, que sur présentation de nouveaux programmes susceptibles de permettre le relogement des occupants des immeubles à résorber. Or les locaux et logements susceptibles d'être aménagés sont devenus rares et les prix se sont envolés sous la pression de la demande dopée notamment par l'arrivée massive des rapatriés. Parmi ceux-ci, un certain nombre de familles ont été hébergées par la préfecture à la cité de transit de la Saulaie, provoquant un

phénomène de surpeuplement difficilement gérable. Pour éviter que cette situation ne perdure, le PACT tente d'obtenir des collectivités locales le relogement des familles en logements définitifs.

Devant le peu d'empressement de ses interlocuteurs, l'association décide alors d'acquérir ou de louer elle-même, sur de longues périodes, tout immeuble susceptible d'être aménagé pour y créer de nouveaux logements en faveur des familles mal logées ou sans logis renouant ainsi avec les objectifs qui ont présidé à la création en 1960 de la Sauvegarde Immobilière, une société HLM un peu particulière en ce sens qu'elle n'envisage pas d'opérations de construction mais seulement des mises en état d'habitabilité dans des immeubles existants qu'elle achète et aménage en cités de transit et logements HLM. Le PACT, qui participe à cette société aux côtés de la ville de Lyon, de la Chambre de commerce, du Conseil Général et d'autres structures publiques et privées, apparaît comme le promoteur et le gestionnaire potentiel des cités résultant des activités de cette société et accepte d'étudier pour elle toute proposition : vieilles usines, vieux hôtels désaffectés, anciennes maisons de maître...

Cet engagement formel apparaît comme une manière pour le PACT de développer et de diversifier son parc de transit dans un contexte de crise encore aiguë. Par ailleurs, les graves difficultés internes que traverse l'association l'obligent à rechercher des opportunités de développement de ses activités et de ses champs d'action, son fonctionnement jusqu'alors structurellement déficitaire ne peut en effet continuer plus longtemps et les pouvoirs publics mettent désormais des conditions plus exigeantes à leur soutien.

C'est là que la restauration immobilière dont les chances de développement à Lyon sont réelles apparaît comme une opportunité intéressante, d'ailleurs rapidement saisie par la mise en place de l'ARIM en 1967. Cette activité plus rentable que l'action sociale du PACT ne suffira cependant pas à en rétablir l'équilibre. Pas plus que la réduction du personnel, le report des dépenses d'entretien ou la revente de logements et de propriétés acquis auparavant pour héberger des familles en difficulté. En dernier recours, il est même évoqué la possibilité de mettre fin à certaines activités non rentables ou trop coûteuses comme l'activité en direction des personnes âgées.

C'est dans ce contexte que le PACT est saisi en 1970 par la SERL pour participer aux actions de relogement des familles évincées dans les opérations de rénovation urbaine du Tonkin et de la Part-Dieu. La recherche de locaux à acheter et à transformer est intensifiée d'autant qu'une participation financière de la SERL couvrant au moins les coûts d'acquisition de ces locaux est assurée. D'autre part, une fois les locaux acquis et aménagés, leur attribution à des familles de migrants ouvre la possibilité d'une participation financière du FAS pour la couverture des travaux.

Il ressort de cette nouvelle configuration l'acquisition de plusieurs logements souvent dispersés et quelquefois même d'immeubles entiers. Ainsi un immeuble situé Passage Comtois dans le 8^{ème} arrondissement de Lyon et appartenant à la société Ugone Kuhlmann est acquis en 1970 et transformé en une cité de transit de 15 logements.

En 1972, une nouvelle cité de transit importante (un programme de 89 logements) est créée dans l'ancien couvent Notre Dame des Apôtres à Vénissieux par la signature d'une convention de gestion type agréée pour les opérations financées par le GIP dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre, proposée au PACT par la Sauvegarde Immobilière. C'est la cité de transit Ernest Renan. Le même type d'opération est renouvelé à Villeurbanne dans le quartier de la Poudrette où, rue Nicolas Garnier, 33 logements forment une cité également gérée par le PACT.

La même année, une autre instance religieuse, l'association paroissiale de Saint-André propose au PACT la cession gratuite d'un immeuble de deux niveaux sis avenue Jean Jaurès dans le quartier de Gerland, autour duquel va se développer une cité de transit de 15 logements.

Cinq grandes cités de transit mobilisent ainsi l'activité de transit du PACT parmi lesquelles celle d'Oullins

représentera, du fait de sa taille, le principal élément jusqu'au début des années 1970. L'existence de multiples petites unités de transit extérieures aux cités et même la mise en place des autres grandes cités dans la première moitié des années 1970 n'ont pas bouleversé la polarisation de l'activité de transit en direction de la première cité créée pour ce faire.

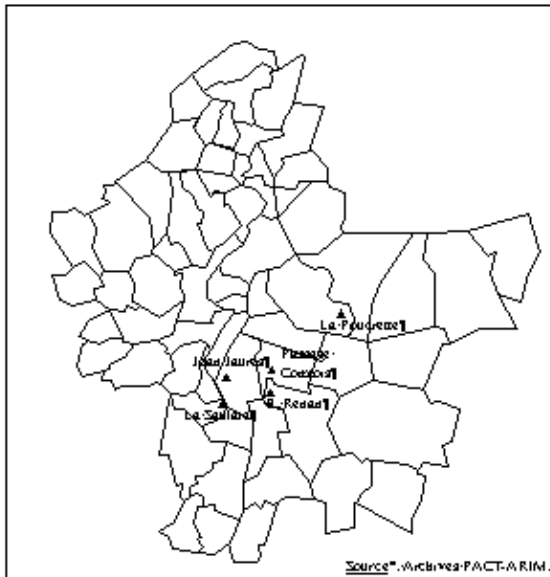


Figure n°21 : Les principales cités de transit du PACT en 1975.

A la différence du Foyer NDSA, la production du PACT relève moins d'une politique engagée et active allant du constat des besoins à la recherche de solutions que d'une sorte d'opportunisme à rebours. En effet, ce n'est qu'à partir du moment où une opportunité immobilière (ou foncière) se présente que s'engage un ensemble de démarches pour l'acquisition, l'amélioration-transformation et l'attribution à des populations repérées et désignées par le PACT s'appuyant sur les compétences des services sociaux disposant de fichiers de demandeurs ou directement par les collectivités publiques.

Dans ce concert, le PACT apparaît comme un 'apporteur d'affaires', un tiers-améliorant (sur le plan technique) et surtout comme un expérimentateur au service des pouvoirs publics dont il a toujours recherché le soutien et la reconnaissance. Une trop grande présence de ces derniers dans le processus de décision a ouvert la voie à une instrumentalisation totale du PACT. Ce fut le prix à payer pour atteindre l'un des combats principaux des dirigeants de l'association depuis sa naissance. Les objectifs statutaires à savoir l'amélioration et la rénovation des logements anciens, l'assistance et le dépannage des mal logés ont été d'abord les instruments de cette conquête avant d'être l'expression d'un engagement militant auprès des populations.

Pas d'engagements formels, décisions prises conjointement avec les collectivités publiques ou par ces dernières et entérinées par le Conseil d'administration du PACT, absence de stratégie ou même de programme d'action..., tout cela se ressent dans l'offre spécifique du PACT qui non seulement est dispersée et diffuse (découlant sans doute de son mode d'intervention et de sa cible) mais surtout elle apparaît, pour ce qui est des cités de transit, sans grande cohérence et sans référence claire à la problématique du logement des plus démunis foncièrement en prise avec la vague d'opérations de rénovation urbaine. En effet, alors que la problématique de la bidonvillisation s'installe au coeur des processus urbains, aucune mention n'en est faite, ni dans les orientations ni même dans les préoccupations courantes du PACT^{note158}.

La problématique de la lutte contre les bidonvilles a mis en jeu, outre les associations privées comme le Foyer NDSA et le PACT, les collectivités locales elles-mêmes qui ont ainsi dû mener quelques opérations de logements spécifiques (directement ou par le biais de leurs organismes HLM de tutelle) notamment lorsque la

mise en oeuvre des moyens d'intervention requérait une compétence publique. S'agissant en l'occurrence de la construction de logements définitifs (les communes n'ayant pas vocation à édifier de logements provisoires), ce sont donc les instruments institutionnels encadrant les formes de production spécifiques (LEN, Lopofa, PSR, PLR) qui vont être mobilisés.

Les formes institutionnelles du logement spécifique : l'exemple de l'intervention publique dans la restructuration du quartier des Buers à Villeurbanne

La municipalité villeurbannaise ne conduit durant toute la période considérée que quelques opérations de logements spécifiques. Son cas n'est cependant pas particulier car la plupart des grandes villes confrontées au problème du logement ont adopté une démarche politique donnant la priorité au logement banal, dans la mesure des moyens de financement du logement social.

Villeurbanne présente cependant certaines particularités (socialisme municipal, situation entre centralité et périphérie, opposition traditionnelle à Lyon, population migrante et ouvrière importante...) qui devraient la placer dans un état réactif particulier par rapport à la gestion des populations précaires. Malgré cela, cette problématique du logement spécifique n'y a pas bénéficié d'un portage politique fort, appréhendée le plus souvent à travers les obligations de relogement des populations déplacées pour les besoins du développement urbain et dans le cadre des opérations de rénovation urbaine.

De par sa composition sociale fortement ouvrière confortée par son rôle d'accueil (et quelquefois de déversoir du trop plein lyonnais) des travailleurs migrants, Villeurbanne a été le terrain de développement d'un certain nombre de bidonvilles importants de l'agglomération tout au long des années 1960.

Une bidonvillisation centripète ?

Parmi les 18 principaux bidonvilles recensés en 1958 dans l'agglomération lyonnaise, cinq sont localisés sur le territoire de Villeurbanne. Ces cinq bidonvilles présentent la caractéristique commune particulière d'être tous situés aux bords du boulevard périphérique qui semble presque les relier les uns aux autres. Or un des effets urbains majeurs de cet ouvrage de circulation rapide est la dévalorisation rapide et importante des terrains situés à proximité, du fait des nuisances importantes générées par cette circulation.

Trois de ces bidonvilles (les deux du chemin des Buers et le bidonville Tony Celma) sont totalement résorbés en 1962 tandis que les deux autres (chemin de la Boube et rue des Poilus) subsistent jusqu'en 1964. Cette première victoire sur le front des bidonvilles, faute d'être accompagnée d'une réelle politique de relogement ou d'une augmentation de l'offre générale adaptée quantitativement et qualitativement aux besoins, ne fera que déplacer le front de l'occupation illégale vers des terrains urbains en friches plus 'centraux'.

En 1965 trois nouveaux bidonvilles sont repérés sur Villeurbanne dont l'un (rue Marie-Antoinette) n'est pas très éloigné de l'ancien emplacement des bidonvilles des Buers. Plus au sud, au-delà du Cours Emile Zola, s'est développé un important bidonville divisé en deux parties, l'une en bordure dudit cours et l'autre sur la rue du Quatre août 1944. Sur l'ensemble, une centaine de baraques abritant jusqu'à 300 isolés et 50 familles. La résorption est d'abord engagée sur la première partie, totalement résorbée en septembre 1966 avec le concours du Foyer NDSA pour les relogements. La deuxième partie subit en contrecoup un report de populations qui va en rallonger la résorption qui ne sera définitive qu'en 1968.

Le chapitre de cette lutte se clôt pour Villeurbanne à partir de cette date avec la résorption des derniers mini-bidonvilles du Tonkin, encore plus proche de la frontière lyonnaise.

Au fur et à mesure des opérations de résorption, les terrains libérés sont plus ou moins rapidement consommés et/ou intégrés dans les projets qui les ont déclenchés. La constitution de nouveaux bidonvilles (dont toutes les conditions étaient réunies ; cf. supra) se fait sur de nouveaux terrains remplaçant ceux libérés dans une sorte

Les formes institutionnelles du logement spécifique : l'exemple de l'intervention publique dans la restructuration du quartier des Buers à Villeurbanne

de recomposition endogène de l'espace urbain. Il se trace ainsi dans cette recomposition une sorte de dynamique spatio-temporelle des lieux de relégation dont le trend général semble aller, à l'inverse du mouvement centrifuge généralement observé, de la périphérie vers des zones plus centrales. Ce mouvement apparemment inversé traduit la combinaison de deux phénomènes : un processus de relégation périphérique et une tentative de retour au centre via les poches, enclaves et îlots urbains plus ou moins laissés en friche.

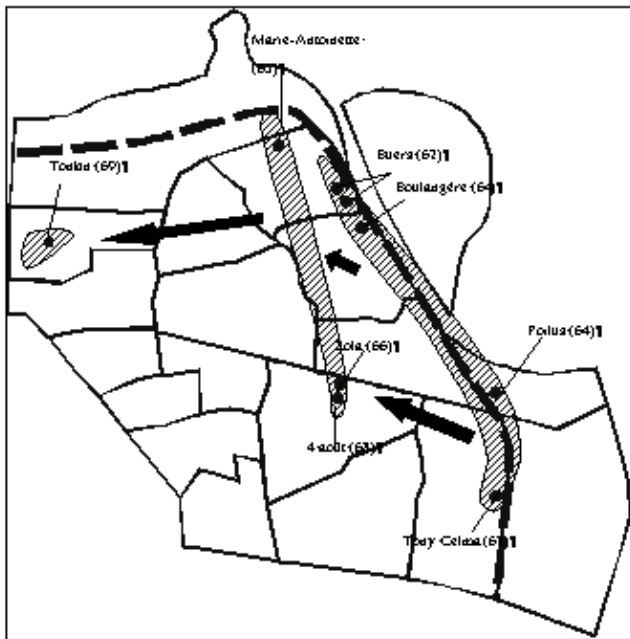


Figure n°22 : Localisation et dynamique des bidonvilles à Villeurbanne

Source : ADR, versement 248 W ; (62) indique l'année de résorption du bidonville

L'existence de ces enclaves en friche traduit le caractère à la fois non linéaire et non exhaustif du développement urbain. Les grandes opérations d'aménagement urbain ne vont pas forcément du centre vers la périphérie en phagocytant parcelle après parcelle. Elles ne touchent même pas tous les secteurs de l'espace urbain. Les interstices laissés par cette vague de réaménagement sont les lieux mêmes où peuvent se développer, presque à l'abri des regards, plutôt portés sur le front de l'urbanisation-rénovation, les formes alternatives ultimes de logement pour les plus précaires.

L'opportunité de transformer en terrains d'accueil temporaires des sans-logis certains terrains ou immeubles promis à une revalorisation plus ou moins imminente dans le cadre d'opérations de rénovation est d'autant plus facile à saisir que l'augmentation continue de la demande renforce la pression générale sur le foncier et l'offre résidentielle. Car pendant ce temps, les terrains périphériques susceptibles de répondre à une telle alternative sont soit récupérés par des programmes de relogement développés par les associations et les pouvoirs publics, soit ne répondent pas aux conditions minimales pour répondre aux besoins urbains élémentaires des populations (par exemple en termes de proximité des lieux de travail ou d'accès à un réseau de desserte).

Le cycle de cette translation se termine par la résorption de ces derniers bidonvilles et taudis reconstitués au coeur des villes, accompagnée d'une offre de relogement périphérique à travers les PSR et PLR. Bien que développés par les différents opérateurs de logement social à une plus grande échelle que par le passé, ces derniers ne mettront pas un terme définitif à la question du logement des populations démunies. Une bidonvillisation rampante va en effet perpétuer différentes formes de précarité du logement jusqu'au coeur des villes et de l'habitat ancien, et cela bien longtemps après la disparition de la forme emblématique (le

Les formes institutionnelles du logement spécifique : l'exemple de l'intervention publique dans la restructuration du qu

bidonville) qui a tant obnubilé les édiles locaux.

Dans cette lutte contre l'habitat insalubre, le concours des associations privées a été précieux. La municipalité va également y participer directement en suscitant des programmes de logements sociaux ou spécifiques, en substitution aux bidonvilles résorbés. L'optique n'est pas de procéder systématiquement à un relogement sur place des occupants évincés, mais de constituer, en complément de l'offre en cités de transit et en foyers des associations, une offre institutionnelle nouvelle qui s'inscrit cependant dans les mêmes déterminations fondamentales à savoir assurer une mission propédeutique au logement 'normal' tout en permettant, par la libération des terrains nécessaires, aux grands projets d'aménagement de se réaliser.

L'observation de quelques exemples vont permettre d'appréhender ce que l'on peut considérer comme une intervention directe du système local d'acteurs dans le développement de l'offre spécifique et donc dans la détermination des trajectoires territoriales des populations démunies.

La première manifestation de cet engagement public date du début des années 1950 où une tentative de construction de logement économique ou HLM à normes réduites subira dans un premier temps les foudres de l'administration centrale. Il s'agit de l'opération de construction de LPN dans le quartier des Buers.

Donnant suite au projet de cités d'urgences présenté par le mouvement de l'Abbé Pierre, le gouvernement lance en 1954 un vaste programme de construction de 12 000 logements de première nécessité sur l'ensemble du territoire national.

Le 07 avril 1954, le Préfet du Rhône réunissait les maires des principales communes de l'agglomération lyonnaise pour leur faire part du projet du gouvernement de procéder d'urgence à la construction d'environ 400 LPN sur l'ensemble de l'agglomération. Ces logements sont à livrer à l'habitation au plus tard le 1er décembre 1954 et si possible avant le 1er octobre : les chantiers doivent donc être ouverts le 1er juin.

Les prescriptions relatives à la réalisation de ces programmes sont précisées. Chaque groupe de logements devrait en principe comporter au moins 20 et ne pas dépasser 50 logements. Ce nombre est aussi le maximum de logements retenu pour la densité à l'hectare, ce qui revient à des programmes d'un logement pour 200 m². Il s'agirait donc de logements individuels soit d'un seul niveau (rez-de-chaussée) soit d'un étage sur rez-de-chaussée avec des surfaces habitables respectives de 38 m² et de 41,7 m². Chaque logement comprendrait : une salle commune, une chambre de 9 m² au minimum, une cuisine incorporée ou non dans la salle commune, un cellier ainsi que des installations sanitaires (douche, lavabo, W.-C.).

Les constructions devront être suffisamment solides pour durer 50 ans et bénéficier d'une isolation thermique suffisante. Le coût de construction est limité à 575.000 francs par logement (600.000 dans la région parisienne) auxquels peuvent s'ajouter des frais de viabilisation et de VRD dans la limite de 165.000 francs (175.000 en région parisienne), le supplément éventuel étant à la charge des collectivités. Pour le financement de ces dépenses, l'Etat a prévu un engagement supplémentaire de 10 milliards de francs au titre des crédits HLM pour des prêts à 1% remboursables sur 45 ans.

L'apport des terrains, dont le choix doit être uniquement guidé par l'urgence (à l'exception des terrains en culture qui sont en principe à écarter), sera à la charge des collectivités locales. La même urgence impose d'écarter la procédure d'expropriation trop longue à aboutir et de procéder, si des acquisitions s'avèrent nécessaires, par accord amiable.

Sur les 400 logements à édifier dans l'agglomération lyonnaise, 90 devraient l'être sur le territoire de Villeurbanne dont la municipalité, après avoir étudié avec son office HLM les problèmes posés par une telle opération, décide de s'engager.

Le premier obstacle étant de disposer de terrains constructibles, le président de l'Office municipal d'HLM

Les formes institutionnelles du logement spécifique : l'exemple de l'intervention publique dans la restructuration du qu

propose à l'administration municipale, qui est déjà entrée en contact avec des propriétaires de terrains, d'utiliser pour un premier groupe de logements, un terrain que l'office possède et qui se situe rue du Professeur Bouvier dans le quartier des Buers et sur lequel il serait possible de construire une vingtaine de LPN. En fait, l'Office a déjà construit au début des années 1930 un groupe de 40 logements dans ce quartier où il dispose encore de parcelles de terrains mais pas de projets précis.

En 1949 un projet de construction d'un groupe de logement (rue Bouvier et chemin des Buers) par l'office municipal d'HBM avait rencontré le refus du Conseil d'Etat de laisser contracter l'emprunt nécessaire à sa réalisation et ceci pour des motifs d'ordre architectural et urbanistique. Dans la réponse du ministère à l'administrateur de l'OPHBM, Claudius-Petit abonde dans le sens de cette décision dans laquelle il croit voir la volonté de signifier le refus de voir désormais employer des fonds publics considérables à des constructions de qualité souvent médiocre, édifiées trop souvent sur des terrains «laissés pour compte», à la marge aussi bien des réseaux de communication que de l'agglomération et de ses réseaux sociaux. Aussi la qualité des constructions et l'agrément des terrains devront être améliorés pour atteindre le niveau des autres pays qui ont tiré un meilleur parti des principes d'urbanisme et de construction que des esprits français ont été parmi les premiers à définir.

Prévenant les quelques remaniements mineurs habituellement pratiqués et qui portent généralement sur les distributions ou les canalisations, l'injonction du ministre porte sur une modification en profondeur du projet dans son ensemble à la fois dans son esprit et dans sa qualité architecturale. Le projet sera représenté à plusieurs reprises et ce n'est finalement qu'en 1953 que la Commission interministérielle des prêts autorise, dans le contexte de maintien et même d'exacerbation de la crise du logement, ce qui apparaît comme une énième reformulation du projet initial, avec une qualité architecturale et urbaine toujours faible.

Alors que la municipalité entre en pourparlers pour l'acquisition de nouveaux terrains situés dans le même quartier, la décision d'ouverture d'un chantier de 80 LPN rue du Professeur Bouvier est prise rapidement par l'Office municipal en juin 1954 en vue de respecter, conformément aux instructions gouvernementales, le délai prévu pour la livraison des logements c'est-à-dire la fin de l'année 1954. Les services municipaux sont chargés de la mise au point du dossier technique de construction, ainsi que de la direction, de la surveillance et de la réception des travaux.

Dans la continuité de ce programme de construction de cités d'urgences, le gouvernement lance en 1955 les opérations 'million' de logements économiques normalisés (LEN), bénéficiant à peu près des mêmes conditions que les LPN. A Villeurbanne l'Office municipal d'HLM programme la construction de 125 logements de ce type dans la même zone, chemin des Buers. Dans cette opération la municipalité cède à prix coûtant à son office et par anticipation sur les crédits 1956 deux terrains acquis peu auparavant et prend à sa charge la mise en viabilité d'une partie de ces terrains.

La même année, le programme de construction de LOPOFA se traduit aux Buers par l'édification de 130 logements à l'angle du chemin des Buers et du chemin de la Boube. L'office municipal se lance dans l'acquisition de terrains grâce à des fonds avancés par la ville, à rembourser sur les loyers des logements à construire. C'est un vaste programme de construction qui est lancé auquel participent aussi bien la ville (directement par des avances à court terme pour permettre l'acquisition des terrains) que le CVL^{note159} (apports à fonds perdus en contrepartie de réservations de logements).

Ainsi l'été 1957 voit se projeter, à côté des programmes spécifiques engagés sur le quartier des Buers (80 LPN de la rue Bouvier, 125 LEN du chemin des Buers et 130 LOPOFA du chemin de la Boube), des constructions de logements sociaux classiques ou d'autres types de programmes spécialisés. C'est que les besoins locaux sont importants et l'offre insuffisante. C'est dans ce contexte que se décide la construction d'un groupe de 400 logements HLM classiques, le groupe 'Pranard', chemin des Buers sur un ensemble de parcelles acquises par la ville à cet effet et sur lesquelles des bidonvilles sont installés.

Les formes institutionnelles du logement spécifique : l'exemple de l'intervention publique dans la restructuration du qu

A partir de 1958 avec le lancement des opérations de rénovation urbaine, la problématique de ces constructions spécifiques s'inscrit non plus seulement dans le cadre de l'adaptation de l'offre au niveau des besoins mais dans celui plus large du relogement des occupants des bidonvilles et taudis à résorber.

Dans le recensement des bidonvilles de l'agglomération lyonnaise réalisé en 1958, cinq des quinze principaux bidonvilles sont situés sur le territoire de Villeurbanne dont trois dans le quartier des Buers. L'articulation de la résorption et de la construction de logements spécifiques est là explicitement affirmée et place l'offre comme un moyen de récupération-revalorisation de l'espace urbain, revalorisation elle-même inscrite dans un mouvement plus général de remodelage de l'espace urbain mais à une échelle plus grande, celle du territoire communal voire d'agglomération.

En l'occurrence, la réalisation des aménagements du quartier du Tonkin nécessite de prévoir dès 1960 la construction de programmes de relogement des occupants des constructions précaires de ce quartier et au préalable, l'acquisition des terrains destinés à recevoir lesdits programmes. Les acquisitions sont menées à l'amiable ou par voie d'expropriation pour utilité publique y compris par application de la procédure d'urgence lorsque les opérations envisagées présentent ce caractère.

A partir de 1960 ces opérations de rénovation urbaine relancent la construction de logements de première nécessité sur des parcelles situées à l'intersection du chemin des Buers et de la rue Salengro puis les possibilités foncières s'épuisant, la municipalité et son office vont prospecter vers d'autres zones auxquelles les nouvelles procédures de financement (PSR, PLR, programmes de résorption de l'habitat insalubre) vont permettre de s'attaquer.

La localisation des bidonvilles et les programmes de relogement proposés dans le cadre de leur résorption reflètent d'une certaine manière la division économique et sociale de l'espace urbain. Une division entretenue à leur niveau par les différents acteurs notamment la municipalité dont les pratiques en matière de relogement installent un contexte de maîtrise totale et unique de l'ensemble des étapes, de l'apport du foncier à la gestion en passant par la construction et l'attribution des logements.

Si l'on prend comme référence la valeur immobilière des terrains, ces éléments occupent les secteurs les moins valorisés du territoire communal, généralement relégués en sa périphérie.

Ainsi, autant la réalisation des opérations de logements spécifiques par la municipalité sur la zone même des bidonvilles résorbés n'en affecte pas positivement la valeur (il s'agit généralement de logements d'urgence, à normes réduites...), autant l'offre de relogement des anciens occupants de ces bidonvilles par les associations spécialisées ne procède pas d'une réelle promotion socio-résidentielle.

La cité de transit de la Feyssine de même que les constructions PSR dans le quartier Saint-Jean qui ont servi au relogement de ses occupants lors de sa destruction en 1969 sont en effet situées au-delà du boulevard périphérique, sur des zones inondables c'est-à-dire théoriquement non destinées à la construction.

Si l'on ne peut supputer collusion des différents acteurs intervenant dans cette production, il faut peut-être en appeler à la logique d'un système local dont le fonctionnement produit un habitat léger (chalets en bois, baraques) ou à normes réduites (LEN, PSR, PLR) sur des terrains non destinés à la construction car inondables et ...qui doit servir de propédeutique à un futur (proche ?) retour des bénéficiaires de cet 'Eden'^{note160} en société par l'accès à un logement normal.

II- Fonctionnement du système local d'acteurs et recompositions socio-spatiales

L'hypothèse que c'est à partir du moment où les collectivités locales, confrontées à la problématique du relogement des occupants des bidonvilles, vont percevoir dans cette offre une solution possible qu'elles vont

soutenir l'action des associations en les intégrant de facto dans le système où elles joueront le rôle de garant positif de leur action 'négative' de résorption, trouve dans les rapports de ces deux milieux des éléments de confirmation. Loin de mettre en péril les orientations fondamentales du développement urbain, elles ont au contraire la garantie de la prise en compte et du traitement 'humain' des questions de relogement qui accompagnent les opérations de résorption. Le soutien des collectivités locales a été explicitement accordé dans cet objectif de participation comme pompier des opérations de résorption.

Le soutien que Pradel, 'homme de coeur dont le souci premier était la promotion de la construction, au profit d'abord des plus démunis'^{note161}, apporte au Foyer NDSA dans sa lutte contre les bidonvilles lui permet en effet de déléguer à ce dernier 'la partie la plus difficile sur le plan humain de l'opération ; le relogement ou le transit de la plus humble partie de la population touchée'^{note162} qui se traduit généralement par la délocalisation de celle-ci en périphérie.

De même, le Conseil Général du Rhône s'illustre dans le financement du logement social par 'les subventions [...] à des organismes de dépannage construisant des logements pour les familles les plus déshéritées (Foyer Notre-Dame des Sans-Abri, Comité Lyonnais de Secours d'urgence, Centre de propagande et d'action contre le taudis)'^{note163}, au détriment parfois des crédits accordés à son Office HLM.

Certes les engagements financiers restent limités, mais leur tournure illustre bien la volonté des collectivités de laisser le développement de la construction d'abord au marché et à la promotion immobilière en plein essor et même, le cas échéant, de leur en faciliter la bonne conduite en aidant au relogement des 'victimes' de la rénovation.

Les opérations de rénovation des bidonvilles sont la toile de fond sur laquelle se greffe l'édification de l'offre spécifique dans son ensemble et qui en est donc le fil conducteur. Cette offre investit l'espace urbain selon un mode stratégique et y tisse un maillage très fin. Ce filigrane, que l'on peut considérer comme l'espace effectif des populations démunies dans l'agglomération lyonnaise, montre une logique qui découle de celle du système local d'acteurs producteur de cette offre spécifique. La logique générale de ce dernier est articulée autour d'une attitude de compromis institutionnel sur la valeur et la valorisation des espaces urbains, compromis qui actualise à chaque fois et selon des arguments internes au système, l'adéquation des positions sociale et spatiale c'est-à-dire l'adéquation de la valeur (y compris symbolique) de l'espace urbain à son occupation sociale. Le consensus sur la position sociale des occupants des bidonvilles à reloger ramène la question à la recherche d'un habitat qui correspondrait à sa position spatiale, à travers à la fois un type de logement de qualité inférieure et un environnement dévalorisé.

La valorisation globale résultant d'une telle opération doit être 'bénéfique' à l'échelle de l'agglomération qui est l'échelle de régulation de ce système. Autrement dit, les risques fonciers, urbains, socio-politiques... qui en résulteraient doivent être largement couverts par la valorisation qui en résulterait sur les mêmes plans.

Les campagnes de rénovation urbaine sont en effet conduites avec des préoccupations qui ne sont pas que philanthropiques ou de santé publique. Les intérêts des divers acteurs qui y prennent part imposent un certain nombre d'interventions au rang desquelles ne figure pas vraiment le relogement des occupants des bidonvilles qui ne sont qu'un obstacle à lever sinon à contourner. Et comme les collectivités locales ne veulent pas non plus assumer des charges nouvelles en prenant à leur compte des populations qui jusque là étaient autonomes dans leur bidonville et ne leur coûtaient rien, ce sont encore aux associations privées, en l'occurrence le PACT et le Foyer NDSA, que va échoir ce volet de l'action publique.

Fortes de leur vocation, de leur expérience et de leur spécialisation dans la lutte pour les sans-logis, ces associations, dont le combat n'a que peu intéressé jusque là les édiles locaux, se révèlent susceptibles de faciliter quelque peu la conduite des affaires de rénovation. Des alliées avec lesquelles se met en place implicitement (et même quelquefois explicitement) cette répartition des tâches en contrepartie du soutien des acteurs en question, sous diverses formes : dons, subventions, crédits, apports et cessions de terrains etc... qui

en font les véritables maîtres d'ouvrage des opérations en question.

Le système d'acteurs maîtrise ainsi l'ensemble de la procédure de production du logement spécifique à travers le choix du terrain d'implantation souvent cédé par une collectivité, de l'organisme constructeur (organismes HLM diversement liés aux collectivités locales), de l'organisme gestionnaire (associations privées reposant principalement sur les financements des mêmes collectivités) et enfin des personnes à y reloger, avec priorité aux mal logés de la localité d'accueil ou aux anciens occupants du bidonville résorbé.

Cette maîtrise totale permet au système local d'acteurs d'imposer sa logique et ses orientations propres à la procédure de résorption-relogement et souligne sa responsabilité dans la dynamiqueresidentielledespopulationsdémunies. Une telle mainmise est stratégique car cette offre spécifique possède une forte capacité de structuration (et donc de déstructuration) urbaine.

Les acteurs qui la redoutent, en particulier les communes en charge de la bonne régulation du marché du logement et des équilibres sociaux sur leurs territoires, expriment cette crainte dans une volonté de maîtriser et d'orienter cette offre principalement dans sa localisation, y compris au niveau infracommunal le plus fin.

Ces dernières sont d'ailleurs souvent soutenues dans cette démarche par des entreprises candidates à l'acquisition des terrains en question ou déjà propriétaires des terrains mais qui ne peuvent en jouir en l'état. Les propositions en direction des associations comme le Foyer NDSA sont généralement la participation à l'achat voire l'offre de solutions d'urgence du type 'algécos', pavillons métalliques, baraquements préfabriqués, abris de chantier... sous réserve qu'un terrain d'installation soit trouvé, ce qui relève le plus souvent de la volonté des élus locaux.

Dans les négociations précédant la mise en place d'une nouvelle offre de relogement des occupants d'un bidonville, en dehors du cas où elle se fait sur la même commune, les compromis qui se font à chaque fois sur un terrain (ou une zone plus ou moins bien définie) que le système local d'acteurs considère capable d'accueillir les logements dédiés à cette population, sont aussi révélateurs du caractère généralement négatif des processus urbains en cours sur ces territoires : dévalorisation réelle ou potentielle, occupation spécifique déjà prononcée que cette nouvelle arrivée va certainement accentuer.

Les outils de négociations des municipalités, en particulier le permis de construire, sont autrement plus efficaces que la charité des uns ou les impératifs globaux du développement urbain des autres. En l'occurrence, sa délivrance est la plupart du temps soumise à des conditions explicitement fixées par les communes d'accueil avec deux préoccupations principales : reloger en priorité les mal logés de la localité d'accueil (charité bien ordonnée...) et limitation voire exclusion des familles indésirables (c'est-à-dire généralement migrantes ou gitanes). Dans ces conditions et dans la limite des capacités de la nouvelle cité, les occupants des bidonvilles en voie de résorption et pour lesquels ces relogements ont été prévus peuvent enfin y accéder.

La politique de rénovation urbaine participe donc bien, avec son corollaire, le rejet de ces populations pauvres hors du centre, d'un changement social fondamental alliant gentryfication et relégation. Dans ce mouvement de 'vases communicants', la construction des cités de transit apparaît comme un élément de régulation de l'offre globale de logement.

La territorialisation de ces cités traduit l'attitude du système d'acteurs et révèle en même temps les compromis internes pris entre la nécessité de reloger et les réticences à accueillir des populations susceptibles de mettre en question les équilibres existants. L'offre spécifique est ainsi régulée non pas en référence à une demande potentielle contenue dans les bidonvilles, mais par des considérations plus pragmatiques des acteurs dans la défense de leurs intérêts.

Ce n'est pas tant la légitimité d'une telle attitude qui est en cause ici que l'habillage et la présentation

philanthropiques qui en sont faits, avec l'aval (bien souvent à leur corps défendant) des associations privées prises dans le piège de l'institutionnalisation.

Conclusion : Les marquages territoriaux comme matrice des trajectoires socio-résidentielles

Si l'ensemble de la production de logements spécifiques apparaît comme une réponse aux nécessités de la rénovation urbaine de reloger les populations, le caractère philanthropique de ces logements si souvent mis en avant laisse poindre leur véritable nature, celle d'un instrument d'aménagement de la ville dont la mobilisation est à chaque fois le résultat d'un compromis entre les impératifs du développement urbain et les enjeux socio-politiques de la gestion des populations spécifiques.

En effet, les pouvoirs publics appréhendent désormais le logement des populations démunies non pas en soi mais dans la problématique de la lutte contre l'habitat insalubre et le développement urbain qui est la leur et proposent, au cas par cas, des solutions particulières. La problématique de ce logement spécifique émerge donc des réflexions et propositions entreprises dans ce cadre qui sont, à la différence du traitement subjectiviste et expérimental jusque-là réservé à ces populations, fondées sur l'analyse et l'estimation des besoins réels. La réponse des pouvoirs publics s'est traduite dans une panoplie d'outils réglementaires qui, inscrits dans la législation générale du logement social ou à sa marge, se sont révélés plus ou moins discriminants dans leurs effets.

La mise en oeuvre des mesures en faveur de ces populations a eu pour principal résultat de proposer des formes institutionnelles de logement qui reproduisent le même schéma de précarité que les formes traditionnelles, en y rajoutant de fait une plus forte visibilité sociale, politique et institutionnelle par une inscription explicite dans la logique de division sociale de l'espace urbain.

A l'intérieur de la politique globale du logement, ce volet logement spécifique reste difficile voire impossible à quantifier. Quantitativement peu important, il ne résume pas la totalité de la situation des populations qui trouvent également et même principalement dans les segments les plus dévalorisés du parc un mode d'accès au logement à leur portée. En apportant de manière ponctuelle et à petite échelle un mode d'accueil des populations évincées, l'offre ainsi développée a constitué, par sa diversité même, une soupape autant qu'un moyen de relogement, jouant ainsi un rôle important dans la conduite des opérations de développement urbain notamment en lien avec la procédure de rénovation. A ce titre, elle subsume la posture sinon le projet des pouvoirs publics locaux lorsque ceux-ci ont été mis en demeure de répondre à cette exigence particulière de traiter le problème du logement des plus démunis. Malgré cette injonction, la posture des pouvoirs publics n'a pas été réellement formalisée dans une politique substantielle et ne transparaît véritablement qu'en négatif de leur activisme à rénover et à remodeler l'image d'un territoire dont les populations démunies restent le mistigri.

Chapitre III : LA REFORME DU LOGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCES AU PARC SOCIAL BANAL. CHANGEMENTS ET RESISTANCES 1975-1990

Section I : Entre marché et régulation, la construction sociale à l'épreuve de la réforme du financement du logement

La période des trente glorieuses, qui a permis à la production immobilière d'atteindre des niveaux historiques et de mettre ainsi un terme à la crise quantitative du logement, s'achève vers le milieu des années 1970. Le parc global s'est accru aussi bien en quantité qu'en qualité, en parallèle d'une forte croissance démographique

des villes. Elle a permis par ailleurs d'initier le développement d'un secteur spécifique en direction des populations démunies qui devait permettre le transit de ces populations vers le parc banal par le jeu de la dynamique de promotion socio-résidentielle portée par une croissance forte et durable.

Cependant, dès le début des années 1970, de nouveaux dysfonctionnements sont dénoncés, relatifs d'une part à la qualité de la production urbaine et de l'autre à l'efficacité de l'aide publique provoquant des réactions nombreuses dans un contexte de déplacement des préoccupations des pouvoirs publics. En effet, non seulement la fin de la crise autorise de porter l'effort public sur d'autres secteurs désormais plus prioritaires que le logement, mais c'est l'enjeu même de la politique du logement qui change de nature et se pose désormais en termes de qualité et non plus de quantité.

Les problèmes de fonctionnement des grands ensembles résidentiels donnent la matière première d'une remise en cause de cette forme d'urbanisation jusque là prônée avec vigueur comme le meilleur moyen de venir à bout de la crise du logement et qui y a largement contribué dans le contexte national français.

En 1973 une circulaire du MATELT relative aux formes d'urbanisation dites 'grands ensembles' et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat dite 'circulaire Guichard' inaugure dans les textes ce retournement de posture qui va amener, dans ses formes les plus extrêmes, à supputer une propriété pathogène des formes urbaines incriminées. La tournure générale dans la circulaire est cependant de nature plutôt préventive.

En particulier deux objectifs principaux devront guider la réflexion et l'action à savoir : 'empêcher la réalisation des formes d'urbanisation désignées généralement sous le nom de «grands ensembles», peu conformes aux aspirations des habitants et sans justification économique sérieuse' et 'lutter contre les tendances à la ségrégation qu'entraîne la répartition des diverses catégories de logements entre les communes des agglomérations urbaines'note164.

Diversification des catégories de logements sur un même site, participation des habitants à la gestion de leur cadre de vie, diversification de l'architecture et mixité des fonctions urbaines...doivent aider à prévenir les déséquilibres dans les programmes de construction à venir. Les réflexions et critiques de cette forme d'urbanisation largement développée au cours des deux décennies écoulées qui ont commencé dans la seconde moitié des années 1960 vont donc trouver dans la circulaire Guichard une traduction politique et une résonance plus officielle.

Si les objectifs quantitatifs de production ont été atteints, il s'agit désormais de veiller à la qualité de l'habitat et de l'urbanisme. C'est dans la mouvance de ce constat que s'inscrit un ensemble de réflexions aboutissant à la réforme de 1977 qui va constituer la matrice essentielle du soutien public et plus généralement de l'intervention des pouvoirs publics jusque dans les années 1990note165. La troisième phase de notre périodisation des politiques du logement présente ainsi la singularité d'être dominée par cette mesure principale même si des aménagements partiels viendront en compléter et en rappeler les objectifs premiers.

I- Les mesures générales de la politique du logement : la réforme de 1977 et ses aménagements

Le débat sur l'efficacité des aides publiques au logement est réamorcé en 1970 avec la publication du rapport Consigny, réalisé dans le cadre des travaux préparatoires du VIème Plan, qui pointe les insuffisances et les incohérences des interventions publiques en matière d'aide au logement. Non seulement la mission sociale des HLM est critiquée (parce que partiellement et inefficacement remplie) mais c'est l'ensemble des aides de l'Etat au secteur qui font l'objet de propositions tendant à accentuer leur caractère social : si l'Etat doit se désengager du financement du logement au profit du secteur privé, il doit concentrer ses efforts sur le revers de cette politique à savoir la solvabilisation de ceux qui ne peuvent se porter sur le marché libre. Ce rapport, qui soulève la plupart des questions qui vont agiter la sphère de la politique du logement dans les deux décennies à venir, est à l'origine de toutes les réflexions qui aboutiront à la réforme de 1977.

Section I : Entre marché et régulation, la construction sociale à l'épreuve de la réforme du financement du logement

Les principaux acteurs engagés dans le débat vont, à partir d'une vision commune des constats dégagés et de la nécessité d'une réforme dans la perspective du rapport Consigny, réagir sous forme de propositions différenciées avec une distinction entre ceux qui sont favorables à une primauté de l'aide à la pierre et ceux qui souhaitent un maintien de l'aide à la pierre à côté d'une aide à la personne plus ou moins renforcée.

En effet, l'impasse dans laquelle se retrouvent les pouvoirs publics présente l'alternative suivante : reformer le marché et donc jouer sur l'offre ou solvabiliser la demande désolvabilisée pour l'amener au niveau du marché. La première alternative revient à remettre en cause, par la réactivation d'un système de financement public, tout le processus de désengagement et de transfert au marché de ses prérogatives en la matière.

Dans le climat de libéralisation explicite, c'est naturellement la seconde qui a été privilégiée, d'autant plus que l'ensemble des observations tend à confirmer le maintien des tendances économiques positives. Ce sera le propos de la réforme de 1977 qui apparaît ainsi comme 'l'aboutissement réglementaire de l'évolution de la politique menée depuis 1965 et la consécration dans les textes du libéralisme prôné en matière d'habitat'^{note166}.

Le livre blanc de l'UNFOHLM : L'institution HLM réagit à travers un Livre Blanc^{note167} dont la teneur oscille entre critique des modes de produire antérieurs (l'urbanisation a aggravé l'inégalité sociale), dénonciation des effets pervers du système de financement (caractère ségrégatif de l'aide à la pierre et inefficacité sociale : la France pauvre demeure mal logée malgré 25 ans de politique de logement social) et propositions pour une politique sociale de l'habitat (nécessité de maintenir voire de relancer la construction sociale par l'aide à la pierre, meilleur usage des aides personnelles).

Le rapport Barre : La commission d'étude d'une réforme du financement du logement instituée en janvier 1975 avait pour mission d'accroître l'efficacité économique et sociale des aides de l'Etat, de simplifier et d'assouplir les circuits et procédures de financements, de moderniser et décloisonner les structures de production et de gestion aussi bien de la construction neuve que du logement existant. Le rapport publié à la fin de l'année et plus connu sous le nom de rapport Barre, du nom du président de ladite commission, prône globalement le retour au marché et plus précisément fixe les objectifs de la réforme que la commission est chargée d'élaborer : assurer aux ménages une plus grande liberté de choix entre les différents statuts d'occupation et les différentes catégories de logements dans un marché jusque là cloisonné par les modalités de financement, réduire les inégalités devant le logement, développer l'accession à la propriété, réhabiliter le patrimoine existant.

Pour parvenir à un marché du logement unifié, l'aide à la pierre responsable de la segmentation de l'offre doit être supprimée et remplacée par une aide à la personne qui doit permettre de solvabiliser les ménages les plus modestes. Il est toutefois prévu pour le secteur locatif social la mise en place d'un prêt locatif aidé (le PLA) finançant, sans distinction catégorielle mais avec un prix de référence indicatif, les constructions des organismes à vocation sociale. Le reste de la construction immobilière (locatif privé, accession privée et sociale) relèvera dans son financement du prêt immobilier conventionné (PC) qui ne doit bénéficier d'aucune aide directe (à la pierre), les accédants pouvant bénéficier sous conditions de ressources de l'aide à la personne.

L'heure étant à la recherche de marges de manoeuvre dans une situation de crise passagère, l'ensemble du dispositif est conçu dans la perspective de maintenir voire de réduire les dépenses publiques en matière de logement par un meilleur usage des ressources disponibles, d'autant que la question de la pénurie est enfin réglée.

Le rapport Nora-Eveno : Quant au logement existant, il fera l'objet de l'étude de la commission sur l'amélioration de l'habitat présidée par Nora et Eveno dont l'objectif était de définir une politique de l'habitat ancien à partir d'un diagnostic de son état actuel. Leur rapport sera publié en même temps que celui de la commission Barre sur la réforme du financement du logement dont il apparaît comme le volet spécifique

portant sur l'habitat ancien.

Partant d'un bilan accablant de la situation du logement ancien (diversité, inconfort lié à la vétusté, occupation très sociale mais exclue du bénéfice de l'allocation logement du fait des normes minimales d'habitabilité exigées...) alors que son importance quantitative le place au coeur de la régulation des marchés du logement, les auteurs proposent d'agir sur les modes d'intervention jusque là adoptés en matière de politique du logement tant en termes d'interventions (dans le but de donner aux divers intervenants dans les processus de réhabilitation des moyens et un cadre de référence cohérent) que de financements (catalyser les engagements de travaux tout en gardant la vocation sociale des logements c'est-à-dire en y maintenant les populations présentes).

D'une manière générale, le rapport Nora-Eveno s'aligne sur les propositions du rapport Barre dans le cadre d'un système cohérent où les aides à l'amélioration de l'existant s'inscriraient dans le cadre plus général de la réforme des aides au logement.

La fin des trente glorieuses inaugure donc un contexte de remise en cause et de redéfinition des modes d'intervention dans la politique du logement. La ligne directrice des principales prises de positions développées dans ce contexte repose sur la nécessité de finaliser le retrait (commencé depuis longtemps) de l'Etat du financement global du logement et le recentrage de son aide en direction des plus modestes. Tous les travaux de la première moitié des années 1970 (cf. supra) s'inscrivent dans cette perspective et trouveront dans la réforme de 1977 une traduction plus ou moins fidèle de leurs propositions.

La réforme entre dans les faits par la loi n° 77-1 du 03 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement^{note168}. Son objet principal est la réorganisation des aides publiques au logement dans le sens d'une substitution de l'aide à la personne à une aide à la pierre dont les coûts sociaux et urbains ont été clairement dénoncés.

Rappelant dans son article premier l'objet de la politique d'aide au logement qu'elle entend promouvoir qui est 'de favoriser la satisfaction des besoins de logement et, en particulier, de faciliter l'accèsion à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part', la loi apparaît en réalité comme un cadrage réglementaire d'une réforme engagée par ailleurs et notamment à travers des instruments administratifs et des outils financiers que les travaux préparatoires ainsi que les rapports des différentes commissions d'étude ont déjà mis au point.

Les mesures instituées par cette loi vont dans un premier temps consister à institutionnaliser cette réorientation avec comme expression emblématique l'affirmation du soutien et de la solvabilisation de la demande des ménages modestes par le renforcement des aides à la personne, alors que c'est l'offre de construction qui a été jusque là favorisée par le biais de l'aide à la pierre.

Ce renversement des priorités est l'objet principal de la réforme et va orienter les grands principes de la politique du logement pendant toute la décennie à venir.

Les autres mesures qui la suivront apparaîtront comme des aménagements visant à corriger, à la marge, les effets pervers et les conséquences négatives résultant de la mise en oeuvre des principes de la réforme ou encore tendant à encadrer les modalités nouvelles issues de la pratique des acteurs. L'intervention des pouvoirs publics va ainsi s'articuler principalement autour de cette nouvelle problématique dans une posture de soutien de la demande non-solvable et de maintien des équilibres existants voire de recherche de nouveaux équilibres, d'ailleurs autant du côté du logement proprement dit que des choix budgétaires.

Les principaux instruments mis en place par la réforme procèdent à une simplification et une unification des aides publiques en trois temps :

- L'article 5 de la loi du 03 janvier 1977 institue une aide personnalisée au logement (APL). Cette disposition est au principe même de la réforme. Tout ménage occupant un logement édifié à l'aide des prêts mis en place par cette dernière est susceptible d'en bénéficier. Reprenant les modalités de l'allocation logement, elle se veut toutefois plus solvabilisatrice que les aides antérieures car l'exigence de qualité attachée aux nouveaux financements ne peut que se traduire dans des hausses de charges. D'où la prise en compte de la structure, des ressources et du taux d'effort des ménages.

- Le décret du 27 juillet 1977 institue un PLA pour le locatif social et un PAP pour l'accession à la propriété en remplacement des anciens prêts aidés de l'Etat (PSI, PIC, PSR, PLR, HLM ordinaire, HLM accession, ILM et ILN). Moins favorables que ceux qu'ils remplacent, ces nouveaux prêts sont par ailleurs assortis d'exigences de qualité (normes de surface et de confort), de prix (prix de référence) et, pour les logements locatifs, doivent respecter des plafonds de ressources que les bénéficiaires ne peuvent dépasser.

- Il est également institué (décret du 22 novembre 1977) un prêt conventionné (PC) à vocation générale ne bénéficiant pas d'une aide à la pierre directe mais dont le taux d'intérêt est réglementé. Distribués sans conditions de ressources, ces PC apparaissent comme un mode de soutien du financement privé de la construction, et ont à ce titre vocation à réaliser autour d'eux l'unification d'un système de financement appelé à passer à terme entre les mains du marché.

Les mesures portant sur l'amélioration de l'habitat existant se concrétiseront dans deux procédures d'interventions complémentaires : les OPAH constituent l'instrument privilégié d'intervention dans les quartiers centraux anciens tandis que les grands ensembles de logements sociaux dont les dysfonctionnements ont été mis à jour bénéficieront des opérations HVS.

Il s'agit dans tous les cas de la mise en place d'aides financières en direction des propriétaires occupants, bailleurs privés ou bailleurs sociaux, à travers des mécanismes comme la PAH, la PALULOS ou encore des avantages liés au conventionnement. Sous-tendus par l'idée de la nécessité d'une sauvegarde du patrimoine immobilier dans son ensemble, ces engagements vont connaître une importance considérable à travers le développement des OPAH, des opérations HVS auxquelles succéderont les opérations DSQ.

Ce système d'aide va servir les différentes politiques du logement qui vont se succéder jusque dans les années 1990 même si celles-ci ne s'inscrivent pas vraiment en phase avec les priorités que les tenants de la réforme lui ont assignées et qui sont, dans l'ordre :

- maintenir un coût constant, développer progressivement l'accession à la propriété, développer la qualité des constructions nouvelles, réduire les inégalités devant le logement, améliorer l'habitat existant, et enfin maintenir un certain niveau de constructions neuves^{note169}.

L'évaluation par le CES du dispositif mis en place par la réforme de 1977 permet de voir le degré de réalisation de ces différents objectifs. Mais d'une manière plus générale, les mutations intervenues depuis lors dans le parc immobilier reflètent aussi bien les effets d'une réforme dont on sait qu'elle subsume les avatars des politiques du logement menées jusqu'à la fin des années 1980.

En effet, non seulement le système de financement n'a fait l'objet d'aucune loi spécifique comme en 1977¹ mais en plus les différents éléments mis en place par la réforme du financement du logement de 1977 existent toujours. Ce sont les relations entre ces éléments qui furent modifiées^{note170}. L'observation des évolutions

globales du parc entre 1975 et 1990 ne peut donc que se placer dans la perspective d'un 'bilan' de cette réforme ou apparaître comme telle.

C'est d'ailleurs sous cette forme de bilan de la réforme de 1977, entrepris dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, que se présente le rapport au CES sur l'efficacité des aides publiques au logement. Nous nous en inspirons largement dans les observations qui suivent.

Evolution du parc immobilier entre 1975 et 1990 : Les données globales confirment les tendances antérieures d'amélioration des conditions de logement des français. Les améliorations se déclinent en termes aussi bien quantitatifs que qualitatifs, conformément aux objectifs de la réforme : exigence de qualité des logements neufs et amélioration de l'existant. Mais la mesure la plus immédiate dans une telle perspective est d'abord celle de la quantité. En effet, même si la pénurie n'est plus une préoccupation d'ordre public en 1977, il n'empêche que la nécessité du maintien voire de l'accentuation de l'effort de construction demeure, incarnée notamment (et imparfaitement) par les prévisions de besoins inscrites dans les plans nationaux. La confrontation de ces estimations avec les réalisations montre que malgré une baisse constante des niveaux d'objectifs, les constructions réalisées ne seront jamais à la hauteur, ce qui expliquerait la persistance jusque dans les années 1990 de cette tension, certes atténuée, mais toujours palpable sur les marchés locaux, entre demande et offre de logements.

Tableau 17 : Besoins estimés et niveaux réels de construction du 6ème au 10ème Plan. (en milliers de logements)

	Estimation du plan	Réalisation	Ecart
6ème Plan (1971-75)	510	539	6%
7ème Plan (1976-80)	510	447	-12%
8ème Plan (1981-85)	450	359	-20%
9ème Plan (1984-88)	400 à 450	305	-28%
10ème Plan (1989-92)	380	307	-19%

Source : CES, annexe p203

A côté de la progression quantitative significative du parc global, passant de 21 à 26 millions de logements entre 1975 et 1990, ce sont surtout les conditions de son occupation qui ont profité des avancées imputables (ou non) à la réforme.

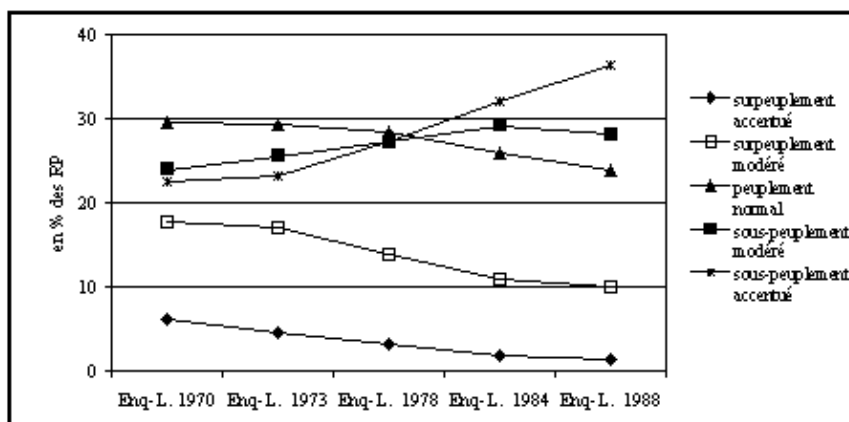
Les équipements de confort finissent de se banaliser même si le tout confort reste à atteindre pour encore un quart des logements. Structurellement, la présence encore forte de logements anciens atténue quelque peu la portée de la généralisation des normes de confort pour les constructions neuves. D'autre part, la surface moyenne des logements, qui est aussi un indicateur de confort, a fortement augmenté, passant de 68 m² en 1970 à 85 m² en 1988, en parallèle avec le nombre de pièces par logement tandis que les nombres moyens de personnes par pièce et par logement diminuaient. Ces évolutions se traduisent notamment dans la baisse du nombre de logements en surpeuplement et en particulier en surpeuplement accentué qui se situe autour de 1,6% du parc total^{note171}.

Tableau 18 : Evolution des caractéristiques de confort du parc immobilier français (1975-1990)

	1975	1982	1990
R. P.	17745 (84,2%)	19589 (82,6%)	21536 (82,1%)
L. vacants	1632 (7,75%)	1853 (7,82%)	1880 (7,18%)
R. S.			

	1696	2264	2402
	(8,05%)	(9,55%)	(9,17%)
Total parc*	21074	23708	26205
Nb pièces/lgt	3,45	3,65	3,8
Nb personnes/lgt	2,88	2,7	2,57
Installations sanitaires (B ou D)	12466 (70,3%)	15596 (84,7%)	20125 (93,4%)
W.-C. intérieurs	13101 (73,8%)	16643 (85%)	20145 (93,5%)
Confort	11560 (65,1%)	15624 (79,8%)	19550 (90,8%)
Chauffage central	9428 (53,1%)	13218 (67,5%)	16998 (78,9%)
Tout confort	8465 (47,7%)	12262 (62,6%)	16279 (75,6%)

Source : Insee, RGP, in CES, Rapport Niol, p49-83-84
 (* : nombre de logements en milliers)



Graphique n°5 : Peuplement du parc de résidences principales selon les enquêtes-logement

Source : CES (1994), Rapport de synthèse de M. Mouillart, p82-83

La généralisation de meilleures conditions de logement pour la majorité ne signifie pas pour tous l'accès à un logement décent et confortable. La situation des populations défavorisées, dont l'accès au logement était inscrit dans les objectifs de la réforme, n'a pas suivi le mouvement général et même si les indicateurs statistiques ne sont pas explicites sur ces situations, les estimations générales et la lecture en creux des résultats des différentes enquêtes-logement et des recensements dit assez la persistance voire l'aggravation de situations de précarité face au logement.

Tableau 19 Régression de l'inconfort dans le logement et part de ménages mal logés (en % du parc et des ménages)note172

	Enq-L. 1978	Enq-L. 1984	Enq-L. 1988
Logements très inconfortables	26,9	15,1	9,5
Logements inconfortables	43,6	30,4	24,9
Ménages en surpeuplement accentué	3,2	1,8	1,5

Ménages mal logés 36 16,2 10,6

Source : CES, Rapport de synthèse du Pr. Mouillart, p.81

Des mesures spécifiques ont pourtant accompagné la mise en oeuvre des grands principes de la réforme. Destinées à faciliter l'accès (et/ou le maintien) des plus démunis au logement, ces mesures apparaissent en effet comme des correctifs voire des palliatifs aux effets pervers et résultats inattendus que les retournements de conjoncture ont imposés à la politique du logement : la réforme de 1977, élaborée dans et pour une économie en expansion va en effet être mise en oeuvre dans une France en crise.

Une erreur de perspective historique : Si dans la première moitié des années 1970 la situation française présente un bilan globalement positif tant sur le plan économique que social, la récession qui s'annonce constitue un risque important dans la mesure où les orientations de la politique du logement que les pouvoirs publics s'approprient à consacrer sont entièrement fondées sur la projection optimiste des tendances économiques et sociales qui sont justement en train de se renverser.

En effet, le choc pétrolier de 1973 installe un contexte de crise et de tension qui se traduira en France, quelques années plus tard, dans des difficultés économiques et financières exacerbées par la politique de rigueur budgétaire, monétaire et salariale (pour contenir le déficit budgétaire, maîtriser l'inflation...) que la participation à la construction européenne impose aux pouvoirs publics. Or, c'est une toute autre vision qui a guidé ces derniers dans l'élaboration de la réforme qui va définir les grands principes de la politique du logement pour les années à venir.

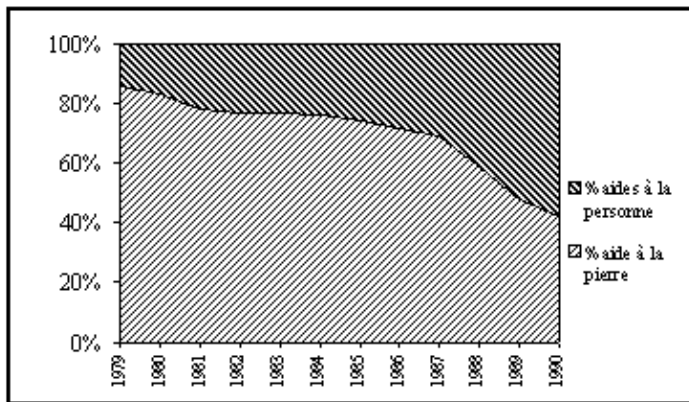
En l'occurrence, l'euphorie suscitée par la croissance continue durant les deux décennies passées va entraîner une erreur de perspective historique dans l'appréciation de la situation par les pouvoirs publics. Les rapports Lion, Nora-Eveno, Barre qui sont à l'origine de la réforme du financement du logement de 1977 fondent leurs analyses et donc les orientations et recommandations qui en découlent, sur l'idée d'une économie en croissance continue entraînant avec elle les revenus salariaux et une inflation maintenue encore longtemps à un niveau élevé.

Dans un tel contexte, le marché que l'Etat s'est efforcé de mettre en place depuis des années pourra répondre à la majorité des demandes dans un cadre où la confrontation de l'offre et de la demande déterminera de manière optimale le niveau des prix et des quantités. Ceux qu'une telle régulation autonome du marché laisse de côté, en particulier les plus défavorisés, vont bénéficier d'une aide de l'Etat dont l'objectif est de les amener à pouvoir se porter sur ledit marché.

Alors que jusque là c'était l'offre stimulée par les pouvoirs publics (à travers l'inscription au budget de dotations et de programmes de constructions) qui déterminaient le niveau de la construction, l'orientation délibérément libérale donnée à la politique du logement renverse les schémas et parachève le désengagement de l'Etat de son financement.

Or, la fin des trente glorieuses traduit un renversement de situation en profondeur du fonctionnement social et économique. Une des conséquences directes de ce retournement dans le domaine du logement est l'élargissement de l'écart existant entre les capacités de taux d'effort des demandeurs (dont une partie importante est devenue peu solvable du fait de la crise elle-même) et les niveaux auxquels la logique marchande et encore plus la volonté de relèvement de la qualité globale du logement contenue dans la réforme, vont porter les coûts de l'offre immobilière.

Devant une telle situation, la réduction des inégalités devant le logement que la réforme devait permettre notamment grâce à une aide à la personne solvabilisant les plus modestes sur un marché unifié, prend un coup de retard du fait même de sa subordination à la réalisation des autres objectifs quantitatifs préalables d'autant que certains résultats fondamentaux comme la substitution de l'aide à la personne à l'aide à la pierre ne seront pas aussi facilement atteints que pouvait le laisser supposer les attendus de la réforme.



Graphique n°6 : Evolution de la structure des aides au logement dans les dépenses annuelles pour les PLA

Source : CES (1994), annexe p. 212

Au vu de la situation antérieure, qui a plutôt réservé le parc social aux couches moyennes, le seul jeu des aides ne pouvait permettre de renverser une telle tendance. Aussi apparaît-il nécessaire d'introduire quelques mesures spécifiquement dans ce sens, avant même la fin de l'année 1977.

II- Les mesures spécifiques en direction des populations défavorisées

Les mesures mises en place à la suite de la réforme du financement du logement et dans le sens de la réalisation des objectifs 'sociaux' ne sont pas dans l'ensemble d'une application vraiment contraignante. Il s'agit, jusqu'en 1990, de mesures indirectes et incitatives, mais dont les réaffirmations tout au long des années 1980 témoignent d'une certaine conscience des pouvoirs publics de l'acuité du problème qui, pour autant, ne fera l'objet d'une première mesure contraignante qu'en 1990 avec la mise en place de POPS (protocoles d'occupation du patrimoine social) dans le cadre de la loi Besson. Entre-temps, les mesures incitatives auront toutefois permis de sensibiliser l'ensemble des acteurs du logement, de situer les responsabilités et aussi de révéler les points de blocage et les enjeux d'une réelle prise en compte de la problématique des plus démunis.

Deux types de mesures sont parallèlement mis en place. D'un côté, la réduction systématique des plafonds d'exclusion du logement social et de l'aide personnalisée au logement tend à réserver de plus en plus le logement social aux revenus les plus modestes. Cette politique de réservation d'une part de plus en plus importante du parc social aux ménages les plus défavorisés se traduit, dans l'estimation du CES, par la diminution de près de 40% des plafonds de revenus (exprimés en nombre de SMIC) pour l'accès à ces deux formes d'aides au logement. Dans l'occupation du parc social, la paupérisation croissante des locataires est pour une part importante renforcée et accélérée par un dispositif bien intentionné mais dont les effets pervers vont être à l'origine de nouvelles difficultés de fonctionnement et de gestion du parc social.

De l'autre, des mesures incitatives notamment réglementaires tendent à mettre en place des procédures et des instruments de gestion de l'habitat respectant les objectifs que les pouvoirs publics ont inscrits dans la réforme de 1977, en particulier de réduction des inégalités face au logement.

Dès le 1^{er} décembre 1977, des engagements sont pris dans une convention cadre signée entre l'Etat et l'UNFOHLM sur le logement des populations ayant des problèmes spécifiques. La *circulaire du 17 mars 1978* apporte des précisions sur les termes de cette convention ainsi que sur la procédure pour la mise en oeuvre de conventions locales dont la première étape consiste en l'établissement de bilans-diagnostic qui doivent saisir au-delà de la demande, l'ensemble des besoins des populations concernées. Les engagements pris dans cette convention sont rappelés dans l'article 26 (Action sociale) du contrat-cadre quadriennal signé entre le ministère de l'urbanisme et du logement et l'UNFOHLM le 31 mars 1982. Les organismes HLM s'y

engagent à renforcer les actions déjà entreprises et à oeuvrer à l'élaboration de nouvelles conventions relatives aux populations défavorisées.

Dans le cadre d'une politique d'accueil et de maintien des familles dans le parc social, deux circulaires fixent, dès 1981, les premiers éléments tendant à la mise en place d'un dispositif d'aide aux familles rencontrant des difficultés temporaires pour faire face à leurs dépenses de logement. En complément du jeu des aides normales (allocation logement et APL), ce dispositif participe d'un effort global de prévention de la précarité dans le logement, dénoncée notamment par le rapport Oheix^{note173}.

La loi Quillot du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs traduit la volonté de réglementer les rapports locatifs en renforçant particulièrement les droits des locataires face aux hausses inconsidérées de loyers et à l'insécurité de certains statuts locatifs. Si elle porte dans un premier temps sur le locatif social, le législateur a prévu d'en adapter rapidement le mécanisme au parc locatif privé. Une circulaire du 20 juillet 1982 précise les objectifs, le champ d'application et les mécanismes de ce dispositif d'ensemble.

Quatre objectifs y sont affichés : maintenir dans leur logement des familles rencontrant des difficultés temporaires dans le paiement de leur loyer (grâce à une aide-relais par exemple), éviter que ces difficultés n'aient des effets négatifs sur la gestion des organismes bailleurs, inciter ces derniers à détecter le plus tôt possible les risques de retards et d'impayés, et enfin, profiter de la mise en place de ce dispositif pour avancer dans le sens d'une gestion plus sociale des logements à tous les niveaux (accueil, attribution, mutations, entretien, concertation...). Ils s'inscrivent dans une convention passée entre les différents partenaires (Etat, collectivités locales, CAF, organismes bailleurs etc...) et sont financés au titre des aides à la personne.

La *circulaire du 28 septembre 1983* rappelle et commente l'ensemble des mesures prises en vue d'une relance des efforts d'accueil et de maintien des plus démunis dans le parc social. Cependant que toute une série de mesures permettait d'espérer des avancées significatives pour ces populations (réservation d'une fraction du 1% logement aux actions en faveur des immigrés, action du FAS pour associer au logement une action socio-éducative, accompagnement social dans les opérations de RHI, politique de surcharge foncière pour une meilleure insertion urbaine des constructions sociales, politique de développement des foyers, possibilité de colocation de logements sociaux par des travailleurs isolés, aides à l'amélioration des logements...), 'l'amélioration des conditions de vie et d'insertion sociale des populations défavorisées et des ménages en difficulté' est placée au rang de priorité de la nouvelle politique de l'urbanisme et de l'habitat qui se dessine dans les années 1982-1983.

Les constats qui confirment cette persistance des difficultés et fondent une telle posture (de statu quo) sont rappelés. Les catégories susceptibles de rentrer dans cette définition sont toujours nombreuses et variées (personnes âgées, handicapées physiques et mentaux, femmes seules avec enfants, jeunes, immigrés, originaires des DOM-TOM, français musulmans, nomades, réfugiés, familles nombreuses et/ou en difficulté, ménages sans revenus ou avec des revenus aléatoires...), de même que les raisons (financières, sociales, physiques...) qui les conduisent dans des logements inadaptés (insalubrité, surpeuplement, garnis et meublés, centres d'hébergement, asiles, bidonvilles et autres habitats de fortune) voire à la rue.

Pour maintenir et relancer l'effort face à cet enjeu de solidarité nationale, ladite circulaire rappelle et commente les mesures existantes et les mesures nouvellement prises dans ce but. Il s'agit tout d'abord des FAIL qui, institués par une circulaire de juin 1981, s'affichaient déjà comme un des objectifs fondamentaux de la convention cadre du 1^{er} décembre 1977. Repris dans le contrat cadre du 31 mars 1983 où les organismes HLM s'engageaient à en faciliter la mise en place en l'assortissant de dispositifs de prévention et de suivi, ce dispositif de portée locale, essentiellement alimenté par les collectivités locales et l'Etat, se veut un soutien financier aux ménages éprouvant des difficultés dans le paiement de leur loyer, notamment par l'ouverture de prêts.

Des aides sont également pensées pour débloquer des fonds pour l'amélioration de certains logements dont les

propriétaires/occupants sont exclus des circuits traditionnels de crédit ou encore pour faciliter l'accès de populations ne disposant pas de ressources suffisantes pour faire face à certains frais d'accès (caution, loyers d'avance, frais annexes...).

La circulaire rappelle aussi la possibilité, accordée par l'article 80 de la loi Quillot aux bailleurs HLM, de louer leurs logements à des associations s'occupant de la réinsertion des populations défavorisées et auxquelles ces associations peuvent sous-louer lesdits logements, tout en conservant le bénéfice des dispositions applicables à l'ensemble du parc HLM et en particulier celles relatives à l'APL.

La réalisation de ces conventions locales nécessite donc de tenir compte de la spécificité des populations visées aussi bien au niveau de l'accès (tenir compte de l'ensemble des ressources, y compris les aides sociales, dans l'appréciation des critères d'attribution) que dans le maintien dans le logement (modalités d'une gestion à caractère social plus marqué). L'effort de construction jusque là polarisée par le ménage moyen dont il fallait satisfaire les besoins doit désormais être complété par un effort d'accompagnement social pour répondre à cette autre population qui n'a jusque là polarisé que des discours.

Les dispositifs traduisant ces objectifs sont rappelés dans une *circulaire du 20 décembre 1984* qui affirme la nécessité et l'urgence de leur développement et de leur généralisation. De nouvelles possibilités de fonctionnement sont prévues par la réorganisation des modalités de gestion des aides et une répartition de la dotation de l'Etat entre les différents acteurs. Quant au secteur privé où la situation des plus démunis s'est avérée plus préoccupante encore que dans le parc social, il bénéficie désormais des mêmes dispositifs que le secteur social.

En plus de ces actions de maintien dans le logement, cette circulaire invite à la réactivation des actions pour l'accès à un logement décent y compris en passant par des structures d'accueil temporaire d'urgence. A cet égard, les organismes intermédiaires entre bailleurs et ménages, généralement des associations (CAL-PACT, gestionnaires de foyers, associations d'insertion des immigrés, des handicapés, des personnes âgées, CHRS, associations familiales et caritatives...) qui apportent des garanties sociales, financières et institutionnelles, voient leur rôle reconnu et bénéficient ainsi de soutiens importants directement ou par la mise en place de FARG (fonds d'aides au relogement et de garantie) permettant aux plus démunis de s'acquitter notamment des cautions et autres dépôts de garantie exigés pour l'accès à un logement ainsi que des divers frais d'installation.

D'un autre côté, il est rappelé aux préfets la nécessité d'utiliser pleinement leurs pouvoirs en matière de réservations de logements sociaux au profit des personnes mal logées et défavorisées. L'ensemble de ces éléments devrait permettre la mise en oeuvre effective d'une véritable politique du logement des plus démunis.

Dans la même période, les pouvoirs publics ont profité de l'élaboration de grands textes réglementaires pour inscrire incidemment dans le débat public leurs objectifs sociaux notamment à travers des mesures visant pour certaines plus ou moins directement la question du logement des plus démunis.

Ainsi des lois de décentralisation. L'objet principal des lois de 1982-1983 a été d'organiser la décentralisation et la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. D'une manière générale et pour ce qui concerne le logement et la construction, les communes ont hérité des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du cadre de vie tandis que l'Etat conservait les compétences générales en la matière (fixation des normes techniques, système de financement et des aides à la pierre et à la personne). Les nouveaux rapports qui peuvent résulter de cette répartition sont encadrés par deux dispositions principales inscrites dans les articles 78 et 79 de la loi du 07 janvier 1983 relative à la répartition des compétences : le programme local de l'habitat (PLH) et le conseil départemental de l'habitat (CDH).

Le CDH remplace l'ensemble des instances départementales compétentes en matière de logement en vue

d'une meilleure coordination et concertation des différents partenaires concernés. Instance consultative, il émet des avis sur l'ensemble des domaines de la politique du logement au rang desquels la satisfaction des besoins en logement des différentes catégories de populations et les actions en faveur du logement des immigrés et des personnes défavorisées.

L'article 78 indique que 'les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent définir un programme local de l'habitat qui détermine leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées'. Si le PLH apparaît comme une procédure laissée à la seule initiative des communes concernées, les pouvoirs publics tentent tout de même d'en appuyer la mise en place en allant un peu plus loin dans l'incitation. Ainsi, à l'occasion de la répartition des crédits d'Etat au niveau du département, le représentant de l'Etat doit tenir compte des priorités inscrites dans les PLH et veiller au respect des objectifs nationaux, notamment pour le logement des plus démunis et des mal logés.

Le PLH est donc d'une certaine manière la traduction au niveau local des objectifs nationaux de lutte contre les inégalités face au logement. La procédure reste cependant incitative et la *circulaire du 07 mai 1985* relative au développement des PLH y reconnaît un instrument 'par lequel la commune, ou le groupement de communes, peut afficher, en cohérence avec l'exercice de ses compétences en matière d'urbanisme, ses choix et ses objectifs en matière d'habitat et notamment de logement des plus défavorisés'.

Dans sa volonté de développer cette procédure, l'Etat essaie d'instituer le PLH comme un document d'orientation définissant les programmes d'action à moyen terme des communes sur l'ensemble de leur parc de logement. Dans ce cadre, il tient à y inscrire ses propres objectifs sociaux et demande aux préfets de les afficher auprès des collectivités concernées. Il s'agit globalement d'apporter des réponses satisfaisantes à la question du logement des personnes sans-abri ou mal logées et des travailleurs migrants d'une part, et plus généralement de lutter contre la ségrégation dans le logement par une politique de diversification, au niveau des types d'habitat, des quartiers et des communes, dans l'attribution et en veillant au maintien des équilibres urbains existants.

L'incitation commence à se muer en injonction car il ne s'agit plus simplement de veiller au respect de ces priorités, mais de les faire valoir auprès des acteurs locaux : 'seuls les programmes locaux de l'habitat conformes à ces objectifs, tant en terme de production de logements que d'attributions et de gestion, pourront être pris en compte dans la programmation départementale des aides publiques'.

Pratiquement, il s'agit de relancer, dans le cadre de ces nouveaux PLH à objectifs partagés par l'Etat et les collectivités, la signature de conventions locales pour l'habitat des populations ayant des problèmes spécifiques de logement. Des études dites de 'bilan-diagnostic' menées en marge des études globales du PLH doivent permettre d'évaluer ces besoins spécifiques et servir de fondement aux conventions locales. Seront favorisés dans ce cadre les programmes :

'blabla

-

de production, par construction ou acquisition-amélioration, de logements adaptés aux besoins des populations fragiles, notamment de logements locatifs à vocation sociale individuels ou en habitat collectif de petite dimension ;

-

de construction d'ensembles d'habitat collectif bien situés et de petites dimensions, adaptés à la cohabitation de populations immigrées et non immigrées ;

- d'accroissement au sein du parc locatif social existant du nombre de petits logements à destination des jeunes notamment ou de grands logements, par division, jumelage ou extension.'

Ces orientations devront cependant s'adapter aux configurations locales et s'accompagner de la mise en place progressive de modalités d'une gestion adaptée des organismes bailleurs.

Un an plus tard, une *circulaire du 24 décembre 1986* invitant à la mise en place d'un plan d'action départemental pour loger les plus démunis vient conforter l'orientation générale des pouvoirs publics dans le traitement de la question. Plaçant ses services et ses représentants au coeur de la coordination des actions à entreprendre pour résoudre les situations difficiles des sans-abri et des mal logés qu'un hiver rigoureux est venu rappeler avec force, l'Etat entend non seulement rappeler aux organismes HLM leur vocation sociale, mais mobiliser l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur dans le cadre d'une procédure de concertation dont les grandes lignes sont indiquées.

Par une réunion exceptionnelle du CDH à laquelle seront conviées les associations caritatives au titre de leur connaissance des populations défavorisées, il doit être mis au point un plan d'action départemental en faveur du logement des plus démunis et ce, dans les plus brefs délais. Il sera néanmoins recommandé d'obtenir la collaboration active du Conseil Général, des organismes HLM et de la CAF. Des études de bilan-diagnostic pourront au besoin éclairer les acteurs et les actions déjà engagées. D'autre part les ADIL seront mobilisées pour assurer la diffusion des actions du plan et l'information des bénéficiaires potentiels sur les mesures mises en oeuvre à leur intention.

Deux grands volets sont développés : prévention des expulsions et maintien dans le logement d'un part, accès au logement de l'autre.

Dans le premier volet, il s'agit de développer les dispositifs d'aides aux impayés de loyer en particulier dans les départements où ce type de mesures n'existe pas encore et dans les autres, d'en améliorer le fonctionnement notamment par un assouplissement des règles d'exclusion du bénéfice de ces aides. Concrètement il s'agit d'éviter les situations critiques en détectant plus rapidement les impayés de loyer et, pour les ménages ayant accumulé des arriérés importants, de faciliter par ailleurs leur mutation dans le parc de l'organisme bailleur en leur proposant un logement moins cher. A ces aménagements pour les locataires s'ajoute une amélioration des conditions d'attribution des aides aux propriétaires occupants impécunieux, notamment par une majoration de la subvention PAH.

Quant aux actions en vue de faciliter l'accès au logement, la généralisation des FARG y tient une place importante mais la nouveauté tient dans l'affirmation de la nécessité de trouver un habitat adapté au mode de vie de certains ménages en particulier les familles nombreuses. Aussi est-il demandé aux préfets de mettre au point, avec les organismes HLM du département 'un véritable programme de réalisation de logements répondant aux besoins de ces familles, notamment par acquisition de maisons de ville anciennes' dans le cadre du plan d'action départemental pour le logement des plus démunis. Ces opérations d'acquisition-amélioration devront permettre, par un loyer de sortie assez faible, d'accueillir durablement les ménages concernés. Pour ce faire, elles pourront bénéficier d'un programme expérimental de financement mis en place par la CDC pour soutenir la réalisation de logements pour les plus défavorisés.

La mobilisation de l'ensemble des acteurs et de moyens conséquents, coordonnés dans le cadre d'un plan d'action, souligne non seulement l'acuité du problème mais surtout la volonté des pouvoirs publics de concrétiser sur les terrains locaux les grandes résolutions contre les inégalités face au logement. Mais un an plus tard, il semble nécessaire de réactiver la machine.

En effet, après le train de réformes remaniant quelque peu le secteur du logement social, avec en particulier la réalisation du bouclage des aides au logement, une *circulaire du 25 février 1988* vient timidement rappeler, dans le cadre de l'objectif global de mieux loger les français, l'objectif social de loger les plus défavorisés

essentiellement par la poursuite des efforts entrepris jusque là. Il est en effet demandé aux préfets et aux services déconcentrés concernés d'initier un plan d'actions mobilisant les acteurs locaux institutionnels aux côtés des associations caritatives dont le rôle est de plus en plus reconnu.

En fait d'actions en faveur du logement des défavorisés, cette circulaire est plutôt l'occasion de rappeler et d'encourager à l'utilisation des actions et aides existantes : respect de la vocation sociale des organismes HLM dans l'attribution des logements sociaux, développement des FARG, rappel de l'existence d'une subvention pour la mise en place d'une gestion adaptée, développement des FAIL (fonds d'aides aux impayés de loyer), conventionnement sans travaux d'une partie du patrimoine HLM en vue d'étendre la couverture de l'APL aux plus démunis de ce segment du parc etc... Par leur nature même, ces mesures concernent au premier chef l'habitat existant dont l'utilisation optimale est affirmée comme une priorité.

Cette circulaire innove en y ajoutant la possibilité de 'création d'un habitat adapté à des comportements particuliers ou à des ressources très faibles'. Cette incise constitue un recul explicite par rapport à un des objectifs fondamentaux de la réforme de 1977, à savoir l'unification par le haut de la qualité de l'offre de construction.

La volonté de garantir à tous l'accès à un logement de qualité tout en mettant un terme à l'inflation des catégories de logement (dont le cloisonnement a été reconnu responsable, pour une grande part, des phénomènes de ségrégation) est ici obérée par la possibilité de déroger aux normes du logement ordinaire 'pour que des prestations simplifiées soient adoptées, l'objectif étant d'aboutir à un prix de revient peu élevé pour permettre un loyer également peu élevé'.

Alors que jusque là la tendance était globalement de rechercher les moyens permettant l'accès et/ou le maintien des plus démunis dans le parc 'normal' existant ou dans la construction sociale neuve, on retrouve dans cette posture une sorte de renouveau des idées antérieures prônant une segmentation qualitative de l'offre publique de logements sociaux, d'ailleurs aussi bien dans le financement (le prix de revient de ce nouvel habitat adapté devra être le plus bas possible) que dans la gestion (le coût de fonctionnement devra également être aussi limité que possible).

En ce sens, cette dernière mesure incitative, mais qui est aussi indicative, annonce la rupture qui sera consommée avec le vote de la loi Besson et l'institutionnalisation du logement adapté comme nouvelle formule de l'offre spécifique en direction des plus démunis.

Les années 1977-1990 auront ainsi été celles de la préparation institutionnelle d'un retour vers une offre spécifique dont la légitimité repose pour une part sur l'incapacité de tenir les objectifs de la réforme du financement du logement de 1977 dans un environnement dont les données sont presque à l'opposé des prévisions qui ont motivé ladite réforme.

Le retournement de conjoncture a provoqué l'explosion des dépenses de solvabilisation alors même que les pouvoirs publics s'engageaient dans une politique de rigueur budgétaire. La priorité passe dès lors mais incidemment, des objectifs affichés à l'objectif sous-jacent mais fondamental de la réforme à savoir la maîtrise de la dépense publique, que l'Etat va organiser de deux manières complémentaires : diminuer ses dépenses en imputant une part sur des tiers, notamment les collectivités locales, les bailleurs sociaux, les locataires et les accédants ; augmenter ses recettes aux dépens d'autres tiers en particulier les bénéficiaires des contributions patronales (1% logement) et les bénéficiaires du livret A normalement destinés aux fonds de garantie.

Tous ces ajustements par défaut se rajoutent à la situation de crise générale. Tandis que la décentralisation donnait aux égoïsmes locaux les moyens de mieux s'affirmer, les difficultés internes au secteur du logement vont exacerber les crispations des acteurs.

La problématique du logement des populations démunies était posée dans ce contexte comme un enjeu global, national, alors même que les résonances en sont localement vécues et perçues de manière plus ou moins aiguë. Il était dès lors difficile voire illusoire d'espérer y trouver des éléments de réponse pertinents à travers de simples mesures incitatives.

Les pouvoirs publics ne s'y sont pas trompés et ont progressivement durci le ton pour finir par imposer autoritairement les éléments tendant à la réalisation d'objectifs programmés plus d'une décennie auparavant. Cependant, cette période n'a pas été sans donner quelques résultats dans cette lutte contre les inégalités face au logement même si la principale victoire qu'on peut y inscrire est celle de la montée en puissance sinon en visibilité des instances parallèles de soutien de ces populations qui, en constatant et en dénonçant des réalités locales contrastées mais convergentes, ont été les véritables maîtres d'oeuvre, plus que les structures officielles, de la réinscription de la question du logement des populations défavorisées dans le débat politique local. La prise de position locale va alimenter le débat national ainsi que les prises de positions des pouvoirs publics.

Section II : Les transformations du parc immobilier lyonnais et le traitement local de la question des populations défavorisées

Si à l'échelle nationale les progrès tant quantitatifs que qualitatifs n'ont pas permis de venir à bout de la misère résidentielle des populations les plus démunies, comment en irait-il autrement dans l'agglomération lyonnaise où les marchés du logement connaissent une forte tension ? Ici comme ailleurs, le constat des évolutions de la situation des plus démunis face au logement ne peut que s'inscrire dans le cadre des évolutions générales qui ont mené le parc lyonnais à son état actuel. Cette situation est à aborder dans l'optique de la réforme de 1977 : en a-t-on atteint, localement, les objectifs globaux ? Comment se traduisent les apports des mesures et instruments mis en oeuvre depuis la réforme ?

La réforme du financement du logement a amené des transformations et une réorientation fondamentale sinon brutale de la politique du logement. Les préoccupations quantitatives n'étant plus prioritaires, les objectifs visaient d'autres aspects articulés autour de la continuation de l'amélioration générale des conditions de logement des français. L'appréciation locale de la réalisation de tels objectifs permet d'aller au-delà des généralités positives et d'interroger des enjeux liés aux particularités locales.

I- Les transformations du parc de l'agglomération lyonnaise (1975-1990) ou le bilan de la réforme de 1977

Dans l'agglomération lyonnaise, les évolutions globales qui ont conduit au parc des années 1990 s'inscrivent dans le mouvement général qui a affecté le parc national et s'inscrit dans les tendances d'amélioration observées depuis la fin de la guerre. L'observation de ces évolutions globales n'est cependant pas le cadre de référence le plus pertinent pour situer le traitement de la question du logement des populations défavorisées. Elle sera, pour ce faire, affinée d'un éclairage particulier sur le parc social qui polarise l'essentiel des intentions des pouvoirs publics dans ce domaine.

1- L'évolution globale du parc immobilier lyonnais

Entre 1975 et 1990, la COURLY a connu une croissance démographique faible de 1,4% (0,1% par an), qui se décompose entre un premier mouvement de baisse (-1%) entre 1975 et 1982 et un léger regain de croît démographique entre 1982 et 1990 (2,5%) malgré un solde migratoire négatif. C'est donc principalement la croissance naturelle de la population communautaire qui compense les processus d'exurbanisation. Dans le même temps le parc résidentiel total s'est accru de 16% malgré une chute brutale du rythme général de la construction en particulier à partir de 1977.

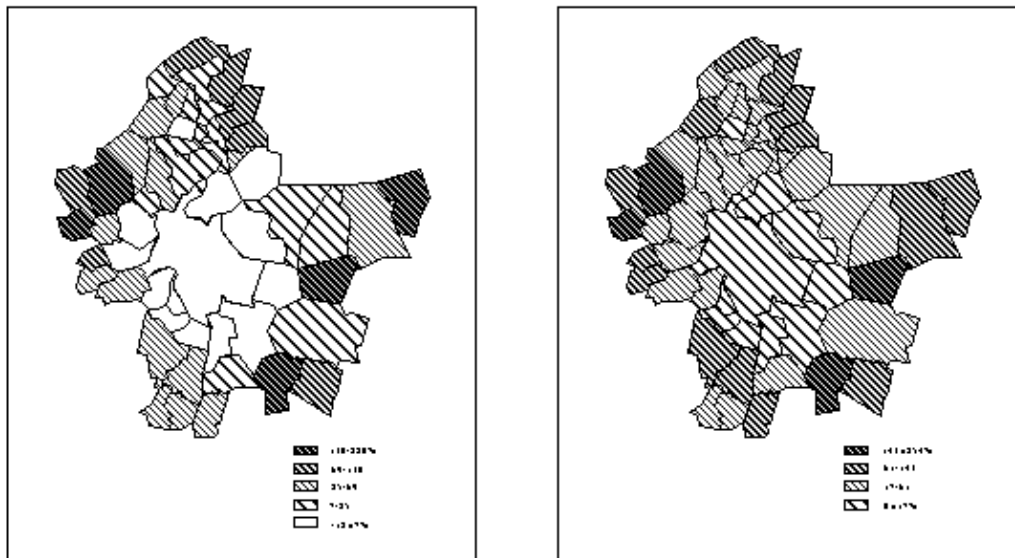


Figure n° 23 : Evolution démographique et résidentielle de l'agglomération lyonnaise 1975-1990

Evolution démographique ,Evolution des résidences principales

Dans cette croissance ralentie, on peut relever des différences de tendance entre les résidences principales qui, avec une croissance légèrement supérieure à 14%, drainent l'ensemble du parc dont elles constituent un peu plus de 90% tandis que les résidences secondaires connaissent un sursaut de plus de 82% avec cependant un volume plus limité et ne représentent que 3% du parc (au lieu d'un peu moins de 2% en 1975).

Quant aux logements vacants, qui sont de l'ordre du double des résidences secondaires en volume, ils augmentent de près de 20% pour se situer à 6,7% du parc, soit à peu près au même niveau qu'en 1975. Il y a donc dans une certaine mesure maintien des tensions qui traversaient alors le marché lyonnais, à moins que l'évolution de la structure démographique de l'agglomération n'en ait accentué la portée.

Le mouvement de desserrement démographique qui touche le centre de l'agglomération et sa première couronne semble se reporter, pour une part tout au moins, sur les communes les plus périphériques. Ce mouvement est soutenu par une offre immobilière périphérique dont le développement puise autant dans les réserves de résidences secondaires que dans les logements vacants (tous deux en baisse sur toute la période) cependant que le mouvement inverse de développement de la vacance et des résidences secondaires s'installe dans le centre.

Ce dernier mouvement, mis en regard des modifications affectant les structures démographiques (décohabitation, ménages isolés, familles monoparentales...) et aboutissant à une augmentation globale du nombre de ménages, signale un dynamisme du marché dans la partie centrale de l'agglomération où vacance et résidences secondaires peuvent désigner aussi bien une certaine détente que des tensions liées à une inadéquation de l'offre aux capacités de la demande.

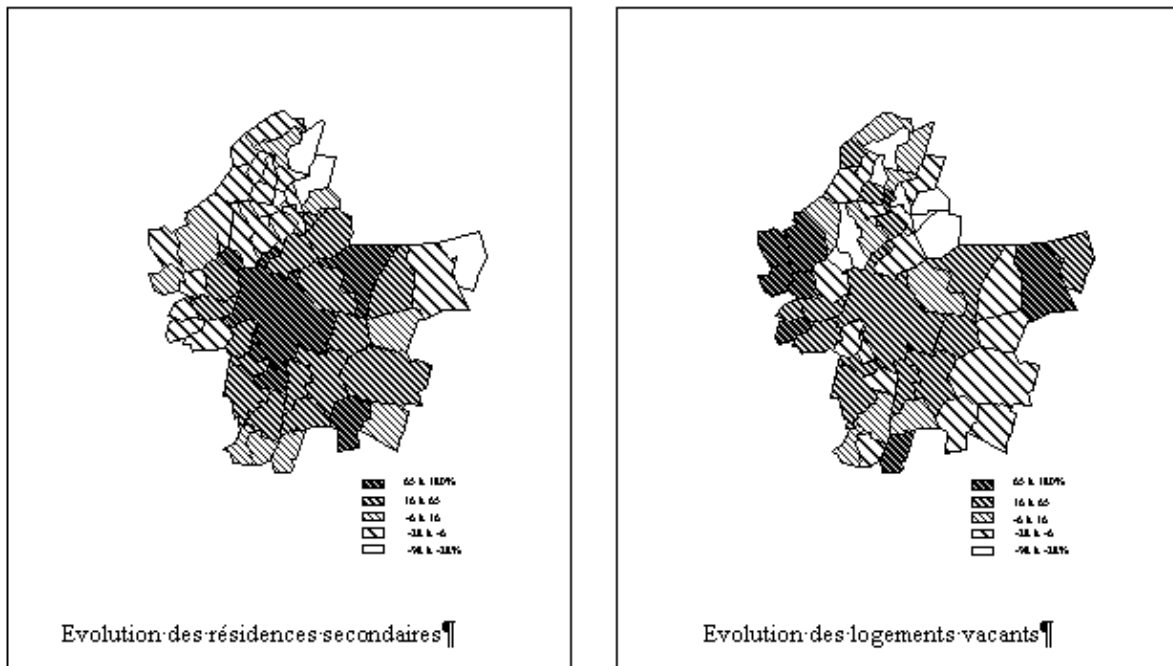


Figure n°24 : Evolution de la vacance et des résidences secondaires 1975-1990

En effet, les différenciations que l'on peut observer, au niveau communal, entre la production immobilière et l'évolution démographique sont le signe de la persistance de décalages antérieurement observés, même s'il ne se reproduit pas une parfaite homothétie diachronique. L'amélioration des conditions de logement qui a polarisé les politiques menées depuis 1977 s'est en effet confrontée à des réalités locales différenciées. On peut toutefois tenter d'en apprécier, à la lumière de quelques caractéristiques fondamentales du parc, le niveau et la qualité.

Déjà en 1975, les progrès réalisés durant les trente glorieuses, période de modernisation et d'industrialisation du bâtiment, avaient déjà définitivement changé les rapports entre les français et leur habitat. L'exigence de qualité, accompagnant le progrès économique et social allait donner à l'intervention politique un nouvel enjeu : l'ambition d'un logement de qualité pour tous sera au coeur des réformes des politiques mises en oeuvre. Cette ambition se traduit aussi bien dans la définition de standard pour les logements à venir que par la mise à niveau des logements existants par une véritable politique de l'habitat ancien (restauration et surtout réhabilitation). Les résultats sont lisibles dans les niveaux des principaux indicateurs de la qualité des logements (surfaces, équipements de confort, occupation...).

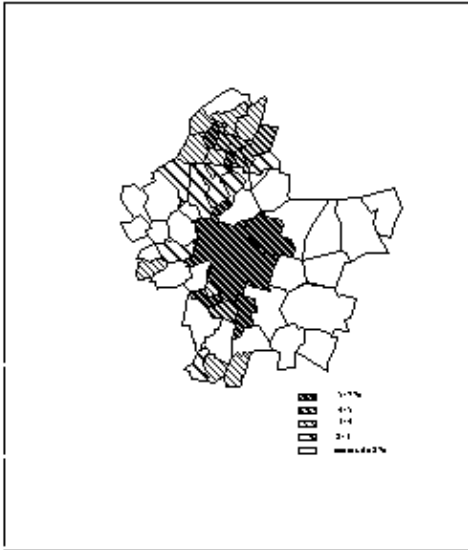
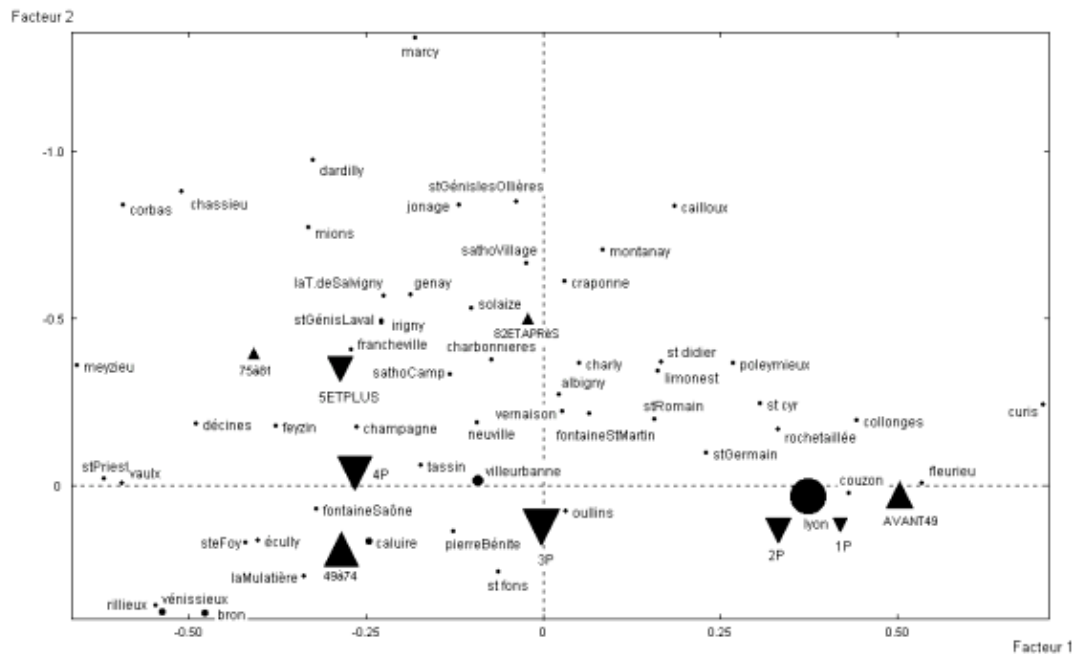


Figure n°25 : Résidences principales sans confort (ni douche ni baignoire) en 1990

La politique d'amélioration des conditions de logement semble avoir porté ses fruits car la part des résidences principales ne disposant ni de W.-C. ni de salle de bains n'est plus en 1990 que de 1,8% pour l'ensemble de l'agglomération. Les logements ne disposant pas d'installations sanitaires (ni douche ni baignoire) s'élèvent à 5% du parc, principalement localisés dans le centre (Lyon et Villeurbanne) qui en regroupe 78% : pour le reste de l'agglomération hors centre, ce taux redescend à 1,9% seulement. Comparés à 1975 où les mêmes indicateurs atteignaient des niveaux de l'ordre de 15 et 25%, ces éléments donnent toute la mesure du chemin parcouru et de l'efficacité des politiques menées.

La structure du parc et sa répartition permettent de lire, au-delà des considérations générales au niveau de l'agglomération, les configurations localisées en son sein. L'analyse factorielle révèle des liaisons et des proximités complexes entre communes par la prise du poids relatif de chaque caractéristique analysée par rapport à l'ensemble des autres éléments et des autres communes.



Graphique n° 7 : Typologie et ancienneté du parc de résidences principales en 1990.

Au-delà des oppositions classiques (cf. l'analyse factorielle sur le parc en 1975, chapitre 2) entre l'est et l'ouest, qui attestent encore une fois de la persistance des inerties les plus fondamentales observées depuis longtemps dans l'agglomération, la nouveauté réside ici dans la force explicative de l'âge des parcs locaux que la période des trente glorieuses vient bouleverser en s'inscrivant comme un élément de polarisation déterminant. L'effet taille du parc édifié durant cette période pèse de tout son poids dans la régulation du marché lyonnais et recouvre les distinctions plus subtiles qui pouvaient exercer quelque influence du fait des liaisons historiquement établies entre des typologies de logements, des époques de construction et des sites privilégiés.

Le développement de l'offre immobilière d'après-guerre dans les communes de la périphérie orientale de l'agglomération est bien mis en évidence sur le premier axe du graphique. Le parc 'ancien' d'avant la reconstruction y est associé aux communes d'ancienne urbanisation parmi lesquelles Lyon occupe une place essentielle du fait là aussi d'un effet de taille. A l'opposé de cette configuration, les communes de la banlieue est sont fortement marquées par le parc des trente glorieuses et dans une bien moindre mesure par celui des années qui ont suivi.

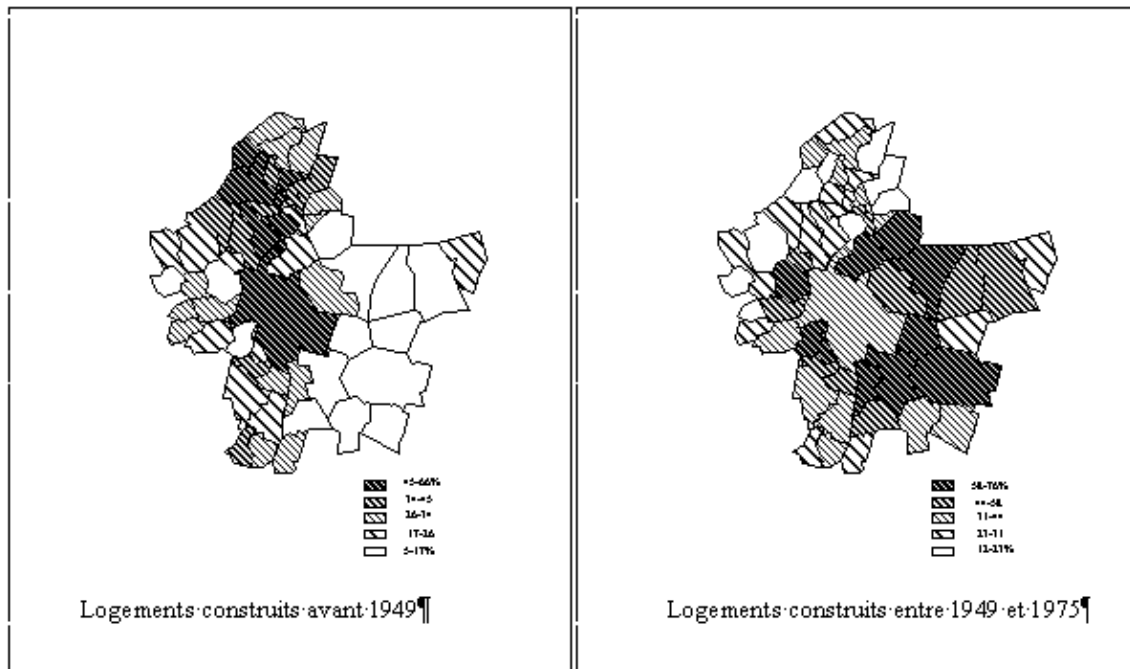
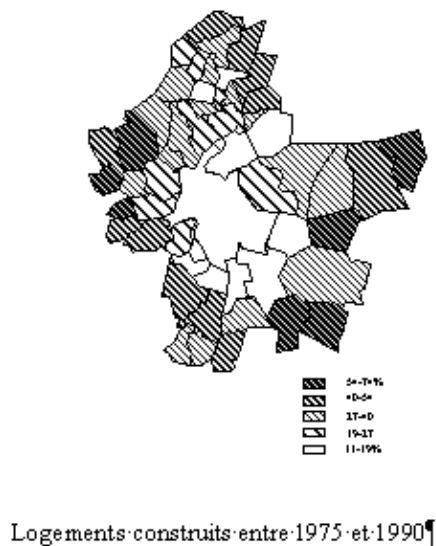


Figure n°26 : Ancienneté des résidences principales en 1990



Cette opposition générationnelle se double, sur le même axe d'une opposition typologique entre les petits logements d'un côté et les logements moyens de 4 pièces de l'autre, le logement moyen type, à savoir le logement de 3 pièces, ne discriminant nullement, se trouve naturellement au centre de cette opposition. L'association entre logements de petite taille, ancienneté et communes du centre et, dans une moindre mesure, de la première couronne, est relativement stable.

Par contre, la forte proportion de logements moyens dans le parc des années d'après reconstruction brouille les cartes des autres logements, entraînant avec elle les logements plus grands dont la faiblesse quantitative généralement observée facilite le rattachement au mouvement général pour peu que les programmes en question (en particulier les grands ensembles) en proposent une certaine quotité. Cependant là aussi les

inerties demeurent et ce sont les communes résidentielles de l'ouest et du nord-ouest qui demeurent proportionnellement les mieux pourvues en grands logements.

La proximité la plus explicite est sans doute celle qui lie les logements des trente glorieuses et les communes de la périphérie qui ont accueilli l'expansion démographique et résidentielle des années de croissance. Si ces inerties semblent fortes et résister aux transformations en cours par ailleurs, les possibilités d'évolution peuvent être considérées comme des soupapes dans cette sorte de fatalisme urbanistique.

L'évolution de la typologie des parcs communaux est à cet égard un indicateur de la place et du rôle joué dans le marché local de l'habitat. Avec près de 55% du parc en 1990 contre 51% en 1975, les logements moyens (3 et 4 pièces) déterminent un peu plus fortement les caractéristiques globales du parc de l'agglomération. Cela étant à rapprocher du parc édifié entre 1949 et 1974 qui en représente 44%. Quant aux 20% de logements construits depuis 1975, ils présentent des proximités dans un premier temps avec les grands logements et dans la dernière période, avec le logement de 3 pièces, consacrant d'une certaine manière le retour vers ce qui a toujours été le standard du logement moyen.

Ces évolutions sont certes mineures par rapport à 1975, mais elles se révèlent, par ce fait même, stratégiques car appelées à faire face à des transformations démographiques profondes. Fortement territorialisées, elles ont des effets de polarisation socio-spatiale tendant à renforcer les déséquilibres existants grosso modo entre l'est et l'ouest d'une part, le centre et la périphérie de l'autre, et qui se recoupe avec les caractéristiques typologiques des parcs communaux et leur ancienneté.

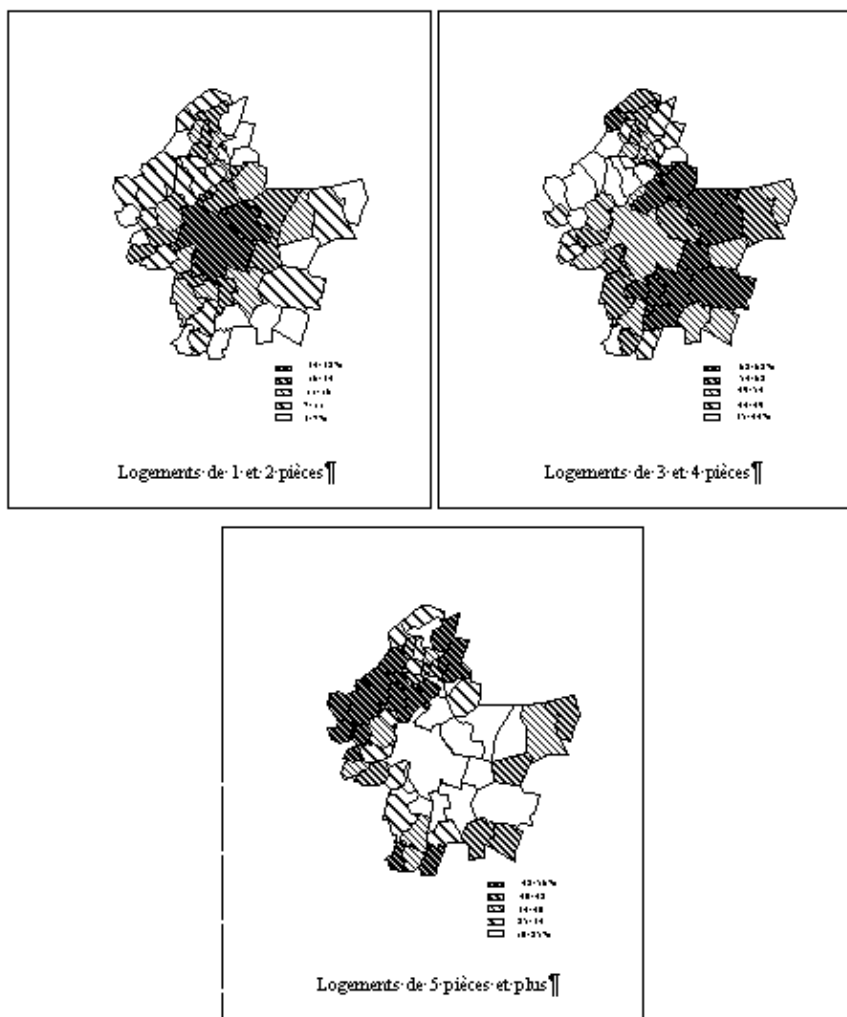


Figure n°27 : Typologie des résidences principales en 1990

Dans un contexte de croissance ralentie et de rigueur socio-économique, la fin des déficits quantitatifs dans le domaine du logement a progressivement laissé la place à l'affirmation de préoccupations plus contextuelles dont l'amélioration des conditions d'habitat a été la traduction en termes d'objectifs politiques. D'où un certain ralentissement de l'offre quantitative et le développement d'une politique de l'habitat ancien d'une part et l'inscription d'une exigence de qualité forte pour la construction neuve. Les résultats de cette politique, inscrits dans le constat ci-dessus dressé du parc lyonnais en 1990, sont d'une manière générale satisfaisants.

Si l'on appréhende ces résultats, au moins pour partie, au titre du 'bilan' de la réforme de 1977, on peut se poser la question de savoir si un autre objectif de la même réforme, à savoir la réduction des inégalités devant le logement, a connu des avancées aussi significatives.

Dans l'agglomération lyonnaise, l'observation de l'évolution de l'offre sociale dans ses grandes lignes nous paraît nécessaire pour resituer le cadre dans lequel les actions en faveur des plus défavorisés vont désormais intervenir. Pour ce segment du marché du logement social, on ne peut parler, à l'instar des autres marchés, de surabondance tant la pression y est encore forte. Le basculement de la problématique des plus démunis d'une offre spécifique vers la recherche de solutions dans ce parc rajoute aux tensions dont celui-ci fait l'objet.

2- L'évolution de la production de logements sociaux dans la COURLY (1975-90)

Le recensement des logements sociaux à un niveau fin (communal) est difficile à établir pour les années 1970. Nous nous référons ici à une étude réalisée en 1972 par J.Bonnet sur l'agglomération lyonnaise^{note174} dont les données nous serviront à placer un repère c'est-à-dire à situer le parc social sur lequel les transformations à venir (la réforme) vont s'exercer, afin d'en mesurer la véritable ampleur.

Les caractéristiques de ce parc sont le résultat des politiques menées dans le cadre de l'expansion urbaine depuis la fin de la guerre. L'effort public dans le domaine de la construction se traduit dans les quelque 50 000 HLM auxquels il faudrait rajouter les autres formes de logements sociaux de standing supérieur (ILM, ILN) et inférieur (PSR, PLR). L'ensemble de ces segments du logement social forme une offre conséquente qui ne suffit pourtant pas à satisfaire les besoins correspondants.

L'importance du centre (Lyon-Villeurbanne) est à rapporter à sa taille dans la structure de l'agglomération. L'importance de ces territoires centraux dans l'offre sociale résulte d'un effet de structure et d'inertie qui occulte l'orientation très fortement orientale de la construction sociale des trente glorieuses. Les grands ensembles et les ZUP qui ont concentré la majorité de cette offre ont en effet été édifiés, le plus souvent, dans les banlieues est et sud de l'agglomération tandis que les autres formes plus valorisées de logements sociaux ont bénéficié de choix de localisation plus judicieux.

Au moment où la politique des grands ensembles est officiellement remise en cause à travers la circulaire Guichard, l'agglomération lyonnaise apparaît comme ayant été l'un des hauts lieux de sa mise en oeuvre. Dans les prévisions du PME du groupement d'urbanisme de la région lyonnaise qui est une sorte de transposition des dispositions du PUD, les ZUP et les zones d'habitation entrant dans cette catégorie de grands ensembles constituent effectivement des engagements importants. Même si toutes les opérations programmées n'ont pas été réalisées, la part des grands ensembles dans le parc lyonnais est conséquente et représente près de 36 000 logements en 1972^{note175}.

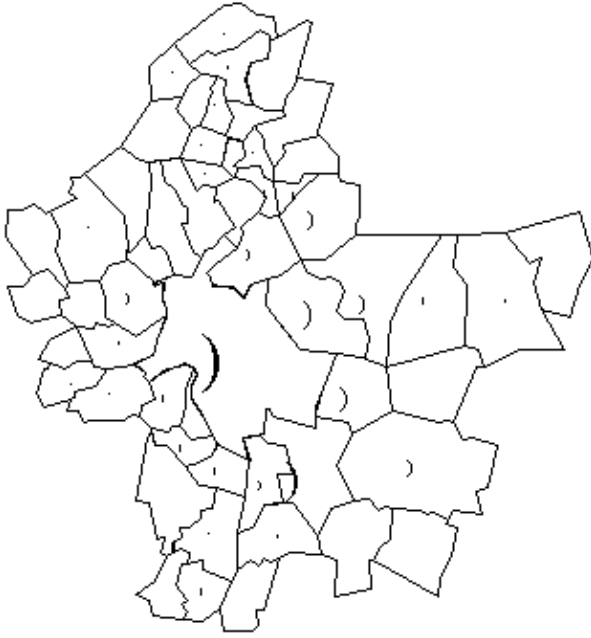


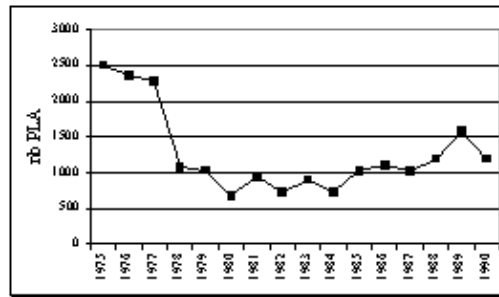
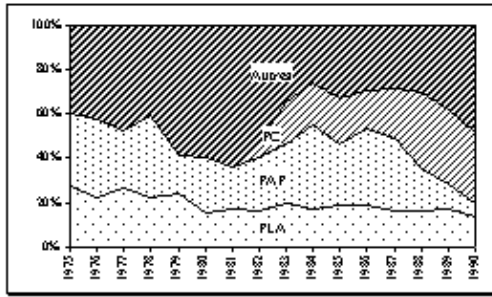
Figure n°28 : Les logements sociaux HLM dans l'agglomération lyonnaise au 1er septembre 1972

Source : J. Bonnet, op. cit.

La réforme du financement du logement et les transformations du parc social

On a vu que la substitution de l'aide à la personne à l'aide à la pierre n'allait réellement opérer que bien tardivement (une décennie) après la mise en place de la réforme. Le financement de la construction sociale, resté dans le giron des compétences de l'Etat, allait continuer sur la lancée des années de croissance tout en réexaminant son objet à la lumière des critiques émanant de toutes parts, y compris de l'intérieur du mouvement HLM. Le maintien du financement d'un certain volume de logements sociaux ne s'accompagne pas moins d'un déplacement des priorités.

En effet, l'évolution des différents financements dans la COURLY montre la décline inexorable du PLA qui, loin d'être une spécificité locale, suit la tendance nationale bien affirmée. Alors que les autres types de financements, en particulier les PC bénéficient du report des ménages moyens et des exclus, par le haut, du logement social, et connaissent une progression continue, l'offre en direction des plus modestes organisée autour du PLA s'essouffle.



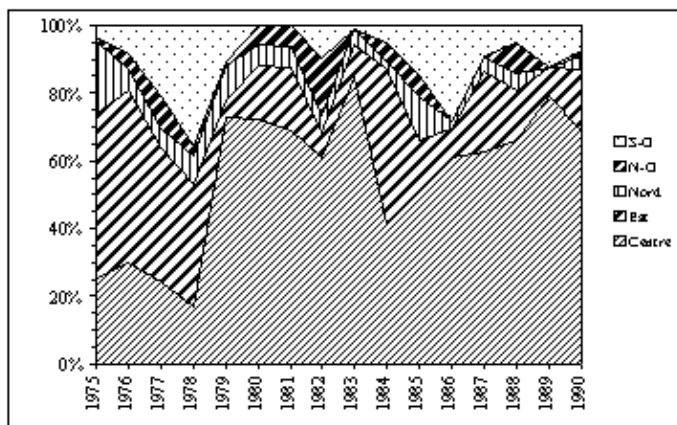
Graphique n°8 : Evolution des différents modes de financement du logement dans l'agglomération lyonnaise

Le soutien de principe à une politique d'accèsion à la propriété a polarisé l'intervention des pouvoirs publics qui, dans la suite des attendus de la réforme de 1977, attendaient de cette politique un effet d'entraînement sur le reste du parc avec une dynamique de régulation rappelant par certains aspects les enchaînements du type chaînes de Markov, mais à une échelle globale et portant sur l'ensemble des segments du marché national.

Cependant, la priorité donnée au logement neuf dans l'accèsion aidée (PAP) s'est heurtée assez rapidement à une hausse des prix justifiée par l'exigence globale de qualité pour l'ensemble de la construction neuve. Cette hausse explique le report sur le marché de l'occasion d'un grand nombre d'acquéreurs potentiels et le développement des PC et des prêts libres, entraînant une chute de l'accèsion sociale.

La combinaison de ces divers éléments aura pour effet de renforcer la pression sur le parc locatif social alors même que le développement de l'accèsion dans l'occasion, réalisée en grande partie pour une occupation directe, réduit d'autant l'offre locative dans le parc privé généralement considéré comme une réelle alternative offrant un parc social de fait. Le report de la demande traditionnellement satisfaite par ces segments sur le parc social parachève le décalage continu entre les besoins en augmentation et une offre limitée.

Ce contexte de baisse favorise le maintien du statu quo quant à la répartition du parc HLM qui se consolide autour des acquis des trente glorieuses. En effet, aussi bien en nombre absolu qu'en part relative, le centre Lyon-Villeurbanne apparaît comme le lieu privilégié d'implantation des constructions PLA dans l'agglomération entre 1975 et 1990.



Graphique n° 9 : Evolution de la répartition de l'offre PLA par secteurs POS

En dehors de ces deux locomotives, le relais est pris plutôt par les communes de l'est et du sud qui ont déjà accueilli l'essentiel de la construction sociale des années de croissance.

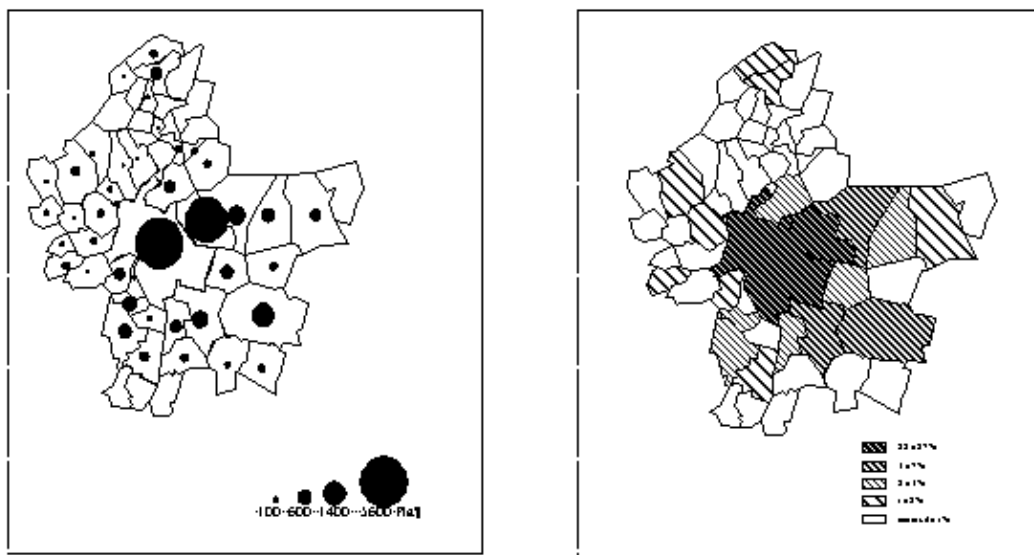


Figure n°29 : Nombre de logements sociaux (PLA) construits entre 1975 et 1990 et répartition

PLA cumulés 1975-1990 , Répartition des PLA cumulés 1975-1990

L'inertie qui ressort de cet héritage est tellement lourde que les velléités de répartition plus équilibrée de l'offre sociale à travers une redistribution des cartes n'apportent qu'un léger correctif à la réalité locale.

En effet, avec 19,5% de logements HLM en 1990 contre 19,3% en 1982, le parc social public sur l'ensemble de l'agglomération ne varie guère. Par contre, certaines communes de l'est qui déjà en 1982 accusaient des taux assez élevés (Vaulx-en-Velin 46,6% ; Vénissieux 44,2% ; St-Priest 30,7%...), en accueillent sur la période 1982-90 beaucoup plus que la moyenne de l'agglomération (+0,2%) : +4,2% à Vaulx-en-Velin, +1,3% à Vénissieux, +1,5% à St-Priest. Par ailleurs cette augmentation s'accompagne d'une pression des populations qui peuvent difficilement accéder aux autres segments du parc (populations immigrées, personnes démunies...). D'autres communes, de l'ouest et du nord-ouest, bénéficient d'un environnement de qualité et gardent une vocation résidentielle souvent synonyme d'absence de logements HLM.

A l'issue des nombreuses politiques conduites tout au long des années 1980 pour rééquilibrer la situation du logement dans l'agglomération lyonnaise, on constate le maintien voire l'augmentation des implantations de logements sociaux dans l'Est, la revalorisation du Centre en même temps qu'une incitation à l'accueil des populations défavorisées par le développement de la promotion sociale (il faut tout de même signaler la baisse du volume global de production et l'accessibilité limitée à ces HLM du Centre), le maintien de la vocation résidentielle de l'Ouest qui accueille peu ou pas de logements sociaux.

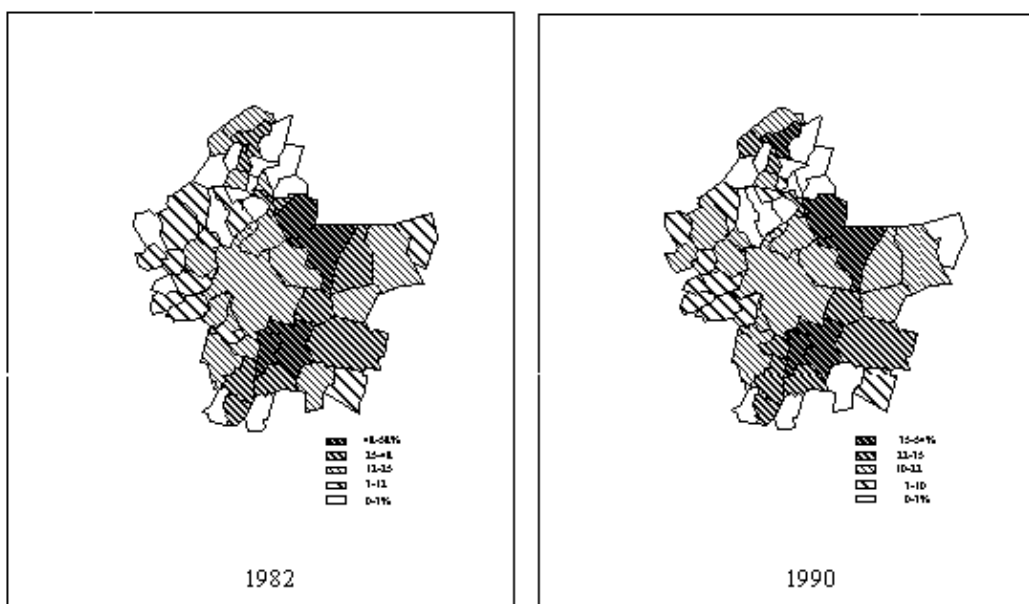


Figure n°30 : Part de logements HLM dans le parc de résidences principales

On ne peut donc conclure à un renversement des tendances lourdes du logement. Tout au plus peut-on voir dans des actions de rééquilibrage très localisées, menées aux échelles les plus fines, la manifestation de dynamiques de changement dont les effets seront visibles à plus ou moins long terme. Les grandes inerties dessinent en effet toujours les orientations fondamentales de l'agglomération lyonnaise même si la fin des grands ensembles et la croissance démographique modérée qui l'a suivie en ont quelque peu changé les contours. Le desserrement spatial qui a suivi ces mutations apparaît à cet égard comme quelque chose de relativement nouveau, en particulier dans son échelle et son ampleur.

Si les recompositions socio-spatiales qui ont lieu dans ce contexte ne relèvent pas totalement de la politique du logement mais renvoient de manière plus générale à des problématiques de planification territoriale, le parc immobilier, qui en est l'un des principaux supports et vecteurs, renvoie bien lui directement à cette politique.

Avant d'aborder la question du logement des populations défavorisées notamment à travers l'analyse des actions concrètement entreprises dans le prolongement de cette réforme, il faut rappeler que celle-ci a été appliquée dans un environnement socio-économique fortement différent aussi bien de celui dans lequel elle a été élaborée que de celui pour lequel elle a été conçue qui prolongeait de manière quelque peu trop optimiste les tendances encore 'glorieuses' de l'époque. Les retournements de conjoncture et les rigidités structurelles n'ont en effet pas permis aux pouvoirs publics de concrétiser leurs objectifs (entre autres) de recentrage vers les plus démunis malgré les nombreuses mesures spécifiquement prises en ce sens. En réalité c'est toute l'offre publique de logements qui va en être affectée, réduisant les velléités d'ouverture des parcs sociaux aux plus démunis.

II- Les transformations de la question du logement des populations défavorisées : des formes précaires à l'accès au parc normal

Dans la logique de la réforme qui se met en place en 1977, il n'est pas prévu de nouveaux moyens ou le développement d'une offre spécifique car la promotion résidentielle devait permettre de libérer progressivement des logements dans le parc social et ainsi y faciliter l'accès des populations défavorisées. Mais dans un premier temps et en attendant que cette tendance se confirme, ces dernières devront pour un temps encore trouver refuge dans les formes résiduelles de logements plus ou moins précaires ayant survécu à

la rénovation et à la résorption (1).

Dans un deuxième temps, une fois la réforme mise en place, les diverses mesures de soutien et d'aides financières qui devaient permettre aux moins solvables d'accéder et de se maintenir dans un parc de meilleure qualité vont se heurter à l'émergence (ou plus exactement à la redécouverte) de la précarité sous l'effet de la crise et des transformations socio-démographiques. Aussi les pouvoirs publics vont-ils se trouver dans l'obligation d'élargir le champ d'intervention au-delà du logement, à l'ensemble des composantes de la pauvreté. Dans cette approche globale, l'entrée par le logement reste cependant prioritaire et peut être spécifiquement interrogée (2).

1- La subsistance des formes de logements précaires dans le parc lyonnais

En 1975, la lutte contre les bidonvilles et l'habitat insalubre est proclamée terminée, avec la résorption du dernier bidonville de l'agglomération, celui de Feyzin en 1973. Les résultats des efforts curatifs de résorption des îlots insalubres d'un côté et du développement de toute une activité d'offres spécifiques en marge de l'offre normale de l'autre, ont contribué à façonner tout au long des années 1960 un parc immobilier dont l'état en 1975 (cf. chapitre 2) a permis de mesurer le chemin parcouru et la réalité du logement des plus démunis au moment où se dessine un nouveau tournant dans les politiques publiques du logement.

Si l'amélioration des conditions de logement a été générale et d'une grande ampleur, il est cependant difficile de dire que l'agglomération lyonnaise a définitivement résolu ses problèmes de logement. Il reste en effet dans le parc immobilier de 1975 des éléments certes relativement peu importants mais significatifs de l'habitat insalubre.

La persistance de ces formes de logement précaires et l'aggravation des conditions d'occupation sont la contrepartie directe de l'absence de réponse à la demande non-solvable des sans-logis et mal logés.

D'autant que la vétusté en question est d'une certaine manière entretenue par le service logement de la COURLY qui refuse, à juste titre d'ailleurs, de procéder à la destruction des logements insalubres tant que des solutions de relogement ne sont pas trouvées.

Cette attitude a eu paradoxalement pour conséquence de favoriser le maintien du parc vétuste car lorsqu'une offre de relogement est proposée, elle est généralement rapidement occupée par une autre demande, latente ou suscitée, à laquelle des circonstances particulières peuvent donner la priorité.

En effet, les difficultés de relogement effectif des anciens occupants (refus de déménager, nouveaux loyers trop élevés, perte de repères...), la nécessité de prendre en compte les demandes provenant d'autres communes du fait de la gestion collective des demandes au niveau de l'agglomération... font que les occupants des logements vétustes ne peuvent tous trouver une solution dans les nouvelles offres de relogement. Pour une grande part d'entre eux, seul le maintien dans les anciennes constructions est envisageable, maintenant ainsi dans le paysage, à côté du parc de renouvellement, le parc ancien et vétuste qu'il était censé remplacer.

Le maintien, dans de telles conditions, des formes précaires d'habitat dont le bidonville était le représentant le plus typique, est en fait une réelle opportunité pour les plus pauvres et un élément de régulation pour le marché immobilier de l'agglomération.

En effet, la disparition physique des grands bidonvilles ne s'est pas toujours accompagnée de l'action 'positive' d'amélioration et de mise aux normes du reste du parc. La subsistance de ces poches de pauvreté résidentielle laisse ouvert le dossier de la lutte contre les nouvelles formes de l'insalubrité dont la période à venir va se saisir dans le cadre notamment de la mise en place d'une politique de l'habitat ancien.

Si les indices de précarité des logements restent à des niveaux relativement bas, ils n'ont pour autant pas disparu et constituent une réponse à la demande très sociale qui ne trouve toujours pas à se loger ailleurs. C'est ce que la concentration, dans le centre de l'agglomération, des formes traditionnelles du logement spécifique (dont une manifestation est observable dans les logements non-ordinaires et les bâtiments de construction précaire ci-dessous analysés) tend à étayer.

Cet habitat précaire ne représente certes qu'une petite portion du parc, mais les indicateurs les plus banals tracent un décalage tel avec ce qui est devenu le quotidien, le logement 'normal' de la majorité de la population, que cette situation ne peut être qualifiée que de marginale. Si cette dernière ne transparait que difficilement des indicateurs statistiques globaux, inaptes à la saisir à un niveau d'approche trop général, deux indicateurs existants s'avèrent intéressants en plus du surpeuplement accentué : il s'agit d'une part de la qualification particulière de certaines constructions que l'on peut saisir dans la catégorie de 'logements non-ordinaires' et, d'autre part, des constructions en matériaux précaires.

Les logements non-ordinaires regroupent les habitations de fortune, les constructions provisoires à usage d'habitation, les chambres meublées et les pièces indépendantes. Bien que comptés au titre des résidences principales, les logements ainsi qualifiés sont traités à part du fait de leur place particulière dans le marché du logement et de leur valeur indicative intrinsèque.

Ils correspondent en fait à cette portion du parc qui sert de dernier recours à une partie des besoins que la construction ordinaire ne peut satisfaire du fait de la qualité de la demande ou de la nature des demandeurs, à savoir les ménages les plus démunis ou les populations spécifiques.

La position de plancher dans la hiérarchie résidentielle de même que leur décompte en marge des logements ordinaires contiennent tout le décalage de ces logements par rapport au parc 'normal' et le décalage de leurs occupants par rapport aux ménages ordinaires.

En 1975, cette forme précaire de logement constitue encore une offre de 6 494 logements (environ 1,7% du parc des résidences principales de la COURLY), principalement concentrés dans le centre de l'agglomération : Lyon avec 75% et Villeurbanne avec 10%. Dans la proche périphérie, seules les communes de Caluire (2%), Vénissieux (2%) et Bron (1,5%) en recensent une présence quantitative quelque peu significative, le reste étant dispersé selon un axe nord-sud.

Cette concentration est à l'image des premiers flux du développement urbain qui ont amené dans ces communes centrales une population migrante considérable, composée majoritairement d'ouvriers pour qui ces formes de logement ont constitué un mode d'accès et d'installation dans la ville. Leur maintien dans le parc immobilier est révélateur de la perdurance de tensions fortes sur le marché local.

A côté de ces logements non-ordinaires, il y a un segment du parc des logements ordinaires plus important quantitativement dont la précarité est inscrite dans la matérialité même : les logements précaires c'est-à-dire situés dans des immeubles dont le toit ou les murs sont en matériaux précaires. Même s'il s'agit là d'une mesure de l'état du gros oeuvre, qui ne préjuge en rien de l'état de confort et notamment de l'équipement des logements, ces éléments sont tout de même assez significatifs de la valeur patrimoniale d'un immeuble pour influencer sur les investissements (entretien et équipement) que les propriétaires peuvent consentir à y engager. Ils sont aussi révélateurs d'un moment de l'histoire de la crise du logement où la pénurie de moyens, de matériaux autant que de main d'oeuvre et l'urgence des besoins ont amené à parer au plus pressé, tolérant voire encourageant quelquefois l'usage de matériaux précaires dans la construction.

Représentant près de 8% du parc de résidences principales de l'agglomération, les 30 650 logements recensés à ce titre en 1975 occupent le niveau immédiatement supérieur aux habitations de fortune ci-dessus mentionnées. Ils sont cependant beaucoup moins concentrés que ces dernières même si les deux communes centrales se distinguent là aussi avec 27% de ces logements pour Lyon et 13% pour Villeurbanne. En dehors

de celles-ci, les 53 communes de l'agglomération se partagent les 60% restants. Là aussi la tendance est à une présence relativement forte en fonction de la proximité du centre.

La localisation de ces logements semble complémentaire de celle des logements non-ordinaires avec une présence principalement dans la deuxième couronne de l'agglomération et les communes du nord-est. Même si les situations objectives rapprochent ces deux volets du parc dans leur rôle de soupape et de recours pour une certaine demande et bien qu'une certaine complémentarité spatiale se dégage de leurs localisations respectives, il serait hasardeux d'en déduire une tendance quelconque de quadrillage de l'espace urbain par ce type d'offre.

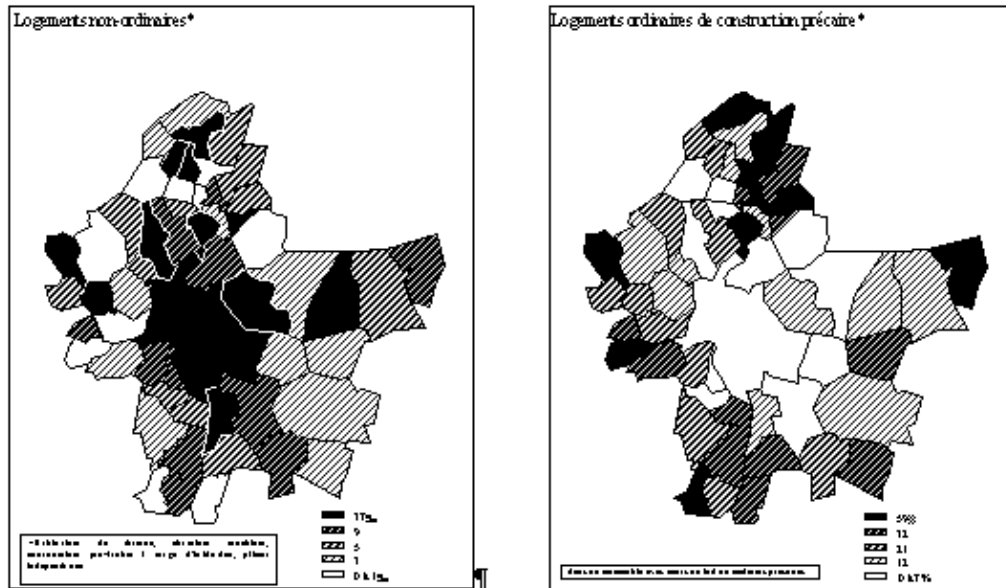


Figure n°31 : Logements non ordinaires et constructions en matériaux précaires dans le parc de résidences principales en 1975

Source : RGP

L'importance de ce parc inconfortable est reconnue dans le rapport Nora-Eveno qui note en outre que ce parc constitue un des principaux modes d'accès au logement des populations les plus démunies. La politique d'amélioration que les rapporteurs préconisent dans le cadre d'une véritable politique de réhabilitation de l'habitat ancien s'appliquerait donc en priorité à ces populations défavorisées mal logées. De telles politiques ne peuvent permettre d'améliorer leurs conditions de logement que dans la mesure où elles transforment l'habitat ancien qui les accueille en en maîtrisant, à la sortie, les conditions d'attribution.

Intervenant dans la continuité et en complément des mesures antérieures de lutte contre cette forme de mal logement que constitue le logement insalubre, ces politiques ne pourront prétendre à une quelconque efficacité que dans la mesure où se développe l'accès au parc social des ménages qui seront évincés du fait des opérations de réhabilitation (qui vont accentuer d'une manière ou d'une autre la pression de la demande car elles contribuent à restreindre l'offre), à moins de maintenir voire développer une offre spécifique conséquente destinée à ces populations.

2- Le mal logement, une manifestation de la pauvreté. Les populations défavorisées aux portes du parc social

Dans la suite immédiate de la réforme de 1977, des mesures parallèles ont été prises pour tenter d'apporter des réponses aux problèmes particuliers rencontrés par certains ménages, qu'ils soient déjà dans le parc social ou

qu'ils aient vocation à y entrer. Ces dispositifs (convention Etat-HLM, circulaires diverses sur les aides aux ménages en difficulté temporaire...) forment les prémisses d'un mouvement général d'approche transversale et intégrative de la situation des ménages en question, déplaçant les problématiques sectorielles (logement, emploi...) vers une appréhension globale de la pauvreté.

2-a. L'intégration progressive de la question du logement dans le traitement global de la pauvreté

En effet, le maintien des ménages en situation difficile 'traditionnelle' et la montée de la précarité (une nouvelle pauvreté, de nouveaux pauvres) sont mis en évidence dans différentes études menées au niveau national. Le rapport Oheix de 1981 (pauvreté précarité) cerne les contours renouvelés d'une réalité certes présente de longue date mais que le décalage entre les effets d'une crise qui s'installe et les promesses de la croissance rend de plus en plus visible quoique de plus en plus insupportable.

Les actions en faveur du logement des plus démunis s'inscrivent dans ce cadre et apparaissent désormais comme un élément parmi d'autres dans l'arsenal des mesures publiques de lutte contre la pauvreté. Si le mal logement n'est qu'une des dimensions des phénomènes de pauvreté, la question du logement reste cependant une entrée importante et prioritaire du traitement de l'exclusion dans la mesure où les autres modalités d'insertion sociale et économique en sont étroitement dépendantes.

La mesure de la pauvreté et de la précarité est un exercice difficile. Du rapport Oheix qui en apporte un éclairage au niveau national, il ressort, au-delà de la prise de conscience d'une réalité que l'on croyait disparue avec les années de croissance, un ensemble de difficultés méthodologiques et pratiques d'appréhension des situations que l'on peut embrasser sous les notions de pauvreté et de précarité. De même, si la composante logement en constitue une des entrées fortes, la précarité ne se réduit pas au mal logement tout comme ce dernier ne regroupe pas uniquement des situations de faiblesses de ressources.

Aussi l'analyse des problèmes d'accès et de maintien dans le logement des populations défavorisées peut-elle ressortir d'une approche spécifique. C'est ce qui ressort à la fois directement des nombreuses observations menées par les pouvoirs publics sur le logement des plus démunis, saisi comme point focal (après en avoir été le point aveugle) d'une politique du logement social toute recomposée autour de cette thématique et des pratiques locales encore largement sectorisées.

Les carences en matière d'informations statistiques sur la pauvreté sont symptomatiques d'un malaise dont les institutions elles-mêmes ont du mal à se défaire. Les principaux rapports qui ont tenté une approche globale du phénomène (rapport de la Fondation pour la recherche sociale de 1980, rapport Oheix de 1981, rapports Wrésinski de 1983 et 1987) se sont tous heurtés à un manque quasi-total d'informations, ce qui relativise la réalité des engagements des pouvoirs publics dans la lutte contre la pauvreté. La recommandation en 1988 du CNIS (conseil national de l'information statistique) d'améliorer la représentativité des catégories très défavorisées dans les enquêtes et les études statistiques vient utilement rappeler que les actions menées depuis un certain temps en direction des plus démunis se sont basées sur une connaissance assez limitée de leur situation réelle.

Au niveau local, les mêmes constats peuvent être établis alors même que ces niveaux de mise en oeuvre des politiques publiques se doivent d'être les lieux d'une connaissance plus fine des populations et des situations sur lesquelles portent ces politiques. Force est cependant de constater que, sans descendre au niveau le plus fin, l'appréhension de la précarité et de la pauvreté relève au mieux du niveau départemental sinon régional.

On peut affirmer sans grand risque de se tromper qu'en matière de précarité-pauvreté, l'agglomération lyonnaise s'aligne sur les tendances nationales, avec toutefois une dimension supplémentaire due à l'effet d'échelle propre aux grandes agglomérations. A son échelle il n'existe cependant pas d'études permettant d'en appréhender l'ampleur ni la nature. Aussi ne peut-on approcher que très vaguement cette situation locale, en la

situant en référence aux observations menées au niveau du département du Rhône voire de la région Rhône-Alpes qui diluent certes les contrastes sous-jacents mais n'en constituent pas moins le seul matériau intéressant dont on puisse disposer.

L'appréciation des situations de précarité y est ponctuée de quelques enquêtes oscillant entre approche générale et observations très localisées. Dans tous les cas, l'objectif est de mieux connaître pour mieux agir. Dans notre approche des politiques de logement en faveur des populations défavorisées, l'objectif de connaissance se traduit dans ces deux questions principales : qui sont les populations les plus démunies ? où et comment habitent-elles ? Dans un deuxième temps, il s'agira de voir dans quelle mesure la connaissance relative de ces situations aura abouti, par la mobilisation des dispositifs existants ou par l'innovation locale, à la mise en oeuvre d'actions concrètes.

L'évolution régionale de la pauvreté a été approchée dans une étude réalisée en 1985^{note176} par X. Godinot de l'Institut de recherche d'ATD Quart-Monde. Il en ressort essentiellement que les 20 300 familles allocataires des CAF ayant déclaré un revenu imposable inférieur ou égal à 10 000 F en 1983 n'est qu'en faible recul (de 0,5%) par rapport au nombre de familles dans la même situation en 1979. Cette stagnation de la structure de la pauvreté par rapport à l'ensemble des ménages cache une dégradation réelle des conditions de vie due en partie à une forte augmentation de l'inflation (plus de 60% de hausse entre ces deux dates) et à l'évolution continue du niveau de vie général. La réalité est d'ailleurs plus tranchée : sur ces 20 300 familles ayant moins de 10 000 F de revenu imposable, 60% déclarent moins de 1000 F.

Une étude réalisée par la DRASS de Lyon^{note177} corrobore cette tendance à partir d'une autre approche. Portant sur les familles allocataires de deux enfants et plus de la région, cette étude classe les familles en trois catégories selon le revenu (avant prestations familiales) : inférieur à un SMIC, entre un et deux SMIC, supérieur à deux SMIC. Il en ressort que les familles allocataires les plus pauvres (moins d'un SMIC) sont passées de 12 à 17% entre 1979 et 1982. Cette évolution semble plus nettement marquée et liée à la taille de la famille : l'augmentation du nombre d'enfants s'accompagne d'une dégradation de la situation financière et l'évolution relative des revenus par rapport au coût de la vie est moins favorable, y compris en ce qui concerne les allocations familiales.

Une étude de 1986^{note178} actualise ces observations pour l'année 1984 et permet de confirmer la tendance observée entre 1979 et 1983 au niveau régional : légère augmentation du nombre de familles ayant un revenu imposable inférieur à 10 000 F et parmi elles, de celles en dessous de 1 000 F, dégradation de la situation de l'emploi notamment des non qualifiés et mauvais fonctionnement des systèmes d'indemnisation face aux plus démunis. Quant aux revenus de transfert, ils ne permettent toujours guère mieux que de les maintenir dans un précaire statu quo.

A l'échelle du département, une approche des situations de pauvreté a été tentée en 1986. Dans le cadre de son domaine de compétence (l'action sociale), le conseil général du Rhône a en effet décidé de se donner les moyens de connaissance des populations les plus démunies en vue de conforter son positionnement dans le débat qui se développe autour de l'opportunité de la mise en place d'un revenu minimum garanti. Ne serait-ce que pour estimer la charge financière que représenterait un tel dispositif, le phénomène de la précarité, intuitivement perçu au travers du développement des situations de chômage et de chômage de longue durée en particulier, doit être mieux cerné.

La mission confiée par le conseil général à l'institut de recherche du mouvement ATD Quart-Monde^{note179} est explicitement définie autour de ces enjeux. Elle doit permettre d'éclairer les acteurs sur trois questions : combien de ménages pauvres et très pauvres dans le Rhône ? quel seuil fixer pour le bénéfice d'un revenu minimum garanti ? quel coût pour un tel dispositif ? Au-delà des difficultés de recueil de données statistiques, dont la carence est rappelée dans le rapport, les auteurs insistent sur la difficulté plus fondamentale et méthodologique qu'est la définition même de la notion de pauvreté.

La définition retenue par le CES à la suite du rapport Wrésinski, et que les auteurs adoptent, est la suivante :

la précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible

'note180.

La complexité de cette configuration, transversale de l'ensemble de la sphère sociale, qui permet de cerner la pauvreté, contient toute la difficulté d'une simplification statistique. Prenant acte de ce fait, la mission d'étude se fixera comme objectif raisonnable d'essayer d'estimer, sans prétention exhaustive aucune, la population départementale prise dans une telle configuration à partir principalement d'une enquête sur les ménages allocataires des CAF de Lyon et de Villefranche.

Les constats confirment encore une fois ceux dressés auparavant et soulignent la détérioration de la situation de certaines catégories. Le nombre de ménages allocataires à très bas revenus a ainsi connu une augmentation continue entre 1983 et 1985, reléguant près de 9% des allocataires (soit 17 000 ménages) dans une situation de grande précarité financière c'est-à-dire avec un quotient familial mensuel inférieur à 30% du SMIC. En déplaçant ce seuil à 40% du SMIC, c'est 20% des allocataires qui s'avèrent être dans une situation de 'simple' précarité financière. Dans l'ensemble des cas, les étrangers, les jeunes et les personnes isolées sont surreprésentés parmi ces allocataires à très bas revenus. En intégrant une estimation des non-allocataires dans le décompte, cette étude estime au final qu'au moins 22 000 ménages (au moins 17 000 parmi les allocataires des CAF et au moins 5 000 parmi les non-allocataires) se sont trouvés en situation de grande précarité financière dans le Rhône en 1986.

Le flou des statistiques et l'échelle trop grande d'appréhension de la situation ne doivent pas occulter la réalité quotidienne et matérielle que recouvrent ces données. Une des manifestations les plus dramatiques et les plus visibles aussi de cette réalité est le rapport au logement, vécu le plus souvent dans cette contradiction permanente entre une nécessité impérieuse pour la survie et l'insertion sociale d'un côté et des mécanismes de régulation 'aveugles' de l'autre.

On peut appréhender cette manifestation de la précarité à travers le suivi des expulsions locatives. Celles-ci révèlent une forte augmentation, entre 1980 et 1984, aussi bien du nombre de demandes de concours de la force publique pour l'exécution de décisions d'expulsion prononcées par le juge, du nombre d'accords donnés à cette demande que des interventions effectives des forces de l'ordre.

Départements	Nb de demandes concours de la force publique				Nb décisions accordant le concours de la force publique				Nb d'interventions effectuées par la force publique			
	années	1980	1984	1985	80-85	1980	1984	1985	80-85	1980	1984	1985
Ain	94	135	197	110%	19	72	37	95%	8	33	31	288%
Ardèche	7	27	26	271%	3	9	11	267%	0	1	4	*
Drôme(1)	(148)	(130)	118	*	(104)	(75)	96	*	(42)	(4)	10	*
Isère	150	193	236	57%	65	58	83	28%	16	21	29	81%
Loire	160	228	216	35%	153	155	129	-16%	9	27	60	567%
Rhône	1270	1939	2059	62%	787	1133	1327	69%	31	237	259	735%
Savoie	44	45	41	-7%	20	23	20	0%	2	2	4	100%
Haute-Savoie	73	121	*	*	42	69	49	17%	16	14	20	25%
Rhône-Alpes (sans Drôme)	1798	2688	2775	54%	1089	1519	1656	52%	82	335	407	396%

Tableau 20 : Evolution des expulsions locatives enregistrées en Rhône-Alpes (source : Préfectures)

Source : O. Martinon, 'Pauvreté et logement', *Points d'appui pour l'économie Rhône-Alpes* n°41, p.30

(1) : un changement des méthodes d'enregistrement des données interdit des comparaisons fiables dans le temps

* : données manquantes et évolutions non comparables.

Liée pour l'essentiel à des difficultés de paiement de loyers, la multiplication de ces expulsions va susciter la réactivation d'un dispositif institué par les pouvoirs publics depuis quelques années déjà, le FAIL. Paradoxalement, c'est dans le département du Rhône, qui concentre la majorité des cas d'expulsion (71% du total de la région), que l'on peine à en instaurer un.

Les ménages expulsés sont majoritairement des familles avec deux enfants ou plus et des personnes isolées avec deux enfants ou plus, généralement déjà connues des services sociaux et cumulant des retards de loyers importants allant de six à douze mois dans deux cas sur trois^{note181}. La faiblesse des revenus est bien évidemment le point central des difficultés. Mais il s'y ajoute tout un ensemble d'autres difficultés dont les effets cumulatifs compromettent la plupart des recours envisagés. D'où l'importance de l'anticipation dans le diagnostic et la détection de l'entrée dans une situation d'insolvabilité et la nécessité de procédures d'alertes.

La poursuite des procédures d'expulsion a comme conséquence le report de la question et de la pression sur les structures d'accueil provisoire. Les capacités limitées de celles-ci sont dans la plupart des cas déjà débordées avec cette nouvelle clientèle familiale, alors que pour X. Godinot, 'les tendances à l'augmentation de la grande pauvreté, mises en évidence pour les années passées, ne peuvent que se prolonger'. Les chiffres des expulsions de 1985 prolongent effectivement la tendance observée entre 1980 et 1984 et confirment la première place du Rhône dans la région. On peut de même s'attendre à une polarisation de ces phénomènes au niveau de l'agglomération lyonnaise du fait de son poids dans les problématiques urbaines du département.

Il apparaît bien, à travers ces observations que la population pauvre est difficile à appréhender tant les outils pour en saisir les contours sont insuffisants. Cependant, un constat peut être fait : dépendance par rapport aux services sociaux, secours, urgences, dépannages en tous genres sont le lot quotidien de ces ménages pauvres et en voie de paupérisation que les aides des divers organismes suffisent souvent juste à maintenir dans la précarité.

Le contexte général de développement du chômage dont ils sont une cible facile contribue à déplacer leur place relative dans les classements sociaux, avec l'arrivée de nouvelles catégories dans le champ de l'action et

de l'aide sociales. La diversification se fait aussi à l'intérieur de cette population avec l'émergence, à côté des familles avec deux enfants à charge et plus, de personnes isolées, jeunes ou âgées, présentant des difficultés d'insertion dans les domaines du logement, de l'emploi, de la sociabilité ou encore des revenus. Ces transformations rendent encore plus difficile la mesure d'un phénomène en voie de développement et de complexification. Pourtant les bases même de son appréhension ne semblent pas réellement posées.

Si les données sur la nature et la composition de cette population sont à ce point insuffisantes, il ne peut en être autrement quant aux aspects plus spécifiques concernant la nature des logements qu'elle occupe ou ses lieux de résidence. De manière quelque peu intuitive, on peut simplement en tracer les contours autour du logement social le plus dégradé, du parc privé ancien inconfortable ou récent dévalorisé (copropriétés sociales), et plus sûrement encore des formes d'habitat précaires que constituent les garnis et meublés, les centres d'hébergement ainsi que les foyers d'accueil et de travailleurs.

Il apparaît ici que poser la question à partir d'une définition et d'un repérage de la population pauvre en général n'est pas heuristique et conduit à cette impasse méthodologique de ne pouvoir traiter d'une des manifestations d'un phénomène sans en appréhender auparavant la totalité. Or, non seulement cette manifestation particulière à savoir le logement constitue l'entrée principale de notre analyse mais, en plus, son statut prioritaire dans la lutte contre la pauvreté (au nom de laquelle tout l'arsenal de collecte statistique et de procédures est mobilisé) la place de facto au coeur de l'ensemble du dispositif mis en place.

2-b. La mobilisation locale : du développement social à l'affirmation du droit au logement.

Si les pouvoirs publics ont explicitement posé dans la loi du 22 juin 1982 le principe du droit à l'habitat, la réalité des exclusions qu'un tel engagement recouvre est historiquement présente dans le contexte urbain lyonnais. L'évolution des conditions du marché du logement depuis la réforme de 1977 a permis aux décalages antérieurs entre offre et demande de se maintenir voire, pour certaines formes, de s'amplifier et ce, principalement sous l'effet de l'augmentation de la demande non solvable et de la contraction de l'offre sociale globale.

Dans l'agglomération lyonnaise, la prise de conscience collective de ces difficultés d'accès au logement ne date certes pas d'hier (cf. partie historique) mais le renouvellement, au début des années 1980, de cette problématique désormais intégrée dans une approche plus large des situations de pauvreté et de précarité appelait de nouvelles bases d'appréciation s'inscrivant plus directement dans les questionnements et les dispositifs nouvellement mis en place.

Il s'est en effet développé, dès le milieu de la décennie précédente, une approche communautaire plus ou moins opératoire des problématiques du logement dans l'agglomération ainsi que des dispositifs d'observation et de planification, renforcés par la mise en place de moyens d'intervention relayant ces dispositifs dans l'aide à l'accès au logement (y compris par le développement d'une offre spécifique) et au maintien des plus démunis.

Ces observations sont généralement articulées aux actions menées dans le cadre des divers dispositifs institutionnels de connaissance et d'encadrement de la politique du logement (b1). Elles servent par ailleurs de référence 'scientifique' dans la mobilisation et la mise en oeuvre des outils d'intervention et d'aide (b-2) expérimentés en parallèle de la réflexion. Les objectifs y sont assez clairement opératoires et les problématiques commandées dans ce sens.

L'observation de la précarité dans le logement (analyses et enquêtes) : connaissance de la demande et dispositifs d'encadrement de la politique du logement

Le statut prioritaire du logement dans la lutte contre la pauvreté permet et autorise, en dépit de l'approche globale généralement adoptée en la matière^{note182}, d'extraire le traitement du volet 'logement' des autres

aspects du traitement de la précarité. D'ailleurs, à l'inverse des difficultés rencontrées dans l'observation de la pauvreté en général, les formes prises par celle-ci dans le logement ont fait l'objet de nombreuses analyses et observations, souvent menées à des échelles très localisées mais toujours dans l'optique d'alimenter la réflexion collective et de baliser les modalités d'intervention des différents acteurs. Cette différence tient pour une part d'un changement de posture par rapport au phénomène observé.

La réduction de la question de la précarité dans l'habitat à la seule prise en compte des ressources des populations n'opère en effet pas toujours y compris lorsque des seuils plus ou moins précis de pauvreté ont été définis. Nous suivons sur ce point la posture de M-P. Husson¹⁸³ suggérant de partir des besoins et de la demande en logement des plus pauvres en les combinant avec la réalité de l'offre locale pour approcher la réalité des situations d'exclusion du logement.

La connaissance de la demande de logement des populations démunies

La nécessité, pour l'action, d'une bonne connaissance de la demande a amené le développement de structures d'observation et d'enregistrement de celle-ci mais avec un certain retard et des difficultés. En effet, celle-ci est partiellement repérable dans le recensement des demandes déposées auprès des principaux fournisseurs d'accès au logement (organismes constructeurs, municipalités, services sociaux...). Mais déjà en 1952, l'Office HLM de Lyon avait refusé de continuer à enregistrer de nouvelles demandes tant le stock en était élevé. Même si depuis lors la relance de la construction a produit des effets réels, cette demande particulière demeurera toujours importante jusqu'au milieu des années 1970, traduisant un blocage global de l'accès des populations en question au logement social.

Les principaux acteurs du logement en sont conscients et leurs critiques tournent progressivement à la dénonciation de l'inefficacité de l'institution HLM dans sa mission sociale de loger les plus modestes. Devant le peu d'empressement des acteurs interpellés (les organismes HLM en particulier) à engager des actions de redressement des tendances observées, les pouvoirs publics vont intervenir à travers une série d'arrêtés pour redéfinir les conditions d'attribution de logements sociaux dans les grandes agglomérations urbaines connaissant de vives tensions sur leur marché du logement. La communauté urbaine de Lyon y figure en bonne place et, à ce titre, fait l'objet d'un arrêté du 05 août 1971 du ministère de l'équipement et du logement fixant les conditions d'attribution des logements HLM qui y seront désormais applicables.

La principale entorse aux conditions générales d'attribution des logements sociaux définies dans le décret du 27 mars 1954 consiste en la réservation, au profit du préfet, de 10% des HLM neuves mises en location après la date de l'arrêté (05 août 1971) et de 20% des HLM devenues vacantes parmi celles antérieurement mises en location, les autres relevant des conditions générales définies dans le décret de 1954.

Ces réservations sont destinées au relogement des familles provenant de cités de transit, des familles expulsées de leur logement pour des raisons autres que des troubles de jouissance ou le non-paiement des loyers et aux familles en provenance d'immeubles insalubres frappés d'interdiction d'habiter. Ces ménages prioritaires doivent être pris en compte et inscrits dans un fichier unique d'agglomération créé au niveau de la COURLY et chargé de centraliser l'ensemble des demandes de logements sociaux.

La liste de ces prioritaires servira à la désignation par le préfet, éventuellement assisté d'une commission, des bénéficiaires sous réserve de l'acceptation en dernier ressort des organismes HLM.

Alimentée par la vétusté autant que par les mauvaises conditions d'occupation, cette demande oblige, pour le simple maintien à niveau du parc, un effort de construction bien plus important que celui de la désaffectation nette¹⁸⁴.

En plus de celle exprimée auprès des organismes de logement, il y a toute une partie de la demande qui est réelle (sans domicile fixe, personnes mal logées...) bien que non-exprimée. Par ailleurs, l'éparpillement auprès

L'observation de la précarité dans le logement (analyses et enquêtes) : connaissance de lademande et disposi11ffs d'enca

des différents organismes et instances rend difficile toute appréhension globale : ainsi le fichier préfectoral recensant les demandes prioritaires n'affiche en 1983 que quelque 830 demandes vraisemblablement loin de la réalité des difficultés rencontrées sur le terrain.

Par exemple, le bureau d'étude GENEST illustre, dans un rapport diffusé en 1982 par l'agence d'urbanisme et portant sur l'accès au logement des catégories défavorisées, la situation générale lyonnaise en mettant à jour 'le problème du refus social de l'accession des immigrés au logement et des difficultés de plus en plus grandes rencontrées par les catégories en voie de précarisation'^{note185}. Cette crispation générale avait conduit la COURLY, depuis quelques années déjà, à mener des analyses sur la situation des populations rencontrant des difficultés particulières d'accès et de maintien dans le logement.

Cette volonté de connaissance des situations trouve dans la création de l'ALPIL un relais supplémentaire et une approche renouvelée. La naissance de l'ALPIL en 1979 s'inscrit en effet dans ce mouvement à travers le développement d'instruments d'observation de segments particuliers du marché local du logement à savoir les 'meublés' qui constituent une des formes spécifiques de logements accessibles aux plus démunis. Une de ses premières actions a porté sur le recensement et la centralisation de cette demande avec la mise en place d'un observatoire de la demande sur le troisième arrondissement de Lyon suivi en 1984 d'un autre sur le sixième arrondissement puis une tentative de mise en commun des fichiers de demandeurs notamment de la Préfecture et des mairies. La volonté de développer ces observatoires de la demande et leur articulation à différents programmes des collectivités locales font de l'ALPIL, au-delà de la reconnaissance, un des piliers locaux de la lutte contre l'exclusion. Les travaux des différents observatoires montrent une accélération du mouvement de disparition des meublés : 70% des meublés ont disparu dans le 3ème arrondissement entre 1971 et 1981, 67% dans le 6ème et 43% dans le 7ème. Le mouvement se poursuit entre 1984 et 1986 où près des 2/3 des meublés du secteur Guillotière sont encore touchés, passant de 1 300 à 455 lits.

Pris dans le mouvement général de restructuration de leurs quartiers d'implantation, les occupants des meublés en sont les premières victimes. La fermeture et la destruction des meublés entraînent le report de la demande vers les autres meublés avoisinants dont les conditions d'accueil en sont relativement déstructurées avec l'augmentation induite des situations de surpeuplement, mais également en direction des foyers de travailleurs migrants dont les conditions d'accueil plus strictes et les taux d'effort élevés fragilisent des personnes déjà en situation de rupture.

Le maintien du mouvement de destruction des meublés va même aboutir à partir du milieu des années 1980, à la saturation des capacités d'accueil des foyers et des autres structures d'accueil, ne laissant comme seule alternative que le recours aux refuges pour les plus démunis. Pourtant, dans la plupart des études préalables aux opérations de restructuration à l'origine de cette disparition, la nécessité de prévoir une réponse aux besoins spécifiques des occupants des meublés a été perçue et même intégrée aux montages opérationnels. Il n'y a cependant jamais été donné suite dans les opérations réalisées.

Si l'échelle d'observation de l'ALPIL est limitée dans l'espace (3ème et 6ème arrondissements de Lyon) aussi bien que dans le choix des modalités analysées dans l'offre de logements spécifiques (meublés pour les isolés et logements d'urgence) pour des raisons pratiques de moyens, dans les faits les populations démunies rencontrent des difficultés dans toute la gamme de l'offre locative et sur l'ensemble du territoire de l'agglomération lyonnaise.

La grande diversité de situations que recouvre cette population peut se regrouper autour de quelques profils globaux plus ou moins tranchés : ménages connaissant des difficultés temporaires ou structurelles ; pauvreté 'traditionnelle' versus nouvelle pauvreté ; personnes isolées ou familles nombreuses...

De la catégorisation esquissée dans une étude de la COURLY^{note186} sur ce thème, on peut dégager deux types principaux : les ménages connaissant des situations de pauvreté 'traditionnelles' et relevant des dispositifs d'assistance classiques d'un côté et les 'nouveaux pauvres' issus de la combinaison des effets de la

L'observation de la précarité dans le logement (analyses et enquêtes) : connaissance de la demande et dispositifs d'enca

crise économique et des transformations socio-démographiques en cours dans la société française de l'autre.

Du côté des rapports à l'habitat, deux constats forts se dégagent en plus du mouvement de disparition de l'habitat des personnes isolées constitué de garnis et de meublés : les besoins en grands logements des familles nombreuses sont très peu satisfaits par l'offre résidentielle, les ménages (en général) d'origine immigrée constituent une des catégories principales de populations rencontrant des difficultés d'accès au logement. Lorsque ces deux caractéristiques se recoupent (famille nombreuse d'origine immigrée), ce qui n'est pas rare, ces difficultés prennent un caractère presque insurmontable.

Les difficultés en question se présentent schématiquement sous deux volets complémentaires : l'impossibilité pour ces populations d'accéder à un logement décent et la difficulté de s'y maintenir lorsque leur situation socio-économique se détériore. Elles apparaissent bien comme le résultat du fonctionnement du marché local du logement dont les orientations engendrent, autorisent, réfrènent ou encouragent les processus dont ces difficultés ne sont qu'une des manifestations.

En effet, les mutations socio-démographiques font qu'à population égale voire en baisse, le nombre de ménages à loger est en augmentation nette. Le décalage entre cette croissance des besoins et la baisse de l'offre locative alimente les dysfonctionnements apparaissant sur le marché du logement. Et dans ce mouvement général, le segment accessible de fait ou par vocation aux plus démunis est particulièrement touché. Alors que la précarité augmentait, l'offre sur ce segment est globalement restée en retrait.

L'offre sociale stagne voire recule tandis que l'offre locative privée diminue du fait des pratiques et des transformations du marché (réhabilitation, OPAH, opérations urbaines, structure de propriété...). Même en l'absence de tout recensement global et fiable, il ressort de l'analyse des demandes enregistrées dans quelques fichiers locaux des évolutions inquiétantes tant en termes de croissance de la demande exprimée que de niveau de satisfaction de cette demande. Et cette demande ne représente qu'une partie de la demande globale réelle.

L'enregistrement de la demande des populations défavorisées^{note187} :

Deux principaux lieux d'enregistrement de cette demande sont actifs dans l'agglomération lyonnaise au début des années 1980 : la Préfecture via le fichier des prioritaires institué par la circulaire de 1971 et le Foyer NDSA dont l'une des activités principales, en plus de la gestion des cités de transit, est le recensement de l'ensemble des demandes émanant de personnes en difficulté. Certes les organismes HLM ainsi que les collectivités locales notamment les communes font l'objet de sollicitations mais ils constituent en réalité un premier filtre qui n'enregistre que les demandes susceptibles d'être recevables c'est-à-dire solvables, et renvoie vers les fichiers spécifiques de la Préfecture ou du Foyer NDSA les ménages les plus en difficulté.

Les fichiers de ces deux observatoires sont donc une sorte de condensé des rebuts et des rejetés des instances de recueil de la demande et d'attribution des logements sociaux. Les demandes recensées n'en sont pas moins révélatrices de la réalité des difficultés locales.

L'analyse de ces fichiers confirme les observations générales sur la demande très sociale :

-

l'inadaptation du logement occupé : pour 84% et 76% des demandes des fichiers du Foyer NDSA et de la Préfecture, le logement occupé au moment de la demande est un logement ancien vétuste voire insalubre du parc privé.

-

la faiblesse des ressources liée à la catégorie professionnelle : les demandes du Foyer NDSA émanent pour 87% de ménages ouvriers et 88% ont un revenu inférieur à 5000 F mensuels.

L'observation de la précarité dans le logement (analyses et enquêtes) : connaissance de la demande et dispositifs d'enca

-

l'origine immigrée est un fait pour 99% et 90% des demandeurs des deux fichiers.

-

la composition des ménages révèle la forte présence de familles avec enfants : 71% des demandeurs du foyer ont deux enfants et plus et 29% ont quatre enfants et plus. D'où une polarisation très forte des demandes vers des grands logements : 62% des vœux dans le fichier de la préfecture portent sur des logements de quatre, cinq et six pièces.

Mais au-delà, c'est le décalage entre cette demande de plus en plus sociale et de plus en plus nombreuse et une offre de relogement effectif limitée quantitativement qui résume les enjeux du logement des populations défavorisées.

En effet, déjà en 1982 dans l'étude du bureau d'étude GENEST ci-dessus citée, les évolutions de la demande et des attributions observées à partir du fichier de la Préfecture affichent des tendances opposées.

1.011 **Tableau 21 : Evolution de la demande et des attributions du fichier de la Préfecture**

	1979	1980	1981
Demandes exprimées	600	650	800
Logements mis à disposition	-	175	200
Logements attribués	250	133	70
Demandes non satisfaites	350	517	730

Source : GENEST, CREPAH-Lyon 1984

En plus de ce décalage important, il faudrait par ailleurs tenir compte du fait que ce fichier des prioritaires n'enregistre que les demandes relevant des critères énoncés dans la circulaire de 1971 et tenant essentiellement aux conditions de logement (insalubrité, surpeuplement accentué, sortie de transit ou d'hébergement...). Il écarte donc toute une partie de la demande motivée par des considérations sociales, de ressources, sans compter les demandes de personnes sans abri.

Le même décalage est observé dans le fichier du Foyer NDSA dont les résultats en termes de relogement peuvent être quelque peu rehaussés des mutations internes entre les différentes composantes de son propre parc. A l'inverse, ces résultats seront plutôt tempérés si l'on tient compte du nombre de demandes 'en stock', de l'ordre d'un millier.

Tableau 22 : Demandes enregistrées et attributions (fichier du Foyer NDSA, 1983)

Demandes de logement	532
Propositions de logement	198
Refus	62
Acceptation	131
Familles relogées, mutations comprises	170
Familles relogées par le Foyer NDSA	81

Source : CREPAH-Lyon, 1984

Dans une grande agglomération comme celle de Lyon et face à une réalité plus ou moins explicitement reconnue difficile, la nature du recensement de la demande est révélatrice de la faiblesse des enjeux liés à la problématique du logement des plus démunis. Jusqu'en 1990, ces fichiers restent les seuls lieux de recensement de cette demande auxquels l'on puisse se référer.

L'observation de la précarité dans le logement (analyses et enquêtes) : connaissance de la demande et dispositions d'enca

L'absence de volonté de connaissance de la demande ne fait que traduire d'une certaine manière l'absence de volonté des acteurs d'inscrire sur l'agenda politique local ce que les pouvoirs publics ont timidement commencé à inscrire dans les orientations nouvelles de la politique du logement. Il n'y a cependant pas là de particularité lyonnaise.

L'attitude réservée voire explicitement hostile quant à un engagement dans des programmes très sociaux comme le logement des populations démunies est en effet largement partagée et toutes les grandes agglomérations confrontées inévitablement à ces problèmes ont mis du temps avant de s'y attaquer réellement.

Une bonne illustration de cette défiance se trouve dans le fait que la première convention locale visant à mettre en oeuvre les objectifs de la convention-cadre signée en 1977 entre les pouvoirs publics et l'UNFOHLM n'ait été signée que cinq ans plus tard, en 1983 à Rennes. Les éléments ayant conduit à cette signature, en particulier le constat de l'inadéquation des réponses disponibles pour faire face à l'évolution des situations de précarité, sont largement partagés par les grandes agglomérations.

Dans l'agglomération lyonnaise, les actions entreprises dans ce sens se sont généralement formalisées dans le cadre de dispositifs institutionnels encadrant les politiques locales d'habitat et d'urbanisme qui ont permis, très progressivement, de faire émerger des capacités d'intervention effectives à l'échelle de l'agglomération par la mobilisation de l'ensemble de la gamme des outils disponibles.

Ainsi, les modalités tendant à favoriser l'accès au logement des populations défavorisées (et/ou leur maintien) ont-elles été diverses et variées. Au-delà des traditionnels CHRS qui inscrivent l'hébergement dans un objectif de réinsertion sociale de plus en plus difficile à réaliser d'ailleurs, de nombreuses dispositions ont permis de générer une offre nouvelle ou de capter une part de l'offre existante au bénéfice des plus démunis.

L'évaluation de ces actions est toutefois difficile à faire car il s'agit surtout d'actions d'accompagnement ou d'introduction des populations concernées dans les circuits du marché du logement, qui se traduisent dans des interventions nombreuses et ponctuelles portées par des acteurs associatifs en collaboration plus ou moins étroite avec des organismes HLM ou les pouvoirs publics locaux.

Aussi, nous semble-t-il plus judicieux de présenter les dispositifs principaux ainsi que l'action de quelques-uns des acteurs les plus actifs dans cette démarche que de tenter un improbable bilan global de l'ensemble de ces interventions. A cet égard, les dispositifs pertinents sont ceux dont l'intention se situe à un niveau d'appréhension globale des problématiques et à l'échelle de l'agglomération. Quant aux acteurs, au-delà de l'implication plus ou moins forte des différentes familles (Etat, collectivités locales, maîtres d'ouvrage), ce sont les nouveaux venus du secteur associatif qui apparaissent comme les véritables moteurs d'idées et, pour peu que les moyens leur soient donnés, ils se révèlent des acteurs capables de faire entendre la voix des plus faibles : l'association villeurbannaise pour le droit au logement (AVDL), l'association lyonnaise pour l'insertion sociale par le logement (ALPIL) ou encore l'association collective d'aide au logement (ACAL) balisent assez bien le terrain local dans ce domaine.

Dispositifs institutionnels d'encadrement : entre cohérence et continuité

Si l'on part de la réforme de 1977 comme matrice de lecture des dispositions prises depuis lors en matière de politique du logement, le premier élément significatif d'un engagement sur une approche globale des difficultés de logement intégrant une réflexion sur le logement social est le *programme d'action foncière* engagé par la ville de Lyon en 1979.

Dès 1977 en effet, la nécessité d'une action de relance du développement, dans un objectif de rééquilibrage de l'agglomération au profit de la ville-centre et de maîtrise des évolutions intra-urbaines, s'était déjà traduite dans la mise en place d'une politique de réserve foncière à travers un plan d'action foncière avec notamment

L'observation de la précarité dans le logement (analyses et enquêtes) : connaissance de la demande et dispositifs d'encadrement

la participation de la municipalité lyonnaise aux surcoûts fonciers dans les opérations de logements sociaux.

La volonté de favoriser le développement de l'habitat social se manifeste dans la création d'une disposition nouvelle, les réserves pour logement social en diffus. En réaction contre la forte polarisation de ce type d'habitat dans la périphérie orientale, cette procédure va être dans un premier temps focalisée sur la ville-centre, avant d'être progressivement étendue à l'ensemble des territoires communautaires où les enjeux fonciers paraissent importants pour la maîtrise du développement urbain. Elle s'entoure pour ce faire d'un ensemble de dispositifs plus globaux, élaborés à l'échelle de l'agglomération.

Les actions entreprises dans le cadre de ce premier PAF (mis en oeuvre entre le 1er janvier 1979 et le 31 décembre 1981) n'ayant pas entièrement répondu aux besoins relevés, un deuxième PAF sera engagé pour la période 1983-1987 qui accompagnera l'objectif de donner une place supplémentaire au logement social des moyens financiers supplémentaires nécessaires à sa mise en oeuvre¹⁸⁸.

Dans le même temps où s'engage une telle réflexion sur la ville de Lyon, les événements survenus l'été 1981 aux Minguettes viennent rappeler la nécessité d'une approche à l'échelle de l'agglomération tout entière.

C'est dans la suite de ces événements et dans l'objectif de constituer un lieu de réflexion et de propositions dans la recherche de solutions-logement pour les ménages en difficulté que la *Commission permanente d'habitat social* (CPHS) a été mise en place en 1982 par des acteurs locaux¹⁸⁹.

Cette commission traduit en premier lieu la volonté d'un certain nombre de techniciens du secteur du logement et du secteur associatif de porter le questionnement sur un terrain où élus politiques, organismes bailleurs et autres intervenants pourraient mener la réflexion dans une approche globale et à l'échelle pertinente de l'agglomération. Au-delà du contexte local de crise du logement social, cette initiative rejoint d'une certaine manière la volonté des pouvoirs publics de lier le financement de la politique du logement en particulier l'octroi de crédits de construction à une approche globale des phénomènes d'exclusion et à la prise en compte des principes de solidarité notamment en matière d'attribution.

L'objet de la CPHS, définie comme 'un lieu de rencontre et de débat, de recherche et d'élaboration, d'échange et de diffusion, de négociation' allait se traduire principalement d'une part dans une tentative d'évaluation des besoins en logement pour les plus défavorisés dans l'optique d'une adéquation offre-demande sur les plans qualitatif et quantitatif et, d'autre part, dans une analyse en profondeur des pratiques qui portent les difficultés observées. L'observation des blocages généralement identifiés dans l'agglomération lyonnaise a révélé la responsabilité majeure des organismes HLM qui constituent par ailleurs les acteurs principaux de la commission à côté des techniciens issus du mouvement associatif et d'autres structures. La mise en cause de ces bailleurs sociaux par une assemblée n'ayant d'autre légitimité que celle des 'circonstances' allait en ébranler l'édifice et signer l'arrêt de mort de ce qui aurait pu constituer une véritable alternative aux approches sectorielles et trop localisées dont les blocages incriminés ne sont qu'une expression. Les quatre dossiers sur lesquels la CPHS s'est penchée mettaient en effet tous en cause, peu ou prou, les bailleurs sociaux :

- dans leurs modalités de fonctionnement interne et leur gestion sociale (dossier sur les impayés) ;
- dans les critères d'attribution (dossier sur les modalités d'attribution) autant que dans la réalité des pratiques des organismes en la matière (dossier sur les emménagés récents) ;
- dans le traitement qu'ils réservent à l'enregistrement de la demande qui apparaît comme un premier

L'observation de la précarité dans le logement (analyses et enquêtes) : connaissance de la demande et dispositifs d'enca

lieu de présélection des candidatures selon des critères propres à chaque lieu d'enregistrement (dossier sur les modalités d'enregistrement de la demande).

La bonne volonté des acteurs qui était au principe de cette mobilisation ne pouvait souffrir le retrait de ces bailleurs ainsi directement mis en cause. Un an après sa première réunion et six réunions plus tard, la CPHS 'a rendu l'âme' même si elle continua formellement encore quelque temps avant de disparaître en 1985. Si la CPHS n'a pas eu de résultats pratiques malgré quelques tentatives de mise en place de procédures (sortie de cités de transit pour des ménages solvables ou encore 'contrats familles'), la volonté de recherche et d'élaboration, de rencontre et de débat a permis de poser la question des difficultés du logement dans l'agglomération lyonnaise de manière pertinente et d'en révéler les enjeux et cela non pas a priori, mais à partir de l'analyse, conduite jusque dans ses conclusions les plus dérangeantes, des pratiques locales.

Le programme local de l'habitat : Une des missions principales des PLH, créés par la loi du 7 janvier 1983 de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, est de déterminer les engagements prioritaires des communes et EPCI et notamment leurs actions en faveur du logement des plus défavorisés.

C'est le cas du PLH lyonnais dont une première 'version' a été lancée en 1984 dans l'agglomération sous la forme d'un 'Programme Habitat d'initiative publique' couvrant la seule ville de Lyon. Appelé à être étendu aux autres communes de l'agglomération lyonnaise. Le PLH communautaire proprement dit est initié en 1985 mais ne sera signé et publié qu'au début des années 1990 après la relance par la LOV des procédures d'élaboration des PLH. Les dispositions générales du programme Habitat tout comme celles du PLH qui lui succédera s'inscrivent en réaction aux processus de dévitalisation (en particulier en termes démographiques) des villes-centres observés dans les résultats des recensements de 1975 et 1982. La posture générale adoptée à cet égard est le développement d'une offre résidentielle diversifiée et une politique active de réhabilitation des quartiers anciens centraux.

En effet, le cadre défini par l'analyse des évolutions démographique et résidentielle montre la baisse continue de la construction neuve et l'amélioration du confort des logements dont il ressort que les besoins émanant de la demande nouvelle, de la désaffectation et de l'augmentation du nombre de ménages ne sont pas compensés par le niveau réel de la construction.

Le programme Habitat lui-même consiste en un ensemble de propositions visant à développer le logement dans la ville de Lyon pour la période 1984-1989 et déclinées arrondissement par arrondissement et quartier par quartier. Sur un échancier à court (1984-1987) et moyen termes (1988-1989), les opérations de réhabilitation et de construction neuve mobilisent toutes les procédures opérationnelles : RHI, OPAH, ZAC pour aboutir à un rythme de construction envisagé de 1000 à 1500 logements par an dont 1/3 de logements locatifs sociaux.

Ces objectifs ambitieux sont à l'échelle de la ville centre et l'extension du dispositif à l'ensemble de l'agglomération devrait permettre d'inscrire ce recentrage dans le débat plus général sur l'adéquation entre l'offre immobilière et les besoins spécifiques observés à cette échelle-là. Pourtant, autant dans la première rédaction en 1983 que dans la circulaire du 07 mai 1985 relative à leur développement, les PLH reposent sur l'initiative des communes. Aussi, l'inscription d'objectifs relatifs aux besoins en logements spécifiques dans le Programme Habitat de 1984 témoigne-t-elle de la prise de conscience, au niveau de l'agglomération lyonnaise, des problèmes de certaines catégories de populations dont les personnes âgées, les handicapés, les étudiants et jeunes travailleurs, les immigrés constituent le noyau dur.

Cependant dans une sorte de bilan d'étape de ce programme Habitat dressé en 1989^{note190}, la satisfaction affichée quant aux objectifs exprimés en 1984, aussi bien par rapport au rythme de construction que dans la diversification et la qualité des logements, ne cache pas la réalité que recouvrent les modalités d'une telle réalité : l'objectif de réorientation de la production de logements sociaux vers le centre est certes atteint et même dépassé, mais non seulement cette offre n'est pas la plus accessible aux plus démunis mais elle contient

L'observation de la précarité dans le logement (analyses et enquêtes) : connaissance de lademande et disposi16ifs d'enca

la quasi-totalité de l'offre en PLA CFF de l'agglomération. Sur le constat des réponses apportées aux besoins spécifiques, ce bilan ne fait état que de réalisations en direction des personnes âgées, des handicapés, des étudiants et chercheurs français et étrangers. La catégorie 'immigrés' n'y est même plus mentionnée. Ce qui n'empêche pas de voir figurer dans les nouvelles priorités de ce programme 'les logements très sociaux' pour les populations en situation précaire.

D'autres engagements dans des dispositifs institutionnels prolongent les positions développées dans le CPHS ou le PLH, mais ils relèvent là aussi le plus souvent de la déclaration d'intention.

Ainsi le RDA (règlement départemental d'attribution) arrêté en 1986 par le préfet visant à une meilleure prise en compte des personnes défavorisées ou encore le plan départemental pour les plus démunis adopté en 1987 par le CDH et la préfecture (dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté) n'ont pas vraiment été dotés des moyens nécessaires pour leur mise en oeuvre.

Par contre, la signature, en 1989, d'une part d'une convention entre les organismes HLM, le Préfet et le conseil général, visant à mettre à la disposition des RMistes un certain nombre de logements, et d'autre part, la signature du PDI entre le préfet et le président du conseil général, où ce dernier s'engage financièrement notamment sur le logement des RMistes, ont donné des résultats difficiles à évaluer.

On peut également mentionner la volonté de la Courly de s'engager sur la question de l'habitat avec la mise en place d'une cellule habitat et la création en 1990 d'un CPLH, lieu de réflexion et de propositions sur l'habitat regroupant les principaux acteurs du logement : bailleurs, financeurs, associations...

Si l'affichage renouvelé de cette prise de conscience politique constitue une étape importante voire décisive, la mise en place des moyens nécessaires à la réalisation des intentions bute sur divers obstacles financiers, institutionnels, organisationnels...et plus souvent encore politiques.

Partant, c'est tout l'enjeu de la volonté politique de s'attaquer réellement aux difficultés de logement des populations défavorisées qui est posé. Les outils mis en place sont certes diversifiés et couvrent l'ensemble des situations de blocage rencontrées mais leur efficacité paraît à chaque fois limitée soit par l'insuffisance intrinsèque des crédits alloués par rapport à la durée nécessaire au traitement des difficultés, soit par la réticence de certains acteurs à s'engager réellement dans cette politique et fondamentalement par l'absence d'une réflexion globale autour des enjeux de la présence et de la place des populations démunies dans l'agglomération.

La meilleure connaissance des situations de précarité face au logement est alimentée en continu par les résultats des observations de ces différents dispositifs institutionnels. Parallèlement, la mobilisation (du secteur associatif notamment) qui s'organise à différentes échelles, du quartier à l'agglomération, a besoin de s'appuyer sur des moyens spécifiques ou de mettre l'accent sur les orientations les plus sociales des mesures générales.

A côté de ces dernières, dont l'impact probable sur le logement des plus démunis est peu perceptible voire seulement invoqué, il existe des mesures spécifiques qui sont généralement mobilisées dans le cadre de pratiques opérationnelles au quotidien, et qui paraissent bien plus efficaces dans l'appréhension de la réalité du terrain et donc dans les réponses proposées.

Les outils d'intervention : moyens et actions spécifiques pour l'accès et le maintien dans le logement

Les moyens d'intervention spécifiques consistent d'un côté à apporter un soutien financier aux ménages en difficulté et, de l'autre, pour une part limitée, à développer une offre de produits-logements spécifiques dans la continuité des pratiques développées tout au long des trente glorieuses. Mais en fait, depuis la mise en place

de la réforme de 1977, c'est plutôt au déploiement de mesures réglementaires et financières d'aides à l'accès au parc social existant et au maintien dans le logement des populations en difficulté que les pouvoirs publics ont donné la priorité. Les solutions spécifiques ont cependant continué à mobiliser les énergies locales jusque dans la deuxième moitié des années 1980.

Une offre directe résiduelle et insuffisante

Il subsiste cependant une offre spécifique directe, résultant de la force d'inertie des mesures prises durant la période précédente. Il s'agit de la poursuite de programmes spécifiques notamment par des associations mobilisant ces outils comme le Foyer NDSA ou le PACT. Jusque là seule offre directe et dédiée aux populations défavorisées, la poursuite de ces programmes semble pourtant en décalage par rapport à la nouvelle donne. Dans la plupart des cas d'ailleurs, les opérateurs en question adoptent progressivement les nouveaux outils de production avec notamment l'accès à des crédits HLM par le biais de filiales spécialisées.

C'est le cas du Foyer NDSA dont l'action en faveur des plus démunis s'est inscrite, depuis la fin de la guerre, dans le cadre de la politique de résorption de l'habitat insalubre menée dans l'agglomération lyonnaise et qui au tournant des années 1970 s'est dotée d'une S.A. d'HLM, plus à même de mobiliser les financements existants et de constituer une véritable offre très sociale.

C'est également le cas du PACT dont le changement de signification du siglenote191 accompagne la réorientation des activités pour s'adapter au nouveau contexte accompagnant la décentralisation et la déconcentration. Les nouvelles responsabilités des collectivités locales et l'adoption d'approches globales des questions d'habitat nécessitent des opérateurs capables d'en aborder les divers aspects. A cette injonction de renouvellement des pratiques s'ajoute l'émergence de nouveaux intervenants obligeant quelquefois le PACT à se positionner de manière concurrentielle.

De même, des opérateurs classiques en logement social adaptent leurs pratiques lorsqu'il s'avère nécessaire d'engager des opérations spécifiques destinées à une clientèle particulière à loger ou à reloger.

L'ensemble de ces projets de programmes spécifiques s'inscrit dans le cadre de l'engagement des collectivités locales dans une réflexion globale sur le logement des ménages en difficulté et d'une catégorie en particulier, les familles nombreuses d'origine immigrée qui ont cristallisé autour d'elles une attitude générale de rejet, aussi bien de la part de certains organismes HLM que de la plupart des municipalités. Dans le cadre de ces réflexions, l'Etat, par le biais de la DDE, s'est engagé dans la définition des modalités de mise en place de financements spécifiques en neuf et en acquisition-amélioration, et de mobilisation des financements complémentaires du 1% logement.

Le 'contrat famille'note192 dans lequel ces actions spécifiques devaient s'inscrire a été précédé (et préparé d'une certaine manière) d'un 'précontrat famille' lancé en 1984 par la COURLY avec l'objectif de procéder au relogement des familles nombreuses et plus généralement des familles en grande difficulté, dans une sorte de redistribution à l'échelle de l'agglomération. L'éventualité de devoir accueillir les ménages en difficulté provenant principalement des grands ensembles périphériques a suscité la réticence générale des différentes municipalités, signant l'échec de cette tentative de solidarité intercommunale^{note193}. Le contrat famille, associant les partenaires sociaux et la préfecture, fut finalement signé avec des ambitions revues à la baisse : cinq communes seulement y ont accédé (Saint-Priest, Meyzieu, Oullins, Décines, Villeurbanne), le relogement s'effectuant à l'intérieur de chaque territoire communal sur le parc social communautaire.

Deux exemples spécifiques vont nous permettre d'approcher les enjeux de ces pratiques et de questionner la pertinence d'une telle approche dans la recherche de solutions au problème du logement des populations en difficulté. Il s'agit de la mise en place des ULP (unités de logement personnalisé) par le PACT d'une part et de la construction de douze pavillons spécifiques dans le cadre de l'opération de relogement des anciens occupants de la cité Olivier de Serre à Villeurbanne.

C'est dans la suite des actions de relance des opérations de réhabilitation menées par les pouvoirs publics (dans le cadre de la mise en oeuvre des recommandations du rapport Nora-Eveno) que s'inscrit le renouveau de l'intervention des PACT au début des années 80. L'intervention du ministre du logement, dans le cadre d'une assemblée générale de la fédération des PACT en 1980, appelant à un accroissement substantiel du nombre de logements réhabilités dans les années à venir et offrant l'appui de ses services, entre en résonance avec les problématiques locales autour du logement des plus démunis. L'action du PACT, jusque là essentiellement polarisée par la gestion (problématique) des cités de transit, croit trouver dans les ULP une innovation dans l'offre de produits-logements en direction des ménages en difficulté. Au-delà de l'innovation sémantique, c'est l'occasion pour le PACT d'une part de rappeler, après une période quelque peu trouble de recherche de légitimité et d'institutionnalisation, son objectif statutaire et son engagement historique dans l'amélioration du logement des plus démunis et d'autre part de se démarquer des pratiques antérieures en particulier pour réellement faire fonctionner le transit dans les cités qu'il gère.

Si la 'clientèle' du PACT, depuis les premières 'maisons de bon départ', a toujours présenté un profil de difficultés, le renouvellement de la problématique du logement des plus démunis dans le cadre de la réforme de 1977 oblige à prendre en compte une catégorie de population qui présente des difficultés d'adaptation au logement collectif et qui nécessite un accompagnement social de longue durée.

Pour répondre aux besoins de ces ménages souvent d'origine étrangère, il est envisagé la mise en place d'une offre de relogement adaptée qui, sous la dénomination d'unités de logements personnalisés, consiste en de petits programmes de deux ou trois logements dont la localisation, en particulier par rapport aux transports en commun et aux équipements sociaux, a été soigneusement préparée et qui disposent dans la mesure du possible d'espaces extérieurs, cours ou jardins. Le financement de ces logements par les nouveaux financements mis en place par la réforme de 1977 permettra aux occupants de bénéficier de l'APL.

Les premières discussions engagées à la fin de l'année 1980 posent les questions fondamentales et soulèvent les difficultés sous-jacentes à ce nouveau produit : la nécessité même de telles opérations, le type de ménages concernés, les possibilités de préfinancement que l'on pourra obtenir des pouvoirs publics, le choix de l'organisme HLM susceptible d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération etc...

Les modalités de réalisation des opérations ULP proposées par le PACT apparaissent quelque peu différentes du montage d'opération classique. Le PACT procède lui-même à la recherche d'opportunités foncières et aux études de faisabilité technique, financière et sociale, avec la contrainte de trouver des immeubles ou terrains avec une localisation et des caractéristiques adaptées à une telle opération. Le préfinancement de l'acquisition par les pouvoirs publics ou les organismes financeurs comme la CNLI permet d'engager les négociations avec les organismes HLM susceptibles d'assumer la maîtrise d'ouvrage de l'opération, le PACT se chargeant de la gestion. Le projet et le montage définitif de l'opération sont élaborés par le maître d'ouvrage.

Mais le PACT souhaite, en tant que futur gestionnaire, être consulté aux différentes étapes du montage, en particulier pour mettre l'accent sur la vocation sociale des logements offerts : au niveau technique, les logements doivent être adaptés (nature des revêtements, solidité des équipements, mode de vie possible dans l'immeuble...) aux ménages destinataires ; au niveau du montage financier, il s'agit de tenir compte des loyers de sortie ainsi que des charges que pourront supporter les locataires ; au niveau des conditions générales de location, le PACT souhaite une location globale de l'immeuble au gestionnaire sur le principe du coût de revient réel de l'opération au maître d'ouvrage.

Sur la base de cette procédure, le PACT propose aux maîtres d'ouvrage intéressés par la réalisation d'ULP la signature d'un accord sur le principe d'une collaboration maîtrise d'ouvrage-gestion globale.

Des collaborations sont envisagées avec des organismes HLM comme Logirel, la Société villeurbannaise

d'HLM ou la Sauvegarde Immobilière en vue d'expérimenter rapidement sur des cas concrets la faisabilité de ce nouveau produit. A la fin de l'année 1982, les opérations ULP présentent des dossiers de financement pour la création de 28 logements dispersés sur l'ensemble de l'agglomération. En 1984, vingt logements sont en service et 33 en préparation. La satisfaction observée dans ces opérations tant au niveau de l'intégration socio-urbaine des ménages que de la gestion de leur budget (taux d'effort) en fait une solution optimale pour le logement des familles démunies.

Si les ULP remplissent bien leur fonction sociale, leur réalisation présente des difficultés relevant des rapports entre maîtres d'ouvrage et gestionnaire et de la multiplicité des intervenants dans le montage. D'où l'idée développée par le PACT au milieu des années 80 de se doter d'un outil susceptible de réaliser ces logements en direct, sans recourir à la maîtrise d'ouvrage HLM : une SEM constituée autour du PACT qui en assurerait l'animation et la gestion, en association avec des organismes privés et publics intéressés par le logement des familles en difficulté (CIL, CAFAL, UDAF...), des collectivités locales (Conseil général, COURLY, communes).

L'aide de ces différents partenaires devait permettre à cette SEM de mobiliser directement des logements en direction des plus démunis dans le cadre des opérations ULP, d'assurer l'ensemble de la chaîne de montage de l'opération et même le suivi social des familles. Mais cette structure ne sera jamais mise en place et les ULP réalisés par la suite le seront avec le concours d'organismes HLM et principalement avec la SA d'HLM du Foyer NDSA Logirel, l'OPAC du Rhône, la Sauvegarde Immobilière et Rhône-Saône, des acteurs plus ou moins fortement engagés dans la lutte pour le logement des plus démunis et des populations immigrées.

Ces réalisations restent cependant limitées car la pression foncière qui s'accroît dans l'agglomération lyonnaise rend les montages de plus en plus difficiles. Par ailleurs, la dispersion, qui apparaît comme un gage de bonne insertion, augmente les coûts de prospection et de négociation sans que le volume de logements concernés permette une certaine péréquation. Aussi le bilan des activités de gestion des ULP s'avère-t-il structurellement déficitaire malgré les subventions accordées par les divers organismes publics et privés.

Au début des années 90, c'est le concept même d'ULP qui est jugé obsolète par le PACT lui-même. Si l'abandon de la notion et des activités liées aux ULP est un nouvel aveu d'échec de l'association (après celui des cités de transit), celle-ci va rapidement trouver dans la relance opérée par la loi Besson de l'offre de logements en faveur des populations défavorisées une nouvelle occasion de remettre ses compétences au service des plus démunis. On ne peut toutefois que constater la faillite idéologique du PACT dont l'ambition est une fois de plus sacrifiée au nom du pragmatisme et de la volonté de rester dans le jeu institutionnel.

Une offre expérimentale de relogement en construction neuve : les pavillons spécifiques de la cité J. Monod à Villeurbanne

Les douze pavillons spécifiques de la cité J. Monod peuvent être considérés comme l'archétype de l'opération de production spécifique en direction des ménages les plus en difficulté. Il est cependant nécessaire de resituer cette opération dans le contexte et dans le cadre de la vaste entreprise de démolition-reconstruction de la cité Olivier de Serres dont elle n'est finalement qu'un appendice¹⁹⁴. L'histoire de cette dernière permet de mieux comprendre les enjeux liés à la construction des pavillons spécifiques.

En 1960, la compagnie Simon, dont les installations industrielles ont été transférées, réalise sur les terrains libérés une opération immobilière de 6 barres comprenant 336 logements. Financés sur des prêts logéco (logements économiques et familiaux à normes réduites), les logements destinés à accueillir en principe les rapatriés d'Algérie vont également s'ouvrir à toute une composante de l'immigration familiale des années soixante et en particulier aux familles maghrébines.

C'est tout un faisceau de circonstances qui va entraîner la cité, en quelques années seulement, dans une spirale de dégradation du bâti autant que des relations sociales. Au début des années 70, après une décennie

d'existence, la cité est considérée comme un véritable ghetto dont la situation ne peut s'améliorer sans une intervention des pouvoirs publics. Ces derniers chargent la Sonacotra d'une étude dont il ressort que l'état de la cité relève de l'intervention lourde si l'on veut réellement inverser les processus de dégradation observés.

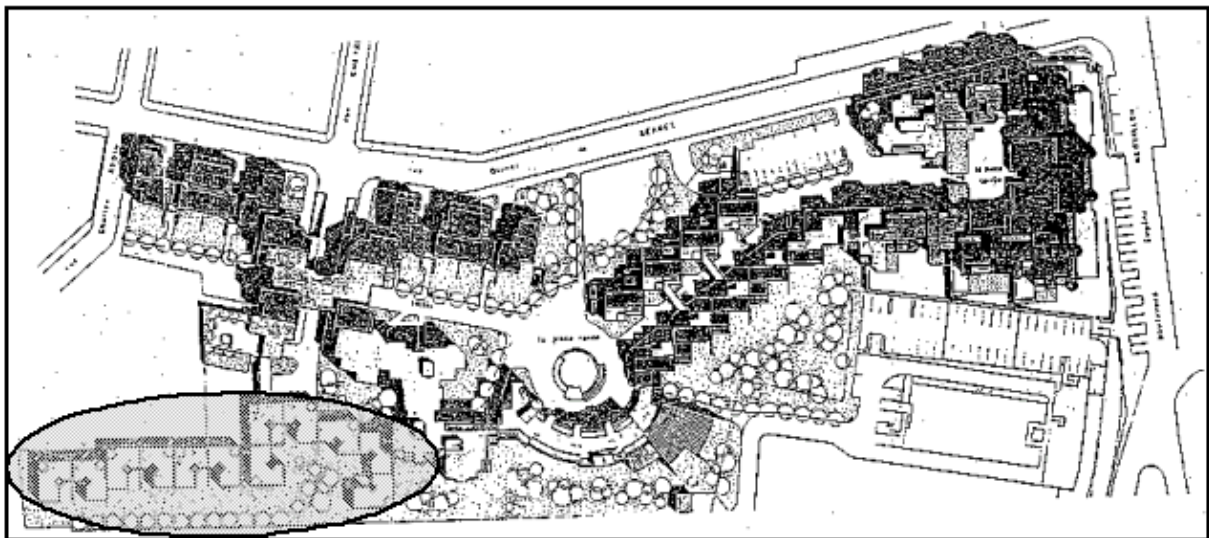
L'alternative proposée entre démolition-reconstruction et réhabilitation n'est pas réellement débattue et le choix de la première option est rapidement validé par la nouvelle municipalité villeurbannaise qui après, avoir acquis les immeubles en 1977, confie la maîtrise d'ouvrage du projet à un regroupement de quatre organismes HLM : l'OPAC du Rhône, Logirel, la Société Villeurbannaise d'HLM et l'Office HLM de Villeurbanne¹⁹⁵.

Il s'agit d'un projet de construction d'une nouvelle cité dénommée Jacques Monod érigée sur l'emplacement de la cité à démolir et comprenant 257 logements repartis entre immeubles collectifs (R+4), semi-collectifs (R+2) et quelques individuels ; des équipements divers (commerces, garderie, maison commune).

Le relogement des 190 familles encore présentes dans la cité est un préalable incontournable que les divers acteurs intervenant dans l'opération, notamment le CIL et la CNLI, soutiennent financièrement à titre divers alors que les maîtres d'ouvrages HLM s'engageaient à reloger une grande partie des ménages concernés dans leurs parcs existants mais aussi dans les logements du programme de reconstruction. Le reste des relogements relèvera soit des réservations préfectorales soit des opportunités saisies par les ménages eux-mêmes.

C'est dans le cadre de cette procédure de relogement que va surgir la nécessité de construire le programme des douze pavillons spécifiques qui n'étaient en réalité pas prévus dans le programme initial de reconstruction. En effet, si la réticence des organismes HLM à reloger dans leurs parcs des ménages provenant du ghetto a bien ralenti la procédure, elle a aussi opéré une sélection telle que les familles les plus lourdes et les plus en difficulté se sont retrouvées les derniers pensionnaires de la cité, dont le relogement dans le parc banal semble irréalisable.

Devant le constat de l'inadéquation des logements disponibles dans leurs parcs et les caractéristiques de ces ménages d'une part et l'insuffisance de grands logements dans le programme de reconstruction de l'autre, la décision fut prise de réaliser ces pavillons qui allaient permettre de procéder à ces ultimes relogements et à la démolition définitive de la cité.



Les 12 pavillons spécifiques tournant le dos au reste de la cité

Source : Economie & Humanisme – CREPAH, 1986

Les pavillons spécifiques constituent ainsi en fait le premier chantier de la construction de la nouvelle cité dénommée Jacques Monod. Pourtant, ils s'en distinguent aussi bien par les caractéristiques de leurs occupants que par leur conception et les modalités de leur gestion. En effet, cette opération apparaît comme une opportunité d'expérimentation en matière de réponse au logement de populations spécifiques que les maîtres d'ouvrage vont mettre à profit pour mettre en oeuvre un certain nombre d'idées mais sans réellement aller au bout de leur démarche : la phase de concertation avec les futurs occupants pour cerner leurs attentes et leurs besoins est omise au profit d'une connaissance 'administrative' de ces derniers et d'une analyse des aspects quantitatifs des logements à construire.

Tout d'abord il en ressort une forte spécification architecturale des logements, véritables produits-logements traduisant les images et représentations que les décideurs et concepteurs se font des futurs occupants, tous d'origine maghrébine. Les velléités d'adaptation des logements à cette population se traduiront dans des choix plus ou moins pertinents dont les ressorts sont cependant ailleurs.

Si la grande surface habitable (ce sont des T6 de 143 m²), l'organisation interne des pavillons inspirée de l'architecture méditerranéenne ou encore le choix de matériaux résistants pour faire face à un éventuel usage intensif du fait du grand nombre d'enfants peuvent paraître judicieux (sous réserve des effets de réception de la visibilité d'une telle spécificité), l'inscription dans le programme d'ensemble concentre un ensemble d'éléments négatifs.

En effet, l'orientation des pavillons, initialement ouvert sur le reste de la cité, a été délibérément modifiée dès lors que leur réservation aux familles lourdes a été confirmée, signant la volonté d'en faire une entité quelque peu en marge du reste du programme¹⁹⁶. Tournant désormais le dos au reste des immeubles de la cité, les pavillons seront définitivement enclavés et repliés sur eux-mêmes par l'érection, sous la pression des riverains, d'un mur leur fermant le seul accès à la rue avoisinante. Cette mise à l'écart fut bien le premier élément de mécontentement des occupants (à côté des insatisfactions mineures plus habituelles sur les équipements, la disposition interne etc...) qui y ont vu la source d'une stigmatisation rajoutant à leurs difficultés socio-économiques.

Finalement et malgré un coût de revient élevé et des surcoûts importants, l'opération de construction des pavillons spécifiques s'est révélée peu conforme aux attentes des occupants, rejetée par l'environnement extérieur autant que par les autres immeubles de la cité. Alors que l'unité conceptuelle et sociale des pavillons paraît fondamentale et que s'impose la nécessité d'une gestion commune, on assiste à la ventilation des pavillons entre les quatre organismes HLM (trois chacun). Mais en plus, ces logements spécifiques occupés par une population spécifique sont considérés par ces organismes comme le reste de leur patrimoine et leur gestion est intégrée dans la gestion globale des parcs sociaux existants sans aucune adaptation particulière.

Entretien, interventions diverses, suivi des familles, charges, attributions... sont des modalités de gestion qui, faute de s'harmoniser sur un ensemble vécu et considéré comme une seule entité, ne peuvent que rajouter aux difficultés d'intégration des ménages. L'absence d'un tel projet peut être lue comme un aveu de désengagement des gestionnaires et, partant, de l'ensemble des acteurs impliqués dans cette opération.

L'offre de relogement dans les pavillons spécifiques s'inscrit dans le contexte du début des années 80 où un faisceau d'arguments convergents légitime l'engagement de programmes spécifiques avec une forte volonté d'adaptation de l'habitat aux besoins de ses futurs occupants. Mais dans ce cas-ci comme dans la majorité des cas, la réflexion préalable sur les enjeux de telles opérations est soit omise soit réduite à des éléments basiques.

A cette carence (et d'une certaine manière, de son fait) s'ajoutent les aléas conjoncturels que le pragmatisme des acteurs transforme généralement en impondérables, dès lors que leurs intérêts sont en jeu. Si les expériences locales ne sont pas comparables ni reproductibles telles quelles, les leçons que l'on peut en tirer sont au contraire bien souvent les mêmes : la difficulté réside plus dans une bonne appréhension préalable des enjeux liés au logement des plus démunis, que dans les velléités d'adaptation intrinsèque du logement. Il paraît plus pertinent de porter le regard sur les pratiques d'acteurs qui sont à l'origine et au dénouement des difficultés de logement observées que de se focaliser sur les ménages qui en sont exclus.

Les familles d'Olivier de Serres, filtrées et sélectionnées ont donné les familles lourdes des pavillons de Jacques Monod. Si ces dernières, avant même leur installation, émettent des critiques par rapport à une offre sur laquelle pas moins de quatre maîtres d'ouvrage HLM, la municipalité villeurbannaise, la COURLY ainsi que beaucoup d'autres acteurs se sont penchés pendant des années, ce ne sont pas tant les compétences des uns ou la cécité des autres qui sont en cause que le décalage des pratiques par rapport aux enjeux réels de ladite opération.

Si dans l'offre de relogement spécifique, les caractéristiques et les risques du montage d'opération, la présence simultanée de multiples acteurs, de procédés techniques plus ou moins lourds, bref, la mobilisation de l'ensemble des dispositifs de l'économie du logement brouille le jeu et favorise une dilution des enjeux (enjeux techniques, sociaux, politiques, urbains...), il n'en est pas de même dans le cadre des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement qui constituent, depuis la réforme de 1977, le mode privilégié d'accès des populations défavorisées au logement social dans son acception la plus large.

Les mesures générales d'aide à l'accès et au maintien dans le logement

Ces mesures sont généralement portées par le secteur associatif dont l'engagement auprès des plus démunis est inscrit de longue date dans l'histoire sociale lyonnaise. Depuis la réforme du financement du logement de 1977, le développement des dispositifs de connaissance des situations de pauvreté a permis aux pouvoirs publics d'avoir une meilleure appréhension des réalités locales et de fonder leurs prises de positions et leurs engagements dans la lutte pour le droit au logement.

Ces engagements ont souvent consisté dans la mise en place de procédures en faveur des ménages en difficulté temporaires qui ont pris la forme de fonds de solvabilisation, d'aide, de garantie etc... Ces outils sont souvent la reprise d'expériences locales, la plupart du temps menées par le secteur associatif engagé dans l'aide au logement des plus démunis, qui reviennent formalisées, encadrées et accompagnées de divers moyens de mise en oeuvre.

La mise en place des FAIL va dans ce sens, avec le souci d'essayer d'éviter que ne s'enclenche pas trop facilement la spirale de l'exclusion. En effet, le décalage entre les exigences des bailleurs pour l'accès à leur parc et les capacités des demandeurs les plus en difficulté a nécessité un peu partout la mise en place et l'activation de tels dispositifs.

Si la mise en place de fonds d'aide temporaire au paiement des loyers est évoquée dès 1977 dans la convention Etat-UNFOHLM puis instituée dans une circulaire de juin 1981, il aura fallu que les effets conjugués de la raréfaction de l'offre accessible aux plus démunis et du développement des situations de pauvreté-précarité aboutissent à une explosion des expulsions locatives pour que les acteurs locaux engagent la réflexion sur le sujet. Les organismes HLM qui s'étaient engagés, dans le contrat-cadre de 1983, à faciliter la mise en oeuvre de FAIL doivent le faire dans le cadre de conventions particulières avec les différents acteurs locaux. Tardivement mis en place sous la pression des expulsions locatives liées aux impayés de loyer, les FAIL ne se sont développés dans l'agglomération lyonnaise qu'au niveau des communes ou des groupements de communes. La ville de Lyon a ouvert la voie en janvier 1986, bientôt suivi par 24 autres. Devant les réticences, la circulaire du 24 décembre 1986 allait tenter de relancer le développement de ces fonds là où ils n'étaient pas encore constitués et d'améliorer le fonctionnement de ceux existants.

Le département est le niveau institutionnel de mise en oeuvre de ces fonds. Le Conseil général du Rhône refuse cependant systématiquement de s'associer à toute démarche tendant à couvrir l'ensemble des locataires du parc social public et privé. Il ne cédera que partiellement en 1990 avec la mise en place d'un FAIL départemental réservé aux bénéficiaires du RMI dont il est par ailleurs gestionnaire.

Jusqu'au bout, les FAIL existant dans l'agglomération lyonnaise et dans le Rhône ne couvrent qu'une partie du parc (le parc public) et seulement dans certaines communes. Par exemple, à Rillieux ou Vénissieux où ce parc est important, la concertation de ces communes avec les bailleurs et les services sociaux gestionnaires des fonds s'est traduite dans une amélioration de la prévention des expulsions locatives.

Il ressort bien de cet état de fait que les dispositifs institués ne peuvent aller contre l'engagement des acteurs locaux. En effet, l'échelle communale ou intercommunale de mise en oeuvre de cet outil de même que la mise à l'écart du parc privé laissent de côté un segment important du parc et excluent du bénéfice de ces fonds une partie des populations pour lesquelles ils sont mis en place. A ces blocages relevant des difficultés liées à la concertation et au partenariat entre acteurs, se rajoutent celles relatives à la faiblesse des moyens débloqués pour financer ces dispositifs. Ces fonds sont gérés par ceux-là mêmes qui les abondent, à savoir l'Etat à hauteur de 35% et d'autres acteurs (notamment les CAF, les municipalités via les CCAS ainsi que les bailleurs concernés) pour le complément.

Les dossiers d'impayés étudiés peuvent recevoir des prêts avec un plan de remboursement approuvé par l'ensemble des parties impliquées. L'engagement des acteurs est donc au coeur du dispositif, aussi bien dans sa mise en place que dans son fonctionnement car c'est de leur participation financière que dépendra l'engagement de l'Etat et, in fine, le niveau des moyens financiers disponibles pour intervenir. Aussi leur impact reste-t-il difficile à estimer, ne serait-ce que sur le nombre des expulsions locatives car celles-ci relèvent de dysfonctionnements fondamentaux que des dispositifs récents et de portée limitée dans l'espace et dans les modalités ne sauraient infléchir si rapidement.

Dans le même temps que s'élaboraient ces dispositifs de maintien dans les lieux, une réflexion parallèle et complémentaire était menée sur le versant préalable à savoir l'accès même des plus démunis. En effet, en amont des exigences fortes sur le niveau ou la régularité des ressources des candidats, c'est la caution exigée à l'entrée qui constitue le verrou préalable à lever.

Le collectif d'associations qui sous le nom d'ACAL allait gérer ce fonds résulte de la mobilisation de la FNARS devant le constat des difficultés de relogement des sortants des CHRS^{note197}, y compris lorsque ces derniers en avaient les capacités matérielles et psychologiques. Fédérant un grand nombre d'associations locales derrière l'objectif d'ouvrir l'accès au logement des plus défavorisés par l'octroi de garantie et de caution aux bailleurs et soutenue par les pouvoirs publics, l'ACAL est créée en 1985 dans un contexte institutionnel muet quant à cet aspect des choses et va bénéficier d'abondements importants de la part des pouvoirs publics.

Dans un premier temps, c'est le reste de la subvention de l'Etat (800 000 F) versée en 1984 dans le cadre de la campagne contre la pauvreté et gérée par la DDASS qui va permettre le démarrage du fonds de garantie. Le Conseil général et la CAFAL ont accompagné le mouvement, consolidant les moyens d'intervention financiers de l'ACAL. Cette capacité lui permet de s'engager contractuellement avec le bailleur et le locataire bénéficiaire sur une durée allant jusqu'à 18 mois et sur l'ensemble des impayés de loyer et de charges. Une telle couverture du risque est appréciée des bailleurs notamment sociaux qui n'hésitent pas à s'engager dans la démarche de manière préventive en adressant les éventuels candidats sans garantie vers les services de l'ACAL. L'engagement de l'association dans le suivi des ménages cautionnés et sa réactivité face aux difficultés naissantes, permettant de ramener à leur juste proportion des incidents mineurs qui conduiraient sans cela à l'accumulation et finalement à des arriérés importants, ont permis de crédibiliser son action et de l'instituer comme un acteur majeur dans le système local.

Les premières années de fonctionnement reflètent une montée en puissance normale. Mais le nombre de ménages ayant bénéficié de sa garantie s'élève dès 1989 à 367 et reste en augmentation (400 envisagés pour 1990). Les interventions au titre de la garantie n'auront concerné, en 1989, que 23 ménages sur l'ensemble des garanties ouvertes durant les trois années précédentes : les ménages peuvent généralement s'acquitter de leurs charges locatives malgré la faiblesse ou l'irrégularité de leurs ressources. L'administration de cette preuve n'est sans doute pas étrangère à la reconnaissance, la même année, du fonds géré par l'ACAL comme FARG départemental avec un abondement assuré au moins par l'Etat, les CAF et le département.

Au total, de sa création à 1992, près de 2 400 accords de garanties furent signés avec des bailleurs sociaux, des gestionnaires et des propriétaires privés, permettant à de nombreux ménages défavorisés d'accéder à un logement normal. En s'inscrivant au carrefour des pratiques des divers acteurs comme intermédiaire entre locataires, bailleurs, financeurs, services sociaux ; l'ACAL a initié une recombinaison des méthodes d'intervention et un rapprochement des points de vue sur le logement des populations démunies en inscrivant le partenariat au coeur du projet d'insertion.

Ces bouleversements ont pu se faire en grande partie du fait de la nature et de la diversité interne des associations constitutives du collectif et intervenant dans des contextes et à des niveaux différents des processus d'insertion.

Le déblocage de l'accès que permet le FARG n'est hélas qu'une étape dans la course d'obstacles vers un logement convenable qui ne laisse finalement passer que peu de ménages jugés en dessous des critères de solvabilité financière, critères relayés le cas échéant par des considérations plus subjectives mais tout aussi efficaces.

Cependant, ces dispositifs ne peuvent être réellement efficaces que si une volonté de cohérence guide l'ensemble des interventions en faveur du logement des plus démunis. Dans toutes ces actions, l'objectif est d'assurer l'accès (FARG) et le maintien (FAIL) dans un logement et d'accompagner les personnes dans leur démarche d'insertion. Développé de manière transversale, l'accompagnement social connaît cependant ses spécialistes, en particulier le PACT, l'AVDL ou encore l'ALPIL dont la connaissance des populations et l'expérience sont sollicitées par les autres acteurs.

Autour de ces actions de connaissance de la demande, d'adaptation de l'offre et d'accompagnement social se sont développés des modes d'interventions nouveaux, en particulier dans le secteur associatif ainsi que quelques initiatives institutionnelles soulignant l'intérêt des pouvoirs publics, même si ces dernières n'ont pas toujours été suivies d'effets réels.

L'AVDL, née en 1985 d'un mouvement de défense de locataires mal logés, a gardé de cette origine une culture de lutte et de revendication qui l'a très tôt installée dans un rapport de force avec les institutions locales préjudiciable à la réalisation de son projet. La volonté de trouver des solutions viables et durables la ramènera rapidement dans des rapports de coopération qui s'avéreront bien plus efficaces. En plus de son action permanente d'information et de conseil aux personnes en difficulté, l'initiative principale de l'AVDL a été la mise en place dès 1986 d'un système de sous-location avec bail glissant. Jouant un rôle d'intermédiaire entre bailleurs et locataires, l'association s'est en effet saisie de la possibilité, affirmée par l'article 80 de la loi Quillot, pour un organisme HLM de louer des logements à une association dont l'objet est le logement des populations défavorisées, en vue de leur sous-louer à titre temporaire dans un objectif de réinsertion. Le principe consiste à soutenir le ménage relogé pendant un an, en lui laissant la possibilité de prendre le bail à son propre nom par la suite.

Ce dispositif nécessitant toutefois pour l'association locataire principale d'obtenir la garantie d'une collectivité locale assurant au bailleur le paiement des loyers et charges en cas de défaillance, l'AVDL a dû se tourner vers les élus locaux et principalement de la municipalité villeurbannaise pour bénéficier de ce type de soutien à travers la signature de conventions de garantie tripartites AVDL-municipalité-organismes HLM.

C'est ainsi que dès fin 1987, l'association avait pu reloger des ménages dans 75 appartements dont 45 baux avaient été signés avec l'Office HLM de Villeurbanne^{note198} et porter ce nombre à 110 ménages un an plus tard, ce qui dénote en passant la difficulté de passer à une utilisation plus intensive de ce genre de dispositif.

Par la suite et du fait du travail d'accompagnement indispensable pour la réussite de ces expériences, l'AVDL a pu faire reconnaître auprès des autres acteurs, ses compétences en matière d'accompagnement social.

D'autres associations vont jouer un rôle important dans la lutte pour le développement de l'accès, la mise en place de dispositifs de solvabilisation voire d'une offre nouvelle. Les initiatives qui foisonnent à partir du milieu de la décennie 80 ne vont cependant connaître leurs premières réalisations qu'au début de la décennie suivante. Le mouvement est général et fait côtoyer le monde associatif et les maîtres d'ouvrage sociaux qui comme Logirel ou l'OPAC du Rhône recourent à des financements réservés pour les opérations spécifiques sur le contingent des dotations PLA pour produire des logements accessibles. Mais les réalisations très ponctuelles et dans des proportions très modestes apparaissent pour tous comme des expérimentations qui, si elles permettent de résoudre des cas particuliers, sont loin de répondre aux besoins.

Dans ce jeu institutionnel prenant à revers les formes les plus basiques de la solidarité intercommunale, c'est la présence des populations les plus démunies, sans porte-parole de poids ni relais politique, qui constitue l'enjeu central. Les acteurs qui participent à ce jeu constituent un système dont le fonctionnement semble inopérant face à un marché du logement social verrouillé.

L'agglomération constitue un découpage territorial à l'intérieur duquel tout déplacement sur un sous-marché communal se répercute sur les autres, selon une sorte de principe de 'vases communicants'. La sensibilité du thème des populations démunies en général et des immigrées en particulier maintient sur ce territoire un déséquilibre stable entre grosso modo, communes de l'*est* et de l'*ouest*, et neutralise toute velléité de recomposition socio-spatiale.

Si la mobilisation historique d'un secteur associatif dynamique n'a pu insuffler le début d'une alternative à ce statu quo malgré sa participation au système de production et de gestion du logement des plus démunis et le rôle important qu'il y a joué, il paraît illusoire d'attendre de l'inertie des structures existantes, un quelconque espoir de changement, sauf à redéfinir les conditions générales de la régulation du système lui-même. On peut toutefois essayer d'en observer le principe à travers l'analyse des pratiques des acteurs qui le composent.

3- Fonctionnement du système d'acteurs et recompositions socio-spatiales

'Il semble [...] que se joue au sein de l'agglomération lyonnaise une vaste partie d'échec sur l'échiquier du logement, partie dont ces familles pourraient bien être les victimes'^{note199}. Les acteurs impliqués dans ce jeu, autant les collectivités locales que les opérateurs et les associations, ont pris conscience de longue date de la nécessité d'une intervention concertée pour faire face à la dégradation de la situation du logement des plus défavorisés. Les événements de l'été 1981 aux Minguettes avaient 'déclenché' des réactions fortes et accéléré la mise en place de procédures diverses et le lancement d'expérimentations nombreuses.

L'implication d'un grand nombre d'acteurs locaux dans la recherche de solutions partenariales s'était traduit dans quelques réalisations pilotes et a plus ou moins jeté les bases d'une culture locale du partenariat sinon du consensus. A la fin de l'année 1986, les Minguettes sont de nouveau le théâtre d'événements moins graves en l'occurrence mais relatifs aux mêmes enjeux que précédemment : l'expulsion d'une famille squattant l'un des nombreux logements vacants de la ZUP se transforme en affrontement entre jeunes, forces de l'ordre et association de soutien aux squatters.

Si un tel événement pouvait constituer en 1981 le prétexte et la base d'une réaction immédiate de l'ensemble des acteurs locaux, le contexte de la décentralisation allait au contraire permettre, par le réveil des égoïsmes communaux s'appuyant sur la diversité des situations à l'intérieur de l'agglomération, de différer toute action

globale alors même que l'agglomération a été reconnue comme l'échelle d'intervention la plus pertinente à ce propos. 'Absence de solidarité intercommunale', 'à chacun ses pauvres', 'quotas'..., chacun appréciait la situation de son point de vue sans que la nécessité d'une appréhension proprement collective de la situation ne soit questionnée.

En réalité, les désaccords résultent d'une posture partagée par l'ensemble des acteurs, municipalités et organismes gestionnaires, à savoir la défiance voire le rejet systématique des populations défavorisées en général, immigrées en particulier, de leurs territoires ou de leurs parcs. Même si leurs raisons sont divergentes, les uns arguant d'en avoir accueilli assez, les autres s'autorisant à régler ainsi par avance des problèmes qui seraient inévitablement générés par la présence de ces populations, la frilosité à l'égard de ces administrés aboutit au blocage du système.

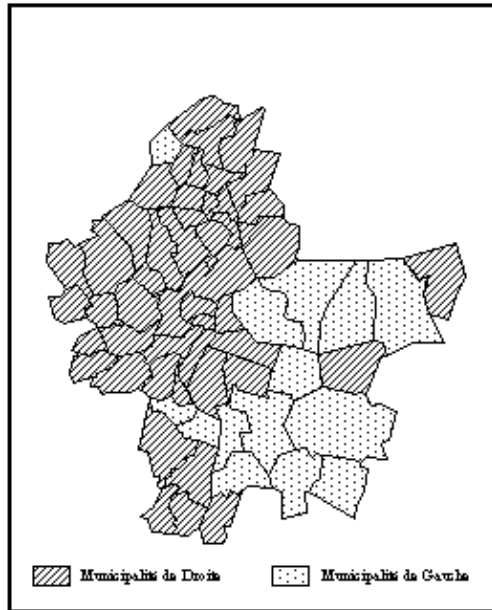


Figure n°33 : L'espace politique lyonnais après les municipales du 13 mars 1986 d'après D. Ailloud, J-M. Labrosse, article cité. .

Les événements survenus en 1981 aux Minguettes apparaissent comme la résultante de ces crispations communales. Le fonctionnement ségrégatif des marchés du logement, les phénomènes de relégation des populations démunies et l'absence de réponses adaptées ont conduit à des réactions extrêmes. L'exacerbation des tensions est alimentée à la fois par l'insuffisante coordination des différents acteurs gestionnaires du logement public (organismes HLM oeuvrant avec leurs stratégies propres) et du logement privé (régies gérant une partie du parc ancien) ainsi que par l'approche et la gestion trop locales et internes des situations de pauvreté au niveau de chaque commune ('à chacun ses pauvres'). La nécessité de dépasser ces blocages par un partenariat réel et plus actif s'est traduite dans le développement d'outils fondés sur une approche globale de l'habitat et une prise en compte des problèmes liés au fonctionnement des marchés du logement. Le passage aux actes a cependant toujours été timide.

Les dispositifs généraux dans lesquels le problème du logement des plus démunis doit être traité sont en effet pour la plupart contractuels et d'échelle intercommunale. Aussi, en l'absence de toute contrainte réelle, seule une volonté générale et un engagement collectif peuvent initier un mouvement de sortie de cette crise. Les instruments réglementaires mis en place par les pouvoirs publics se limitent le plus souvent à tracer un cadre d'intervention que les collectivités locales sont appelées à mobiliser dans l'élaboration puis la mise en oeuvre de programmes d'actions spécifiques.

Dans un premier temps, ont été mobilisés ce que l'on peut considérer comme les derniers avatars des programmes spécifiques développés pendant les trente glorieuses. Malgré le renouvellement de l'approche et l'amélioration des méthodes utilisées comme dans les ULP ou les pavillons spécifiques, certains observateurs sont restés sceptiques quant à l'efficacité de telles pratiques en particulier les travailleurs sociaux qui constituent les principaux interlocuteurs des ménages, après leur relogement. Les difficultés rencontrées par la suite dans la gestion du nouveau logement, la gestion du budget familial, les rapports avec le voisinage, l'insertion dans le quartier et la ville, le rétablissement des droits... leur paraissent assez importantes pour émettre des réserves.

Les programmes spécifiques sont ainsi progressivement abandonnés au profit du développement des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement, essentiellement les FAIL et les FARG, auxquels on peut rajouter des dispositifs propres à certains acteurs associatifs comme la sous-location ou l'accompagnement social. Cependant et malgré le dynamisme d'un milieu associatif engagé, ces instruments n'ont pu inverser les inerties fondamentales qui structurent l'espace urbain lyonnais. Des ménages bénéficiant de l'ensemble des dispositifs et garanties continuent à rencontrer des difficultés d'accès à un logement. Il apparaît bien qu'il ne suffit pas de cautionner ni même de solvabiliser un ménage tant les déterminations des pratiques menant à une simple location sont complexes. Les blocages relèvent ainsi moins des caractéristiques des demandeurs que de celles des autres acteurs et de leurs logiques propres.

Le résultat d'un tel fonctionnement global se lit dans l'évolution de la place des populations démunies dans le système résidentiel urbain. Les mouvements qui y sont suscités par l'offre spécifique ou l'ouverture de l'accès au logement des plus pauvres ne semblent pas en mesure d'entraîner de grandes recompositions. L'agglomération lyonnaise a pourtant été le théâtre de transformations socio-démographiques importantes dont les incidences sur le système d'habitat dans son ensemble sont reconnues. Le logement des plus démunis est pris dans cet ensemble dont il subit les aléas plus qu'il ne participe à la régulation globale du système.

Au début des années 80, les lieux de concentration de ces populations sont essentiellement les quartiers anciens centraux dont les petits logements vétustes et insalubres accueillent familles et isolés, les grands ensembles de logements sociaux et les ZUP de la périphérie, et, enfin l'habitat spécifique relativement dispersé et les copropriétés en déliquescence plus ou moins avancée. Tous ces types d'habitat vont accuser les contrecoups des transformations urbaines qui vont suivre.

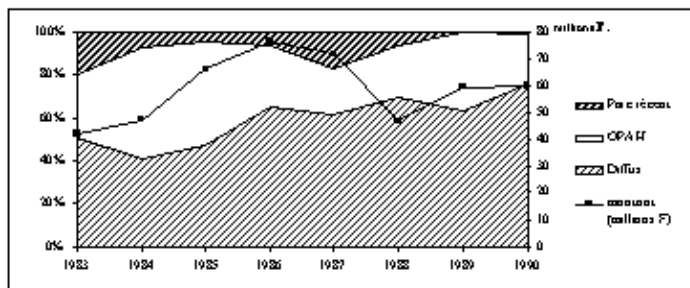
1- Le parc privé ancien qui constitue le mode d'accès privilégié de ces populations est en effet pris dans le mouvement de restructuration urbaine transformant ce segment en une véritable peau de chagrin. A la disparition pure et simple résultant de la destruction physique et des réaffectations s'ajoute l'éviction des ménages modestes du fait des revalorisations consécutives aux opérations de réhabilitation ou de la sortie des régimes administrés (cf. logements soumis à la loi de 1948). Malgré la mise en oeuvre par les pouvoirs publics de mesures comme les OPAH qui contiennent des intentions sociales, le mouvement de réhabilitation qui affecte les centres-villes et d'une manière générale les quartiers anciens leur fait trop souvent perdre leur caractère social. En effet, entre 1975 et 1982, environ 7 à 8 000 logements ont été réhabilités avec l'aide de l'ANAH. En 1982, environ 50 000 logements anciens dégradés, majoritairement construits avant 1948, jouaient un rôle social de fait. Depuis lors, un mouvement de transformation rapide en a éliminé près de la moitié et en 1988 il n'en reste plus que quelques 25 000 à jouer ce rôle. C'est donc de l'ordre de 5 000 logements qui sortent de ce parc 'très social' accessible aux plus démunis^{note201}, malgré la mise en place de dispositifs visant à contenir les effets pervers de cette amélioration pourtant nécessaire du parc inconfortable.

La procédure d'OPAH mise en place par la circulaire du 1er juin 1977 a trouvé dans l'agglomération lyonnaise un terrain d'expérimentation puis de développement favorable, avec une quinzaine d'opérations engagées dans le courant de la décennie 1979-89. Le bilan généralement dressé de cette pratique de réhabilitation dans l'agglomération lyonnaise reste pour autant mitigé.

En effet, si dans un premier temps des municipalités comme celles de Lyon ou de Caluire ont pu y trouver,

dans le cadre de la lutte contre la dégradation de leur parc ancien, une solution alternative à la procédure de rénovation jusque-là pratiquée, les opérations qui vont être lancées par la suite s'inscriront plus volontiers dans des dynamiques de valorisation ou de dévalorisation relevant plus de critères socio-économiques que de considérations urbanistiques ou sociales^{note202}.

Dans son analyse des modalités de mise en oeuvre de cette procédure, le GRAPENote203 situe la césure autour de 1985. Mode d'intervention privilégié porté par le consensus autour de la nécessité de l'intervention dans les quartiers anciens pour des motifs notamment patrimoniaux, l'OPAH se révèle, à partir de 1986, de moins en moins adaptée au contexte local en affichant des résultats de moins en moins conformes, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, aux objectifs qui lui sont assignés. En effet, les effets conjugués de l'accroissement des tensions sur le marché local aspirant ces quartiers dans la spirale de la revalorisation immobilière et les fluctuations des aides de l'ANAH rendent la procédure de moins en moins attractive mais de plus en plus contraignante pour les bailleurs.



Graphique n°10 : Evolution des aides de l'ANAH et répartition sectorielle

Source : DDE

Malgré cela, il apparaît nécessaire pour certains analystes de continuer voire de renforcer l'intervention publique dans ce domaine car le risque d'accroissement des phénomènes de ségrégation paraît encore plus certain si ces processus de transformation et d'amélioration étaient totalement maîtrisés par le seul secteur privé^{note204}. C'est pourtant la tendance que l'on peut déceler indirectement de l'observation de la répartition et de l'évolution des aides de l'ANAH. La montée en puissance régulière de la part des interventions en secteur diffus, où les conséquences sociales des opérations sont encore moins faciles à cerner que dans la procédure encadrée de l'OPAH, est parallèle à une tendance générale de baisse des subventions octroyées.

2- Les copropriétés privées récentes en difficulté appelées 'copropriétés sociales' en référence à leur occupation ont fait l'objet d'un souci de rentabilité financière à court terme tel que la gestion courante patrimoniale en avait été délaissée, amenant une dégradation progressive à la fois du bâti et (surtout) de l'image et l'installation dans une spirale négative et stigmatisée. Certes ces équivalents, dans le parc privé, des grands ensembles sociaux présentent dès le départ une qualité intrinsèque limitée. Mais c'est principalement leur désertion par les classes moyennes, accélérée par les erreurs voire l'absence de politique de gestion adaptée, qui a ouvert leurs portes aux populations plus modestes. Une sorte de phénomène d'appel d'air va y drainer une population dont les caractéristiques ont motivé le rejet de la plupart des gestionnaires du parc social public, les difficultés résultant de cette concentration renforçant les uns dans leur conviction de ne pouvoir gérer une telle population et les autres, les gestionnaires de ce nouveau parc social privé, de faire assez oeuvre de solidarité en les accueillant pour ne pas devoir s'engager outre mesure.

3- Quant au logement social, malgré la vacance importante qui y est enregistrée dès 1981^{note205}, il ne semble pas pouvoir jouer le rôle de véritable alternative. Cette vacance est en effet la conséquence des dysfonctionnements observés dans les grands ensembles où elle est très majoritairement localisée, en particulier dans les ZUP des Minguettes et de Vaulx-en-Velin qui en recensent 90%. Dans ce contexte, elle se révèle être plus un outil de gestion des organismes HLM qu'une réponse possible aux demandes en attente.

Une étude^{note206} portant sur les conditions d'attribution des logements sociaux récemment construits dans l'agglomération lyonnaise (entre 1978 et 1981) confirme la frilosité des décideurs face aux populations immigrées qui constituent la majorité des demandeurs : 87% de ces logements ont été attribués à des nationaux (français nés en métropole+français nés hors métropole+français musulmans) ; 3% à des étrangers européens et le reste, soit 9,5%, aux autres étrangers dont 7% aux maghrébins.

Les organismes HLM qui maîtrisent près de la moitié des attributions (45% des attributions sont 'autonomes') sont parmi les réservataires ceux qui présentent le plus grand déséquilibre en défaveur des populations étrangères non européennes. A l'inverse, la préfecture apparaît comme plus favorable à ces populations mais son pouvoir d'attribution est beaucoup trop limité pour pouvoir agir sur la tendance globale tracée par les organismes HLM : 14,5% des attributions sont effectuées par la Préfecture alors que la réglementation lui offre théoriquement le pouvoir de disposer de bien plus.

Par ailleurs, les procédures de réhabilitation qui ont cours peuvent avoir des conséquences mitigées par rapport aux plus démunis : soit la revalorisation des logements entraîne des phénomènes de gentrification relative, soit à l'inverse, les pratiques d'attribution y favorisent le regroupement de ménages issus ou plutôt rejetés du reste de leur parc par un processus de 'sélection négative' installant très rapidement une stigmatisation plus ou moins généralisée de l'ensemble immobilier voire du quartier. Celles-ci renvoient plus ou moins directement aux motivations que l'on peut trouver à l'origine de l'opération de réhabilitation qui oscillent entre la nécessité technique de remettre en état un patrimoine dégradé, de le moderniser ou tout simplement d'en assurer la maintenance d'un côté et la recherche de réponses à des problèmes sociaux mal maîtrisés de l'autre^{note207}.

En fait de distinction, il faudrait plutôt parler, dans le cadre de l'agglomération lyonnaise, d'affichage de la priorité d'engagement dans un sens ou l'autre car le recoupement constaté entre l'obsolescence technique du bâti et la présence de difficultés sociales à maîtriser est la plupart du temps total. C'est en effet dans les quartiers où la nécessité d'ancrer sur place une population hésitante ou d'attirer de nouvelles populations est la plus urgente que les travaux les plus lourds ont été réalisés, ce qui signifie aussi que c'est là que la dégradation avait atteint son plus haut niveau. Il faut dire que dans certains cas la réaction des gestionnaires vient bien tard.

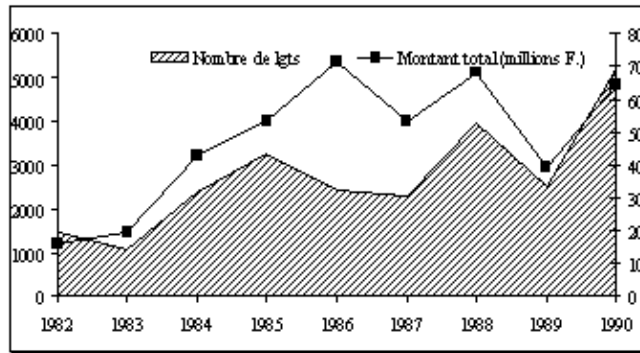
D'une manière générale, les dotations PALULOS qui financent ces opérations ne sont réellement mobilisées dans l'agglomération lyonnaise qu'au début des années 1980 alors même que les premiers signes de dégradation de certaines fractions du parc social ont été relevés dès le milieu des années 70. L'effort de rattrapage a porté ses fruits et en 1988, près de 50 000 logements sociaux sur les 94 000 que comptait l'agglomération avaient fait l'objet de travaux de réhabilitation dont 17 000, soit 18% du parc, au titre d'une réhabilitation lourde (gros travaux).

En 1990, ces chiffres révèlent un bond spectaculaire des engagements de travaux faisant passer à près de 25% le taux de logements réhabilités en gros travaux. Si une telle pratique permet de modifier en profondeur l'état du parc visé, c'est au détriment du nombre total de réhabilitations réalisées. Sans cautionner un saupoudrage systématique des aides, le risque principal relevé par A. Fourest est celui d'une revalorisation des loyers de sortie telle (vu les travaux lourds) qu'une partie des ménages les plus démunis ne puisse y avoir accès. C'est en ce sens que l'une des conclusions sur l'observation d'une décennie de pratiques de la réhabilitation du logement social est le constat de la prééminence des stratégies patrimoniales des organismes HLM sur leur mission sociale.

S'il paraît nécessaire de continuer cette politique d'amélioration car le risque d'une obsolescence d'autres segments est bien réel, il apparaît tout aussi difficile de trouver des moyens d'en réguler les effets négatifs, en particulier sur l'accessibilité aux ménages en difficulté.

La construction sociale la plus récente est certes à l'abri de ces interventions en réhabilitation, mais sa

localisation principalement dans le centre participe de cette éviction des populations démunies que les procédures d'attribution appliquées aux constructions neuves laissent explicitement de côté.



Graphique n°11 : La réhabilitation du parc social : financement PALULOS et nombre de logements (gros travaux)

Ces pratiques différenciées et sélectives interviennent dans un contexte de baisse continue de la production globale de logements sociaux, ce qui en démultiplie la portée et donne à voir l'importance des procédures d'attribution et surtout de leur application réelle, dans la recherche de solutions aux problèmes de logement des plus démunis.

4- Les logements spécifiques mis en place au plus fort de la pénurie des années de reconstruction, principalement les cités de transit, s'avèrent encore en service bien que le transit n'y ait effectivement fonctionné que pour très peu de ménages et malgré leur caractère a priori temporaire. Il s'agit donc souvent dans ces cas de ménages présents de longue date et dont la durée du séjour en transit est la marque du refus plus que le signe d'une sortie prochaine. Dans le même ordre d'idée, on peut inscrire les modalités de fonctionnement d'autres structures d'accueil réalisées dans les années 60 et 70 et qui constituent encore un stock important de l'offre spécifique en l'occurrence les CHRS et foyers de travailleurs migrants.

La difficulté à parachever des opérations de résorption engagées depuis le début des années 80 de certaines cités de transit tient principalement à des difficultés de relogement des occupants. Même dans le cas de la cité Jacques Monod, où des pavillons neufs ont été édifiés sur l'emplacement même de l'ancienne cité, autrement dit sans qu'il y ait déplacement de la population concernée (douze ménages), de vives réactions ont tout de même rappelé la persistance d'une attitude générale de rejet.

Des cités de transit, des foyers insalubres, des CHRS débordés, des meublés surpeuplés et des programmes spécifiques rejetés sont toujours là, au début des années 90, et rappellent que les dispositifs jusque là expérimentés n'ont pas suffi.

Sur chacun des segments du marché qu'ils occupaient, de vives tensions ont fragilisé la présence des plus démunis. La disparition du parc privé social de fait, l'insuffisance du parc social et sa relative fermeture à ces populations, la poursuite des processus de résorption de l'habitat insalubre, la fermeture et la disparition des meublés, l'intégration progressive des différentes formes d'habitat spécifique dans les dispositifs institutionnels et la faiblesse quantitative de ce stock...concourent tous au resserrement de l'espace des possibilités de logement offertes à ceux que le fonctionnement normal du marché ne peut satisfaire. Faute d'avoir pris la mesure du problème et proposé une offre de substitution, les acteurs locaux se sont retrouvés face à une augmentation de la demande très sociale telle qu'un consensus, de circonstance, s'est rapidement fait sur la nécessité d'une mobilisation générale. 'On connaît la chanson' seraient tentés de dire certains.

Conclusion : Crise de la ville et émergence symbolique du droit au logement

Le contexte national de crise qui, depuis le milieu des années 70, avive les tensions sur le parc du logement notamment social (par un double mouvement de baisse des pouvoirs d'achat et de hausse des coûts de construction), trouve dans le contexte lyonnais une bonne illustration. Dans une situation de marché tendu, l'augmentation constante de la demande face aux capacités limitées du parc s'est en effet traduite par la montée des exclusions du logement. En effet, le rythme de croissance du parc social de la Courly n'a cessé de baisser pour se situer à moins de 2% en 1990. Baisse de la construction mais également baisse des taux de rotation et du taux de vacance (mouvement de vacance pour absence de candidat) concourent à limiter l'accès des populations en difficulté.

D'autant que les impératifs d'équilibre de gestion tendent à supplanter les missions sociales des organismes. Equilibre de gestion mais aussi souci d'un équilibre de peuplement qui ferme quelque peu l'accès des populations défavorisées à d'autres franges importantes du parc (le parc le plus ancien qui est aussi le plus accessible) au motif des risques d'aggravation des difficultés de fonctionnement qui y sont observées. Dans le même temps les indicateurs de précarité n'ont cessé de s'amplifier et d'alimenter la demande très sociale.

Seulement six mois après l'institution du RMI, plus de 5 000 attributions avaient déjà été effectuées dans le Rhône. Les augmentations du taux du chômage, du nombre d'allocataires de diverses aides relevant de situations de grande précarité (API, ASF, ressources faibles et aléatoires, déstructuration familiale...) ne trouvent pas dans le fonctionnement normal du marché immobilier de réponses adaptées à leurs besoins. Aussi les acteurs locaux aussi bien politiques qu'institutionnels ou associatifs ont-ils été amenés à engager des actions en faveur des personnes défavorisées, dans deux directions successives.

D'une part il s'est développé, dans la première moitié de la décennie 1980, une pratique d'expérimentation de solutions spécifiques dans la lignée des programmes d'habitat spécifique mis en place durant les trente glorieuses et par la suite, on a assisté à la mise en place de dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement. L'abandon progressif de l'offre spécifique au profit des mesures d'aide traduit une évolution générale des attitudes face à la problématique du logement des plus démunis qui s'inscrit dans un mouvement plus général d'évolution des conceptions relatives à l'adaptation du logement à ses bénéficiaires dont les extrêmes traduisent d'un côté le projet de resocialisation de populations considérées comme socialement handicapées à travers un parcours initiatique conduisant à bonne intégration dans la société et de l'autre la reconnaissance de la nécessité d'adapter les modalités de fonctionnement d'un marché pas comme les autres aux conséquences humaines et sociales d'un développement économique dont tout le monde ne peut participer ni profiter.

Finalement, ni l'offre spécifique ni les dispositifs d'aide n'auront donné des résultats à la mesure des enjeux. Aussi peut-on affirmer que cette troisième phase de notre périodisation aura été celle d'une occultation, initiée par la volonté de la réforme de 1977 de faire disparaître les financements spécifiques dans le logement social afin de proposer un logement unique et de qualité pour tous, et confirmée par un traitement à la marge dans la posture généralement libérale adoptée par la politique du logement depuis lors. Le décalage entre les discours, nombreux, et les engagements, timides, est à l'image des diverses expérimentations (ULP, pavillons spécifiques...) et des dispositifs (FAIL, FARG, sous-location...) qui ont peu perturbé les transformations de Lyon dans la construction de son image de métropole internationale. Ils ont par contre permis aux acteurs, en particulier du milieu associatif, de s'initier à la culture du travail partenarial dont l'absence avait causé la faillite de la plupart des initiatives antérieures en matière de logement des plus démunis.

C'est dans le cadre de cet engagement partenarial que se sont forgés les instruments et surtout une conception commune du droit au logement pour tous, encore revendiqué par l'ensemble des acteurs sans que les modalités de sa mise en oeuvre ne fassent l'objet d'un consensus. En effet, les difficultés objectives tenant aux moyens financiers, juridiques, politiques...sont sous-tendues par des divergences encore plus fondamentales

relevant des pratiques et des conceptions de ces mêmes acteurs par rapport au logement des plus démunis.

Ces divergences renvoient à des précédents et posent la question du positionnement des acteurs, individuellement et collectivement comme système, dans un débat historique sur la nature du logement adapté aux populations les plus défavorisées. L'émergence de ce débat dans l'espace politique peut être imputée pour partie au milieu associatif d'obédience chrétienne dont les prises de position et les dénonciations des scandales liés à la crise du logement, avec comme référence la figure de l'Abbé Pierre, vont obliger les pouvoirs publics à s'engager avec eux sur ce chantier du logement des plus démunis.

Si les faits sous-jacents à de telles prises de position ont été observés de tout temps dans les grandes agglomérations urbaines, c'est bien dans le tournant des années 1950 que s'institutionnalise le débat avec la mise en place de structures d'observations et d'analyse des situations des mal logés chargées d'élaborer et de proposer des solutions. Ce n'est en fait pas tant le développement de ces structures que les conceptions développées sur ce thème par elles qui vont constituer la matrice ou la référence de toutes les prises de position ultérieures sur la question.

Ces conceptions générales avaient, pour conforter cette position de référence, non seulement la légitimité institutionnelle d'émaner généralement d'institutions publiques ou d'avoir été élaborées à la demande (et sous commande) de celles-ci, mais plus simplement celle de proposer une interprétation en l'absence de toute alternative conceptuelle. Dans un système administratif centralisé et hiérarchisé, la reprise en cascade descendante des constructions intellectuelles de l'Etat central fut le gage d'une certaine cohérence formelle voire d'une uniformité dans l'appréhension de problématiques pourtant fortement territorialisées et localisées, que d'aucuns considéraient comme un garant de l'efficacité de l'action publique.

En ce sens, l'efficacité de l'action publique a été d'abord normative avec une réglementation abondante dont les variations reflètent fidèlement les évolutions des conceptions sous-jacentes. Si celles-ci combinent toujours le produit-logement aux caractéristiques des populations destinataires (bénéficiaires), le changement de primauté accordée à l'un ou l'autre de ces éléments apparaît comme le moment terminal d'une phase de remise en cause, de changements, de prise de conscience...des différents acteurs concernés par la problématique du logement des plus démunis. Alimentées généralement par les pratiques des acteurs de terrain, ces conceptions en reflètent assez logiquement les préoccupations plus pragmatiques que théoriques. L'échec des modèles analysés plus haut impose de revenir aux fondements 'conceptuels' ou 'idéologiques', en tout cas justificateurs des pratiques et de l'attitude du système d'action mobilisé autour de cette problématique durant ces quatre décennies.

Chapitre IV : EVOLUTION DES CONCEPTIONS DU LOGEMENT ADAPTE ET ANALYSE DES PRODUITS-LOGEMENTS

A la fin de ce panorama des avatars du logement spécifique développés depuis près d'un demi-siècle, il apparaît nécessaire de tenter un survol analytique de l'évolution des réflexions et conceptions fondatrices de cette offre spécifique et de la manière dont les acteurs les ont mobilisées et traduites dans leurs pratiques.

La question qui se pose est de savoir comment s'est développée l'idée d'une segmentation de la production en différents types de produits en fonction des populations destinataires et en particulier la conception d'un habitat spécifique, destiné dans un premier temps à apporter une solution provisoire, dans un contexte de crise et de pénurie et qu'une récurrence tout au long des 30 glorieuses et jusque dans les années 90 permet d'inscrire comme une composante structurelle de l'action publique dans le domaine du logement^{note208} ?

Le rapprochement avec les voies qu'emprunte aujourd'hui la recherche de l'adaptation du logement aux populations défavorisées permet de situer les enjeux actuels au regard d'une histoire qui n'a jamais réellement capitalisé ses expérimentations ni même fait le point de ses balbutiements et de ses erreurs. Les bégaiements

dont l'histoire fait souvent preuve doivent en effet être mis en lumière pour que les leçons de l'expérience éclairent les orientations actuelles : réfléchir aux conditions de production d'une offre spécifique qui réalise des objectifs de promotion et d'insertion sans dysfonctionnements urbains majeurs implique de procéder à une analyse rétrospective des conditions générales qui ont entouré l'émergence de l'offre antérieurement produite.

Une telle approche doit prendre en compte, au-delà de l'activité intrinsèque de conception des produits-logements spécifiques, le travail social de validation de cette production spécifique (MOUS, accompagnement social, suivi... en complément de la production et pour en valider les effets) et le travail institutionnel de validation sociale des pratiques développées (recherche d'une reconnaissance de l'utilité de cette action, son caractère 'philanthropique', si ce n'est de l'utilité des acteurs-producteurs) comme les trois phases d'un même processus de consolidation de la posture institutionnelle face aux problèmes des plus démunis, avec à chaque fois une incise entre ces phases constituant le moment de la mise en pratique des conceptions développées.

La difficulté à saisir dans le même mouvement d'analyse le développement des conceptions du logement spécifique et leur traduction dans une offre réelle résulte du décalage existant entre les textes et leur mise en pratique et qui reste profondément inscrit dans les modes d'intervention des pouvoirs publics.

Aussi allons-nous dans un premier temps procéder à un survol de l'évolution des conceptions générales relatives aux populations défavorisées et à leurs logements, conceptions généralement développées puis mises en oeuvre par des institutions publiques ou philanthropiques. Nous tenterons dans le même temps de saisir les différentes catégories de produits-logements spécifiques issus de ces pratiques dans une perspective non pas rigoureusement chronologique (car dans une même période, différentes formes peuvent coexister, certaines perdurer et d'autres tendre à disparaître) mais plutôt typologique, distinguant entre les formes traditionnelles et anciennes et les formes institutionnelles plus ou moins récentes.

Dans un deuxième temps nous rechercherons dans l'espace urbain lyonnais les modes de transcription de cette offre spécifique articulés aux modalités de définition des trajectoires résidentielles des groupes en difficulté.

Enfin, nous essayerons de dégager, à partir des observations précédentes générales et locales, des éléments permettant d'appréhender globalement les principes d'une dynamique des espaces ségrégués.

Section I : Conceptions du logement spécifique et analyse des produits-logements

La conception du logement spécifique repose sur une vision unificatrice des populations démunies, vision sommaire et subjective les réduisant à un mode de vie en marge de la société, rapidement qualifié d'inadapté. Malgré les nombreuses études démontrant la diversité de ces populations, la persistance de cette vision unifiante dans les modes d'intervention et les analyses institutionnelles est un fait. De même, l'appréhension du logement spécifique se focalise, malgré la forte segmentation en sous-marchés interdépendants qui régit les marchés locaux du logement, sur les éléments extrêmes, les archétypes symboliques de l'ensemble de la chaîne occupée par les populations les plus démunies.

Si en effet dans leur diversité, les types de logement peuvent généralement être regroupés suivant des critères objectifs comme leur mode de financement, leur statut et leur destination, leur rôle et leur fonction dans le parc local..., le logement spécifique n'est, quant à lui, ainsi catégorisé qu'au seul regard des caractéristiques des populations qui l'occupent et dont la diversité socio-économique est en général ramenée aux aspects sociaux les plus visibles. Outre la faiblesse des ressources que l'on ne peut appréhender que grossièrement à travers des catégories socioprofessionnelles plus ou moins floues ou la place dans le procès de production (qui d'ailleurs recouvre une deuxième caractéristique fondamentale à savoir la forte composante immigrée de cette population), tous les autres modes de caractérisation relèvent d'aspects sociaux que la visibilité et le

traitements institutionnels ont justement largement contribué à diffuser y compris en l'imposant dans la plupart des cas ; la prise en charge par les services sociaux étant généralement conditionnelle de l'accès au logement spécifique.

Par ailleurs, si l'on considère a priori non pas le type de population mais les caractéristiques intrinsèques des logements, cette catégorie révèle une multitude de situations. Quoi de commun en effet entre des taudis du centre ville, des foyers de travailleurs étrangers, des cités de transit, des meublés et autres centres d'hébergement ou encore des logements d'insertion ou adaptés ? Il s'agit pourtant de tout cela quand on parle du logement des populations défavorisées. Une des questions incidente à ce constat est celle des fondements de tels regroupements et agrégations entraînant une uniformisation des modes de faire (consensus, stratégies, rapports de force ou contingences ?) en décalage constant avec la réalité des populations.

Quels sont l'utilité sociale et les ressorts politiques d'une telle posture ?

Saisir dans ce décalage des éléments fondateurs d'une véritable politique du logement en faveur des plus défavorisés^{note209} qui ne relèverait plus de réponses ponctuelles (le phénomène de l'exclusion, notamment par le logement, ayant toujours été une donnée structurelle dans la société française) renvoie à des considérations d'ordre général sur la politique du logement social qui dépassent le strict cadre d'étude du logement spécialisé. D'où la nécessité de recentrer ces considérations sur la production spécifique à partir d'une réflexion sur la problématique de l'adaptation du logement.

Cette problématique apparaît comme le pendant théorique qui a accompagné (et parfois précédé) les orientations en matière de logement social, sous des acceptions et des dénominations certes différentes, mais avec toujours le même objectif de formuler les modalités d'adaptation de l'offre à une demande 'très sociale'. L'évolution de la conception est de ce fait fortement liée à celle du statut et des représentations des populations ciblées. Quant aux évolutions techniques et institutionnelles, elles en sont la traduction plus ou moins immédiate dans les modes de production et leur encadrement réglementaire et administratif.

I- Les cadres de l'action publique : des statuts aux représentations

L'histoire du logement spécifique est l'histoire d'une demande particulière jamais assez satisfaite mais continuellement alimentée, par la croissance urbaine, les grandes opérations de rénovation urbaine, la résorption de l'habitat insalubre, l'immigration, la paupérisation... Entre les attentes et l'offre, l'articulation qui doit se faire au niveau de la programmation des politiques du logement s'est toujours faite à la marge de celles-ci. Les différentes formes de régulation des marchés du logement adoptées à chaque période de crise ont à chaque fois apporté des modalités correctives, agissant à la marge et instituant des formes spécifiques de logements destinés aux populations défavorisées sans poser les bases d'une réelle régulation des déséquilibres constatés.

Ces déséquilibres ne peuvent être circonscrits à une approche strictement quantitative. En effet, si l'affirmation de la sortie de la crise quantitative est statistiquement observable, elle coexiste bien aujourd'hui avec le maintien de certaines populations, contraintes d'occuper les fragments les plus inconfortables du parc, dans un état d'exclusion durable par le logement. Et si l'injonction de confort pour tous est une invention récente^{note210}, son avènement pour les populations démunies reste très logiquement subordonné à la réalisation préalable du droit au logement pour tous.

La qualité du logement dans laquelle cette notion peut se traduire est elle-même relative et a connu des évolutions importantes dans le temps. Il semble toutefois que, bien que pris dans ce mouvement d'amélioration, le logement des classes populaires garde des caractéristiques fondamentales qui le situent toujours en marge et en deçà des conditions de logement des autres couches de la population car si l'on est passé du taudis au dortoir collectif 'propre à la discipline d'usine' ; puis à la prolifération des 'hôtels et meublés conçus pour les pauvres', l'amélioration apportée par ces passages a toujours été relative car 'les

attributs spécifiques à la résidence ouvrière demeurent^{note211}.

La place centrale occupée par la classe ouvrière dans les sociétés industrielles du 19^{ème} siècle tant sur le plan politique qu'économique explique un certain nombre des engagements alors pris en faveur de son intégration sociale notamment à travers le logement qui représente un des facteurs d'intégration les plus importants et des plus stables^{note212}. L'intervention de l'Etat dans la production de logement a ainsi dès le départ (loi Siegfried de 1894 sur les HBM) été motivée par le souci de remédier à la crise du logement, dont cette formation sociale était la première victime, et ce dans un souci explicite de stabilité sociale.

Ainsi, la société des HBM que J. Siegfried fonde en 1889 avec Picot se veut non seulement une structure de réflexion et de propositions dans le domaine du logement ouvrier, mais surtout comme un instrument de propagande chargé de démontrer aux élites toute l'importance sociale de la lutte contre l'insalubrité du logement ouvrier, avec deux orientations envisagées dans cet engagement : amélioration du confort de l'habitat existant et lancement d'une réelle politique de construction de logements économiques^{note213} accessibles à cette couche sociale.

L'élargissement de la cible de cette politique aux classes moyennes voire aux couches aisées au début du 20^{ème} siècle se traduit dans une diversification de l'offre dont le premier avatar est la mise en place par la loi Loucheur de l'HBM améliorée, proposée comme réponse à la demande des classes moyennes également touchées par des difficultés de logement. Dans son programme de 260 000 logements à édifier entre 1928 et 1933, le Plan Loucheur prévoit en effet 60 000 habitations à loyer moyen à côté de 200 000 HBM ordinaires. Si cela traduit d'une certaine façon l'extension de la crise aux couches moyennes, on peut aussi y voir que le contexte de crise n'oblige pas forcément à adopter les solutions les plus médiocres en termes de qualité et de confort.

Au-delà, cette intervention apparaît comme une faille importante dans l'encadrement public de la construction, qui substitue au principe de l'unicité de l'offre sociale le principe du ciblage voire de l'adaptation de cette offre aux besoins objectifs ou supposés des populations. Cette première catégorisation est en fait le prélude à une systématisation de la catégorisation des logements implicitement référée aux catégorisations sociétales dominantes que l'action publique transcrit dans une segmentation des populations cibles en trois sous-ensembles à savoir ceux dont le logement peut trouver une solution dans le secteur privé, ceux qu'un programme de constructions aidées peut permettre de loger et enfin ceux dont l'accès même au parc social est problématique et pour qui une solution particulière est à envisager. La hiérarchie sociale retrouve là un pendant résidentiel.

Le principe de cette intervention-diversification va être retenu et appliqué dès 1930 par la mise en place d'un nouveau type de logement dit HBM améliorée (loi du 28.06.30), qui vient s'intercaler entre l'HBM ordinaire et l'immeuble à loyer moyen (ILM), et plus tard, de manière plus systématique lorsque à la fin de la deuxième guerre mondiale, la crise et la pénurie vont frapper plus ou moins durement l'ensemble des couches sociales.

Stabilisée autour de l'HBM (et plus tard de l'HLM) ordinaire, la politique de diversification de l'offre vers le haut (en direction des couches moyennes) et vers le bas (couches populaires et personnes défavorisées) va servir de terrain d'expérimentation à la fois pour une industrie du bâtiment en pleine révolution et à une politique du logement encore balbutiante. Mais très tôt on observe un glissement vers le haut, de la (re)construction pour les sinistrés de guerre, les situations les plus urgentes et les mal-logés d'une façon générale, vers une politique d'offre en direction des 'classes moyennes', qui va pénaliser encore plus ceux dont la situation relève de l'urgence.

En réalité c'est dans la recherche d'une diversification vers le bas que vont réellement se mener et se conceptualiser les expérimentations en question ; la diversification vers le haut consistant simplement à déplafonner les prix, surfaces, prestations..., ce qui revient à lever des contraintes que l'on s'efforçait de respecter au nom de principes d'économie. Par contre, la diversification vers le bas suppose de trouver des

solutions logements avec des contraintes encore plus fortes que celles pesant sur le logement social ordinaire et déjà considérées comme difficiles à satisfaire. C'est pourtant là que doit porter l'effort car les besoins sont immenses et les moyens limités.

La période définie par les débuts de l'intervention massive de l'Etat va mettre en lumière des situations qui jusque-là avaient bénéficié de l'ombre d'un satisfecit politique et social. La guerre, par l'aggravation des conditions de vie, va en effet obliger à regarder les réalités en face. C'est que la crise et la pénurie touchent toutes les couches de la société et tous les secteurs. Les destructions de la guerre vont amplifier l'état de dégradation du parc de logements qui, entre la mauvaise reconstruction qui a suivi la première guerre mondiale, les retards de construction de l'entre-deux-guerres, le vieillissement du parc existant et son état de salubrité général, la précarité de l'habitat d'un grand nombre de travailleurs notamment ouvriers et couches inférieures de la classe ouvrière, accusait déjà des signes d'une crise (séculaire mais) jusque là contenue tant bien que mal^{note214}.

Les premières années de la reconstruction et par la suite celles de la croissance seront à cet égard caractérisées par un foisonnement de textes et de procédures et par la volonté de répondre à la demande non solvable par un habitat 'économique', avec une conception fondée sur le postulat de l'inadaptation de certaines populations qui justifie le projet implicite de cet habitat : la promotion de ces populations vers une forme d'habitat plus 'normale', après un apprentissage et une éducation à la vie sociale (une sorte de resocialisation).

Les politiques du logement redéfinies à partir de la réforme de 1977 se fondent sur le constat d'échec de ces formes et marquent une évolution dans l'appréhension du problème. De la lutte contre les taudis, on est passé à une lutte contre l'exclusion, sur la base des leçons tirées des premières expériences. Les nécessités ou critiques qui ont poussé à cette évolution se sont dans un premier temps manifestées dans le champ politique, en écho aux réactions de la société civile porteuse de projets de solidarité. Mais la traduction en actions concrètes pose à chaque moment la question des rapports entre les pouvoirs publics qui édictent une règle générale traduisant une évolution sociétale et les opérateurs spécialisés chargés de traduire cette règle en actes.

Les années 80 constituent le tournant dans le décalage qui s'instaure progressivement entre dynamisme économique et cohésion sociale. Une des manifestations de ce qu'on a appelé la crise urbaine a été l'éclatement de ces tensions sur les terrains privilégiés que constituent les banlieues. Depuis, la politique de la ville s'est focalisée sur ces territoires qui se sont révélés des lieux de relégation où se rencontre, en même temps et donc en se renforçant, l'ensemble des difficultés constitutives du 'mal-être' urbain. Le logement social de masse qui emplit ces territoires est l'élément de cristallisation de cette relégation en ce sens qu'il en est le support premier et le plus visible.

Pour autant, la question du logement des plus démunis continue de se poser de manière spécifique aux pouvoirs publics : il ne s'agit plus, par la production et le soutien au secteur du logement d'assurer une certaine fluidité des marchés et de permettre l'accès de tous à un logement, mais plus fondamentalement, la crise quantitative étant terminée, de remplir son rôle de garant de la solidarité nationale en aidant un petit peu plus ceux qui en ont le plus besoin. Par ailleurs, la focalisation de la politique de la ville sur ces nouveaux territoires ne recouvre ni ne recoupe nécessairement la politique du logement, même si cette dernière y intervient également. Cependant, compte tenu de la nature des problèmes qui y sont traités, ces territoires communs à ces deux volets de l'action des pouvoirs publics ne peuvent constituer le terrain idéal d'inscription ou même d'expérimentation de modalités nouvelles d'une offre résidentielle à vocation d'intégration.

Le 'droit créance' implicitement octroyé aux plus défavorisés se traduit ainsi progressivement dans les faits. Il témoigne de la volonté d'agir à travers des moyens réglementaires et financiers, mais dans le même temps, en reconnaissant l'ampleur des besoins et la gravité actuelle de la situation, il se fait l'écho de l'occultation dont cette population a été l'objet dans le cadre de la 'grande' politique du logement initiée après-guerre. Car tout au long de cette période, le logement des populations défavorisées a fait l'objet de traitements, de propositions et de réalisations multiples mais toujours sur le mode de l'expérimentation et de l'urgence, à des échelles

comparativement bien modestes, sans véritable inscription sur les agendas politiques. Relevant toujours du domaine de l'Etat central, la politique du logement spécifique a rarement bénéficié du soutien politique local.

La question de savoir dans quelles conditions une production de logements adaptés a été possible, autrement dit de savoir comment les acteurs locaux se sont fait les relais du pouvoir politique central dans cette attitude de retrait et de traitement à la marge, peut trouver une clé d'explication dans la contamination doctrinale de ces acteurs locaux par les émanations locales des services centraux, qui ont constitué pendant longtemps (et continuent encore dans certains cas) leurs seules références voire des opérateurs directs dans la mise en oeuvre de certains programmes locaux^{note215}.

L'acceptation d'une telle hypothèse donne une dimension plus fondamentale à la question de savoir quelle a été la doctrine des pouvoirs publics en la matière ou encore quelles conceptions, élaborées ou développées par ces derniers, permettraient de comprendre l'attitude ambivalente généralement observée dans ce champ particulier de l'intervention publique.

II- Le logement spécifique entre conceptions et mise en oeuvre. Un essai de typologie

L'offre spécifique de logement articulée aux modalités ci-dessus rappelées de l'intervention publique est fondamentalement référée à la notion de besoins. En effet, l'incantation du droit au logement qui polarise, au-delà des seuls pouvoirs publics, l'ensemble des acteurs mobilisés en faveur des populations défavorisées se fonde pour une part sur l'un des principes des politiques publiques, à savoir la garantie de la solidarité nationale envers ceux qui sont en difficulté. Dans le cadre des politiques du logement, ce principe peut se traduire, de manière simplifiée, dans la recherche de la satisfaction des besoins en logements de l'ensemble de la population.

Au-delà des implications quantitatives réactualisées à chaque période de pénurie, cet objectif prend toujours une résonance particulière quand il s'agit de pourvoir aux besoins de la population la plus démunie. En effet, les besoins de ces populations qui se confondent souvent avec la demande la moins solvable sont d'abord appréhendés en termes de besoins globaux indifférenciés et basiques, correspondant à la nécessité d'un logement sans autre considération que celle d'abriter.

Quels fondements peut-on trouver à ces appréciations ? Comment ces besoins ont-ils été analysés pour aboutir à de telles considérations ? Si le rapprochement entre populations défavorisées et logements 'basiques' procède d'un raisonnement homologique simplificateur relevant du sens commun, la posture adoptée ici par les acteurs publics s'en rapproche d'assez près et tente même dans certaines circonstances de l'étayer et de la relayer à travers des observations dont la caution scientifique explicite ne saurait occulter la vacuité intrinsèque.

En effet, dès les débuts de la période de reconstruction, les populations spécifiques qui ont focalisé l'attention par l'acuité de leur problème de logement ont en effet rapidement été érigées en sujet d'observation.

Dans les interventions des pouvoirs publics pour remédier à ce problème, les observations ont été menées dans une sorte de reprise de la grande tradition hygiéniste de la fin du 19^{ème} siècle : l'observation porte non pas sur le bâti, l'espace, les conditions objectives de vie, d'habitat, en lien avec les conditions socio-économiques en vigueur... mais sur les habitants, leurs moeurs, leur mode de vie, leurs habitudes ; avec leurs origines étrangères en toile de fond (origine rurale ou immigrée, en tout cas 'étranger' à la ville et plus globalement au système productif).

De la question du logement, on passe à la question de l'habitant, de l'occupant et donc *in fine* de l'identité. C'est sur cette pente que vont se greffer ultérieurement les considérations en termes de figures (du marginal, de l'exclu, du pauvre, du nouveau pauvre...) dont la riche taxinomie est à la mesure du dénuement de leur

objet. Un tel contexte ne permet pas de poser la problématique en termes de rencontre entre une offre et une demande sur un marché très largement imparfait.

La question qui est posée porte davantage sur la manière dont ils vivent dans ces conditions que sur les véritables causes de leur situation, avec le risque (si ce n'est la volonté) de prendre celle-là pour celles-ci. La posture est pour ce faire plus descriptive qu'analytique.

Les enquêtes sur les structures spécifiques (bidonvilles, cités de transit...) aboutissent rapidement à des grilles de lectures typologiques de ces populations. Mais c'est dans la construction même des grilles d'enquêtes que réside le présupposé ou l'idéologie qu'elles devaient légitimer, à savoir qu'il existe une hiérarchisation des catégories de population dont certaines sont inadaptées au mode de vie en collectivité dominant dans la société française voire asociales, et doivent donc passer par une sorte de processus de 'resocialisation' avant de pouvoir s'intégrer à la société et dans ses 'logements normaux'.

Ces principes ont été pour l'essentiel formalisés dans les enquêtes de R. Auzelle animant un groupe de recherche dont l'objectif était de 'déceler, dans la vie quotidienne des mal logés, les caractéristiques des anti-sociaux et autres handicapés de la vie'^{note216} ou encore dans la grille Lebret^{note217}. Ces chercheurs vont apporter un fondement 'scientifique', une caution à la différenciation des normes de logement et à la production de logements hors-normes.

La volonté sous-jacente de maîtriser cette population, qui point sous les efforts de connaissance, d'observation et d'aide, s'est traduite dans l'instauration d'un suivi régulier par le travail social qui ne s'est pas démenti depuis. Le travail social qui s'occupe jusque là des cas relevant de son domaine de compétence traditionnel (handicaps, déficiences...) prend sous sa coupe des populations qui y entrent d'abord par le biais de la question du logement^{note218}. Par extension, le travail social va tendre à s'occuper, au-delà des cas qui en relèveraient classiquement, de l'ensemble d'une population appréhendée de manière plus ou moins uniforme et collective.

C'est ainsi que ces enquêtes et ce suivi vont alimenter la connaissance interne des services sociaux : ce sont en effet pour la plupart des enquêtes 'maisons', à finalités internes notamment de gestion de cette population, et dont les difficultés d'accès pour l'extérieur sont à la mesure du 'secret' et des intentions de leurs commanditaires. On peut pourtant en voir la 'trace' jusque dans les observatoires de la demande récemment mis en place et animés par des structures distinctes du travail social traditionnel.

Il s'agit souvent de structures associatives intervenant dans le domaine du logement. Nées de la réaction des populations elles-mêmes (AVDL), de la société civile en soutien à cette population (ALPIL) ou des structures associatives en place (ACAL), ces structures ont vu dans la quantification et la collecte de l'information sur la demande (qui s'adresse du coup de plus en plus à elles) un moyen d'action : montrer les besoins, l'importance de la demande, sa nature et ses spécificités, c'est pousser à réagir, faire bouger les choses y compris en dénonçant certaines pratiques que les seules caractéristiques objectives notamment la solvabilité souvent invoquée, ne peuvent toujours justifier^{note219}.

Ainsi, sur ce volant 'logement adapté', domine jusque dans les années 70 une littérature institutionnelle publique, produite par les différents comités ou commissions du Plan ou directement commanditée par les ministères de tutelle. A côté de cette commande publique, les organisations caritatives ont également développé une connaissance des populations qu'elles accueillent et notamment de leurs conditions de logement, en amont et en aval. La théorisation et la formalisation de leurs approches sont réalisées dans des productions internes, oeuvres de militants revendiquées comme telles ou bénéficiant d'une caution scientifique.

Bien que la littérature y soit abondante, le relais scientifique est peu consistant et souvent limité à des chercheurs proches ou militants de ces structures. C'est par exemple le cas de Jean Labbens^{note220} dont la

thèse sur la pauvreté tente un éclairage sociologique sur la genèse des situations de pauvreté, dans une optique globale de contradictions sociétales dont les populations défavorisées sont les victimes.

Ces apports peu nombreux sont au demeurant parfois entachés d'une idéologie militante pas toujours évacuée de la démarche scientifique. Ainsi, dans sa lecture des processus de relégation des populations, Labbens intervient en tant que sociologue et à ce titre avance des éléments pertinents d'analyse ; mais il intervient également en tant que militant et à ce titre porteur d'une idéologie et de mots d'ordre.

Sa thèse fondamentale consiste à placer au coeur des processus conduisant aux situations de pauvreté, les rapports antagoniques de classes mais aussi un aspect presque héréditaire de cette pauvreté. Autant sur le premier aspect, il est incontestablement heuristique de poser l'analyse en termes de processus et de saisir dans les rapports sociaux toutes les productions et toutes les formes de structuration de la vie sociale (et la pauvreté est une production sociale), autant il paraît hasardeux de lier ces phénomènes même pour partie à des déterminismes anthropologiques. En l'occurrence, la continuité, qui peut paraître séduisante, entre une production sociale de la pauvreté et la reproduction de cette situation de manière interne (la société produit des pauvres et ceux-ci se reproduisent) relève du sens commun.

Si la 'reproduction' de la pauvreté est réelle, le déterminant en reste social et ne peut être réduit à l'individu ni même au groupe pris en soi. Ici point l'idéologie qui sous-tend l'action d'ATD ; que résume son credo de faire avec les populations en les aidant plutôt que de faire pour elles, en les considérant comme acteurs de leur devenir, responsables... et cela y compris (si l'on va au bout de ce raisonnement) dans la persistance de leur situation ? Si la concession du statut d'acteur responsable paraît louable, elle contient le risque d'affranchir la société de sa responsabilité.

Ces discours institutionnels publics ou privés sur les plus démunis s'inscrivent tous dans le cadre plus général des conceptions de la marginalité dans la société française, dominées par une tendance séculaire à la réduction des déterminismes sociaux à des (pré)dispositions particulières d'individus ou de groupes et généralement développées par divers avatars des institutions de contrôle social.

1- Marginalité, action sociale et logement spécifique

L'évolution qui va ainsi des 'visiteuses familiales' de la fin du siècle dernier aux observatoires locaux a-t-elle purgé l'observation de ses élans et/ou de ses fondements hygiénistes et thérapeutiques pour la mettre au service d'une autre action politique ? L'action sociale qui résume dans un premier temps et soutient par la suite la politique du logement en faveur des plus démunis, a en effet connu une évolution fondamentale dont le tournant se situe dans les années 60-70. Celui-ci marque les débuts d'un rapprochement qui sera consacré dans la loi Besson par l'intégration de l'action sociale et du logement.

Au 19^{ème} siècle, les observations relevées sur les conditions de vie des masses populaires (enquêtes hygiénistes, comptes-rendus des visiteuses familiales...) ne sont relayées par aucune action en termes de logement y compris lorsque ces observations sont menées dans le but explicite de prévenir toute propagation et contagion des 'maux' que recèlent les territoires des 'classes dangereuses'. Les principaux intervenants dans ce domaine sont les employeurs qui vont pour certains tirer de ces enquêtes des enseignements en vue de la conception de formes d'organisation de l'espace et d'une gestion plus efficace de leurs cités d'habitation.

L'objectif d'encadrement des masses laborieuses va ainsi caractériser jusqu'au début des années 70 les conceptions de l'intervention sociale, les discours et les représentations. Il s'agit de conceptions séparatrices, à caractère parfois inquisitorial et à visée de redressement voire d'enfermement pénitentiaire d'avant-guerre qui sont reprises et remaniées avec le recours à des approches psychanalytiques et psychologiques, substituant aux réprobations morales d'antan des facteurs psychologiques, 'scientifiques'. A la stigmatisation des classes dangereuses se substituent 'des images parentales déficientes', 'une mauvaise résolution du complexe d'OEdipe'... qui ramènent l'inadaptation à l'individu.

Les formes prises par l'action sociale sont dans ce cadre 'plus soucieuses d'établir un cordon sanitaire autour des populations marginales que de les insérer socialement'^{note221}. Cela se traduit dans le domaine du logement dans un statu quo qui dessine des ceintures d'insalubrité, des zones de mal logement dont la société se devait de contenir aussi bien la population que les maux qu'elle y secrète. Il n'existe alors pas de formes institutionnelles d'habitat pour les populations les plus démunies, qui trouvent dans le bidonville et le taudis leurs seuls lieux de refuge.

L'institution du logement social (HBM) est une réponse à la préoccupation des employeurs de trouver une solution au logement de leurs salariés. Présentée sous le signe de la philanthropie et affichant une vocation à répondre aux besoins de tous, cette institution ne concerne en réalité pas les marginaux, les plus démunis, qui ne constituent pas à proprement parler une composante sociétale.

Le lent développement des HBM qui deviennent HLM en 1950, et qui ne commencent à jouer leur véritable rôle social que dans les années 70, laisse dans l'ombre ceux que la société a mis à ses bans tant elle n'en a pas fini avec les problèmes de ceux qui participent à son développement. Le constat est simple quant au logement spécifique : il n'y a pas lieu de développer des formes institutionnelles d'habitat spécifique.

De même que ces conceptions répressives, il se développe peu à peu des conceptions intégratives, dans la mouvance du courant réformateur du 19^{ème} siècle, qui ramènent l'inadaptation à des conditions sociales et affirment le rôle du milieu dans les difficultés des individus. Au-delà de la responsabilité sociétale qui est au moins implicitement reconnue, c'est la question de l'intégration qui travaille ces conceptions.

Deux notions traversent cette histoire et nous serviront de guides dans l'observation historique. Leurs usages sont différenciés et polarisés : le concept d'insertion porte le regard sur les populations alors que celui d'adaptation évoque la sphère de l'habitat. Poursuivant le même objectif, ces deux notions devraient, dans le champ opératoire, se rencontrer et se répondre au sein du projet social de loger les plus démunis.

Mais selon que l'on parte du logement ou des populations, on aboutit à des solutions différentes car l'objet de départ appelle des pratiques relevant d'un côté de l'action sociale (du moins dans ses attendus) et de l'autre de la politique de construction orientée de tout temps par le souci de maîtriser et si possible réduire (adapter) les coûts. Ainsi s'orientent-on vers la recherche, à terme, d'un logement banal dans un cas et d'un logement spécifique dans l'autre.

La notion d'insertion cherche à faire le lien et à mettre en adéquation les situations réelles et objectives de populations face à des institutions et des lieux de socialisation comme l'école, le travail, le logement (ce qui est)... et des attentes et un regard normatif (ce qui devrait être) et à décrire les processus et les étapes de cette 'normalisation' dont la caractéristique principale est d'être socialisée c'est-à-dire portée et assumée, au nom de la cohésion sociale (et au-delà, de la légitimité même des institutions publiques), par l'ensemble du corps social à travers tout un arsenal de mesures et d'outils.

Bien souvent, l'échec des mesures ou l'absence de réelle volonté politique conduit à agir sur le regard, c'est-à-dire sur ce qu'il est donné à voir plutôt que sur les situations réelles des populations. La floraison des mesures, procédures, actions, politiques en tous genres dénote non seulement leur inefficacité mais contribue à créer cette 'illusion de l'action' propre aux institutions prises entre des missions apparemment quasiment impossibles (vaincre l'exclusion) et des attentes de résultats suscitées et entretenues par des engagements politiques et parfois financiers forts.

On retrouve par ce détour certains des éléments que la notion de représentation permet également d'appréhender. C'est, en réalité, la notion même d'insertion qui est à interroger si l'on ne veut pas se contenter de la renvoyer à celle d'exclusion. Si cette dernière a été abondamment observée, analysée et même théorisée, aussi bien en termes d'état que de processus^{note222}, l'insertion qui en est le pendant politique ne fait pas l'objet de la même exploration problématique.

La généralisation des situations d'exclusion sociale durable a fait passer la notion d'insertion du champ de l'action sociale (comme projet d'intégration dans le monde du travail, principal lieu de socialisation) au statut de concept opératoire des politiques sociales. Du coup, elle semble désormais relever de ces catégories de l'action politique dont le caractère incantatoire les dérobe à toute critique, comme si l'importance et l'imminence de l'enjeu en rendaient incongru le questionnement problématique^{note223}. Il n'y a pas (à notre connaissance) de 'théorie' de l'insertion comme il y en a de l'exclusion. La notion étant fondamentalement rattachée à son corollaire négatif, ce dernier sert donc de média y compris dans l'analyse et la critique qu'on peut en faire. L'insertion par le logement ne peut être analysée que dans le cadre du débat sur l'exclusion par le logement.

L'action sociale institutionnelle constitue l'interface qui, en présentant les pratiques d'insertion comme un effet de la réaction politique face à l'exclusion, inscrit ces deux éléments dans une temporalité différenciée (l'exclusion d'abord, la réaction politique réparatrice ensuite) et tend ainsi à occulter la responsabilité des pouvoirs publics dans le développement des processus d'exclusion. Ce rôle d'interface de régulation est d'ailleurs fortement soutenu par les pouvoirs publics et l'action sociale va être constamment mobilisée dans le cadre du développement de l'Etat-Providence.

L'objectif de faire bénéficier des fruits de la croissance l'ensemble des couches sociales, en mettant l'accent sur les plus défavorisés, s'accompagne d'une extension des domaines de compétence et d'ingérence des institutions chargées de cette politique, en particulier à travers le quadrillage de l'espace urbain par un grand nombre d'indicateurs sociaux, avec une polarisation forte sur les espaces de marginalité dont les diverses manifestations peuvent trouver dans le logement spécifique une forme commune d'expression.

2- Un essai de typologie

A partir des années 1950, en même temps que se met en place un système de spécialisation de l'habitat et de hiérarchisation dans le logement social normal, il se développe des formes institutionnelles de logements spécifiques reproduisant ce modèle hiérarchisé (cf. le système des igloos dans les cités de promotion familiale, les PSR, PLR, cités de transit ...) dont ils ne sont finalement que le maillon le plus bas.

Si ces formes institutionnelles de logement spécifique ont à chaque fois failli par rapport à l'intention d'en faire un segment réel de la chaîne du logement, les conceptions qui les ont portées perdurent et se traduisent dans un effort constant de renouvellement des modes d'intervention. Dans cette permanence de la thématique de l'adaptation de l'habitat, le parallèle peut être fait entre l'évolution dans les formes d'intervention, de la répression vers la prévention et l'intégration, et l'évolution dans les formes d'habitat, du spécifique et du ségrégué vers le banal et l'intégré. Ces évolutions formelles laissent toutefois, à travers les produits-logements qui les traduisent, une trace forte dans l'espace urbain.

On peut classer les formes de logement abritant les populations les plus défavorisées selon une catégorisation qui tient compte de la situation de ces logis par rapport aux circuits institutionnels (encadrés ou en dehors) et de leur degré de mobilisation comme support de projets politiques de regroupement des rejetés de la société. Les systèmes locaux chargés de la gestion du logement, pour lesquels la spécificité de ces logements peut représenter un moyen de régulation souple, entérinent cette distinction et s'en saisissent comme élément de régulation à la marge du fonctionnement normal du marché du logement.

Antérieurement puis parallèlement à l'engagement des pouvoirs publics dans la promotion d'un logement spécifique en direction des plus défavorisés, des formes de logements précaires (que nous qualifions ici de traditionnelles) ont de longue date permis à ceux que le fonctionnement du système urbain rejetait de se maintenir ainsi sur les marges, y compris internes et interstitielles, de la ville. La subsistance de ces formes jusqu'à nos jours révèle non seulement la difficulté d'apporter une solution réelle définitive aux problèmes de logement mais surtout souligne leur rôle dans la régulation des marchés du logement local. Elles n'en ont pas moins été largement critiquées combattues, pour des raisons tenant à leurs caractéristiques intrinsèques et

aussi, plus implicitement, parce que jouant mal ce rôle de recours et de refuge pour les plus démunis qui leur était dévolu.

Ces formes sont peu nombreuses et peuvent faire l'objet d'une première typologie, à laquelle se rajouteront les formes institutionnelles que les pouvoirs publics vont promouvoir à partir des années 1950, le plus souvent d'ailleurs par la remobilisation, dans un éternel mouvement de récupération-amélioration, de formes d'habitat déjà expérimentées, dont l'efficacité se révélera à chaque fois moins évidente que la présentation qui en est faite.

2-a. Les formes traditionnelles de logement précaire

Elles sont caractérisées chacune par un mode particulier de rapport à leur contexte immobilier, leur fonction dans le parc et le moment qu'elles représentent^{note224} dans le cycle de vie du produit-logement, généralement sur la pente de la dévalorisation :

-

Hôtels, garnis et pensions de famille sont sur le mode du maintien et de la continuité : il y a une tradition d'existence de ces modes d'hébergement qui remonte plus ou moins loin et qui se maintient tant bien que mal face aux formes nouvelles de régulation de la demande de logements urbains. Leur ancrage historique fort n'empêche pas leur pérennité d'être problématique, du moins dans leur forme spécifique. Mais il est probable que des procédures de requalification, tout en préservant leur 'enveloppe', provoquent un changement d'usage radical qui les sortira de leur spécificité à la marge de l'espace urbain. Le schéma d'évolution est généralement une transformation, y compris par changement d'usage, et non une disparition totale ; autrement dit une certaine pérennité de la forme urbaine nonobstant la transformation de l'occupation sociale. Cette transformation a généralement pour issue une revalorisation de cette forme et son retour dans le circuit marchand ou tout au moins dans le circuit 'normal' du marché immobilier urbain.

-

les baraquements sont souvent sur le mode du provisoire. Ils ont généralement été édifiés comme réponse à un problème de logement d'urgence, voire d'abri, et ont vocation à disparaître avec la résolution de ce problème.

La politique de baraquements provisoires édifiés par l'Etat a permis de subvenir rapidement à l'urgence là où les dégâts et la pénurie ne pouvaient supporter d'attendre une reconstruction trop lente. Dans l'agglomération lyonnaise comme ailleurs, elle a servi à constituer une offre spécifique, adoptée pour le logement des plus démunis. Ces mesures ont été prises pour atténuer la crise, d'où leur caractère temporaire et exceptionnel. Pour ces baraquements, il n'y a ni ancrage historique fondateur, ni pérennité de la forme. Comme il n'y a pas de possibilité de récupération ou de requalification de cette 'forme urbaine', le seul schéma d'évolution possible reste la démolition, la résorption et la reprise éventuelle des terrains dans des procédures de régénération-revalorisation foncière et immobilière.

-

taudis ou habitat défectueux ou insalubre : ce sont des logements du parc mais qui sont hors des circuits institutionnels en ce sens que leur état de délabrement les exclut du champ d'application de la réglementation sur les loyers et en particulier des aides au logement qui sont soumises au respect de normes minimales. Ils sont provisoires dans leur forme et ne représentent qu'un état momentané dans la vie d'un logement, entre sa construction et son obsolescence ou sa destruction. En ce sens une lecture historique est bien possible (ancrage dans l'histoire urbaine du parc local) qui autorise un schéma d'évolution plus ouvert avec la possibilité d'une évolution au fil de l'eau, sur la pente de la vie du logement, vers une plus grande obsolescence voire la disparition ou au contraire une

revalorisation rapide par requalification ou réhabilitation.

•

le bidonville est à une autre échelle et occupe une place à part, en marge du logement spécifique tel qu'il est appréhendé ici. Il a en effet constitué dans cette période de pénurie un des principaux modes de régulation des marchés du logement dans les agglomérations connaissant une certaine tension sur leurs marchés immobiliers. Par ailleurs son caractère fondamentalement autonome et hors de tout encadrement réglementaire le place en marge des formes plus institutionnelles ou formelles du logement spécifique. Enfin ses caractéristiques structurelles le situent plus du côté du quartier voire du 'morceau de ville' en formation que d'un produit-logement dont la production contribue aux transformations de l'espace urbain qui, non seulement le contient mais, plus fondamentalement, le secrète à travers les régulations internes de son marché immobilier.

Cependant, le bidonville est bien une forme majeure du logement des populations démunies. Il doit donc être abordé d'une part parce qu'il représente pour elles une alternative forte et d'autre part parce que sa perdurance jusque dans les années 70 en fait un des sas de l'accès à la ville, jouant pour certains une fonction de transit et d'acculturation et en même temps un réservoir de la demande sous-prolétarienne qui alimentera les diverses formes de logements spécifiques successivement instituées. C'est notamment le cas des travailleurs immigrés dont l'entrée en France était subordonnée à l'obtention d'un logement salubre par l'employeur. Mais dans la pénurie ambiante, cette injonction va faire long feu et les bidonvilles de l'immigration vont se développer un peu partout autour des bassins d'emplois, principalement des sites industriels.

La discrimination dont ils sont l'objet dans l'entreprise trouve un pendant à l'extérieur où, notamment pour leur logement, ces immigrés sont soumis à une discrimination impitoyable : parcage et entassement dans des bidonvilles et dans des garnis, véritables ghettos de la misère matérielle, morale, sociale^{note225}. Colette Pétonnet, dans son observation de ces périphéries délaissées, a relevé les deux conditions nécessaires à la naissance d'un bidonville sur un terrain disponible (jardin abandonné, terrain vague plus ou moins dangereux, friche urbaine sans propriétaire reconnu, appartenant à la municipalité ou privée...) : la proximité d'eau potable et une tolérance tacite des autorités. Si les premiers installés, qui s'approprient le terrain par la construction d'un abri, ne sont pas expulsés, le bidonville se développe et tisse progressivement des liens avec son quartier et sa commune 'd'accueil', sur un mode plus ou moins conflictuel^{note226}.

Ces formes traditionnelles de logement précaire, qui ont pu connaître un certain développement autonome dans la période de reconstruction, font l'objet, à la fin des années 1950, de tentatives de récupération et de transformation de la part des pouvoirs publics et des acteurs locaux, désireux d'en encadrer l'offre dans le cadre de cette réglementation et de leurs attributions, autrement dit d'en contrôler la production et la gestion et à travers elles, leurs occupants. C'est aussi dans ce projet que l'on peut comprendre certaines variations conceptuelles dont les visées opératoires ne seront visibles que plus tard.

Ainsi, dans le recensement de 1946, l'Insee distingue l'immeuble ordinaire ('maison destinée à loger, de façon permanente, un ou plusieurs ménages indépendants les uns des autres') de l'immeuble spécial qui recouvre le champ de l'habitat spécifique tel que classifié ci-dessus, à l'exception du bidonville dont l'échelle renvoie à une autre spécificité. L'immeuble spécial regroupe de façon générale tous les locaux qui ne rentrent pas dans la définition de l'immeuble ordinaire, à savoir :

'blabla

1.

les immeubles destinés à l'habitation des communautés, tels que casernes, hôpitaux, cliniques, maisons de retraite, asiles, dépôts de mendicité, prisons, écoles avec internats, pensionnats, couvents, baraquements pour les ouvriers occupés aux chantiers de travaux publics ;

2.

les immeubles servant à l'habitation momentanée de personnes de passage dans une commune : hôtels, pensions de famille etc... ;

3.

les immeubles non destinés, en principe, à l'habitation : fabriques, usines, banques, églises, salles de spectacles, théâtre, cinémas, gares, immeubles aménagés en bureaux etc...'note227.

De même, 'la notion d'immeuble «insalubre», trop clinique, sera remplacée après 1953 par celle d'immeuble «défectueux», fourre-tout plus urbain et surtout juridiquement polymorphe. L'expertise administrative pourra dès lors légitimer l'arbitraire'note228

Dès le milieu des années 1950 en effet, l'action des politiques de logement a adopté, dans la gestion de ces formes spécifiques, une attitude pragmatique avec plus ou moins de détermination en fonction des formes en présence :

- aux bidonvilles et aux taudis qui abritent l'essentiel des mal logés, la guerre est déclarée de manière plus ou moins précoce dans l'histoire de la lutte contre le mal logement.

- les baraquements provisoires font l'objet de tentative de reprise et de réutilisation comme solutions de dépannage dans une période de crise grave, mais les changements et l'amélioration de la conjoncture n'ont pas toujours suffi à rendre effectif leur caractère provisoire.

- les hôtels et garnis sont quant à eux quelquefois restés hors d'atteinte de la sphère d'intervention de ces politiques, du fait certainement de leur dispersion et de la difficulté d'une action d'ensemble sur un parc diffus et difficile à cerner. Dans sa forme aiguë, leur insalubrité a toutefois suscité une réaction équivalente à celle manifestée face aux bidonvilles. C'est d'ailleurs à titre préventif que le département du Rhône s'est doté assez tôt d'un instrument unique, l'agrément préfectoral, pour renforcer le contrôle et la prévention des garnis insalubres.

Depuis lors, la question qui s'est posée a été de savoir quelle solution de rechange proposer à la place des formes que l'on cherche à faire disparaître. A cette interrogation s'imposait le constat d'un décalage par rapport aux besoins réels tel que la simple réalisation des efforts prévus en termes de relance quantitative ne suffira probablement pas à les satisfaire tous. Il se rajoute ainsi à l'offre de récupération et d'institutionnalisation des formes existantes (en dehors des bidonvilles dont l'éradication emporte des enjeux autrement plus importants que toute tentative de récupération), des propositions d'adaptation d'une partie de l'offre nouvelle dans le même objectif. Ces dernières vont rencontrer un écho plus ou moins favorable et les pouvoirs publics vont mettre en place un certain nombre de mesures réglementaires que les acteurs locaux vont mobiliser en fonction des contextes et des opportunités du moment, dans le cadre de leurs stratégies propres.

2-b. Les formes institutionnelles de logements spécifiques

C'est de la rencontre d'un impératif quantitatif (augmenter le niveau de la construction) et d'un impératif d'urgence sociale (fournir immédiatement un toit à des milliers de ménages) qu'émerge, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la nécessité d'un logement spécifique, sous la forme des abris d'urgence : ce sera la première forme d'offre spécifique instituée et validée par les pouvoirs publics eux-mêmes. Cette offre sera par la suite complétée d'une gamme diversifiée de produits spécifiques, et ce, au-delà même de la période de crise qui en justifiait la mise en place.

Cette offre est fondée globalement sur un principe d'économie des coûts de production. Les

produits-logements qui en sont issus peuvent se classer en deux grandes catégories correspondant à deux missions :

- offrir le plus rapidement possible un toit aux plus pauvres : un tel habitat tend plutôt à remplir une fonction de secours temporaire qui ne préjuge en rien de l'avenir résidentiel des populations.
- faire transiter les populations d'un habitat spécifique traditionnel vers la 'modernité' : cette offre est donc censée remplir une fonction de promotion socio-résidentielle ;

Dans les deux cas, la pérennité de la forme initiale traduit deux dysfonctionnements : d'une part la politique du logement n'atteint pas son objectif de promotion résidentielle pour tous, et d'autre part cette pérennité transforme la fonction d'accueil en fonction de relégation des populations.

Ces formes institutionnelles de logements spécifiques relèvent principalement des modalités de production de logements sociaux HLM dont les caractéristiques ont été allégées de ce que leurs promoteurs ont jugé superflu par rapport à leurs objectifs et surtout par rapports à leurs destinataires. Peu d'analyses ont été menées sur cet aspect de la production publique en général ; une carence dans le regard porté sur les grands ensembles et le parc HLM édifiés depuis la fin de la guerre signalée par B. Vayssière : 'De nombreuses recherches ont pourtant été tentées sur les habitants mais aucune ne s'est attaquée de front aux objets'note229. Ce n'est pourtant pas la substance qui manquait, ni dans l'offre elle-même ni dans l'argumentation qui en a accompagné le développement.

A fortiori, le logement spécifique qui n'en est qu'un ersatz ne peut afficher mieux. Pourtant, une appréhension large de cet habitat permet de recenser un grand nombre de formes de logements comme les LEN, LPN, Logécos, Lopofas, IST, PLR, PSR etc... qui se développent dans les années 60 avec comme point commun une référence formelle au logement social HLM mais avec une qualité de réalisation plus faible. Cette effervescence réglementaire en réponse à la diversité des situations a été relativement suivie de peu d'effets, les réalisations ayant été limitées en nombre. Cependant la voie ainsi ouverte et instituée trouve dans les années 70 une manifestation plus systématique dans l'essor des cités de transit et de promotion familiale, qui bénéficient de nouvelles modalités de production. La volonté qui sous-tend cet essor s'appuie alors sur la nécessité de résorber l'insalubrité (procédure RHI) dont l'ampleur ne lui permet pas de faire l'économie du relogement des populations concernées.

L'évolution que l'on peut observer des types de productions spécifiques depuis les années 70, des cités de transit aux logements d'insertion (PLAi/PLA-TS) des années 90 en passant par les ULP (unités de logements personnalisées), la volonté de résorption des cités de transit elles-mêmes (elles ont été réalisées pour une période limitée, le temps de faire 'transiter' les populations) montrent l'évolution vers une meilleure conception de l'habitat spécifique, polarisée par les premiers éléments de ce qui sera la politique de la ville. Cet habitat spécifique connaît rapidement une crise intense que d'autres préoccupations portant sur le parc traditionnel plus vaste occultent.

L'évolution générale montre le passage d'une politique de proposition d'un parc spécifique dans les années 50-60 à une politique de facilitation de l'accès au parc banalisé dans les années 80. L'habitat spécifique qui a accueilli ces mouvements de population s'est donc développé surtout pendant les années de la croissance économique. La période de crise qui a suivi s'est caractérisée par une critique de cet habitat, d'ailleurs moins pour des considérations sur le principe de spécificité que pour son échec dans le projet de société que le développement socio-économique global laissait espérer, échec d'autant plus visible que les processus conduisant de plus en plus de personnes sur ses marges, sont mieux repérés et leur caractère durable reconnu.

La nécessité d'infléchir le cours de cette évolution et de trouver des solutions nouvelles hérite donc de la critique des modèles antérieurs. Si ces derniers devaient simplement être adaptés au nouveau contexte, il n'y aurait au fond qu'une fuite en avant. Or le facteur fondamental que constituent les capacités du financement public est de plus en plus réduit.

Une inflexion qui se fonde sur les acquis qui ont motivé la réforme de 1977, notamment l'idée qu'il est plus efficace et plus économique d'unifier la production (en termes de qualité, de financement, de normes...), quitte à intervenir auprès des occupants que le niveau rehaussé de la qualité aura rendus insolubles. Cette volonté des pouvoirs publics de mieux dépenser pousse également les organismes HLM à prioriser leurs actions et à effectuer des choix, qui seront bien souvent faits au détriment des plus démunis. En effet, une telle orientation devait inciter à produire à moindre coût pour pouvoir produire assez et, à terme, pour tous.

Or, ce que les maîtres d'ouvrages, qui ne sont pas 'que' des philanthropes n'ont pas fait en la matière pour leur production normale (s'ils pouvaient réduire leurs coûts de production à qualité égale, ils auraient assaini leurs finances depuis longtemps), ils ne risquent certainement pas de le réaliser pour des populations dont ils ont plutôt pris l'habitude de se défier.

Aussi cette maîtrise des coûts ne se concevra que sur la base d'une réduction de la qualité, autrement dit la production d'un habitat à normes réduites (même si le logement social classique affiche des normes élevées, d'ailleurs souvent critiquées et dénoncées par les organismes HLM comme une des sources de leurs difficultés, il n'en demeure pas moins 'la norme'), celui-là même qui est tant décrié. Ainsi, après un détour par la critique du logement spécifique des années 50 à 70, on aboutit à la conception d'un habitat en deçà des normes, mais par le biais d'une injonction nouvelle à savoir la maîtrise des coûts. Il ne s'agit plus de produire 'moins bien' pour des populations moins bien placées dans l'échelle sociale, mais de produire moins cher parce que les possibilités financières sont limitées. Ce sont les termes mêmes du débat qui sont décalés par rapport aux enjeux fondamentaux.

Dans cette dernière période où il n'y a pas de nouvelle formule mise en place, le traitement de la question du logement des plus démunis se réduit à la gestion des structures existantes dont les plus symboliques sont alors les cités de transit. Cette période de transition qui finira par relancer de nouvelles formules spécifiques l'est aussi pour les structures existantes : elles sont en effet prises entre la période qui les a vu naître, se consolider et se réglementer et celle qui les verra renaître sous d'autres formes et d'autres dénominations, dans une phase de réforme et de renouvellement des politiques du logement qui s'ouvre par l'annonce de l'imminence de leur disparition à travers l'unification de l'offre de logements sociaux autour du logement HLM unique.

La thématique de la transition y est encore à travers le principe même des formes d'habitat spécifique programmées pour quelques années, avec l'objectif affirmé de faire transiter des populations d'un habitat précaire vers cet habitat social 'normal' et de disparaître une fois cette mission accomplie. Si elles ont perduré plus que prévu, c'est que leur mission transitoire s'est transformée en logement définitif pour certains ménages, créant petit à petit un écart entre le rôle fondateur assigné et la réalité de leur fonctionnement. Les problèmes de gestion et de maintien ou l'alternative de reloger les occupants pour procéder à leur démolition font apparaître symboliquement ces structures comme l'équivalent des nouveaux bidonvilles.

Les termes dans lesquels elles sont appréhendées renvoient bien aux processus qui ont marqué la lutte contre les bidonvilles : un habitat spécifique abritant des populations démunies ne trouvant pas dans le marché normal des logements adaptés à leurs moyens et leurs besoins, un habitat hors-normes et un prétexte d'aménagement (comme auparavant les opérations de rénovation urbaine) à savoir la réhabilitation de l'habitat ancien d'un côté et de l'autre, les projets d'aménagement développés par les différentes municipalités qui portent ces 'enclaves' comme autant de tares dans une économie désormais acquise aux lois de l'imagerie avant-gardiste et socialement correcte.

Les nouveaux moyens d'intervention mis en place dès lors (de manière compensatoire ?) dans le but de

favoriser l'accès ou le maintien des populations défavorisées dans le patrimoine ancien en réhabilitation comme la procédure d'OPAH (1977) et bien plus tard les PST (1989) s'avèrent pour cet objectif social d'une efficacité limitée, inscrite dans le principe même de ces procédures à savoir l'incitation de propriétaires bailleurs privés à conventionner leur patrimoine, par l'octroi de subventions de moins en moins attrayantes.

Mais depuis le début des années 90, on est revenu à une politique de production, spécifique dans sa destination mais banalisée dans sa forme avec le PLA-insertion et le PLA-très social.

Si l'on appréhende ce type de production comme un avatar, le dernier en date, de l'offre spécifique alors la rupture qu'elle annonce peut-elle se lire comme l'aveu d'une contribution antérieure des pouvoirs publics au développement de la ségrégation urbaine dans le logement, composante la plus visible des phénomènes d'exclusion mais aussi lieu privilégié d'exercice de la solidarité nationale au travers du contrôle de son financement et de sa réglementation par l'Etat ?

3- Le logement spécifique, une contribution publique à la ségrégation urbaine ?

La mise en place à partir du milieu des années 50 d'un secteur du logement social performant, à la mesure des besoins, avait permis d'une part de passer de l'expérimentation au développement et à l'institution d'un véritable secteur social dans le logement, et d'autre part d'offrir un cadre d'expérimentation sans précédent.

L'importance et l'urgence des besoins cautionnaient plus ou moins la mise en oeuvre de 'solutions' et de choix parfois contestés après coup.

C'est dans ce contexte que prirent place des interrogations sur le niveau de la qualité voire la nature de l'offre publique de logements confrontée à une pénurie généralisée. De ces interrogations va émerger l'idée de concevoir le logement en fonction de ses futurs bénéficiaires et d'en adapter à ce titre l'ensemble des caractéristiques.

Constituant une véritable matrice de l'intervention publique dans le logement, l'application de règles minutieusement élaborées (sur les prix plafond, les normes de construction, les localisations, les bénéficiaires...) fera correspondre à chaque type de financement une forme particulière d'habitat et une catégorie de population. De là à y voir une apologie de la différenciation socio-résidentielle par les pouvoirs publics, ceux-là mêmes qui sont censés garantir le droit et l'égalité de tous, il n'y a qu'un pas.

En réalité, on assiste à la reproduction du modèle de marché dans le logement social lui-même, à savoir que ceux qui ne rentrent pas dans les circuits normaux doivent être traités à part, à la marge, à travers des procédures spécifiques : à populations spécifiques, traitements spécifiques et logements spécifiques.

De la figure du 'sinistré de guerre' des années 50 aux 'familles lourdes' et autres 'exclus'^{note230} des années 90 en passant par les 'inadaptés sociaux' des années 60 et 70, c'est en réalité toutes les figures du rapport que la société entretient avec ses marges qui se déclinent. Ce rapport, qui s'écrit d'abord en termes de contrôles^{note231}, trouve dans la réflexion institutionnelle sur la règle et la norme applicables à ce logement spécialisé le lieu de son expression la plus lisible^{note232}. Mais les contributions à ce débat ne se limitent pas à celles des institutions publiques comme les travaux des différentes commissions 'Logement' dans le cadre des travaux du Commissariat général au Plan.

La plupart des acteurs et singulièrement ceux impliqués auprès des plus démunis l'ont en effet également nourri de leurs réflexions, souvent traductions directes de leurs revendications ou de leurs propositions. Rompus aux négociations avec les pouvoirs publics dont ils mesurent toute la réticence à s'engager sur ce terrain, ces acteurs (souvent associatifs) ont intégré, de fait, les contraintes et normes qui peuvent leur permettre d'emporter l'adhésion des acteurs publics.

Certains ont ainsi développé toute une réflexion sur l'adaptation de l'habitat^{note233} qui a d'ailleurs parfois plutôt des allures d'adaptation des individus à l'habitat ou plus précisément au mode d'habiter 'normal'. Même si ces conceptions ne sont pas toujours explicitées et formalisées, elles se manifestent néanmoins dans leurs pratiques, leurs logiques et leurs stratégies. C'est donc par le biais de ces pratiques que l'on peut appréhender, au-delà des logiques d'intervention bien souvent opportunistes, le mode de fonctionnement et de régulation du système d'acteurs ; des acteurs qui, au nom parfois de principes (intégrer ces populations et leur redonner leur dignité) violés par les pratiques en vigueur, furent les principaux promoteurs d'un type de logement stigmatisant et excluant.

Les diverses mesures prises dans ce sens ou les outils expérimentés, du fait d'une spécificité à chaque fois réaffirmée, n'ont jamais réellement abouti à la promotion d'un parc unifié ni même conséquent, contrairement à la cible sociale, à savoir les plus démunis, qui est restée relativement constante.

Mais comment expliquer la faiblesse des résultats (d'autant qu'il s'agit de normes réduites) devant une telle diversité de solutions proposées, la capacité technique et les moyens disponibles ? En fait, les systèmes locaux chargés de la mise en oeuvre n'ont jamais réellement porté cette politique, que ce soit dans la relation Etat/collectivités locales dans un premier temps ou dans les négociations locales entre acteurs institutionnels et opérateurs au moment de la mise en oeuvre sur le terrain.

L'explication par la nature du produit ou des populations n'est pas satisfaisante. C'est plutôt l'analyse du fonctionnement du système d'acteurs chargés de les mettre en oeuvre qui peut permettre de comprendre pourquoi les diverses solutions, même mauvaises, n'ont jamais été réellement mises en oeuvre comme prévu dans les programmes d'objectifs qui les ont encadrées.

L'ensemble de ces formes de logements relève d'une même matrice où la spécificité du logement est basée sur le principe de son adaptation à des populations dont l'accès au logement n'a pu être assuré même dans le parc public, du fait des capacités limitées de ce dernier et aussi de l'inaptitude supposée de cette population à habiter, du moins dans l'immédiat, un logement 'normal'.

Cette inaptitude supposée fonde directement une hiérarchisation des types d'habitat dont le rôle est d'assurer le passage progressif vers un habitat normal, sous réserve d'acquisition d'une sociabilité et d'intégration d'un mode de vie normal.

Les effets d'une telle conception se mesurent bien évidemment en termes d'offre de logement aux populations défavorisées, mais également en termes de dynamique du parc, d'effet de structure et d'image dont l'importance sur le fonctionnement des marchés locaux n'est plus à démontrer. Inadapté, soumis à des dysfonctionnements et à une désaffection jamais démentis, ce parc, malgré la réponse par défaut qu'il apportait aux populations concernées, a souvent été mis à l'index et subi des évolutions et remises en cause majeures (destruction, rénovation, réhabilitation, résorption) qui, si elles ont permis de remédier aux difficultés de fonctionnement imputées à leur présence, n'ont fait que déplacer le vrai problème qui est de loger les plus démunis. Ces transformations revenaient en effet généralement à réduire l'offre spécifique sans que l'alternative (l'accès au parc normal) soit une réalité pour les plus démunis.

Ces deux mouvements (destruction et raréfaction de l'offre, augmentation de la demande) se combinent pour donner lieu à des dynamiques socio-résidentielles d'autant plus complexes que la segmentation plus ou moins rigide du parc limite les relogements possibles et donc nécessite le développement de solutions alternatives qui se traduisent essentiellement en termes de mutations du parc existant et notamment de sa frange la plus inconfortable. Or, les pesanteurs de ce parc, qui secrètent justement cette non-satisfaction ne peuvent être levées sans une action d'envergure de nature politique, réglementaire et collective. La mobilisation des acteurs locaux susceptibles de porter ces actions est donc déterminante.

Là où elle s'est fait entendre, cette mobilisation a généralement amené des configurations particulières de

réponses aux demandes ou besoins des plus démunis. L'engagement plus ou moins fort de la société locale dépend certes de l'acuité du problème, mais elle dépend également de la nature de ses acteurs, de leurs histoires et de leurs structurations (stratégies, rapports de force, idéologies...). Une des traductions pertinentes du fonctionnement de ce système d'acteurs dans notre approche se trouve dans les modalités de définition et de réalisation des trajectoires résidentielles des populations cibles.

Section II : Logiques de spatialisation et trajectoires résidentielles dans l'agglomération lyonnaise

La multiplicité des mesures réglementaires relatives au logement spécifique, leur obsolescence rapide suite à la dénonciation de leur inefficacité sociale ou des difficultés de mise en oeuvre... n'ont généré qu'un parc hétérogène mais dont l'appréhension dans une conception élargie révèle, aussi bien au niveau national que sur le terrain local, l'existence d'un segment résidentiel infra-social, dont l'importance quantitative variable mais généralement faible est compensée par une forte efficacité symbolique dans le jeu des représentations urbaines.

La problématique de son inscription territoriale trouve un fondement dans la division sociale de l'espace urbain qui tend à se perpétuer sous le poids et l'inertie des structures socio-spatiales plus ou moins renforcés par des politiques sélectives. Le choix de la localisation constitue en effet un élément fondamental qui prédétermine à la fois les conditions de production des logements et fixe pour une part les modalités de leur évolution. Ce choix est l'objet d'un consensus qui nécessite de l'analyser comme un processus de territorialisation et donc d'en interroger, au-delà des effets de localisation, les compromis fondateurs.

La dynamique des territoires ségrégués est ponctuée de moments forts de passage, de basculement d'une situation à une autre, alimentés par le renouvellement et la transformation de l'offre de logement spécifique. Elle va donc se faire, suivant le postulat d'une équivalence symbolique entre statut social et position spatiale, entre certaines populations et un certain type de logement, sur les secteurs en voie de dévalorisation (spécialisation latente) ou engagés de longue date dans un tel processus (spécialisation patente). Pour les populations concernées, ces transformations tracent les lignes quelquefois inéluctables de trajectoires résidentielles collectives.

Dans cette problématique d'articulation des territoires avec les populations, se définissant et se désignant mutuellement, les effets de la présence de ce type de logement dévalorisé dépendent non de la taille des programmes mais de leur impact symbolique en tant que révélateurs de groupes identifiés et porteurs de certaines représentations. Les réactions négatives de l'environnement social se traduisent alors généralement par le renforcement du sentiment de marginalisation de ces espaces avec une délimitation d'autant plus stigmatisante que les frontières et obstacles physiques sont souvent difficiles à franchir.

Au-delà des effets de représentations bien réels mais dont les fondements renvoient à des éléments particuliers inscrits dans l'histoire du site (notamment ces frontières physiques naturelles ou urbaines) et que les effets de représentation sociale peuvent dépasser ou au contraire entretenir même au-delà de leur disparition, comment expliquer alors les choix d'implantation ? La question des rapports que ces programmes entretiennent avec les espaces environnants 'normaux' s'éclaire des modalités mêmes de ces choix.

En effet, la remise en cause de la présence des formes d'habitat déqualifiées et donc des populations défavorisées qui les occupent se pose généralement à partir du moment où les processus de filtrage/recyclage leur donnent une certaine visibilité par la constitution de véritables parcs spécifiques. Ces parcs prennent des formes différentes selon qu'ils résultent d'une procédure publique d'aménagement et constituent une 'enclave isolée' (sur le modèle du programme de cité de transit) ou d'un processus plus long relevant de la tolérance du système politique local face à une inscription spatiale réelle dans le tissu urbain avec des effets (dé)structurants (sur le modèle du bidonville).

Pour la majorité de ces populations cette situation n'est pourtant pas une étape mais un état, qu'un ensemble de mécanismes socio-politiques, économiques et aussi symboliques contribuent à maintenir, ici ou ailleurs, mais toujours sur des espaces de relégation.

Comment repérer l'offre de logements spécifiques (et du même coup les populations défavorisées) dans la ville ? Celles-ci ont-elles des ancrages territoriaux forts ou au contraire sont-elles instables, mobiles ? Quelle mobilité, suivant quelles trajectoires ?

On ne peut repérer et analyser ces espaces que dans la dynamique globale de l'agglomération, une approche sectorielle contenant non seulement le risque d'une légitimation par la construction *a posteriori* d'une logique propre mais surtout le risque tautologique de l'explication causale interne.

L'action de l'Etat dans les années 60, dans le domaine du logement, a beaucoup consisté en la mise en place de programmes de constructions spécifiques multiples (HLM à normes réduites pour les familles, cités de transit pour celles qui ne peuvent aller en HLM, foyers pour les isolés et les célibataires...) ; un ensemble disparate et une action plus ou moins désordonnée sans grande cohérence, nécessité et entretenue par la lutte contre les bidonvilles qui s'engage alors. Deux modes de repérage de cet objet vont être mis en branle :

- un repérage intrinsèque, à partir du 'mauvais logement' plus ou moins objectivement appréhendé ;
- à partir des populations à faibles revenus ou présentant des difficultés d'accès au parc 'normal'.

En somme une entrée par le contenu et une autre par le contenant. La volonté politique, soutenue par une imagination administrative avide de résultats et de quantifications, tente ainsi de cerner le mal logement de tous les côtés si ce n'est de toutes les manières.

Cet engagement est à la mesure de la multiplicité (plus que de la finesse) des spécificités qui ont entouré le logement des plus démunis depuis qu'il est formellement inscrit sur les agendas politiques mais il est inversement proportionnel à l'engagement réel dans la mise en oeuvre des projets élaborés. Pourtant, entre cette réticence générale et les quelques réalisations qui se font, il y a un espace réglementaire qui définit fortement les contours de cette spécificité à travers une multitude de mesures, d'instruments et de dispositifs ; en la référant toujours au logement HLM érigé comme norme et référence de la production de logement.

Dans le cadre des conceptions promotionnelles de la mobilité socio-résidentielle, les formes d'habitat déqualifiées qui résultent de ces mesures spécifiques sont censées constituer une étape dans le parcours résidentiel des ménages. Mais il est évident qu'elles sont aussi commandées par la nécessité pour les pouvoirs publics de faire face à l'urgence et à la pénurie pour atteindre le niveau de production nécessaire à la satisfaction à terme des besoins de la population tout entière.

Ainsi, entre dispersion et regroupement, le paysage de la répartition des populations défavorisées, saisi partiellement dans celle du logement spécifique, est complexe et son explication relève tout autant d'une immobilité forcée (assignation) que d'une mobilité subie (relégation)^{note234}.

Sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, quelle traduction spatiale et résidentielle peut-on voir de ces processus ?

I- Transcription spatiale des processus de marginalisation du logement spécifique

Une approche double (spatialisée et stratégique institutionnelle) de ces dynamiques et des pratiques des acteurs-producteurs peut être faite suivant trois modes de spatialisation que le logement spécifique a connus dans l'agglomération lyonnaise et qui apparaissent chacun comme un mode de gestion institutionnelle des identités des populations en question.

Le premier mode de spatialisation, qui correspond aux premières expérimentations au sortir de la guerre, consiste en un regroupement plus ou moins indifférencié de ces structures dans la périphérie lyonnaise, suivant les lignes de forces des structures spontanées (bidonvilles, habitat insalubre, taudis...). Il s'agit donc d'un **modèle 'concentrationnaire'**, de regroupement ou d'enfermement qui se développe jusqu'au début des années 60.

Les pratiques des acteurs sont alors dominées par la pénurie et l'urgence. Dans la politique de logement social qui se met en place, on essaie de répondre d'abord à la pénurie qui touche une grande partie de la société et d'abord les couches moyennes. Le problème des plus démunis, occulté, est traité à la marge, et seulement sur injonction forte de l'Etat. L'initiative locale, essentiellement portée par les acteurs associatifs dans le cadre des mouvements d'opinion autour des conditions de logement dont l'archétype est le mouvement Emmaüs de l'Abbé Pierre et localement le mouvement PACT, trouve un appui auprès des acteurs directement interpellés par ces problèmes notamment les employeurs d'une main-d'oeuvre étrangère écartée du marché du logement (Rhodiacéta, RVI, Rhône-Poulenc...), les services de l'Etat dans leur rôle de garant de la solidarité nationale en charge notamment du relogement dans les grandes opérations d'urbanisme.

Des années 60 au début des années 80, on assiste à un renforcement du modèle précédent : à la présence structurelle (présence d'un habitat spécifique antérieurement aux dynamiques de politique de logement social en question) vient s'ajouter un flux nouveau lié aux processus de rénovation des centres-villes dont la gentrification pousse la population à faibles ressources vers les seules structures de relogement accessibles dans un contexte de marché tendu (sachant que cette population éprouve des difficultés quel que soit l'état du marché). Il s'agit là d'un **modèle centrifuge** ou modèle de **desserrement**.

Les stratégies et pratiques y sont dominées par les dispositifs du développement urbain (rénovation urbaine, résorption de l'habitat insalubre, ZUP...). Le desserrement et le rejet des populations les moins solvables vers les structures spécifiques, le plus souvent en périphérie, apparaissent comme une conséquence 'inéluçtable' d'un développement urbain nécessaire ; la seule prise en compte des populations déplacées réside dans l'argumentation (symbolique de l'ensemble des actions postulant de la recherche d'une adaptation du logement aux plus démunis) sur les taux d'effort comparés : il s'agit d'assurer des loyers accessibles, du même ordre que ceux des logements antérieurement occupés. Les autres caractéristiques urbaines, sociales, environnementales qui font la valeur d'usage du logement ne sont guère considérées.

Ce consensus participe d'une approche plus générale qui en réfère aux principes du fonctionnalisme ambiant des années 50, et permet au système local de légitimer les processus de recomposition socio-spatiale et de relégation. Le logement spécifique et sa législation sont un outil parmi d'autres au service de la volonté politique des acteurs de l'agglomération. Les processus de métropolisation en germe se traduisent dans divers documents d'urbanisme et dispositifs opérationnels : affinage du centre-ville, spécialisation fonctionnelle tertiaire, valorisation de l'image de la ville...

Les opérations de régénération du centre, première étape de ce processus de desserrement, permettent de saisir le fil qui va de l'insalubrité rencontrée au centre des villes à celle qui se met en place dans leurs périphéries. Alors que l'insalubrité dans les centres villes s'inscrit généralement dans un processus historique d'obsolescence du bâti conjugué à une forme urbaine (rues étroites, cours exiguës...) et une occupation denses qui se retrouvent en décalage par rapport aux normes contemporaines, l'insalubrité que l'on retrouve le plus

souvent en périphérie se révèle découler plus des modalités intrinsèques de conception et de réalisation des habitations que d'une quelconque obsolescence naturelle. Comme en témoigne la rapidité de passage de ces habitations de l'état 'neuf' à celui d'insalubre, il s'agit en fait de véritables taudis en puissance dès leur édification.

Les années 80-90 sont le lieu de la remise en cause des enclaves et d'un retour vers le centre des populations en mal d'insertion autant que de logement. C'est le **modèle d'insertion urbaine ou de mixité**. Les problématiques développées sont celles de l'exclusion/insertion, de la connaissance de la (nouvelle) pauvreté, dans un contexte de ralentissement de la croissance urbaine et de recomposition des espaces urbanisés. L'approche globale prônée dans les attendus de la politique de la ville lie habitat, urbanité et citoyenneté. Un consensus se fait autour de la nécessité de trouver des solutions non plus à la marge, mais par la mise en place de véritables politiques publiques de logement en faveur des populations défavorisées. On voit ainsi d'une part la politique du logement social se reformuler autour de la problématique de l'habitat adapté et d'autre part se recomposer le système d'acteurs, et en son sein se réorganiser les positionnements et les stratégies des différents intervenants. C'est en même temps la consécration d'un processus long de désengagement de l'Etat de la politique du logement social et de son recentrage sur le traitement du logement des plus démunis. Ce déplacement révèle le déplacement des enjeux et l'importance du problème du logement des populations défavorisées dans la société française.

Aujourd'hui dans l'agglomération lyonnaise, la situation du logement des populations défavorisées se répartit entre :

- un parc de logements spécifiques (PSR, PLR, CT...) en reconversion, reprise, revalorisation, remobilisation ... constituant le stock dont l'évolution a été retracée,
- une offre récente de logements très sociaux (PLAi, Plats) en développement constituant un flux alimentant l'offre en direction des plus démunis.

En termes de localisation, le stock résulte des politiques consécutives qui l'ont constitué et qui laissent par son biais leurs traces dans l'espace urbain. Il se caractérise par une relative dispersion sans ligne de force sauf une relative excentricité.

Le flux récent illustre quant à lui les orientations des politiques actuelles d'insertion urbaine et sociale avec une tendance accrue à la recentralisation en général, et en particulier une tendance à la spécialisation de certains secteurs. C'est cette spécialisation sectorielle qui risque d'être interprétée comme une reconstitution de zones spécifiques au centre car malgré leur faiblesse quantitative, ces produits-logements participent de la production de la ville.

L'évolution structurelle de cette offre n'étant pas pour autant pas suffisante pour saisir la nature des recompositions que cette offre peut induire dans le paysage urbain, on peut tenter de l'approcher à travers les rapports sociaux conflictuels qui médiatisent ces recompositions et dont les enjeux sont :

- pour les populations, les enjeux de l'occupation et de l'appropriation d'un espace de vie, d'un territoire,
- pour les acteurs, ceux de la production, de l'affectation et de la gestion des espaces urbains.

Dans cette rencontre entre populations et acteurs institutionnels, c'est souvent la médiation du territoire qui permet voire impose la mise en cohérence des différentes orientations et par là même, un compromis minimum censé réguler les rapports entre ces différents acteurs impliqués. C'est en effet à cette interface que se décident et se dessinent les lieux de l'exclusion et de la relégation des populations défavorisées.

Les espaces de relégation constitués par la présence de ces logements ont fait l'objet de procédures de rattrapage initiées par les pouvoirs publics et qui ont eu pour effet de les soustraire partiellement à une marginalisation urbanistique et sociale. Mais sur le plan symbolique et dans les représentations, ces espaces ont été replacés dans une nouvelle forme de marginalité que la politique de la ville a entérinée en les mobilisant comme supports et marqueurs de son action : quartiers en développement social, ZRU, ZUS...

L'observation historique trouve dans ce genre de retour de balancier une illustration de sa capacité de dévoilement :

'Mettons un calque sur les quartiers où ont existé des bidonvilles ou des cités de transit, voyons où l'on a installé leurs anciens habitants et nous retrouverons les sites prioritaires de la politique de la ville'note235.

II- Les trajectoires résidentielles ou le mythe de la promotion socio-résidentielle

Quelles ont été les modalités de production de ce parc spécifique, d'accès des populations défavorisées à ce parc mais également de sortie vers le parc 'normal', autrement dit quelle dynamique résidentielle cette offre a-t-elle permise, quelle régulation nouvelle ou quelles transformations elle a introduit dans le système local de l'habitat ? Là aussi, il s'agit de retrouver dans les fondements de l'action publique des éléments susceptibles d'éclairer la posture générale quant à la mobilité résidentielle des populations bénéficiaires de logements spécifiques explicitement inscrits dans une chaîne aboutissant à un logement définitif 'normal'.

Ces conceptions sont traversées de part en part par la notion de promotion par l'habitat qui aujourd'hui encore sous-tend de manière implicite l'action publique. Au-delà de l'interprétation particulière que chaque acteur peut en faire, elle renvoie fondamentalement aux principes du transit qui, du logement d'urgence au logement normal, est censé offrir à l'individu les moyens d'un parcours résidentiel 'rationnel'. Non seulement le voeu secret de socialiser par rapport au type dominant est toujours latent, mais l'idée de l'inadaptation même à un mode d'habiter 'normal' se laisse entrevoir, dévoilant une sorte de projet social cohésif dont cet habitat serait le vecteur.

Intégrer des populations en marge de la société ne peut se faire d'un tenant. En effet le modèle social promotionnel qui se généralise dans les années de croissance sert de référence : si l'ensemble social et ses composantes accèdent progressivement aux différentes marches de l'accomplissement du bien-être, il en sera de même ailleurs et encore plus pour ceux qui sont au bas de l'échelle sociale.

L'analyse des conditions d'attribution des logements très sociaux est pourtant à cet égard symptomatique du décalage de fond entre les situations objectives des demandeurs et les critères de sélection des bailleurs : ceux-ci favorisent en effet les candidats dont le profil et le mode d'habiter se rapprochent le plus de la 'norme' et non ceux qui rencontrent le plus de difficultés d'accès. Ces pratiques relancent le débat sur la définition et la finalité de cet habitat adapté, en principe destiné à des populations cibles caractérisées par leurs difficultés d'accès au logement ; et font voir à l'oeuvre les germes d'une fragmentation à l'intérieur même de cette offre spécifique, polarisée vers le haut par les populations défavorisées 'sociables' (ne connaissant de difficultés autres que financières) et vers le bas par les populations défavorisées 'asociales' (dont l'insolvabilité se double de handicaps divers relatifs aux moeurs ou au mode de vie).

Ainsi, c'est dans le décalage permanent entre norme et marge, normalité et spécificité, que se définissent les attitudes des différents acteurs. La position de principe institutionnelle qui nourrit ce décalage par une conception et une production continues de formes différenciées de logements, procède de l'idéologie de la croissance qui a marqué la reconstruction et les 30 glorieuses et qui s'est accompagnée d'un mouvement massif de promotion sociale et résidentielle. Avant même que ce modèle de promotion ne tombe en panne, certaines populations étaient déjà en marge de ce mouvement général, oubliées de la croissance et des efforts publics.

Au début des années 70, le livre de René Lenoir^{note236} 'révèle' à la France ses exclus et marque le renouveau de la question de l'exclusion. Les processus qui la génèrent, au-delà des aléas de la croissance, s'avèrent structurels. Dans le cadre des théories explicatives des situations de pauvreté, on assiste à l'émergence d'une approche structurelle intégrant l'environnement socio-spatial dans son analyse, en opposition à la thèse culturaliste enfermant l'analyse dans des facteurs internes, inhérents aux individus et aux groupes concernés.

La nécessité qui en découle de dépasser une approche sectorielle et un traitement ponctuel et marginal de cette question coïncide avec une inflexion forte du recentrage de l'action de l'Etat sur le 'très social' et permet au problème du logement des populations défavorisées de se positionner au sein des politiques publiques avec plus de légitimité. La réduction du social à l'urbain opère particulièrement bien ici : l'exclusion par le logement est certainement une des formes les plus visibles et les plus symboliques de la crise urbaine.

A nouveau au début des années 1990, la problématique de l'adaptation est relancée, mais cette fois-ci sur la base de contraintes financières et budgétaires à gérer (nécessité de maîtriser les dépenses publiques, dépenser moins et mieux, nécessité d'équilibre de gestion des bailleurs sociaux, crise des finances locales...) qui tendent à se substituer aux principes des années 50 et 60 fondés sur des considérations sociales et morales.

La thématique de la conception du logement adapté (logement abordable, décent, accessible...) apparaît donc comme une constante de l'analyse du logement des plus démunis, mais une constante dont la traduction en produits-logements recouvre une certaine diversité, essentiellement articulée autour de la définition de normes et de caractéristiques inférieures à celles du logement HLM ordinaire.

Le mouvement général d'élévation des normes et des exigences en matière de logement tout au long de ce demi-siècle a eu une incidence sur la structure même du parc global et sur les modalités de régulation de l'offre et de la demande. Deux conséquences principales accompagnant les processus de polarisation de ce parc peuvent être relevées^{note237} :

- le déclassement vers le bas des logements qui ne répondent plus aux besoins des populations 'normales' leur permet d'assurer une fonction régulatrice à travers les processus de démolition-reconstruction ou alors d'accueillir les populations les plus démunies qui ne trouvent pas de solutions ailleurs.
- le reclassement des autres formes de logement vers le haut, qui assurent à travers les mouvements d'accession et de mobilité interne une certaine fluidité du marché et son adaptation progressive à la nouvelle configuration.

C'est cette forme première de polarisation du parc qui va instituer une coupure symbolique forte entre les exclus du logement, les déclassés, et les autres populations prises dans le mouvement brownien de promotion socio-résidentielle généralisée qui va caractériser les trente glorieuses. La réalité urbaine de cette coupure est cependant moins évidente à saisir car les mouvements de recompositions socio-spatiales qui accompagnent ces années de croissance et d'expansion économique affectent l'ensemble de l'espace urbain et ne laissent aux

dynamiques résiduelles spécifiques qu'un faible statut explicatif. Pourtant, l'évolution de la place de ces exclus dans le paysage local tout comme son corollaire inverse à savoir les territoires privilégiés, peut apporter un éclairage complémentaire aux formes majoritaires et dominantes d'analyse de ces dynamiques.

En effet, dans le cadre d'une analyse de la production urbaine et des dynamiques intra-urbaines, ces deux extrêmes dans l'ordre de la hiérarchie urbaine apparaissent comme des lieux d'observation privilégiés si l'on accepte l'hypothèse qu'entre ces deux, la grande masse socio-spatiale 'moyenne' est plutôt le lieu de micro-recompositions^{note238} et dans une approche globale, un lieu de reproduction sous-tendue par de fortes inerties sociales.

La question qui se pose est alors de savoir si l'on peut saisir, dans le mouvement de gentryfication des centres anciens d'une part et d'assignation résidentielle des couches défavorisées d'autre part, des éléments d'une polarisation forte et durable de l'espace résidentiel ? Des éléments oscillant entre ces deux extrêmes viennent tempérer cette vision dichotomique avec dans certains cas l'expression de résistances des populations aux tentatives de déplacement et dans d'autres au contraire, l'insuffisance de l'offre spécifique face à une attente importante.

La problématique de la mobilité résidentielle spatiale se réfère ici non pas à la mobilité appréhendée au niveau de l'individu et à ses choix particuliers, mais aux déterminants fondamentaux qui structurent les possibilités de choix des différentes composantes sociales. Pour les plus démunis, l'offre spécifique représente le noyau dur à partir duquel et par rapport auquel peuvent se mesurer les diverses manifestations de cette mobilité.

Ces populations n'ont pas de réelles stratégies de localisation ou tout au moins pas de stratégie active. Le champ des possibles leur est en effet limité par la faiblesse de l'offre accessible plus que par la faiblesse de leurs ressources. Leurs stratégies^{note239} ne trouvent dans ce cas quelque efficacité que dans les phases ultérieures, sur lesquelles elles se reportent donc : stratégies de maintien, d'appropriation, de déplacement à l'intérieur des champs ouverts, stratégies de sortie du champ par réalisation voire dépassement des exigences formulées par l'institution de contrôle... L'alternative c'est-à-dire le refus de l'assignation n'est possible et viable que lorsque des opportunités sont entrevues et préférées moyennant généralement des ajustements budgétaires, familiaux, sociaux, identitaires... qui sont autant de sacrifices et d'efforts pour échapper à une situation jugée préjudiciable à leur projet d'insertion sociale. En ce sens il y a bien quelques possibilités de contournement, de cooptations et d'arrangements divers qui peuvent être considérées comme de véritables stratégies, mais des stratégies endogènes à ce segment spécifique.

Polarisant les mouvements de recours autant que de rejet de ceux qui ne peuvent accéder au logement normal, l'habitat précaire joue à ce niveau un rôle plus que jamais opérant de régulateur (à la marge) des dynamiques résidentielles. Son développement même sommaire et limité apparaît, pour les velléitaires de la mise à distance systématique des populations démunies, comme une alternative à l'ouverture d'autres segments du parc. Ayant longtemps servi d'élément de justification a posteriori, la possibilité d'un recours massif à une telle offre spécifique pourrait désormais être rappelée et mobilisée pour contrarier toute tentative nouvelle d'intégration (l'exemple des aires aménagées pour les gens du voyage dont l'existence sur un territoire exacerbe l'intolérance, y compris des pouvoirs publics, à tout autre type de présence, montre bien que l'existence de structures spéciales est un alibi pour se dispenser de chercher à développer de nouvelles solutions).

Le développement de ces stratégies est en effet contraint par un contexte général marqué à la fois par les pratiques des acteurs et par les atermoiements réglementaires des pouvoirs publics. Le bras de fer (plutôt improbable entre ces deux types d'intervenants) dessine pour l'essentiel les formes que peut prendre la mobilité résidentielle des plus démunis.

III- Mobilité résidentielle et parc spécifique

Dans l'observation sur le long terme des agglomérations urbaines, il ressort le constat d'une segmentation croissante du parc accompagné d'un cloisonnement des filières^{note240}. Ces évolutions s'inscrivent de manière différenciée dans les territoires communaux en fonction des caractéristiques de leur parc et des processus de valorisation-dévalorisation qui le traversent, donnant aux parcs de chacun de ces territoires, une certaine tendance à la spécialisation. Ces tendances, que l'on peut constater dans l'accueil de certaines populations en lien avec la présence d'un certain type de logement, affectent de manière structurelle ces territoires car 'les villes se transforment désormais moins par adjonction de populations et d'espaces nouveaux comme c'était le cas auparavant que par modification de leur structure socio-démographique, redistribution des populations sur leur territoire et réallocation des espaces déjà urbanisés'^{note241}.

Les dynamiques résidentielles sont prises dans le même étau et ne peuvent, en l'absence d'offre nouvelle conséquente, que s'inscrire dans ces mouvements de transformation structurelle des parcs.

La traduction institutionnelle de ces dynamiques se résume donc globalement aux modalités de gestion du peuplement des différents segments du parc dont les pratiques d'attribution constituent le noyau.

Si l'on inscrit la mobilité résidentielle des plus démunis dans le cadre général du mythe de la promotion socio-résidentielle, on se rend bien compte assez rapidement que les blocages résultant du cloisonnement des filières lui laissent peu de consistance. D'ailleurs, même les mécanismes publics de rééquilibrage de ces tendances 'naturelles' du marché s'avèrent de peu de poids dans la réalisation de cette promotion. L'analyse réalisée par C. Grémion^{note242} de la réalité des pratiques d'attribution mises en regard des règles de contingentement des logements sociaux démontre que le hiatus généralement observé ne relève pas seulement d'accords plus ou moins explicites entre les différents acteurs, mais de véritables rapports de forces dont 'l'enjeu est finalement l'accédant au logement'^{note243}.

Les populations défavorisées constituent un des éléments forts de cet enjeu car elles bénéficient 'en droit', c'est-à-dire dans les textes réglementaires, du quart des logements mis en service : 25% au titre de la réservation préfectorale.

Le fichier des mal logés que ce contingent est censé aider à résorber apparaît cependant plus comme un premier lieu de relégation des candidatures des plus démunis qu'un véritable tremplin vers un logement social. Au-delà de cette situation de blocage dans laquelle est tenue la Préfecture par les acteurs chargés, en aval, de faire des propositions correspondant aux demandes recueillies, c'est l'ensemble du système d'acteurs qui, loin de simplement s'en accommoder, se sert de cette incapacité de l'Etat à faire respecter ses règles pour systématiser le renvoi à ce contingent des demandes sans pour autant autoriser une ouverture réelle de leurs parcs.

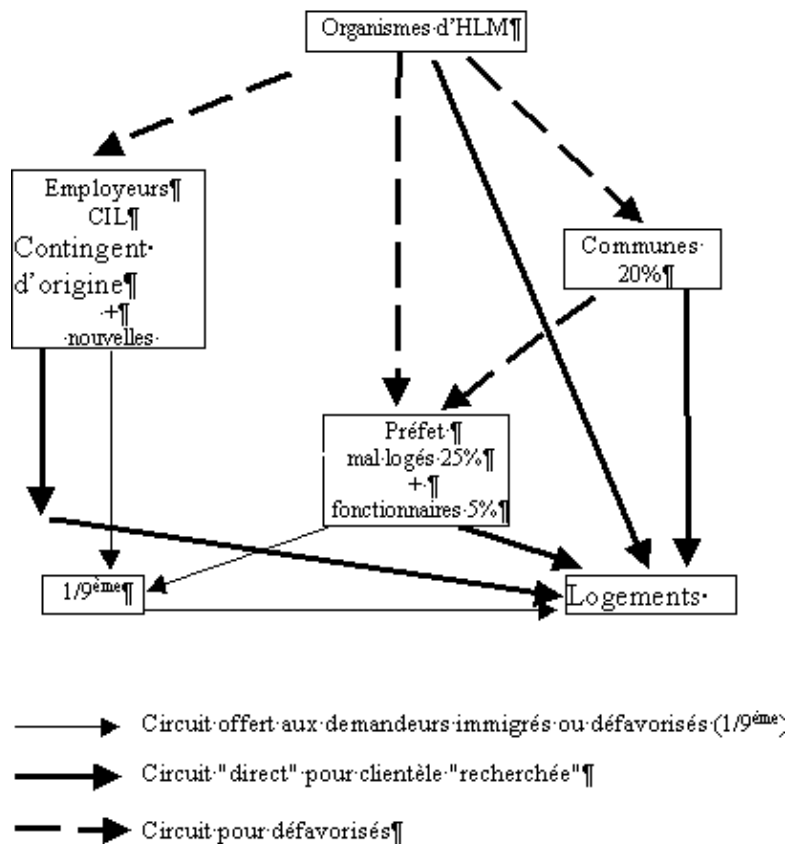


Figure n°34 : Les contingents : règles de droit et pratiques organisationnelles tiré de l'article cité.

Source : C.Grémon, art.cité, p.25

Il s'opère en fait une sélection simple de la part des organismes réservataires, dont le rebut est systématiquement adressé à la Préfecture, les cas qui n'en relèvent pas étant simplement classés sans suite. L'ensemble de ces mouvements est résumé dans un schéma simple qui traduit l'essentiel des blocages observés.

Une telle situation est à mettre en regard de l'évolution historique de la place des plus démunis dans les attributions de logements sociaux. Cette place est définie par trois grands textes dont l'inefficacité est à la mesure de la redondance. Alain Fourest en a rappelé le caractère fataliste qu'une faible volonté politique de l'Etat laisse aux acteurs locaux le soin de perpétuer²⁴⁵.

En effet, déjà en 1954 un décret du 27 mars instituait, dans les grandes agglomérations, un fichier des prioritaires et organisait l'attribution de logements sociaux au profit des personnes défavorisées, logées à titre précaire ou expulsées par décision de justice. Repris en 1971 dans le décret du 21 janvier (cf. chapitre 3), l'idée d'un fichier prioritaire des mal logés sert de base aux velléités de redéploiement d'une politique du logement plus sociale, favorisant l'accès des plus défavorisées notamment à travers des règles d'attributions revues et corrigées, touchant aussi bien les nouveaux logements que ceux devenus vacants.

En 1985, c'est dans la loi du 18 juillet dite loi Aménagement, que l'on retrouve une nouvelle offensive réglementaire en faveur de l'accès des personnes défavorisées au logement social à travers l'ouverture de l'ensemble du parc au principe de réservation préfectorale, l'institution d'un règlement départemental d'attribution définissant les modalités pratiques de répartition et d'application des réservations et l'extension des pouvoirs du Préfet allant jusqu'à la possibilité de prononcer les décisions d'attributions en lieu et place des réservataires manquant à leurs obligations en la matière.

A la fin des années 1980, les constats relevés dans la réalité des attributions et que résume le schéma ci-dessus interrogent la capacité de l'Etat à traduire dans les faits des objectifs affichés comme prioritaires dans sa politique du logement. Capacité ou volonté ? Le discours public sur le thème de la facilitation de l'accès des plus démunis à un logement revêt un caractère incantatoire dont les enjeux locaux sont le révélateur de la vacuité. Faute d'avoir su engager avec les acteurs locaux une réelle concertation sur les modalités d'application des décisions et des engagements moraux inscrits dans des textes réglementaires, les pouvoirs publics se cantonnent à une surenchère et une inflation réglementaire d'autant plus dérisoires que sur les terrains locaux, les moyens mobilisés par l'Etat sont faibles face à un 'malthusianisme local' dont participe l'ensemble des autres acteurs.

Dans les faits, la tension entre priorités divergentes se traduit dans la crispation des uns (les acteurs locaux notamment les organismes) dans une attitude de rejet systématique des candidatures des plus démunis tandis que les pouvoirs publics, à travers le Préfet, ne peuvent qu'adopter un profil bas, en engageant les dossiers sans regard sur le traitement qui leur est réservé ou encore en laissant le terrain aux acteurs associatifs dont l'activisme ne compense pas l'absence de moyens.

Sur ces positions irréconciliables, c'est la question de la légitimité de l'Etat qui est posée dans un domaine dont il est le principal financeur mais où il demeure 'dans l'incapacité d'avoir le moindre rôle quant à la réponse d'urgence aux mal logés'note246.

Si la contrainte réglementaire s'est avérée jusque là inefficace, certains suggèrent la contrainte financière dont l'efficacité n'est peut-être pas tant en cause que la légitimité, tant l'instrumentalisation de l'aide publique comme moyen de soutien structurel de l'économie du bâtiment est ancrée dans les pratiques publiques.

Ainsi, malgré un ensemble argumenté et cohérent de textes réglementaires, l'ouverture du parc social aux plus défavorisées ne s'est pas traduite dans les faits. Le rejet vers des structures spécifiques (à concurrence des capacités d'absorption de celles-ci) ou, à défaut, l'immobilisation forcée dans un habitat vétuste et inadapté va déplacer le point focal d'où l'on peut interroger les dynamiques résidentielles de ces populations qui ne s'inscrivent en effet plus dans le mouvement général qui traverse l'ensemble du territoire urbain.

La scission que l'on peut ainsi constater entre ces deux espaces de mobilités est le résultat de mécanismes de valorisation-dévalorisation foncière et immobilière qui participent de la fabrication de l'espace urbain et qui restent pour nous la matrice fondamentale des processus de ségrégation et de relégation. Le logement apparaît dans cette configuration comme le support premier et le plus visible, et symboliquement comme un élément de signalétique socio-spatiale, organisant la perception de l'espace environnant plus ou moins immédiat.

En effet, dans les mouvements de localisation des groupes sociaux dans l'espace urbain, si l'on appréhende ces groupes comme une 'multiplicité de constellations familiales [...] susceptibles de former localement des milieux, c'est-à-dire de marquer plus ou moins nettement de leur empreinte une portion de l'espace résidentiel'note247, on peut alors constater que par leurs choix, ils participent aux processus de valorisation.

Ces derniers, en contaminant l'environnement immédiat du logement et, progressivement le quartier, installent des modalités d'accès (ou les redéfinissent) à l'espace ainsi valorisé qui s'imposeront aux nouveaux candidats à cet espace. A l'inverse, les mouvements de dévalorisation des espaces ségrégués

Ces deux ordres de processus ont pour substrat et support le logement et, dans une approche globale, l'évolution du parc immobilier. Si une approche très localisée de ce parc, au niveau de l'immeuble voire du logement, peut permettre d'affiner l'observation des pratiques habitantes et des modes d'habiter, c'est l'approche globale qui nous permettra ici de saisir les contours de dynamiques elles-mêmes globalesnote248.

Dans une appréhension synthétique de cette évolution des patrimoines immobiliers et de leurs peuplements, les différentes segmentations du parc subissent des différenciations fines, qui traversent de manière

transversale les catégories elles-mêmes et imposent de reconsidérer les différenciations premières catégorielles selon trois niveaux de valeur : un parc valorisé de qualité, un parc intermédiaire de transition et un parc dévalorisé de bas de gamme²⁴⁹. A ces trois niveaux correspondent des possibilités de mobilités résidentielles : choix, transit et captivité.

Dans cette distinction, les populations défavorisées sont du côté du parc dévalorisé, inscrites dans une configuration de captivité par rapport à ce parc et dans une immobilité résidentielle forcée. Relégation dans l'habitat spécifique et fermeture des autres parcs obligent les plus démunis à mener leur carrière résidentielle au sein de ce segment et entre ses différents sous-segments, dans un déroulement et une configuration proche des carrières endogènes dans les institutions totalitaires décrites par Goffman²⁵⁰.

Si l'on peut constater avec M. Vervaecken²⁵¹ la force explicative de la notion de 'réseau' dans la circulation résidentielle, on peut se demander si le contrôle social institutionnalisé que l'Etat, les opérateurs et les logiques d'entreprises exercent sur l'affectation de l'espace cède réellement du terrain devant l'émergence de pratiques liées à l'existence de 'réseaux sociaux', du moins dans le cas du segment et des populations qui nous occupe.

Dans cette dynamique interne, deux motifs principaux interviennent : un motif 'endogène' relevant de considérations relatives au ménage, à ses stratégies et à son évolution dans l'espace social ; un motif 'exogène' relevant de considérations d'ordre plus général, notamment de prescriptions relatives aux transformations urbaines imposant un relogement des occupants de logements à démolir.

Le premier cas de figure dénote de la possibilité, même infime, laissée aux populations de s'engager ou simplement d'envisager des stratégies de localisation dont l'horizon peut être de rejoindre le parc 'normal', objectif inscrit dans la logique de promotion même dont elles sont exclues. A cet égard, toute manifestation de volonté d'émancipation, qui peut être interprétée (par le reste de la société et en particulier par les organismes attributaires) comme une expression de cette faculté d'habiter 'normalement', apparaît comme un élément de stratégie.

Lorsque, dans le deuxième cas, se pose la question de la destruction d'un type de logement insalubre ou faisant obstacle à une opération d'urbanisme, se pose la question du relogement des populations en place. Là aussi deux préalables sont généralement fixés au relogement en logement social 'normal' : l'aptitude à vivre dans un habitat normal, éventuellement appréciée à travers une enquête sociale et d'autres critères plus ou moins objectifs et l'existence effective, en aval, de logements susceptibles être attribués aux demandeurs.

Dans les deux cas, la dynamique résidentielle des plus démunis suit deux filières :

- soit à l'intérieur du segment spécifique de départ (logement spécifique traditionnel ou institutionnel) et dans ce cas elle suit les lignes de force des territoires de relégation ainsi que les transformations qui y ont cours ;
- soit hors de ce segment et dans ce cas elle rencontre comme principal filtre les procédures d'attribution des logements sociaux qui constituent la principale voie de sortie, le parc privé les renvoyant systématiquement vers les formes traditionnelles du logement spécifique.

Les contraintes qui se posent à ces deux formes sont différentes dans leurs manifestations mais les trajectoires sont dans tous les cas tributaires de l'encadrement réglementaire qui seul peut permettre de pallier les excès du marché libre. Cet encadrement n'est toutefois pas une obligation de résultat et l'on peut même y trouver la source d'effets pervers allant à l'encontre des orientations de départ. Il permet d'afficher formellement la

volonté de l'Etat d'assurer sa responsabilité. La définition des conditions d'attribution en est l'instrument principal. Mais il est bien certain que c'est le système local en charge de la mise en oeuvre de ces règles qui décide en dernière instance de leur efficacité.

Or, selon Saglio et Rougenote²⁵², le fonctionnement de ce système est fondé sur un double consensus, à savoir d'une part que l'accès au logement des populations défavorisées constitue toujours un risque de déséquilibre (financier, foncier, social...) et d'autre part que la complexité de la question remet la décision entre les seules mains des détenteurs du pouvoir, un petit nombre de techniciens et politiques, les seuls à même de juger et de décider. Le risque trouve dans les recompositions non désirées ou non prévues un élément à charge tandis que la complexité est gérée dans le mouvement de régulation d'ensemble du système d'acteurs avec comme mode préférentiel la délégation sectorielle à des instances spéciales créées ad hoc.

Les dynamiques de mobilité résidentielle peuvent dans ce cadre être considérées comme un révélateur des transformations en oeuvre dans l'espace urbain mais aussi dans un autre ordre d'idées, comme révélateur des difficultés et des contradictions de l'action publique.

En effet, s'il est admis d'une manière générale que l'insertion des personnes en difficultés passe d'abord par le logement, le constat d'une augmentation forte de la demande en logements de ces populations au moment même où les principaux acteurs locaux, y compris les collectivités locales, s'accordent de manière explicite sur une acception de ces populations comme populations à risque (coûts sociaux, image, et d'autres nuisances réelles ou supposées saisis comme prétextes à défiance et rejet), pose la question des conditions de l'exercice de la solidarité nationale.

D'un côté l'Etat développe un discours sur son rôle de garant de la solidarité nationale et de défense de l'intérêt général et proclame très tôt et de plus en plus fortement le logement des plus défavorisés comme une priorité en intégrant dans les textes réglementaires des éléments d'encadrement de productions adaptés et de dispositifs de facilitation de l'accès. De l'autre, les collectivités locales, en particulier les communes, sont engagées dans une course de modernisation et de perfectionnement de leur appareil productif, de leurs fonctions économiques, de leur place dans le concert des hiérarchies urbaines nationales et internationales et de leur image. Si ces engagements se lisent essentiellement dans les discours sur la métropolisation, leur impact sur la place accordée ou réservée aux populations défavorisées se lit dans la surveillance des indicateurs sociaux symptomatiques que l'on tente de contenir par tous les moyens.

Les pouvoirs publics souhaitent l'accueil de ces populations par des communes qui au contraire cherchent à s'en séparer ou tout au moins à prévenir leur augmentation. Entre ces deux acteurs il y a les opérateurs, intermédiaires qui doivent traduire sur le territoire des collectivités locales les directives de l'Etat. Tirillés entre des injonctions divergentes, ils sont au final plus sensibles aux pressions des acteurs locaux dont les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement, renforcées depuis la décentralisation, sont plus décisives que les pressions réglementaires de l'Etat dont l'intervention répressive ne peut être aveugle et doit tenir compte d'autres priorités transversales de l'ensemble de ses domaines d'intervention. Le contrôle que l'Etat garde sur le financement du logement a aussi des raisons de politique économique et industrielle autant que des objectifs d'équilibre social.

On peut lire dans le fonctionnement du système formé par l'ensemble de ces acteurs, la nature des concessions faites par les uns et les autres par rapport au développement de l'accès des populations défavorisées au parc social. L'Etat ne se donnant pas les moyens d'imposer sa volonté et ses priorités, et les autres acteurs n'ayant pas spontanément la volonté de s'investir sur ces terrains, on ne peut aboutir qu'à un consensus minimum, construit sur les marges des intérêts fondamentaux de chacun. Les concessions se font, pour les communes, sur les espaces, zones ou quartiers qui ne représentent pas d'intérêt stratégique dans le développement urbain à court ou moyen terme, et pour les opérateurs, sur la base de coûts prévisionnels de gestion et de fonctionnement les plus bas possible.

Ce consensus contient l'ensemble des implications inférables de la décision de construire tel type de logement sur le territoire de telle commune avec telles aides de l'Etat et des autres acteurs. L'opérateur apparaît dès lors comme le point de convergence hologrammatique c'est-à-dire l'élément qui condense l'ensemble des enjeux des autres dans son acte de construction et qui dès lors en reçoit toute latitude pour y inscrire ses propres stratégies et logiques d'action.

Si les opérateurs sont à ce stade d'une certaine manière mandatés par les autres acteurs, ils ont désormais pour interlocuteurs principaux les populations elles-mêmes et parmi celles-ci, moins celles qui sont en attente de logement que celles déjà logées et dont les réticences sont quelquefois un deuxième obstacle à franchir.

Le logement des populations défavorisées est en effet un thème fort qui polarise symboliquement (mais sans commune mesure avec son importance quantitative, ce qui en souligne la force) les tensions qui existent entre acteurs politiques et opérateurs d'une part (risque de collaboration, de légitimité et même de blocage institutionnel), entre populations résidentes et opérateurs de l'autre (risque de perte de la clientèle solvable) et enfin entre populations résidentes et populations nouvelles (risque de réaction de rejet et d'accroissement des inégalités et de la distance que l'on cherche quelquefois à réduire).

Ainsi, à l'intersection des dynamiques de production de la ville (à travers l'offre de logements) et les mobilités des populations, la structuration de l'espace socio-spatial stigmatisé des plus démunis se fait à travers le passage d'un espace résidentiel conçu pour les accueillir ou les 'intégrer' voire les cacher, à un espace social approprié et structuré autour de leur identité, une identité préexistante mais parfois aussi construite a posteriori. La formation socio-spatiale qui peut en ressortir s'inscrit dans le cadre socio-spatial général dans un rapport d'opposition et de rejet. Les racines de cette situation sont à rechercher non seulement dans les tensions immédiates entre les différents protagonistes ci-dessous évoquées mais surtout dans la place historiquement assignée à cet espace et à son environnement et qui contient des effets de domination socio-économique, politique et symboliques.

Une fausse mobilité résidentielle résume l'ensemble de ces considérations sur la place des populations défavorisées dans le logement et dans l'espace urbain dont les deux termes d'un apparent paradoxe permettent de saisir dans toutes ses dimensions : stabilité résidentielle (en termes de type de logement et de statut) et instabilité spatiale urbaine (relégation et déplacement suivant les dynamiques des espaces ségrégués qui les contiennent) sur fond de crise de la promotion socio-résidentielle.

En conclusion on peut dire que si l'ascenseur social aujourd'hui en panne avait continué à fonctionner, peut-être serait-ce le tour de ces populations défavorisées de se retrouver dans le parc social, une fois que les classes ouvrières qui l'ont occupé majoritairement depuis les années 80, l'auraient quitté pour parachever leur promotion socio-résidentielle dans l'accession à la propriété. La rupture de ce processus promotionnel, en bloquant les sorties du parc social, en tient éloignés les plus démunis. Elle est contemporaine de la réalisation de son rôle social par le parc HLM classique. A contrario, on ne peut que situer le problème des plus démunis (que la terminologie officielle dénomme de 'très social') au-delà du champ d'action de ce dernier. L'existence et le développement d'un secteur spécialisé, chargé en particulier de ce problème y trouveront sans doute un nouvel argument.

IV- Eléments d'une dynamique générale des espaces ségrégués. le cas du logement spécifique

De ces observations locales, il serait bien présomptueux de vouloir induire des généralisations quant aux processus fondamentaux qui régissent le fonctionnement urbain. Pourtant, il apparaît que les phénomènes et les processus rencontrés ici relèvent de dispositifs nationaux globaux et que les contextes de crise, de développement urbain et de transformation des grandes agglomérations françaises présentent des similitudes tout au long des décennies qui ont suivi la reconstruction. Aussi, même si les considérations généralisantes qui suivent peuvent être suspectées de tropisme local, elles pourront bien trouver sur d'autres terrains quelque

pertinente résonance.

1- L'exclusion par le logement, survol et détour par les sciences sociales

S'il est un champ d'analyse où cette dialectique entre l'approche la plus localisée (le logement) et les considérations générales sur les transformations urbaines est la plus heuristique pour saisir les processus de construction et d'appropriation différenciés des territoires urbains, c'est bien celui des dynamiques urbaines et intra-urbaines, en particulier saisies à travers la composante résidentielle.

Les travaux développés dans la lignée des observations des chercheurs de l'Ecole de Chicago^{note253} restent la référence fondamentale dans l'approche de ces processus. L'entrée par le logement, articulée à l'observation des dynamiques urbaines en est une orientation forte dont le principe général a été ici retenu même si nous inscrivons plus explicitement notre démarche dans un cadre d'analyse des politiques publiques, en particulier de lutte contre l'exclusion.

Si l'on pose la question des conséquences sur le fonctionnement urbain global, d'une politique d'offre de logements spécifiques, l'analyse s'inscrit alors entièrement dans celle plus générale de la division sociale de l'espace urbain. Une telle analyse de la ségrégation urbaine entendue comme la mobilisation de certaines des modalités de réponses du politique (au détriment d'autres) face aux demandes sociales, modalités dont les choix restent implicites mais dont les effets socio-spatiaux sont explicites et lisibles à long terme dans les recompositions de l'espace urbain, nous impose de prendre en compte ici l'un des fondements mêmes de l'intervention publique dans le logement à savoir l'exercice de la solidarité nationale envers les victimes de toutes les exclusions.

L'exclusion par le logement apparaît comme l'une des formes d'expression les plus fortes de l'exclusion sociale. L'état des savoirs sur l'exclusion dressé sous la direction de Serge Paugam^{note254} inscrit au coeur des processus de désaffiliation les phénomènes liés à la perte progressive des liens avec les institutions sociales de base avec une focalisation sur la situation au regard de l'emploi. Mais il apparaît bien que si l'exclusion du marché du travail est un élément fort de désaffiliation, son expression la plus forte et la plus symbolique est l'exclusion par le logement. Aussi, une des traductions de cette disqualification sociale est-elle la concentration des ménages défavorisés dans certaines cités. Le lien entre ces processus de désaffiliation et leur traduction spatiale est mis en lumière dans une contribution^{note255} qui montre la fécondité du concept de 'disqualification sociale' dans l'explication de l'exclusion des populations en termes de processus et le transpose dans l'explication de l'habitat socialement disqualifié. Le lien est en effet explicite entre les deux aspects (populations et habitat), et l'on peut indifféremment mobiliser le concept que l'on parte des uns ou de l'autre. Il est toutefois insuffisant de s'en tenir à l'observation de la concentration spatiale des populations dans l'analyse des processus de disqualification des espaces relégués.

Le logement est en effet l'un des indicateurs fondamentaux de la place, au double sens (social et spatial), de l'homme dans la société. Cette homologie et son caractère heuristique ont été soulignés par C. Rhein pour qui 's'il est un modèle fécond en matière d'analyse des processus ségrégatifs, c'est précisément celui dans lequel ce rôle des structures spatiales est non seulement reconnu, mais encore considéré comme dual des structures sociales'^{note256}. Les exemples les plus illustratifs de cette homologie portent sur les cas extrêmes de l'échelle sociale : les beaux quartiers étudiés par Y. Grafmeyer ou M. Pinçon d'une part et les cités de transit (pour s'en tenir aux formes institutionnelles de logement) étudiées par G. Clavel ou J-P. Tricart de l'autre.

Autant les premiers par leur position, leur valorisation et leur attractivité... font l'objet d'une compétition et polarisent les tendances générales de promotion sociale et résidentielle, autant les secondes sont rejetées et reléguées au bas de l'échelle spatiale et recueillent les exclus de cette promotion.

Dans l'ordre des effets de régulation, il apparaît que les beaux quartiers lyonnais étudiés par Y. Grafmeyernote257, relevant des procédures marchandes du secteur privé et opérant essentiellement par

sélection et élimination, sont traversés par des processus autorégulateurs fondés sur le principe de la mise à distance par rapport à l'environnement extérieur.

Les puissants leviers qu'ils manipulent, sur les plans à la fois politique, socio-économique et financier leur assurent une grande capacité de contrôle et d'orientation sur les évolutions qui peuvent les affecter. M. Pinçon a bien montré, dans le cas de Paris, comment les beaux quartiers se sont progressivement excentrés d'une part sous la pression de la concurrence d'affaires et de l'autre par la recherche d'espaces permettant la réalisation de l'adéquation entre statut social et statut spatial et résidentiel^{note258}. De même, à Lyon, la permanence des espaces de la haute société est le résultat de stratégies fortes de contrôle de leur accès de la part des populations en place face aux évolutions sociétales et notamment aux velléités de recompositions socio-résidentielles.

A l'inverse, le plancher que constitue le quartier défavorisé d'habitat spécifique relève de mécanismes de régulation publics aussi bien dans ses modalités de production que de gestion^{note259}. Sa place en deçà du logement social en fait le véritable lieu de relégation des plus exclus tandis que son importance quantitative, plus limitée que celui-ci, ne lui donne que peu de poids dans les représentations globales de la ségrégation socio-spatiale.

Les objectifs politiques qui peuvent y être inscrits sont de l'ordre de l'assignation ou de la diversification, de la recomposition ou de la relégation. En ce sens il apparaît comme un espace plus mobilisable en termes de transcription, d'impulsion, d'orientation des dynamiques de recompositions que le beau quartier qui échappe peu ou prou à l'emprise des mécanismes publics. C'est en ce sens également qu'il nous apparaît comme un point privilégié d'observation d'une partie (une partie seulement) des dynamiques urbaines à savoir celles impulsées par les interventions de nature publique sur le logement des populations défavorisées.

Par ailleurs, l'impact de ces espaces sur un territoire plus grand que le site immédiatement occupé, par une sorte de 'rayonnement négatif', en fait des 'push factors' qui, à une échelle plus grande (dans le temps et dans l'espace), s'apparentent aux processus d'invasion-succession^{note260}. De même, les effets de recompositions qu'ils peuvent avoir sur l'environnement urbain sont importants, d'autant que, très souvent présentés comme transitoires, ces espaces ont perduré de même que leurs occupants.

Le marquage n'en est que plus fort sur le plan physique, spatial (sous l'effet de la dégradation normale de ces constructions qui ne devaient être là que quelques années) autant que sur le plan des représentations sociales et de la stigmatisation : la situation de la plupart des occupants n'ayant pas significativement évolué depuis leur arrivée (condition de leur maintien sur place), il s'instaure un climat de défiance et de peur de la contagion en même temps qu'une amplification de la visibilité.

Les réactions à ces processus, de l'environnement proche, résident dans les contre-offensives de protection et 'd'enclotrage' que les beaux quartiers ont érigées en règles de fonctionnement ; dans les attitudes de rejet voire d'éjection de la part de l'environnement immédiat au travers des oppositions plus ou moins radicales aux projets publics d'implantations nouvelles ou de délocalisations (dans les cas d'implantations existantes) de structures d'habitat spécifique... Ces moments donnent à voir à grande échelle les phénomènes de desserrement rejetant toujours plus loin ou dans des espaces de plus en plus dévalorisés ces populations et leur habitat.

2- Principes généraux d'une dynamique des territoires d'habitat spécifique

Si les structures d'habitat spécifique, qui restent le principal mode institué d'accès des populations défavorisées à un logement, font l'objet d'une relégation plus ou moins systématique sur des territoires dévalorisés, alors le mode de constitution de ces territoires et leur dynamique sont un élément des dynamiques urbaines plus générales dont l'analyse peut éclairer une partie des processus en oeuvre dans la fabrication de la ville.

La question qui se pose alors est celle des déterminants fondamentaux de ces espaces de relégation : comment sont-ils construits ? ont-ils une dynamique propre ou ne sont-elles que des dynamiques résiduelles des dynamiques plus générales en cours ? comment s'articulent-ils à ces dynamiques d'ensemble et aux transformations de l'espace urbain de l'agglomération ?

La formulation même des termes du débat incite à ne pas rechercher uniquement dans le lieu (l'effet de lieu existe certes) et encore moins dans les seules caractéristiques des populations, des éléments de réponse.

La relégation apparaît ici comme la rencontre d'un territoire, à un certain stade de son cycle, et d'une modalité de gestion politique du logement (notamment du logement social). Si l'on peut affirmer avec Yves Grafmeyer que toute société a tendance à produire des catégories de perception d'elle-même, de ses composantes et à les traduire dans l'espace par la mobilisation de supports plus ou moins visibles^{note261} dont les principaux vecteurs sont les acteurs producteurs de l'urbain, les territoires de l'exclusion et leur évolution ne sont alors que le reflet des pratiques des acteurs intervenant dans la production de la ville.

Ces pratiques constituent une entrée pertinente pour l'analyse des mutations de l'espace ségrégué qui peuvent donc être analysées comme le moyen de réaliser l'adéquation entre une population et un territoire, tous les deux dominés et relégués sur les plans social, spatial, urbanistique et identitaire. C'est en ce sens qu'on peut parler de dynamiques particulières de l'habitat spécifique et des espaces ségrégués, corrigées ou contrecarrées, en tout cas contrôlées par les stratégies et les pratiques des acteurs producteurs de l'urbain.

Les stratégies qui mènent à l'entrée effective dans un processus de stigmatisation et de relégation peuvent être observées de différents points de vue, allant des stratégies plus ou moins fines qui modèlent en continu l'espace urbain de manière lente et indicible aux événements bouleversants ponctuels qui en précipitent et infléchissent l'évolution. Ces événements sont des repères pour analyser les évolutions en question.

L'élément déterminant central de la place du logement spécifique est le processus d'urbanisation qui pose dans un cadre d'analyse dynamique la question des espaces dévalorisés. Le développement urbain se heurte, dans son élan de desserrement, à des espaces dévalorisés : soit il les contourne et contribue à la formation de poches de pauvreté et d'enclaves urbaines, soit il les phagocyte par la mise en oeuvre de procédures de rénovation, résorption, réhabilitation et rejette les populations défavorisées qui les occupent vers d'autres lieux encore plus relégués, souvent encore plus loin du centre.

Dans le cas du logement spécifique, il y a souvent au départ un processus de dévitalisation (un élément de valorisation cesse de jouer son rôle : disparition ou changement d'usage ou encore déstructuration par l'arrivée d'un élément négatif tel que dépôt, usine...) qui affecte durablement un territoire et que vient parachever la spécialisation résidentielle par l'arrivée d'une structure d'habitat spécifique. Celle-ci n'est que rarement première. D'ailleurs, plutôt que de facteurs particuliers, il semble plus pertinent de rechercher dans la co-présence et le cumul de certains facteurs relevant à la fois des formes d'habitat, des équipements, de l'environnement, de la localisation et de la situation urbanistique, les prémisses de ces processus^{note262}.

Ces espaces sont des espaces définis par défaut, par désaffectation mais aussi des espaces produits, c'est-à-dire constitués de manière active par un processus dynamique de mise à l'écart. C'est donc dans la rencontre d'un mouvement passif de dévalorisation de certains espaces (qui ont été, si l'on remonte plus loin, eux aussi activement produits comme espaces dévalorisés par leur mode d'occupation et leur implantation, leur environnement et leur coupure de la ville : limites, coupures urbaines, proximité d'industries ou d'autres nuisances...) par désaffectation, et d'un mouvement actif de relégation, de rejet de certaines populations, que se fait l'articulation entre le système global de production de l'espace urbain et l'accueil de cet habitat sur certains territoires particuliers de l'agglomération.

Même si l'on ne peut parler en la matière de déterminisme, la qualité de ces espaces (ce sont des espaces relégués, ségrégués et inscrits dans un processus de dévalorisation) en limite considérablement les marges de

manoeuvre par rapport aux dynamiques globales, sans préjuger des dynamiques internes à ces espaces. Le suivi de l'évolution de cette offre et des espaces spécifiques qu'elle modèle en même temps qu'ils l'accueillent (dans une sorte de dialectique entre l'espace et le logement, tous deux spécifiques) permet de révéler des dynamiques socio-spatiales, sectorielles certes, mais qui se définissent par rapport aux dynamiques fondamentales dans une logique de rejet ou plus insidieusement d'invasion-succession. Cette évolution est en même temps le lieu d'une interrogation problématique sur les fondements de l'intervention publique.

On peut en effet référer l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine soit à l'idéologie du progrès qui ne peut (veut) plus tolérer la présence, du moins visible dans l'espace urbain, de ces éléments (populations sans-abri, bidonvilles et taudis...) qui sont autant de signes de son échec, soit aux besoins plus pragmatiques du développement urbain pour lequel ces éléments sont des obstacles ou des opportunités à saisir, l'une et l'autre de ces justifications pouvant le cas échéant se renforcer mutuellement.

Les populations défavorisées sont dans cette transaction des acteurs mineurs qui ne peuvent s'imposer à un environnement dominant et structuré. Et cela même lorsqu'elles bénéficient de soutiens extérieurs comme les mouvements d'opinion ou associatifs, qui se heurtent à de fortes inerties structurelles. Elles ne peuvent donc s'insérer (c'est-à-dire trouver place, abri, toit...) que dans des zones urbaines dont la déstructuration plus ou moins avancée laisse apparaître des failles dans le système de reproduction/conservation des valeurs urbaines.

Les niveaux de prix fonciers et immobiliers apparaissent à ce sujet comme des indicateurs explicites et les correspondances entre des zones urbaines et ces niveaux montrent que l'on est bien en face d'une situation de compétition entre groupes sociaux, relayés par différents acteurs locaux, pour le contrôle de l'évolution de certains territoires.

En prenant comme référence la période qui part de la fin de la guerre (qui marque les débuts véritables d'une politique publique du logement), aux années 90 (qui parachèvent un demi-siècle d'évolutions contrastées et un processus long de désengagement de l'Etat^{note263}), on peut voir sur la longue durée comment ces dynamiques, suscitées et entretenues par les pouvoirs publics, y compris par la production d'une réglementation abondante, se sont inscrites sur un terrain certes déjà balisé, notamment par les effets de la guerre et de la pénurie mais vierge de toute politique publique de logement.

Or une des caractéristiques de ces logements spécifiques est qu'ils sont l'objet dans un premier temps d'un processus d'affectation administrative qui est une véritable imposition réglementée, et ensuite d'une assignation à résidence pour les populations bénéficiaires y compris indirectement par un 'effet de lieu' dont l'efficace résiste encore aujourd'hui aux tentatives d'intégration urbaine.

La territorialisation des interventions publiques est généralement soumise à la logique des outils d'appréhension fonctionnant sur des échelles territoriales prédéfinies (îlots, quartiers, communes, secteurs, agglomérations...) dont ils renforcent la visibilité ou au contraire l'occultation et la relégation. Les territoires relégués et déniés se manifestent pourtant périodiquement aux pouvoirs publics, à la suite de drames personnels ou plus souvent et plus pernicieusement lorsqu'ils sont saisis comme prétextes à une opération d'urbanisme ou désignés comme obstacles au développement urbain.

Un opérateur qui s'intéresse à une de ces zones, qu'elle soit qualifiée d'insalubre, d'enclavée ou de ghetto, le fait dans un but de transformation, de 'régénération' ou de restructuration dans le cadre de son activité privée, mais lance le débat par le biais d'une visibilisation des conditions de vie, intolérables aux yeux de l'opinion, et bien souvent encore implicitement attribuées aux moeurs des habitants ; et cela si seulement des mesures plus discrètes mais tout aussi redoutables (et bien connues des marchands de biens) venaient à rencontrer une certaine résistance.

Le relais politique de ce débat, plus ou moins rapide, marque l'entrée de cet espace dans une phase de mutation et corollairement l'entrée d'autres espaces (ceux qui vont recevoir le mistigrin^{note264}) dans une phase

de restructuration plus ou moins forte selon que l'alternative proposée à la situation de départ se traduit dans une solution collective (regroupement) ou individualisée, au cas par cas (dispersion).

Ces deux types de réponse ont toujours constitué les termes de l'alternative politique face au problème du logement des populations défavorisées. On y retrouve la distinction qui opère dans l'espace physique entre **regroupement** homogène de populations dans des zones distinctes, dans une logique de constitution de 'ghettos' et **juxtaposition** de sous-populations différentes (et seulement parce que différentes) dans une logique de rapprochement physique au service d'une volonté d'intégration. Deux processus apparemment contradictoires qui opèrent pourtant tous deux à partir du même critère de sélection sociale. Dans les deux cas, l'expérimentation sur le terrain autant que la recherche et l'analyse ont montré la vacuité d'une telle posture^{note265}.

Ces interventions participent de la production non pas ordinaire de la ville mais de la mutation brutale de l'espace urbain, transformant aussi bien le contenant que le contenu. Les mutations socio-spatiales qui y prennent naissance vont s'inscrire dans le lit creusé par l'inertie des processus de division économique et sociale de l'espace, inertie à laquelle se soumettent volontiers les acteurs pour autant qu'ils y retrouvent leurs intérêts.

Les pouvoirs publics et les collectivités locales qui ne s'y opposent pas explicitement peuvent apparaître comme cautionnant, au moins passivement, les pratiques ségrégatives qui ont cours sur leurs territoires. Pour s'en défendre, les arguments factuels et conjoncturels (rareté des terrains, prix élevés, problèmes de financement...) mobilisés révèlent en réalité la prégnance de considérations économiques dans la genèse d'une offre qui se voudrait relever d'abord de sentiments profondément philanthropiques.

En dernière instance, le renvoi à une obligation réglementaire permet de reléguer toutes ces interrogations hors du champ de responsabilité des acteurs qui, à défaut d'être des philanthropes agissant pour le bien de populations autrement sans recours, ne se considèrent plus dans cette affaire que comme des exécutants de la réglementation en vigueur et des orientations de la politique générale du logement.

Conclusion : Les produits spécifiques, une dynamique sous contrôle ?

Les différentes catégories de logements spécifiques, quelles qu'en soient les spécificités, participent pleinement de l'offre résidentielle globale, des transformations du parc local et de la dynamique urbaine générale dont elles sont aussi une résultante. Cette production est en effet directement liée aux mutations des structures socio-spatiales induites par le développement urbain (opérations d'urbanisme, grands projets, restructurations...) et à la nécessité de trouver des solutions de logement à ceux qui en pâtissent.

Son impact direct se fait donc sentir à une échelle plus fine et plus localisée que celle des transformations urbaines qui l'enclenchent^{note266}. Il en résulte d'une part une diffusion, une dissémination de ces constructions dans l'espace urbain à l'échelle de l'agglomération et d'autre part une polarisation autour d'éléments négatifs et dévalorisants instaurant des coupures urbaines physiques autant que symboliques, inscrivant dans l'espace des 'enclaves', des îlots de relégation dont la pérennité tient aux aléas des transformations urbaines à venir.

Ces territoires ne deviennent des espaces de relégation que dans leur rencontre avec une population particulière, véritable objet de cette relégation : l'espace ségrégué l'est en effet de par son peuplement et ne peut être saisi que dans cette dialectique du 'contenu' et du 'contenant', d'où la nécessité d'une approche 'socio-spatiale' si l'on veut en saisir les ressorts fondamentaux. La question de la cohésion sociale, de la mixité ou plus simplement de l'insertion sociale s'éclaire des processus de territorialisation des couches défavorisées : elles sont stigmatisées à la fois dans leur socialité et dans leur occupation de l'espace, toutes deux marginales ou marginalisées.

Du point de vue des populations, l'adéquation qui se réalise entre statut social et statut spatial, position sociale et position géographique^{note267} a toujours été dans ses grandes lignes subie plus que choisie. Même si la place dans le système productif est le déterminant fondamental de la position spatiale, leur articulation s'opérant de manière dynamique dans la mise en cohérence des statuts social et spatial, cette mise en cohérence (que l'on peut qualifier de stratégie) n'est réellement satisfaisante que pour une partie bien déterminée de la population.

Les territoires qui accueillent les résultats de ces régulations ne sont pas simplement un réceptacle mais participent activement de cette production^{note268}. La forme prise par le logement spécifique est en effet à chaque fois l'expression de la rencontre d'un système politique, au sens large du terme, prenant appui sur (et tirant sa légitimité d') un territoire déterminé, et d'un ensemble d'acteurs opérant dans la production de ce territoire. Ces divers acteurs développent des logiques, parfois contradictoires, mettent en oeuvre des stratégies qui façonnent d'une certaine manière les espaces qu'ils investissent.

Au cours de leur évolution, les espaces sociaux ainsi constitués de manière plus ou moins homogène puisent dans les flux perpétuels de populations, d'activités et de symboles les éléments nécessaires à leur consolidation et à leur perpétuation tout en écartant ou en éloignant ce qui peut en compromettre la dynamique générale. C'est en effet en fonction des poids des groupes sociaux en présence que les statuts sociaux de l'habitat, selon l'expression de J-P. Lévy, peuvent évoluer de manière discriminante^{note269}.

Or, si le logement spécifique n'a jamais pu constituer un parc conséquent dont l'évolution serait portée par la consistance du ou des groupes sociaux qui l'occupent, comment en expliquer la perdurance malgré les velléités de réforme tendant à ramener la production de logements sociaux à un logement unique ? Car en effet les faits sont là avec leur inertie, et le parc antérieurement produit va perdurer dans sa réalité physique et plus encore, fonctionner dans ses effets sociaux de désignation et de stigmatisation, et aussi comme référent symbolique. Cela malgré la faiblesse des réalisations qui s'explique non pas par les besoins (qui sont toujours restés élevés) ou des objectifs fixés au lancement des expérimentations, mais par des compromis locaux limités par la réticence, pour différentes raisons, des différents acteurs locaux (opérateurs, financeurs ou élus).

S'il apparaît ainsi évident que c'est dans les mécanismes locaux de mise en oeuvre de ces programmes qu'il faudra rechercher les raisons de ces blocages et réticences au développement de l'offre spécifique, il n'est pas moins sûr qu'il faille une forte volonté et un portage politique explicite pour enclencher un processus plus global de revalorisation des espaces de relégation qui contiennent ou sont appelés à accueillir ces logements. Cette injonction à la 'reprise' des espaces délaissés prend dans les années 1990 une résonance forte dans le contexte de redéfinition des politiques du logement dans une articulation plus étroite avec la politique de la ville.

Le statut de ces espaces dévalorisés y apparaît, autant sur le plan urbanistique que symbolique, comme une difficulté forte. C. Forêt suggère une piste de travail qui s'inscrit parfaitement dans ce constat : 'revaloriser un espace urbain considéré comme déqualifié reviendrait donc d'abord [...] à retravailler l'accord, dans le système de représentations symboliques qui domine la ville, sur l'espace en question, à faire ensuite que cet accord soit garanti par la contrainte de l'Etat, c'est-à-dire relayé par un système de règles institutionnelles'^{note270}.

Travailler l'accord sur le symbolique, le garantir par des règles sont réalisables mais, là aussi, et encore une fois, le défi sera du côté des pratiques des acteurs chargés de traduire ces engagements sur le terrain local.

Deuxième partie : NOUVEAUX ENJEUX ET REFORMULATION DES POLITIQUES DE L'HABITAT DANS LES ANNEES 1990. PRODUCTION DE LOGEMENTS TRÈS SOCIAUX ET PRATIQUES D'ACTEURS DANS L'AGGLOMERATION LYONNAISE.

'Actuellement, les mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement telles qu'elles sont réunies sous le livre VI des parties législatives et réglementaires du présent code, ne présentent plus qu'un intérêt secondaire, la grave crise du logement qui en avait été la source étant résorbée ou à tout le moins très fortement atténuée. Elles n'en constituent pas moins encore un arsenal (services municipaux de logement, interdiction de transformations, réquisitions et logement d'office) dans lequel les pouvoirs publics pourraient puiser, suivant les circonstances, pour faire face à des situations de crise temporaire' note²⁷¹

pouvait-on lire dans le code de la construction et de l'habitation en 1982. Une loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement dite loi Besson est pourtant votée en 1990, suivie un an plus tard par une autre de portée plus générale, la loi d'orientation sur la ville dite loi anti-ghetto.

Ces deux textes majeurs apparaissent comme une réponse quelque peu tardive à une question posée vingt ans plus tôt par une des commissions du VI^{ème} Plan :

'chaque ville a ses bidonvilles ou ses micro-bidonvilles, ses hôtels meublés et ses immeubles en arrêt de péril ou sur le point de l'être. En sera-t-il encore de même dans vingt ans lorsque le nombre de travailleurs migrants se sera accru pour les besoins de l'économie, que la proportion des personnes âgées se sera élevée à l'intérieur de la population française, que les logements dits 'de transit' dont la longévité semble, paradoxalement, en bien des cas sans limite, se seront encore plus détériorés, et que la croissance urbaine refoulera encore plus loin les groupes qu'elle ne sait comment intégrer ? 'note²⁷²

Il faut croire que la crise qui touche le logement des populations défavorisées, longtemps affichée par les pouvoirs publics comme temporaire, voit son caractère structurel désormais reconnu : la nécessité d'aller au-delà des mesures ponctuelles explique l'adoption d'une loi de cadrage et de refondation des principes et des modes d'intervention des acteurs intervenant dans la politique du logement.

Dans l'agglomération lyonnaise, la tradition locale de mobilisation a anticipé les événements. En 1989 en effet, six associations tirent la sonnette d'alarme et attirent l'attention des pouvoirs publics sur le problème du logement des plus démunis. L'ALPIL, l'avdl, atd-quart Monde, le Foyer NDSA, Habitat et Humanisme et Régie Nouvelle proposent une plate-forme commune plaçant le droit au logement parmi les droits de l'homme. Ce groupement d'associations demande la publication d'un contrat cadre signé avec les pouvoirs publics, les maîtres d'ouvrage privés et sociaux et fixant les modalités d'une autre politique. Elles définissent pour ce faire quatre priorités qui doivent conduire à une prise en compte réelle du problème du logement des plus démunis et vers une mise en oeuvre réelle du droit au logement qui les motive toutes : une politique de préemption pour le maintien de l'habitat social en ville, le refus de toute expulsion sans proposition de relogement, l'élargissement des fonds d'aide existants aux personnes en situation d'exclusion du logement et enfin la réservation de 15% des surfaces libérées par les permis de démolition au relogement des familles modestes.

Après le vote de la loi Besson, qui est apparue pour beaucoup comme la reconnaissance et l'institutionnalisation de revendications exprimées et de pratiques expérimentées sur les terrains locaux, c'est l'ensemble du système, autant les acteurs que les dispositifs qu'ils mobilisent, qui se trouve pris dans un cadre

réglementaire plus cohérent et homogène et doté de moyens nouveaux et conséquents ; l'objectif n'étant plus d'affirmer le droit au logement mais de travailler à sa mise en oeuvre.

Les dynamiques urbaines de l'agglomération lyonnaise depuis 50 ans avaient conduit (cf. première partie) à la relégation des populations défavorisées sur les espaces les plus dévalorisés, le plus souvent dans un mouvement de rejet à la périphérie qui a suivi les vagues du desserrement urbain. A partir du début des années 1990, le projet social qui sous-tend la politique du logement des populations défavorisées pose, à la différence des orientations des années 50-60, le retour au centre de ces populations comme préalable à la réussite de leur insertion sociale. Il sera suivi d'ailleurs sur cette voie par la plupart des bailleurs sociaux dont il entérine plus ou moins bien les stratégies de 'recentralisation' adoptées depuis la crise des parcs périphériques.

Si la surdétermination^{note273} des choix des opérateurs renvoie à première vue à des éléments structurels de l'environnement urbain immédiat, ces choix n'en sont pas moins encadrés par les dispositions inscrites par le législateur dans la loi. Aussi nous semble-t-il judicieux de procéder à l'analyse des caractéristiques générales de ce texte pour en apprécier les retombées locales, dans un premier temps en termes de renouvellement de l'offre de logement adapté (chapitre 5) et, dans deuxième temps, en termes de renouvellement des pratiques et des conceptions des acteurs voire du fonctionnement même du système d'acteurs en charge de cette question du logement des plus défavorisés (chapitre 6).

Chapitre V : LA PRODUCTION DE LOGEMENTS D'INSERTION ET DE LOGEMENTS TRES SOCIAUX DANS LES ANNEES 1990. LA LOI BESSON ET SA MISE EN OEUVRE.

Section I : La mise en oeuvre de la loi Besson dans l'agglomération lyonnaise : cadrage institutionnel et spécificités locales

La loi Besson du 31 Mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement apparaît à bien des égards comme une avancée sur le front du problème du logement des personnes les plus défavorisées, principalement parce qu'elle formalise les éléments d'une politique du logement d'insertion considéré dans sa spécificité.

Elle institue de nouveaux outils et de nouvelles procédures, principalement le PLAI (prêt locatif aidé d'insertion) et le FSL (fonds de solidarité pour le logement), dont la mise en oeuvre doit permettre l'accès ou le maintien dans les lieux des personnes défavorisées définies par les termes de la loi. Ces outils sont mis en oeuvre dans le cadre d'un PDA (Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées), pièce maîtresse du dispositif, que la loi oblige le Département à élaborer conjointement avec l'Etat et en y associant les collectivités locales et les autres acteurs locaux intervenant dans les domaines du logement et de l'action sociale (organismes HLM, CAF, CIL, associations d'insertion...). Ce PDA se présente comme un programme d'action qui détermine les actions à mener, les modalités particulières de mise en oeuvre étant définies dans des conventions passées entre les différents acteurs.

A côté des actions d'accompagnement social déterminées par les orientations du FSL, la principale innovation de la loi reste le PLAI^{note274}. Mesure juridique et financière, le PLAI vise à susciter une offre nouvelle et diversifiée de logements adaptés à la demande des plus démunis, par la mobilisation de la construction neuve et du parc existant (notamment vacant). Ainsi se constitue un parc spécifique (appelé logement adapté ou d'insertion mais qui se situe, conceptuellement et symboliquement, dans la ligne de ce que nous avons jusqu'ici désigné sous le nom de logement spécifique) institué et ainsi labellisé par une politique essayant d'intégrer le logement et l'action sociale.

Cette approche globale et intégrée, pour innovante qu'elle paraisse (elle institue une approche et une politique nouvelles), reste tout de même, dans sa mise en oeuvre, affecté par son caractère territorialisé : les objectifs

généraux sont fixés par la loi, mais il est laissé aux initiatives locales le soin de constituer des systèmes d'action susceptibles de se saisir de ces nouveaux outils.

La loi Besson paraît s'inscrire dans le cadre des politiques du logement développées depuis le début du siècle et caractérisées surtout par la place et le rôle de l'Etat, dont l'évolution et les inflexions tracent un cadre historique qui sert de référence à notre politique du logement d'insertion. La loi Besson semble en même temps opérer une rupture par rapport aux modes d'intervention antérieurs par le développement d'une approche globale et intégrée du traitement de la pauvreté et par le développement d'un mode d'intervention territorialisé. Elle institutionnalise le droit au logement, définit les populations concernées, fixe les modalités de sa mise en oeuvre, désigne les acteurs et encadre leurs prérogatives.

I- La loi Besson, dernier avatar de l'engagement public pour le logement des plus démunis ?

Le recours à l'histoire reste l'un des modes de compréhension de la structuration de l'espace urbain les plus heuristiques. Dans l'approche des politiques publiques, qui encadrent cette structuration pour une part importante, on ne peut non plus en faire l'économie. Car les politiques publiques, par la complexité des éléments qu'elles engagent et l'impératif opérationnel, ne peuvent s'appréhender qu'en termes de processus engageant des acteurs nombreux et se déroulant dans un temps plus ou moins long. Aussi cet appel à l'histoire dans le cadre de la politique du logement social permet-il non seulement de la replacer dans une dimension temporelle nécessaire et naturelle (et dont le bâti témoigne dans ses différenciations notamment techniques et architecturales), mais surtout il permet, dans sa synthèse partielle de l'histoire de la ville, de mettre en évidence des continuités et des ruptures, des évolutions, des moments et des points forts, de relativiser les engagements présents par la résonance qu'ils peuvent tenir du passé.

Encore un peu d'histoire...

La politique du logement social dans laquelle s'inscrit la loi Besson trouve ses racines dans la mise en place, au début du siècle, du système HBM qui, de la loi Siegfried (1894) à la loi Bonnefoy (1912) qui crée les offices publics d'HBM, met en place l'ensemble du dispositif sur lequel l'Etat va fonder son intervention. L'action de l'Etat va consister principalement dans l'entre-deux-guerres à gérer et à surveiller les loyers d'une part (mesures de blocages des loyers) et d'autre part à intervenir directement dans le financement du logement notamment par la loi Loucheur (1928) qui, d'un programme ambitieux de 500 000 logements, se voit progressivement édulcorée pour ne se situer qu'autour de 90 000 logements en 1935.

La loi du 1er septembre 1948 qui permet le déblocage des loyers administrés sous condition de mise au confort des logements par les propriétaires, institue en parallèle une allocation de logement familiale pour limiter les effets de la libération des loyers pour certaines familles. Les besoins immenses, consécutifs aux dégâts de la guerre et l'incapacité du secteur privé de les satisfaire fondent l'intervention massive de l'Etat qui, par la mise en place de systèmes de financements avantageux, le développement des constructions collectives et des formes de copropriétés... va permettre un effort de construction sans précédent.

Cette construction va comporter une double filière de logements : une construction neuve pour satisfaire la demande solvable et une filière de logements adaptés, assistés, de HLM à normes réduites (dès 1953 lancement de la construction d'un million de Logéco bénéficiant d'un système de primes ; LOPOFA-logements populaires et familiaux- à partir des années 1958 ; IST -immeubles sociaux de transition- à partir des années 1960 ; PSR -programmes sociaux de relogement- à partir des années 1961...). A ceux-ci s'ajoutent les cités de transit, qui, en plus du logement 'offrent' une prise en charge sociale de la personne ; les foyers SONACOTRA pour les travailleurs étrangers. Ces différentes formes de logements participent pleinement de la politique du logement, dans la continuité des efforts de reconstruction.

Le lancement des ZUP (zone à urbaniser en priorité) permet d'articuler la production de logements avec une mesure d'urbanisme opérationnel. Le rythme de la construction en progression atteint 550 000 logements en 1972-1973 pour se ralentir plus ou moins rapidement. Mais dès 1968, le lancement des 'Villes nouvelles' constitue un contrepoint à la construction des grands ensembles, définitivement abandonnée quelques années plus tard.

La crise quantitative du logement passée, les commissions Nora-Eveno sur la réhabilitation et Barre sur le financement du logement plaident pour la réorientation des aides de l'Etat du logement vers d'autres secteurs et aboutissent en 1977 à une réforme du financement du logement qui passe d'un système d'aide à la pierre (soutien de la construction), à un système d'aide à la personne (soutien de la demande la moins solvable). Les instruments mis en place (PLA, PALULOS, PAP pour le financement et APL pour la solvabilisation des ménages) sont ceux qui régissent encore aujourd'hui le système.

Ce désengagement entraîne une baisse du nombre de logements construits alors qu'on assiste à une augmentation de la demande, notamment de logements sociaux. Les modifications de la structure du parc (baisse de l'accession sociale neuve, report sur le marché de l'occasion, baisse du parc locatif privé et particulièrement de son segment social de fait...), la conjoncture économique (crise économique induisant des attitudes d'attentes et bloquant l'accession, entraînant une baisse de la mobilité dans le parc HLM, le parc privé restant inaccessible pour beaucoup...) mettent à mal le modèle de la mobilité générale des trajectoires résidentielles qui devait assurer une certaine fluidité du parc^{note275}.

L'Etat qui organisait et orientait l'offre par son intervention dans le financement, ne peut guère, depuis la réforme de 1977 qu'essayer de corriger les effets de la crise, notamment par la mise en oeuvre de politiques de régulation sociale développées dans les années 1980 dont la loi Besson est une des dernières manifestations. La politique de logement d'insertion apparaît dans cette perspective comme ayant des antécédents (cf. les Lopofa, IST, PSR...) dans le cadre des politiques menées depuis la guerre.

Ainsi ce rappel, ponctué par les interventions plus ou moins importantes de l'Etat, montre l'orientation générale de l'évolution de la politique du logement social en France que F. Aballéa résume dans le passage 'd'une politique de construction à une politique de gestion du patrimoine d'une part, d'une politique d'accompagnement économique de la construction à une politique de régulation sociale des effets de crise d'autre part'^{note276}.

Cette évolution laisse entrevoir depuis longtemps des velléités d'instauration d'un droit au logement qui ne trouvera les moyens réglementaires et opérationnels de son expression qu'en 1990 avec la loi Besson. La question du droit au logement est en effet une question ancienne, nombre de fois abordée mais jamais réellement mise en oeuvre faute d'outils opérationnels.

A partir de la guerre, on peut distinguer trois grandes périodes dans la posture des pouvoirs publics face à cette question du droit au logement : la reconstruction et les trente glorieuses, la crise et l'émergence de la politique de la ville (à partir de la réforme du logement de 1977) et enfin l'institutionnalisation du droit au logement (à partir de la fin des années 80).

Les 30 glorieuses : Dans le préambule à la Constitution de 1946, le droit au logement apparaît dans la liste des droits fondamentaux. Pourtant son inscription dans un texte réglementaire devra attendre près d'un demi-siècle. Entre temps, il a souvent été assimilé ou plus exactement réduit au droit à un toit, et encore, ceux qui en ont toujours eu le plus besoin n'ont jamais réellement pu le mobiliser.

Ainsi, la loi du 1er septembre 1948, quand elle autorise le déblocage des loyers administrés, instaure dans le même temps un droit de maintien dans les lieux pour les locataires. Cette 'amorce' est restée isolée car ni les mesures d'urgences, ponctuelles, des années 1950, répondant aux problèmes des sans-abri, ni les mesures spécifiques d'amélioration des conditions des mal-logés ne s'inscrivent dans une démarche de réglementation

durable du rapport au logement. Il s'agit d'apporter des réponses ponctuelles à des situations spécifiques, au cas par cas.

Par ailleurs, la remise en cause, dès le début des années 1960, des interventions de l'Etat dans le domaine du logement, qui se traduit par son désengagement du financement au profit du secteur privé et bancaire, et le niveau alors assez élevé de la production font que le droit au logement n'est plus une question d'actualité.

La période 1975-1990 : Cette période se situe entre deux périodes de promotion des productions spécifiques : les 30 glorieuses, qui ont vu la naissance et le développement de nombreux types de logements spécifiques et les années 90 qui verront apparaître de nouveaux outils d'offre spécifique. Pourtant, cette période intermédiaire qui ne propose aucune production spécifique de logement pour les plus démunis a vu, elle aussi, s'exacerber les tensions sur les marchés immobiliers et se dégrader les conditions de logement et d'accessibilité des plus démunis à un toit.

En effet, c'est au moment où Lenoir publie son plaidoyer^{note277}, juste après les grandes déclarations de Vancouver (Habitat I) et dans la lignée des travaux des différentes commissions du Commissariat général au Plan, que l'on assiste à la mise en place d'une réforme fondamentale du financement du logement social (1977) qui consacre un modèle de régulation globale par le marché. La faillite très rapide de ce modèle va non seulement obliger à consentir un effort de plus en plus important à la solvabilisation des ménages par des mesures nombreuses et variées, mais également, face à l'accroissement des phénomènes d'exclusion que la logique de marché ne peut qu'aggraver, à jeter les bases réglementaires d'un traitement approprié de la question. Celle-ci ne relève en effet plus d'aléas (destructions de guerre, sinistres naturels...) mais présente un caractère bel et bien structurel. Aussi, diverses mesures prises dans les années 1980 dans ce cadre peuvent-elles être interprétées comme allant dans le sens de l'affirmation d'un droit au logement.

Ainsi la création des FAIL (fonds d'aide aux impayés de loyers) et des FARG (fonds d'aide de relogement et de garantie) dans les années 1982-83 participe de la solvabilisation par l'octroi de prêts ou de cautions aux ménages en difficultés. De même la loi Quillot du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs traduit 'le souci du législateur de garantir le droit au logement pour des locataires du secteur privé comme du secteur HLM, confrontés à la hausse régulière des loyers et à l'insécurité de leur statut d'occupation'^{note278}. Modifiée en 1986 par la loi Méhaignerie, elle est réintroduite par la loi Mermaz du 6 juillet 1989. Même si ce souci paraît quelque peu sujet aux variations politiques, le caractère désormais structurel de son objet l'installe plus ou moins solidement dans un cadre réglementaire.

Une des caractéristiques de ce cadre réglementaire basé sur les principes de la réforme de 1977 est de tenter de mettre un terme à la prolifération des types de logements spécifiques adossés à des financements spécifiques. En effet, l'unification des divers financements existants en faveur du logement locatif social en un seul, le PLA, devait non seulement permettre de rehausser la qualité générale du parc par l'unification des types d'habitat social dont le financement était adossé aux normes, mais en plus, la mise en place d'une solvabilisation par l'APL devait en faciliter l'accès à tous.

Parallèlement, les autres instruments de cette politique notamment la relance de l'accession à la propriété, devaient fluidifier le marché du logement social. En somme, il s'agissait de remettre en marche l'ascenseur social et de réactiver le modèle résidentiel promotionnel en attaquant le problème à la source : c'est en inscrivant les populations démunies dans les circuits de la croissance et de la mobilité socio-économique globale, qui sous-tendent la mobilité et l'ascension socio-résidentielle, que l'on pourra progressivement mettre un terme à ce type d'exclusion.

En fait, ce modèle de promotion socio-résidentielle n'est pas seulement stoppé, il n'a jamais réellement existé pour ces populations. Et la réforme de 1977, en se basant exclusivement sur cette promotion comme postulat fondamental de la politique du logement, condamnait donc à rechercher par des voies autres que l'intervention publique les solutions au logement des populations défavorisées. En effet les parcs de logements n'y

répondaient ni dans leur structure (le parc privé ancien, social et même très social de fait, se réduisant de manière importante), ni même dans l'évolution de leur occupation (le ralentissement de l'ascenseur social et les premiers effets de la crise bloquant l'accès au parc social).

Il y a donc un double mouvement qui fait que d'une part le parc privé à vocation sociale se réduit et porte l'alternative sur le logement social de droit, alors même que d'autre part celui-ci se renferme (faiblesse des rotations bloquant l'accès) et que l'aide à la pierre (donc les perspectives d'offre nouvelle) s'amenuise. Par ailleurs, l'aide à la personne censée solvabiliser les populations les plus en difficulté est soumise à des critères de logement telles que peu de logements du parc privé social de fait en bénéficient^{note279}.

Face à cette double restriction, deux cas de figures se présentent, l'une passive et l'autre active. Dans le premier cas il s'agit d'un statu quo : on laisse faire le marché et on solvabilise ceux qui en ont besoin, c'est-à-dire ceux qui s'inscrivent dans les circuits du logement 'normal' ; ce qui favorise l'activité des marchands de sommeil vers qui se tourneront tous ceux qui ne peuvent s'inscrire dans ces dispositifs officiels. Dans le second cas, il s'organise une sorte de lutte pour l'accès au logement qui va être menée principalement par des porte-parole essentiellement du mouvement social (mouvements associatif, religieux, caritatif...) avec aussi quelques relais politiques. Malgré cela et 'contrairement à d'autres droits sociaux issus des valeurs républicaines, le droit au logement n'était jusqu'à une période récente, affirmé dans aucun texte constitutionnel 'note280.

Les années 90 : Visant explicitement à sa mise en oeuvre, la loi Besson constitue la véritable institutionnalisation du droit au logement. Par sa pérennité et son opérationnalité depuis 1990, cette nouvelle loi se présente d'une part comme réalisant une synthèse des mesures et des réflexions antérieures et d'autre part comme un nouveau repère dans la politique en faveur des personnes défavorisées, sur la voie d'un droit au logement effectif car 'il ne s'agit plus seulement d'afficher le caractère fondamental du droit au logement mais de le garantir par la mise en oeuvre de moyens appropriés.'^{note281}.

Pour cela, la loi Besson, prise dans l'ensemble des dispositifs élaborés dans les années 1980, s'appuie sur la présence sur le terrain d'initiatives locales et de savoir-faire. Elle opère une restructuration de l'action dans une tentative de mise en cohérence et d'intégration de l'action sociale et du logement, c'est-à-dire une approche globale et intégrée. L'objectif est de répondre aux besoins en logements des plus démunis par la mobilisation de différentes mesures : mobilisation de l'offre immobilière, de nouveaux modes de gestion relevant de savoir-faire locaux notamment associatifs, de fonds de solidarité existants... Il y a ainsi une reprise de l'action publique d'offre de logements spécifiques dans la l'esprit (la continuité) de ce qui avait existé avant la réforme de 1977.

Cette mobilisation va aboutir à une reprise de mesures spécifiques dans le domaine du logement en faveur des plus démunis avec comme principales mesures le PST en 1989, la loi Besson en 1990, la LOV en 1991, la loi Habitat en 1994, des outils financiers et juridiques comme le PST, le PLAi et le PLA-TS permettant le développement d'une offre nouvelle, des outils de gestion du peuplement (POPS, RDA...) à côté des outils de maintien dans le parc (garanties, accompagnement social, FSL...).

Le nouvel instrument politique de régulation de cet ensemble de mesures est le PDALPD, qui s'inscrit dans un ensemble de dispositifs de régulation de la politique de l'habitat piloté par le PLH. Le PDA se présente comme un programme d'actions très formalisé, avec quatre grandes missions : recenser et connaître la demande par une centralisation et un bilan-diagnostic ; créer une offre diversifiée de logements par l'utilisation de nouveaux instruments juridiques et financiers ; mobiliser le parc social par la signature de POPS (protocole d'occupation du patrimoine social) ; favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes les plus défavorisées par l'institution d'un FSL (fonds de solidarité pour le logement). A ces quatre grands axes s'ajoutent d'autres actions en faveur des gens du voyage dans un schéma départemental d'accueil.

Cette formalisation du Plan ne doit pas faire illusion : même si la définition et l'inscription dans un

programme constituent une avancée, seule l'élaboration du Plan elle-même et la mise en place du FSL sont obligatoires. Les autres actions font l'objet d'accords, de conventions entre les partenaires locaux, mais sans obligation de participation ou de réalisations concrètes. Autant dire que le PDA ne peut être opérationnel que dans la mesure où ces acteurs locaux se mobilisent pour le traduire en actes.

L'approche globale des problèmes d'exclusion du logement ainsi instituée trouve un prolongement dans la LOV (loi d'orientation sur la ville) du 13 Juillet 1991. Celle-ci vise une meilleure répartition du logement social du quartier à l'agglomération, une diversification de l'offre, la préservation du parc privé social de fait dans les centres- villes et les quartiers anciens, la redynamisation des quartiers d'habitat social par le développement d'activités et de service et la mise en oeuvre de véritables politiques foncières dont l'Etat et les villes se donneraient les moyens.

Enfin la loi sur l'habitat du 21 Juillet 1994 précise les nouvelles dispositions concernant notamment le logement des personnes à faibles ressources. Elargissant le champ d'intervention des associations à l'achat de logements sociaux vacants pour les mettre à disposition des populations défavorisées, création de 'résidences sociales', extension de la sous-location, amélioration des garanties de paiement, instauration d'un plan départemental pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri...

Autant de mesures qui s'inscrivent en continuité de la loi Besson même si l'on peut se poser la question de leur efficacité (où trouver des logements sociaux vacants si ce n'est dans des zones présentant déjà quelques dysfonctionnements). Celle-ci, à travers les outils qu'elle met en place, les mesures développées et les réorganisations opérées dans les structures de gestion de l'habitat apparaît comme une rupture par rapport aux modes antérieurs d'appréhension des problèmes d'exclusion. Elle apparaît en même temps comme un repère car elle inscrit dans la loi le droit au logement comme un droit fondamental :

'Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadéquation de ses ressources ou de ces conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité [...] pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir'^{note282}.

Mais plus fondamentalement la question qui se pose au regard de l'ensemble des bouleversements en cours est de savoir comment interpréter les nouveaux rapports entre populations spécifiques et nouveaux espaces résidentiels d'une part et de l'autre entre des opérateurs réservés et plus ou moins en retrait par rapport à leur mission sociale et un nouveau patrimoine dédié.

II- Elaboration et mise en oeuvre du PDALD du Rhône et bilan des actions

D'une manière générale, l'élaboration du PDA ne peut être comprise qu'en relation avec les actions locales menées souvent de longue date en faveur des populations défavorisées. En effet, le plan formalisé représente dans bien des cas une synthèse de ces actions et dans tous les cas s'en inspire largement. Les acteurs de terrain, conviés à participer aux réflexions des dispositifs d'élaboration les ont grandement alimentées en propositions de toutes sortes, directement issues de leurs expériences et de leur connaissance du terrain. Leur dynamisme est d'une certaine manière le reflet de l'acuité des problèmes rencontrés sur le terrain.

L'apport de la loi, outre le caractère d'obligation qu'elle va donner à des actions jusque-là librement menées, réside certainement dans la structuration et la coordination de ces actions en un projet global (accès au logement, offres, maintien dans les lieux, solvabilisation, garanties, accompagnement social...) et territorialisé. Ce projet est défini et développé dans le cadre d'un PDA dont l'élaboration se situe dans la continuité des actions engagées auparavant. Les acteurs engagés dans les actions et les structures antérieures, de par leur expérience, vont être appelés à participer aux réflexions et à développer des propositions mais avec un peu plus de cohérence.

1- Le PDA, un cadre d'interpellation et de mobilisation des acteurs

Le premier PDA du Rhône a été élaboré dans l'urgence des délais impartis par la loi. L'injonction à tous les départements de se doter d'un plan dans l'année suivant la promulgation de la loi sous peine d'imposition unilatérale par l'Etat a nécessité une mobilisation rapide de la part des acteurs locaux, conviés à participer aux dispositifs d'élaboration.

Dans le Rhône, la commission d'élaboration composée des représentants des collectivités locales, des bailleurs publics et privés, des CAF, des financiers (CDC, CIL) et des associations organise cinq grands groupes de travail autour des grandes orientations définies par la loi. Les cinq sous-commissions : analyse de la demande des ménages défavorisés, création du FSL (Fonds de solidarité pour le logement), développement d'une offre supplémentaire de logements diversifiés et adaptés, accompagnement social lié au logement et politiques de peuplement, animées par la DDE ont plus ou moins bien fonctionné avec une participation effective des acteurs :

- à l'analyse de la demande les CAF ont apporté leurs connaissances statistiques des plus démunis, l'AVDL et l'ALPIL leur expérience et leur connaissance des publics défavorisés et la FNARS un éclairage sur la demande non localisée provenant des CHRS ;
- sur le développement de l'offre de logements adaptés, les organismes HLM (regroupés dans le GMORL) tout comme le Pact-Arim ou HHI, l'ALPIL et l'AVDL ont participé en tant qu'opérateurs ayant déjà produit des logements adaptés ou appelés à en faire ;
- sur le FSL, l'intérêt des CAF et de l'ACAL a été d'autant plus vif que le FSL regroupera les fonds d'aides (FAIL et FARG) dont elles assurent la gestion ;
- sur l'ASLL, les organismes HLM ont participé en tant que bailleurs dont les locataires nécessitent un suivi, la FNARS qui pratique à travers les CHRS un suivi d'insertion de même que la Fonda qui plaide pour une charte de l'accompagnement social ;
- sur la politique de peuplement, d'attribution et de réservation des logements sociaux, les organismes HLM ainsi que les collectivités locales sont directement sollicités.

Ces différentes participations et propositions ont permis en moins d'un an d'élaborer un premier PDA, signé le 17 Avril 1991 par le préfet et le président du conseil général pour une durée d'un an.

Mais l'urgence n'ayant pas permis de développer en profondeur certains aspects importants, le travail des sous-commissions a continué dans la perspective d'un second plan plus élaboré, plus formalisé et qui profiterait de l'expérience du premier. D'où la mission confiée à un organisme d'étude (le CREPAH Centre-Est) d'organiser le travail d'élaboration qui a abouti à la réalisation du second PDA du Rhône signé le 28 Janvier 1993 et engageant les signataires pour trois ans. Ce plan continue certes les actions engagées dans le premier mais dans un cadre beaucoup plus formalisé et avec un souci de clarifier et de réguler les rapports entre les différents partenaires^{note283}.

2- Mise en oeuvre du PDALPD du Rhône (1993-1995) et bilan des actions

Dans le cadre d'une interrogation focalisée sur l'offre de logements spécifiques, il nous a paru plus pertinent de ne présenter que les réalisations et les évolutions significatives de chacun des quatre grands axes (analyse de la demande, politique de peuplement, solvabilisation des ménages et développement de l'offre adaptée) qui constituent l'armature de ce PDA.

2-a. Analyse de la demande des populations défavorisées :

Elle a surtout été marquée par la mise en place d'une cellule interface offre/demande avec comme mission le traitement des cas 'laissés pour compte' pour qui les dispositifs d'aides n'ont pu aboutir. Cette cellule fonctionne dans le cadre plus général du SIAL créé en Octobre 1992 dans le cadre des réflexions sur l'élaboration du PDA et assurant depuis la gestion du contingent préfectoral^{note284}. Mais ce n'est qu'à partir de 1993, avec l'informatisation de ses fichiers que l'action du SIAL s'est étoffée, érigeant l'unité 'observatoire de la demande' en un lieu de connaissance et d'analyse des besoins des personnes défavorisées.

Ceci a permis d'analyser plus finement la demande et de mieux connaître les publics : en 1994 sur les 7 006 demandeurs inscrits sur ce fichier, 60% vivent une situation professionnelle précaire, 83% ont des ressources ne dépassant pas 60% du plafond PLA, 40,8% sont de nationalité étrangère. Au-delà de ces caractéristiques socio-économiques, les demandeurs inscrits au SIAL sont dans une situation fragile par rapport au logement et présentent une ou plusieurs des difficultés suivantes :

- dépourvus de tout logement,
- mal logés,
- en suroccupation,
- en instance d'expulsion.

Outre cette connaissance globale de la demande, les typologies plus fines que permet cette connaissance (allant du type de logement occupé au type de logement souhaité en passant par la situation familiale ou professionnelle) sont des outils qui permettent d'agir.

Il faut ajouter à cela l'informatisation en 1994 du fichier du contingent préfectoral qui permettra ainsi une meilleure gestion. L'unité 'gestion des réservations' a développé un travail de médiation avec les autres acteurs du logement social au plus près du terrain (découpage en secteurs géographiques sous la responsabilité d'agents, cinq en 1993, six en 1994). Ce travail a permis 1 226 relogements sur 1927 opportunités en 1994 contre 938 sur 1 632 opportunités en 1993, c'est-à-dire une meilleure utilisation du contingent.

Mais certaines situations se trouvent bloquées même pour l'accès à ce contingent (refusées par les commissions d'attribution des organismes HLM, garanties ACAL non abouties, 'laissés pour compte') d'où l'idée de mettre en place une cellule permettant de mobiliser rapidement l'ensemble des dispositifs de manière cohérente. C'est la mission de la cellule Interface offre/demande qui est par ailleurs une force de propositions pour le comité de pilotage offre/demande du PDA. Trois chargés de mission étaient prévus au départ. La cellule a permis un relogement de 110 ménages 'laissés pour compte' entre Avril 1993 et Avril 1994 avec un seul chargé de mission. Avec l'arrivée du deuxième, 181 ménages ont été relogés en l'espace de six mois,

relogés en majorité dans les contingents préfectoraux (92% en 1994), Courly, Collecteurs et du Conseil Général, et à 38% dans les PLAi.

Les résultats sont encourageants mais demeurent insuffisants. Les blocages relèvent soit des divergences des logiques entre acteurs (souci d'équilibre financier et social des organismes HLM et sélection des demandeurs, politique de peuplement des communes et barrage dans les commissions d'attribution, candidatures moins lourdes des autres réservataires...), soit d'une inadéquation entre l'offre (les opportunités de relogement) et la demande. Les opportunités de relogement dans le parc public sont concentrées sur l'Est alors que la demande porte plutôt sur le Centre, sur les grands logements alors que le parc n'en offre pratiquement plus et sur des niveaux de loyers très faibles alors que la tension se maintient sur les marchés.

Les outils développés par le SIAL (observation de la demande, gestion du contingent préfectoral, interface offre/demande) lui ont permis de s'affirmer comme un partenaire de la connaissance des personnes démunies. La connaissance de la demande, préalable à toute action, est de ce point de vue assez avancée mais il reste, pour une connaissance plus exhaustive et une plus grande cohérence, d'une part à intégrer dans ce dispositif d'analyse l'observation de la demande non-localisée notamment les 'demandeurs à l'entrée' des foyers et CHRS (sachant que les résidents et les 'prêts à sortir' y sont eux pris en compte), et d'autre part, à mettre en réseau ce dispositif avec les observatoires locaux de la demande (10 observatoires portant sur 14 communes ont été mis en place en 1994 : les trois observatoires existants des 1er, 3ème et 9ème arrondissement, plus Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Rillieux, Villefranche-sur-Saône, Givors et Grigny) et des commissions locales de l'habitat (dont l'objectif est d'assurer l'adéquation entre ces besoins et les opportunités) pour le repérage à un niveau très localisé des besoins. Cette généralisation des lieux d'observation, même si elle répond à des motivations différentes selon les communes, va dans le sens d'une meilleure connaissance et à terme d'une meilleure prise en compte des plus défavorisés.

2-b. Politiques de peuplement :

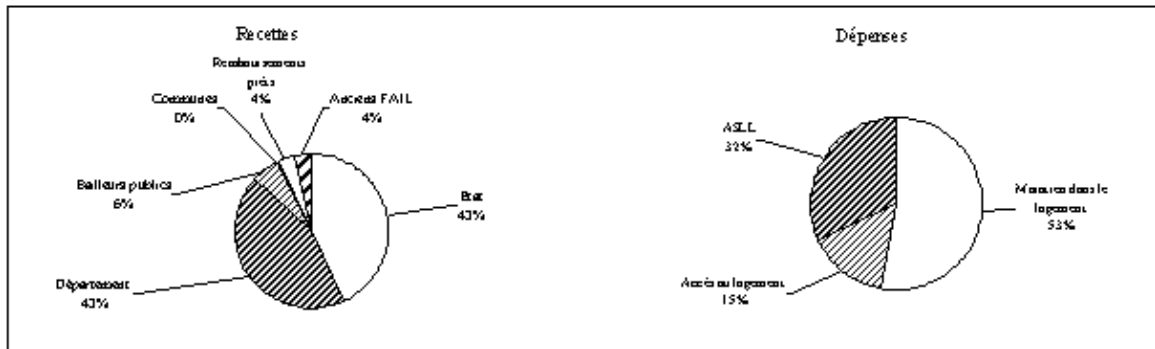
L'objectif inscrit au plan était d'élaborer une méthodologie de définition des objectifs de peuplement à partir de trois sites expérimentaux (Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, et le troisième arrondissement de Lyon) qui puisse être généralisée à d'autres sites. Dans le cadre de la mise en place de l'observatoire local et de la mission locale de l'habitat de Villeurbanne d'un côté, et des projets de 'chartes locales' de peuplement sur le troisième arrondissement et Vaulx-en-Velin de l'autre, des réflexions ont permis de dégager des méthodologies d'action et de définir des modes de concertation au sein des structures partenariales sur les modalités d'attribution des logements notamment. Mais la sensibilité du thème des attributions ne facilite guère le consensus. La mission locale de l'habitat de Villeurbanne fait partie d'un projet national, ce qui peut expliquer un meilleur suivi : il faut souligner en effet qu'aucun POPS (l'outil fondamental d'une politique de peuplement et d'attribution) n'a été signé dans l'agglomération, ce qui ne laisse pas présager d'une généralisation rapide des méthodologies élaborées.

2-c. Solvabilisation des ménages : poursuite des efforts engagés par le FSL en matière de solvabilisation des ménages.

En effet il ne s'agit pas d'une action nouvelle, le FSL existant et fonctionnant depuis 1991 sous l'égide d'un comité d'administration où sont représentés les différents partis du logement social (Fonda pour les associations, CCAS, GMORL, Etat, Conseil Général, et CAF). Aussi s'agit-il de veiller à une plus grande efficacité dans la gestion. Dans ce sens, la décentralisation des comités techniques du FSL s'est faite sur quatre sites : Villeurbanne, Vénissieux, Villefranche-sur-Saône et Vaulx-en-Velin ; dans le but d'accroître les capacités de traitement des dossiers et d'en réduire les délais. Le FSL représente l'un des dispositifs essentiels de la loi Besson. L'obligation pour le Département d'instituer un FSL et de l'abonder dans des proportions au moins égales à celles de l'Etat alors que la participation des autres partenaires (communes, CAF,...) est volontaire a rendu sa mise en place quelque peu difficile dans le Rhône.

La signature d'un protocole portant sur la politique du logement social dans le département du Rhône en Octobre 1992 entre l'Etat et les organismes HLM et SEM intervenant dans le département (une grande majorité des organismes du Rhône l'a signé) a permis de fixer la participation au FSL de ces derniers à 10 F par logement, instituant une ligne budgétaire supplémentaire.

L'évolution croissante du budget doit plus à une revalorisation des participations de l'Etat/département qu'à une mobilisation des autres partenaires : elles représentent plus de 86% du budget 94 et s'élèvent à plus de 92% si l'on y ajoute la participation des organismes HLM. Comme autres partenaires, seules deux petites communes rurales (Brignais et Saint-Andéol le Château) ont participé au FSL, pour la modique part de 0,2% de son budget.



Graphique n°12 : Répartition des recettes et des dépenses 1994 du FSL

Le FSL intervient dans trois domaines principaux qui sont : l'accès au logement, le maintien dans les lieux et l'ASLL^{note285}.

Le volet accès au logement est délégué à l'ACAL dont l'expérience a été ainsi reconnue. Quant aux missions de maintien dans les lieux et l'accompagnement social, elles relèvent de l'action du Bureau du logement, créé en 1991 et chargé de mettre en oeuvre les actions du Département prévues dans le cadre de la loi Besson notamment dans le domaine des personnes défavorisées. Les commissions ACAL (instruction des dossiers en cours) et les commissions locales d'instruction (dossiers ASLL et maintien) instruisent les dossiers qui sont ensuite soumis à la décision du comité d'administration du FSL.

Malgré les tensions qui ont pu exister entre l'ACAL et le département (qui voit une partie des fonds qu'il abonde lui échapper), l'ensemble du dispositif fonctionne relativement bien, l'action du comité de liaison entre l'ACAL, le Conseil Général et l'Etat ayant permis de mieux articuler les différentes interventions.

L'accès au logement :

Le nombre de demandes d'aides à l'accès est en augmentation croissante : 822 dossiers en 1991, 1 522 demandes en 1992, 1 924 en 1993 et 2 660 en 1994 pour un montant de 2 620 000 F. Il convient de distinguer deux types d'aides : les garanties et les régies d'avance. Les aides demandées au motif de garanties et cautionnement auprès des bailleurs représentent 59% des demandes en 1993 et 57% en 1994. Le niveau de la demande est donc resté stable avec toutefois une augmentation des taux d'acceptation, les demandes abouties passant de 67 à 73% entre 1993 et 1994, et une légère diminution des refus qui restent motivés surtout par l'inadéquation entre ressources et logement.

Les garanties bénéficient pour une large majorité aux bailleurs publics : sur l'ensemble des garanties de 1994 (garanties effectuées en 1994 et garanties antérieures toujours en cours) plus de 73% sont engagées auprès des bailleurs sociaux, 20% auprès des régies privées et un peu plus de 6% auprès des propriétaires privés.

Les régies d'avance concernent la prise en charge du dépôt de garantie ou les frais d'installation et sont accordées sous forme de prêts, de dons, ou une combinaison des deux (prêts plus dons). Elles ont connu une augmentation de plus 45% entre 1993 et 1994 sans préjudice pour le taux d'accord qui passe de 74 à 77%, dont la part la plus importante (70%) sous forme de prêts remboursables. Là aussi les motifs de refus tiennent surtout à l'inadéquation ressources/logement mais relèvent également de demandes non justifiées.

Pour l'ensemble des aides à l'accès au logement, la composition des ménages bénéficiaires révèle des situations d'exclusion (32% de personnes seules et 35% de familles monoparentales) même si on observe une stabilité par rapport à 1992. Pour 55% des ménages, les ressources proviennent des salaires et l'aide demandée peut être un complément ponctuel, alors que 38% bénéficient uniquement de ressources de transfert et 6,5% de retraites. Mais pour la majorité des ménages, la motivation principale dans l'accès au logement relève non pas d'une inadéquation ressource/logement (5% seulement des cas) ni de mesure d'expulsion (2% des cas) mais des caractéristiques du logement qui est provisoire, insalubre ou suroccupé dans près de 80% des cas.

Ce volet d'accès au logement représente donc un élément essentiel d'aide pour les personnes défavorisées. Même si le nombre de dossiers traités et le taux d'acceptation sont en progression constante, il faut tout de même s'interroger sur la faible proportion des aides accordées gracieusement (11%) au regard de la précarité de la situation (38% des ménages vivant de ressources de transfert).

Le maintien dans les lieux :

Ce sont les aides accordées aux personnes en difficulté de paiement de loyer dans le but s'apporter une solution (résorption d'impayée, relogement...) permettant le maintien des personnes dans le logement. Avec 53% des dépenses budgétisées en 1994 (en augmentation par rapport à 1993) ce volet constitue de loin le poste principal du FSL : 1 253 ménages ont été aidés en 1993 et 1 372 en 1994 sous trois formes :

- sous forme de secours représentant (et c'est logique) la majorité des aides accordées : 87% des ménages aidés et près de 93% du total des aides pour le maintien dans les lieux.
- sous forme de prêts : ceci concerne une forme relativement marginale (2% des ménages aidés et 7% des sommes engagées).
- sous forme de secours plus prêts : 11% des ménages complètent les secours qu'ils reçoivent par des prêts.

Les principaux motifs de refus (11% des demandes d'aides) sont l'existence d'une dette sur un ancien logement, des cas de surendettement ou un taux d'effort trop élevé dont les solutions ne relèvent pas d'une aide ponctuelle mais de solutions spécifiques. Les ménages aidés sont souvent en situation de précarité familiale (isolés et ménages monoparentaux représentent près de 60% des cas) et financière (53% bénéficient de revenus de transfert : allocations chômage, RMI...).

L'augmentation croissante de la dette des ménages et la baisse concomitante de leurs ressources ont amené les instances du FSL à initier de nouvelles approches, notamment la mise en place dès 1993, en association avec les bailleurs de 'plans d'apurement des dettes locatives' remplaçant petit à petit les prêts. Quelle interprétation donner à cette association des bailleurs aux instances et aux décisions du FSL ?

En effet, l'ensemble des aides au maintien constitue pour eux un moyen d'alléger la dette des ménages ou encore de récupérer d'une main ce qu'ils ont donné de l'autre (pour ce qui concerne les bailleurs publics

participant au FSL). Les bailleurs publics ont reçu en 1994 5,7MF au titre de l'aide au maintien alors que leur participation au FSL a été de 10 234 030F. Quant aux bailleurs privés qui ne participent pas du tout, ils ont reçu 3,8MF au même titre. L'importance de ces financements est certes à la mesure des problèmes des ménages, mais ceux-ci cumulent des handicaps de manière telle que le secours financier, même s'il permet de débloquer certaines situations, ne peut suffire. D'où la nécessité d'un accompagnement approprié.

L'accompagnement social lié au logement :

Il concerne la prise en charge de mesures nécessaires à l'installation dans les lieux (démarches administratives par exemple), à l'insertion dans le logement et l'immeuble, dans le quartier et la ville. Face à l'indétermination des modalités de mise en oeuvre de cet accompagnement, une charte de l'ASLL a été élaborée dans le Rhône (cf. annexe) qui précise les acteurs, les ménages concernés, les différentes phases (recherche, accès au logement et maintien) ainsi que les prestations minimales des différents intervenants. L'ASLL apparaît comme un des moyens d'arriver à une insertion réussie, d'où la multiplication des actions développées dans ce cadre. Ainsi le nombre de ménages 'accompagnés' passe de 2 085 en 1993 à 3 496 en 1994 et la part de l'ASLL dans le budget du FSL, d'un peu plus de 25% en 1993 à 32% en 1994.

La charte de l'accompagnement social a permis de mieux définir et coordonner les actions des différents acteurs. Trente-deux prestataires (organismes et associations répartis selon le CREPAH en trois grandes familles : les bailleurs publics, les lieux d'hébergement et les lieux d'accueil) ont assuré les actions d'accompagnement des familles en 1994 contre 28 en 1993 et moins de 20 en 1992. Cette augmentation s'explique par la connaissance du nombre de ménages nécessitant un accompagnement mais aussi par la diversification et la spécialisation des besoins.

L'évaluation menée par le CREPAH sur l'ASLL en 1993 a permis de formaliser une nouvelle grille d'évaluation pour 1994 pour une meilleure appréhension de la réalité de l'accompagnement des ménages. L'analyse menée a permis de caractériser les ménages suivis, la nature de l'accompagnement réalisé et les liens avec les autres actions du FSL. Tout comme pour les autres actions du FSL, les ménages rencontrés ici cumulent les situations de précarité (faiblesse des ressources, revenus de transfert, difficultés d'accès au logement...). Les actions développées en fonction de la nature des problèmes des ménages, relèvent soit de la recherche préparatoire à l'accès au logement, soit de l'accès au logement, soit du maintien dans les lieux. Dans la réalité, plus de la moitié des cas relèvent de situations combinant ces diverses actions.

Le maintien dans les lieux est une action fondamentale dans la démarche d'insertion et ici aussi, avec 20% des ménages relevant de cette action, les bailleurs publics (qui sont les plus sollicités pour cette action) bénéficient de près de 40% des aides à l'ASLL. Les autres prestataires bénéficient de 40% pour les lieux d'hébergement et 20% pour les lieux d'accueil. Peu de ménages bénéficient d'autres actions du FSL (garanties, régies d'avance, résorption d'impayées) en plus d'un accompagnement social : seulement 17%. Est-ce à dire que les ménages aidés par ailleurs (dans le cadre des volets accès au logement et maintien dans les lieux du FSL) ne bénéficient pas ou peu d'un accompagnement dans leur démarche d'insertion ?

Il reste bien sûr à affiner l'observation de ces recoupements mais il est certain que l'efficacité du système FSL dépend de la cohérence de ses actions et des synergies entre ses différents domaines d'action.

2d- Le développement de l'offre de logements adaptés :

Fondé sur la constatation d'une diminution progressive de la production de logements sociaux et du parc social de fait alors même que la demande des populations défavorisées ne cesse d'augmenter (ou est-elle mieux connue), le développement d'une offre diversifiée de logements adaptés à cette demande veut répondre à la pénurie en suscitant une offre nouvelle mais aussi à la diversité des situations et des parcours individuels par une diversification des actions menées. Des mesures et des outils nouveaux (PLAi, bail à réhabilitation...) mais aussi d'autres plus anciens (PST, MOUS, OPAH) sont mobilisés dans trois directions principales :

répondre aux situations d'urgence, développer des solutions de logement d'étape et enfin développer l'offre de logements banalisés d'insertion.

Réponses à l'urgence :

Trois actions étaient prévues au PDA portant sur la constitution d'un stock d'urgence, la mise en place d'un fonds d'intervention d'urgence et d'une MOUS. La constitution d'un stock de logements d'urgence correspond à la nécessité de pouvoir répondre rapidement à ce type de besoin notamment par la mobilisation du patrimoine public en attente de démolition ou de réhabilitation, les objectifs sont fixés à 30 logements par an. La convention signée entre le Conseil Général et l'ASLIM en Juin 1993 a permis d'en dégager 11 sur les 15 prévus pour le second semestre. Ces actions se sont développées par la suite grâce aux financements supplémentaires de l'Etat en direction de l'urgence.

Quant au fonds d'intervention d'urgence, mis en place pour apporter des moyens financiers aux actions d'urgence, il a été peu sollicité et devra se faire connaître davantage auprès des différents intervenants.

La MOUS Urgence, prévue par ailleurs au contrat de ville, s'attache quant à elle à rechercher des solutions à des situations urgentes identifiées. Elle a permis, en relation avec les actions de constitution d'un stock de logements provisoires (l'ASLIM étant une émanation de l'ALPIL, prestataire de la MOUS urgence), la mobilisation du patrimoine public pour des solutions temporaires et, à travers les cellules de crise mises en place, le traitement d'un certain nombre de cas d'urgence comme ceux relevant de l'expulsion.

Développement de solutions de logements d'étape :

Plusieurs actions sont prévues au plan en vue de développer des solutions transitoires vers le logement autonome, mais certaines n'ont pu être suffisamment développées. Ainsi le développement de la sous-location et des baux glissants portant sur 50 logements du contingent préfectoral par an a fait l'objet d'une convention Etat/ GMORL/ACAL, modifiée dans la convention ABC (nouvelle dénomination du GMORL)/ACAL/Etat qui lui-même fait l'objet d'un avenant qui en précise les modalités d'application. Alors que les associations qui développent depuis longtemps ce type d'actions souhaitent accroître l'offre dans ce sens, la convention semble rencontrer des problèmes de mise en oeuvre. D'autre part, le comité départemental pour le logement des jeunes dont l'ACAL assure la gestion et qui devait faire l'objet d'un financement spécifique en vue de conforter son rôle de soutien logistique aux comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ) existants n'a pas été financé.

Les actions développées s'articulent autour de l'accès au logement des jeunes défavorisés et du maintien des capacités d'accueil des meublés. Ainsi une MOUS 'jeunes' avec observation de la demande et recherche de solutions au logement des jeunes est confiée au FJT/Majo, en liaison avec les différentes structures de logement des jeunes mais aussi en direction des parcs privé et public. Une autre action importante a été la réalisation d'un FJT (Foyer de Jeunes Travailleurs) de 140 chambres par le MAJO et l'OPAC du Rhône avec une participation des divers acteurs du logement.

Quant aux actions en faveur des logements meublés, elles ont principalement abouti à la mise en place d'une MOUS 'meublés', par ailleurs prévue au contrat de ville, dont le bilan positif (107 chambres 'produites' sur 100 initialement prévues en 1993) a favorisé la reconduction.

Développement de l'offre de logements banalisés d'insertion

Il s'agit de mobiliser le parc existant par la mise en oeuvre de procédures ou de mesures permettant l'accès des populations défavorisées à des taux d'effort adaptés.

La mise en oeuvre d'un 'droit de réservation' dans le parc privé par des incitations financières auprès des

propriétaires pour l'accueil des populations démunies est une solution développée par l'ALPIL et le Conseil Général pour le relogement des RMistes et qui est ainsi étendue à l'ensemble des personnes défavorisées par une convention ALPIL/Conseil Général.

Le même type d'action se retrouve dans le PST dont l'objectif est de maintenir la vocation sociale du parc locatif privé ancien, mais dans le cadre de la procédure de réhabilitation. Il s'agit d'apporter des financements complémentaires à ceux de l'ANAH pour rendre le financement global plus attractif. Le PST départemental signé en Juin 1992, n'a pas atteint son objectif de 30 logements par an (13 en 1992, 18 en 1993) et l'objectif de 40 prévus en 1994, malgré l'augmentation de la prime accordée aux opérateurs, ne sera que très difficilement atteint. Quant au PST couplé à l'OPAH de la Croix-Rousse, les résultats sont aussi modestes : 26 logements en 1992, 10 en 1993.

Le développement de l'offre de logements banalisés repose en fait beaucoup plus sur la mobilisation des financements PLAi. L'intérêt pour cet outil a conduit, dès 1991, à l'élaboration d'une charte de l'habitat adapté regroupant les différents maîtres d'ouvrage et financeurs. L'ICCHA, qui assure la gestion des finances et des réservations et applique les principes de la charte, fonctionne sur la base de réunions mensuelles sous l'égide de la DDE.

La production de logements par ce financement est ainsi passée de 308 logements en 1992, à 343 en 1993, et en 1994 avec le PLATS (permettant la fongibilité PLAi et PLA adapté neuf selon les mêmes critères de financement), à 307 logements dont 59 PLATS neufs. L'occupation sociale de ces logements a fait l'objet d'une évaluation par le CREPAH. La rigueur des instances (notamment l'ICCHA) sur la qualité des locataires ne fait pas défaut et l'occupation sociale est bien réelle. Sans préjuger des considérations hiérarchisant entre les diverses situations défavorisées, les critères notamment de plafond de ressources (inférieur à 60% du plafond PLA) sont respectés.

Les modalités de production de cette offre dépendent principalement des opérateurs qui sont appelés à s'en saisir. Mais les objectifs de la plupart des organismes sont aujourd'hui centrés autour de logiques d'équilibre de gestion les amenant souvent à fermer l'accès de leur parc à certaines catégories de personnes peu solvables ou risquant de porter préjudice à l'équilibre social de leur parc. Comment ces opérateurs vont-ils se saisir de ce nouvel outil qui leur propose de produire un parc spécifiquement destiné à des personnes démunies?

A l'interface de leurs logiques en tant qu'organismes et des logiques des divers acteurs de terrain se forment un système et un mode de régulation dont l'analyse peut permettre de comprendre la production de logements d'insertion dans sa spécificité et dans ses modalités mêmes de production^{note286}.

En marge de ces quatre grands axes de réflexion du PDA d'autres actions plus spécifiques se sont développées :

-

L'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage doit passer maintenant au stade de la concertation intercommunale pour réaliser ou aménager les aires de stationnement. La charge politique de cette question explique la lenteur du processus qui se trouve compliqué par la différenciation des niveaux de décision et d'application : le schéma couvre le territoire départemental alors que sa mise en oeuvre relève des communes, d'où l'existence de blocages nombreux et la faible consommation des crédits affectés aux aires d'accueil.

-

La diffusion de l'information sur le PDA auprès des différents acteurs susceptibles d'y participer (communes, élus, professionnels du logement et de l'action sociale, propriétaires immobiliers, associations ...) s'est traduite par la réalisation et la diffusion d'une plaquette de présentation du Plan

et des différentes actions.

•

Une mission d'assistance-conseil et de suivi-évaluation du Plan, confiée au CREPAH a permis l'évaluation annuelle, l'observation des évolutions et des suggestions sur le développement et la conduite des actions. Arrêté au second semestre 1994, cette assistance a permis la formalisation d'un bilan-évaluation pour la première année du Plan. Elle va certainement reprendre pour la pour l'évaluation définitive du PDA, qui pourrait être confiée au même organisme.

Cette présentation des actions du PDA reste un aperçu car un certain nombre de réalisations n'ont pu être évalués. L'absence de structure de centralisation des informations, la multiplicité des actions aussi bien que des acteurs ne permettent une bonne appréhension que dans le cadre d'un bilan officiel et avec des moyens d'investigation conséquents. Par ailleurs, l'exhaustivité n'ayant pas été notre objectif, nous pouvons tirer des conclusions sommaires de l'application de ce PDA mais qui peuvent éclairer notre questionnement plus circonscrit sur le produit-logement spécifique.

Tout d'abord les actions inscrites au Plan ont pratiquement toutes fait l'objet d'un traitement, même si celui-ci n'a pas toujours abouti à des réalisations concrètes. Une meilleure définition et une plus grande coordination des rôles des différents acteurs, sans doute tributaires de l'effort de formalisation de ce second Plan, ont permis d'éviter certains blocages et de faire progresser le partenariat entre les différentes instances comme l'attestent l'existence et l'opérationnalité des chartes de l'habitat adapté et de l'accompagnement social lié au logement.

La continuité des actions, soutenue par l'effort des différents partenaires notamment financiers, est le signe d'une mobilisation des acteurs locaux : le budget du FSL est en augmentation régulière et avec lui le nombre de ménages aidés, la consommation de PLAI progresse, des observatoires locaux sont en place...

Paradoxalement, le bon fonctionnement de certaines structures relativise la portée des actions réalisées : ainsi l'observation de la demande 'révèle' une croissance du nombre de ménages relevant de situations de précarité et une aggravation de leurs conditions de logement. Les actions du Plan n'en paraissent que plus urgentes à traduire sur le terrain ; mais le poids des structures pèse et la délicatesse du problème des personnes défavorisées, notamment sur le plan politique n'est pas sans rendre certaines réalisations plus difficiles. Seul un bilan définitif peut permettre de mesurer l'impact réel d'actions qui se poursuivent encore et dont les résultats sont le plus souvent visibles à long terme. La dynamique de lutte contre l'exclusion qui anime le Plan est tout de même bien engagée. Mais sur le terrain, les acteurs sont souvent pris dans des réalités qui débordent le strict cadre de cette dynamique et doivent par conséquent mener des actions parfois contradictoires.

Aussi peut-on se demander à quel niveau se situer pour appréhender la cohérence du système : le Plan en lui-même (niveau organisationnel), le marché local de l'habitat (niveau territorial), les élus et acteurs locaux (niveau politique), ou le niveau global de définition des politiques du logement et de l'habitat (niveau national)...

Avec les bouleversements qu'elle introduit dans les répartitions des compétences entre collectivités locales et Etat, des domaines d'action entre acteurs du logement et de l'action sociale, entre acteurs politiques et institutionnels, la loi Besson situe l'action en faveur du logement des personnes défavorisées au carrefour de toutes les compétences et de tous les acteurs dont le travail partenarial est le seul gage de solutions nouvelles et de réalisations concrètes.

Section 2 : La loi Besson et la relance de l'offre spécifique

Le retour à une offre de logements spécifiques est un aveu d'échec de la politique du logement social adoptée au début des années 80, et de son postulat de régulation autonome des différents sous-marchés du logement social grâce à une offre publique unifiée, que les évolutions sociétales sont venues compromettre.

Au-delà de ce retournement de posture, la question qui se pose aujourd'hui est de savoir quels sont les enjeux, pour le parc immobilier global et pour la structuration socio-spatiale de l'espace urbain, de ce retour à une offre spécifique.

Après avoir présenté et analysé les contours de cette offre saisie dans les attermolements de ses débuts, nous essaierons de saisir les enjeux fondamentaux que cette nouvelle offre emporte, à travers notamment la problématique de la maîtrise des coûts qui en a été, dès le départ et même bien avant qu'il ne prenne cette forme et cette formulation actuelle, le principal argument.

I- La production de logements d'insertion

L'observation de l'évolution générale de la situation au début des années 1990 dans l'agglomération lyonnaise a confirmé l'exacerbation des tensions sur le logement. On peut donc incidemment en attendre une plus grande détérioration des conditions de logement pour les plus modestes.

Le diagnostic élaboré dans la première phase d'étude du PLH (programme local de l'habitat) de Lyon présente bien les difficultés d'accès au logement des personnes défavorisées : la baisse continue de la production de logements sociaux, la disparition du parc privé à vocation sociale, l'augmentation de la demande très sociale qui est de mieux en mieux connue grâce notamment aux observatoires de la demande, la précarisation croissante de la situation de certaines populations, le fonctionnement ségrégatif du marché libre et les difficultés de gestion du parc public...

La chaîne du logement y est en effet appréhendée comme un tout dont les différents maillons (logement des personnes défavorisées, logement social, logement intermédiaire et logement de standing) permettent aux ménages de suivre des trajectoires résidentielles particulières. Le bon fonctionnement de cette chaîne repose sur l'existence d'une certaine fluidité entre les différents maillons, fluidité alimentée par une offre suffisante (en fonction de la demande) dans chaque maillon.

Sur l'agglomération lyonnaise, cette chaîne présente quelques blocages.

Tableau 23 : Diagnostic de la chaîne du logement et orientations du PLH

LOCATIF		ACCESSION		
LOGEMENTS	PUBLIC	PRIVE	ANCIEN	NEUF
Populations défavorisées	Offre limitée	Offre en baisse		
Sociaux	Forte pression Production limitée	Diminution de sa fonction sociale	Accession sociale non adaptée	Inaccessible
Intermédiaires		Neuf : loyer max. Ancien : disponible	Accession aidée PAP réduction Offre existante	
Standing			Offre importante	Offre importante Désolvabilisation

Tendances

Augmentation des besoins

Souhait fort

Stagnation de l'offre

Désolvabilisation

Source : Programme local de l'habitat-Programme d'actions, AGURCO, 1994, p.18

Le logement des personnes défavorisées apparaît comme le premier maillon faible de la chaîne. L'offre dans le parc public est limitée ; la construction sociale neuve est en baisse avec un taux de croissance inférieur à 2% et la plupart des organismes publics de logement, connaissant des problèmes d'équilibre de gestion et d'équilibre social dans leur parc, rehaussent leurs critères de sélection et d'attribution. D'autre part, l'offre dans le parc privé social de fait connaît une baisse accrue du fait notamment des fortes hausses de loyers après réhabilitation ou simplement à la relocation, mais également de la disparition pure et simple des logements anciens du marché locatif (démolition pour des programmes neufs, reprise par le propriétaire...).

Par contre, les besoins, mieux connus, sont en augmentation constante même si les chiffres avancés ne sont pas toujours le résultat d'estimations solides appréhendant l'exclusion dans l'étendue de sa diversité : personnes en habitat de fortune (à la rue, squats, habitations mobiles...), en centre d'hébergement temporaire (asiles de nuit, CHRS...) en hébergement provisoire chez un particulier, en hôtel meublé ou garni.

A titre d'exemple, l'informatisation du fichier SIAL recueillant la demande prioritaire (fichier préfecture) a vu celle-ci passer de 2 000 en 1991 à 7 000 en 1994. A ceci s'ajoute bien sûr d'autres situations d'exclusion, de mal-logés, d'expulsions etc...

Dans tous les cas cette demande reste insatisfaite non seulement du fait d'une pénurie structurelle de logements sociaux mais aussi de l'inadaptation de l'offre. Aussi apparaît-il judicieux, si l'on ne peut agir sur cet aspect structurel de baisse des constructions, d'en adapter les modalités en tentant de développer une offre nouvelle, diversifiée et adaptée aux situations des personnes en difficultés.

Les objectifs définis notamment dans le PDA ont été fixés à environ 1 500 logements, combinant à la fois des interventions sur les parcs privé et public, la production d'une offre nouvelle et une plus grande ouverture de l'accès du parc public. Ces objectifs sont repartis ainsi note²⁸⁷ entre PLA insertion (400 logements), PLA adaptés neufs (100), résidences sociales (70), PALULOS majorée (50), logements temporaires (30 pour l'offre publique nouvelle et 250 pour l'offre privée conventionnée issue de PST ou de droits de réservation) et l'ouverture du parc HLM existant, à hauteur de 500 logements.

Tableau 24 : Synthèse du chiffrage des besoins en logement social

1993	Chiffrage des besoins PLH
Programmation	à moyen terme en année moyenne
PLA CDC 1 640	Logement social 2 350
PLA CFF 499	Logements en faveur des populations défavorisées
	1 000
PLAi neuf adapté et ancien / populations défavorisées	
333	
Meublés 100	
Logements temporaires	
Résidences sociales 50	
Logements privés conventionnés 64	
TOTAL 2 686	3 350

Source : Programme local de l'habitat-Programme d'actions, AGURCO, 1994, p.34

Un accent particulier est ainsi mis sur le logement des personnes défavorisées. Dans la région lyonnaise, l'acuité de ces problèmes avait conduit au développement, bien avant la loi Besson, d'opérations de logements adaptés par des organismes comme l'OPAC du Rhône ou Logirel. Ces opérations sont certes restées modestes, mais il n'en reste pas moins que les pratiques développées et la sensibilisation du contexte local à ces problèmes ont facilité, dès la promulgation de la loi Besson et plus particulièrement dès la mise en place des nouveaux outils comme le PLAi, la mobilisation de principaux acteurs locaux. Le PDA inscrit d'ailleurs la production de logement d'insertion comme une priorité car l'action de solvabilisation, utile, ne peut suffire et la fluidité du marché passe plus ou moins nécessairement par le développement d'une offre supplémentaire.

1- Structure de la production globale de logements d'insertion dans l'agglomération lyonnaise

Bien que le PDA du Rhône, à l'instar de beaucoup d'autres plans, accorde une place importante aux mesures de solvabilisation et à la gestion du FSL, le développement d'une offre de logements adaptés n'en a pas été qu'un appendice. L'intérêt suscité par ce nouvel outil a rapidement posé la question de son utilisation optimale. Les dysfonctionnements constatés au début notamment le manque de cohérence dans la production et la gestion des réservations ou encore le manque à gagner constitué par les délais trop longs de montage des dossiers, ont fait l'objet de réflexions et abouti en 1991 à la signature d'une charte de l'habitat adapté entre organismes, financeurs, Préfecture, Conseil Général et la Communauté urbaine de Lyon.

L'idée de la charte était de regrouper en un même lieu la gestion des financements et des réservations dans le souci de simplifier le montage des dossiers mais également leur suivi. L'instance de coordination de l'habitat adapté (ICHA), composée de représentants des divers signataires et chargée de mettre en oeuvre tous les engagements de la charte, apparaît comme l'une des réussites du PDA du Rhône.

La mobilisation rapide et cohérente des acteurs dans une structure opérationnelle est la preuve du dynamisme du partenariat local et peut-être aussi de l'urgence de la situation. Force est de constater que son action a quand même été efficace comme l'atteste le niveau de consommation des PLAi. Mais ce lieu d'instruction ne préjuge pas des conditions qui, précédant et dépassant le simple cadre de la décision de l'ICCHA, déterminent les modalités de la production de logements d'insertion. Un bilan détaillé de cette production est cependant difficile à esquisser pour l'agglomération lyonnaise car une partie de la production, celle qui se fait sur le reste du Département, est difficile à cerner en particulier pour les petits opérateurs intervenant en diffus et qui ne présentent généralement que des bilans globaux et non localisés de leur patrimoine.

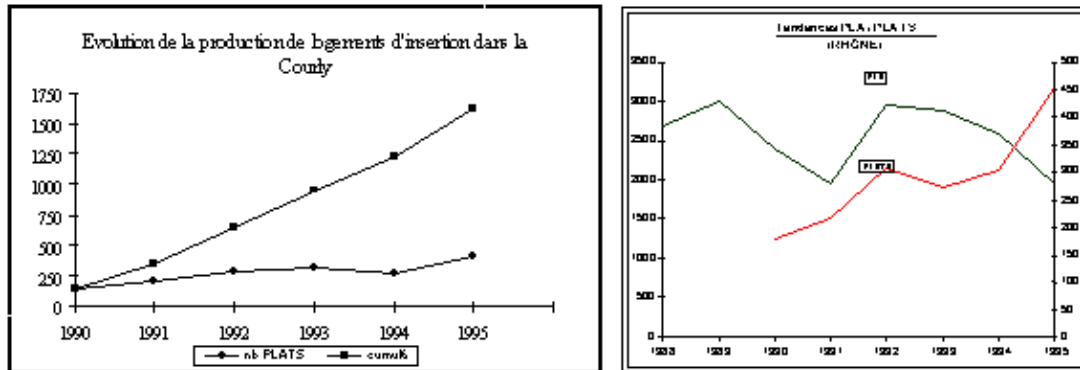
Tableau 25 : La production de logements d'insertion dans le Rhône et la COURLY

Secteurs POS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL	
Centre	107	142	211	218	193	288	1159	
Est	30	19	45	89	56	52	291	
Sud-ouest	8	26	25	10	12	17	98	
Nord-ouest	1	15	2	0	0	11	29	
Nord	0	1	7	0	4	35	47	
Total	146	203	290	317	265	403	1624	
COURLY								
Total Rhône*	178	216	308	273	305	453	1733	
% O. HLM**	82%	71%	69%	65%	76%	87%	76%	
% O. agréés**		18%	29%	31%	35%	24%	13%	24%

* hors opérations spécifiques

** sur total COURLY

Les objectifs du Plan affichaient une production de PLAi autour de 380 logements par an. La nouveauté du produit et le temps de réaction plus ou moins long des opérateurs expliquent un démarrage timide de la production. Celle-ci est, depuis 1990, en croissance constante (même si un léger repli a été marqué en 1994) avec un rythme de progression soutenu de plus de 25% par an en moyenne (1990-1995) même si, après avoir connu dans un premier temps une forte accélération, l'offre s'est par la suite stabilisée et ce, sans atteindre le seuil de production considéré par le PLH comme un rythme d'objectif pertinent face aux besoins de l'agglomération (autour de 500 logements/an).



Graphique n°13 : Production de PLAi/TS et de PLA dans la COURLY et dans le Rhône

Parallèlement on observe un fléchissement de la production PLA classique. Même s'il y a une différence de nature et d'échelle dans les productions PLA et PLA-TS, il existe certainement pour les opérateurs, à un niveau plus fin, des effets de compensation qui justifient une interrogation sur le report éventuel d'une production sur l'autre.

Etant donné que ni la demande ni les crédits PLA-TS ne sont en baisse sensible, il est tout à fait probable que l'activité se maintiendra à un rythme élevé, à moins que des éléments structurels du marché de l'habitat n'en entravent l'élan. Il s'agit en particulier de la capacité du marché à satisfaire la prospection des opérateurs en termes de typologie et de localisation.

Deux écueils peuvent se présenter :

- d'une part le risque de spécialisation de certains segments (secteurs ou quartiers) qui ont beaucoup accueilli ce type de programmes (cf. certaines rues du troisième arrondissement, les pentes de la Croix-Rousse...), ce qui nécessite de réorienter la prospection vers des secteurs jusque là fermés au logement adapté ou n'ayant pas attiré les opérateurs, sous réserve que les critères relatifs aux localisations prioritaires évoluent en conséquence.
- d'autre part la volonté de réorientation de la production vers l'acquisition-amélioration au détriment de la construction neuve risque de bloquer un élan qui a été fortement porté par les organismes HLM depuis l'ouverture du PLA-TS au neuf. Celui-ci est passé en effet de 18% de la production de l'agglomération en 1994 à 31% en 1995.

Il existe par ailleurs un risque de désengagement de certains opérateurs qui ne peuvent développer une activité spécifique PLA-TS déconnectée de leur activité traditionnelle et pour qui l'intégration de PLA-TS neufs dans des programmes mixtes est le seul moyen d'en produire.

1-a. Typologie : un effort d'adaptation à la demande

Lademande la moins bien satisfaite est celle qui porte sur les grands logements. Ceux-ci paraissent les plus difficiles à développer du fait d'une certaine réticence des opérateurs, pour des raisons opératoires (l'absence d'effet d'échelle pour le cas des maisons individuelles) ou fonctionnelles (risques relatifs à la présence de familles nombreuses sur le fonctionnement des ensembles immobiliers).

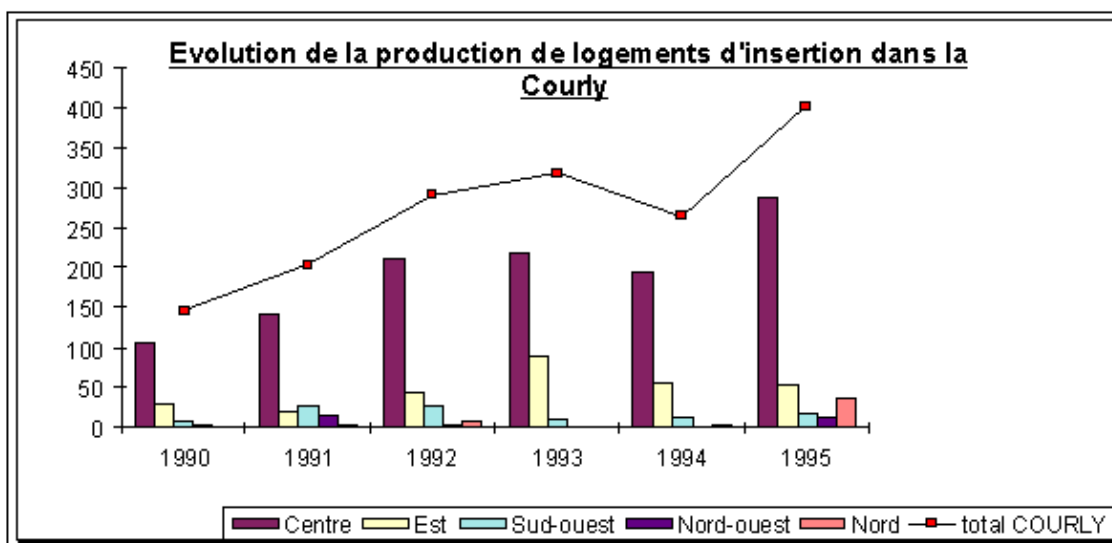
Et pourtant il existe un consensus sur la nécessité d'orienter une part de la production vers ce type de logements. L'effort réalisé dans ce sens et que traduit d'une certaine manière l'augmentation de la surface habitable moyenne (de 61 à 70 m² entre 1993 et 1995) doit certainement être maintenu.

La typologie de l'offre restera toutefois fortement contrainte (pour l'acquisition-amélioration) par la structure du parc existant des secteurs d'accueil, à moins de consentir à des restructurations lourdes et coûteuses.

1-b. Localisation

Depuis 1990 et avant même que le PLH ou d'autres dispositifs d'observation ne se développent, des polarisations sont apparues et se sont maintenues : le Centre (Lyon, Villeurbanne) a toujours accueilli au moins 70% de la production PLA-TS réalisée sur le territoire de la Communauté urbaine, dont 85% sur la seule ville de Lyon où un tropisme fort s'exerce en direction des 1^{er} et 3^{ème} arrondissements. Les caractéristiques urbaines de ces sites, pour idéales qu'elles paraissent au regard du projet d'insertion, n'en sont pas moins fragiles. Il faut donc trouver un juste équilibre sur ces territoires.

La nécessité de diversification des implantations que cela sous-entend se laisse entrevoir à partir de 1995 où l'on constate un resserrement des écarts de production entre les différents arrondissements lyonnais.



Graphique n°14 : Evolution de la production de logements d'insertion dans la COURLY

Cette concentration spatiale a au moins une conséquence directe : les opérateurs ne disposent pas sur les autres secteurs de la même expérience que celle acquise sur le Centre et particulièrement sur ces arrondissements 'pilotes'. Il s'y est développé en effet des modes opératoires spécifiques collant au quartier (interventions répétées assurant une bonne connaissance du marché et des populations) qui peuvent conduire à un 'sentiment d'appropriation' voire à des situations de 'maîtrise' du quartier : des outils y sont forgés et expérimentés par les opérateurs tandis qu'une certaine demande y trouve satisfaction. Cette rencontre offre-demande renvoie en arrière plan aux stratégies patrimoniales qui se réalisent sur ces secteurs centraux dynamiques.

Une réorientation forte des objectifs de production au motif d'une saturation de ces secteurs n'entraînera les opérateurs sur d'autres secteurs que dans la mesure où ils y trouveraient des avantages équivalents ou tout au moins une adéquation avec leurs intérêts patrimoniaux. L'effort d'adaptation de leurs pratiques, formalisées et établies sur les secteurs traditionnels d'intervention, sera à la mesure de leurs intérêts. Le risque, si les opérateurs acceptent de s'engager, est de se retrouver en porte-à-faux sur des sous-marchés 'nouveaux' dont ils ne maîtrisent pas tous les ressorts.

Par ailleurs, la trentaine d'opérateurs qui a pris part au développement de cette offre n'a pas été uniformément mobilisée. Pour certains l'engagement a été ponctuel, limité dans le temps ; pour d'autres c'est le niveau de production qui a été relativement faible. Il s'est ainsi constitué une sorte de noyau dur de cinq principaux intervenants (Logirel, l'OPAC du Rhône, l'OPCHLM de Lyon devenu depuis OPAC du Grand Lyon, HHI -Habitat et Humanisme Insertion- et la CICRA -Compagnie Immobilière de Construction Rénovation et Amélioration-) qui totalisent à eux seuls plus de 65% de l'ensemble des logements produits dans l'agglomération et qui y réalisent en moyenne plus de 94% de leur production totale de logements d'insertion^{note288}.

Tableau 26 : Principaux opérateurs en logements d'insertion dans la COURLY

Opérateurs	Logirel	OPAC	OPCHLM	HHI	CICRA	Total
Production totale	227	181	151	136	153	848
- dont COURLY	227	139	151	131	151	799
en %	100	77	100	96,3	98,6	94,2

Ce double resserrement de la production, territorialement et en termes de participation des opérateurs, délimite un champ à partir duquel on peut en interroger les modalités. Ces deux déterminants amènent par ailleurs à poser la question à la fois du point de vue des orientations de la politique au niveau de l'agglomération lyonnaise, en ceci que la Communauté urbaine compte au rang de ses attributions la définition des orientations fondamentales de l'agglomération dans le domaine de l'habitat et du logement ; et du point de vue des logiques des opérateurs (notamment les organismes HLM dont la nature du parc traditionnel n'est pas sans influencer sur leurs engagements) qui, en s'engageant dans cette production le font suivant des logiques particulières voire développent des stratégies propres.

L'affirmation par le biais du PLH, de la volonté de la Communauté urbaine de rééquilibrer la répartition du logement social sur l'agglomération, se heurte pour ce qui concerne le logement des plus démunis à des réticences nombreuses. Le logement adapté, par les caractéristiques des populations bénéficiaires, comporte une charge symbolique et politique forte ; ce qui explique la volonté des communes d'en contrôler l'installation sur leur territoire et leur réticence plus ou moins grande à accueillir des populations considérées a priori comme porteuses de risques sociaux et politiques.

Les attendus de la loi Besson tout autant que le principe général de la loi d'orientation pour la ville, à savoir la nécessité d'assurer la cohésion sociale par la lutte contre les phénomènes de ségrégation et de favoriser la coexistence des diverses catégories sociales dans l'agglomération, sont certes repris par le PLH mais la seule incitation ne suffit pas. Si au stade de l'élaboration, le représentant de l'Etat peut demander à l'établissement public de coopération intercommunale en charge de l'élaboration du PLH de prendre en compte les objectifs assignés à un tel programme, c'est bien dans l'application de la loi que les acteurs en particulier les collectivités locales peuvent prendre des libertés par rapport à ces engagements.

L'un des modes de contribution à la réalisation du PLH reste pour les communes l'engagement d'une action foncière visant à permettre la réalisation de logements sociaux notamment par l'usage du droit de préemption. Or l'exercice de ce droit est non seulement subjectif dans l'absolu, mais dans la pratique, il permet d'orienter très directement la construction de logements sociaux par l'établissement compétent qui peut préempter dans les zones où l'implantation de ce type de logements est souhaitable. Par ailleurs, la rétrocession à des organismes chargés de la construction de ces logements fait toujours l'objet de tractations où peuvent

s'exprimer les orientations de l'ensemble des parties.

La production de logements très sociaux s'inscrit dans le cadre du PLH qui la dépasse largement en traitant de l'évolution d'ensemble de la ville. On peut néanmoins y voir une illustration de la conduite de ce programme et des orientations réelles par rapport aux objectifs. L'observation de cette production montre une sensibilité forte aux objectifs notamment de localisation centrale de l'offre destinée aux populations défavorisées. Cette orientation est bien visible dans l'offre de logements très sociaux telle qu'on peut la suivre dans sa diffusion spatiale entre 1990 et 1995.

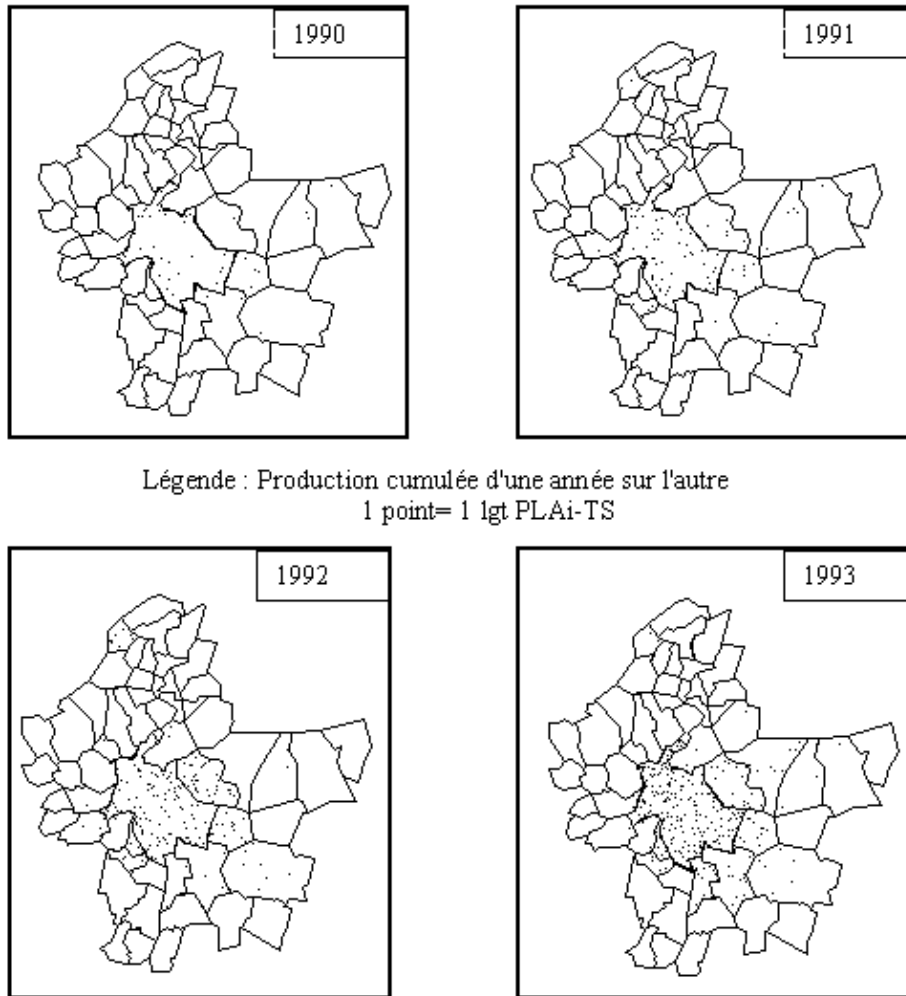
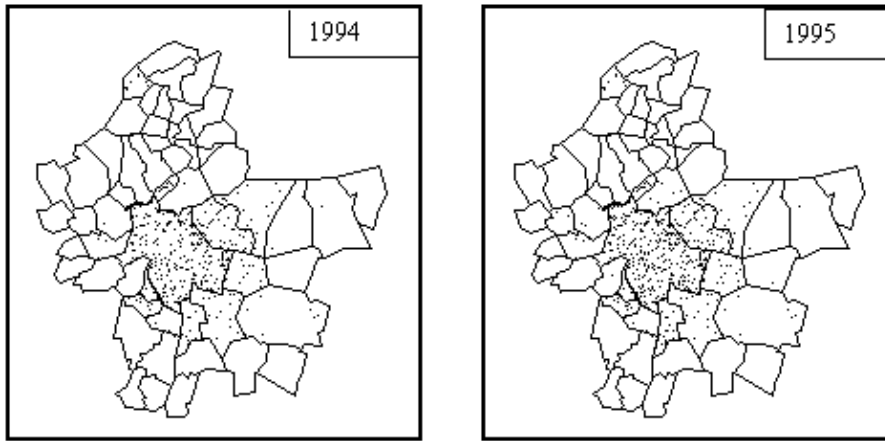


Figure n°35 : Diffusion de l'offre de logements très sociaux 1990-1995



Si en termes tendanciels, les efforts de diversification de la localisation sont visibles, on note surtout la concentration très forte sur le secteur central et notamment la ville de Lyon. Le rééquilibrage entre l'est et l'ouest qui est au principe de ces orientations n'est pas acquis car l'ouverture des secteurs ouest reste encore timide et ponctuelle. C'est là que les enjeux pesant sur les élus apparaissent surdéterminants par rapport aux engagements collectifs. Quant aux opérateurs, ils sont directement interpellés par les orientations du PLH car les enjeux de ce rééquilibrage sont fondés pour une part sur le constat de difficultés dans leur parc (concentration à l'Est dans des ZUP, absence de mixité, d'insertion urbaine...) et sur la nécessité d'une réorientation de leur production future. La spécificité de ce nouveau type de logement, les contraintes qui y sont liées, la population spécifique qu'il doit accueillir... sont pour ces acteurs autant d'éléments rédhibitoires. Aussi peut-on se poser la question de savoir qui s'engage dans ce type de production et quels territoires en accueillent les bénéficiaires ?

Une telle analyse des modalités de cette production ne peut faire l'économie de la rapporter d'une part à la logique propre de l'opérateur qui s'y engage et d'autre part aux déterminants globaux qui structurent l'appréhension du marché local de l'habitat et en encadrent les modalités de transformation.

2- Analyse de l'offre des opérateurs de logement d'insertion PLAi (1990-94)

L'observation porte ici sur la production des cinq principaux producteurs sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon appréhendée non dans la diversité de ses 55 communes, mais à travers le découpage qui a longtemps présidé à l'observation des tendances lourdes de l'agglomération, à savoir les cinq secteurs POS : Centre, Est, Sud-ouest, Nord-ouest et Nord.

Le souci de garder une certaine cohérence par rapport à ces références, explique l'adoption de ce découpage qui peut paraître quelque peu daté face au nouveau découpage opéré par le PLH en six secteurs (Centre, Rhône amont, Plaine de l'est, Rhône aval, Coteaux ouest et Val de Saône). Le PLH est en effet un document prévisionnel, fixant les grandes orientations pour les années à venir. La pertinence des outils qu'il met en place réside ainsi plus dans leur capacité à préparer l'avenir qu'à rendre compte du passé.

Les considérations sur les logiques d'acteurs et de territoires sont à chaque fois à articuler à une référence constamment rappelée qui est d'inscrire le logement comme élément d'une dynamique d'insertion urbaine et sociale. La représentation cartographique des parcs de logements n'a pas ici pour objectif d'observer dans le détail la répartition des logements d'insertion (dont la production assez limitée ne se prête pas, à l'échelle du découpage retenu, à une observation très fine) mais simplement d'en faire ressortir les grandes tendances par rapport à celles observées dans le logement social en général et dans le parc social des bailleurs intervenants également dans le logement d'insertion.

Tableau 27 : Répartition des logements PLAI des cinq principaux opérateurs

	Centre	Est	Sud-ouest	Nord-ouest	Nord	Total
LOGIREL	144	78	2	0	3	227
HHI	43	39	46	2	1	131
OPAC	87	36	8	1	7	139
CICRA	130	11	9	0	1	151
OPCHLM	149	0	2	0	0	151
	69,1%	20,5%	8,3%	0,3%	1,5%	100%

Tableau 28 : Répartition du parc des trois organismes HLM sur l'agglomération

	Centre	Est	Sud-ouest	Nord-ouest	Nord	Total
LOGIREL	31,4	58,2	7,8	1	1,5	100%
OPAC	19,4	50	11,1	3	16,3	100%
OPCHLM	77,4	19,8	0,6	1,4	0,6	100%

Sur le plan national il apparaît que la réalisation de PLAI est à 80% le fait d'organismes HLM. Ainsi, dans le département du Rhône, les opérateurs HLM interviennent à peu près dans les mêmes proportions et trois des cinq premiers opérateurs y sont des bailleurs sociaux.

LOGIREL

La SA d'HLM Logirel gère 14 000 logements au niveau national dont environ 10 000 dans le département du Rhône dont 8 000 dans l'agglomération lyonnaise, ce qui la fait figurer au rang des cinq plus importants bailleurs sociaux de la Communauté urbaine de Lyon.

Après une période de forte croissance depuis le début des années 1990 avec une production autour de 500-600 logements par an, la baisse des crédits PLA et PALULOS a entraîné un ralentissement et une réorientation de l'activité sur d'autres secteurs plus spécifiques comme le logement étudiant ou encore le développement des PLATS dont l'enveloppe a été reconduite et permis entre autres l'activité soutenue de la société, qui a augmenté son parc de 8% en 1993.

C'est ainsi que sur la période 1990-1994, Logirel apparaît comme le premier opérateur en PLAI/PLATS avec 227 logements. Ceci n'est pas étonnant quand on sait que depuis la fin des années 1970, cette société s'est engagée dans la lutte contre l'exclusion du logement de certaines catégories de population, notamment immigrées, en signant une convention pluriannuelle avec l'Etat [...] afin d'attribuer systématiquement des logements aux familles étrangères sur chaque groupe mis en location dans le Rhône en échange bien sûr de l'accès au financement 1/9ème'note289.

Les programmes spécifiques développés en plein centre-ville ont permis de loger dans de petites unités des populations en difficulté d'insertion, avec l'aide d'associations comme l'ALPIL dont la connaissance des populations a été utilisée.

La conception de telles opérations se réfère obligatoirement au parc global qu'elles viennent alimenter. Ce dernier se caractérise par une forte concentration à près de 90% sur le centre et l'Est de l'agglomération. L'Est (près de 60% du parc) recèle le parc ancien et continue quand même d'alimenter l'offre, mais moins que le Centre qui reçoit la majorité des nouveaux programmes : 62% du parc mis en service en 1993 par Logirel l'a été dans le centre, 38% dans l'est.

Ainsi à côté de son parc majoritairement situé à l'est, Logirel développe depuis longtemps une politique de diversification essentiellement orientée vers le centre de l'agglomération. Ceci s'explique en grande partie par les problèmes de gestion rencontrés sur les secteurs Est (problèmes de fonctionnement des quartiers, de peuplement, de fonctionnalité, de concentration et de relégation) qui imposent une meilleure conception des localisations et de l'insertion urbaine. Ces considérations n'altèrent d'ailleurs pas le dynamisme de Logirel qui participe pour plus de 30% de la production totale de logements sociaux sur l'agglomération en 1993.

C'est sur ce mouvement général que s'aligne la production de PLAi dont la proportion dans le centre avec 63% dépasse celle de la production globale dans le même secteur. Le centre et l'est restent les zones de prédilection de Logirel avec 98% de sa production PLAi.

Par rapport à son parc global, c'est donc une volonté de recentrage, qui se situe d'ailleurs dans la continuité des programmes spécifiques développés dans le centre depuis longtemps.

Par rapport aux politiques de rééquilibrage du logement social sur l'agglomération, la réalisation de 2% des PLAi sur les secteurs Nord, Nord-ouest et Sud-ouest qui concentrent environ 10% de son parc, peut être interprétée diversement.

La problématique de l'insertion est aussi bien sociale qu'urbaine et la recherche d'une centralité forte permettant une véritable intégration ne peut trouver dans ces zones quelque peu excentrées des conditions favorables. Mais il ne faut pas oublier que des considérations autres peuvent intervenir et en premier lieu la structure du parc notamment le taux de vacance sur lequel reposent pour une part les opportunités de captation d'immobilier en vue de faire du PLAi. Stable depuis 1990 autour de 4,8%, ce taux demeure structurellement plus élevé dans le centre et l'Est qu'ailleurs.

A cette relative 'pénurie' en opportunités des communes de l'ouest et du nord-ouest, s'ajoute probablement un autre élément de la structure du parc, le type d'habitat qui y est davantage marqué par l'habitat individuel. Or ce type d'habitat, ajouté d'une certaine homogénéité sociale, s'accompagne d'un mode de vie qui ne peut que décourager toute installation de populations défavorisées car n'offrant que peu de possibilités d'insertion et d'intégration.

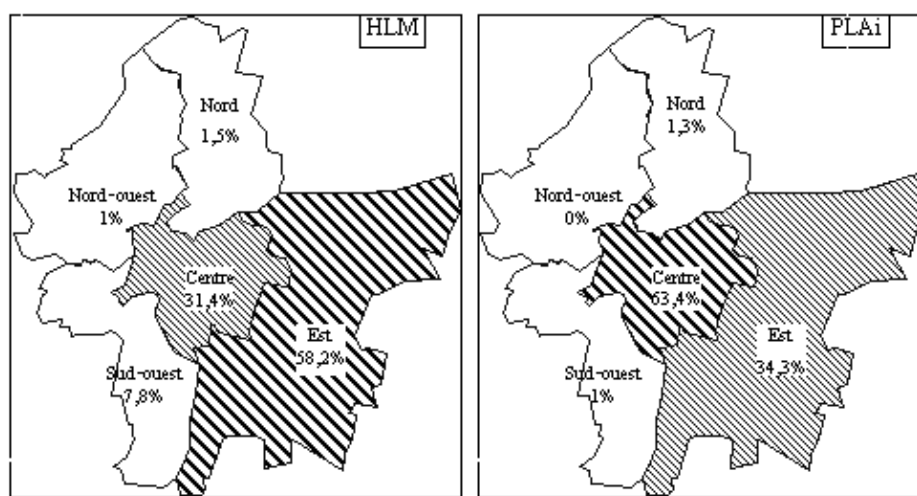


Figure n°36 : Logirel dans l'agglomération lyonnaise : parcs HLM et d'insertion

Enfin, même si elles participent des vœux de rééquilibrage au sein de la Communauté urbaine, ces communes

maintiennent leur statut résidentiel par des politiques tout à fait claires limitant (voire refusant) l'accueil de certaines populations défavorisées, en usant de leurs compétences directes en matière d'urbanisme ou de manière plus indirecte à travers l'influence qu'elles peuvent exercer sur les opérateurs en logement social (par le biais des garanties d'emprunts ou de la participation des élus aux commissions d'attribution...).

Les récentes modifications de la réglementation étendant le pouvoir des maires sous certaines conditions (comme l'existence d'un PLH ou au vu d'un certain taux de logements sociaux etc...) ne peuvent que conforter cet état de fait.

L'OPAC du Rhône

Avec 19 007 logements dans la Communauté urbaine de Lyon en 1994, l'OPAC du Rhône se place en deuxième position des bailleurs sociaux dans l'agglomération. 011 Avec 181 logements d'insertion sur le département, il apparaît comme le deuxième plus important opérateur de ce secteur dans le Rhône, mais la dispersion de son parc le place au quatrième rang des opérateurs sur le territoire de la Communauté urbaine.

Cette dispersion s'explique pour une part par le statut départemental de cet office qui a vocation à intervenir sur l'ensemble du Rhône. Au niveau de l'agglomération lyonnaise, on peut relever une présence relativement plus forte sur l'ensemble des secteurs que d'autres opérateurs, aussi bien pour le parc global que pour le parc d'insertion.

Le parc global de l'OPAC subit le même tropisme vers l'Est que celui de Logirel, quoique de manière moindre, avec 'seulement' 50% de ses logements dans ce secteur.

Mais avec 30% de son parc sur les secteurs Nord, Nord-ouest et Sud-ouest (10% pour Logirel), l'OPAC présente la meilleure répartition sur l'agglomération, qui d'ailleurs se renforce car sur l'ensemble du parc mis en service en 1993 sur la Communauté urbaine, il est le seul bailleur social à avoir opéré sur les secteurs Sud-ouest et Nord-ouest avec respectivement 28% et 31% de sa production totale sur l'agglomération, le reste (40%) étant localisé dans le Centre.

Cette diversification se retrouve également dans le parc d'insertion où l'OPAC est le seul opérateur à réaliser plus de 10% de sa production dans les secteurs autres que le Centre et l'Est. L'attrait du centre est certes là aussi vivace (62,5%) mais le Nord et Sud-ouest avec 5% chacun, font de timides concessions. Par contre, l'Est, où la proportion de PLAi est de l'ordre de 25% (c'est-à-dire moitié moins que son parc global), est relativement désinvesti, ce que confirme l'absence totale de construction sur ce secteur en 1993. La politique générale de l'OPAC par rapport à son parc global se reproduit dans son parc d'insertion.

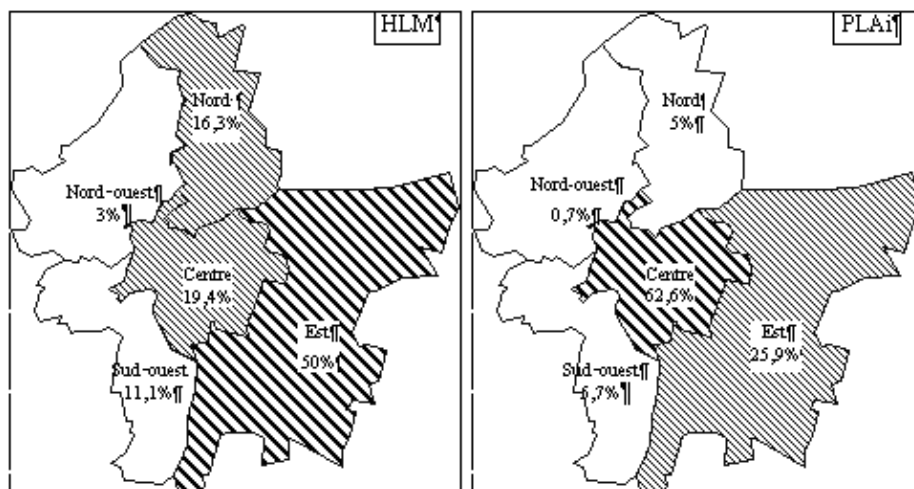


Figure n°37 : L'OPAC du Rhône dans l'agglomération lyonnaise : parcs HLM et d'insertion

Source : DDE, 1994

Celui-ci est donc affecté par une dispersion d'abord sur le département tout entier (l'OPAC réalise près de 77% de son parc PLAI dans la Communauté urbaine alors que Logirel ou l'OPCHLM y réalisent la totalité des leurs) et ensuite sur l'ensemble des secteurs de l'agglomération. Ceci est bien évidemment tempéré par les grandes tendances et la structure du parc (vacance, opportunités...) ainsi que les politiques communales

Mais il semble que l'OPAC, de par son statut, son poids, sa couverture territoriale supracommunale et les capacités d'intervention et d'influence du département par le biais des financements et des actions menées dans les communes notamment dans le domaine social, soit mieux doté que d'autres pour forcer les blocages communaux. A ce titre, il se doit de participer davantage aux politiques de rééquilibrage du logement social, même si cette politique est conduite sous la houlette de la Communauté urbaine.

L'OPCHLM de Lyon (OPAC du Grand Lyon)

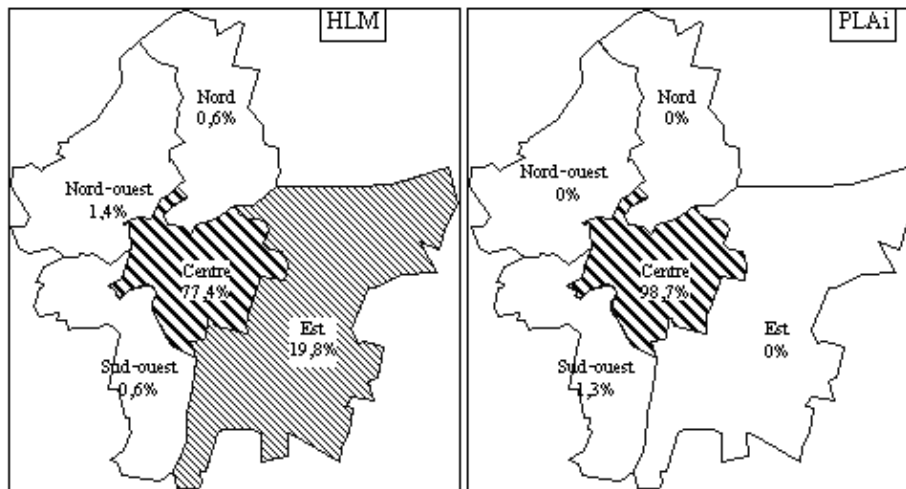
L'OPCHLM de Lyon peut apparaître comme le véritable instrument de mise en oeuvre de la politique du logement social sur l'agglomération lyonnaise. Il est en effet le premier bailleur social du Grand Lyon avec 20 361 logements^{note290}. Mais malgré l'importance de son parc et son statut communautaire, l'OPCHLM^{note291} ne présente une répartition équilibrée sur la Communauté urbaine ni dans son parc global ni dans son parc insertion.

Certes le parc global ne présente pas la même concentration sur l'Est que celui des autres opérateurs, mais il se retrouve dans des proportions encore plus importantes dans le Centre (77,4% dont une part très importante sur les 8ème et 9ème arrondissements de Lyon), les secteurs Nord, Nord-ouest et Sud-ouest ne regroupant tous ensemble que 2,6% de la production.

Cette hyperconcentration semble appelée à se poursuivre car encore en 1993, 56% de la production de l'office y est situé. Quant au parc d'insertion il y est quasi exclusivement localisé (98,6%). C'est le seul opérateur dont la production globale et la production PLAI sont alignées.

Alors que l'OPAC ou Logirel essaient de réorienter leur production, et notamment leur production PLAI en se détournant quelque peu des secteurs Est où leur parc est surreprésenté, l'OPCHLM au contraire renforce sa présence au centre où se concentre déjà très fortement son parc traditionnel.

Les stratégies des opérateurs ne sont donc pas des stratégies de relocalisation uniquement par rapport à leur parc, mais également des stratégies de localisations préférentielles dirigées vers le Centre notamment, aussi bien en ce qui concerne le parc social que le parc très social.



Source : DDE, 1994

Figure n°38 : L'OPAC de Lyon dans l'agglomération lyonnaise : parcs HLM et d'insertion

Ceci correspond certes aux incitations à la production de logements sociaux dans le Centre, mais le mouvement général de rééquilibrage, dont les cibles principales sont les zones dépourvues de logements sociaux, c'est-à-dire le Sud-ouest, le Nord-ouest et une partie du Nord, ne paraît pas réellement amorcé. Les quelques exemples de logements d'insertion produits sur ces zones apparaissent plus comme des cas isolés, l'exception qui confirme la règle et que les communes concernées brandissent comme preuve de leur participation.

Ainsi, pour ce qui concerne ces trois opérateurs, seul un volet du rééquilibrage est engagé. La tendance générale de report de la production sur le Centre est certainement à rapprocher des opportunités que celui-ci présente, tenant à un taux de vacance important (le plus élevé de l'agglomération). Des opportunités qui par ailleurs satisfont aux exigences d'insertion urbaine et de mixité.

Même si les secteurs résidentiels ne sont pas les mieux à même d'assurer l'insertion des populations défavorisées, on peut avoir quelques doutes sur leur volonté d'ouverture à ce type de populations, car même pour le parc social normal, les secteurs Nord, Nord-ouest et Sud-ouest n'ont accueilli dans leur ensemble que 9% de la production de 1993. La part du parc social (ces trois secteurs totalisent 18,6% du parc social en 1990) déjà faible, est en diminution.

Dans sa dynamique d'intégration de l'action sociale et du logement, la loi Besson a abouti à l'ouverture du champ du logement aux structures associatives qui peuvent intervenir dans la maîtrise d'ouvrage de PLAi comme opérateurs sous condition d'agrément préfectoral. Deux principaux opérateurs de ce type se distinguent dans le Rhône : Habitat et Humanisme Insertion (HHI) et la Compagnie immobilière de construction rénovation et amélioration (CICRA), respectivement 5ème et 2ème opérateur PLAi dans l'agglomération.

Habitat et Humanisme Insertion

C'est en 1985 que B. Devert, ancien professionnel de l'immobilier ordonné prêtre, fonde l'association Habitat et Humanisme, structure de réflexion sur l'habitat et l'urbanisme préoccupée notamment de la fracture entre la

ville et la banlieue.

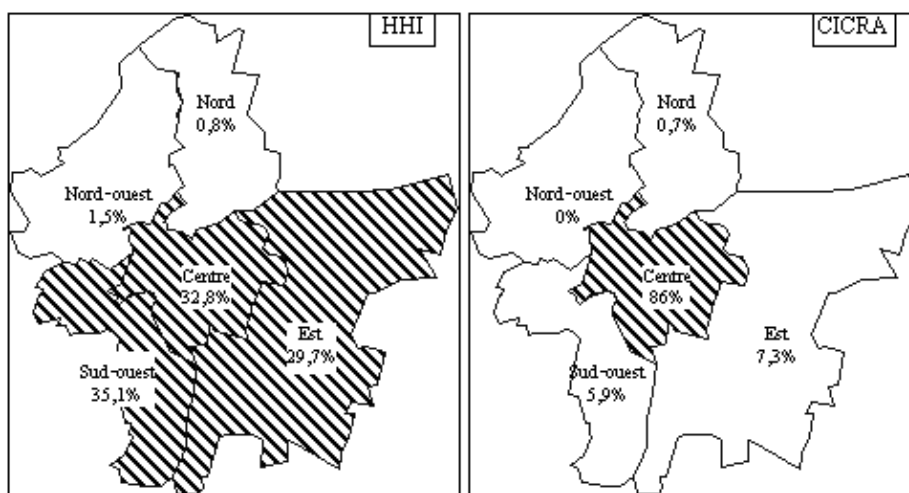
La nécessité de passer rapidement à des réalisations concrètes l'amène à mettre sur pied une société de promotion appelée Innovation et Construction et dont les bénéficiaires serviront à financer des opérations sociales. Habitat et Humanisme est devenue depuis lors une véritable structure d'action avec des filiales nombreuses regroupées dans un GIE (groupement d'intérêt économique) et quelques relais sur d'autres agglomérations.

L'objectif est toujours d'œuvrer pour le logement des plus démunis mais dans une dynamique d'insertion dont l'un des éléments essentiels est la recherche de mixité sociale. La structure HHI, ayant pour vocation l'acquisition et l'amélioration d'un patrimoine locatif social, a été mise en place pour concrétiser cette idée de mixité.

C'est ainsi que son parc d'insertion qui se monte à 131 logements présente une répartition atypique. En effet, non seulement sa plus forte concentration (35% de son parc) se trouve dans le Sud-ouest alors qu'aucun autre opérateur n'y atteint 6%, mais en plus, le Centre majoritairement investi par le logement d'insertion (des 2/3 à la totalité du parc des autres), ne reçoit que le tiers de sa production.

Cette répartition est une illustration du credo de HHI de construire en diffus en essayant de mélanger les familles en difficultés à d'autres populations pour créer les conditions d'une dynamique d'insertion, et qui se traduit dans des opérations de petite taille souvent limitées à un seul logement. Mais en même temps que cette recherche de mixité, on voit qu'une part non négligeable de la production est réalisée dans l'Est alors que HHI voulait éviter le plus possible les communes de l'Est, 'surchargées de logements sociaux'. La structure du parc et l'urgence des besoins croissant amènent souvent à agir vite, à produire là où les opportunités se présentent et, en ce sens, à infléchir des principes comme celui de mixité.

Bien que son action s'inscrive en marge de la volonté politique de rééquilibrage du logement social sur l'agglomération (qui fait plutôt référence aux organismes HLM), HHI participe largement à ce mouvement et précisément dans le cadre du logement d'insertion. Sa volonté d'intervenir à travers des opérations à petite échelle explique peut-être son succès dans certains secteurs réputés réfractaires comme le Sud-ouest. Il faut toutefois relativiser la portée de ceci, les secteurs Nord et Nord-ouest restent, comme pour les autres opérateurs, peu ouverts.



Source : DDE, 1994

Figure n°39 : Le parc d'insertion des organismes agréés HHI et CICRA

La CICRA

La CICRA est une structure agréée, créée en 1991 pour produire du logement PLAi. Filiale des collecteurs du 1% logement^{note292} et d'associations (Habitat et Humanisme et le PACT-ARIM du Rhône), la CICRA se présente comme prestataire de service dans le domaine du logement adapté, sa vocation étant l'achat et la gestion de logements destinés aux salariés en situation précaire. Son parc d'insertion se monte à 151 logements dont la répartition répond à l'objectif clairement affiché de cet organisme de loger des familles défavorisées en centre-ville. C'est ainsi que 86% de ces logements sont situés dans le Centre, les autres communes partenaires, Tassin La Demi-Lune et Saint-Priest, accueillant respectivement pour les secteurs Sud-ouest et Est, 6 et 7% du parc de la CICRA. C'est ce partenariat direct avec les communes qui lui permet de cibler territorialement son action et d'échapper ainsi (comme l'OPCHLM de Lyon) au tropisme que subit le parc d'insertion en direction de l'Est de l'agglomération. La localisation de son parc ne résulte donc pas tant d'une volonté de défier les tendances structurelles que de la qualité des territoires partenaires.

La production de logements adaptés dans l'agglomération lyonnaise apparaît ainsi fortement infléchi par les tendances lourdes du logement qui, malgré une volonté affirmée de rééquilibrage, pèsent encore de tout leur poids.

La volonté de recentrage est toutefois bien engagée avec une proportion forte et continue depuis quelque temps de constructions sociales dans le Centre. Cette tendance joue également pour le logement d'insertion qui s'y localise à plus de 69% (pour l'ensemble des 5 opérateurs considérés). Cette forte concentration est redevable de la politique active de préemption de la Communauté urbaine, menée en coordination avec les opérateurs, et souligne toute l'importance de l'engagement des collectivités locales. Bien sûr ces considérations politiques tiennent compte des caractéristiques structurelles du parc comme la vacance, le niveau des prix fonciers et immobiliers, mais les logiques des opérateurs apparaissent, à côté de celles des collectivités locales, comme tout autant déterminantes.

Une des inquiétudes majeures dans la mise en oeuvre de la loi Besson était relative au niveau que la production de logements d'insertion pouvait atteindre. Les actions de solvabilisation sont en effet certes capitales pour faciliter l'accès ou maintenir des populations défavorisées dans leur logement, mais face à la réduction globale de l'offre de logements accessibles aux plus démunis, à la fermeture de certaines filières d'accès et aux ségrégations pratiquées dans certaines attributions, il est évident que le développement d'une offre adaptée reste un des moyens les plus efficaces pour répondre aux problèmes de populations présentant des difficultés particulières d'insertion, cumulant des handicaps qui ne se limitent pas au seul aspect financier.

Le développement de cette offre est l'une des actions du Plan qui a donné des résultats intéressants dans le département du Rhône, non par rapport aux besoins mais en comparaison d'autres actions du plan et de la production réalisée dans d'autres départements : entre 1990 et 1994, une trentaine d'opérateurs (organismes HLM publics et privés, associations) ont produit sur quelque 47 communes du département environ 1 350 logements adaptés ou d'insertion financés par du PLAi/PLATS.

Recompositions socio-spatiales :

Cette production d'un nouveau type de logement n'est pas sans influencer sur la structuration de l'espace urbain. Concentré d'une part sur le territoire de la Communauté urbaine et d'autre part entre les mains de quelques opérateurs, le parc spécifique qui se constitue porte la marque à la fois des espaces sur lesquels il se construit et des logiques qui fondent l'intervention de ses producteurs.

L'analyse croisée de ces deux aspects montre que chaque sphère contraint le logement d'insertion dans ses exigences propres (politiques, économiques et sociales pour les uns, de mixité, d'insertion urbaine et sociale pour les autres). Mais au-delà de ces déterminants particuliers, ce sont les caractéristiques structurelles du parc, les tendances lourdes de l'évolution du logement et de l'habitat qui constituent le véritable référent dans

la production/territorialisation de cette production. C'est ainsi qu'elle est majoritairement localisée dans le Centre (Lyon/Villeurbanne) de l'agglomération qui présente le taux de vacance le plus élevé, et donc le plus grand nombre d'opportunités.

Ces tendances sont par ailleurs plus ou moins amplifiées par des politiques de fermeture en particulier dans les communes résidentielles dont l'ouverture, même au parc social normal, reste symbolique et donne la mesure des politiques communautaires de rééquilibrage du logement social sur l'agglomération. Les communes de l'ouest lyonnais, déjà 'pauvres' en logements sociaux, n'accueillent pratiquement pas de logements d'insertion.

Quant aux efforts des opérateurs, ils vont certes dans le sens des prescriptions de la loi Besson (exigence d'insertion urbaine et sociale, mixité), mais ils ne peuvent aller contre les volontés des élus locaux qui ont la maîtrise de l'urbanisme sur leur territoire, ni contre leurs logiques propres en tant qu'organismes ou associations, engagés sur d'autres terrains. Ceux dont le parc connaît des difficultés de fonctionnement dans le secteur Est notamment (comme Logirel) réorientent leur production aussi bien en PLA qu'en PLAi/TS vers le Centre tandis que les structures associatives comme HHI, par une production très en diffus, arrivent à étaler leur production sur une grande part du territoire communautaire voire au-delà.

La mise en oeuvre des actions du PDA a reposé pour une part essentielle sur la mobilisation des acteurs locaux. Dans l'agglomération lyonnaise, cette mobilisation a pris forme dès le départ autour d'un partenariat structuré et formalisé dans la Charte de l'habitat adapté et s'est poursuivie à travers divers dispositifs plus ou moins innovants. La Charte signée entre les principaux acteurs intervenant dans la mise en oeuvre du PDA est apparue rapidement comme le moyen de formaliser la volonté du système local tout en organisant une meilleure gestion des financements et des réservations et son Instance de pilotage (l'ICCHA) comme un lieu de concertation directe sur l'opportunité même des opérations.

Cette volonté des partenaires s'est traduite à la fois dans la qualité de la réflexion et de l'organisation du système local, qui lui vaut d'être souvent cité en référence et dans des résultats quantitatifs affichant une bonne consommation des enveloppes PLA-TS par rapport à d'autres départements.

Le parc qui se constitue ainsi, fruit de la collaboration de l'ensemble des acteurs, présente-t-il des caractéristiques particulières, au-delà de ce que les opérateurs y impriment ? les évolutions que l'on peut y percevoir sont-elles de nature à en transformer fondamentalement la spécificité ? La question du passage d'une offre de 'récupération' (acquisition-amélioration) vers une offre 'en soi', ex nihilo, de logements spécifiquement dédiés aux personnes en difficultés interroge en effet les pratiques des opérateurs et, dans le même temps, renvoie à des considérations d'ordre plus général relatives notamment à la légitimité de ce nouveau produit dans un contexte législatif encore marqué par la référence au logement social unique par rapport auquel les autres formes de logement spécifique n'étaient jusque là autorisées que de manière dérogatoire.

La promotion socio-résidentielle à l'épreuve des faits

L'observation de cette première phase de mise en place des logements d'insertion montre une évolution très nette dans la conception du produit offert : du PLAi, contenant encore l'idée de transition, au PLA-TS, qui ne contient plus aucune référence au transit, même dans son esprit. Dans les pratiques cela se traduit par le passage de l'affirmation d'une politique de transition à la constitution physique d'un parc 'spécifique', signe de l'abandon du transit comme principe fondateur du logement spécifique. Cette nouvelle offre remet en cause le principe de l'unicité du logement social et signe le retour à une problématique de l'adaptation du logement.

En effet, l'Etat avait marqué dans un premier temps, par son abondance législative et la diversification des types de financement, sa mainmise sur l'orientation de la politique du logement sans pour autant arriver à trouver une solution aux problèmes posés.

Le passage par le logement social unique de la réforme de 1977 a également marqué une autre forme d'échec, celle de l'absence d'une régulation générale du secteur du logement qui, quoi qu'en dirent les décideurs en la matière, ne peut fonctionner comme un marché libre. La promotion générale qui devait amener tout un chacun à accéder à un logement de qualité supérieure, y compris en l'aidant par une aide personnalisée, a été freinée par le retournement de conjoncture.

Cependant que l'on tentait d'en améliorer le fonctionnement, des solutions spécifiques plus ou moins heureuses ont continué à se développer mais suffisamment peu pour que la situation atteigne des niveaux critiques. La loi Besson a sonné dans ce cadre le retour de l'Etat, dans un premier temps en appui aux procédures et dispositifs de colmatage qui tentaient, depuis la réforme, de réduire le décalage croissant entre les ambitions de celle-ci et les réalités locales (cf. le regroupement des fail et farg dans le FSL, le développement de l'accompagnement social, la continuation des dispositifs d'acquisition-amélioration dans le PLAi, ...). Force a été de reconnaître assez rapidement que ces solutions ne pouvaient, comme les précédentes des années 80, permettre de juguler une crise en réalité profonde et dont les fondements relèvent moins de la faiblesse des moyens d'intervention que de la volonté et des pratiques des acteurs.

Le ralliement assez rapide à l'idée d'une production spécifique, même si les modalités en ont été revues et plus fortement intégrées aux modalités de la production sociale 'normale', ressemble bien à un retour vers la posture des trente glorieuses de spécification et de normalisation de la production de logements fondée sur une différenciation socio-économique a priori des populations destinataires. Il ne s'agit plus de produire un logement unique et de bonne qualité auquel tout le monde aura accès grâce aux aides personnalisées s'il le faut, mais de considérer les différenciations socio-économiques a priori et d'étalonner l'offre en conséquence.

La politique du logement est jusque là le lieu d'exercice du rôle de l'Etat comme garant de la solidarité nationale, ce qui justifie la différenciation première entre un secteur public et un secteur privé que l'on pourrait questionner par ailleurs^{note293}. La légitimité est cependant moins fondée aussi bien moralement que politiquement à opérer des différenciations à l'intérieur de ce secteur public entre logements 'normaux' et logements 'hors-normes'. Car au-delà de ce seul label, officiel ou non, il y a bien des différences fondamentales dont les effets s'étendent à l'ensemble des modalités afférentes à l'accès à un logement : statut, loyer, localisation et environnement, possibilités d'évolution et de mobilité, stigmatisation, caractéristiques techniques de confort...

Cette distinction renvoie donc à des fondements dont l'absence de légitimité intrinsèque est compensée par un discours programmatique : il s'agit toujours de permettre d'accéder à un logement normal, mais dans l'intérêt même de ce projet, il est quelquefois souhaitable voire nécessaire que des étapes balisées y conduisent. Cela se traduit par le passage dans des formes spécifiques de logement dont l'ambition propédeutique est explicite. Tout comme le i du RMI devait en marquer le caractère transitionnel vers son objectif (l'insertion), le i du PLAi doit jeter les bases d'une resocialisation par le logement des ménages qui en étaient jusque là exclus.

Si les acteurs historiques de cette propension proprement progressiste à considérer les différents segments du marché du logement comme les maillons d'une chaîne que la société doit permettre à chacun de gravir en aidant et en y insérant des sous-marches s'il le faut, en particulier les associations caritatives dans la mouvance du catholicisme social, ont mis trente ans pour se rendre compte de l'impasse que signifiait une telle démarche (car les raisons de l'exclusion du logement, qui étaient ailleurs que dans les caractéristiques des ménages, n'ont pas été réellement analysées et dénoncées), les promoteurs de la mise en oeuvre du droit au logement (loi Besson) ont rapidement pris la mesure de la difficulté de faire aboutir un hypothétique transit. En effet, une fois l'insertion sociale réalisée grâce notamment à des dispositifs d'accompagnement social efficaces, la logique du système voulait que le nouvel 'inclus' le fasse valoir en intégrant un logement 'banal'. C'était un peu ignorer ou alors occulter les efforts qui l'avaient amené là.

Devant ce qui est apparu comme une impasse méthodologique dans la réflexion sur les moyens de lutter contre l'exclusion dans le logement (à savoir demander à un ménage de quitter le logement qui lui a permis de

retrouver des repères sociaux et de s'intégrer dans la cité, dès que ce logement a en quelque sorte accompli cette tâche, c'était tout simplement couper la branche sur laquelle on était assis), l'idée de faire du logement spécifique un logement en soi réapparaît dès 1994 à travers le PLA-TS finançant dans le neuf les mêmes objectifs que le PLAI dans l'existant.

Le logement spécifique PLA-TS acquiert droit de cité et légitimité au même titre que les autres formes de logements sociaux : pour la première fois on va produire un logement spécifique sans l'adosser à l'idée d'une promotion socio-résidentielle qui s'est révélée jusque là bien hasardeuse. Il reste cependant à déterminer dans quelle mesure les évolutions en cours dans les modes d'intervention des opérateurs et des collectivités locales, les recompositions institutionnelles opérées dans la mise en oeuvre de la loi Besson affectent les dynamiques socio-résidentielles des plus démunis mais également les évolutions du parc global.

La cohérence du système local de l'habitat inscrit en effet la constitution d'un parc spécifique comme le parc de logements d'insertion dans une problématique de recomposition socio-spatiale affectant l'ensemble de la structure urbaine, à plus ou moins long terme et dans des proportions plus ou moins importantes. Mais il apparaît que l'un des lieux principaux de focalisation du débat sur les modalités de constitution de ce parc est d'un tout autre ordre car il s'agit de la question des coûts de production et plus précisément de la maîtrise de ces coûts. Cette question est en effet devenue le facteur principal d'appréhension de ce type de produit au détriment parfois d'autres caractéristiques qui peuvent paraître *a priori* plus problématiques. L'enjeu principal qu'emporte la nécessité de maîtriser les coûts de production rencontre au niveau local une reconnaissance rare qui se traduit dans un consensus quasi-total des acteurs sur son importance et sa nécessité, au nom même de la cause des plus démunis.

II- La maîtrise des coûts, mythe ou nécessité ? ... Un principe consensuel

Si les logiques des producteurs de logements très sociaux, les réactions des territoires sur lesquels ces derniers s'inscrivent, les particularités des contextes locaux de l'habitat sont de toute évidence fondamentales pour comprendre cette production notamment par rapport aux principes de mixité et de rééquilibrage prônés à la fois dans les textes (loi Besson, LOV, PLH...) et par les acteurs du logement, il apparaît assez clairement un consensus d'un autre ordre, de nature plus opérationnelle, à savoir celui sur la nécessité de maîtriser les coûts de production de ces logements.

Les arguments techniques et financiers qui constituent, comme dans toute opération de construction, des garde-fous et des moyens de pression efficaces semblent, avec ce mot d'ordre, en passe de primer voire d'occulter toutes les autres spécificités du logement 'très social'. L'intégration très en amont de ce principe dans les pratiques opérationnelles des bailleurs sociaux s'inscrit en fait dans le mouvement de redéfinition de leurs stratégies, avec l'adoption d'une attitude de plus en plus patrimoniale dont les manifestations les plus visibles restent le développement de politiques de gestion (localisations stratégiques, suivis, réhabilitations, gestion de proximité...) destinées essentiellement à la revalorisation du patrimoine existant (à condition que les circonstances s'y prêtent) ou encore à la valorisation du patrimoine global par l'investissement dans des zones susceptibles de rehausser l'image et la valeur de leur parc.

Mais, au-delà de cette observation et plus fondamentalement, la posture des acteurs (autant les pouvoirs publics que les acteurs locaux) et du système est de rechercher les éléments qui permettraient non pas d'analyser les coûts de production mais d'en améliorer la structure, de les maîtriser c'est-à-dire fondamentalement de les réduire.

C'est ainsi que, dans le cadre de la consultation LQCM^{note294} lancée par les pouvoirs publics en 1995, les acteurs lyonnais intervenant à divers titres dans la production (financement, construction, gestion...) ont mis en place un groupe de travail sur cette question, sous l'égide de la communauté urbaine de Lyon. Une réflexion importante a été menée en concertation avec les différentes instances engagées dans la conduite de la politique du logement au niveau de l'agglomération. Les résultats de cette consultation nous permettront de

saisir de manière plus fine les principes et les considérations qui motivent le consensus local (et général) sur la maîtrise des coûts ainsi que les modalités réelles de validation de la posture de chaque acteur dans ce débat. L'analyse de la structure et des coûts de production de PLA TS va nous permettre de mettre en évidence cette orientation collective dont l'un des symptômes est la focalisation de plus en plus nette du débat sur les choix de localisation des programmes d'un côté et sur la nature et l'importance des travaux de l'autre.

Le groupe de travail sur la maîtrise des coûts a lancé une consultation auprès des opérateurs qui a permis de recueillir un certain nombre d'éléments sur la production des logements "très sociaux". Ces éléments ont fait l'objet d'analyses et de traitements, l'objectif étant de contribuer à la réflexion sur la maîtrise des coûts par une meilleure connaissance de la structure et des déterminants de cette production.

Les données recueillies portent sur un important échantillon de la production de PLA-TS financés entre 1994 et 1996 sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon. Il s'agit de l'ensemble des produits PLA-TS (neuf et acquisition-amélioration) à l'exclusion des Résidences Sociales et des opérations spécifiques.

Ces données représentent les éléments de production jugés les plus pertinents, par les membres du groupe de travail, quant à l'objectif de l'étude. Elles peuvent être regroupées en deux types : d'une part les éléments de contexte qui encadrent et situent la production (localisation, nature du foncier, type de bâti existant, de maître d'ouvrage...) et de l'autre les éléments de structure qui sont inhérents et découlent de la production (les coûts proprement dits et leurs corrélats, typologie des logements, surface habitable...).

Sur ces éléments, des analyses statistiques ont été menées dans le but de rechercher et de mettre en valeur les éléments susceptibles d'intervenir dans la détermination et la discrimination des coûts de production.

Dans un premier temps, des modifications ont été apportées aux données notamment pour en corriger les erreurs et les mettre en cohérence. Certaines rubriques ont dû être retirées des analyses dans les cas où l'importance des "non-réponses" ou encore la nature des informations fournies ne permettaient pas une exploitation statistiquement satisfaisante (honoraires de maîtrise d'ouvrage non financés par l'Etat, TFPB).

Pour une appréhension plus satisfaisante de la masse de données, des rubriques synthétisant les données brutes et plus explicites ont été définies :

- le taux de PLA-TS (ratio du nombre de TS sur le nombre total de logements de l'opération) caractérise une opération par rapport à une mesure de la mixité,
- la surface habitable moyenne (surface habitable totale ramenée au nombre de logements TS) pallie l'absence d'informations plus détaillées sur les surfaces réelles par type de logement,
- la participation (part de l'opérateur dans la production totale) permet de faire ressortir les effets de masse de production et de pondérer les considérations sur un opérateur par son poids réel dans la production.

Certains traitements permettant de croiser les variables pour pouvoir décrire la répartition de la production selon les modalités de deux variables qualitatives (par exemple : le nombre de logements produits dans le centre et dont l'origine foncière est un achat à une collectivité locale est donné par le croisement des variables "Secteur" et "Origine foncière").

L'application de ces traitements aux données quantitatives comme les coûts nécessite de les "transformer" en variables qualitatives par un découpage en classes (discrétisation). Les données présentant une répartition normale, la méthode de discrétisation retenue se réfère à la moyenne et à l'écart type pour produire des classes d'égale amplitude (l'écart type) qui respectent le plus la distribution originale des données.

Ainsi, les données sur la surface habitable, les coûts de production, le taux de PLA-TS ont été mises en classes et recodées pour une présentation plus explicite :

- la surface habitable a été découpée en 5 classes allant de "petits logements" à "grands logements" en passant par "logements moyens" et deux classes intermédiaires entre les "logements moyens" et les extrêmes ;
- les coûts ont été discrétisés de la même manière et recodés des coûts "plancher" aux coûts "plafond" en passant par les "moyens" et intermédiaires ;
- la mixité a été quant à elle, vu l'amplitude des séries, réduite à trois classes ("mixité faible", "mixité moyenne" et "mixité forte") dans le cadre de la production neuve et à deux classes ("mixte" et "TS pur") en acquisition-amélioration.

L'analyse est fondamentalement menée autour de la structure du coût de production appréhendé à travers ses composantes (coûts du foncier, des travaux et des honoraires).

Ces éléments étant déclinés à la fois par rapport au m² SH et par rapport à l'unité de logement, la déclinaison au m²SH a été retenue non seulement pour la commodité de l'analyse mais aussi et surtout parce qu'elle représente le mode d'approche généralement utilisé comme référence par l'ensemble des acteurs. Par ailleurs ce coût au m²SH contient d'une certaine manière le coût au logement (pondéré par la surface habitable) et autorise plus facilement les comparaisons d'une opération à une autre.

Les traitements statistiques ont été effectués sur l'ensemble des données qui sont de ce fait agrégées et combinées de diverses manières. Les résultats sont donc des résultats globaux, reflétant les caractéristiques de l'ensemble de la production et en aucun cas de situations particulières. Les traitements effectués sur les opérateurs nommément considérés sont marginaux et permettent de les situer de manière sommaire les uns par rapport aux autres dans un tableau synoptique, au détriment d'une vision d'ensemble de la structure globale de la production.

Dans un premier temps les analyses et résultats seront présentés pour le PLA-TS Acquisition-Amélioration et pour le Neuf pour caractériser la structure globale de la production. Dans un deuxième temps chacun de ces produits fera l'objet d'une analyse des coûts tenant compte de ses déterminants et de sa spécificité.

Les données chiffrées de même que les traitements intermédiaires n'ont été reproduits que dans la mesure où ils peuvent éclairer la lecture.

Encadré 1 : Traitements statistiques et analyses de la structure et des coûts de production des logements très sociaux. Cadre d'analyse et méthodologie.

Découpage des variables quantitatives en classes autour de la moyenne et de l'écart type*.

-ACQUISITION-AMELIORATION			
Prix de revient : surm ² SHB		Fonciers	
Plancher	inf à 4620 F	Plancher	inf à 1245 F
Moyen	4620 à 5935 F	Moyen	1245 à 2750 F
Moyen	5935 à 7250 F	Moyen	2750 à 4260 F
Moyen+	7250 à 8565 F	Moyen+	4260 à 5760 F
Plafond	sup à 8565 F	Plafond	sup à 5760 F
Surface habitable moyenne		Travaux	
Petits lgts	14 à 32 m ²	Plancher	inf à 700 F
Lgts moyen	33 à 53 m ²	Moyen	700 à 2000 F
Lgts moyens	54 à 73 m ²	Moyen	2000 à 3250 F
Lgts moyen+	74 à 93 m ²	Moyen+	3250 à 4520 F
Grands lgts	94 m ² et plus	Plafond	sup à 4520 F
Mixité : taux de PLA-TS		Honoraires	
Mixte	inf à 75%	Plancher	inf à 150 F
TS purs	sup à 75%	Moyen	150 à 370 F
		Moyen	370 à 590 F
		Moyen+	590 à 810 F
		Plafond	sup à 810 F
-NEUF			
Prix de revient :		Fonciers	
Plancher	inf à 6150 F	Plancher	inf à 250 F
Moyen	6150 à 6915 F	Moyen	250 à 1015 F
Moyen	6915 à 7680 F	Moyen	1015 à 1860 F
Moyen+	7680 à 8445 F	Moyen+	1860 à 2690 F
Plafond	sup à 8445 F	Plafond	sup à 2690 F
Surface habitable moyenne		Travaux	
Petits lgts	38 à 52 m ²	Plancher	inf à 3900 F
Lgts moyen	52 à 66 m ²	Moyen	3900 à 4780 F
Lgts moyens	66 à 80 m ²	Moyen	4780 à 5690 F
Lgts moyen+	80 à 94 m ²	Moyen+	5690 à 6600 F
Grands lgts	plus de 94 m ²	Plafond	sup à 6600 F
Mixité : taux de PLA-TS		Honoraires	
Mixte faible	moins de 10%	Plancher	inf à 220 F
Mixte moyenne	10 à 18%	Moyen	220 à 490 F
Mixte forte	plus de 18%	Moyen	490 à 765 F
		Moyen+	765 à 1030 F
		Plafond	sup à 1030 F

Encadré 2 : Découpage et codage des variables qualitatives (en classes autour de la moyenne et de l'écart-type)

Encadré 3 : Système de codage des modalités de la production de logements d'insertion

Type de maître d'ouvrage	Codage
Organisme HLM	MOO
Association agréée	MOA
Type de bâti	
Neuf	N
Acquisition amélioration	AA
Maison individuelle	A
Logement en copropriété	B
	Copropriété récente dégradée
	B'
Collectif en pleine propriété	Mixte PLA+PLA-TS
	C
	100% PLA-TS
	D

Nature et origine du foncier		
préemption	Pleine propriété	E
Négociation directe	Bail emphytéotique à collectivité locale	H.'
	Achat à un privé	G
	Bail à construction privé	G'
	Achat à collectivité locale	H.
Relogement		
Relogement tiroir		I
Maintien dans les lieux pendant les travaux		J
Relogement définitif pris en charge par l'organisme		K
Secteurs de localisation		
Hyper centre : Lyon 1er, 2ème nord, 3ème ouest, 4ème, 5ème, 6ème, 7ème nord		L
Centre : reste de Lyon, Villeurbanne, Oullins, Caluire, La Mulatière		M.
Coteaux ouest		N
Val de Saône		O
Plaine de l'est		P.
Rhône amont		Q.
Rhône aval		R
Divers		
Nombre de logements par type		T1 à T6
Surface habitable totale du programme PLA-TS (m²)		SH
Nombre de logements occupés avant les travaux		Occ W

1- Structure de la production et analyse des coûts

L'analyse de la structure du parc de logements très sociaux menée dans le cadre du groupe de travail sur la maîtrise des coûts porte sur un important échantillon de la production réalisée entre 1994 et 1996 sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon (cf. Encadré 1 ci-dessus), qui représente d'une certaine manière la deuxième génération de produits-logements issus de la loi Besson succédant à la production 1990-1994 dont la structure et les modalités ont été analysées supra.

L'échantillon analysé compte 873 logements financés en PLATS, réalisés dans le cadre de 237 opérations immobilières réparties en deux groupes distincts : l'acquisition-amélioration (PLATS AA) et le neuf (PLATS neuf).

Les PLATS AA représentent un volume de 190 opérations réalisées sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon entre 1994 et 1996 par 19 maîtres d'ouvrage (13 organismes HLM et 6 associations agréées). Ceux-ci ont ainsi mis sur le marché 632 'nouveaux' logements très sociaux qui, pour un certain nombre, représentent une véritable offre nouvelle en ce sens qu'ils sont remis sur un marché dont ils étaient exclus car vacants, il s'agit pour le reste plutôt d'une offre renouvelée dans ses forme et statut car portant sur des

logements qui, déjà sur le marché immobilier local, passent par ce biais dans le 'sous-marché' du logement très social.

La production neuve est quant à elle le fait des seuls organismes HLM. Des 13 organismes engagés dans ces opérations neuves, seuls 2 ne sont pas dans le même temps répertoriés en acquisition-amélioration (de même que 2 autres présents dans ce dernier cas ne sont pas engagés en neuf). Dans le même contexte que l'acquisition-amélioration, elle correspond à 241 logements repartis sur 47 programmes mixtes PLA/PLA-TS et constituent donc une offre réellement nouvelle.

Au-delà de cette distinction de base, la production présente dans son ensemble un certain nombre de caractéristiques communes oscillant entre déséquilibre, concentration et diversification.

Une production déséquilibrée et concentrée

Si la production A.A se répartit équitablement entre les trois années de financement retenues en nombre d'opérations réalisées, ce qui peut dénoter une certaine forme de stabilisation, il n'en va pas de même quant au nombre de logements ni dans sa répartition spatiale sur les différents secteurs de l'agglomération lyonnaise. Les organismes HLM restent les gros producteurs avec 74% des logements face aux associations qui, malgré leurs moyens limités, en réalisent 26%.

La participation de ces derniers en termes d'opérations engagées est pourtant beaucoup plus importante, de l'ordre de 40%. Il s'agit donc de petits programmes dont la multiplicité peut être un handicap par rapport aux organismes, au moins du point de vue des possibilités d'économies d'échelle. Mais les opérateurs se répartissent globalement de la même manière sur l'ensemble des secteurs, réalisant l'essentiel de leur production dans le Centre et l'hypercentre (86% pour les associations et 76% pour les organismes). Des spécificités existent cependant face au type de bâti. Les organismes réalisant en l'occurrence la totalité des logements de type 'copropriété récente dégradée' de même qu'ils sont légèrement surreprésentés dans l'offre de maisons individuelles. Les associations sont, elles, plus portées sur la copropriété simple dont les organismes se retirent quelque peu.

Ceci ne vaut bien évidemment pas pour le neuf, produit exclusivement par les organismes HLM. Si ce produit a connu une forte expansion entre 1994, année de sa mise en oeuvre et 1995, il s'est opéré un repli en 1996 qui s'explique sans doute par le rappel des priorités des pouvoirs publics en direction de l'acquisition-amélioration. L'engouement pour le neuf a en effet traduit le transfert massif de la production classique de PLA-TS vers le mode de production traditionnel des bailleurs sociaux plus qu'une réelle avancée vers un produit plus adapté.

Localisation

L'hypercentre (45%) et le Centre (33%) concentrent les 3/4 de la production en A.A. L'ensemble des cinq autres secteurs ne recueille que 22% des logements. Le neuf suit grosso modo la géographie de la construction sociale dans l'agglomération avec une forte implantation dans le Centre (60% des logements) suivi de l'hypercentre (24%), les autres secteurs dont se désengagent les bailleurs (Plaine de l'Est, Rhône amont, Rhône aval) ou réfractaires au logement social (Val de Saône, Coteaux Ouest) se partageant les 15% restants.

Si ce fort déséquilibre reflète les priorités d'orientation de la politique du logement très social, on ne peut tout de même que constater la persistance de la résistance des secteurs résidentiels (Val de Saône, Coteaux Ouest) qui se situent encore en deçà des secteurs traditionnellement sociaux comme la Plaine de l'Est, Rhône amont ou Rhône aval.

La prépondérance des secteurs centraux ne s'est ainsi jamais démentie. Depuis la mise en place du PLAI en 1990, ils accueillent chaque année autour de 70% des logements très sociaux produits sur l'ensemble de la

Communauté urbaine. Aussi, il est peut-être temps de procéder à une observation plus fine de l'évolution de ce parc très social car, au-delà d'une centralité globalement appréhendée, c'est sur la réalité des micro-localisations et leurs effets locaux que doit porter l'appréciation de la qualité de cette production.

Il est d'autre part incontestable que ce tropisme centripète oriente l'ensemble des éléments d'appréciation de la production globale tant dans ses modes d'action (pratiques d'opérateurs) que dans l'appréhension des coûts de production : si le centre est le lieu principal de production, le niveau des coûts qui y prévaut tend à devenir sinon la règle du moins une référence plus ou moins explicite.

Nature et origine du foncier

L'acte fondateur qui est l'acquisition foncière détermine une grande partie des caractéristiques futures du logement, à commencer par son statut. De toute évidence il apparaît que la propriété supplante de loin la prise à bail emphytéotique qui ne concerne que 3% des logements en A.A ou le bail à construction (2% des logements en neuf). La constitution d'un patrimoine ne semble pas compatible avec la perspective d'une rétrocession, même à long terme. Mais plus que cette orientation d'ensemble, c'est la distinction entre les affaires apportées par les collectivités locales et celles négociées sur le marché libre qui caractérise la prospection foncière en général.

L'ensemble des offres des collectivités s'élève à 1/3 des transactions réalisées, avec en A.A une majorité (23%) de préemption et en Neuf une majorité (24%) d'achat en négociation directe. Les collectivités apparaissent ainsi comme des auxiliaires importants des opérateurs, et d'autant plus que leur intervention, au-delà des simples propositions, exerce certainement un effet régulateur sur le marché et le niveau des coûts fonciers. Sans préjuger de connivences, cette offre profite essentiellement aux opérateurs ayant des liens privilégiés avec les collectivités concernées, c'est-à-dire aux organismes HLM et plus particulièrement aux offices.

On peut s'interroger sur les implications de cette présence des collectivités dans la régulation globale du marché. Si la négociation directe avec le privé, qui est à la base de l'activité de prospection des opérateurs, est progressivement transférée aux collectivités, non seulement les disparités évoquées quant aux bénéficiaires potentiels vont s'accroître, mais en plus, l'ensemble des risques fonciers, commerciaux et urbains que les opérateurs assument normalement dans l'exercice de leur métier seront d'une certaine manière aussi transférés.

Si l'objectif est bien de contribuer au développement de la production par l'apport d'opportunités, il s'agit de veiller à ne pas faire supporter les risques (portage foncier lourd par exemple) à des collectivités qui s'engagent déjà sur les plans financier et foncier. Par ailleurs le développement de la préemption peut avoir des effets incertains sur l'activité de ce segment de marché spécifiquement visé par l'acquisition-amélioration.

Type de bâti en A.A

La typologie du bâti éclaire la tendance observée en matière de négociation foncière qui donnait la faveur à la propriété par rapport au bail. L'importance de la pleine propriété (65% des logements) illustre la volonté des opérateurs de maîtriser l'ensemble des éléments afférents à la gestion de leur patrimoine. La copropriété simple, qui représente a priori le mode de production le plus diffus en ce sens qu'elle autorise la proximité avec d'autres formes de propriété non-connotées (logement social ou autre), ne concerne que le quart des logements et se situe à peine au niveau des immeubles entièrement en PLA-TS.

Même si la production d'immeubles importants entièrement en PLA-TS a été remise en cause et n'est plus pratiquée, il semble que ce soit donc plus par la réduction de la taille des programmes purement PLA-TS (28% des logements) que par une véritable promotion de la mixité. Ceci peut évidemment être nuancé si l'on tient compte des collectifs mixtes PLA/PLA-TS, mais il s'agit bien là d'une distinction statutaire opérée au

sein d'un seul et même patrimoine où la notion de mixité reste toute relative.

La maison individuelle, qui recouvre dans les faits les plus grands logements, correspond à une demande particulière et nombreuse. La faiblesse de ce type (5%) peut trouver des arguments dans la structure du parc de logement de la Communauté urbaine où la pénurie ne peut qu'en renchérir les coûts. Par ailleurs, le développement de petits collectifs en totalité PLA-TS comportant souvent des grands logements peut peut-être tenir lieu d'une forme de transfert de ce type de production.

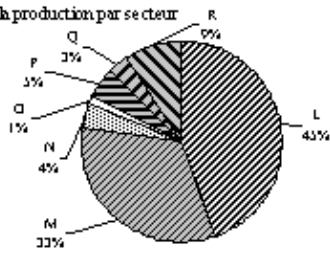
Les copropriétés récentes dégradées se montent à 10% des logements. Correspondant souvent à la participation des opérateurs (sollicités par les collectivités) aux efforts de reprise d'ensembles en difficultés, ces produits participent de deux tableaux qui sont difficilement compatibles. Si la requalification de ces ensembles passe par une recomposition démographique et/ou une évolution des statuts des logements en question, il n'apparaît nullement bénéfique pour la réussite de cette requalification d'y amener des populations en difficultés, ni même d'y maintenir intégralement celles qui sont déjà présentes. Il est encore moins indiqué d'y développer du PLA-TS dont les priorités de localisation diffèrent de celle des ensembles immobiliers concernés. A cet égard les 10% de logements très sociaux qui relèvent de ce type constituent une interrogation et sont à suivre de près.

Typologie des logements

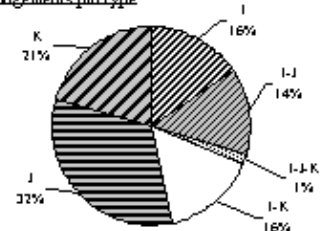
La typologie des logements renforce le constat de pénurie des grands logements T5 et T6 qui représentent ensemble 12% de l'ensemble de la production A.A (17% en Neuf). Les autres types tournant chacun autour de 22%. Il apparaît ainsi qu'en plus des 5% de maisons individuelles, un certain nombre de logements en collectif répondent aux attentes notamment des familles nombreuses. Mais le développement de ces types de logements est freiné non seulement par les difficultés liées à la pénurie de grands appartements dans le parc immobilier existant, mais également par l'appréhension des opérateurs des éventuelles difficultés de fonctionnement que la présence de familles nombreuses peut amener, d'où la faiblesse de grands logements dans la programmation neuve.

En dehors de ces grands logements, le dosage presque équitable des autres types semble suspect et ne correspond ni à la structure du parc de logement ni à la répartition des besoins. En Neuf, la production est encore plus centrée autour de la moyenne : moins de T1 qu'en A.A et plus de logements moyens T3 et T4.

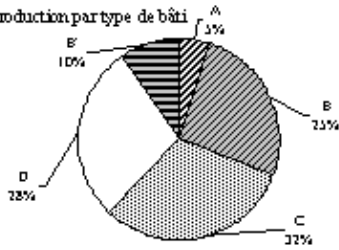
Répartition de la production par secteur



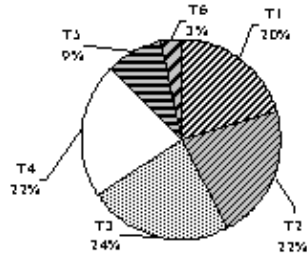
Répartition des logements par type



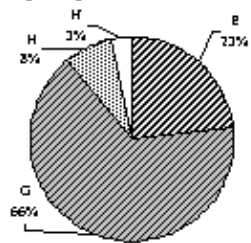
Répartition de la production par type de bâti



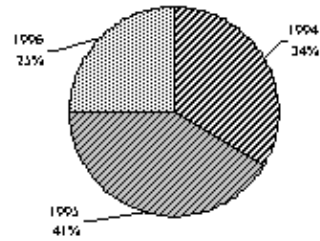
Répartition de la production par type de logement



Répartition de la production par origine foncière



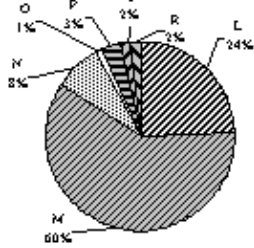
Répartition de la production par année de financement



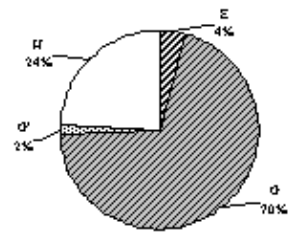
Graphique n°15 : Caractéristiques de la production de PLA-TS Acquisition-Amélioration

Pour le codage des variables, voir Encadré 3

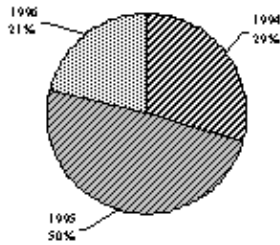
Répartition de la production par secteur



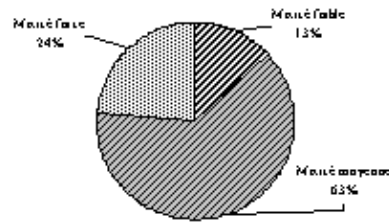
Répartition de la production par origine foncière



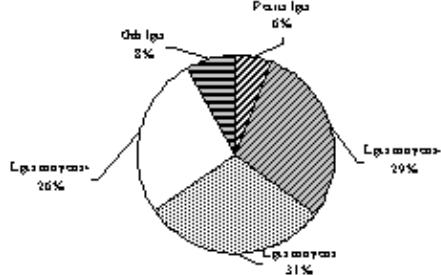
Répartition de la production par année de financement



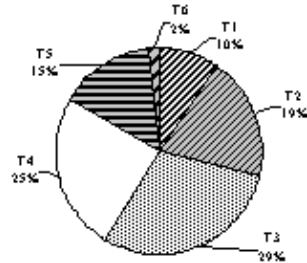
Répartition de la production par niveau de durée



Répartition de la production par taille



Répartition de la production par type de logement



Graphique n°16 : Caractéristiques de la production de PLA-TS Neuf

Pour le codage des variables, voir Encadré 3

Relogement en acquisition-amélioration

Sur les 632 logements acquis-améliorés, 374 soit près de 60% se situent dans des opérations comportant une intervention auprès des occupants en place. Les logements réellement occupés et nécessitant une action de relogement représentent un peu moins de la moitié de l'ensemble (295 logements). Un tiers de ces interventions a consisté en un maintien dans les lieux pendant les travaux et 20% en un relogement définitif pris en charge par l'opérateur. Toutes les interventions dans le secteur Plaine de l'Est consistent en un relogement définitif tandis que l'on épargne aux occupants des maisons individuelles tout déplacement : à cause certainement de la taille des ménages concernés, il y a toujours maintien dans les lieux.

Le relogement tiroir (16%) est relativement peu utilisé alors même qu'un certain nombre de logements ne sont pas occupés au moment de l'acquisition. Le non-usage de cette possibilité d'action correspond d'une part à la possibilité d'intervenir en site occupé (autrement dit des interventions légères) et d'économiser des frais de déménagement-réaménagement, d'autre part certainement à la volonté des maîtres d'ouvrage de garder une marge de manoeuvre sur leur offre nouvelle, ce qui explique l'importance du relogement définitif dans le parc existant de l'opérateur. Les logements vacants maintenus en l'état constituent une offre nouvelle intéressant

d'avantage les réservataires (qui sont aussi financeurs) que des logements déjà occupés dont ils ne pourront profiter qu'au départ des locataires, si toutefois ils arrivent à en suivre l'évolution.

2- Une production éclatée et diversifiée

L'observation des éléments internes de production révèle qu'au-delà des inerties qui encadrent l'activité globale des opérateurs, il existe une diversité dans les caractéristiques des produits que l'examen d'un certain nombre d'indicateurs permet de caractériser.

2-a. Nombre de logements

Le nombre moyen de logement par opération est significatif des modes de production et des pratiques des opérateurs. En A.A une moyenne faible de 3,3 logements par opération et des disparités fortes (coefficient de variation de 91%) entre programmes dénotent de la difficulté à maîtriser ce type de produit. Car les organismes HLM qui sont les principaux producteurs sont encore fortement marqués par leur culture de production de masse et oscillent ainsi entre les productions à l'unité et les ensembles plus importants, d'où cette dispersion. Même si elle reste importante en Neuf (coefficient de variation de 56%, donc beaucoup moins qu'en A.A), la production y est beaucoup plus conforme à la démarche des organismes. En effet, non seulement la moyenne de PLA-TS y est relevée à 5 logements par opération, mais en plus dans cette production le PLA-TS est toujours inséré dans un programme mixte PLA : il s'agit donc d'une sorte de 'greffe' (d'ailleurs marginale) à la production normale des bailleurs sociaux qui ne semble pas avoir un grand impact sur leur mode de production.

2-b. Surface moyenne des logements

La surface habitable moyenne des logements en acquisition-amélioration est de 63m² avec un écart type de 19m², soit un coefficient de variation de 30%. En neuf la surface habitable est non seulement de 20% plus élevée avec 76m² en moyenne, mais elle est également beaucoup moins dispersée avec un écart type de 14m² qui donne un coefficient de variation de 18%. Cette homogénéité est également illustrée par l'amplitude (écart entre la valeur la plus élevée et la faible) de la surface qui, de 64m² en neuf passe à 142m² en A.A, soit plus du double.

Cette différence entre neuf et A.A reflète la tendance générale à l'augmentation de surface comme des autres éléments de confort : elle retranscrit tout simplement la différence entre le parc existant et les nouveaux produits.

Tableau 29 : Caractéristiques générales de la production PLA-TS acquisition-amélioration

	minimum	maximum	moyenne	écart type	coeff variation
Surface habitable	14	156	63	19	30%
Nombre de PLA-TS	1	19	3,3	3	91%
Logements occupés	1	23	3,6	4,1	114%
Prix de revient au m ² SH	1914	13161	6593	1315	20%
Foncier	83	7969	3503	1507	43%
Travaux	56	6057	2612	1271	49%
Honoraires	0	1506	479	220	46%
Prix de revient au logement	97159	950250	413299	139012	34%
Foncier	5000	880372	219564	122537	56%
Travaux	4910	480000	163710	88157	54%

	Honoraires	1239	130000	30436	14755	48%
Logts acquis occupés	Prix de revient au m ² SH		6462	1495	23%	
	Foncier		3223	1400	43%	
	travaux		2751	1159	42%	
	Honoraires		487	212	44%	
Logements acquis vides	Prix de revient au m ² SH		6766	1016	15%	
	Foncier		3856	1561	40%	
	travaux		2440	1379	57%	
Honoraires 47023049%						

PR m ² SH secteur	L	M.	N	O	P.	Q.	R
	7160	6596	6402	6111	5484	5547	5109
type de bâti	A	B	C	D	B'		
	6654	6310	7134	6913	4784		
origine foncière	E	G	H.	H'			
	6496	6699	6307	5754			
Année	1994	1995	1996				
	6272	6638	6961				
M. d'ouvrage	MA	MO					
	6628	6580					

Pour le codage des variables, voir Encadré 3.

Tableau 30 : Caractéristiques générales de la production PLA-TS Neuf

	minimum	maximum	moyenne	écart type	coeff variation
Surface habitable	38	102	76	14	18%
Nombre de PLA-TS	1	15	5	3	56%
Prix de revient au m ² SH	5741	9248	7297	765	10%
Foncier	0	4588	1436	839	58%
travaux	1715	6901	5233	911	17%
Honoraires	0	1038	628	272	43%
Prix de revient au logement	326298	772169	535316	90843	17%
Foncier	0	375349	105327	65024	62%
travaux	140175	605065	383898	91106	24%
Honoraires	0	86650	46091	20717	45%

PR m ² SH secteur	L	M.	N	O	P.	Q.	R
	7767	7162	7498	6903	6664	7229	6838
origine foncière	E	G	G'	H.	H'		
	7357	7213	8869	7456	7957		
Année	1994	1995	1996				
	672875807526						

Pour le codage des variables, voir Encadré 3

2-c. Structure des coûts de revient au m² de surface habitable :

Plus que l'écart entre les prix de revient au m²SH, c'est leur différence de structure qui reflète le mieux la différence entre le neuf et l'acquisition-amélioration.

En effet, si, à 7 297F m²SH, le neuf est globalement de 11% plus cher que l'acquisition-amélioration (6 593F m²SH), la comparaison s'arrête là car si le foncier représente le poste principal en A.A, ce sont les travaux qui contraignent le plus la production neuve. Les honoraires se tiennent à peu près, entre 7% en A.A et 9% en neuf.

Les écarts sont bien plus significatifs entre les postes principaux. Le neuf consacre seulement 20% du prix de revient total au foncier alors que cette part s'élève à 53% en acquisition-amélioration où elle constitue le premier poste suivi du poste 'travaux' qui n'en est pas moins lourd avec 40% du coût. L'écart est nettement plus conséquent en neuf où les travaux absorbent près des 3/4 du coût total.

Il s'agit bien là de différences tenant à la nature des produits. Construire implique évidemment des travaux lourds alors qu'améliorer laisse une certaine marge de manoeuvre, d'autant qu'il n'y a pas d'obligation en matière de travaux. Cependant des contraintes semblent peser sur le montant des travaux en A.A selon que le logement acquis est vide ou occupé. Ce montant est en effet plus élevé dans le cas d'un logement occupé (43% du prix de revient total contre 36% pour un logement vide) alors même que son prix de revient global est de 5% plus faible. Si le logement vide coûte plus cher, cela se joue donc à l'acquisition (57%) et non au niveau des travaux.

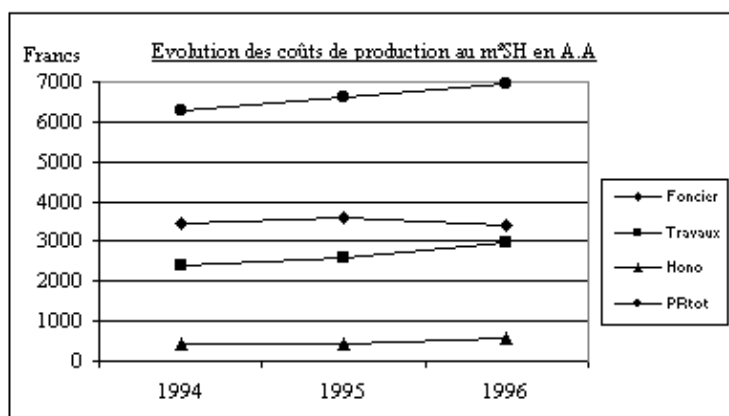
Il est évident que la marge de manoeuvre que permet l'état (vide ou occupé) du logement sur les négociations de réservations d'une part et la maîtrise de l'occupation et de la gestion du logement d'autre part, n'est pas sans influencer sur la différence des niveaux de prix. Mais les différences observées dans la structure des coûts méritent d'être interrogées : comment expliquer que le montant des travaux soit plus élevé en site occupé alors même que l'on a toute latitude pour réaliser le maximum de travaux plutôt en logement vide (durée des travaux, difficultés d'accès, travaux minutieusement conduits...sous le regard des occupants)? La vacance du logement est-elle interprétée par le propriétaire comme un élément de valorisation (logement libéré de toute contrainte de relogement) ou reflète-t-elle une situation de hors-marché (vacance pour absence de candidat)?

Le prix de revient total reste donc l'élément de comparaison principal. Il nous indique que les coûts de production sont plus homogènes en neuf qu'en acquisition-amélioration (coefficients de variation de 10% et 20%). Est-ce à dire que le montant des travaux (poste principal en neuf, plus homogène) est plus facile à maîtriser que le foncier (premier poste en acquisition-amélioration, plus dispersée)?

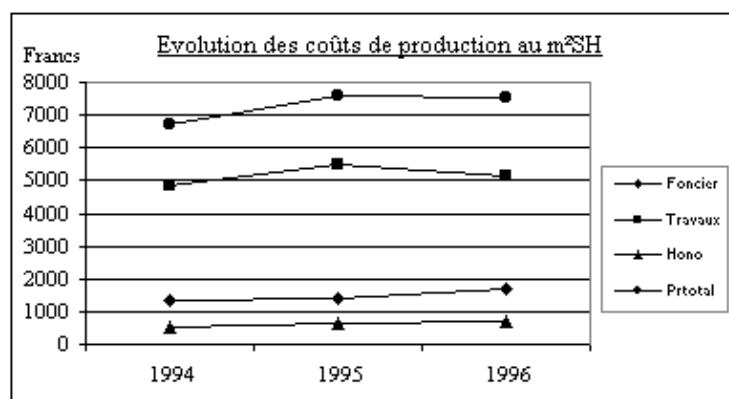
Comme l'enjeu est dans tous les cas de maîtriser le coût global, les arbitrages donnant la primauté à l'un ou l'autre s'ajustent de manière plus ou moins automatique sous la contrainte de ce coût d'objectif. Il s'instaure de fait entre ces deux postes (foncier et travaux) une sorte de mécanisme de régulation sur le mode des vases communicants.

Il montre par ailleurs que ces coûts ont connu une évolution différenciée. Si dans les deux cas les prix de revient accusent les effets de l'évolution générale des coûts (taxes et indices divers), on observe une différence de comportement entre le neuf qui, après un bond de +13% entre 1994 et 1995, se stabilise avec un léger recul (-1%) en 1996 et l'A.A dont l'évolution est plus étale sur les trois années (+6 et +5%). De fait, au-delà des indices globaux d'évolution des coûts, on se trouve là face à des augmentations de +11% et +12% des coûts de production entre 1994 et 1996 qui paraissent loin des discours sur la maîtrise de ces coûts, à moins qu'elles n'en justifient la nécessité. D'autant que ces évolutions ont cours sur un marché immobilier jugé détendu et abordable.

Acquisition-amélioration



Neuf



Graphique n°17 : Coûts de production comparés

L'analyse approfondie de la répartition et de la structure interne de ces coûts de production ramenée aux autres éléments de contexte (localisation, typologies, modalités d'acquisition, engagements financiers et soutien divers aux programmes...) aidera peut-être à en éclairer les mécanismes de formation et surtout à faire ressortir les interférences permettant de nuancer cette approche quelque peu globalisante. C'est l'objet de l'analyse, essentiellement statistique et interprétative, à laquelle nous avons procédé avec comme objectif fondamental de rechercher, dans les caractéristiques générales de la production PLATS, les éléments susceptibles de contenir les enjeux relatifs à la détermination et à la discrimination des coûts de production. L'analyse reprenant beaucoup des arguments et des démonstrations ci-dessus avancés, les résultats plus détaillés sont donnés en annexe. Nous n'en présenterons donc ici qu'une synthèse.

Si la forme de cette interrogation suppose de s'installer dans la posture des acteurs locaux dans leur volonté de réduction de ces coûts, il n'en demeure pas moins que l'analyse des déterminants des coûts de production s'avère un exercice utile qui permet d'appréhender de l'intérieur les ressorts de l'activité des opérateurs. Il en ressort essentiellement que les coûts tiennent non pas tant à des éléments inhérents à la nature du produit PLA-TS qu'à des postures particulières des opérateurs eux-mêmes. Certes les déterminants géographiques de localisation ou techniques de typologie et de structure des opérations expliquent une part du renchérissement des coûts, mais cela n'est pas plus sensible sur ce produit que sur d'autres produits plus classiques. Autrement dit, l'enjeu de la spécificité du PLA-TS par rapport aux coûts trouvent ailleurs ses déterminants les plus fondamentaux et principalement dans l'attitude des acteurs par rapport à un produit dont on anticipe trop bien et trop fortement les risques à venir. A travers ce débat sur la maîtrise des coûts, c'est bien la nature du

nouveau produit et l'appréhension des uns et des autres à son égard qui sont posés. D'ailleurs, la plupart des recommandations des acteurs pour une amélioration des conditions de production portent plus sur une meilleure maîtrise de l'ensemble du processus, de la production à la gestion en passant par le contrôle des attributions, que sur la structure même des coûts, dont les niveaux élevés sont relativement bien compensés par des taux de subvention élevés.

Conclusion : La maîtrise des coûts, un nouveau principe fédérateur... contre l'esprit de la loi ?

La structure générale de la production apparaît comme spatialement très localisée (hypercentre et centre) et très orientée dans ses modalités (foncier acquis au privé, copropriété simple et pleine propriété mixte...). Les éléments déterminants dans la majoration ou la minoration des coûts combinent ces différents registres (tel type de foncier acquis de telle manière sur tel secteur ...) dans une hiérarchie bien définie. Mécaniquement il suffirait, en fonction des objectifs visés, de promouvoir un élément choisi ou une combinaison d'éléments pour orienter les coûts dans un sens ou dans l'autre.

L'analyse statistique d'une production comme celle de logements PLA-TS nécessite de poser au préalable la question des objectifs de cette analyse, ce qui renvoie nécessairement aux moyens. Il importe en effet de définir le plus clairement possible les questions que l'on se pose face à la situation. Cette phase est la plus importante, les questions que l'on pose contenant sinon des éléments de réponse, du moins les orientations générales.

En l'occurrence, le questionnement qui sous-tend la présente analyse veut s'inscrire dans le courant de réflexion sur la maîtrise des coûts de production. Les données rassemblées à cette fin intègrent donc des variables jugées pertinentes. Les résultats des traitements et surtout leur interprétation vont parfois au-delà en faisant appel à des éléments d'analyse, de compréhension qui ne sont pas directement issus des données initiales. Ces éléments doivent par conséquent être pris en compte dans la définition des objectifs et explicités en amont de l'analyse proprement dite.

Les résultats ont permis de confirmer un certain nombre de présomptions plus ou moins établies ailleurs comme le lien entre la surface habitable et le prix de revient, l'opposition entre les travaux et le foncier, la différence fondamentale dans la structure des productions en neuf et en acquisition-amélioration, l'évolution globale des coûts, l'inertie des structures foncières dans les différents secteurs de l'agglomération ou encore les tendances contrastées des opérateurs, entre investir et se constituer un patrimoine et répondre à la demande et aux besoins des populations défavorisées. Ce détour nous ramène au point de départ, à la phase de construction de l'objet même de l'analyse. La focalisation sur les coûts a en effet occulté un des éléments essentiels non pas de la production, mais du logement très social considéré dans son principe et dans sa mission, à savoir le bénéficiaire. Si les réflexions sur l'accompagnement social ou l'adaptation de l'offre en tiennent bien compte, il est important que ces différentes approches alimentent en amont ce type d'analyse quantitative. Le risque, autrement, est de se retrouver dans des positions qui ne sont compatibles ni avec les besoins du terrain, ni même avec les priorités des autres partenaires. Les éventuels éléments de maîtrise des coûts dégagés ne pourront dans ce cas se traduire dans les faits.

Les éléments de coûts et de contexte discriminants mis en valeur ici ont été validés par diverses méthodes. La redondance de ces résultats a été sciemment tolérée pour écarter tout biais possible relatif à une méthode particulière. Les données de base sur lesquelles elles sont fondées n'en sont pas moins incomplètes. Aussi, même si ces interprétations sont valables en l'état, il n'est pas sans intérêt d'en compléter la base voire de l'élargir notamment pour appréhender sur le long terme (depuis la mise en place du PLA insertion en 1990 jusqu'aux formes les plus récentes de diversification du PLA dont le PLA à loyer minoré !), les évolutions des coûts de production et de leurs déterminants. La compréhension des mécanismes de production des logements en général et des logements très sociaux en particulier ne pourra qu'en être améliorée.

Mais au-delà de cette approche statistique des déterminants endogènes des coûts de production, d'autres considérations doivent être prises en compte, à moins de ne considérer le logement très social que comme un logement 'pas cher'. En effet, si, dans le contexte de contraintes budgétaires réclamant un meilleur usage des fonds publics, le développement d'une offre de logements adaptés se trouve confronté à la nécessité d'en maîtriser les coûts, cela ne peut se faire que sur la base d'un engagement un tant soit peu 'désintéressé' des acteurs, relevant d'abord ou fondamentalement du souci d'insertion par le logement des plus démunis. Mais, bien qu'en termes d'affichage, les opérateurs ne puissent que s'inscrire dans cette ligne tracée par la loi Besson, à savoir inscrire le logement très social dans une démarche d'insertion urbaine et sociale, ils paraissent tout à fait libres, dans les phases opérationnelles de mise en oeuvre, de définir les caractéristiques de leur production et leurs modes d'intervention. Et c'est bien là que peuvent s'observer les caractéristiques partagées par l'ensemble des acteurs de même que les spécificités des uns et des autres.

Quant au produit 'logement très social', sa spécificité réside encore pour une part dans la capacité des opérateurs à en maîtriser les coûts pour aboutir à des loyers adaptés aux ressources des ménages défavorisés, mais autant dans sa conception que dans le principe d'un engagement dans une telle production, d'autres caractéristiques s'y inscrivent, renvoyant aux logiques, aux stratégies et aux pratiques des acteurs engagés.

Aussi, si ce logement peut être appréhendé comme le résultat de la mobilisation et de l'engagement de l'ensemble des acteurs locaux, son évaluation doit certes porter sur la production dans ses aspects quantitatifs et qualitatifs (comme il en a été supra) mais elle doit aussi et surtout essayer de rendre compte de la logique de fonctionnement du système qui le produit, à travers l'analyse des pratiques et des stratégies différenciées des acteurs. A cet égard, seule une analyse portant sur les ressorts structurels et les enjeux institutionnels engageant le système d'acteurs dans son ensemble peut permettre d'en appréhender les modalités de régulation.

Chapitre 6 : SYSTEME D'ACTEURS ET PRATIQUES OPERATOIRES DANS LA PRODUCTION DE LOGEMENTS TRES SOCIAUX.

Le fonctionnement du système local de production et de gestion du logement social classique se traduit par une inégalité d'accès et une exclusion des catégories les plus démunies. Il apparaît dès lors légitime de rechercher quelle structuration particulière se met en place pour ces catégories spécifiques : une société ne peut en effet sécréter continuellement des exclus sans se donner les moyens d'une régulation permanente et efficace²⁹⁵, il s'y organise tout naturellement un système dédié à ces populations, qui remplit un rôle de sas et de soupape.

Les acteurs qui portent, à chaque moment, le projet social de lutte contre l'exclusion par le logement se constituent en un système qui s'accapare ce projet et en porte les enjeux. Il s'agit ici d'approcher et de caractériser le mode de fonctionnement et de régulation de ce système dont le dynamisme doit beaucoup à certaines prédispositions locales.

En effet, la sensibilisation de longue date des acteurs locaux à la question du logement des plus démunis explique l'accueil favorable fait aux dispositifs de la loi Besson et c'est dans la mobilisation des acteurs autour d'un projet collectif fédérant diverses initiatives antérieures qu'il faut rechercher le point de départ des évolutions qui se sont dessinées depuis le début des années 1990 dans le fonctionnement du système d'acteurs qui se constitue pour la mise en place des nouvelles orientations en faveur du logement des plus défavorisés.

Section 1 : Logiques sectorielles et constitution du système d'acteurs de gestion du logement très social

Le mouvement de décentralisation qui touche la plupart des politiques publiques trouve au début des années 1990 des modes d'expression renouvelés y compris dans le domaine du logement où l'Etat avait gardé par dévers lui l'essentiel des attributions en la matière.

Le dispositif réglementaire qui se met en place dans la première moitié de cette décennie, avec notamment la loi Besson, la loi d'orientation sur la ville et la loi Habitat, institue en effet une approche globale des politiques urbaines et du logement dont il définit les objectifs et les moyens mais dont il laisse la définition des modalités de mise en oeuvre à l'initiative des acteurs locaux.

C'est dans ce schéma que s'inscrit la mise en oeuvre du PDA dont l'élaboration conjointe par l'Etat et le Département doit être avalisée par de nombreuses conventions passées entre les acteurs de terrain. Sensibilisés de longue date à ces problématiques, ceux-ci y ont trouvé non seulement de nouvelles procédures et opportunités mais également une redéfinition des enjeux ainsi que de nouvelles modalités de coopération et de partenariat.

Le système qui se constitue ainsi de l'Etat et des acteurs locaux (du Département aux opérateurs) autour de cet enjeu peut être appréhendé comme une forme de 'gouvernement local' au sens de 'système d'actions ou d'acteurs qui se constituent pour la gestion des divers services publics, l'élaboration et/ou l'application de politiques urbaines'^{note296}.

La participation à ce système recouvre pour les acteurs des enjeux en termes de légitimité qui nécessitent des stratégies pour faire reconnaître, dans le concert des recompositions institutionnelles, leurs compétences ou encore délimiter leur domaine d'intervention.

Les collectivités territoriales, notamment les communes sur le sol desquelles s'inscrivent ces logements, apparaissent également comme des acteurs à part entière qui prennent d'ailleurs plus que tout autre la mesure des enjeux (économiques, sociaux et électoraux) de cette nouvelle production. Là aussi des régulations ont lieu entre les acteurs-producteurs dans leurs logiques organisationnelles et les entités territoriales, avec des stratégies de part et d'autre, soit pour lever des protectionnismes locaux et développer une intercommunalité sociale, soit au contraire pour bloquer le système et limiter l'installation de populations démunies sur telle ou telle commune.

La communauté urbaine de Lyon représentait déjà une certaine forme de régulation anticipant parfois les évolutions législatives, mais la production de logements très sociaux institue une nouvelle forme de coopération et introduit de nouveaux acteurs dans la mise en oeuvre de la politique du logement. De leur capacité à susciter des approches globales, partenariales et intercommunales dépend sans doute le succès, car il apparaît évident aujourd'hui que ce sont les systèmes locaux qui, dans leur relecture et leur adaptation des politiques nationales, mais aussi dans leur capacité à se structurer et à s'approprier les outils d'intervention, sont les véritables acteurs de ces politiques.

D'ailleurs, la mobilisation de ce système local sur la base du partenariat est un des paris de la loi Besson. L'esprit de partenariat qu'invoque le texte de loi ne va en effet pas sans susciter des questionnements, d'autant que chaque acteur y est positionné en fonction de la reconnaissance de sa légitimité dans un domaine de compétences spécifique : aux divers acteurs locaux intervenant dans le domaine du logement s'ajoutent ceux de l'action sociale non moins éclatée ; la présence de l'Etat étant assurée à travers la participation de ses services et représentants locaux.

Mais au-delà des spécificités institutionnelles, il existe des logiques et des références différenciées qui fondent réellement les clivages observables et expliquent certaines difficultés dans la réalisation de ce partenariat. La figure emblématique de ces clivages, que l'on retrouve dans les processus d'élaboration de la plupart des politiques publiques est celle qui oppose les logiques techniques et les logiques politiques^{note297}.

I- Logiques techniques et logiques politiques

La politique du logement a toujours relevé de la compétence de l'Etat dont les services en ont à la fois défini les normes et accaparé l'expertise, sous le couvert d'une rationalité technique dont l'imposition a été grandement facilitée par leur position institutionnelle. Mais l'évolution des méthodes de l'action publique a favorisé l'émergence d'un système politico-administratif local dont la décentralisation a entériné la légitimité, notamment par le transfert de la responsabilité des décisions des administrations vers les élus locaux. L'Etat se réserve la définition des orientations globales et l'encadrement de l'action publique qui font l'objet, au niveau local, d'une relecture et d'une adaptation aux spécificités du terrain.

Ainsi, dans la mise en oeuvre de la politique du logement d'insertion, l'Etat (à travers ses représentants locaux notamment la DDE, la DDASS et le Préfet), les collectivités locales (Département et communes), les opérateurs dans les domaines du logement social et de l'insertion (organismes HLM, associations) se concertent pour définir les modalités d'une action partenariale interinstitutionnelle. En effet la mise en oeuvre de la loi repose sur la coopération nécessaire de l'ensemble des acteurs et le dépassement des logiques sectorielles fondées sur des positions institutionnelles. Il s'agit de mobiliser des compétences en développant une logique de type 'appel d'offre' où la capacité d'innovation et de traitement réel des problèmes l'emporte sur la position institutionnelle. D'où la nécessité pour chaque acteur de se repositionner dans cette nouvelle structuration du champ d'action.

Pour les acteurs qui, jusque là avaient fonctionné sur la base de pratiques et de savoir-faire techniques comme la DDE, les organismes HLM ou les diverses associations, ce ne sont pas tant les repositionnements, élargissements des champs de compétence ou des modes d'intervention qui paraissent le plus difficile à intégrer que l'obligation de prendre en compte des logiques territoriales portées par les élus locaux notamment municipaux.

En effet, détenteurs des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement sur le territoire communal, ce sont des interlocuteurs dont la collaboration est indispensable à toute réalisation. Bien qu'ayant en principe délégué leur compétence en matière d'habitat à la Communauté urbaine de Lyon, les communes n'en demeurent pas moins actives aussi bien en termes de production que d'attribution des logements sociaux sur leur territoire.

Ainsi, face aux opérateurs dont l'intervention se réfère fondamentalement à une logique technique, consistant à proposer des réponses sur la base d'une connaissance et d'une conception 'rationnelle', se dressent des élus qui, même s'ils partagent le large consensus sur la nécessité de répondre aux besoins en logements des personnes défavorisées, inscrivent leur intervention dans des logiques fondamentalement politiques.

On retrouve ici, dans la mise en oeuvre de la politique du logement d'insertion un reflet des évolutions des logiques de l'action publique. Certes les logiques techniques occupent toujours une place importante dans la définition et la conduite des politiques publiques, mais les évolutions politico-administratives ont permis l'émergence d'autres logiques, notamment politiques et territoriales, qui apparaissent d'abord comme l'expression du local face un Etat central se réservant cette expertise technique. Il en va ainsi de la décentralisation et du transfert de la responsabilité des décisions aux élus qui donnent à l'action publique une référence politique dans son application locale, et à la logique technique qui la sous-tendait, son pendant politique. La mise en oeuvre d'une politique de développement de l'offre de logement d'insertion se trouve ainsi plus déterminée par les logiques territoriales et politiques des communes (s'appuyant sur des moyens financiers ou réglementaires) que par la capacité technique des opérateurs.

L'importance de ces positions dans le processus de décision, qui apparaît fondamentalement comme une négociation, explique que les acteurs ne s'enferment pas dans des logiques sectorielles qu'ils sont appelés à dépasser.

Ces logiques ne relèvent pas exclusivement d'un type d'acteur : les politiques s'appuient volontiers sur un argumentaire technique ; les opérateurs anticipent et intègrent dans leurs modes d'actions et leurs priorités les orientations politiques des collectivités locales... De part et d'autre, rapprochements, intégrations, références multiples et partagées sont bien le signe que les distinctions traditionnelles de rôles dans la décision avec des techniciens spécialistes d'un côté, des gestionnaires de l'autre et enfin des décideurs politiques, ne sont plus aussi tranchées. Les nouvelles logiques sont celles de la complexité.

L'élaboration conjointe Etat-Département et l'association des autres acteurs posent le principe et le mode d'action de cette politique : face à la complexité des problèmes, l'approche globale permet d'appréhender l'ensemble des modalités du problème. Cela suppose, de la part des acteurs impliqués, la capacité d'aller au-delà des clivages sectoriels pour mettre en oeuvre un partenariat actif qui apparaît comme la condition de la réussite de cette politique. Il s'agit donc, dès l'élaboration, d'inciter à l'adoption d'une démarche pluridisciplinaire et au développement d'une certaine forme d'interinstitutionnalité.

II- Structuration du système local d'acteurs

En vue de mettre en relief les rôles des principaux acteurs impliqués dans la production de logement d'insertion, il paraît nécessaire de retracer succinctement les grandes séquences de la mise en oeuvre de cette politique. L'analyse des rôles des acteurs (institutions, structures...) participant à cette élaboration suppose dans un premier temps de les qualifier antérieurement à celle-ci (première phase), pour pouvoir, au regard de leur positionnement dans les phases d'élaboration (deuxième phase) et de mise en oeuvre (troisième phase), en déterminer l'évolution. Ceci permettra par ailleurs une lecture globale de la logique de fonctionnement du système et de sa régulation.

Première phase : action sociale et logement, deux modes d'approche de l'insertion.

La décentralisation a redistribué les compétences, dotant chaque collectivité locale de 'blocs' avec, grosso modo, l'action économique à la région, l'action sociale au Département et l'urbanisme à la commune.

Logement et action sociale relèvent de niveaux territoriaux différents. Il en est de même sur le plan institutionnel où les opérateurs en logement social et ceux intervenant dans le domaine de l'action sociale se distinguent aussi bien dans leurs réalités institutionnelles que dans leurs modes d'action. Malgré le recentrage opéré au niveau national en 1988 avec la politique de la ville et la promotion d'une approche globale et transversale des problèmes urbains, les trois principaux protagonistes à savoir l'Etat, les collectivités locales et les opérateurs demeurent, tant entre eux qu'en leur sein propre, sur des logiques sectorielles.

C'est le cas des services de l'Etat qui se partagent l'action sociale (les DDASS) et le logement (les DDE).

De même les collectivités locales notamment les communes ont compétence en ce qui concerne la construction et l'attribution de logements sociaux, de même qu'elles fixent leurs priorités en matière d'accueil des personnes mal-logées tandis que les départements endossent la responsabilité des politiques d'action sociale.

Il en est également des opérateurs où les organismes HLM sont soumis à des contraintes de gestion et de rentabilité telles que leur mission sociale première en est remise en cause alors que les diverses associations, bien que connaissant le terrain, les processus d'exclusion et maîtrisant des pratiques de gestion adaptée, ne sont pas pleinement intégrées dans les procédures opérationnelles.

La DDE met sa capacité d'expertise technique, sans autre forme de considération, au service des collectivités. De même le Département finance des associations intervenant dans le domaine du logement social alors qu'il n'a aucune compétence en la matière. Mais par ce financement et la responsabilité des politiques d'action sociale, le Département joue un rôle important dans le domaine du social de manière générale, donc dans son

bloc de compétence, mais il n'a pas réellement vocation à intervenir dans le secteur du logement.

Les opérateurs quant à eux, tirent dans deux sens : les associations multiplient les expériences et les tentatives, essaient de stimuler la réflexion à défaut de ne pouvoir agir ; les organismes HLM sont, eux, plus généralement sur la défensive, fermant leurs accès aux 'candidats à risques' tout en essayant de mieux gérer leur parc. A part quelques-uns, ces organismes sont donc plutôt préoccupés par leurs problèmes internes.

Il y a ainsi une multitude de croisements autour du social et du logement, des configurations diverses impliquant les mêmes acteurs sans que ne s'en dégage une véritable synergie. Pourtant dans les pratiques des acteurs les impasses sectorielles accréditent de plus en plus l'idée d'une action concertée. C'est ce que la loi Besson va tenter d'impulser par la promotion des PDA avec, au coeur de la démarche, la notion de partenariat.

Deuxième phase : PDA et intégration de l'action sociale à la politique du logement.

S'il est vrai que la loi Besson innove et renouvelle l'approche et le traitement de la question du logement 'très social', elle apparaît aussi comme la consécration de ce mouvement de remise en cause des frontières entre l'action sociale et le logement.

L'engagement du Département dans l'élaboration du PDA est obligatoire alors que la participation des autres acteurs locaux (opérateurs, communes...) relève de leur volonté propre. L'intérêt de la question pour tous a favorisé la mobilisation et la concertation engagée dès 1990 a permis d'élaborer, de formaliser et de signer un PDA provisoire en Avril 1991 et un second, triennal, en 1993.

Une commission d'élaboration du PDA regroupant les représentants des principaux acteurs (collectivités locales, associations, bailleurs sociaux et privés, CDC, CAF, CIL) met en place des sous-commissions de travail sur les indications principales définies par la loi à savoir : analyse des besoins, création d'une offre supplémentaire, mise en place d'aides financières et de mesures d'accompagnement social, d'un fonds de solidarité pour le logement, politique de réservation et d'attribution du patrimoine social.

L'ensemble des acteurs a participé aux réunions, sous-commissions et commissions, mais avec des nuances.

Le Département s'est montré plutôt discret s'impliquant surtout là où sa participation était obligatoire, en l'occurrence sur le FSL dont le financement est assuré par le Département à hauteur au moins de l'engagement de l'Etat.

La DDE, en l'absence du Département, s'est chargée de l'organisation et de l'animation des groupes de travail. S'ouvrant au traitement de l'insertion qui se révèle un nouveau domaine d'intervention, la DDE réessaie ainsi de prendre pied dans le domaine de l'insertion après une première tentative dans le cadre de la loi sur le RMI. Mais cette fois-ci, en plus d'être chargée de l'attribution des financements de l'Etat, elle a joué un rôle important dans le processus d'élaboration. Quant aux communes, invitées à participer à la mise en place du dispositif, leur faible mobilisation dénote de leur conception de ce plan.

Les organismes HLM représentés par le GMORL (groupement des maîtres d'ouvrage de la région lyonnaise, devenu ABC : association des bailleurs constructeurs) ont participé aux sous-commissions de travail et plus particulièrement celles portant sur l'offre de logements adaptés et l'accompagnement social. Leur rôle a été d'attirer l'attention sur la nécessité de mobiliser également le parc privé, pour soulager quelque peu le leur. Par ailleurs l'accès à des financements PLA insertion pour développer l'offre de logements d'insertion et surtout la possibilité de bénéficier de financements pour mettre en oeuvre des actions d'accompagnement social constituent des opportunités d'extension de leur champ d'intervention.

Les associations (représentées par la Fonda) ont, elles, été conviées à énoncer des propositions d'action. Une forme de reconnaissance de leurs compétences et de leurs capacités opérationnelles qui s'est traduite par la

validation de plusieurs de leurs thèses et l'inscription de certaines propositions au programme des actions du plan. Elles jouent là un véritable rôle de proposition. Par ailleurs les financements PLAi leur ouvrent la possibilité d'élargir leur domaine d'action et d'opérer dans la production de logements adaptés.

Dans cette deuxième phase se concrétise la convergence des modes d'intervention de l'action sociale et des pratiques de politiques du logement, une sorte d'intégration facilitée par le consensus sur la validité d'une approche transversale et globale et institutionnalisée par la loi Besson. Cette position presque 'doctrinaire' trouve un écho dans les nouveaux outils (PLAi, FSL) ouverts à tous et dans la philosophie du partenariat dont les réunions de travail des sous-commissions semblent avoir montré à la fois l'esprit et la fécondité. Il reste au temps et aux pratiques des acteurs d'en apprécier la portée véritable.

Troisième phase : Production de logements d'insertion et élargissement des modes d'intervention.

La dynamique du logement adapté a sans doute été relancée par le repositionnement fort de la Communauté urbaine de Lyon sur sa compétence 'habitat' à partir de 1989, dans la mouvance des textes réglementaires comme la loi Besson, la LOV..., et la volonté de mettre en place une véritable politique de l'habitat dont l'agglomération serait le niveau pertinent d'appréhension. L'opportunité que représente le PLAi, surtout pour les associations, a dès lors nécessité d'en clarifier les modalités de gestion.

Un groupe de réflexion composé des principaux acteurs et animé par l'ARRAHLM, après en avoir analysé les dysfonctionnements propose d'harmoniser l'utilisation de cet outil par la signature d'une 'charte de l'habitat adapté', lieu de regroupement des financements et des compétences, gérés par l'ICCHA (instance de coordination de la charte de l'habitat adapté) composée de techniciens des différents signataires. Cette instance apparaît ainsi comme le moment d'élaboration d'un consensus formel sur la nature de cet habitat et sur les principes de sa réalisation.

L'ICCHA, dont l'esprit est de cadrer les contours d'une démarche adaptée à la mise en oeuvre d'un produit spécifique, instruit les dossiers, gère les réservations, mobilise les financements et donne aussi un avis technique sur les dossiers, autant dire qu'une fois cette instance opérationnelle (et elle l'est depuis Septembre 1991, c'est-à-dire quelques mois seulement après la signature du PDA), toute la production de logements PLAi est soumise à sa décision.

Cette instance partenariale, émanation de l'ensemble des acteurs, est d'une certaine manière une manifestation du dépassement de l'approche sectorielle dans la conception des logements adaptés.

La diversité des attitudes par rapport à cette démarche subsiste pourtant. L'effort de formalisation des points d'accord n'a visiblement pas été relayé par les pratiques sur le terrain : quelques années après la signature de la Charte, on ne peut parler de rapprochements que sur la base de la capitalisation des expériences passées : ce qui rapproche les positions des uns et des autres, c'est l'adoption des mêmes solutions optimales face aux problèmes rencontrés et non les principes de la Charte. Cela dénote une absence singulière de réflexion de la plupart des institutions sur l'habitat adapté et une référence quasi-incantatoire à la Charte dont les principes fondamentaux n'ont pas été intégrés dans les pratiques des opérateurs et dont l'application souffre de dérogations importantes. Il n'en est en effet ressorti qu'une réaction induite d'importance secondaire : la prise en compte de l'ensemble des aspects (techniques, financiers, sociaux...) dans l'instruction a eu pour conséquence directe d'inciter les opérateurs à présenter des projets bien élaborés.

En définitive, c'est comme si la 'démarche habitat adapté', dont l'écho s'est fait entendre un peu partout, a été revisitée, revue et corrigée pour l'adapter aux situations et aux logiques particulières des acteurs qu'elle était censée justement dépasser et mettre en cohérence.

On a donc assisté à un retour au particulier et à une interprétation a minima de cette démarche. L'esprit de la Charte demeure, la plupart s'accordant à dire leur attachement à ses principes que les réalités de la pratique obligent à infléchir dans un sens ou dans un autre.

De même, l'injonction au partenariat que devait consacrer le rapprochement des pratiques du logement et de l'action sociale rencontre des difficultés dès lors qu'il s'agit d'aller au-delà des déclarations de principe.

Ainsi, les organismes HLM se positionnent de deux manières face aux possibilités de se saisir des outils d'action sociale : soit ils restent dans leur domaine de compétence logement et font appel au secteur associatif pour ce qui est du volet social ; soit ils décident d'intégrer l'accompagnement social dans leur champ d'activité.

On peut interpréter le premier cas comme une manifestation du partenariat tant attendu ou encore comme une preuve d'approches sectorielles, chacun conservant son domaine de compétence traditionnel. De même le deuxième cas peut être perçu comme une remise en cause du partenariat (qui consiste à travailler ensemble sur un terrain commun et non pas à phagocyter le domaine de l'autre) ou au contraire comme une illustration de la démarche globale (traiter le problème dans l'ensemble de sa complexité). Ainsi les deux positions peuvent faire l'objet d'observations positives et négatives et chacun peut trouver à critiquer ou à (se) justifier par rapport à la philosophie générale de la démarche.

En face, les associations seraient prises dans les mêmes cas de figures si leurs moyens pouvaient leur permettre de s'attaquer aux domaines traditionnels des organismes HLM. L'ouverture des compétences que promeut le PLAI ou le FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement finançant les actions d'accompagnement social, aides financières etc. aux personnes bénéficiaires du PDA) paraît donc déséquilibrée en faveur des organismes HLM qui ont déjà trouvé dans ces mesures le moyen de rattraper une fonction sociale parfois oubliée. Mais ces outils paraissent aussi mieux adaptés aux besoins car ils permettent la réalisation de petites unités diffuses dans le tissu urbain, un contrepoids à l'image traditionnelle du HLM, et par ailleurs ils permettent aux associations aussi de se positionner en tant qu'opérateurs potentiels, intégrant à l'action sociale la maîtrise d'ouvrage.

L'adhésion des acteurs à la démarche habitat adapté : quelles motivations ?

Le niveau d'adhésion des acteurs institutionnels à la démarche d'habitat adapté est une manifestation de leur conception de cet habitat et révèle leur position dans le champ considéré. La question de savoir si ce niveau relève également d'une posture politique renvoie d'un côté à des conditions objectives (notamment les conditions socio-économiques encadrant l'action de tous les acteurs) et de l'autre à leur place relative dans la structuration du système d'acteurs.

Les critères objectifs prédéterminent une position qu'un engagement politique peut par la suite conforter ou au contraire remettre en cause. Dans tous les cas, l'attitude adoptée se justifie en référence à d'autres politiques ayant donné des résultats plus satisfaisants que celle en question ou par référence à la réussite ou l'échec de celle-ci. Ces références, renvoyant à des situations historiques ou localisées (exemples d'autres collectivités locales, voire d'expériences étrangères... apportant des solutions adaptées) peuvent constituer des éléments de motivations importants.

D'autres éléments peuvent intervenir comme la structuration du milieu local, le dynamisme des structures en place, la proximité spatiale ou temporelle d'interventions exemplaires, la pression de l'opinion ou des instances en charge de la question... autant d'éléments extérieurs dont il faut tenir compte. Ces éléments forment un ensemble diffus de contraintes plus ou moins fortes qui s'exercent sur l'acteur. Si, pour ces éléments extérieurs, les acteurs peuvent se retirer sous le couvert de la conjoncture ou de conditions qu'ils ne peuvent maîtriser, les éléments de motivation relevant non pas de l'extérieur mais de l'acteur lui-même, de ses positions, de son attitude... peuvent faire l'objet d'une observation plus fine car c'est sur ces éléments-là que

l'on peut engager sa responsabilité.

Il s'agit des motivations d'une part politiques, qui peuvent avoir une composante idéologique (application de principes ségrégatifs ou anti-ségrégatifs), et de l'autre socio-économiques (ne pas alourdir les charges de fonctionnement de la commune surtout lorsqu'elle rencontre déjà des difficultés) qui sont plus sujet à variations et à compromis que les éléments de conjoncture extérieurs sur lesquels on a peu d'influence. L'analyse de ces différents niveaux doit permettre de déterminer les limites que les acteurs se donnent ou qu'ils rencontrent et, à terme, intègrent dans leurs attitudes.

A la différence des acteurs institutionnels, tous engagés a priori dans la conduite de cette politique, la question de la motivation se pose différemment pour les opérateurs chargés de sa mise en oeuvre et concerne en particulier les opérateurs dont la trop petite taille, le manque d'expérience, de capacité d'expertise ou de compétence gestionnaire constituent un risque non seulement pour la maîtrise des coûts qui fonde le logement adapté, mais pour le bon déroulement des opérations et plus généralement le fonctionnement du système de production lui-même. En fait, ce qui est en jeu dans ce cas, c'est la pérennité c'est-à-dire la crédibilité de l'opérateur (et de ses partenaires) dans son domaine d'intervention.

Les éléments distinctifs des opérateurs en question (risque, faible capacité d'expertise...) les classent d'emblée dans deux catégories: les nouveaux opérateurs dont la constitution récente explique les handicaps par rapport aux opérateurs bien établis; et ceux dont les engagements relèvent de techniques autres que celles de la maîtrise d'ouvrage à savoir les organismes agréés 'reconvertis', c'est-à-dire qui intervenaient auparavant dans le domaine de l'insertion ou du logement et non expressément créés dans l'optique de la mise en oeuvre de PLA-TS.

La question de la motivation de ces opérateurs se poserait avec plus d'acuité si la plupart d'entre eux n'étaient engagés de longue date dans la lutte contre l'exclusion. Aussi l'habitat adapté se traduit pour eux par une adaptation aux nouveaux outils, l'intégration du montage d'opération au travail social traditionnel, c'est-à-dire en gros, l'acquisition d'une technique, d'un savoir-faire qui leur permettrait de couvrir et de maîtriser tout le processus de production. Leur engagement apparaît non pas comme la réponse à une demande des pouvoirs publics mais plus comme l'expression d'une convergence d'objectifs (en réalité un alignement sur ou une inflexion des positions des politiques publiques), la reconnaissance de ces opérateurs et la mise en oeuvre de nouveaux outils notamment financiers. Mais il faut reconnaître que si l'accès aux financements peut stimuler l'activité de ces opérateurs agréés, il ne peut expliquer leurs motivations, bien antérieures.

En revanche, les organismes institutionnels engagés ailleurs (dans d'autres types de production) et sollicitant d'autres types de financements, que ce soit auprès des pouvoirs publics (PLA) ou des collectivités locales (garanties d'emprunt) ou des financeurs (prêts complémentaires) peuvent plus facilement être 'contraints', du fait de cette dépendance financière. C'est ainsi que la subordination de l'octroi de PLA à la réalisation de PLA-TS a pu paraître comme un moyen extrêmement contraignant. Il peut aller de même des autres types de financement. La question qui se pose alors est celle de l'implication, de l'engagement de ces opérateurs par rapport à leur production et leurs clients dont les caractéristiques appellent une gestion adaptée.

La nécessité d'accéder à des financements avantageux peut-elle justifier l'engagement de ces opérateurs dans des opérations relevant d'une philosophie différente de leur engagements traditionnels ? Pour beaucoup de ces opérateurs, un tel engagement ne traduit pas toujours un opportunisme ou une contrainte. En effet, ils comptent pour la plupart dans leurs gammes des produits présentant des similitudes dans leur mode de gestion, leur occupation et leur vocation avec le logement adapté. Il s'agit donc pour ceux-là d'un recentrage autour d'un produit spécifique, recentrage qui peut s'effectuer autour d'une structure ad hoc en interne, autonome ou filiale, dans le cadre d'une stratégie de groupe, ou encore procéder de la constitution d'un groupe dans une stratégie de mise en réseau d'opérateurs divers sur la base d'une approche, de références ou de pratiques communes.

Section II : Des pratiques aux logiques d'acteurs : fonctionnement et régulation du système

Jusqu'au milieu des années 1990, les personnes à faibles ressources bénéficiant d'une aide de l'Etat sont encore plus souvent et plus nombreux dans le parc privé à vocation sociale que dans le logement social public, même si l'on assiste à une paupérisation réelle de l'occupation de ce dernier. L'évolution des modes d'intervention des pouvoirs publics tendant vers un bouclage progressif de la gamme de segments accessibles aux ménages modestes par le biais de la captation de logements privés par des opérateurs publics (voir les caractéristiques des logements et leurs destinations) permet toutefois de relativiser ce constat.

Les changements de statut ainsi opérés peuvent certes quelque peu modifier la structure de répartition des populations défavorisées dans l'espace urbain, mais des interrogations subsistent quant à la nature de ces mutations : le parc ainsi capté est-il au centre ou en périphérie ? Dans quel état ? S'agit-il réellement d'une action de développement de l'offre sociale ou plutôt d'un transfert de charge du privé vers le public ?

Par ailleurs, non seulement la saturation du parc social constitue un réel frein à l'accès des plus démunis, mais en plus on voit s'affirmer, dans les nouvelles pratiques de production de logements spécifiques, notamment en PLA-TS, une attitude de défiance par rapport aux bénéficiaires désignés de ces logements, caractérisée par un excès de précaution et des réserves nombreuses de la part des opérateurs tout autant que des autres acteurs. Si l'imputation de la crise du logement social aux pratiques des bailleurs sociaux a des fondements certains, ces derniers en ont pris leur parti et veulent désormais remplir leur mission sociale dans de meilleures conditions. Et c'est en ce sens que l'arrivée potentielle d'une demande supplémentaire nombreuse et insolvable est d'abord appréhendée en termes de risques dont ils voudraient, avant même tout engagement, maîtriser les contours et les caractères.

I- Pratiques d'acteurs et recompositions socio-spatiales

Si la production de logements très sociaux a connu une progression constante depuis 1990 et donc un engagement de plus en plus net des opérateurs, c'est sans doute du fait d'une meilleure maîtrise par ces derniers des conditions de production et de montage d'opérations d'un produit dont la conception s'est par ailleurs affinée, s'orientant vers une approche en 'coût global' dictée par les leçons tirées des premières réalisations.

En marge des considérations opérationnelles immédiates des opérateurs, les conditions de production sont également encadrées par les dispositifs globaux structurant le marché du logement social. L'articulation du PLA-TS avec ces dispositifs (PLH, POPS, PDALPD...) permet non seulement de définir des orientations pertinentes et territorialisées, mais aussi de traiter la question du logement des populations défavorisées, au-delà des approches particulières des territoires communaux et des opérateurs, au niveau plus global et plus pertinent des bassins d'habitat de l'agglomération. Et ce, malgré la concentration de la production entre les mains des opérateurs HLM et, sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon, sur les communes du secteur Centre.

Ainsi, les orientations nouvelles du PLH tendent à orienter, avec plus ou moins de réussite, les choix d'implantation même si la prospection foncière et immobilière se fait toujours avec les outils traditionnels (préemption, occasion amiable, petites annonces, réseaux particuliers avec les professionnels, marchands de biens, agences...).

Par ailleurs, la place des collectivités locales et des financeurs dans le processus de concertation préalable à la définition des programmes de développement de logements très sociaux les mettent également en situation d'intervenir dans la définition des conditions de production.

Ainsi, chaque groupe d'acteurs, tout en affichant une référence constante à la charte de l'habitat adapté, est en pratique amené à en infléchir plus ou moins fortement les principes lors d'engagements sur des situations concrètes.

1- Les attitudes des acteurs institutionnels

Pour les acteurs institutionnels, deux traits majeurs à relever. D'une part les financeurs, confrontés à de fortes difficultés, sont dans une alternative de désengagement ou de resserrement de leurs domaines d'intervention. Plus que d'enjeux sociaux, il s'agit pour eux d'enjeux économiques et financiers globaux. D'autre part, les collectivités locales s'interrogent quant à la pertinence de leurs engagements sur des actions relevant de la compétence de l'Etat.

1-a. Le Département

Le Conseil général, à l'instar des autres collectivités locales confrontées à une réduction de leurs ressources financières, s'interroge sur sa participation à la production de logements adaptés, et sur son engagement au-delà de son domaine de compétences. Aussi prône-t-il le retour aux responsabilités de base telles que la décentralisation les avait réparties. Si les compétences du Département en matière d'action sociale et de gestion du FSL par ses services paraissent bien liées à l'insertion par le logement dont ils accompagnent la production, l'absence de compétences en matière de construction, de vérification de la qualité et des normes techniques qui lui permettraient d'assurer le suivi des dossiers confine le Département dans un rôle de pourvoyeur de fonds.

Ces compétences, que les services de l'Etat possèdent, ne sont d'ailleurs pas réclamées ou regrettées par les responsables départementaux : s'il n'est pas satisfaisant de n'être que 'tiroir-caisse', il n'est de toutes façons pas question d'étendre leurs compétences aux domaines techniques de la construction ; la solution résiderait alors dans la reprise totale de l'Etat de ses compétences en matière de logement.

Il semble donc que cette remise en cause tienne à des motifs essentiellement financiers. Il ne s'agit pas là de remettre en cause la participation du Département dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion et son soutien aux différents acteurs (OPAC du Rhône, associations d'action sociale...), il s'agit de limiter ce qui lui apparaît comme une hémorragie : les estimations des besoins qui ont présidé à son engagement, de ponctuelles et fixes (il s'agissait de financer un certain nombre de logements, entre 400 et 500) se sont révélées permanentes (une production soutenue et à long terme du fait des circonstances économiques).

Par ailleurs, de même que les dispositions antérieures, la loi Besson a mobilisé sur le mode de l'urgence qui n'a pas permis dès le départ de fixer les modalités d'engagement de chacun. Or les dispositifs se sont institutionnalisés et le principe de l'urgence a laissé place à une action plus durable : on ne peut donc continuer à s'engager sur les mêmes modalités.

En effet, avant même l'adoption de la loi Besson, le Département s'est engagé avec l'Etat dans une réflexion de fond sur la question du logement des populations défavorisées, dans la suite logique des réflexions et des engagements sur le RMI. L'élaboration conjointe du PDA a eu comme principal revers de donner au Département une compétence qui n'en est pas une, celle d'abonder le dispositif à hauteur des engagements de l'Etat. L'ouverture du domaine du logement au Département apparaît ainsi comme un retour sur la répartition des compétences par le biais de l'action sociale. Les moyens mobilisés sont présentés comme importants : mise en place d'un Bureau du logement pour le premier PDA provisoire, Bureau qui s'est progressivement étoffé avec la montée en charge du secrétariat du FSL (également assuré par le Département) ; engagement de moyens financiers sur des postes de dépenses jusque là inexistantes et cela sans transfert de dotation de la part de l'Etat et sans compensation budgétaire.

Les engagements ailleurs (FSL, OPAC du Rhône, garanties d'emprunt aux bailleurs sociaux, soutien associatif) relevant de son domaine de compétence propre lui semblent prioritaires dans ce contexte de raréfaction des ressources et la question du bien fondé de la participation au financement de logements en plus de l'action sociale est clairement posée par les élus du Département.

1-b. La Région

Les actions prioritaires de la Région restent l'éducation et la formation, le développement économique et l'emploi, l'aménagement du territoire. Il n'y a pas de positionnement fort sur le logement qui est ici aussi considéré comme relevant totalement de la compétence de l'Etat. L'engagement de la région est dès lors modeste : 5% des dépenses de la Région ont été consacrés au domaine 'Urbanisme et Habitat' en 1995 soit environ 260 millions de Francs dont les 3/4 sont inscrits dans des engagements contractuels couvrant entre autres la question de l'habitat et le quart restant (soit seulement 67 millions de Francs) dans des engagements directs en matière d'habitat, engagements eux-mêmes dispersés en six actions thématiques (du développement de l'offre locative en milieu rural au logement des plus démunis en passant par les jeunes, les personnes âgées, les handicapés ou l'innovation).

Ces dernières sont développées sans véritable priorité, et une abondance de critères les rend illisibles pour les autres acteurs. Intervenant à titre complémentaire de la politique de l'Etat, la Région n'a pas développé de compétences particulières sur le logement en général et a fortiori celui des populations défavorisées. Son intervention reste du domaine du financement : subventions pour les dépenses de fonctionnement de centres de ressources pour le logement, subvention des opérations de PLATS et des résidences sociales à hauteur de 10% des coûts de revient, de 30% au plus du coût d'acquisition de fonds de commerce destinés à être transformés en structures d'accueil d'urgence temporaire et subventions jusqu'à 50% du coût total des dépenses d'aménagement de locaux à transformer en structures d'accueil de sans domicile fixe²⁹⁸.

Si l'ensemble de ces engagements peut constituer un réel effet de levier pour la mobilisation des opérateurs, il reste que ceux-ci s'engagent peu dans la réalisation de résidences sociales, structures d'urgence ou d'accueil des sans domicile... qui demandent des compétences, en particulier suivi et de gestion, ne pouvant être assurées que par le recours à des prestataires de service social extérieurs, autrement dit par la mise en place de dispositifs partenariaux nouveaux. Seule l'intervention dans la réalisation de logement d'insertion des plus démunis affiche quelques résultats encourageants. La parcellisation excessive des axes d'intervention ainsi qu'une abondance de critères d'éligibilité contribuent à maintenir l'action de la Région dans une relative discrétion. Aussi toute remise en cause de sa participation se référerait-elle moins à une quelconque perte d'efficacité de son action qu'à des changements de priorité dans l'affectation des ressources financières.

1-c. La Communauté urbaine de Lyon

Ce n'est que tardivement, à partir de 1989, que la COURLY va exercer de manière volontariste sa compétence en matière d'habitat et y développer une action particulière en matière de logement très social. L'idée de ce type de logement avait toutefois déjà fait l'objet de réflexions, notamment celles menées avec l'ARRA-HLM, la CDC ainsi que d'autres partenaires dans le cadre du groupe de travail qui a abouti à la signature de la Charte de l'habitat adapté.

C'est ainsi que la ligne d'intervention sur le surcoût foncier qui constituait l'essentiel des engagements de la Communauté urbaine a été renforcée par la création d'une ligne spécifique pour le logement d'insertion, d'abord centrée sur le PLAI puis élargie au PST, à la PALULOS adaptée et par la suite à l'ensemble des produits relevant du logement d'insertion. Les grandes orientations définies dans le PLH de l'agglomération lyonnaise servent de référence à ces engagements :

- en termes de populations ciblées, il s'agit des ménages cumulant des difficultés notamment de revenus et d'autres difficultés sociales. L'engagement de la COURLY dans ce contexte est de produire également du logement social un peu moins cher que le PLA traditionnel car à mi-chemin entre ce dernier et le logement d'insertion dans son acception première, il y a des ménages dont la modicité des revenus est le seul handicap et qui n'ont pas besoin de s'inscrire dans un processus de suivi et d'insertion.

-

en termes d'orientation géographique, le centre reste le secteur prioritaire de développement de cette offre du fait d'une concentration massive de la demande même si la réalisation de logements d'insertion est possible dans l'est et dans d'autres secteurs, mais dans des proportions maîtrisées.

-

les objectifs quantitatifs renvoient directement à l'importance de la demande. Une estimation faite à partir de l'analyse des seuls critères financiers des demandeurs situe à au moins 500 logements par an le rythme de production minimum pour s'attaquer réellement aux besoins. En effet, sans tenir compte des autres difficultés que les ménages peuvent rencontrer et des situations de cumul, une simple observation des résultats de l'observatoire de la demande sur la COURLY montre l'ampleur du problème : sur les 21 000 demandeurs recensés, 12 à 13 000 sont éligibles, sur le seul critère des ressources, au logement d'insertion. Certes une part importante de ces demandes peut être orientée vers le logement social classique, mais l'offre disponible et accessible (c'est-à-dire potentiellement acceptable pour les bailleurs pour ce type de population) est majoritairement située dans la périphérie, autrement dit en contradiction avec les orientations géographiques du PLH.

Au-delà de ces engagements dans le financement, la COURLY apparaît principalement comme le maître d'oeuvre d'un partenariat nécessaire mais difficile à organiser tant les acteurs en présence, nombreux, ont des approches différentes. Le rôle d'interface qu'elle joue en premier lieu consiste, dans un sens, à porter les dossiers en ICCHA au nom des communes qui ne pouvaient y être représentées et, dans l'autre, à rechercher l'accord favorable des maires pour la réalisation des opérations projetées sur leur commune.

Dans ce dernier cas de figure, le constat a été rapidement fait de la propension d'autant plus grande des responsables municipaux à s'opposer à un projet qu'ils n'ont pas été informés ou associés dès le départ à son élaboration. Aussi, pour ce faire, les opérateurs ont été dès lors invités à déposer très tôt leurs dossiers en ICCHA pour que la COURLY saisisse le plus en amont possible les élus sur l'opportunité de l'opération. Ceci a ainsi permis de réduire considérablement le nombre de refus des maires même si des difficultés ponctuelles peuvent être relevées tenant soit aux changements de majorité municipale (les nouveaux élus peuvent s'opposer aux projets de l'équipe précédente ou ne maîtrisent pas le problème) soit lorsque l'opération envisagée est une résidence sociale et donc perçue comme un 'petit-foyer' dont l'implantation risquerait, du fait de la population présumée bénéficiaire de ce type de structure, de perturber le voisinage. L'adjonction au projet immobilier d'un projet social de suivi ainsi qu'une meilleure connaissance des populations permet généralement de lever ces réticences.

Par ailleurs et d'une manière plus générale, les élus sont de plus en plus confrontés, dans leurs permanences ou dans les bureaux d'aide sociale, aux situations de demandeurs en difficulté de logement. Une sensibilisation et une prise de conscience parfois tardives qui ont presque partout levé les positions de refus systématique. En plus de cette évolution des positions, un autre moyen de gestion de l'appréhension des municipalités face à l'arrivée 'prévue' par les objectifs du PLH de populations en difficulté réside dans la répartition de ces objectifs par grands secteurs, ce qui laisse une marge de négociation, l'intérieur de chaque secteur, entre les différents territoires communaux.

Cependant, même l'intervention de la COURLY n'arrive pas toujours à lever certains réflexes de nature politique ou idéologique et encore moins des déterminants structurels relatifs à la nature et à l'évolution du

foncier. Dans le premier cas de figure, il apparaît que, plus que sur le logement social classique, les attributions doivent être négociées en amont avec les communes intéressées, sous risque de ne jamais aboutir à une levée des refus. Il n'est d'ailleurs pas rare que des opérations soient engagées dans le but de loger ou reloger des ménages au préalable repérés ou désignés par une municipalité.

Les ménages ainsi pré-désignés relèvent certes des critères d'accès au logement d'insertion mais c'est l'esprit de la charte, les orientations d'ensemble de la politique du logement qui s'incarnent dans des modalités de répartition des droits d'attribution plus ou moins rigoureuses qui sont ici outrepassés par les pratiques et les exigences des municipalités. En contrepartie de ces excès, la COURLY a souhaité impliquer les communes d'implantation en les faisant participer à hauteur de 20% de sa propre participation à laquelle s'ajoute une participation à la garantie d'emprunt apportée par la Communauté. Ces apports peuvent et sont très souvent libérés sous forme d'apports fonciers résultant généralement de l'exercice du droit de préemption avec rétrocession à l'opérateur.

Dans cette première moitié des années 90, ce droit de préemption a été largement utilisé dans l'agglomération lyonnaise pour la production de logements sociaux et de logement d'insertion. Exercé par la COURLY dans le cadre des compétences communautaires, le droit de préemption est principalement utilisé dans le centre (Lyon et Villeurbanne) ainsi que dans les secteurs où l'état du marché nécessite une intervention institutionnelle soit pour ramener à de justes proportions des coûts d'acquisition trop élevés, soit pour aider à sortir d'une spirale de dégradation et de marginalisation comme dans le cas des copropriétés dégradées de l'est lyonnais.

Deux filières de cession sont généralement observées par la COURLY : les organismes HLM sont sollicités lorsque la préemption porte sur des immeubles entiers ou des parties importantes d'immeubles alors que les lots de copropriétés sont plus appréciés des organismes agréés. Les liens privilégiés avec les offices communautaires, en particulier ceux de Lyon et de Villeurbanne, permettent de réaliser des opérations très finement ciblées sur des critères de localisation, de typologie voire de prix. Systématiquement alertés sur les DIA dans leur commune de référence (pour éviter les effets inverses qu'engendrerait l'engagement de plusieurs organismes sur une même opération), ces offices en sont venus, faute d'une réelle concurrence du secteur privé, à pouvoir choisir à l'avance les opportunités les plus intéressantes et à en demander la 'surveillance' par la COURLY : au cas où le propriétaire tenterait de proposer son bien ailleurs, les organismes peuvent toujours compter sur la préemption communautaire.

Les modalités de captation par préemption font l'objet d'une définition globale avec l'ensemble des organismes avec des adaptations possibles pour chaque cas particulier. D'une manière générale, il est demandé aux opérateurs intéressés d'indiquer les frais d'acquisition maximum qu'ils souhaitent engager, la procédure de préemption pouvant dans certains cas aboutir à des coûts inférieurs à ceux indiqués. Dans une majorité de cas cependant, les négociations directement engagées entre propriétaire et opérateur aboutissent, dans la limite des prix prévisionnels de préemption. La COURLY ne devient même pas propriétaire intermédiaire du bien, l'acte de vente étant établi directement entre les intéressés.

Dans les cas où la préemption est engagée sans qu'aucun opérateur ne soit préalablement intéressé, la COURLY est amenée à porter quelque temps le bien acquis. Deux situations particulières relèvent de ce cas : les produits très ciblés et les bureaux. Il s'agit dans le premier cas de produits tels que les meublés ou les petits hôtels susceptibles d'être transformés en 'résidences sociales'. Le portage plus ou moins long a été dans ce cas justifié par l'absence de culture et de pratique des organismes HLM sur ce nouveau produit, tout au moins dans les premiers temps suivant sa mise en place.

Le second cas concerne la transformation de bureaux en logement notamment dans le centre-ville, portage d'autant plus long que le montage de ce type de dossier est difficile alors qu'il s'agit bien souvent d'opportunités très rares et intéressant le marché privé. La préemption amène dans ces cas, pour conserver l'opportunité, à porter longuement certains fonds en attendant de pouvoir les rétrocéder à l'opérateur qui aura présenté un dossier pertinent ainsi qu'un montage financier acceptable. Il y a là une sorte de 'mise en

concurrence' des opérateurs sur la base non pas du prix (il s'agit d'une préemption) mais de la qualité du dossier présenté dont un des éléments déterminants est la teneur du bouclage financier.

En effet, non seulement il est apparu pour la COURLY que les différences de prix de revient, de demandes de subventions complémentaires aux collectivités locales... peuvent être conséquentes selon l'opérateur, mais en plus il s'est avéré possible, sur un certain nombre de dossiers et chez certains opérateurs, de réduire ces postes (prix de revient, subventions demandées, possibilités de financement interne...), ce qui dénote une tendance à la majoration des frais prévisibles pour se donner une marge de négociation ou le cas échéant, d'obtenir le maximum de subventions et d'aides. Et la COURLY est aussi là pour gérer de manière optimale les fonds publics et conserver un effet de levier à son intervention financière.

Le rôle d'interface que remplit la COURLY, d'une part entre les opérateurs et le marché par le biais des préemptions, d'autre part entre ces mêmes opérateurs et les municipalités accueillant les logements d'insertion, la place au coeur du dispositif de régulation du système. Une réflexion prospective forte qu'elle a fait avancer aussi bien au moment de l'élaboration des documents de planification et de cadrage (PLH, Charte, PDA, protocoles...) que dans le financement et le suivi des programmes de logements d'insertion a porté sur la nécessité d'une sensibilisation au problème du logement des plus démunis dans l'optique de redonner aux ménages en question la possibilité d'une mobilité de certains territoires vers d'autres.

La nécessité d'une intercommunalité forte est ainsi considérée comme un élément de facilitation de la mise en oeuvre du droit au logement en ceci que la prise en compte, à ce niveau collectif et à l'échelle communautaire, des difficultés rencontrées spécifiquement par telle ou telle commune offre des éléments d'arbitrage et de négociation (dont la mise en oeuvre peut relever d'autres territoires) que ne permettrait pas un repli sur des positions individualistes.

La Communauté urbaine, qui est l'argument de cette régulation, voit dans l'intercommunalité de solidarité une nécessité pour avancer sur le front de l'équilibre socio-spatial. Les enjeux d'une politique définie au niveau de l'agglomération l'obligent à tenir une position consensuelle pour faire avancer l'ensemble des acteurs dans la même direction. Il s'agit en particulier dans ce domaine de faire progresser la sensibilisation des élus locaux au logement des populations défavorisées avec par exemple une implication de ces collectivités au financement d'opérations réalisées sur leur territoire. Mais plus fondamentalement et conformément aux orientations du PLH, elle prône le développement du logement d'insertion (et d'abord sur les secteurs prioritaires dont le centre-ville) comme élément fort de la continuité de la chaîne du logement et d'une politique de solidarité.

A l'effort des collectivités locales s'ajoute l'engagement des Collecteurs dans le financement des opérations par leur soutien aux opérateurs, notamment par une présence dans le capital des organismes agréés dont une des lacunes majeures, à savoir la difficulté de mobilisation de fonds propres importants, peut ainsi être partiellement levée. C'est le cas par exemple de deux grands collecteurs locaux : la CIL^{note299}, structurée en un véritable groupe avec des structures spécialisées, est engagée dans le capital de HHI, mais aussi dans celui de SA d'HLM comme Logirel ou Sofilogis et l'OFLYL^{note300} engagé quant à lui principalement dans le capital de la CICRA.

1-d. Les collecteurs du 1% logement

La CIL, un des premiers collecteurs institués et le premier dont le siège social est à Lyon bien qu'ayant une couverture nationale, place son action résolument sous le signe du respect de la vocation première des organismes collecteurs à savoir loger les salariés des entreprises dont ils gèrent la part de la masse salariale (1% au départ, 0,45% en 1996) consacrée au logement du personnel. L'importance des fonds et la diversité des objectifs expliquent l'existence de deux filières dans le fonctionnement de ce collecteur.

La filière financière est composée d'établissements de crédit dont le CIL^{note301} (dont la fusion est envisagée

avec la SLCInote302) pour les prêts principaux, d'établissements financiers comme Sofi Patrimoine distribuant des prêts complémentaires aux prêts 1%, de régies de gestion locative du patrimoine des entreprises partenaires et de structures de marchands de biens. La filière immobilière est quant à elle constituée de filiales qui sont des sociétés immobilières ayant le statut de sociétés d'HLM (Logirel et Sofilogis sont dans ce cas, avec comme domaines respectifs le logement social traditionnel et le logement intermédiaire) ou non (la SIALnote303 intervenant également sur le créneau du logement intermédiaire).

Le développement de cette double filière tient à la particularité de la situation désormais structurelle que connaît la CIL comme tous les collecteurs d'une certaine importance, situation qui s'explique par le décalage entre l'importance des fonds collectés et les engagements limités que représente la mission de financement stricto sensu des collecteurs.

En effet, les négociations entre Etat et organismes collecteurs ont essentiellement porté sur une obligation d'investissement d'une part conséquente (9%) des ressources collectées dans des programmes visant à aider le logement des plus défavorisés. Cette part, appelée le 9% insertion sociale, portant sur l'ensemble des fonds gérés (c'est-à-dire les fonds collectés plus les retours sur investissements c'est-à-dire les remboursements et les intérêts), représente un enjeu d'autant plus considérable que la convention avec les pouvoirs publics prévoit que le reste non-consommé de cette part devra être reversé à l'instance nationale de gestion de la participation patronale, l'ANPEECnote304, et d'une certaine manière réintégré au budget national.

La difficulté pour la CIL réside dans le fait que les opérations concernant les populations cibles définies dans la convention ne suffisent pas à mobiliser la totalité de cette part. En effet, les deux types de populations rencontrant des difficultés de logement à savoir les populations ayant des ressources inférieures au plafond des PLA-TS et celles dont les revenus sont supérieurs à ce plafond mais restent précaires du fait de leur situation sociale, familiale ou professionnelle (travail précaire, temporaire, formation transitoire sans assurance sur l'accès à un emploi...) ne se retrouvent pas forcément en nombre dans les entreprises cotisantes. Par ailleurs, la couverture nationale de la CIL lui assure des rentrées provenant d'entreprises situées notamment dans des zones où la mobilisation est moins forte et les opérateurs moins engagés dans le logement très social, ressources supplémentaires à investir sous peine d'en perdre le bénéfice au profit de l'ANPEEC. Or les demandes émanant des entreprises sont limitées.

D'où l'idée d'augmenter la part des investissements dans le Rhône d'une part et de l'autre, dans le cadre des négociations locales et du PDA, de négocier une assiette d'intervention relativement large. La décision a été ainsi prise par l'ICCHA de porter le niveau des investissements des collecteurs jusqu'à 30% du montant total des coûts d'opération. Les volumes d'opérations engagées ne suffisant pas, malgré cela, à absorber la part de fonds dédiée au logement très social, la CIL a été amenée à développer une politique d'investissement dans une optique plus large, accentuant son action auprès des organismes agréés et des maîtres d'ouvrage concernés par la production de logements sociaux.

C'est ainsi que la CIL se retrouve financeur principal de ses filiales (Logirel, Sofilogis, HHI), de l'OPAC du Rhône ou de l'OPAC de Lyon dont les besoins en financement sont importants et rapidement repérés du fait de la présence, dans les différents conseils d'administration de ces organismes, de la CIL en tant que représentant des organismes collecteurs. Toutefois, le métier de gestionnaire de fonds n'autorise aucune concession sur la qualité des dossiers examinés qui sont tous soumis aux critères généraux définis par la COPARILnote305 notamment en termes de coûts, de localisation, de typologie... Même si les collecteurs restent individuellement libres de leur décisions d'investissement, ils vont rarement et difficilement à l'encontre des décisions de la COPARIL.

Les Collecteurs du 1% sont en règle générale eux aussi confrontés à une situation financière relativement incertaine. Engagés aujourd'hui dans une négociation rappelant celle qui a abouti à la convention avec l'Etat les engageant dans le financement de l'habitat d'insertion à travers le 9% insertion sociale^{note306} en contrepartie d'un maintien du dispositif de la collecte en l'état et au même niveau, ils essaient de trouver des

arguments et des compromis qui leur permettraient de maintenir et de protéger l'institution. Même si certaines entreprises peuvent y trouver leur compte, notamment lorsqu'elles ont à loger une main d'oeuvre comportant des populations étrangères ou des jeunes en formations ayant des besoins spécifiques et mal couverts, ce n'est pas à ce niveau que repose l'engagement des collecteurs dans le financement des logements très sociaux. Ce ne sont en effet pas les entreprises qui ont voulu ou porté cet engagement mais bien des considérations stratégiques.

On retrouve ces considérations dans les modalités d'un partenariat différemment développé selon le type d'opérateur. Avec les organismes agréés, le risque est inhérent au mode d'intervention en diffus qui rend particulièrement lourd le portage, la gestion et le suivi d'opérations dispersées. La limite raisonnable que la CIL suggère à ces organismes (dont certaines comme HHI sont sous contrôle financier) de ne pas dépasser se situe autour de 50 logements par an car, au-delà, les fonds qu'elle engage dans leurs réalisations courent des risques de plus en plus grands à mesure que le nombre d'opérations s'accroît. Sa vigilance est redoublée du fait que la CDC, prêteur principal, demande à ces organismes une garantie de remboursement à chaque nouvelle opération, poussant les collecteurs à augmenter progressivement les capitaux de ces organismes sachant que les risques de faillite ne sont pas exclus comme on a déjà pu le voir dans l'agglomération lyonnaise. Pour limiter ces risques, il n'y a que ce moyen de limiter la production.

Quant aux organismes HLM, il existe une sorte d'auto-contrôle par le mécanisme de la programmation qui inscrit aujourd'hui les programmes PLA-TS dans des programmes mixtes PLA. Ce système non seulement limite les risques intrinsèques du logement très social en le 'diluant' dans le cadre plus global de gestion de l'organisme mais permet également de supprimer le risque de constitution d'îlots 'très sociaux' risquant de glisser rapidement vers des formations de type 'ghetto'.

Le risque est à ce niveau aussi apprécié par les collecteurs qui, en tant que financeurs désormais incontournables, entendent rester maîtres des modalités de leurs investissements avec un droit de regard aussi bien sur l'opérateur que sur l'opération : la volonté de rester décisionnaires c'est-à-dire de pouvoir sélectionner les opérations, orienter la programmation, appuyer ou refuser d'intervenir dans tel ou tel secteur est le gage d'une relative garantie qui se traduit par l'obligation de passage des dossiers de financement devant la COPARIL qui applique ses critères propres de sélection.

Cette volonté est à l'origine de la participation de la CIL dans le capital de HHI ou mieux encore de la mise en place d'une filiale spécialisée par l'OFLYL, la CICRA. Cet engagement a été suscité par les difficultés rencontrées par ce collecteur pour loger certains salariés et appuyé par les services de l'Etat éprouvant les mêmes difficultés pour les familles inscrites dans le fichier prioritaire de la préfecture. Le statut associatif n'étant pas la forme juridique la plus adaptée pour porter du patrimoine, l'OFLYL a été amenée avec l'appui d'autres collecteurs, sous l'incitation aussi de la CDC, à mettre en place en 1990 une filiale sous statut de société anonyme, qui devait permettre ainsi de débloquer plus facilement des fonds pour la réalisation d'opérations immobilières.

Le renforcement de la participation de l'OFLYL dans le capital de la CICRA (de même que la CIL renforçait ses positions dans celui de HHI) lui permet dans une deuxième phase d'en déterminer totalement les orientations : c'est le comptable du collecteur qui prend alors la direction de l'organisme. Le rythme de production à atteindre pour le sortir d'une situation structurellement déficitaire est alors fixé à 40 logements par an. La difficulté pour atteindre ce niveau réside dans les critères plus ou moins rigoureux dans le choix des opérations à engager. Le comité de direction qui décide de ces choix le fait sur la base du calcul à rebours tenant compte des critères de coûts d'acquisition fixés par les partenaires financiers du tour de table en référence généralement aux prix du marché local. Etant donné que le préfinancement nécessaire au lancement d'une opération est bien souvent avancé par l'OFLYL, ce sont ces capacités de financement propre ainsi que ses priorités qui vont déterminer l'activité de sa filiale.

Les collecteurs, bien que n'ayant pas de structure formelle de réflexion, présentent bien des sensibilités

communes malgré la concurrence qui peut les animer dans la recherche d'entreprises-partenaires. Les réseaux informels qui se développent sont ainsi un lieu d'harmonisation des positions et des orientations vis-à-vis des autres partenaires en particulier les opérateurs HLM. Il en ressort une sorte de quadrillage de l'espace local avec des participations croisées dans les organismes, agréés et HLM, les instances de décisions de financement ainsi que les structures institutionnelles décisionnelles. A cela s'ajoute une forte capacité financière pour en faire des acteurs majeurs dans le soutien au montage des opérations sociales. La question qui reste posée est celle de la limite de compatibilité entre des objectifs affichés de rentabilité financière et les fondements plus 'charitables' de l'aide au logement des plus démunis.

En effet, outre que cette participation quelque peu forcée au logement d'insertion correspond de moins en moins à leur vocation initiale de loger les salariés des entreprises, la ponction dont ils sont l'objet les oblige à mieux répartir leurs fonds entre investissements (dans des filiales financières et immobilières) et participation au financement d'opérations très sociales.

En effet, la majorité des fonds disponibles (le 8/9ème) étant destinée au financement des prêts pour l'accession à la propriété des salariés, ces opérations très sociales sont donc toujours financées sur les parts dédiées à savoir le 9% insertion sociale et le 1/9ème pour le logement des immigrés. Or ces deux parts, pour éviter toute perte du fait de la non-consommation, sont également sollicitées pour financer d'autres types d'opérations. Aucune opération de réhabilitation ne serait ainsi financée par le 8/9ème mais par du 1/9ème. De même, dans le cadre d'opérations mixtes PLA/PLA-TS, la tranche PLA-TS est soutenue au maximum avec des fonds 9%, y compris en dépassant les quotités conventionnelles, car non seulement cela permet de placer les fonds en question mais aussi parce que le recours des opérateurs aux autres ressources de financement est ainsi limité.

A terme, les collecteurs auront de moins en moins besoin d'investir mais de plus en plus de fonds à investir, et donc de plus en plus en direction des opérations menées au titre de la 'solidarité nationale'. D'où leur défiance à l'égard de ce 9% dont ils souhaitent la suppression ou tout au moins la réintégration dans la globalité des fonds du 1%. L'argument développé repose sur le constat du recoupement de plus en plus net des deux catégories que les modes de financement distinguent : on est de plus en plus amené à loger des populations en difficulté (sans autre considération) dans des opérations financées au titre du logement des immigrés (1/9ème) tandis que de par ailleurs le 9% insertion sociale finance des PLA-TS accueillant une part importante de populations immigrées. Aucune des deux masses financières ainsi dédiées n'étant consommée en totalité, le mécanisme de reprise des fonds restants par l'ANPEEC est ainsi doublement appliqué et les pertes de fonds deux fois plus importantes.

Mais au-delà de ces constatations, le véritable enjeu pour les collecteurs se situe dans leur capacité à résister aux velléités des pouvoirs publics de les engager plus fortement encore, sous la menace de l'intégration directe au budget de l'Etat d'une part de plus en plus importante de leurs fonds, dans le financement du logement très social au détriment de leur rôle premier de financement du logement des salariés.

L'implication plus forte qu'ailleurs des collectivités locales (Communauté urbaine de Lyon, Conseil général et Conseil régional), si elle ne permet pas de les mettre toutes sur le même plan, a globalement favorisé la production en relevant le niveau des subventions à environ 40 à 45%. En contrepartie, un relèvement de l'apport en fonds propres (autour de 10%) de même qu'un effort de maîtrise des coûts de revient globaux (Conseil général) ou une attention particulière sur certains postes (énergie, chauffage pour le Conseil régional) sont demandés aux opérateurs.

Le contexte local de mobilisation forte de l'ensemble des collectivités ainsi que l'effet de levier reconnu à leur participation rendent difficile toute remise en cause fondamentale unilatérale. Le portage politique, indécis d'un acteur à l'autre, est compensé par la dynamique du système local. A cet égard les acteurs que l'on peut situer comme 'observateurs' de l'offre (ARRAHLM) et de la demande (SIAL) peuvent apporter un éclairage pertinent des enjeux en cours.

2- La position des observateurs

Si la connaissance de la demande a été présentée dans un premier temps comme un préalable nécessaire pour éclairer l'action, les travaux du SIAL et des observatoires de la demande, malgré la souplesse et la finesse dont ces derniers ont fait preuve, non seulement n'ont pas permis d'inverser la démarche de production habituelle (qui partirait de ce fait des ménages identifiés notamment la population prioritaire pour rechercher un logement adapté), mais n'en ont même pas infléchi la conception.

2-a. Le SIAL

L'évolution de la demande est assez finement cernée par les observations du SIAL adossées sur les inscrits au fichiers des prioritaires de la préfecture. Les typologies qui en sont extraites sont explicites de la nature de cette demande et montrent que près de 90% des ménages y sont éligibles aux critères du logement d'insertion PLA-TS.

L'effort de connaissance de la demande met à jour une situation d'autant plus délicate que les solutions ne suivent pas : l'identification, pour une part significative, des ménages en situation très difficile par les services de l'Etat, l'ensemble des opérateurs et des élus concernés, peut se révéler à double tranchant. Il en va ainsi pour les communes : la connaissance fine de la demande a plus souvent permis aux élus locaux de clarifier et de conforter des positions sous-tendues par un déficit de solidarité intercommunale et une répartition inégale de la demande, que d'orienter et de faciliter des solutions-logements.

La connaissance de la demande a également apporté de nouveaux éléments de cadrage et d'orientation qui ont permis aux opérateurs de se positionner, dans les pratiques d'attribution, sur la base d'une typologie hiérarchisée des difficultés rencontrées. Cette attitude a été, semble-t-il, confortée par le consensus des acteurs sur le caractère 'définitif' et non transitoire du logement adapté, constat fondé sur le bon sens et l'observation de l'occupation du parc de logement d'insertion PLA-TS existant. L'enjeu se situe alors pour le bailleur dans les modalités de la primo-attribution, les attributions suivantes qui déterminent la valorisation ou la dévalorisation de son patrimoine étant généralement gérées directement sans en référer aux autres acteurs, quelle que soit la nature du bénéficiaire éventuel des droits de désignation à venir.

Le SIAL n'est bien évidemment pas dans les mêmes dispositions. Entre le mutisme des bailleurs et le durcissement des positions communales face aux sollicitations des demandeurs prioritaires, il appréhende le logement adapté surtout à travers l'adéquation offre/demande. Mais la concentration entre les mains de quelques opérateurs relativement fermés aux demandeurs cumulant de grosses difficultés et le durcissement des positions de collectivités ayant le sentiment d'en avoir assez fait placent l'Etat dans l'obligation de rechercher des alternatives qui soient à la mesure de ses engagements et de ses ambitions.

Or l'observation de la réalité locale montre que, sur le département, le préfet ne dispose pas de son droit théorique de réservation de 30% mais seulement de 17%. Au-delà de ce manque à gagner quantitatif, c'est la qualité des réservations disponibles qui réduit singulièrement la marge de manoeuvre des pouvoirs publics : 80% de ces disponibilités se situent dans les secteurs est de l'agglomération et quelques arrondissements de Lyon, autrement dit dans les secteurs précisément où les orientations du PLH tout comme celles de la Charte de l'habitat adapté préconisent de ne pas engager des opérations 'très sociales'. Même si l'on peut ponctuellement accéder à l'idée que ces territoires peuvent accueillir du logement d'insertion en particulier pour certaines sorties de parc social, avec un bon accompagnement social et l'argument supplémentaire de la disponibilité paradoxale sur ces mêmes lieux de toute la gamme des dispositifs et des équipements d'insertion, c'est la proportion, complémentaire, de l'ouverture des territoires prioritaires définis dans les documents de cadrage et d'orientation qui pose réellement question.

A cet égard, l'absence totale de volonté de transparence des organismes sur le suivi de l'occupation de leur parc très social combinée à la volonté forte des collectivités locales de limiter l'arrivée de 'pauvres

supplémentaires' qui alourdiraient leurs charges sociales enlève toute consistance au mandat donné au SIAL d'assurer le suivi de cette occupation. Les besoins exprimés par ce dernier ne sont dans ce contexte pas pris en compte et les bailleurs se refusent à tout engagement sur ce thème. Si l'Etat apparaît dans cette politique comme l'initiateur et le financeur principal, il semble bien en peine d'imposer ses recommandations qui sont pourtant légitimes et d'ailleurs avalisées localement par l'ensemble des acteurs. C'est ainsi que le SIAL, repartant des réunions de l'ICCHA avec ses listes de ménages à loger prioritaires, se résout chaque fois un peu plus au statut de simple observateur où l'ont placé les autres acteurs.

2-b. L'ARRA-HLM

L'ARRA-HLM, indirectement impliquée à divers titres dans l'action opérationnelle, partage les grandes orientations dégagées à travers les documents de cadrage et d'orientation comme le PLH ou la Charte de l'habitat adapté auxquels elle a par ailleurs contribué. Intervenant au nom de l'ensemble des organismes HLM dont elle défend les positions, l'association apparaît comme le lieu d'expression et d'observation d'une communauté de pratiques dont elle essaie d'organiser la cohérence.

Sur la question du logement d'insertion, il existe une volonté forte des bailleurs sociaux de la région de s'engager, à condition d'une part que les partenaires financiers les y accompagnent et d'autre part que le logement d'insertion soit considéré comme un instrument d'organisation du nécessaire compromis entre accueil des plus démunis et mixité sociale. Or il apparaît, aussi bien pour la mobilisation des financements (subventions de l'ensemble des collectivités locales et des collecteurs) que dans la réflexion sur les modalités de production de ces logements (charte de l'habitat adapté), que les spécificités locales ont donné des conditions très favorables au développement de l'offre, conditions qui ont d'ailleurs permis à certains organismes HLM de se constituer un patrimoine bien situé en centre-ville en particulier dans le cadre des opérations d'acquisition-amélioration.

Malgré ces conditions, l'ARRA-HLM déplore quelques difficultés encore mal acceptées par les opérateurs dans la mise en oeuvre de ce nouveau produit. La multiplicité des financeurs et surtout la volonté de chacun de conserver la maîtrise de ses engagements, rend délicate toute tentative de constitution d'une bourse commune qui éviterait de devoir constituer pour chaque opération autant de dossiers qu'il y a de financeurs sollicités. D'autres initiatives portées par l'association ont abouti à des avancées réelles comme la réflexion interorganisme dont l'objectif était de simplifier les procédures et qui a abouti à l'élaboration d'une charte adoptée par tous les acteurs. De même, une autre réflexion a été portée par l'association sur la définition du produit à réaliser avec l'objectif d'aller au-delà d'une conception réduite à un produit financier et dont le niveau de loyer devait être faible.

La question alors posée est celle de la souplesse réglementaire disponible pour adapter le produit aux populations à loger. Diverses contraintes spécifiquement locales (le problème des alcôves lyonnaises) ou plus générales, nécessitant à chaque fois des dérogations relevant des autorités locales ou centrales, apparaissent à l'ARRA-HLM comme autant de freins à l'initiative et l'engagement des opérateurs. Ceux-ci auraient à son avis été plus enclins à porter cette politique s'ils avaient pu agir hors de ces multiples contraintes. Le meilleur cadrage aurait été de leur laisser carte blanche avec tout de même un garde-fou solide à savoir un contrôle a posteriori strict sur les normes et l'occupation du logement ainsi produit.

La difficulté des opérateurs vient en effet de ce que la demande des pouvoirs publics est celle d'un logement à loyer faible mais auquel s'applique toutes les contraintes réglementaires en matière de construction, en contrepartie d'un supplément de subvention qui ne compense que faiblement le déficit généré. Or, si le discours du mouvement HLM, portée ici par l'association, est depuis un certain temps de faire un même logement pour tous et non un 'logement pauvre' pour les pauvres, il ne s'agit pas forcément pour les organismes de créditer chaque produit de l'ensemble des labels et de toutes les avancées technologiques du moment, mais de réaliser des travaux adaptés autant à l'environnement qu'au destinataire final. Dans cet esprit, à mi-chemin entre le tout confort moderne et les normes minimales d'habitabilité réglementaires, les

opérateurs, appelés à gérer et amortir dans le temps long leurs investissements, peuvent juger eux-mêmes de l'opportunité des travaux à entreprendre pour la conservation et la bonne valorisation de leur patrimoine.

A titre de contre-exemple, les opérations menées dans les premiers temps où peu de travaux ont été réalisés sur des patrimoines acquis dans un état de dégradation plus ou moins avérée, se sont souvent révélées par la suite très difficiles à gérer car il a été dans la plupart des cas nécessaire de procéder de nouveau à des travaux importants, et ce, sans pouvoir prétendre à des subventions complémentaires. Ces erreurs de jeunesse ont très rapidement laissé place à des stratégies plus patrimoniales, avec une harmonisation progressive des conceptions et des pratiques. Le risque lié à des investissements importants dans ce domaine tient à la consistance du loyer et à sa garantie, toutes deux assurées ici par un important dispositif d'accompagnement social dont le financement contractuel dans le cadre du PDA (abondé à parts égales par l'Etat et le Département) constitue une gage de sérénité pour les opérateurs.

Au-delà de ces prises de position pragmatiques, l'ARRA-HLM porte un regard critique sur l'organisation même des compétences en matière de logement et d'habitat : le système actuel où l'essentiel de ces compétences, à savoir la décision de faire ou de ne pas faire du logement social appartient à l'Etat, va-t-il se perpétuer ou ne devrait-on pas aller vers une montée en puissance de la place des collectivités locales, en l'occurrence la COURLY ?

Considérant le bassin d'habitat comme le niveau pertinent de décision et la COURLY comme l'instance territoriale pertinente, l'ARRA-HLM prône le renforcement des prérogatives de cette dernière en matière de politique de l'habitat y compris par le transfert des compétences encore exercées par l'Etat. L'engagement politique fort de la Communauté urbaine par rapport aux autres collectivités locales aux niveaux foncier (une politique de préemption active) et financier (subventions de surcoût foncier et subventions d'équilibre), tout en étant le meilleur gage d'une volonté de portage de cette politique par la collectivité, constitue un des arguments entendus de cette demande.

Mais en dehors d'une modification législative de la répartition des compétences entre ces différents acteurs, l'ARRA-HLM considère qu'il sera difficile d'aller plus loin en matière de mobilisation pour le logement d'insertion. Si des améliorations peuvent être apportées au fonctionnement du système par l'organisation de modes particuliers de collaboration entre associations intervenant traditionnellement dans l'action sociale et l'accompagnement des publics en difficulté et les opérateurs chargés de produire et de gérer ces logements d'insertion, les conventions existantes qui régissent la plupart de ces collaborations (entre CHRS et ARRA-HLM, ARRA-HLM et Etat par exemple) sont pour le moment bilatérales et spécifiques. Elles pourraient donc être généralisées voire systématisées, ce qui permettrait, par la reconnaissance des compétences et des spécificités de chacun, de faire émerger des synergies et une meilleure régulation du système. Par ailleurs, l'exigence de mixité comme limite au risque de spécialisation des parcs sociaux trouverait également dans cette 'confrontation' des exigences, sociales et patrimoniales, un soutien supplémentaire.

Le contexte local apparaît ainsi structuré autour de deux pôles assurant le développement de la production PLA-TS. D'une part une mobilisation importante autour du thème de l'habitat adapté, redevable certes à une sensibilisation ancienne, mais à mettre, dans sa dynamique actuelle, au crédit des structures qui en ont assuré l'animation (DDE notamment). D'autre part, la structuration du système local d'acteurs fonctionnant en réseau a permis le portage politique minimum nécessaire à la mise en oeuvre des programmes d'objectifs.

L'activisme des structures collectives comme l'ARRA-HLM dans le débat sur le logement des populations défavorisées ne pouvait se traduire que dans des engagements globaux de la part des interlocuteurs politiques, laissant ainsi aux opérateurs le soin de dessiner les contours des modalités pratiques de mise en oeuvre. Dans le même ordre d'idée, bien que l'ICCHA ait constitué le lieu unique d'instruction des dossiers, de gestion des financements et des réservations, et qu'il ait ainsi développé une méthodologie d'ensemble de la production de logements adaptés, cela n'a pas empêché les opérateurs, et chacun en ce qui le concerne, d'encadrer de

leurs propres logiques particulières l'ensemble du processus de production, illustrant ainsi les différences de pratiques que l'engagement commun dans la Charte avait momentanément occultées.

3- Les pratiques des opérateurs

Un premier clivage peut être établi, en fonction du type d'opérateur. Les organismes HLM, promoteurs et bailleurs traditionnels se distinguent aussi bien dans leurs structures que dans leurs modes d'intervention et de gestion des structures associatives qui n'ont que depuis peu la possibilité d'intervenir comme opérateurs maîtres d'ouvrage dans le domaine du logement.

En effet, depuis 1990, l'ouverture de la maîtrise d'ouvrage aux structures associatives a suscité un nombre important de demandes d'agrément. Un engouement qui révèle l'espace laissé vacant par la maîtrise d'ouvrage classique (mais correspondant néanmoins à une demande spécifique) et susceptible de répondre aux aspirations du mouvement associatif.

Les difficultés rencontrées dans ce nouveau métier, qui a provoqué d'importantes restructurations internes, expliquent pour une large part que sur la quinzaine d'agréments accordés depuis 1990, seuls deux ou trois organismes agréés (HHI, CICRA, Solofa) continuent d'avoir une activité quelque peu soutenue de maîtrise d'ouvrage. Les domaines d'intervention classiques continuent d'être leur principale activité. Mais contrairement à ce qui s'est passé par exemple en région parisienne, l'activité des organismes agréés a été complémentaire et non concurrente de celle des organismes HLM, avec qui ils avaient déjà l'habitude de travailler. L'engagement de ces derniers (déjà sensibilisés au logement des plus démunis) dans le PLA-TS est en fait à l'image de leur dynamisme dans la construction sociale classique.

Des différences parfois fondamentales peuvent également exister entre opérateurs de même type. Les organismes HLM, en fonction de leur logique de gestion (publique ou privée) ne développent pas les mêmes rationalités dans leurs interventions. Il apparaît en effet que les logiques de gestion des organismes publics (OPHLM et OPAC rattachés aux collectivités locales) sont guidées par des rationalités de type 'politique' alors que les bailleurs privés (SA d'HLM) développent des logiques fondées sur une rationalité gestionnaire et la recherche d'un minimum de rentabilité³⁰⁷. Mais d'une manière générale, les bailleurs sociaux remplissent de plus en plus difficilement leur mission sociale et la paupérisation croissante de leur parc les amène à développer des logiques de gestion de plus en plus sélectives.

De même les structures associatives, dont le domaine d'intervention a été jusqu'ici cantonné à l'action sociale, abordent cette production avec toute leur culture de lutte contre l'exclusion, leur connaissance des populations défavorisées en plus de leurs engagements sur d'autres terrains et de la nécessité de maîtriser ce nouveau métier. La logique d'insertion, d'intégration et de défense de l'individu qui a toujours guidé leurs actions trouve dans la maîtrise d'ouvrage un prolongement qui leur assure la maîtrise de la totalité de la chaîne, de l'accueil jusqu'au logement.

3-a. Bailleurs sociaux et organismes agréés

L'OPAC du Rhône, Logirel, Habitat et Humanisme Insertion et Aralis représentent la palette des opérateurs dans ses distinctions internes entre bailleurs sociaux publics, bailleurs sociaux privés, organismes agréés et spécialistes des Résidences sociales. A l'image de ces distinctions globales qui ne les empêchent aucunement de constituer système, les pratiques et les conceptions qui portent l'action de ces acteurs présentent des convergences fortes, ne serait-ce que du fait de leur participation à la régulation d'un même système de production. L'attachement fort aux principes internes conduit tout de même chacun à mettre en avant d'abord ce qui distingue, à savoir les modalités particulières développées pour mener à bien cet engagement et les conditions de sa participation au développement d'une offre de logements spécifiques.

A l'OPAC du Rhône, la réflexion a été engagée tardivement à travers notamment la mise en place en 1994 seulement d'un observatoire interne de l'adéquation offre-demande. Les premiers travaux de ce dispositif sont à vocation de connaissance quantitative et qualitative de l'occupation du parc très social (typologie, occupation, accompagnement social, répartition territoriale...) et doivent permettre de poser les jalons pour la définition des orientations futures.

Si Logirel se distingue des autres opérateurs par l'antériorité de la réflexion menée autour du logement spécifique, l'engagement dans la mise en oeuvre de la loi Besson est précoce chez l'ensemble de ces acteurs. Mais la filiale de la Sonacotra a de longue date été engagée dans le logement des populations en difficulté notamment d'origine immigrée dans l'agglomération lyonnaise. Plus récemment, elle a engagé une série de productions marginales de logements spécifiques dans le cadre d'opérations de relogement de familles d'origine immigrée menées en collaboration avec les pouvoirs publics et la participation des fonds du 1/9ème pour le logement des immigrés.

Ces opérations ponctuelles et marginales dans l'activité de Logirel qui ont continué jusqu'à la veille de la loi Besson ont souvent constitué l'occasion d'une réflexion particulière sur l'adaptation du logement. Aussi le PLAi apparaît-il simplement comme un produit à part entière dans la gamme de l'offre sociale, inscrit dans les objectifs de l'organisme qui se donne les moyens de le mettre en oeuvre. Pour ce faire, une 'Mission développement' est mise en place avec certes un objectif plus global de développement des nouveaux produits, mais qui reste pour le moment le logement d'insertion défini par la loi Besson.

Passant d'une production ponctuelle à un engagement plus systématique avec des objectifs de 50 à 70 logements par an, l'engagement de Logirel se traduit dans l'étoffement de cette Mission ainsi que de son équipe de maîtrise d'oeuvre sociale assurant l'accompagnement et le suivi social. La Mission développement est le plus souvent à l'initiative du déclenchement d'une opération de logement d'insertion. Dès l'amont sont cependant associées les autres divisions notamment les directions de la promotion immobilière et de la maîtrise d'oeuvre sociale dont les compétences sont mobilisées de manière à inscrire le programme dans la globalité du patrimoine. La réflexion porte désormais sur les modalités de capitalisation des méthodes et des acquis spécifiques développés dans le cadre du logement d'insertion en vue de les transférer éventuellement aux outils de gestion du patrimoine classique.

La production de logement d'insertion, après avoir connu des évolutions et quelques réorientations, fait désormais partie intégrante de l'activité de l'opérateur. D'ailleurs, chaque année un certain nombre de ces logements sont repris par les instances de gestion courante de Logirel : les ménages sont peut-être toujours défavorisés mais ils n'ont pas indéfiniment besoin d'un suivi social très important.

Ainsi, si l'on continue à faire du logement d'insertion de manière classique dans l'acquisition-amélioration, on est passé des premières vagues d'opérations entièrement constituées de logements d'insertion à des programmes mixtes. Dans le même temps, des développements ont été tentés vers des produits très spécifiques comme les résidences sociales ou encore le logement des sans abri, de même que des rapprochements se faisaient jour avec d'autres organismes et associations. Sur le logement PLAi/PLA-TS lui-même, les petites opérations plus facilement maîtrisables en termes de suivi et d'accompagnement social sont préférées aux grosses opérations. En effet, non seulement les possibilités d'insertion sont plus faciles dans un environnement restreint où l'on connaît tout le monde et que l'on peut s'approprier mais il en va de même pour l'agent de maîtrise d'oeuvre sociale dont la plus grande proximité permet de détecter plus rapidement les problèmes et de les traiter.

Pour HHI, favoriser l'accès des plus démunis au logement pouvait se concevoir de différentes façons : l'acquisition, la mise en relation d'une offre et de la demande. La loi Besson a constitué un tournant dans cette activité avec la possibilité offerte d'intervenir comme organisme agréé pour le montage de dossier et la conduite d'opération de logement d'insertion. Les deux premières structures (HHI et La Foncière d'HHI) ont permis dès 1991 de commencer à constituer un petit patrimoine de logements d'insertion. La réflexion

conduite par HHI est moins fondamentale que pragmatique : quel type d'habitat faire, compte tenu de ce que l'on sait faire, de la conjoncture, du marché, des financements mobilisables et de la demande appréhendée grâce aux structures spécialisés (préfecture, organismes HLM, ALPIL, observatoires...).

Face à la demande ainsi appréhendée et à l'expression des besoins par le PLH, l'offre réelle subit des exigences qui ne permettent pas toujours de réaliser la meilleure adéquation. La recension de la demande sur le terrain n'est pas toujours conforme à ces orientations générales et des cas particuliers, à contre-courant de celles-ci (ménages désirant trouver un logement en dehors des secteurs prioritaires pour des raisons tenant à la proximité de la famille, du lieu de travail, de mobilité, d'un handicap particulier...), interrogent HHI sur la pertinence d'un cadrage trop étroit des priorités. Les libertés que l'on peut prendre à cet égard sont sanctionnées plus ou moins fortement lors de l'instruction des dossiers par l'ICCHA. Pour cette raison et par anticipation, certaines opportunités ne sont même pas saisies, de même que des propositions d'achat y compris lorsque des demandes sont formulées par les municipalités mêmes.

Par contre, sur les secteurs prioritaires du PLH et de la Charte, la difficulté relève des coûts d'acquisition trop élevés et entretenus par la faiblesse des opportunités. Or, dans le montage des opérations, la prospection nécessaire pour débusquer les bonnes opportunités prend beaucoup de temps mais reste mal financée. Entre ce qui n'entre pas dans les priorités et ce qui y entre mais s'avère trop cher, l'activité d'une structure comme HHI peut rapidement se retrouver dans une situation de blocage d'autant qu'elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour organiser un dispositif de prospection coûteux. Pour le moment, la mobilisation des adhérents et la notoriété de l'association pallient ce déficit à travers des propositions directes ou émanant d'agences immobilières, de notaires et d'autres professionnels.

Cependant, même à ce titre, les exigences de localisation exprimées dans les priorités sont avancées, non pas forcément pour respecter ces dernières mais parce que l'association a intégré la nécessité de tenir un juste milieu entre des engagements sociaux et une exigence patrimoniale. L'objectif premier de loger des ménages en difficulté ne peut en effet être réalisé à long terme que si HHI arrive à conserver une gestion saine et la valeur de son patrimoine. Une bonne localisation ainsi qu'un produit ayant des qualités intrinsèques sont les meilleurs garants de la pérennité de l'action, l'engagement social se manifestant dans le choix affirmé de HHI de faire essentiellement des grands logements répondant aux besoins réels à l'inverse des petits logements pourtant plus rentables.

L'objectif que s'est fixé HHI de limiter son patrimoine à terme à quelque 300 logements d'insertion pour des raisons de commodité et de capacité de gestion a deux raisons plus fondamentales : HHI a été créée non pas pour faire du PLAi-TS mais pour faciliter l'accès au logement des ménages en difficulté ; les collecteurs qui constituent son soutien essentiel ne savent pas aujourd'hui quel sort leur réservent les pouvoirs publics. Aussi les autres activités développées dans son réseau restent actives, de l'accompagnement à la gestion immobilière à vocation sociale en passant par l'activité foncière.

Quant à ARALIS, opérateur associatif des années 1950 spécialisé dans l'accueil des populations modestes, elle a une vision du logement d'insertion quelque peu différente des autres opérateurs. Cantonnée jusqu'en 1993 dans des activités de gestion de patrimoines appartenant à des organismes HLM, ARALIS se lance à partir de cette date dans une première expérience de réalisation d'une vingtaine de logements familiaux adaptés en diffus dans des copropriétés, dans le cadre de relogements de ses propres résidents.

C'est dans la suite de cette première réalisation (une sorte de test de la méthode) et dans le cadre plus général d'une réflexion sur l'adaptation de son patrimoine que se situe l'engagement d'ARALIS dans le logement d'insertion, à travers la définition d'un véritable projet d'entreprise qui a conduit à la création de directions fonctionnelles et notamment de la direction des opérations et du développement chargée d'utiliser et de développer les outils et produits issus de la loi Besson, appuyée par la direction de l'intervention sociale chargée du suivi. Dans les textes sur les résidences sociales, il est clairement mentionné la vocation de cet outil : permettre aux organismes gestionnaires de foyers de faire muter leur patrimoine, en leur donnant la

possibilité de s'y engager soit en tant que maître d'ouvrage soit en tant que gestionnaire pour le compte d'autres bailleurs.

L'activité de gestionnaire s'est beaucoup développé sur les plans technique, social, économique et financier essentiellement avec l'OPAC du Rhône, l'OPAC de Lyon et Logirel. Les relations partenariales durables qui se sont installées entre ces différents acteurs ont permis à ARALIS d'assurer la fonction de transition de ses résidences par l'apport d'opportunités foncières de la part des organismes. L'esprit de la réglementation sur les résidences sociales place le partenariat comme la clé de voûte du dispositif en ce sens que les associations ne peuvent mener à bien leur mission d'assurer le caractère transitoire de ces logements que si elles s'allient avec les organismes HLM.

Cette injonction a été bien entendue dans la région lyonnaise où une partie importante du parc HLM souffre de difficultés de commercialisation. Il apparaît alors intéressant de pouvoir travailler avec les bailleurs et d'articuler la mise en valeur de leur patrimoine à une politique de sortie des foyers et des résidences sociales vers des logements banalisés. Là aussi, la spécificité des associations comme ARALIS est la garantie supplémentaire que constitue l'existence d'un dispositif de suivi et d'accompagnement social très efficace.

Malgré ces conditions, les sorties de résidences restent en réalité faibles. Si ARALIS se focalise sur le principe du transitoire avec l'idée de restaurer ainsi les droits et capacités des individus à habiter ailleurs, dans des 'logements normaux', une limite importante de cette posture est l'attitude des résidents à l'égard d'un tel projet. En effet, alors que dans l'idéal, la transition dans le parc de résidences sociales devrait toujours être à son maximum pour en atteindre les objectifs, ce parc est encore occupé pour les 3/4 par la clientèle d'origine, c'est-à-dire présente pour certains depuis des décennies, dont une grosse majorité n'exprime pas le souhait de partir. Dont acte a été pris, la réglementation ayant prévu pour ces cas la possibilité dérogatoire de faire de la résidence sociale leur logement définitif.

La recherche de solutions de sortie, qui est le travail des responsables d'unités territoriales, rencontre des résultats encourageants car des collectivités commencent à solliciter l'association pour la réalisation de résidences sociales sur leurs territoires pendant que d'un autre côté des bailleurs sociaux n'hésitent plus à la solliciter lorsque des parties vacantes de leur patrimoine peuvent coïncider, sous réserve du travail social à engager, avec les demandes de sortie exprimées dans le parc transitoire.

L'efficacité du travail social d'accompagnement a donc permis de lever les réticences des bailleurs sociaux dont une partie des locataires présente autant sinon plus de risques que les demandeurs d'ARALIS, d'autant plus que le 'diagnostic' de ces derniers est bien souvent réalisé en concertation avec le futur bailleur pressenti.

Dans le même temps, la question de la disponibilité quantitative de capacités d'accueil tend à se poser de manière prégnante car les personnes accueillies semblent de plus en plus s'inscrire durablement dans les dispositifs d'insertion existants. D'où la nécessité de développer des programmes avec une double contrainte : créer des capacités nouvelles de substitution et anticiper la requalification des immeubles d'origine.

En effet, avant de procéder à la requalification d'un foyer de 300 chambres, il est nécessaire de répondre à deux types de problèmes : d'une part une opération-tiroir nécessite le relogement de la moitié au moins des résidents qui devront être accueillis dans des structures nouvelles à créer et d'autre part, ces opérations mobilisent des fonds importants qui exigent, pour un organisme privé, une programmation très stricte et à long terme de ses réalisations. Les aides des pouvoirs publics ainsi qu'une contractualisation à moyen et long termes avec des financeurs accompagnant son projet d'entreprise (la CDC et les collecteurs) assurent à ARALIS les moyens de faire face à ces exigences. D'où l'engagement, pour les années à venir, d'un effort important sur les structures (foyers) les plus anciennes qui correspondent le moins aux attentes nouvelles des demandeurs de logement tout comme des pouvoirs publics.

L'évolution du produit est ici d'autant plus nette que les résidences sociales succèdent à des pratiques figées

depuis des décennies dans la gestion de réalisations des années 1960-70. Toutefois et en référence aux premières expériences de PLAi-PLA-TS, le risque de constitution d'une sous-catégorie de logement est limité. Le nouveau produit 'résidence sociale' est complètement banalisé dans le paysage urbain dont il épouse totalement l'architecture et l'urbanisme, de manière à vieillir au même rythme que les logements 'normaux' avoisinants. Certes la typologie réglementaire est peu diversifiée (T1, T1bis et studio), mais la possibilité de jouer sur l'équipement du logement (plus ou moins dense et modulable) permet d'élargir l'offre à l'intérieur de chaque type et éviter de retomber dans la monotonie de la cellule de foyer reproduite à l'identique. Le risque de se retrouver, dans dix ou quinze ans, devant des problèmes similaires à ceux rencontrés par les anciens foyers (rejet, stigmatisation, incapacité d'évoluer...) a amené à concevoir les nouvelles résidences de manière à ce qu'elles puissent évoluer dans le temps avec les transformations de la demande et au moindre coût. Des partis techniques et architecturaux permettant de recomposer à partir d'une structure de base n'importe quel type de locaux. Dans l'acquisition-amélioration, les contraintes existantes (murs porteurs, contraintes architecturales diverses, servitudes) sont compensées par la banalisation a priori du logement et une grande diversification intérieure.

L'objectif étant d'arriver à une banalisation totale du produit, la réflexion engagée assez tôt sur sa conception a permis de présenter rapidement, et notamment aux élus inquiets voire réfractaires, des 'prototypes' fonctionnant bien et parfaitement intégrés dans l'espace urbain. L'accent mis sur un accompagnement social fort ainsi que le statut de membre de la Commission de préattribution accordé à la municipalité (qui peut ainsi s'assurer du peuplement) constituent des arguments supplémentaires qui ont permis à ARALIS de s'installer comme partenaire privilégiée au niveau local dans la mise en oeuvre de ce nouvel outil d'insertion par le logement.

3-b. Modes opératoires en maîtrise d'ouvrage de logements très sociaux

Les logiques globales qui organisent a priori le champ du logement, prégnantes dans les cadres d'intervention traditionnels des opérateurs, apparaissent ainsi encore déterminantes dans le cadre particulier de la production de logements d'insertion. Le déroulement du processus de production, qui va de la décision d'engagement à la livraison en passant par la réalisation, peut révéler les moments et les actions à travers lesquels ces logiques s'actualisent.

Dans la première phase, avant même que ne s'engage la décision, il préexiste un cadre (l'ensemble des dispositifs développés notamment dans la phase de constitution du système d'acteurs) qui définit l'acteur comme opérateur potentiel. Son engagement effectif est inscrit dans des objectifs de production annuelle. C'est dans ce contexte prévisionnel que s'inscrit chaque opération, la décision de produire n'est donc pas inopinée mais le processus peut être enclenché de diverses manières.

D'une manière générale, deux cas de figures se présentent : soit un ménage relevant de cette procédure est repéré et il s'agit de lui trouver un logement adapté, soit une opportunité immobilière intéressante se présente et il faut la saisir.

Dans le premier cas, les opérateurs tentent d'abord, avant de lancer la recherche d'une opportunité, de déterminer le profil de la famille pour mieux cibler la recherche. Ce cas apparaît pour certains comme le cas idéal de PLAi. Ainsi pour l'OPAC, une opération ne peut réussir que si dès le départ les trois métiers de maîtrise d'ouvrage, de gestion locative et d'accompagnement social sont réunis. La recherche déclenchée à partir d'une famille identifiée relève de la gestion locative qui repère dans les demandes celles qui sont susceptibles de relever de PLATS. L'accompagnement social est chargé de vérifier et de confirmer cette désignation avant que la maîtrise d'ouvrage n'engage la recherche opérationnelle. Cette procédure de production est le résultat de réflexions menées au sein de la Direction de l'habitat adapté créée au sein de l'OPAC et regroupant ces divers métiers. A Logirel, ce sont les agents de développement (MOUS) qui font remonter les besoins identifiés au niveau des services de prospection immobilière. De même à la CICRA, l'enquête de la conseillère familiale pour déterminer le profil du ménage précède la recherche foncière et

immobilière.

Les familles identifiées étant généralement des familles 'lourdes', les opérations se montent en étroite collaboration avec la commune qui les présente la plupart du temps.

Le second cas de figure, l'entrée 'produit' paraît moins simple à développer. En effet il s'agit de décider si une opportunité immobilière est intéressante pour y engager une opération de PLATS.

Pour la CICRA, la pression de la demande sur le secteur est le principal critère. Dans les zones où la demande est très forte et constante comme les Pentes de la Croix-Rousse, les 1er, 3ème ou 7ème arrondissements, la recherche d'opportunités n'attend pas d'identifier les familles. Menée au début à travers la consultation des 'petites annonces', la CICRA s'est progressivement constitué un petit réseau de trois ou quatre agents immobiliers qui, connaissant bien ses besoins, présélectionnent et lui proposent les opportunités adéquates.

Par contre, à l'OPAC du Rhône la maîtrise d'ouvrage saisit tout de suite les deux autres services pour savoir s'il existe des besoins sur le secteur. L'objectif est de raccrocher le plus vite possible la famille au 'produit', mais dans certaines zones, notamment périphériques sur lesquelles la demande est faible, le risque de portage est élevé. Les opportunités dans le Centre sont, elles, toujours à saisir, la demande y étant constante. Logirel adopte la même démarche en s'adressant aux travailleurs sociaux, observatoires de la demande ou au SIAL pour évaluer les besoins sur les secteurs où elle agit.

Dans cette première phase, les différences ne paraissent pas fondamentales entre opérateurs. Certes chacun organise son intervention de manière particulière, mais le processus reste le même. Pourtant les stratégies s'expriment et en particulier dans les choix de localisation. La forte demande sur le Centre explique que la recherche d'opportunités y soit le fait de tous. Les opérateurs arbitrent entre cette orientation de la demande, les capacités de l'offre et les opportunités réellement accessibles aussi bien en termes de coûts que de faisabilité. C'est d'ailleurs là que s'engagent les négociations avec les communes, toujours associées très en amont car de leur accord dépend l'issue de l'opération.

La deuxième phase de 'réalisation' correspond à la constitution du dossier auprès de l'ICCHA pour instruction et avis. Son accord de principe permet de conclure les négociations autour du foncier, l'achat, la programmation des travaux s'il y a lieu.

La dernière phase, la livraison et l'attribution du logement (sauf s'il a été programmé pour un ménage identifié) relèvent de l'ICCHA qui gère les réservations conformément aux dispositions de la Charte de l'habitat adapté entre collecteurs, Etat, collectivités et organismes.

Dans les deux dernières phases, les opérateurs sont pris dans des procédures codifiées telles que leurs logiques s'expriment non pas dans la production elle-même mais plutôt autour, dans les rapports avec les autres acteurs, opérateurs, financeurs, collectivités locales... Les stratégies qu'ils développent dans la première phase sont révélatrices de l'ensemble de leur conception du logement d'insertion.

En effet Logirel a développé de longue date des modes d'intervention spécifiques en direction des populations défavorisées. En partenariat avec les collectivités locales et les associations, ces actions à caractère expérimental témoignent de la sensibilisation à ce problème dont l'engagement aujourd'hui dans la production de PLA-TS apparaît comme la suite logique. Les exigences nouvelles qui accompagnent ce produit (loyers bas, populations peu solvables, cumulant des difficultés...) ne paraissent pas aussi contraignantes pour ces organismes HLM (qui les connaissent sur leur parc traditionnel) que le 'carcan réglementaire' encadrant la production qui en arrive à demander d'un côté de produire des logements moins chers et de l'autre à réclamer le respect de normes multiples grevant les coûts.

Le logement adapté ne doit pas tant être un logement moins cher qu'un logement que l'on peut (librement ?)

adapter aux populations destinataires, dans le cadre d'une réglementation assouplie. Une telle adaptation du produit-logement se situe pour les bailleurs sociaux bien dans la définition de ces modalités de production et non d'abord dans un rapport à la population bénéficiaire. Le PLAi a été dès le départ conçu dans son montage sur le modèle du PLA classique, qui en est resté d'ailleurs la référence implicite en termes de produit-logement. L'acquisition-amélioration dans l'ancien, l'ouverture à la construction neuve et la Résidence Sociale vont constituer les différentes déclinaisons de ce même produit de base.

La question se pose par contre pour les organismes agréés qui font ainsi leurs premiers pas dans la maîtrise d'ouvrage. Si HHI dans le réseau Habitat et Humanisme complète, ce faisant, l'action en faveur des plus démunis menée dans l'ensemble du réseau (et sur toute la gamme de l'action sociale), d'autres organismes agréés mis en place spécialement pour l'occasion ne peuvent invoquer les mêmes éléments. Certains relèvent de stratégies de groupes ou procèdent de repositionnements stratégiques comme Aralis dont le projet d'entreprise a complètement refondu l'organisation et préparé la mutation de gestionnaire à organisme agréé.

Dans un premier temps, les opérations en acquisition-amélioration où des opérateurs comme HHI ont pu, en effectuant le minimum voire pas du tout de travaux, sortir des logements à des prix très maîtrisés, ont conforté la démarche. Dans leur volonté de faciliter l'insertion par l'habitat, ces logements ont été généralement réalisés en diffus, souvent à l'unité. Une distinction importante se fait d'avec les organismes HLM qui, comme Logirel, réalisaient des opérations sur des groupes de logements plus ou moins importants entièrement occupés par des populations précarisées.

Ce n'est ni le manque d'expérience, ni un choix volontariste qui les guident mais un effet de taille et de structure qui leur permet de rester seuls en lice sur les opérations d'une certaine taille (immeubles entiers ou grosses parties d'immeubles). Les capacités financières tout autant que les habitudes de travail des structures agréées comme HHI, en prise directe avec les ménages en difficultés auxquels il faut trouver des réponses individualisées, les orientent vers des réalisations au coup par coup, en diffus.

Les difficultés qui apparaissent dans le fonctionnement de ces premières opérations (nécessité de révisions multiples pour les logements ayant fait l'objet de travaux limités, difficultés de fonctionnement des ensembles immobiliers entièrement occupés en PLAi) permettent de prendre la mesure des spécificités du nouveau produit et d'affiner les modes d'intervention.

Les organismes agréés se recentrent et s'alignent par la suite sur les pratiques des organismes HLM qui de leur côté essaient de trouver une alternative aux immeubles en totalité PLAi par des opérations mixtes PLA/PLAi ou en limitant la taille des opérations en question. Ils se dotent de structures spécialisées plus ou moins formelles et développent des métiers autour de ce nouveau produit ; sensibilisent leurs services à un produit déjà intégré dans leur gamme de production et d'offre nouvelle. Cette deuxième phase caractérisée par un rapprochement des modes de production et des outils de gestion, est favorisée par la mise en réseau des différents opérateurs, des participations croisées dans les instances administratives des uns et des autres, des liens financiers... et par le rôle de 'forum' de l'ICCHA.

Certes l'ensemble des opérateurs s'inscrit automatiquement dans le droit fil de l'appel des pouvoirs publics à la lutte contre l'exclusion, mais cet appel n'a pas suscité de vocation qui ne s'inscrive par ailleurs dans une configuration d'acteurs préexistante. Ce qui explique d'ailleurs que des motivations de départ aux engagements actuels, des évolutions fortes se soient opérées, au gré des restructurations dans l'environnement économique local et même global. Si au départ, les produits spécifiques, expérimentaux répondaient à des ménages identifiés, le PLA-TS est aujourd'hui en bonne place dans les objectifs de production des organismes.

Institutionnalisé par la loi Besson, il apparaît comme un moyen d'intervention supplémentaire élargissant leur domaine d'action grâce à des moyens financiers et réglementaires nouveaux. Son développement répond de manière quelque peu opportuniste à la paupérisation croissante de l'occupation sociale, rapprochant de plus en

plus la clientèle des bailleurs sociaux des barèmes PLA-TS.

L'évolution de la place des organismes agréés dans le système d'acteurs est significative de leur engagement. Outre le faible nombre de ceux engagés dans une production conséquente, l'enthousiasme même qui, au départ, a animé certains, s'est vite assagi face aux difficultés rencontrées dans la maîtrise d'ouvrage. Les organismes agréés les plus actifs (HHI et CICRA) se distinguent par un partenariat étroit avec les collecteurs auprès desquels ils trouvent le soutien financier nécessaire et qui trouvent en eux le 'bras armé' d'une politique d'investissement et de placement.

Aujourd'hui les opérateurs ont affiné leurs positions et leurs stratégies : ils savent où, quand, quoi, combien et pour qui ils doivent produire. Leurs préoccupations sont essentiellement de nature financière ou opérationnelle. Les motivations de base, même si elles sont présumées sous-tendre encore leurs interventions en PLA-TS, ne sont plus aussi vivaces et affirmées.

D'une manière générale, l'ensemble des opérateurs a marqué le PLA-TS de références puisées au cours des évolutions particulières, des stratégies de développement de chacun, et cristallisées en une conception et une démarche 'habitat adapté' pragmatique (au cas par cas), qui ne réfère pas toujours à une conception formalisée du produit.

Le partenariat local a en effet favorisé le développement d'une conception d'ensemble plus ou moins diffuse, reprise à leur compte par beaucoup d'acteurs. Il y a ainsi des positionnements en demi-teinte, provoquant des décalages parfois explicites entre discours et réalité.

Sur le plan opérationnel le PLA-TS est conçu par l'ensemble des opérateurs comme un produit financier facilitant la production d'un logement spécifique par la mobilisation de financements et d'acteurs divers. Mais le produit logement adapté n'est pas aussi nettement perçu ni uniformément maîtrisé. Les évolutions qu'il a connues témoignent des tentatives d'ajustement aux différents éléments extérieurs intervenant dans la production à savoir la conjoncture socio-économique, le marché foncier et immobilier, les disponibilités financières, l'attitude des élus ou encore les évolutions réglementaires...

Autrement dit, il n'y a pas réellement mise en oeuvre d'une démarche adaptée, c'est-à-dire partant de la demande pour aboutir à des 'solutions habitat'. Les quelques expériences menées ça et là relèvent plus de la B.A. que d'engagements réels. En attestent les difficultés d'accès, même au parc très social, des ménages cumulant des handicaps et présentés comme prioritaires.

L'unanimité sur l'efficacité de l'outil financier est seulement tempérée par quelques remarques sur la lourdeur administrative induite par la multiplicité des financeurs à solliciter ou l'absence de prise en compte de certains frais de base ou risques qui relèvent du métier même d'opérateur. Il est vrai que la mobilisation rapide et forte des collectivités locales sur le Rhône (avec en plus un engagement de la Région dont l'effet de levier a été souligné) a fourni aux opérateurs des conditions de financement optimales qui expliquent l'importance de la consommation des enveloppes PLA-TS dans le département.

La coordination de ces moyens financiers par l'ICCHA a assuré dès le départ l'adhésion des acteurs à ce principe de participation. L'effet 'pervers' en a été la tendance des opérateurs à se caler sur cette répartition de principe, de manière telle qu'en cas de désistement d'un des participants, les alternatives de financement s'avèrent difficiles à mobiliser rapidement. A l'instar de cette incertitude sur les décisions de financement, d'autres éléments de contexte contribuent à expliquer la brève évolution du produit et les disparités observées en fonction des opérateurs.

Le logement d'insertion a opéré une recomposition du système d'acteurs et des relations qui existaient en son sein par un déplacement des enjeux de la sphère des pratiques spécifiques (de tel ou tel acteur face à telle ou telle population) à celle d'une production spécifique (des opérateurs sur un marché où la demande est

abondante) : les opérateurs n'ont plus de pratiques différenciées en fonction d'une population (démarche adaptée) mais une production plus ou moins patrimoniale 'contaminée' en tous les cas par la culture et les habitudes d'intervention en PLA, aux côtés duquel le PLA-TS a bien du mal à trouver sa place. L'ensemble des méthodes mobilisées dans le montage d'une opération PLA-TS s'apparente en effet au montage PLA, auquel s'ajoutent quelques spécificités financières (le PLA-TS apparaît à cet égard bien d'abord comme un produit financier).

Le versant opérationnel du montage d'opération en PLA-TS est assez proche du montage PLA, à ceci près que des éléments découlant de la démarche habitat adapté (ou de l'interprétation qu'en fait l'opérateur) interviennent aux différentes étapes, du projet à l'attribution. Les impératifs tiennent moins à une réglementation quelque peu adossée sur le PLA qu'à la prise en compte d'éléments d'orientation localement définis dont les plus pertinents sont ceux emportant décisions de financement ou accords de principe : localisation (conforme aux orientations du PLH et de la Charte), coût (le plus maîtrisé possible), typologie (en adéquation avec la demande).

Le traitement particulier fait de ces éléments est révélateur de la stratégie patrimoniale de l'opérateur, de son degré de maîtrise du processus de production, de son positionnement dans le système local et par rapport aux enjeux qui le traversent.

Stratégies patrimoniales

Les principaux opérateurs PLA-TS affichent des objectifs de production (entre 30 et une centaine de logements par an) qui, même s'ils ne sont pas toujours atteints, sont significatifs d'un projet patrimonial. La production de PLA-TS est appelée à constituer pour chaque opérateur un parc plus ou moins important inscrit dans la durée, c'est-à-dire donc un patrimoine. Développer à cet égard une stratégie est tout à fait logique et n'appelle de réserves que lorsque l'orientation prise s'écarte sensiblement des objectifs de départ. Il s'agit de ne pas intervertir la fin et les moyens : loger les plus démunis est un objectif et non un prétexte pour se constituer un patrimoine de qualité à peu de frais.

Pour les opérateurs, ces stratégies se traduisent tout d'abord dans une conception générique du produit (le produit idéal ?) par rapport à laquelle tout projet est évalué. Résultat de la capitalisation de leurs expériences de production passées, cette référence patrimoniale aux contours plus ou moins fixés présente des caractéristiques similaires chez bon nombre d'opérateurs : localisation centrale et/ou valorisée, insertion urbaine de qualité voire qualité architecturale, petits immeubles faciles à gérer, typologie moyenne voire petite plus facile à rentabiliser...

Ces éléments de cadrage doivent se concrétiser sur un marché foncier et immobilier qui a ses règles propres de fonctionnement. L'organisation de la prospection s'effectue à partir des critères cités plus haut et suivant les méthodes classiques. Mais au fil du temps, des repositionnements se sont effectués restreignant les partenaires à ceux dont le champ d'intervention et de compétence cadre avec la référence patrimoniale des opérateurs. Il s'est donc produit un resserrement des méthodes employées avec d'une part abandon de certaines comme la consultation des petites annonces (jugée fastidieuse et peu efficace notamment par les organismes HLM recherchant plutôt des immeubles entiers, encore pratiquée par les organismes agréés recherchant des lots de copropriétés) et de l'autre renforcement des liens avec les intermédiaires professionnels connaissant les besoins des opérateurs.

A côté de ces partenariats, se sont développées de plus en plus des négociations avec les collectivités locales qui sont aujourd'hui des 'apporteurs d'affaires' de premier plan avec notamment les préemptions de la Communauté urbaine de Lyon qui sont l'occasion d'une mise en concurrence des bailleurs sollicités avec cession à celui présentant le meilleur montage au regard des critères globaux en vigueur. Les propositions spontanées émanant de particuliers concernent marginalement ceux dont la structure a permis de mettre en place des réseaux comme celui des adhérents, très impliqués, de Habitat et Humanisme.

Les méthodes de prospection se sont donc affinées, sous-tendues essentiellement par des logiques patrimoniales. La prise en compte de la demande elle-même n'intervient que comme élément de cadrage global définissant par exemple des 'secteurs prioritaires' sur lesquels portera la prospection ; les opportunités dans les autres secteurs risquant de ne pas être retenues dans les décisions de financement sont presque systématiquement écartées a priori. Mais à force de prospecter sur les mêmes secteurs, fussent-ils largement définis, ne risque-t-on pas de soutenir artificiellement ces marchés et, par réaction dans un autre domaine, de susciter des réserves de la part de ces territoires ?

Maîtrise d'ouvrage

La délimitation des secteurs prioritaires permet d'une certaine manière d'appréhender plus facilement le marché. Les réseaux de prospection qui sont développés en direction de ces territoires sont des professionnels de ces micro-marchés dont la connaissance stratégique est une condition essentielle pour maîtriser un projet patrimonial global. D'où la mise en oeuvre de moyens plus ou moins importants d'observation et d'analyse de ces marchés allant de la simple référence aux productions et publications des professionnels (FNAIM, CNAB, notaires...) au développement de capacités d'expertise internes (formalisées ou non en structure interne spécifique).

Cette connaissance des marchés est essentielle car non seulement elle permet d'éviter les pièges (queues de programmes, invendus, risques particuliers...) mais aussi de déterminer les marges de négociations au moment de l'acquisition. Celle-ci se fait généralement aux alentours des prix du marché sur lequel le logement est proposé et se négocie au cas par cas en fonction du vendeur et de la concurrence, essentiellement des acteurs privés (marchands de biens et autres acheteurs professionnels) car des ententes tacites permettent aux opérateurs PLA-TS d'éviter de surenchérir les uns par rapport aux autres sur une même affaire.

Un élément important à ce niveau est la capacité de mobiliser rapidement les capitaux nécessaires à l'acquisition. En effet le marché étant depuis quelques années porteur et une certaine rétention étant de règle, les mises en vente relèvent souvent de l'urgence. La rapidité de réaction est donc déterminante si l'on veut transformer une bonne opportunité. Le recours au préfinancement n'est plus le fait que des organismes agréés, les organismes HLM s'étant généralement dotés des fonds propres nécessaires à leur autofinancement.

La situation est différente pour les cessions de collectivités locales ou les préemptions de la Communauté urbaine de Lyon où le choix du meilleur montage pousse d'une certaine manière à un effort sur les coûts. Avec les mêmes éléments de comparaison, des indicateurs sur les montages pratiqués ailleurs, les opérateurs se calent en général sur les tendances observées. En effet, les charges foncières étant à peu près stabilisées et maîtrisées, les variations des prix de revient s'expliquent en grande partie par celles des montants de travaux qui sont 'librement' programmés par l'opérateur.

Or, les conditions de financement (financement unique en une seule fois, conditions de prêts et de subventions avantageuses), les perspectives d'évolution incertaines (tendance à la baisse aussi bien des indicateurs de gestion des organismes que des repères socio-économiques globaux) ne peuvent que raviver un comportement patrimonial qui se traduit dans des programmes de travaux et des prestations destinés d'abord à minimiser les risques pour l'opérateur. Et cela d'autant plus que l'expérience des premières réalisations (où l'impasse sur certains travaux a permis à HHI de maîtriser les coûts dans un premier temps, mais où il a fallu refinancer sur fonds propres les travaux qui n'avaient pas été faits) a révélé à tous les risques que pouvaient comporter de tels montages. D'où une tendance à se caler systématiquement sur les plafonds réglementaires, avec même quelquefois des dépassements autorisés par dérogation.

Les acquis en la matière relèvent donc du pragmatisme : au cas par cas, les éléments sur lesquels on peut transiger sont définis, dans le cadre des études de faisabilité. Aussi les opérateurs évaluent-ils par excès les risques et les couvrent essentiellement par la programmation du maximum de travaux, ce qui rendrait presque inutile des dispositifs supplémentaires de couverture qui sont encore maintenus comme la PGR^{note308}

renforcée.

Il ressort de ces observations que la spécificité du produit logement adapté suppose, au-delà des principes de base de toute opération immobilière, des pratiques spécifiques et des modes d'intervention adaptés. Les différentes phases d'une opération doivent donc être interrogées au regard des attentes particulières que l'on peut avoir par rapport à ce produit.

En amont du montage du programme, la phase d'étude préalable apparaît comme particulièrement stratégique. C'est là en effet que se précisent l'opportunité et la faisabilité en regard des objectifs d'insertion urbaine et sociale, de maîtrise des coûts de production et de fonctionnement de l'opération. A la différence d'une opération classique dont les acteurs maîtrisent l'ensemble des implications, le logement adapté doit répondre à un compromis, entre la maîtrise des coûts et la vocation très précise du produit: un logement qui soit peu cher sans pour autant être un sous-logement, en un mot un logement de qualité à coût maîtrisé (LQCM).

Aussi les critères de sélection des opérations doivent pouvoir être justifiés par rapport à ces principes de coûts (maîtrisés), de localisation (favorisant l'insertion) et de prestations (adaptées aux bénéficiaires). Une dimension sous-jacente importante, l'évolution parallèle dans le temps du ménage et du logement, se traduit dans ce cadre-ci dans une attention préalable et constante à la maîtrise des coûts de fonctionnement et une prospective (ou plus simplement une simulation, une anticipation de l'évolution) de l'espace urbain en question. L'ensemble de ces éléments intervient pour complexifier un choix d'opportunité qui, tant qu'il consistait à répondre au besoin d'un ménage connu et identifié, demeurait relativement facile à opérer.

La complexité et le nombre de dossiers traités ne permettent pas aujourd'hui d'opérer au cas par cas. Lorsque les tensions sur le marché local limitent l'offre accessible, les meilleures opportunités immobilières ou foncières font l'objet d'une concurrence qui peut se traduire dans des engagements hâtifs, une prise de risque importante avec des difficultés dans la réalisation de l'opération (déséquilibres d'exploitation, coûts de revient trop élevés, loyers trop élevés en conséquence...). Face aux réponses jugées peu satisfaisantes (subventions complémentaires, surcoût foncier...) apportées à ces situations, il paraît plus pertinent de développer une réflexion ex ante d'évaluation des risques, qui permettrait, le plus en amont et le plus rapidement possible, de minimiser ces derniers. Leur prise en compte dépend de la plus ou moins grande capacité d'expertise de l'opérateur et des moyens affectés à cet effet. Ce sont naturellement ceux des opérateurs ayant le moins de ressources qui prendront le plus de risques.

Toutes ces considérations sont prises en référence à un produit logement final à offrir, dont chaque opérateur a une définition, une conception notamment dans ses aspects techniques (équipement, taille, prestations, confort...). Celle-ci renvoie, au-delà du cadrage réglementaire, à l'expérience de l'opérateur dans ce domaine (en particulier les pratiques de dérogation), à sa connaissance du marché, du montage et du suivi des dossiers, à sa capacité de maîtrise des coûts d'investissement et de fonctionnement. Son attitude est par ailleurs révélatrice de son engagement et des priorités qu'il se donne par rapport aux enjeux fondamentaux de la production de logements d'insertion : loger les populations défavorisées, monter une opération en prenant peu de risque, bénéficier de prêts et de financements intéressants ou plus simplement volonté de ne pas rester en marge des nouvelles orientations de la politique du logement.

A la différence des institutionnels portant un regard global sur la production, les opérateurs sont en prise à la fois avec ces orientations globales et les réalités du marché, de la demande, des politiques territoriales... dans la mise en oeuvre opérationnelle. A l'interface de ces engagements multiples (dans l'opérationnel, dans la définition des orientations globales, les structures partenariales...), ils sont le véritable lieu de définition et de mise en oeuvre d'une certaine conception de l'habitat adapté.

Si les mêmes contraintes encadrent les actions des différents opérateurs, leurs pratiques paraissent diversifiées, polarisées par des conceptions de l'habitat adapté forgées au cours d'une histoire plus ou moins récente. Ce détour par l'histoire est d'ailleurs souvent utilisé pour expliquer les motivations. Les histoires

particulières se rejoignent dans l'histoire globale de l'agglomération en matière d'habitat, de tradition forte et dynamique, notamment par rapport aux populations défavorisées. Les organismes HLM qui ont participé à cette histoire ne font, face au PLA-TS que se positionner sur un nouveau produit qui apparaît dans leur champ d'intervention.

Ce positionnement est tout d'abord stratégique : le PLATS est un moyen de capter du patrimoine en centre ville, de s'y implanter sinon d'y conforter sa présence. Nonobstant les difficultés prévisibles sur ce type de produit, l'opportunité d'accéder au centre-ville a réveillé les réflexes patrimoniaux d'autant que la mobilisation des financeurs permettait des montages intéressants. Ce sont ces éléments opérationnels et financiers qui vont d'ailleurs cristalliser, avant même les considérations sociales, l'engagement des opérateurs, instaurant parfois une déconnexion importante entre le produit et la population visée. Cette occultation peut toutefois être relativisée pour les bailleurs sociaux dans la mesure où une part importante de leurs locataires correspond aux critères 'très sociaux'.

En marge de cette production de PLA-TS 'familiaux' se développe un produit spécifique, la Résidence sociale, sur lequel Aralis s'est rapidement positionnée au niveau local à partir d'un réseau de partenariat avec les opérateurs, les collectivités locales et les financeurs auprès desquels elle a su valoriser ses compétences. La nécessité d'un partenariat large avec les autres acteurs découle de la nature transitoire de la 'Résidence sociale' qui doit de ce fait s'articuler au reste de la chaîne du logement. Sa spécificité par rapport au PLA-TS 'familial' la fait émerger dans les objectifs des autres opérateurs comme un produit en 'plus', dont la gestion est d'ailleurs souvent confiée à des structures comme Aralis, intervenant comme maîtres d'ouvrage gestionnaires.

Même dans la conception de ces produits (destinés en principe à faciliter la mutation du patrimoine 'foyers' des organismes gestionnaires), les éléments de référence qui encadrent le PLA-TS (qu'Araris a aussi expérimenté en tant qu'organisme agréé) sont mobilisés : banalisation par une insertion urbaine optimale, évolutivité dans la conception permettant l'adaptation aux éventuelles fluctuations de la demande, des prestations d'autant plus performantes qu'appelées à être soumises à une obsolescence plus rapide. Sur un produit aussi spécifique on retrouve les mêmes configurations d'acteurs, les mêmes éléments de conception mais des clivages subsistent quant aux modes opératoires.

II- Régulation du système d'acteurs entre conceptions générales et logiques spécifiques : des familles aux filières

On peut considérer le logement d'insertion comme le résultat de l'interaction de l'ensemble des acteurs de la mise en oeuvre du droit au logement intervenant dans des domaines divers, avec de compétences diverses, des logiques différentes parfois opposées et qui, appréhendés dans cette structure d'élaboration du PDA forment un système qu'on peut dénommer système de production de logements d'insertion.

C'est un système ouvert en ce sens qu'il s'inscrit dans un environnement (urbain, social...) avec lequel il entretient des relations complexes qui rendent impossible l'étude de son fonctionnement sans en référer à cet ensemble qui le contient. Il est par ailleurs composé de sous-systèmes hétérogènes, regroupés autour de compétences (le sous-système HLM ou le monde associatif) ou de logiques (politiques ou techniques) dont les oppositions ou conflits alimentent la dynamique du système.

La finalité globale de ce système est la production ou le développement d'une offre de logements d'insertion, mais l'ensemble de l'analyse des logiques des acteurs concernés avant, pendant et après l'élaboration du PDA montre la complexité des interactions internes au système.

L'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine du logement social a en effet été interpellé par la mise en oeuvre du PDA. Les attitudes, stratégies et pratiques antérieures des acteurs ont déterminé leurs positionnements face à ce nouveau produit. Dans le cadre de cette production de logements très sociaux, les

différences de conceptions se sont traduites dans des logiques particulières et des pratiques spécifiques. Approprié par les acteurs et reformulé dans le cadre de leurs logiques propres, le PLA-TS a été plus ou moins rapidement instrumentalisé, et ce, aux dépens de sa vocation et de son ambition initiales.

D'abord appréhendé comme un outil financier, sa production a plus reflété les motivations des opérateurs qu'un réel projet global et cohérent en direction des plus défavorisés. La diversité des réponses révèle la difficulté à articuler sur un même projet des logiques immobilières et sociales portées par des acteurs différents.

Des logiques différenciées...

Le logement adapté se précise de plus en plus comme un élément structurel du marché du logement et occupe une place à part entière dans les stratégies des opérateurs. En conséquence se développent des savoir-faire spécifiques et une professionnalisation qui se traduisent par la mise en place de métiers ou de structures internes identifiées : Direction de l'habitat adapté à l'OPAC du Rhône, Mission Développement à Logirel... ou simplement une culture ou une démarche 'habitat adapté' plus diffuse dans le milieu professionnel local, susceptible de favoriser différentes formes de coopération.

L'émergence de logiques partenariales rapprochant ou cordonnant leurs interventions ne modifie pas pour autant en profondeur les pratiques des acteurs. Tout en se rapprochant dans leurs pratiques, les opérateurs gardent des positions différenciées en fonction de leur appartenance à une famille particulière. Le statut, l'histoire, les stratégies et modes d'action spécifiques à chaque famille d'opérateurs induisent en effet une logique autour de laquelle se développent des pratiques plus ou moins homogènes, polarisées d'un côté par la logique d'insertion par l'habitat du milieu associatif et des organismes agréés, et de l'autre par le réflexe patrimonial traditionnel des bailleurs sociaux. Cette distinction permet ainsi de voir la mobilisation de *logiques préexistantes* dans la mise en oeuvre d'un *produit nouveau*.

Les organismes HLM, d'abord réticents du fait des difficultés sur leur parc existant et de la nécessité d'adapter leurs pratiques à ce nouveau produit, ont été en général peu mobilisés de façon durable, même une fois levées les réticences sur le PLA-TS. Le risque explicitement lié aux populations visées n'a été accepté que par quelques-uns. Les difficultés observées sur le parc social ont été parfois projetées (en les amplifiant quelquefois) sur ce nouveau produit, de même que les stratégies et les pratiques antérieures.

Les organismes agréés et le milieu associatif ont réagi en se positionnant soit sur le créneau de la maîtrise d'ouvrage qui leur a été ouvert sous réserve d'agrément, soit comme prestataires de services dans les domaines traditionnels de l'action sociale plus ou moins élargie. Les engagements antérieurs et leur spécialisation fondent ainsi pour l'essentiel les positionnements sur le PLA-TS et expliquent leur faiblesse et leur fragilité en maîtrise d'ouvrage.

Ainsi organismes HLM et organismes agréés se retrouvent tout naturellement sur leurs domaines de compétences traditionnels, avec leurs outils et leurs logiques antérieures. Pourtant le logement adapté appelle une mutation culturelle des opérateurs dans leur rapport à ce produit par une intégration des champs du logement et de l'action sociale, et le rapprochement d'acteurs intervenant traditionnellement dans ces deux champs.

Une capitalisation de l'expérience des premiers PLAi a permis aux organismes HLM de se repositionner stratégiquement sur ce type de logement comme produit-logement à part entière dans leur offre globale. A la fois outil de gestion, produit immobilier et réponse sociale, il est appelé à se développer fortement. Ce qui explique l'attention qu'ils lui portent. Quant aux organismes agréés dont le PLAi fonde l'activité de maîtrise d'ouvrage, ils se doivent d'y renforcer leur légitimité, quitte pour cela à se rapprocher de la culture des bailleurs sociaux au risque, du même coup, d'abdiquer leur engagement social qui s'est traduit dans un premier temps par une politique forte de modération des loyers.

...aux filières intégrées...

Il se dessine donc un mouvement de rapprochement entre opérateurs de familles différentes. Mais une évolution plus fondamentale tend à dépasser la distinction en termes de familles d'acteurs au profit d'une approche par filières de production. Il s'agit d'une évolution non seulement des pratiques, mais également de la conception et de l'organisation de la production par la recherche de complémentarité entre acteurs dans des dispositifs spécifiques d'offre articulés autour d'opérateurs mobilisant diverses compétences complémentaires. Ces filières intègrent la production de PLA-TS dans l'ensemble des dispositifs d'insertion par le logement pour proposer une 'offre globale' cordonnant production, attribution, gestion locative et accompagnement social. Une approche globale qui réaffirme le projet d'insertion par le logement.

La production se structure autour de filières autonomes (l'OPAC du Rhône a mis en place en son sein une Direction de l'habitat adapté qui regroupe l'ensemble des fonctions de maîtrise d'ouvrage, de gestion locative et d'accompagnement social), de filières en réseau (au sein du réseau Habitat et Humanisme, HHI est chargée de la maîtrise d'ouvrage PLA-TS, Régie nouvelle de la gestion locative et le CERAS de l'accompagnement social) ou de filières partenariales (la CICRA pour la maîtrise d'ouvrage et le PACT pour la gestion locative et l'accompagnement social).

Organisées en interne au sein d'un même opérateur (filière autonome) ou intégrant des fonctions assumées distinctement par plusieurs acteurs (filières partenariales), ces mises en réseau constituent une réponse à la difficile articulation des logiques immobilières et sociales nécessairement présentes dans le processus d'insertion. A cet égard se pose la question de l'absence d'évaluation de l'impact de l'accompagnement social, même si ce dernier n'est de toutes façons pas la panacée vu la persistance de problèmes dans un certain nombre de cas malgré sa mise en oeuvre.

...et au-delà, des dispositifs partenariaux structurant et dynamisant la production locale

La nouvelle configuration qui en résulte donne à ces filières et aux opérateurs qui les constituent, une certaine maîtrise des processus de production : ils deviennent de ce fait des éléments moteurs du développement de l'offre de logements adaptés.

Les difficultés de développement de la production relèvent ainsi plus de l'organisation et de la structuration du système d'acteurs que des caractéristiques du produit lui-même. En effet le PLA-TS ne paraît pas fondamentalement plus difficile à équilibrer qu'un autre produit ; il est plus fragile :

- en amont de la production, la recherche foncière et le montage d'opération sont en décalage avec les pratiques des bailleurs sociaux et lourds pour les organismes agréés dont les faibles fonds propres imposent en plus la recherche de préfinancements ;
- en aval de la production, les contraintes de la gestion adaptée et, à plus long terme, le devenir patrimonial incertain du parc constituent des obstacles ;
- d'une manière générale, les procédures administratives nombreuses, la diversité des sources et règles de financements rallongent et complexifient la réalisation des opérations.

Toutes ces difficultés expliquent la faible consommation des enveloppes PLA-TS. L'impact des dispositifs partenariaux et de la synergie des acteurs sur la production n'en est que plus déterminant. Il apparaît ainsi que

la mobilisation des acteurs locaux, relayés par des structures spécifiques, pourrait favoriser la consommation de ces dotations mais n'aura vraisemblablement pas d'incidence sur la nature du produit.

Celui-ci reste en effet du ressort des maîtres d'ouvrage. Privilégiant le plus souvent encore un produit immobilier correspondant d'abord à un besoin sur le marché immobilier et répondant dans un deuxième temps à une demande sociale, ils se limitent à un produit de solvabilisation, en direction d'une catégorie de population qui ne présente de risques autres que la modestie de ses ressources. Le logement d'insertion qui correspondrait, quant à lui, réellement aux besoins des ménages les plus en difficulté, il reste très peu développé, même si la demande en est connue et même identifiée de manière précise.

Tableau 31 : Synthèse des attitudes et pratiques des opérateurs en PLAi-TS

Etapes	Attitudes	Conceptions du logement adapté	Logiques d'action	Pratiques
1ère étape : Approches individuelles	Découverte de l'outil attendus et/ou engagement selon participation aux groupes de travaux	Premières conceptions et réalisations, floues tâtonnements	Expérimentation: engagement réservé, mais nécessaire pour se positionner par rapport aux autres opérateurs	Diversité des pratiques, dans la continuité des pratiques en cours: peu de changement par rapport aux pratiques antérieures
2ème étape : Approches par familles	Maîtrise de l'outil et positionnement stratégique	Référence forte et explicite à la DHA. Logement d'insertion: accent sur la finalité	Mobilisation de logiques préexistantes - O.hlm : logiques patrimoniales - O.agrérés : logiques d'insertion par l'habitat	Rapprochement des pratiques - par famille d'acteurs - alignement O.a. sur O. hlm; et développement du partenariat
3ème étape : Approches par filières	Appropriation de l'outil et même de la DHA (démarche habitat adapté) qui est reformulée dans le cadre des logiques des opérateurs	Conception générique du logement adapté: le produit idéal, Logement adapté: accent sur les moyens	Optimiser les conditions de production et de gestion et minimiser tout risque pour l'opérateur; recherche de légitimité des O.A. not. en maîtrise d'ouvrage	Maîtrise de l'ensemble du processus d'offre par intégration verticale ou horizontale: - minimiser le contrôle extérieur; - constituer des filières autonomes ou partenariales

L'évolution des logiques et des pratiques montre une optimisation des conditions de production par la mise en place de filières, la dynamisation du système local par des dispositifs partenariaux ; mais au regard des principes fondateurs de l'habitat adapté, des questions restent en suspens.

Certes la finalité sociale des PLA-TS est acquise au sens d'une occupation sociale, mais l'inadaptation structurelle de la typologie aux besoins (peu de grands logements), l'absence de rotation et la non-évaluation de l'insertion réelle des ménages, le faible écart de coût par rapport au PLA classique... questionnent la pertinence de la démarche habitat adapté telle qu'elle est conduite.

Mise en oeuvre dans le cadre de logiques de programmation et de production relativement autonomes des objectifs globaux, elle contient le risque d'une déconnexion entre production et besoins réels. Le produit qui en ressort se décline différemment selon qu'il s'agira d'apporter une solution :

- à des ménages (le logement comme support d'insertion),
-
- à certains problèmes de l'opérateur lui-même (le produit-logement comme outil de gestion)
-
- à des dysfonctionnements plus larges de nature institutionnelle ou politique (le produit-logement comme instrument de régulation globale).

Le principe du PLA-TS d'aboutir à un logement abordable grâce à des mécanismes financiers et réglementaires dérogatoires est donc largement oblitéré par les pratiques des opérateurs. La problématique de la maîtrise des coûts a été subordonnée par les bailleurs sociaux à leurs objectifs patrimoniaux : ce sont les choix stratégiques (localisation, niveaux et nature des travaux et prestations) qui priment et déterminent les coûts.

Les choix des organismes agréés leur ont permis dans un premier temps d'afficher des coûts de production maîtrisés, mais au prix de concessions qui se sont révélées préjudiciables à l'évolution de leur patrimoine et, par la suite, à leur crédibilité. Aussi l'ensemble des opérateurs ont-ils adopté une approche en terme de coût global (coûts d'investissement, de fonctionnement et de gestion) qui impose une meilleure définition du produit et son articulation aux autres dispositifs de suivi, dont l'impact positif sur l'évolution du patrimoine est reconnu.

Si le PLA-TS est aujourd'hui un produit dont le coût global est relativement maîtrisé, c'est au prix de la quasi-disparition d'une offre de solutions adaptées partant de la demande réelle. Sa conception se standardise, les avancées les plus significatives portent sur la connaissance des ménages qui reste sans grande incidence sur le produit PLA-TS. Une meilleure connaissance qui peut d'ailleurs conduire, dans le cadre d'une production organisée en filières intégrées et dans une optique de maîtrise des coûts globaux, à un déséquilibre encore plus grand entre l'offre et les besoins, notamment aux dépens des ménages en grande difficulté.

En effet, pendant que le PLA-TS s'installe dans le paysage local, le nombre d'opérateurs engagés fortement et durablement se restreint : la configuration centrale de la maîtrise d'ouvrage en PLA-TS se résume à 4 ou 5 organismes HLM (les mêmes qui portent la construction sociale classique), 2 ou 3 organismes agréés, avec des modes d'intervention assez proches. Malgré la distinction organismes agréés-diffus / organismes HLM-'groupé', l'unanimité règne quant aux critères de montage des opérations : localisation centrale, risque minimum, typologie moyenne favorisant la rotation et donc les possibilités de revalorisation...

Le PLA-TS apparaît ainsi comme un produit relativement bien maîtrisé par les opérateurs, d'ailleurs plus du fait d'impératifs de gestion et des attitudes patrimoniales qui sous-tendent sa réalisation que du respect des principes de la Charte : on ne transige plus sur la qualité, les prestations ou la localisation (site valorisé ou en cours de valorisation), le programme (petit immeuble facile à maîtriser, lots de copropriétés relativement bien tenues) ou les actions d'accompagnement qui sont tous mobilisés pour minimiser le risque encouru par l'opérateur.

La plupart des opérateurs maîtrisent d'ailleurs parfaitement ce produit grâce à une intégration de toute la filière (de la production à l'accompagnement social en passant par la gestion), en interne ou dans des réseaux de partenariat. Le logement adapté, de produit 'partenarial' rentre de plein pied dans les structures de gestion patrimoniale des opérateurs HLM et tend à se constituer, pour les organismes agréés, en un parc dont la gestion va déterminer la survie même de ces structures déjà fragiles.

Conclusion : production de logements spécifiques et pratiques d'acteurs

L'ensemble des évolutions de ces formes reflète les pratiques des acteurs. C'est en effet à travers leurs pratiques de police urbaine, de production et de gestion, d'entretien et de peuplement que ce parc évolue, se trouve exclu, ségrégué, relégué. Certains acteurs (notamment les organismes HLM) intervenant également sur le reste du marché dont ils gèrent une part importante, c'est à la fois de leurs stratégies particulières (relevant de considérations internes) et des positionnements globaux par rapport aux autres acteurs du marché que résultent les pratiques à analyser.

Les années 90 voient se relancer selon de nouvelles modalités la production d'une offre spécifique en direction des populations défavorisées après une quinzaine d'années de silence, depuis l'unification des systèmes de financement du logement social par la réforme de 1977. Par rapport à l'offre spécifique antérieure, ce renouveau appelle une série d'interrogations que l'on peut articuler autour de la thématique de la légitimité même de ce renouveau³⁰⁹, de cet appel à une production spécifique avec le risque évident de 'retour' à des formes institutionnelles explicites de ségrégations que l'ensemble des acteurs, à commencer par les opérateurs HLM, ont, en leur temps, sévèrement jugées³¹⁰. Continuités ou rupture ? Quelle cohérence ce nouveau produit apporte-t-il dans le champ du logement, et en particulier du logement spécifique ?

Il existe un décalage manifeste entre les conditions de production des logements spécifiques 'du stock' (des années 50 aux années 80) d'une part et de l'offre nouvelle de l'autre, qui se nourrit à la fois des grands bouleversements socio-économiques (fin de la crise quantitative du logement, 'réapparition' de la pauvreté et développement des situations de précarité...), politico-institutionnels (décentralisation et montée du local, politique de la ville, développement social urbain, vicissitudes de l'intercommunalité, développement du partenariat...) et stratégiques (repositionnements des acteurs, redistribution des rôles et réorganisations internes, renouvellement des pratiques...).

Avec ce renouveau, le centre de gravité de la problématique s'est manifestement déplacé. En effet, du logement à l'habitat, les enjeux se sont affinés autour du projet d'insertion qui seul permet d'échapper à la production de nouvelles formes d'habitat 'ségrégué'. Aussi les modalités de cette production de 'logement d'insertion' intègrent-elles à la fois l'individu et le logement. L'interdépendance des différents niveaux du social et du spatial (l'insertion doit être urbaine et sociale) inscrit la territorialisation de cet habitat au principe même de sa conception. Il y a une logique de production qui, contrairement à l'espace par défaut, l'espace subi du logement spécifique antérieurement produit, est de l'ordre du 'voulu', résultat d'une véritable inscription et non d'une relégation. Pourtant ce n'est pas tant par l'avènement d'une quelconque territorialisation des politiques publiques (territorialisation qui se fait depuis plus de 30 ans³¹¹) que par une reformulation des modalités de définition et de mobilisation des territoires pertinents que se distingue cette politique.

Quelles structurations des systèmes d'acteurs au niveau local permet cette évolution et quels enjeux porte-t-elle ?

La dynamique impulsée par la loi Besson bouleverse les modes traditionnels d'intervention des acteurs du logement et de l'action sociale en les plaçant dans une situation de partenariat plus ou moins obligé. La réalité de la coopération que la mise en oeuvre du PDA 'impose' trouve, dans le contexte particulier de l'agglomération lyonnaise, une traduction dans des résolutions structurelles telles que l'émergence de filières de production ou la constitution de systèmes d'acteurs. Même si certaines structures préexistaient de manière plus ou moins formelle à cette émulation par le PDA, leur visibilité et leur légitimité en ont été accrues.

Les configurations d'acteurs ainsi développées se positionnent clairement comme interlocuteurs des configurations institutionnelles à l'instar du Comité de pilotage du PDA constitué de l'Etat et du Département. La différence réside dans le fait que pour ces acteurs locaux, il s'agit de configurations actives, intervenant aussi bien dans la définition des orientations que dans la conduite des opérations. Leurs marges de manoeuvre

sont ainsi plus larges que celles des instances purement politiques. Ils sont par ailleurs le bras armé de ces derniers dont ils assurent le succès politique. Leur présence en amont et en aval des processus leur permet de les infléchir plus ou moins fortement tandis que leur légitimité est assurée par tout un ensemble de faits, d'interventions et de prise de positions fortes qui donnent à l'intervention en faveur des plus démunis dans l'agglomération lyonnaise une spécificité bien affirmée.

La mobilisation des acteurs est à la mesure de l'ampleur du problème que les outils de connaissance développés permettent de mieux cerner. Les années 90 constituent à ce titre une rupture importante. Les développements observés sur le plan réglementaire et dans les réalisations effectives depuis la loi Besson, la mobilisation d'un nombre impressionnant d'acteurs autour du logement d'insertion font de cette dernière strate que constitue le PLAi/PLA-TS dans l'histoire des solutions-logements pour les plus démunis, le terrain privilégié de développements et de la problématique esquissés. Par ailleurs une évaluation de l'efficacité de cette production en termes de résultat d'insertion des populations relogées, au-delà des difficultés afférentes à la modicité de la production récente, à l'accès aux données concernant ces populations auxquelles pourraient s'ajouter des difficultés 'déontologiques' de traiter de données portant sur un nombre restreint de ménages, ne pourra être envisagée que sur la production récente.

En effet, même si la mobilité des populations concernées peut être considérée comme relativement faible, on ne peut préjuger de l'évolution de leur situation : le problème de l'adéquation du logement et de son occupation ne peut être mécanique. Des décalages importants peuvent ainsi apparaître, qui ne remettent pas en cause l'occupation ni ne modifient le statut du logement. Comment saisir dès lors, à une échéance plus ou moins longue, les effets d'une production spécifique dont la réussite doit se traduire paradoxalement par sa banalisation, c'est-à-dire la 'disparition' de sa spécificité ? Et encore faudrait-il pouvoir faire la part des choses dans cette évolution entre ce qui relève du logement et l'ensemble des autres facteurs susceptibles d'influer sur la situation des ménages.

LISTE DES INTERVIEWES DANS LE CADRE DE L'ANALYSE DES PRATIQUES D'ACTEURS

Mme DAUVILLE	ARALIS
M. PHILIPPE	ARALIS
M. BULLION	ARRA-HLM
Mme CHABRAN	OFLYL
M. OFFNER	CIL
M. ROUGE	communauté urbaine de Lyon - Mission Habitat
Mme REY CANAR	Conseil Général
M. GOFFINET	Conseil Général
Mme BROSSE	Conseil Régional
M. PIN	HHI
M. DESSEMON	OPAC du Rhône
Mme CHARBONNIER	SIAL
M. REY	SIAL
Mme TARDIVEAU	CDC
Mme DEVALMONT	LOGIREL

CONCLUSION GENERALE : Une histoire contemporaine du logement spécifique

La différenciation des produits résidentiels sur un territoire urbain se fait pour partie en fonction des conditions historiques de leur production et donne à voir l'histoire socio-économique des territoires : centre-ville ancien des origines, habitat haussmannien du 19^{ème} siècle, habitat collectif périphérique des années 50-60, centre-ville moderne issu de la rénovation puis de la réhabilitation et enfin zones de requalification des politiques de développement des années 80-90... Mais la lecture ainsi offerte est une lecture apurée, une lecture macro : c'est une histoire débarrassée de ses excès, des interstices que cet habitat a renfermés puis rejetés, des différentes formes d'occupation qu'il a connues, des divers types de populations qui l'ont occupé avant (d'être obligées) d'aller voir ailleurs... Elle ne donne pas à voir les dynamiques notamment les plus marginales qui sont aussi des plus subtiles.

C'est pourtant dans ces mouvements divers qui le traversent que l'habitat urbain se forge une identité, une réputation, une valeur ; qu'il se constitue comme élément structurant de la ville, toujours ramené à des déterminants sociaux captés au cours de son histoire et qui s'y cristallisent plus ou moins durablement. La permanence nécessaire à une telle installation symbolique dans l'espace de la ville semble justement incompatible avec le principe temporaire du logement spécifique entendu comme étape transitoire vers un habitat 'normal'. Comment parler alors d'une histoire de ce type d'habitat ?

En réalité, l'histoire du logement spécifique dépasse d'une certaine manière celle des règlements mêmes qui l'ont produit ; la caractéristique commune de ces derniers ayant été de s'inscrire au plus près d'une situation datée, dans une temporalité éphémère, un provisoire qui, s'il a effectivement été respecté dans les textes (la plupart ayant été abrogée et les procédures arrêtées), n'a pas empêché nombre des réalisations faites en son nom de lui survivre et de perdurer.

Il y a ainsi une déconnexion entre l'esprit des textes et les résultats de leur mise en oeuvre ou plus précisément entre ces textes et l'évolution et la gestion de ces résultats que des circonstances locales ont déplacés dans une temporalité plus longue. Alors même que certaines réalisations ne devaient jouer qu'un rôle transitoire, les strates successives de nouveaux produits-logements se sont accumulées au point de constituer un parc spécifique qui peut faire l'objet d'une lecture historique.

Ce parc n'est cependant véritablement devenu l'objet d'une politique publique susceptible de mener à son propos une réflexion cohérente que tardivement, à partir du moment où son inscription dans des lignes budgétaires spécifiques d'une part et sur les agendas politiques locaux de l'autre a été réalisée. Cette reconnaissance tardive est aussi celle de la participation effective de l'offre spécifique, quelles qu'en soient les spécificités, à l'offre résidentielle globale et donc aux transformations du parc local et à la dynamique urbaine générale.

La hiérarchisation qui en ressort a été en quelque sorte reconnue et institutionnalisée, au niveau du logement social, dans la réforme du système HLM de 1966 qui multiplie les catégories de logements en fonction des ressources des locataires. Cette orientation et ses effets sur le développement des processus ségrégatifs vont faire l'objet d'une critique radicale dans le Livre blanc de l'UNFOHLM de R. Lion au milieu des années 70. La réforme qui va en résulter en 1977 revient au principe d'un financement unique et d'une solvabilisation par une aide personnalisée à la situation du locataire.

L'analyse de cet habitat spécifique développé depuis les années 50, dont le cadrage au niveau national a été effectué par Ballain et Jacquier^{note312}, méritait une lecture locale voire localisée^{note313} car les contextes, les caractéristiques institutionnelles et réglementaires qui encadrent cette offre de même que les pratiques des acteurs en charge de sa production apparaissent extrêmement diversifiés. Il importait donc là de reconnaître, au-delà de la récurrence de certains éléments socio-économiques et politiques, la spécificité des contextes

historiques successifs à travers une périodisation de l'intervention publique dans le logement et l'adaptation locale de la règle générale à travers l'analyse de cas particuliers. Une telle relecture nous a en effet permis d'observer les modes de fonctionnement et de régulation des systèmes d'acteurs constitués autour de cette production.

Il s'agit, dans le cadre d'une conception de l'espace urbain comme lieu d'expression des stratégies des acteurs sociaux, de voir dans quelle mesure la constitution d'un parc spécifique participe des recompositions socio-spatiales, d'analyser le rôle et la place de l'habitat adapté dans les mutations du parc local et les dynamiques résidentielles notamment des populations défavorisées.

A coté d'une approche quantitative nécessaire pour dresser un état des lieux de ce parc, l'analyse de l'évolution de la production d'habitat adapté doit être comprise comme une expression de l'évolution du système local dans ses rapports avec les politiques publiques nationales et les données socio-économiques globales d'une part et d'autre part comme un lieu d'observation de l'évolution des pratiques et des logiques des acteurs locaux et de la place (au double sens du terme) accordée sinon 'réservée' aux plus démunis par ces acteurs.

L'approche historique en reste néanmoins une étape essentielle, qui permettra de valider les évolutions pressenties et, en même temps, de mettre en valeur dans les différentes phases du développement urbain et les différents parcs qui se sont constitués depuis les années 50, des éléments structurels et les tendances lourdes qui peuvent apporter des éléments pour une meilleure appréciation des solutions proposées aujourd'hui.

Notre souci a été, sans vouloir mener une analyse systématique de l'ensemble de ces formes spécifiques issues de procédures publiques ou d'initiatives de la société civile reprises au sein de ces politiques publiques, d'en repérer les courants forts, c'est-à-dire ceux qui sont significatifs des mutations socio-spatiales et dont l'évolution pouvait permettre de comprendre la dynamique des 'territoires de l'exclusion' dans l'agglomération lyonnaise.

La continuité du système d'acteurs tout autant que de fortes inerties structurelles (sur les plans socio-spatiaux et institutionnels) nous ont incités à rechercher dans les pratiques antérieures, des éléments de continuité apportant une unité sinon une cohérence dans ce qu'on peut bien appeler une politique du logement en direction des plus démunis^{note314}.

Les moments de recompositions institutionnelles et réglementaires forts (ordonnance de 1945 visant à résoudre la crise du logement, plan Courant, loi cadre construction de 1957, loi de 1966, réforme de 1977, loi Besson, loi d'orientation sur la ville...) nous ont permis de voir les grandes inflexions apportées à cette politique et ainsi de mieux comprendre les enjeux actuels des engagements locaux.

Cette observation rétrospective a été mise en regard des recompositions fondamentales qui ont accompagné la loi Besson, qui constitue en fait la première tentative institutionnelle de mobilisation (et par là, de reconnaissance) des contextes locaux en tant que systèmes d'acteurs. Au-delà de la commodité méthodologique que constitue la possibilité d'appréhender directement les acteurs dans le système local et d'observer les processus en cours, la focalisation sur la production récente se justifie également par la rupture et le renouvellement complet que la loi Besson opère dans le traitement du logement des personnes défavorisées en particulier par la relance d'une offre spécifique que la réforme de 1977 avait voulu condamner.

Si le parc qui en résulte est une part importante de la réponse à un des blocages majeurs de la chaîne du logement dans l'agglomération lyonnaise, il n'en est pas moins d'abord un élément de patrimoine pour les opérateurs chargés de le concevoir. L'analyse de sa place dans le marché local et dans les pratiques des acteurs a permis de confirmer certaines observations faites par ailleurs et de mettre à jour de nouvelles interrogations.

D'une part une orientation spatiale forte en direction des secteurs prioritaires du PLH est perceptible et traduit non seulement l'expression de la demande mais aussi les pratiques patrimoniales de reconquête des centres urbains par les opérateurs.

D'autre part, la concentration de l'activité et de la production entre les mains d'un nombre restreint d'opérateurs, en remettant en cause la nécessaire diversité qui est au principe de l'habitat adapté et source d'innovations dans la recherche de solutions-logements individualisées, contient le risque d'une banalisation du PLA-TS sur le mode du PLA.

D'ailleurs les injonctions des pouvoirs publics tout comme le scepticisme de la plupart des acteurs locaux quant à la portée du 'débat' sur la maîtrise des coûts met bien en lumière les stratégies de chacun et les enjeux quelquefois contradictoires que peut contenir l'intervention publique lorsque le partenariat et la coopération d'un grand nombre d'acteurs sont au coeur des processus de régulation.

Si l'existence de structures de concertation locales a pu favoriser une plus grande prise en compte de ces décalages, la réussite d'une politique globale d'insertion articulée autour du logement reste tributaire d'une volonté politique réelle et affirmée, seule capable d'inscrire sur les agendas locaux une telle dynamique.

Le logement d'insertion apparaît aujourd'hui comme un produit bien intégré dans le tissu urbain et inscrit dans la chaîne du logement, donc appelé à se développer. Et comme aujourd'hui l'incertitude ne plane plus sur les engagements, au moins à court terme, de l'Etat, ce sont les partenaires locaux qui décideront de la poursuite ou non de la dynamique créée autour de ce nouveau produit qui s'inscrit finalement bien dans la continuité des engagements historiques des acteurs locaux dans la recherche de solutions aux problèmes de logement des plus modestes.

Si l'on peut difficilement risquer une prospective sur son évolution, à la lumière de son histoire et en référence à certaines mutations en cours y afférents comme la baisse de la production de logements sociaux, le développement de l'exclusion, la montée de la précarité..., l'attitude patrimoniale adoptée par l'ensemble des opérateurs, qui intègrent ainsi d'une certaine manière les leçons de l'histoire, permet au moins d'écarter le risque d'une disqualification rapide du parc ainsi produit. Un parc de qualité architecturale et urbaine, ouvert aux plus démunis, contient toujours le risque d'une stigmatisation que les bailleurs intègrent autant dans leurs arguments de montage des opérations que dans leurs pratiques d'attribution.

Est-il nécessaire de rappeler ici, encore une fois, les recommandations reprises à l'envi par la plupart des rapports d'évaluation qui ont accompagné cette histoire ? Les mêmes blocages qui perdurent ont, à chaque crise aiguë, poussé à une reformulation de ces mesures et recommandations qui restent fondamentalement les mêmes, tout comme les problématiques qu'elles concernent. Plutôt que de reconduire l'exercice, il nous a paru plus opportun de nous appesantir sur l'explicitation des ressorts de cette permanence. Si l'on devait cependant cautionner une recommandation, la seule qui s'impose reste celle de la nécessité d'une volonté politique affirmée, engagée et pérenne c'est-à-dire dégagée des contingences électorales. En somme une supervision 'méta-politique' dont les plus optimistes peuvent voir les débuts dans des instances comme le Haut Comité pour le logement des populations défavorisées, institué avec le soutien de Louis Besson.

Cette recherche a permis de questionner un certain nombre de notions et de mettre en perspective des observations et des analyses quelquefois trop proches de leur sujet, autant dans le temps que dans l'espace. Une mise en perspective d'autant plus nécessaire que la continuité des interventions publiques en faveur du logement des plus défavorisés depuis un demi-siècle est d'abord caractérisée par une persévérance rare dans des choix douteux ou faciles mais toujours inefficaces. Ce ne sont cependant pas tant les raisons de ces échecs, que les acteurs locaux partagent entièrement avec les pouvoirs publics, qui paraissent importantes que la nature de cet habitat spécifique, dans son rôle de régulateur du système local de l'habitat.

La mise en évidence et la caractérisation de ce rôle de régulateur (même à la marge) ne suffisent cependant

pas à comprendre (et ne sauraient encore moins justifier) la question fondamentale de la nécessité même d'une telle politique encore aujourd'hui. Si cette recherche a pu apporter quelques éléments à la question de savoir comment le logement spécifique a été pensé par les pouvoirs publics, réalisé par les opérateurs et utilisé comme instrument de gestion politique des populations et donc de régulation socio-spatiale, elle s'éclaircirait et s'enrichirait beaucoup d'une analyse plus approfondie des ressorts institutionnels et politiques de ces choix^{note315}.

BIBLIOGRAPHIE

A- OUVRAGES GENERAUX

1. Amiot M., Contre l'Etat les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France 1900-1980, Paris, Ed. de l'EHESS, 1986, 304p.
2. Ansart P., Les sociologies contemporaines, Paris, Seuil, 1990, 344p.
3. Bonetti M., Habiter, Épi, 1994, 231p.
4. Bourdin A., Hirschhorn M. (éd.), Figures de la ville. Autour de Max Weber, Paris, collection Champ Urbain, 1985
5. Braudel F., Labrousse E. (sous la direction de), Histoire économique et sociale de la France, Paris, PUF, 1982, tome IV, 1837 p.
6. Castells M., La question urbaine, Paris, Maspéro, 1972, 451 p.
7. Corcuff P., Les nouvelles sociologies : constructions de la réalité sociale, Paris, Nathan, 1999, 126p.
8. Cornu M., Libérer la ville, Paris, Casterman, 1977, 257p.
9. Crozier M., Friedberg E., L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, Paris, Seuil, collection Points Politique, 1977, Ed. de 1989, 500p.
10. Delorme R., André C., L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques, 1870-1980, Paris, Seuil, 1983, 757p.
11. Derycke P-H., Espaces et dynamiques territoriales, Paris, Economica, 1992, 336p.
12. Di Méo G., L'homme, la société, l'espace, Paris, Anthropos, 1991, 319p.
13. Di Méo G., Les démocraties industrielles : crise et mutation de l'espace, Masson, 1988, 244p.
14. Engels F., La question du logement, Paris, Editions Sociales, 1969, 123p.
15. Foucault M., Surveiller et punir. Naissance de la prison, Paris, Gallimard, 1975, 322p.
16. Fourastié J., Les trente glorieuses ou la révolution invisible, Fayard, 1979
17. Goux J-F., Eléments d'économie immobilière, Paris, Economica, 1978, 249p.
18. Grémion P., Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Seuil, 1976, 477p.
19. Hannerz U., Explorer la ville. Eléments d'anthropologie urbaine, (traduit par I. Joseph), Paris, Les éditions de Minuit, 1983, 418p.
20. Lacaze J-P., Paris, urbanisme d'Etat et destin d'une ville, Paris, Flammarion, coll. Géographes, 1994, 369p.
21. Lebret L. J., (et alii), Guide pratique de l'enquête sociale, 4 tomes (1. Le manuel de l'enquêteur, 2. L'enquête rurale, 3. L'enquête urbaine, 4. L'enquête en vue de l'aménagement régional), PUF, 1958
22. Ledrut R., Les images de la ville, Paris, Anthropos, 1973, 388 p.
23. Ledrut R., Sociologie urbaine, Paris, PUF, 1968, 222 p.
24. Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat, Actes du colloque du CRESAL/CNRS St-Etienne 13-14 mai 1992; L'Harmattan, 1993, 367p.
25. Lynch K., L'image de la cité, Paris, Dunod, 1969, 222p.
26. Mény Y., Thoenig J-C., Politiques publiques, Paris, PUF, 1989, 391p.
27. Muller P., Les politiques publiques, Paris, PUF, Que-sais-je ? n°2534, 1990, 128p.
28. Mumford L., La cité à travers l'histoire, (traduction de G. et G. Durand), Paris, Seuil, 1964, 781p.
29. Ostrowetsky S., Sociologues en ville, L'Harmattan, 1996, 276p.
30. PACT-ARIM, Recueil d'expériences du mouvement Pact-Arim, Paris, 1994, 122p.

31. Padioleau J.G., L'ordre social. Principes d'analyse sociologique, Paris, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 1986, 222p.
32. Padioleau J-G., L'ordre social. Principes d'analyse sociologique, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 1986, 222p.
33. Ragon M., Histoire de l'architecture et de l'urbanisme moderne, 3 tomes, Paris, Seuil, coll. Points Essais, 1991
34. Rémy J., Voye L., La ville : vers une nouvelle définition ?, Paris, L'Harmattan, 1992, 174p.
35. Roncayolo M., La ville et ses territoires, Paris, Gallimard, Folio Essais, 278p.
36. Rosanvallon P., La crise de l'Etat-Providence, Paris, Seuil, 1981, 192p.
37. Rosanvallon P., La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence, Paris, Seuil, 1995, 222p.
38. Sfez L., Critique de la décision, Presses de la FNSP, 4ème édition, 1992, 571p.
39. Weber M., La ville, (traduit par P. Fritsch), Paris, Aubier, 1982, 218p.
40. Weber M., Sociologie du droit, Paris, PUF, édition de 1986, 241p.

B- URBANISME – AMENAGEMENT : HISTOIRE, POLITIQUES PUBLIQUES ET POLITIQUES URBAINES

1. Ascher F., Métapolis ou l'avenir des villes, Paris, O. Jacob, 1995, 345p.
2. Auriac F., Brunet R. (ouvrage coordonné par), Espace, jeux et enjeux, Fondation Diderot, 1986
3. Bachmann C., Leguennec N., Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes, Paris, Albin Michel, 1996, 560p.
4. Bailly A.S., L'organisation urbaine. Théories et modèles, Paris, CRU, 1975, 272p.
5. Ballain R., Jacquier C., et alii, Sites urbains en mutations. Territoires et trajectoires, Paris, L'Harmattan, 1990, 206p.
6. Barthélémy A., Un avenir pour la ville face à la crise urbaine, éd. Esprit, 1995, 174p.
7. Benevolo L., Aux sources de l'urbanisme moderne, Paris, EHF, 1972, 196p.
8. Biarez S., Le pouvoir local, Paris, Economica, 1989, 309p.
9. Biarez S., Nevers J-Y. (textes réunis et présentés par), Gouvernement local et politiques urbaines, actes du colloque international Grenoble, 2-3 février 1993, Grenoble, CNRS-CERAT, 1993, 559p.
10. Blanchet D., Bonvalet C., 'Croissance démographique et marché du logement en France depuis 1954', *Population* n°6, novembre-décembre 1985, pp.911-935
11. Bonvalet C. (ss dir.), Logement, mobilité et populations urbaines, Cahiers du PIR-Villes, CNRS Editions, 1994, 139p.
12. Bonvalet C., Fribourg A-M., Stratégies résidentielles, INED-PCA, 1990
13. Bonvalet C., Merlin P., Transformations de la famille et habitat, Paris, INED, collection Travaux et documents, cahier n°120, 1988, 371p.
14. Bordessoule A., Guillemin P., Les collectivités locales et les problèmes de l'urbanisme et du logement, Paris, Sirey, 1956, 317p.
15. Boucher F., 'Les planificateurs et le logement (1942-1952)', in *Les cahiers de l'IHTP*, n°5, juin 1987.
16. Butler R., Noisette P., Le logement social en France 1815-1981. De la cité ouvrière au grand ensemble, La Découverte/ Maspéro, 1983, 200p.
17. Capitant R., 'Urbanisme', in L'encyclopédie juridique Dalloz. Droit administratif, 1959, Tome 2, p.1021
18. Carassus J., Economie de la filière construction, Paris, Presses de l'ENPC, 1987, 159p.
19. Castex J., Cohen J-L., Depaule J-C., Histoire urbaine. anthropologie de l'espace, Paris, 1995, 135p.
20. Castex J., Depaule J-C., Panerai P., Formes urbaines : de l'îlot à la barre, Paris, Dunod, 1977, 230p.
21. Chaline C., La dynamique urbaine, PUF, 1980, 206p.
22. Charre A., Art et urbanisme, Paris, PUF, Que-sais-je n°2089, 1983, 127p.
23. Choay F., L'urbanisme : utopies et réalités. Une anthologie, Paris, Seuil, 1965, 448p.
24. Claval P. Claval F., La logique des villes. Essai d'urbanologie, Litec, 1981, 633p.

25. Commissariat Général au Plan, Redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale, Rapport du groupe 'Evolution du travail social', Préparation du 11^e Plan, La Documentation française, 1993, 142p.
26. Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement, Rapport général sur le premier Plan de Modernisation et d'Equipement, novembre 1946-janvier 1947, 198p.
27. Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité, Rapports des commissions du 6^{ème} Plan 1971-1975, rapport 'Long terme', Paris, La Documentation Française, 1971
28. Dagnaud M., Le mythe de la qualité de la vie et la politique urbaine en France. Enquête sur l'idéologie urbaine de l'élite technocratique et politique (1945-1975), Paris, Mouton, 1978, 326p.
29. Damon J., Des hommes en trop. Essai sur le vagabondage et la mendicité, Paris, éd. de l'Aube, 1996, 134P.
30. Dreyfus J., La société du confort. Quel enjeu, quelles illusions ?, L'Harmattan, 1990, 163p.
31. Duby G. (ss. la dir.), Histoire de la France urbaine, Tome 5 : La ville aujourd'hui, Paris, Seuil, 1985, 668p.
32. Dupuis J-M., Tricard J. P., L'évaluation des politiques sociales transversales, La Documentation française, 1986, 180p.
33. Flamand J-P., Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France, Paris, La Découverte, 1989, 390p.
34. Gaudin J-P., Les nouvelles politiques urbaines, PUF, Que sais-je? n° 2839, 1993, 128p.
35. Gaudin J-P., Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales, Paris, PUF, 1989, 168p.
36. Genestier P. (ss. dir.), Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? pour qui ?, Paris, La Documentation française, 1996, 275p.
37. Grafmeyer Y., Joseph I., L'Ecole de Chicago : naissance de l'écologie urbaine, Ed. du Champ Urbain, 1979, 344p.
38. Grafmeyer Y., Sociologie urbaine, Paris, Nathan, 1994, 128p.
39. Jobert B., Muller P., L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes, Paris, PUF, 1987, 242p.
40. Kaes R., Vivre dans les grands ensembles, Paris, Editions Ouvrières, 1963, 341p.
41. Kopp A., Boucher F., Pauly D., L'architecture de la reconstruction en France 1945-1953, Paris, Editions du Moniteur, 1982, 188p.
42. Lacave M., 'La périodisation des politiques urbaines françaises : le point de vue d'un juriste', *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent* n° 5/1984, pp.47-58
43. Lepetit B., Pumain D., (ouvr. coord. par), Temporalités urbaines, Anthropos, Collection Villes, 1993, 316p.
44. Martin S., Novarina G., 'La coopération entre communes', *Annales de la recherche urbaine*, n°28, octobre 1985, pp.71-79
45. Mutations économiques et urbanisation. Cinq ans de recherche et d'expérimentation, Plan urbain, La Documentation française, 1993, 470p.
46. Novarina G., 'De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble (1965-1990)', in Biarez S., Nevers J-Y., 1993, pp.47-66
47. Novarina G., De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble 1960-1990, Grenoble, CIVIL, 1993, 212p.
48. Novarina G., Martin S., La décentralisation. Décentralisation et intercommunalité, Paris, ADELS - Syros Alternatives, 1988, 250p.
49. Piolle X., Les citadins et leur ville, Toulouse, Privat, 1979, 432p.
50. Preteceille E., Jeux, modèles et simulations. Critique des jeux urbains, Paris, Mouton, 1974, 208p.
51. Preteceille E., La production des grands ensembles, Paris-La Haye, Mouton, 1973, 170p.
52. Preteceille E., Mutations urbaines et politiques locales, (volume 1), Paris, CNRS-IRESO, 1988, 217p.
53. Prost A., 'La périodisation des politiques urbaines françaises depuis 1945 : le point de vue d'un historien', in *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent* n° 5/1984, pp.32-47
54. Randet P., Arrou-Vignod M., Lion R., Garin G., Muret J-P., Trente cinq ans d'urbanisme, Paris, CRU, 1981, 239p.

55. Reybaud L., Enquête sur la condition des ouvriers des fabriques du coton, de la soie, de la laine et du fer, Mémoires de l'académie des sciences Morales et Politiques, 2ème série, tomes X, XII, XIII ; 1859-1872
56. Rouso H., De Monnet à Massé. Enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers Plans (1946-1965), CNRS, 1986, 245p. 011
57. Sociologie urbaine et politique urbaine, *Recherche sociale* n°86, avril-juin 1983, 65p.
58. Topalov C., Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible, Paris, Presses de la FNSP, 1987, 437p.
59. Vanier M., De l'industrie au territoire, Habilitation à diriger des recherches, tome 1, 1997
60. Vassas P., La politique du logement en France 1945-1986. Bilan et perspectives, Rouen, 1986, 3ème cycle Droit privé, ss. Dir. P. Albertini
61. Vayssière B., Reconstruction et déconstruction : le hard-french ou l'architecture française des 30 glorieuses, Paris, Picard, 1988, 327p.
62. Voldman D., La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique, Paris, L'Harmattan, 1997, 487p.
63. Wachter S. (sous la dir.), Politiques publiques et territoires, Paris, L'Harmattan, 1989, 187p.

C- LOGEMENT ET HABITAT : REGLEMENTATION ET POLITIQUE DU LOGEMENT, LOGEMENT SPECIFIQUE ET DROIT AU LOGEMENT

1. Aballéa F., 'La question du logement dans la décennie quatre-vingt', in *Recherche sociale* n°114, avril-juin 1990, pp. 111-121
2. Aballéa F., 'La question du logement de 1945 à 1983 : l'Etat ou le marché', in *Recherche sociale* n°86, avril-juin 1983, pp. 14-32
3. ADEF, 40 ans de maîtrise d'ouvrage du logement social en France, Paris, Economica, 1986, 151p.
4. Ascher F. (coordonné par), Le logement en questions. L'habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuités et ruptures, Editions de l'Aube, coll. Essai, 1995, 324p.
5. Ballain R., Benguigui F., (ss. la dir.), Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs, La Documentation française, 1995, 438p.
6. Ballain R., Jacquier C., Politique française en faveur des mal-logés (1945-1985), Grenoble, Ministère de l'Equipement, 1987, 297p.
7. Ballain R., Jacquier C., Warin P., Fonctionnement du marché du logement : les apports des recherches et des études récentes, Grenoble, GETUR, 1988, 180p.
8. Ballain R., Jaillet M-C., 'Habitat et collectivités. Quelles politiques locales de l'habitat', *Territoires. La revue des acteurs locaux* n°347, avril 1994, pp.23-26.
9. Barbey G., L'habitation captive. Essai sur la spatialité du logement de masse, Lausanne, Georgi PPR éd., 1980, 136p.
10. Barou J., 'Du foyer pour migrants à la résidence sociale : utopie ou innovation ?', in *Hommes et migrations* n°1202, octobre 1996, pp.6-13
11. Béhar D., 'L'habitat : un enjeu de service public', in *Etudes foncières* n°71, juin 1996, pp.19-23
12. Boue R., Pilverdier J-P., Loger les plus défavorisés, Paris, Conseil national de l'habitat, La Documentation française, 1987, 85p.
13. Bourdieu P., Christin R., 'La construction du marché. Le champ administratif et la production de la 'politique du logement'', *Actes de la recherche en sciences sociales* n°81-82, mars 1990, pp. 65-85
14. Bourgeois Catherine, Le logement social : un enjeu local. Les mécanismes de gestion des organismes HLM, thèse de l'IEP de Paris, Paris, 1993
15. CERAU-SN, Les mal logés, Rapport de synthèse, Ministère de l'équipement et du logement, Direction de la construction, 1972, 36p.
16. CES, Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement, , rapport présenté par M. Lair, 1994, multipaginé

17. Conseil économique et social, Le problème du logement, PUF, 1953, 351p.
18. Conseil économique, La charte de l'habitat I, PUF, 1950, 229p.
19. Crivelli A., Bouret J., Les HLM. Statut administratif et juridique, activités immobilières, gestion des immeubles et accession à la propriété, Editions de l'Actualité Juridique, 1975, 599p.
20. Croizé J-C., '1954-1956 : les espoirs déçus des cités d'urgence', in *Urbanisme* n°287, mars-avril 1996, pp.56-59.
21. *Diagonal* n°89-90, mai-juillet 1991, dossier 'Hôtels meublés, un dossier bien garni', pp. 37-42 ; pp. 73-76
22. *Diagonal* n°91, septembre 1991, dossier 'Logement', pp.10-23
23. Direction de l'habitat et de la construction, Le logement en France : l'intervention de la puissance publique dans le domaine du logement, Paris, DHC, 1993, 108p.
24. Dresch M., Le financement du logement, Paris, Berger-Levrault, 1973, 285p.
25. Driant J-C., (textes réunis par), Habitat et ville. L'avenir en jeu, Paris, L'Harmattan, 1992, p.
26. Driant J-C., Les marchés locaux du logement. Savoir et comprendre pour agir. Guide des indicateurs et démarches d'analyse, Rapport final, Paris, Ministère de l'Equipement, 1995, 182p.
27. *Droit et ville* n°35, 1993, Un droit à la ville ?, colloque de Toulouse, 28-29 septembre 1992, 189p.
28. Dumas J., 'L'action publique et le logement des plus démunis : la loi Besson, ou le «retour d'Etat»', in *Les cahiers de l'habitat*, n°14, juillet 1991, pp.14-18
29. Duriez B., Chauvière M., La bataille des squatters et l'invention du droit au logement 1945-1955, Paris, CNRS, 1992, 259p.
30. Escande Varniol M-C., Le droit au logement, thèse de Droit, Toulouse I, 1990, 505p.
31. *Espaces et familles* n°23-24, Le sens des trajectoires. Bilan d'un programme de recherche sur l'habitat, CNAF, mai 1992, 151p.
32. *Espaces et sociétés* n°51, Logement urbain, Toulouse, Ed. Privat, 1987, 266p.
33. *Espaces et sociétés* n°52-53, Logiques de l'habitat, Paris, L'Harmattan, 1989, 264p.
34. Fourest A., 'Le rôle de l'Etat dans la politique d'attribution des logements HLM', in *Les cahiers de l'habitat* n°10, mars 1990, pp.19-21
35. Fribourg A-M., 'Evolution des politiques du logement depuis 1950', in Segaud M., Bonvalet C., Brun J., (ss. dir.), 1998 ; pp. 223-230.
36. Froger J., 'Le droit au logement et le mouvement associatif', in *Les Cahiers de l'ANAH*, n°72, Mars 1995, pp.9-10
37. Gaudray L., L'habitat à Varsovie. Un héritage et ses mutations, thèse de Géographie, sous la direction de A. Vant, Université J. Monnet Saint-Etienne, 1995, 471p.
38. Geindre F., Le logement, une priorité pour le 11ème Plan, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, janvier 1993 , 167p.
39. Gouillou A., Loi du 31 mai 1990, bilan 1992 présenté au CNH, DHC, décembre 1992
40. Gouillou A., Loi du 31 mai 1990, bilan 1993 présenté devant le CNH, DHC, juin 1994
41. Grémion C., 'Réservations : la loi du plus fort ?', in *Les cahiers de l'habitat* n°10, mars 1990, pp.22-26
42. Groux G., Lévy C., La possession ouvrière. Du taudis à la propriété (19ème-20ème siècle), Les Editions ouvrières, 1993, 247p.
43. Guerrand R-H., Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France (1850-1914), Paris, Quintette, 1987, 345p.
44. Guinchat P., Chaulet M-P., Gaillardot L., Il était une fois l'habitat. Chronique du logement social en France, éd. du Moniteur, 1981, 231p.
45. Houdeville L. (avec la collaboration de J-F. Dhuys), Pour une civilisation de l'habitat, Editions Ouvrières, 1969, 412p.
46. Hugot J., Lepeltier D., Code de la construction et de l'habitation commenté et annoté, Paris, Litec, édition de 1982, 1131p.
47. Institut d'Etudes Bancaires et Financières, Le logement et son financement en France et dans les principaux pays industrialisés. Aspects économiques, politiques et financiers, Paris, Berger-Levrault, 1992, 285p.

48. Jegouzo Y. (ss.dir.), Urbanisme, Paris, Dalloz, 1992, 1206p.
49. Keck J-L., Walet P., Les organismes HLM, Paris, Masson, 1989, 152p.
50. La réhabilitation de l'habitat social. Rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française, 1993, 425p.
51. Lacaze J-P., Les Français et leur logement. Eléments de socio-économie de l'habitat, Paris, Presses de l'ENPC, 1989, 250p.
52. Le Goascoz M-H., Madoré F., Marché du logement et stratégies résidentielles : une approche de géographie sociale, Paris, L'Harmattan, 1993, 176p.
53. Le Goff O., L'invention du confort. Naissance d'une forme sociale, Lyon, PUL, 1994, 215p.
54. Lefebvre B., Mouillart M., Occhipinti S., Politique du logement. 50 ans pour un échec, Paris, L'Harmattan, 1991, 337p.
55. Légé B., Le droit au logement en question. Dispositifs d'accès et insertion des familles, Syros Alternatives, 1991, 224p.
56. Lemée G., 'Evaluation des logements sociaux locatifs', in *Etudes foncières* n°72, septembre 1996, pp.10-13
57. *Les cahiers de l'habitat* n° 19 octobre 1992, Le logement dans l'économie, 64p.
58. *Les cahiers de l'habitat* n° 23 octobre 1994, La qualité de l'habitat, 79p.
59. *Les cahiers de l'Institut catholique de Lyon*, Loger ou habiter, Lyon, Actes du colloque du 24-26 mars 1988, multipaginé.
60. *Les cahiers du CR-DSU* n°1/1993, Le préfet, le maire, le directeur et le locataire. Les politiques de peuplement dans le parc locatif public, 48p.
61. *Les cahiers du CR-DSU* n°9/1995, Interventions publiques et chaînes du logement. Quelles continuités ?, 44p.
62. Les politiques du logement en faveur des populations défavorisées : recompositions institutionnelles et réorganisation du partenariat, GETUR/CIVIL/CNRS, 1992, 210p.
63. Lévy Jean-Pierre, Les contextes locaux de l'habitat en France, Thèse de Géographie, Université de Paris I, Novembre 1990, ss. dir. M. Rochefort, 314 p.
64. Levy-Vroelant C., Lelièvre E., La ville en mouvement : habitat et habitants, Paris, L'Harmattan, 1992, 357p.
65. Massu C., Droit au logement : mythe ou réalité, Paris, CNL, Editions Sociales, 1975, 142p.
66. Mathieu G., Peut-on loger les Français ?, Paris, Seuil, 1965, 128p.
67. Merlin P., La famille éclate, le logement s'adapte, Paris, Syros, 1990
68. Moulin M-F., Machines à dormir. Les foyers neufs de la Sonacotra, de l'ADEF et quelques autres, Paris, F. Maspéro, 1976, 108p.
69. Niol J., Approche quantitative et qualitative des besoins en logements et de la solvabilité de la demande, rapport au CES, 1993, 199p.
70. Offre foncière et politique urbaine, Les entretiens de l'habitat, Lyon 17-18 septembre 1987, 1987, 65p.
71. Olchanski C., Le logement des travailleurs français, Thèse pour le Doctorat en Droit, Paris, LGDJ, 1946, 201p.
72. Petrequin D. (rapport présenté par), Le bilan et les perspectives d'évolution du logement en France, Conseil Economique et Social, J. O. de la République française, 80p.
73. Petrequin D., Le logement des personnes à faibles ressources, Journal Officiel, Avis et rapports du CES n°11, 1986, 44p.
74. Peythieu J., Le financement de la construction de logements, Paris, Sirey, 1991, 290p.
75. Promouvoir le droit au logement. Contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990, METL, Secrétariat d'Etat au logement - DGUHC, Paris, La Documentation française, 1998, 458p.
76. Propositions pour l'habitat. Livre blanc de l'UNHLM, suppl. au n°44 de la revue HLM, 1975, 148p.
77. Quilliot R., Guerrand R-H., Cent ans d'habitat social. Une utopie réaliste, Paris, Albin Michel, 1989, 176p.
78. *Revue française de finances publiques* n°49-1995, Le financement public du logement
79. Rollinat R., Economie du logement : le logement dans l'économie capitaliste et dans les choix de

- l'Etat, Paris X Nanterre, 1975, 419p.
80. Rouquette R., Lipietz H., Droit du logement social, , Le Moniteur, 1991, 2vol. 342p. et 307p.
 81. Rubellin-Devichi J. (ss dir.), Droit du logement, droits au logement et stratégies familiales, Centre de droit de la famille, Lyon, PUL, 1988, 203p.
 82. Segaud M., Bonvalet C., Brun J., (ss. dir.), Logement et habitat. L'état des savoirs, La Découverte, Paris, 1998, 412p.
 83. Seigneur M., Le contrôle de l'Etat sur les organismes de logement social, Thèse de droit, Lille III, 1978
 84. Toubon J-C., Tanter A., 'Les grands ensembles et l'évolution de l'intervention publique', *Hommes et migrations* n°1147, octobre 1991, pp.6-18
 85. Tricart J-P., 'Genèse d'un dispositif d'assistance : les «cités de transit»', *Revue française de Sociologie*, vol. XVIII n°4, octobre-décembre 1977, pp.601-624.
 86. Vedel G., 'A la lumière de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel : le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales', *Pouvoirs locaux* n°7, décembre 1990, pp. 85-89
 87. Vervaeke Monique, Le fonctionnement du marché du logement et le peuplement résidentiel, Paris VII, 1988, NR, Sociologie, dir. B. Durand
 88. Vincent M., La formation du prix du logement, Paris, Economisa, 1986, 221p.

D- PAUVRETE, PRECARITE ET ACTION SOCIALE

1. Anderson N., Schwartz O., Le hobo. Sociologie du sans-abri (suivi de L'empirisme irréductible), Paris, Nathan, édition de 1993, 319p.
2. Barou J., La place du pauvre. Histoire et géographie sociales de l'habitat HLM, Paris, L'Harmattan, 1992, 135p.
3. Bertaux R., Pauvres et marginaux dans la société française. Quelques figures historiques des rapports entre les pauvres, les marginaux et la société française, Paris, L'Harmattan, 1996, 379p.
4. Bourdieu P., La misère du monde, Paris, Seuil, 1993
5. Castel R., Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Paris, Fayard, 1995, 490p.
6. Chabrier S., '17% des familles ont moins que le SMIC', *Points d'appui pour l'économie Rhône-Alpes*, n°35- octobre 1985, pp.24-25
7. *Esprit* n° hors série, L'extrême pauvreté et le RMI. Les nouvelles solidarités, 1989, 72p.
8. Ferrand-Bechman D. (ss. direction), Pauvres et mal-logés, les enjeux de l'habitat, Paris, L'Harmattan, 1990, 180p.
9. Godinot X., 'La pauvreté : une réalité statistique', *Points d'appui pour l'économie Rhône-Alpes*, n°35- octobre 1985, pp.31-36.
10. Godinot X., Specklin C., Trolle MD., Grande pauvreté, précarité financière et compléments de ressources dans le département du Rhône. Essais d'évaluation, Conseil Général du Rhône, IRF-ATD Quart-Monde, 1987, 234p.
11. Husson M-P., 'Pauvreté et habitat : développement des situations de précarité en France', *Economie et Humanisme*, n°299, janvier-février 1988, pp.38-45
12. *Informations sociales* n°39, 1994, La commande sociale, CNAF, 116p.
13. INSEE, Pauvreté et accès au logement dans le Grand Lyon. Une enquête pilote, *Les dossiers INSEE Rhône-Alpes* n°109, février 1996, 132p
14. Labbens J., Sociologie de la pauvreté. Le Tiers-Monde et le Quart-Monde, Paris, 1978, 312p.
15. Laé J-F., Madet A., Murard N., 'Du regard à la parole. Ethnographie de la pauvreté : un retour en arrière (1980-1993)', in *Géographes associés* n°14-15, 1er semestre 1994, pp.137-145
16. Martinon O., 'Pauvreté et logement', *Points d'appui pour l'économie Rhône-Alpes* n°41, pp.30-31
17. Pitois M-L., 'Pauvreté, précarité et logement', *Projet* n° 211, mai-juin 1988, pp.85-91
18. Sansot P., Les gens de peu, PUF, 1992

19. Specklin C., 'La paupérisation s'aggrave', *Points d'appui pour l'économie Rhône-Alpes* n°41, décembre 1986, pp.26-29
20. Stoléru L., Vaincre la pauvreté dans les pays riches, Paris, Flammarion, 1979, 319p.
21. Tricart J-P., Précarité et pauvreté : le logement social dans le contexte d'une crise durable, Paris, UNFOHLM, 1981, 53p.
22. Verdès-Leroux J., Le travail social, Ed. de Minuit, 1978, 273p.
23. Wrésinski J., Grande pauvreté et précarité économique et sociale, rapport présenté au CES, Paris, Journal officiel, 1987, 104p.

E- DIVISION SOCIALE DE L'ESPACE URBAIN : EXCLUSIONS, SEGREGATIONS ET POLITIQUE DE LA VILLE

1. Abramo P., 'La régulation et le régime urbains : la structure urbaine, sa reproduction et le capital', in *Futur antérieur* n°30-31-32, 1995/4, pp.99-125
2. Autès M., Duprez D., Lamarche C., Genèse des inadaptations. Le cas des restructurations urbaines, Paris, PUF, 1986
3. Ballain R., Jeantet A., Maglione J., Production et transformation de l'habitat insalubre, GETUR, Direction de la Construction, 1974, 3 tomes, tome 2, 204p.
4. Barel Y., La marginalité sociale, Paris, PUF, 1982, 250p.
5. Baschwitz J., La lutte contre l'insalubrité, Paris, La Documentation française, *Notes et études documentaires* n°4051, 1974, 31p.
6. Bassand M., Métropolisation et inégalités sociales, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1997, 245p.
7. Blanc C., Pour un Etat stratège garant de l'intérêt général, (Rapport de la Commission 'Etat, administrations et services publics de l'an 2000' présidée par), La Documentation française, 1993, 135p.
8. Blary R., Kobo P-C, Yapi-Diahou A., Gestion des quartiers précaires : à la recherche d'alternatives d'aménagement pour les exclus de la ville, Paris, Economica, 1995, 339p.
9. Brunet B., 'La politique de la ville', in *Droit et société* n°23-24, 1993, pp.117-141
10. Brunet B., «La politique de la ville», in *Droit et Société*, n° 23-24, 1993, pp.117-141
11. Carrez G., Loi d'orientation pour la ville. Diversité de l'habitat. Bilan et propositions pour les grandes agglomérations, Paris, Ministère du logement, 1994, 22p. + annexes
12. Chamboredon J-C., Lemaire M., 'Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement', in *Revue française de Sociologie*, XI, 1970, pp. 3-33
13. Chevalier G., 'De la ville en politique', in *Droit et société* n°25, 1993, pp.415-434
14. Chevalier J., Peyon J-P., Au centre des villes. dynamiques et recompositions, CNRS, 1994, 263p.
15. Chombart de Lauwe P.H. et al., Famille et habitation, Paris, CNRS, Tome1: Sciences humaines et conceptions de l'habitation, 1959, 214p.; Tome2: Un essai d'observation expérimentale, 1960, 364p
16. Clavel Gilbert, La question de l'exclusion sociale. le cas des cités de transit, Thèse de Sociologie, Lyon II, 1979
17. Clerc P., Grands ensembles et banlieues nouvelles. Enquête démographique et psycho-sociologique, Paris, PUF, 1967, 471p.
18. Coing H., Rénovation urbaine et changement social, Paris, Ed. Ouvrières, 1966, 295p.
19. Collectif français de géographie sociale et urbaine, De la géographie urbaine à la géographie sociale. Sens et non-sens de l'espace, Paris, 1984, 262p.
20. Crozet Y., 'Les Minguettes ou l'analyse de la rationalité des choix en matière d'urbanisme', in *Sociologie du travail* n°3-87, pp.267-288
21. Delarue J. M., Banlieues en difficultés. La relégation, Paris, Syros Alternatives, 1991, 224p.
22. Deschamps E., Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997), thèse de Droit public, Université Lyon II, 1997, 478p.
23. Donzelot J., Estebe P., L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville, Editions Esprit, 1994, 238p.

24. Donzelot J., Jaillet M-C.(animation), Les zones urbaines défavorisées, leurs diagnostics, les politiques en leur direction, et la question de la justice sociale en Europe et en Amérique du nord, (volume 5 : Canada, Etats-Unis, France), Paris, Séminaire international Plan Urbain-CDSM-OTAN, 1996, 193p.
25. Dubet F., Lapeyronnie D., Les quartiers d'exil, Paris, Seuil, 1992, 245p.
26. Espaces populations sociétés n° 1-1986, Logement et différenciations sociales dans les villes européennes, 1986, pp. 12-136
27. FNAU, Les territoires de l'exclusion, Paris, FNAU, 1991, multipaginé.
28. Forêt C., La Saulaie ou l'équilibre en sursis : captivité et Interculturalité dans un quartier populaire, Bron, ARIESE, 1983, 100 p.
29. Galissot R., Moulin B., (ss. dir.), Les quartiers de la ségrégation. Tiers monde ou Quart monde ?, Karthala, 1995, 323p.
30. Gaudin J-P., 'La ségrégation et la recherche urbaine. chassés-croisés entre chercheurs et décideurs', in *Annales de la recherche urbaine* n°64/1994, pp.28-33
31. Geindre F., Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique, (rapport du groupe «Villes» présidé par), Paris, Le Moniteur- La Documentation française, 1993, 238p.
32. Géographie sociale n°11, Dynamiques urbaines, Actes du colloque du Mans 20-21 avril 1989, Centre de publication de l'Université de Caen, 1991, 455p.
33. Girard C., Laé J-F., Ruiz H-N., 'L'autopromotion du logement pauvre en France', in *Les annales de la recherche urbaine* n°25, 1985, pp.54-60
34. Goffman E., Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus, (traduit par L. et C. Laine), Paris, éditions de Minuit, 1968, 452p.
35. Goffman E., Stigmate : les usages sociaux des handicaps, (traduit par A. Kihm), Paris, éd. Minuit, 1996, 175p.
36. Gourdon J-L., Perrin E., Tarrus A., (ss. dir.), Ville, espace et valeur, Paris, Plan Urbain - L'Harmattan, 1995, 582p.
37. Granelle J-J., Evolution du prix des terrains à bâtir de 1965 à 1975 dans quelques agglomérations françaises, Paris, FNPC, 1976, 94p.
38. Habitat et marginalité, Colloque de Marly, 26-27 octobre 1976, Paris, CRU, 1977, 164p.
39. Haumont N. (éd.), La ville : agrégation et ségrégation sociales, Paris, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, 1996, 219p.
40. Ion J., Le travail social à l'épreuve du territoire, Toulouse, Privat, 1990, 174p.
41. Jacquier C., 'Le développement social urbain. Lutte contre l'exclusion urbaine ou nouvelle ruse technocratique', *Les Temps Modernes* n°545-546, décembre 1991-janvier 1992, pp. 164-179
42. Jacquier C., Voyage dans dix quartiers européens en crise, Paris, L'Harmattan, 1991, 127p.
43. Jaillet M-C., 'La territorialisation des politiques de lutte contre l'exclusion', in *Géographes associés* n° 14-15, 1994, pp.63-65
44. Jaillet M-C., 'Sous la technopole... l'exclusion ? ' in Les villes européennes de tradition industrielle. Mutations économiques et politiques urbaines, Lille, Presses universitaires, 1994, 287p. pp.275-287
45. Jaillet M-C., Roman J., Estebe P., Béhar D., Evaluation de la politique de la ville, volume 2 : Les enjeux de l'action, Paris, DIV, 1993, 159p.
46. Kauffmann J.-C., Messu M., Obsolescences. Etudes sur le processus de rejet de certains quartiers, LARES, Rennes, 1983, 318p.
47. Kelsen H., Théorie générale des normes, PUF, 1996, 606p.
48. La ségrégation dans la ville, *Les cahiers de l'Institut des sciences de la famille*011, Université catholique de Lyon, 1990, 91p.
49. Labasse J., L'organisation de l'espace. Eléments de géographie volontaire, Paris, Hermann, 1966, 605p.
50. Laé J-F., Entre le faubourg et le HLM : l'éclipse du pauvre, Paris, DRI, 1991, 201p.
51. Laé J-F., Murard N., (textes préparés et présentés par), Mémoire des lieux : une histoire des taudis, Dossier des séminaires *Techniques Territoires et Sociétés* n°5-6, décembre 1988, DRI-GRASS, 230p.
52. Laé J-F., Murard N., L'argent des pauvres. La vie quotidienne en cité de transit, Paris, Seuil, 1985, 213p.

53. Lallaoui M., Du bidonville au HLM, Paris, Syros, 1993, 135p.
54. Lamarque G., L'exclusion, PUF, Que-sais-je ? n°3017, 1995, 128p.
55. Lefebvre H., Le droit à la ville, (suivi de Espace et politique), Ed. Anthropos, 1968 et 1972, 281p.
56. Lenoir R., Les exclus, un français sur dix, Paris, Seuil, 1974, 169p.
57. *Les cahiers de l'habitat* n° 17, avril 1992, Domiciles provisoires
58. Les hommes, leurs espaces et leurs aspirations. Hommage à P.H. Chombart de Lauwe, Association de recherche coopérative internationale, L'Harmattan, 1994, 479p.
59. Lévy J-P., Centres-villes en mutations, éd. CNRS, 1987, 257p.
60. Malignac G., 'Le logement des faibles : évincement progressif et formation d'un sous-prolétariat', in *Population*, n°2/1957, pp.237-260
61. Martin H.-P., 'Les cités dites de Bon Départ', *Terres et pierres* n°22-23, 1952. pp. 26-27.
62. Mission régionale d'information sur l'exclusion, Dossier annuel 1996, Lyon, 187p.
63. Mission régionale d'information sur l'exclusion, Faire progresser le droit d'habiter en Rhône-Alpes, Lyon, novembre 1994, 137p.+ annexes
64. Nasse P., Strohl H., Xiberras X., Exclus et exclusion : connaître les populations, comprendre les processus, La Documentation française, 1992, 224p.
65. Oheix G., Contre la pauvreté et la précarité : 60 propositions, 1981, 140p.
66. Paugam S. (ss. dir.), L'exclusion. l'état des savoirs, Paris, La Découverte, 1996, 583p.
67. Paugam S., 'L'habitat socialement disqualifié' in Ascher F. (coord.), 1995.
68. Paugam S., La société française et ses pauvres. L'expérience du RMI, Paris, PUF, 1995, 314p.
69. PCH, Espace et modes de vie, Paris, PCH-MRU, 1984, 191p. (Actes du colloque de Dourdan, Juin 1982)
70. Perrot M., 'Les ouvriers, l'habitat et la ville au XIXème siècle', in La question du logement et le mouvement ouvrier français, Paris, Editions de la Villette, 1981, 244p.
71. Pétonnet C., On est tous dans le brouillard. Ethnologie des banlieues, Ed. Galilée, 1985, 330p.
72. Pinçon M., Pinçon-Charlot M. (avec la coll. de Rendu P.), La conquête de l'ouest. Grandes familles, affaires et commerce de luxe à Paris, Paris, CSU-IRESO, 1991, 290p.
73. Pinçon M., Pinçon-Charlot M., Dans les beaux quartiers, Paris, Seuil, 1989, 258p.
74. Preteceille E., 'Ségrégations urbaines', *Sociétés contemporaines* n° 22-23, 1995, pp.514
75. Preteceille E., La ségrégation sociale dans les grandes villes, Problèmes politiques et sociaux n°684, juillet 1992, La Documentation française, 61p.
76. Preteceille E., Tabard N., 'Ségrégation sociale et valeur des logements', *L'observateur de l'immobilier*, n° 23-24, mai 1993, pp. 24-39
77. Rhein C., 'La ségrégation et ses mesures', in La ségrégation dans la ville, 1994
78. Rhein C., Brun J., et alii, La ségrégation dans la ville, Paris, L'Harmattan, 1994, 263p.
79. Roncayolo M., 'La division sociale de l'espace : méthode et procédés d'analyse', *Bulletin de l'association des géographes français* n°395-396, 1972
80. Rudder V. de, 'L'exclusion n'est pas le ghetto. Les immigrés dans les HLM', in *Projet* n°171-172/1983, pp.80-91
81. Sauvy A., 'Le logement des faibles : nouvelles données sur l'élimination du prolétariat', in *Population* n°4/1957, pp.585-604
82. Séchet R., Espaces et pauvretés. La géographie interrogée, L'Harmattan, 1996, 213p
83. Simbille J., 'La politique de la ville : fruit et ferment du renouveau du service public', in *Sciences de la société* n°31, février 1994, pp.139-153
84. Tabard N., Reproduction socio-économique du territoire. Typologie des quartiers et communes selon la profession et l'activité économique de leurs habitants, INSEE, 1993, 203p.
85. Un habitat pour tous, dossier d'*Economie et Humanisme* n°299, janvier-février 1988, pp.7-58
86. *Urbanisme* hors-série n°1, février 1993
87. Vant A. (sous la responsabilité de), Marginalité sociale, marginalité spatiale, éditions du CNRS, Lyon, 1986, 265p.
88. Vant A., 'A propos de l'impact du spatial sur le social', in Auriac F. et Brunet R., 1986, pp.99-111
89. Verret M., (avec la collaboration de Creusen J.), L'espace ouvrier, Paris, L'Harmattan, Collection

- Logiques sociales, édition de 1995, 261p.
90. Vervaeke M., 'Relégation territoriale et aspiration à la mobilité résidentielle', *Sociétés contemporaines* n°5, mars 1991, pp. 117-133
 91. Vervaeke M., Darris G., Ballain R., Lefebvre B., Trajectoires d'exclusion des quartiers revalorisés, CERUR-CETUR-CLERSE, Paris, Ministère de l'Équipement, 1992, 162p.
 92. Wirth L., Le ghetto, Grenoble, PUG, Collection Champ urbain, 1928, traduction de P-J. Rojzman, 1980, 309p.
 93. Xibberas M., Les théories de l'exclusion. Pour une construction de l'imaginaire de la déviance, Paris, Méridiens Klincksiek, 1993

F- LYON ET SON AGGLOMERATION

F-1. APPROCHES HISTORIQUES

1. Amoretti H., Lyon capitale 1940-1944, Paris, Ed. France-Empire, 1964, 418p.
2. Aulas B., Vie et mort des lyonnais en guerre 1939-1945, Roanne, Horvath, 1974, 281p.
3. Bayard F., Cayez P., (ss. dir.), Histoire de Lyon, des origines à nos jours, tome 2 : Du 16ème siècle à nos jours, Lyon, Editions Horvath, 1990, 479 p.
4. Berthet C., Contribution à une histoire du logement social en France au 20ème siècle, L'Harmattan, 1997, 336p.
5. Bienfait J., 'La population de Lyon à travers un quart de siècle de recensements douteux, 1911-1936', in *Revue de géographie de Lyon*, volume 1-2/1968, pp.63-132
6. Bonneville M., 'La politique urbaine dans la région lyonnaise de 1945 à 1982', in *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent* n° 5/1984, pp.82-92
7. Carteron B. (ss. dir.), Histoire du Conseil Général du Rhône de la libération à la décentralisation (1945-1982), Lyon, Conseil Général du Rhône, 1991
8. Cayez P., 'Les lentes transformations sociales', in Bayard F., Cayez P., (ss. dir.), 1990 ; pp. 263-280.
9. Cayez P., 'Les mutations économiques et sociales', in Bayard F., Cayez P., (ss. dir.), 1990, pp. 321-350
10. Cayez P., 'Les petits logements dans les grandes villes', in *Le mouvement social*, n°137, Octobre-Décembre 1986, pp.29-53
11. Chatelain A., 'De l'histoire sociale à la géographie sociale : les horizons d'une géohistoire sociale de la bourgeoisie lyonnaise', *Etudes rhodaniennes*, volume 25 n°1/1950, pp.90-98
12. Delfante C., Dally-Martin A., Cent ans d'urbanisme à Lyon, Editions LUGD, 1994, 233p.
13. Dumolard P., 'Croissance et réorganisation de l'ensemble urbain lyonnais', in *Revue de géographie de Lyon* 1981/vol.56 n°1
14. Durand J-D., Comte B., Delpal B., Ladous R., Prudhomme C., (ss. dir.), Cent ans de catholicisme social à Lyon et en Rhône-Alpes, Paris, Les éditions ouvrières, collection Eglises/Sociétés, 1992, 566p.
15. Bruyère G., Chiron N., Dureau J. M. (catalogue édité par), Forma Urbis. Les plans généraux de Lyon 16ème - 20ème siècle, Exposition Lyon, Palais Saint-Jean, 21 novembre 1997 - 22 mars 1998, Lyon, Archives Municipales de Lyon, 1997, 249p.
16. Garrier G., 'Economie et société lyonnaises de 1815 aux années 1880' ; in Latreille A. (sous la direction de), 1975, pp. 315-334
17. Garrier G., 'L'avènement d'une métropole industrielle', in Latreille A., 1975, pp.389-407
18. Kleinclausz A., Histoire de Lyon, tome III, de 1814 à 1940, Lyon, 1952, 346 p.
19. Latreille A. (sous la direction de), Histoire de Lyon et du lyonnais, Toulouse, Privat, 1975, 511 p.
20. Lyon et l'Europe. Hommes et sociétés, Mélanges offerts à Richard Gascon, Université Lyon II, Centre Pierre-Léon, Presses universitaires de Lyon, 1980, Tome2, 372p.
21. Monfalcon J-B., Histoire monumentale de la ville de Lyon, tome VI, Lyon, Paris, Firmin-Didot, 1866 et 1869

22. Pelletier A. (ss. dir.), Grande encyclopédie de Lyon et des communes du Rhône, tome 2 : Lyon et l'Est lyonnais, Roanne, Editions Horvath, 1981, 575p.
23. Pinol J-L., Espace social et espace politique. Lyon à l'époque du front populaire, Lyon, PUL, 1980, 214p
24. Pinol J-L., Les mobilités de la grande ville. Lyon fin 19ème - début 20ème siècle, Paris, Presses de la FNSP, 1991, 431p.

F-2. AMENAGEMENT URBAIN ET URBANISME

1. Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon, Grand Lyon - Programme local de l'habitat. Diagnostic - Programme d'actions, décembre 1994.
2. Agence d'urbanisme- Ville de Lyon, Programme Habitat Ville de Lyon. Le logement locatif social à Lyon 1982-1987, janvier 1989, 148p.
3. AGURCO, Le logement dans l'agglomération lyonnaise. Repères et tendances, 1995,
4. Authier J-Y., La vie des lieux. Un quartier du vieux Lyon au fil du temps, Lyon, PUL, 1993, 268p.
5. Ballain R., Bonneville M., Jacquier C., L'habitat des trente glorieuses : la gestion des patrimoines urbains, Grenoble, PRASSH, CNRS, 1989, 182p.
6. Bonnet J., Lyon et son agglomération, Paris, La Documentation française, *Notes documentaires* n°4207-4208-4209, 1975, coll. Les villes françaises, 132p.
7. Bonneville M., 'L'agglomération lyonnaise à travers le dernier recensement INSEE (février-mars 1975), in *Revue de géographie de Lyon*, volume 51, n°1/1976, pp. 87-96
8. Bonneville M., 'Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise : essai d'évaluation pour la période 1968-1982', *Revue de géographie de Lyon*, 1982/2, pp.93115
9. Bonneville M., 'Politiques et pratiques d'intervention publique dans les vieux quartiers de Grenoble, Lyon et Saint-Etienne', *Revue de géographie de Lyon*, vol. 60 n°3, 1985, pp.259-293
10. Bonneville M., 'Processus de métropolisation et dynamiques de recomposition territoriale dans l'agglomération lyonnaise', in Métropoles en déséquilibre, Actes du colloque de Lyon, 22-23 novembre 1990, Paris, Economica, 1993, 617p., pp.322-343
11. Bonneville M., Croissance urbaine et changement social. Le cas de Villeurbanne dans l'agglomération lyonnaise, thèse d'Etat de Géographie, Université Lyon II, 1979, 981p.
12. Bonneville M., Lyon. Métropole régionale ou euro-cité ?, Paris, Anthropos, 1997, 200p.
13. Bonneville M., Naissance et métamorphose d'une banlieue ouvrière : Villeurbanne. Processus et formes d'urbanisation, Lyon, PUL, 1978, 287p.
14. Brachet O., 'Il y a onze ans la commission permanente d'habitat social', *Les cahiers du CR-DSU* n°2 mars 1994, pp.31-35
15. Bullion G., Rigaud A., La planification de l'habitat en France. Du mythe à la réalité, Thèse de 3è cycle, Lyon II, 1983, 353p.
16. Bureau d'hygiène, Baraques de Gerland. Dossier général préparatoire de la procédure de réduction des campements insalubres. Action administrative, 1936, AML cote 1129 WP 011
17. C.A.E.E.R.L., Lyon et sa région. Analyse et enquêtes pour l'aménagement du territoire, Lyon, Bosc Frères, 1955, 300p.
18. CECIM, Les besoins en logement dans l'agglomération lyonnaise 1971-1976, Economie et Humanisme, 1971
19. Chazalotte A., Monjon C., Habitat des immigrés à Lyon, GSU, 1979, multipaginé.
20. Cherasse J-C., Milieu de vie quotidien et perception de l'espace, Thèse de 3è cycle, Lyon II,
21. Courbin M., 'Les foyers sans gaz ni électricité dans la ville de Lyon', *Etudes rhodaniennes*, volume 25, n°1/1950, pp.157-168.
22. CREPAH Centre Est, L'habitat, un défi pour Rhône-Alpes. Livre blanc de l'habitat en Rhône-Alpes, Lyon, 1991, 224p.
23. CREPAH, Economie et Humanisme, Qualification de l'espace à habiter à partir d'une analyse de l'habitat spécifique. Observation d'une démarche à la fois régulatrice de l'offre de logements et adaptée aux pratiques économiques des usagers, MELATT, 1986, 160p.

24. CREPAH-Lyon, L'habitat des familles nombreuses ayant des difficultés d'insertion sociale : éléments d'un cahier des charges, COURLY-Secretariat d'Etat à la famille, 1984, 65p.
25. Flachet M., Ilots insalubres. Rapport et conclusions, présenté par M. Flachet, chef de l'équipe de prospection, Juillet 1947, Archives Municipales de Lyon, Dossier Flachet cote 524 WP
26. Forêt C., Aspects de la dynamique urbaine : le quartier de la Saulaie à Oullins, TER en Géographie, ss. dir. J. Pelletier et A. Vant, Lyon II, 1981, 227p.
27. Fourest A., Le logement social dans l'agglomération lyonnaise. Evaluation et perspectives, COURLY-DDE, juillet 1988, 26 p.
28. Grafmeyer Y., Authier J-Y., Bensoussan B., Bonniel D., Gilbert F., Nouveaux enjeux urbains : recomposition sociale et qualification résidentielle. Le cas de l'agglomération lyonnaise, Plan Urbain, IRESE-Lyon II, Bron, 1986, 110p.
29. Grafmeyer Y., Habiter Lyon, Lyon, PUL, 1991, 220p.
30. GRAPE, La pratique des OPAH dans l'agglomération lyonnaise. Bilan, analyse des opérations, Communauté urbaine de Lyon, juillet 1991, 61p.
31. Husson M-P., Bilan des OPAH sur cinq sites de l'agglomération lyonnaise. Etude des effets socio-économiques, Anah-Economie et Humanisme, mars 1987, 150 p.
32. Isaac P., Le problème de l'habitation urbaine en France. Etude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement, thèse de Droit, Université de Lyon, Lyon, Imprimerie du Salut Public, 1943, 270p.
33. Latreille A., 'Une réalisation moderne de la charité lyonnaise : le Foyer Notre Dame des sans-abri', in Lyon et l'Europe. Hommes et sociétés, 1980, pp.33-42.
34. Les cahiers du CR-DSU, n°2 mars 1994, Repères pour aujourd'hui. 20 ans de DSU dans l'agglomération lyonnaise, , 48p.
35. Lojkine J., Orlic F., Skoda C., La politique urbaine dans la région lyonnaise (1945-1972), Paris , Mouton, 1974, 373p.
36. Martin E., Le casier sanitaire des maisons. Son importance dans la lutte contre la tuberculose et le cancer. Etude d'un projet pour la ville de Lyon, Malone Editeur, Lyon-Paris, 1911, 132p.
37. Michaud P., Les travailleurs immigrés de la région Rhône-Alpes et leurs conditions d'habitat, thèse de 3ème cycle, sous la direction de M. Pelletier, Lyon II, 1975, 259p.
38. Ministère de la construction- Direction départementale du Rhône, Insee-Direction régionale de Lyon, Le problème du logement dans l'agglomération lyonnaise, 1958, 23p.
39. Monjon C., Voisin B., 'Familles nombreuses, Lyon prend l'initiative', in *Urbanisme* n°216, 1986, pp.66-68
40. Pitance M-M., La crise de la construction d'habitation à Lyon, thèse présentée à la Faculté de Droit de l'université de Lyon, Villeurbanne, Imprimerie Arnaud, 1944, 260p.
41. Pradel L. (avec la coll. de R. Moreau), Mon Lyon superbe, Solar Editeur, Paris, 1976, 190p.
42. Raineri P., La mise en oeuvre de la loi Besson dans l'agglomération lyonnaise. De la territorialisation d'un nouveau mode de gestion du logement social, (ss. la dir. de M. Bonneville), Institut d'urbanisme de Lyon, 1993, 169p. + annexes.
43. Rosier A., La crise du logement ouvrier. Le problème de l'habitation à bon marché en particulier dans le département du Rhône et à Lyon, Lyon, Imprimerie Bosc Frères et Riou, 1928, 544p.
44. Rouge M., Saglio J., Construire la ville et gérer les solidarités? Le logement des immigrés dans la région lyonnaise, MIRE/Ministère de la justice, février 1989, 87p.
45. *Urbanisme* n°85, 1964, Lyon et sa région

F-3. LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS - DROIT AU LOGEMENT

1. AGURCO, Relogement à la carte pour familles en difficulté dans l'agglomération lyonnaise, mai 1988, 39 p.
2. Ailloud D., Labrosse J-M., 'L'accessibilité au logement de la population étrangère dans l'agglomération lyonnaise', *Hérodote* n°43/4ème trimestre 1986, pp.140-152

3. ALPIL, Du labyrinthe à la spirale : les difficultés de logement dans l'agglomération lyonnaise, Lyon, ALPIL, 1997, 160p.
4. Antenne sociale, Le logement social dans l'agglomération lyonnaise, Lyon, Dossier de l'Antenne sociale, octobre 1993
5. Brachet O., Mayere A., Détruire les ensembles récents : l'opération Olivier de Serres à Villeurbanne, Lyon, Economie et Humanisme, 1983, 247p.
6. COURLY-Ministère de l'urbanisme et du logement, Second programme d'action foncière (1983-1987), décembre 1982, 53p.
7. FNARS-Rhône-Alpes, Le droit au logement, des stratégies pour l'action, FNARS-Rhône-Alpes, avril 1992
8. Gachet A., Richoilley G., Etude sur les meublés et garnis dans le 3ème et 7ème arrondissements de Lyon, Lyon, Alpil, 1984, 15p.
9. Morain M. (avec la coll. de Mouhaddab A.), Evaluation des conditions d'accueil des ménages défavorisés dans le parc HLM, CREPAH, 1994, 33p.
10. Préfecture du Rhône - Conseil Général du Rhône, Le Fonds de solidarité pour le logement, Rapport d'activité 1994, 30p.

REVUES ET JOURNAUX

1. Bâtiment Rhône-Alpes
2. L'Arche (bulletin du Foyer NDSA)
3. Le Monde
4. Le Progrès
5. Les annales de la recherche urbaine
6. Les cahiers du CSTB
7. Métropolis
8. Recherche sociale
9. Recherches contemporaines
10. Recherches et prévisions
11. Regards sur l'actualité
12. Revue d'économie régionale et urbaine
13. Revue française de Sociologie
14. Terres et pierres (bulletin du Mouvement PACT)
15. Urbanisme

ARCHIVES

-

Archives départementales du Rhône : versements 248 W, 1266 W.

-

Archives municipales de Lyon :

- ◆

versements 524 WP, 969 WP, 1046 WP, 1127 WP.

- ◆

planches cartographiques : 1 S13, 1 S16, 1 S18, 2 S252, 2 S348, 2 S525.

- Archives municipales de Villeurbanne : registre des délibérations du conseil municipal, dossiers non répertoriés relatifs à la construction, à l'habitat et à l'urbanisme.
-

Archives du PACT-ARIM du Rhône : délibérations du conseil d'administration.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Types courants de bâtiments provisoires et des catégories d'HBM et d'HLM qui peuvent leur être assimilées

Tableau des types courants de bâtiments provisoires et des catégories d'HBM qui peuvent leur être assimilées :

Types d'abris provisoires	Confort	Caractéristiques de la construction	Types d'HBM assimilables
517-15	WC ind. Eau Electricité et éventuellement gaz	Toit d'ardoises ou tuiles	Type 5
517-15	Confort moindre	Toit carton bitumé ou matière assimilable	Type 5
534-10	WC ind. Eau Electricité et éventuellement gaz	Idem	Type 4
534-10	Confort moindre	Idem	Type 4
527-14	WC ind. Eau Electricité et éventuellement gaz	Idem	Type 5011
527-14	Confort moindre	Idem	Type 5
525-12	WC ind. Eau Electricité et éventuellement gaz	Toit carton ou fibrociment ou matière assimilable	Type 5
525-12	Confort moindre	Idem	Type 5
217-25	Confort réduit	Couverture lourde	Type 1
74	WC ind. Eau Electricité et éventuellement gaz	Couverture tuiles, ossature bois, remplissage en dur	Type 4
74	Confort moindre	Idem	Type 4

Source : Modalités d'application de l'article 50 de la loi du 08 août 1947 relatif au nouveau régime des bâtiments provisoires, annexe n°3, J.O., 18 août 1948, p.8116

Tableau des types courants de bâtiments provisoires (édifiés par l'Etat) et des catégories d'HLM auxquels ils peuvent être assimilés :

Types de bâtiments provisoires	Confort	Caractéristiques de la construction	Types d'HLM assimilables
517-15	WC ind. Eau Electricité et éventuellement gaz	Comporte deux logements. Double panneaux en bois. Trois pièces pples. Bûcher, buanderie Toit d'ardoises ou de tuiles	5
534-10	Idem		3bis

		Comporte deux pièces+cuisine. Double panneaux en bois. Bûcher, buanderie. Toit carton bitumé ou matière assimilable	
527-14	Ibid.	Comporte deux logements. Double panneaux en bois. Trois pièces pples. Bûcher, buanderie Toit fibro-ciment	5
525-12	Ibid.	Comporte cinq pièces. Double panneaux en bois. Toit fibro-ciment ou matière assimilable	5
UL	Ibid.	Bois 7.31*7.31 Toit ardoise ou tôles.	4
12-17	Ibid.	Bois 6.28*9.52 Toit tuile ou fibro	5
37-9	Ibid.	Bois 4.00*9.00 Toit tuiles	3
37-12	Ibid.	Bois 4.00*12.00 Toit tuiles	4
SMCB 17-4	Ibid.	Bois 6.20*10.30 Toit tuiles	5
35	Ibid.	Bois 6.20*8.40 Bûcher . toit tuiles	5
38-05	Ibid.	Bois 4.10*9.37 Toit tuiles	2
F. P. C.	Ibid.	Bois 6.10*14.63 Toit tôles	5bis
S. M. A.	Ibid.	Bois 7.10*7.10 Toit ardoises, fibro	4
S. M. B.	Ibid.	Bois 7.10*7.10 Toit ardoises ou fibro	5bis
S. M. C.	Ibid.	Bois 7.10*16.10. 2lgts de 4p, toit ardoises, fibro	5
U. K. 100	wc ind. Eau-électricité, S. de bains avec chauffe-eau spécial)	Bois 7.38*7.38 Toit bitumé étanche (procédé	5bis
Z. F. 64	wc ind, eau, électricité	Bois 6.74*6.74 Toit ardoises, fibro ou tôles	4
Z. F. 66	Idem	Bois 6.74*10.04 Toit ardoises, fibro ou tôles	5
74-2	WC ind. Eau Electricité et éventuellement gaz	Semi-maçonné. Armature bois, remplissage en dur, couverture tuiles, plancher sur plafond. Trois pièces principales. Bûcher, buanderie	5
74-7	Confort moindre	Semi-maçonné. Parois de 0.15 au lieu de 0.22, sans plancher sur plafond	5
74-10	WC ind. eau électricité et éventuellement gaz	Semi-maçonné. Plancher sur plafond, surface plus grande que le 74-2	5bis
767-09	WC ind. eau électricité et éventuellement gaz	Semi-maçonné 7.31*9.67 Parois de 0.15, toit tuiles ou fibro.	5bis
767-06	WC ind. eau électricité et éventuellement gaz	Semi-maçonné 6.44*7.31 Toitures tuiles ou fibro	5

Source : Arrêté du 21. 06. 1952, J.O., 02. 07. 1952, p.6605

N.B. Une remarque accompagne ce tableau : ’

De nombreuses modifications ayant été apportées dans la pratique aux types courants de constructions provisoires par l’adjonction ou le retrait de parties de constructions, il y a lieu de procéder à l’assimilation des types de logements modifiés, suivant leur composition et leur confort

’.

ANNEXE 2 : Conditions d'attribution des logements (habitations à loyer modéré) pour la communauté urbaine de Lyon, arrêté du 05 août 1971

15 Octobre 1971

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

101

Art. 8. — Le directeur de la construction est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 5 août 1971.

Le ministre de l'équipement et du logement,

Pour le ministre et par délégation

Le directeur du cabinet,

JEAN CHAPON.

Le secrétaire d'Etat au logement,
ROBERT-ANDRÉ VIVIEN.

Conditions d'attribution des logements (habitations à loyer modéré) pour la communauté urbaine de Lyon.

Le ministre de l'équipement et du logement et le secrétaire d'Etat au logement,

Vu le décret n° 54-346 du 27 mars 1954 fixant les conditions d'attribution des logements des organisations d'habitations à loyer modéré, modifié notamment par le décret n° 71-64 du 21 janvier 1971 ;

Vu l'avis du comité permanent du conseil supérieur des habitations à loyer modéré en date du 1^{er} juillet 1971,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. — L'attribution des logements locatifs visés à l'article 5-11 du décret susvisé du 27 mars 1954 modifié a lieu, pour la communauté urbaine de Lyon, dans les conditions suivantes :

I. — Les organismes d'habitations à loyer modéré, construisant dans la communauté urbaine de Lyon, sont tenus de mettre à la disposition du préfet, pour le relogement des familles expulsées ou en provenance d'habitat insalubre et de cités de transit :

10 p. 100 des habitations à loyer modéré neuves mises en location postérieurement à la date de publication du présent arrêté ;

20 p. 100 des habitations à loyer modéré devenues vacantes, parmi celles qui ont été mises en location antérieurement à cette date.

II. — Le solde des logements est attribué à l'initiative de l'organisme constructeur, dans les conditions prévues par le décret susvisé du 27 mars 1954.

Art. 2. — Les logements visés à l'article 1^{er}-I ci-dessus seront attribués :

1° Aux familles en provenance de cités de transit ;

2° Aux familles expulsées de leur logement pour des raisons autres que troubles de jouissance ou non-paiement du loyer ;

3° Aux familles logées dans des immeubles frappés d'une interdiction d'habiter.

Art. 3. — Il est créé, au niveau de la communauté urbaine de Lyon, un fichier unique d'agglomération chargé de centraliser toutes les demandes de logements sociaux et d'établir la liste des prioritaires dans l'ordre défini à l'article 2 ci-dessus.

Art. 4. — Le préfet, éventuellement assisté d'une commission dont il assume la présidence, établit la liste des candidats à l'attribution des logements réservés. Cette liste, qui comporte nécessairement deux fois plus de noms que de logements à attribuer, est présentée, par le préfet, aux organismes constructeurs.

Art. 5. — Les organismes constructeurs doivent communiquer au préfet la liste des logements neufs visés à l'article 1^{er} ci-dessus au moins six mois avant leur mise en service. Les vacances de logements lui sont signalées dès qu'elles sont certaines.

Art. 6. — S'il n'a pas été désigné d'attributaires lors de la mise en service de l'immeuble ou un mois après que la vacance ait été signalée au préfet, ou si des attributaires désignés n'ont pas occupé, dans un délai de un mois, les logements proposés, l'attribution de ces logements est faite par l'organisme d'habitations à loyer modéré propriétaire au bénéfice d'autres candidats, inscrits au fichier d'agglomération.

Art. 7. — Lorsqu'un programme de construction d'habitations à loyer modéré a pour objet principal le relogement de familles rendu nécessaire par la réalisation d'une opération de rénovation urbaine ou la construction d'un ouvrage public, le préfet peut, par arrêté, déroger aux pourcentages fixés à l'article 1^{er}-I ci-dessus.

ANNEXE 3 : Circulaire du 10 avril 1972 relative aux cités de transit

Circulaire du 10 avril 1972 relative aux cités de transit

(Journal officiel du 20 juillet 1972)

Paris, le 19 avril 1972

Le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Économie et des Finances, le ministre de l'Équipement et du Logement, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population, le ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale et le secrétaire d'État au logement à messieurs les préfets de région, les préfets, les chefs des services régionaux de l'équipement, les chefs des services régionaux de l'action sanitaire et sociale (sous couvert de MM. les préfets de région), les directeurs départementaux de l'équipement et les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale (sous couvert de MM. les préfets).

Objet. – Instruction sur les cités de transit (conception, gestion, action socio-éducative, financement). Cette instruction sera adressée par vous aux organismes concernés par la construction de cités de transit (essentiellement organismes d'HLM qu'ils soient spécialisés ou non) et à ceux qui assurent la gestion et l'action socio-éducative dans ces mêmes cités (la plupart du temps associations spécialisées).

I. INTRODUCTION

Le logement des populations en provenance d'habitat insalubre est devenu un des objectifs principaux de la politique du logement. Comme l'indique la circulaire du 27 août 1971 pour l'application de la loi du 10 juillet 1970 (*Journal officiel* du 25 septembre 1971) une part impor-

tante du logement social sera désormais spécialement affectée aux familles concernées par des opérations de résorption. D'autre part, il est prévu d'augmenter pendant la durée du VI^e Plan le parc des logements dits « logements de transit » spécifiquement conçus pour certaines familles en provenance d'habitat insalubre.

La construction, la gestion et le financement de ces cités de transit posent des problèmes particuliers, qui ont été abordés dans l'annexe IV de la circulaire du 27 août 1971, relative au relogement des populations en provenance d'habitations insalubres.

La présente instruction a pour objet de commenter les directives qui figurent dans cette annexe. Elles se substituent à la note portant sur « les nouvelles modalités concernant la construction et la gestion des cités de transit » diffusée par la direction de la construction le 16 mai 1968.

II. DÉFINITION ET GÉNÉRALITÉS

2.] *Les cités de transit peuvent être définies comme des ensembles d'habitations affectées au logement provisoire des familles, occupantes à titre précaire, dont l'accès en habitat définitif ne peut être envisagé sans une action socio-éducative destinée à favoriser leur insertion sociale et leur promotion.*

Bien évidemment, les cités de transit sont susceptibles de recevoir aussi bien des familles étrangères que des familles d'origine française.

Trois éléments essentiels caractérisent donc la cité de transit :

2.1.1. Elle est destinée aux seules familles pour lesquelles se présentent des difficultés d'insertion sociale et qui, dès lors, risqueraient d'être « rejetées » par les populations résidant habituellement en logement social. *Le recours à la formule du transit n'aura qu'une application limitée, une grande partie des familles pouvant être relogée directement en habitat définitif.*

2.1.2. La cité de transit doit être *le lieu d'une action socio-éducative préparant les familles à un relogement en habitat « définitif ».*

2.1.3. *La durée du séjour en cité de transit doit être aussi brève que possible, l'objectif étant le relogement définitif.*

Il convient de distinguer deux catégories de cités de transit :

Les cités de transit de type classique qui seront destinées aux familles jugées capables d'évoluer de manière telle que leur relogement définitif puisse être opéré dans un délai de l'ordre de deux ans;

Les cités de promotion familiale qui seront affectées à des familles dont les caractéristiques sociales sont telles que l'on ne peut préjuger le délai qui sera nécessaire à leur adaptation.

2.2. Qu'il s'agisse de cités de transit proprement dites ou de cités de promotion familiale, le passage dans ce type d'habitat n'a de sens que s'il débouche assez rapidement sur un habitat définitif. Comme le souligne la circulaire du 27 août 1971, il est essentiel de se donner les moyens de proposer effectivement des logements définitifs adaptés aux familles jugées aptes à quitter la cité.

Le propriétaire et le gestionnaire de la cité devront avoir pour préoccupation constante de connaître les logements « d'aval » susceptibles d'être offerts aux habitants de la cité. Un dispositif a été mis en place qui facilitera l'attribution de ces logements.

2.2.1. *Les textes qui ont trait aux réservations dans les HLM en faveur des mal-logés.* Il s'agit pour la Région parisienne de l'arrêté du 1^{er} octobre 1968 (*Journal officiel* du 5 octobre 1968) et pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants du décret du 21 janvier 1971 (*Journal officiel* du 23 janvier 1971) et de la circulaire n° 71-55 du 24 mai 1971 (*Journal officiel* du 5 juin 1971) prise pour son application¹.

Dans les autres agglomérations, les organismes propriétaires devront obtenir la garantie que les logements seront, dans un délai de l'ordre de deux ans, proposés aux familles des cités de transit. Des conventions y seront donc passées entre les organismes propriétaires de cités de transit et les propriétaires de logements définitifs (en général HLM) afin d'organiser le relogement dans les délais rapides des familles en provenance de cités de transit. Dans le cas où les organismes constructeurs de cités de transit sont en même temps des organismes d'HLM, ils devront s'engager à fournir des logements « d'aval » adaptés pris dans leur patrimoine. Les difficultés éventuelles que pourra susciter l'application de ces instructions devront être signalées au groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre. Elles pourront être prises en considération par les préfets lors de l'attribution des financements aux organismes d'HLM.

2.2.2. *Le programme de résorption de l'habitat insalubre (PRL) :*

Comme l'indiquent les circulaires n° 70-27 et 70-28 du 4 mars 1970 une partie de la dotation nationale de logements (PLR, PSR, HLM et

primes) est réservée à des organismes qui, sous le contrôle des préfets, les affecteront à des populations en provenance d'habitat insalubre ou de cités de transit.

III. LA CONCEPTION DE LA CITÉ DE TRANSIT

3.1. *Implantation :*

La plus grande importance doit être attachée à *l'implantation de la cité de transit*. L'éloignement excessif des cités par rapport au centre des villes ou aux moyens de transports collectifs réguliers, les distances trop longues entre l'habitat et les lieux de travail sont autant d'obstacles à l'adaptation des familles.

Des terrains bien situés doivent d'ores et déjà être prospectés. Il convient à cet égard de tenir le plus grand compte des possibilités qu'offrent les zones d'aménagement concerté et plus spécialement celles qui sont réalisées par les collectivités publiques ou leurs concessionnaires. Les zones font, en effet, avant leur création, l'objet d'études préalables portant notamment sur les problèmes de desserte et de liaison habitat emploi.

De plus, la circulaire du 27 août 1971 invite les organismes d'HLM à insérer des cités de transit dans leurs programmes ordinaires. Ceci paraît d'autant plus souhaitable qu'à l'issue de la période de transit le relogement à proximité est souvent souhaité par les familles.

En outre, il est rappelé que les immeubles anciens peuvent être aménagés en logements d'habitations à loyer modéré de transition. L'arrêté du 9 février 1960 (*Journal officiel* du 11 février 1960) modifié par l'arrêté du 16 avril 1966 indique les conditions dans lesquelles peuvent être réalisées ces opérations qu'il est souhaitable de multiplier et au financement desquelles le chapitre 65-30 pourra contribuer, pour la part non financée sur des prêts HLM. Le secrétaire d'État au logement accordera des dérogations aux normes HLM lorsque celles-ci s'avéreront trop contraignantes.

3.2. *Capacité :*

Qu'il s'agisse de cités de transit neuves ou en logements anciens réaménagés, il est conseillé de *ne pas dépasser un seuil de 50 à*

80 logements pour les cités de transit proprement dites et de 30 logements pour les cités de promotion familiale².

3.3. *Le type de construction :*

Les formules les plus diverses peuvent être pratiquées, de la maison individuelle (celle-ci paraît convenir tout spécialement aux familles très nombreuses ainsi qu'aux familles relogées en cités de promotion familiale) à l'immeuble à étages (en veillant toutefois à ne pas dépasser trois niveaux).

Le constructeur sera particulièrement attentif à la qualité des matériaux et des équipements (chauffage, robinetteries, portes, placards...) : il importe que ceux-ci soient spécialement robustes et résistants. Les parties communes devraient être accueillantes et d'un entretien facile. Une bonne isolation phonique des logements devra être recherchée. En conséquence les constructions de type provisoire devront être dans la mesure du possible évitées.

Ces recommandations ayant un caractère très général, il serait du plus grand intérêt d'étudier de nouveaux types de logements mieux adaptés aux catégories de population à reloger. Ces recherches pourront être menées en liaison avec le secrétariat général du GIP qui fournira une assistance technique.

3.4. *Locaux collectifs :*

Il est d'autre part nécessaire de prévoir des *locaux collectifs* (salles de rencontre, lieux destinés à l'action socio-éducative). Des appartements pourront être réservés à cet usage pendant la période d'affectation de la cité de transit. En outre, il est recommandé de recourir aux dispositions de l'arrêté du 16 juillet 1971 relatif aux caractéristiques techniques et aux prix de revient des HLM à usage locatif (*Journal officiel* du 25 juillet). Un autre arrêté du 16 juillet 1971 (*Journal officiel* du 25 juillet) précise dans son article 1^{er} que « la surface habitable servant à déterminer le montant du prêt des opérations groupant au moins 50 logements, est majorée d'une superficie de 0,75 mètre carré par logement ».

3.5. *Durée d'affectation :*

Pour ce qui est de la *durée de l'affectation de la cité au transit*, elle sera déterminée en fonction des besoins de la lutte contre l'habitat insalubre étant une action de longue haleine, la durée minimale d'affectation

des cités au transit ne semble pas pouvoir être inférieure à huit ans. Les cités de transit ne seront cependant en aucun cas des cités définitivement affectées au transit. La durée maximale d'utilisation d'une cité à des fins de transit est fixée à vingt ans.

IV. LES CONDITIONS DU RELOGEMENT EN CITÉ DE TRANSIT

4.1. *L'admission en cité de transit :*

La cité de transit doit être strictement réservée aux familles pour lesquelles le relogement direct en habitat définitif poserait des problèmes d'adaptation importants. Il est donc nécessaire d'opérer un choix entre les familles qui peuvent loger directement en HLM et celles qui relèvent de la cité de transit.

Cette sélection sera faite par l'organisme chargé de la résorption après enquête sociale. Cette enquête tiendra compte, plus que par le passé, des aspirations et des aptitudes des ménages dans une optique de promotion par le relogement. Elle sera faite en liaison étroite avec les travailleurs sociaux – spécialisés ou non – en contact avec les familles concernées. Celles-ci devront être aussi bien informées que possible des conditions dans lesquelles sera opéré le relogement.

Pour les familles étrangères, il sera, bien entendu, nécessaire de vérifier leur situation en regard de la réglementation du séjour des étrangers.

L'organisme chargé de la résorption sera ainsi en mesure d'établir *la liste des personnes à reloger en cité de transit*. Cette liste sera proposée au préfet, qui procédera aux attributions définitives.

1. En application de ces deux derniers textes un arrêté a été pris pour fixer les conditions d'attribution des logements HLM dans la communauté urbaine de Lyon. Dans d'autres agglomérations des arrêtés identiques sont en préparation.

2. Ces plafonds ne pourraient être assouplis que dans la mesure où les conditions tenant à l'environnement paraîtraient favorables (ex : insertion dans un grand ensemble) et où l'équipement socio-éducatif pourrait être densifié.

Comme l'indiquent les modèles d'état prévisionnel figurant à l'annexe VI de la circulaire du 27 août 1971, les dépenses afférentes à cette sélection

et à cette enquête sociale préparatoire au relogement pourront être prises en charge au titre des frais d'études.

4.2. *Le statut de l'habitant de la cité de transit :*

L'habitant de la cité de transit n'a pas de droit au maintien dans les lieux.

La loi du 10 juillet 1970 (art. 23-11) a ajouté à la liste des personnes ne bénéficiant pas du droit à maintien dans les lieux (art. 10 de la loi du 1^{er} septembre 1948) celles « qui, après s'être vu offrir un logement définitif correspondant à leurs besoins et n'excédant pas les normes HLM, continuent d'occuper des locaux appartenant aux organismes d'HLM et destinés à assurer le relogement provisoire des occupants des locaux ou installations visés au premier alinéa de l'article 13 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 ». Les résidents des cités de transit appartenant aux organismes d'HLM seront donc des *occupants à titre précaire*.

Dans ce type de cité, comme dans celles n'appartenant pas aux organismes d'HLM, la précarité de l'occupation pourra se manifester par la nature du contrat qui liera l'occupant au gestionnaire de la cité. Ce dernier peut, en effet, passer avec les résidents de la cité des *conventions d'attribution* sur le modèle des conventions passées entre les gestionnaires de logements foyers de personnes âgées et les résidents : les occupants paieront alors des redevances, non des loyers. Ils seront en réalité des sous-locataires, le locataire principal étant l'organisme gestionnaire.

Cette formule est possible si la cité est louée par l'organisme propriétaire à une œuvre de caractère social (art. 223 du code de l'urbanisme) du type association de la loi de 1901, chargée d'assurer la gestion de la cité et donc habilitée à passer avec les résidents le type de contrats mentionnés plus haut.

L'absence de droit à maintien dans les lieux entraîne la possibilité d'expulsion par simple ordonnance de référé rendue par le président du tribunal de grande instance du lieu de situation de l'immeuble.

V. LA GESTION ET L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

5.1. La mission de la cité est avant tout de contribuer à la promotion de ses habitants et à leur insertion dans la vie sociale.

Toute la *gestion* d'une cité de transit sera donc orientée dans ce sens et présentera en conséquence des caractères spécifiques. Par ailleurs, toute cité de transit sera *le lieu d'une action socio-éducative particulière*.

Gestionnaire et équipe d'action socio-éducative poursuivront, chacun dans son domaine, le même objectif qui consiste à préparer les familles à une bonne insertion dans le type d'habitat auquel elles doivent accéder à la fin du transit. Que le gérant et les animateurs dépendent ou du même organisme ou de la même association, il est essentiel qu'ils agissent en parfaite entente.

Il conviendra de mettre en place, pour les assister, des commissions sociales : elles comprendront des représentants des services publics ou privés ayant localement une action directe ou complémentaire dans le domaine de l'accueil des familles étrangères ou de l'adaptation des familles marginales (services municipaux, bureaux d'aide sociale, caisses d'allocations familiales, etc.). Elles seront constituées à l'initiative du directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, et convoquées par lui au moins tous les deux mois. Les résidents de la cité pourront être invités à y déléguer un ou des représentants. Ces commissions pourront être utilement consultées sur toute question ayant des incidences sur l'insertion sociale de la population de la cité. Elles pourront également participer à l'établissement des listes de familles jugées aptes à quitter la cité de transit.

5.2. *La gestion :*

5.2.1. *Rôle du gestionnaire et du gérant :*

Le gestionnaire est l'intermédiaire entre le propriétaire et le résident de la cité. A l'égard du propriétaire le gestionnaire d'une cité de transit est responsable de la rentrée des loyers et de l'entretien de la cité.

Par contre, dans ses relations avec les résidents, le rôle du gérant, représentant sur place du gestionnaire, sera sensiblement différent de ce qu'il est dans les grands ensembles. Le gérant, pour chaque famille, devra se préoccuper d'ajuster, en liaison avec les animateurs socio-éducatifs, le montant de la redevance aux facultés contributives du ménage. Il pourra éventuellement octroyer des délais, étaler les arriérés pour tenir compte des difficultés particulières et momentanées qui surviendraient dans certains foyers. D'autre part, le gérant devra veiller tout particulièrement et de manière quotidienne à l'entretien de la cité (réparations immédiates, petits travaux, etc.) pour prévenir dès l'origine toute dégradation.

Dans les ensembles PSR ou PLR de type habituel, les frais de gestion

et d'entretien peuvent être évalués à 1,5 p. 100-2 p. 100 du prix de revient définitif après révision de prix. Dans une cité de transit, l'expérience prouve que le pourcentage de 3 p. 100 peut être tenu pour raisonnable. Il faut ajouter, pour les frais administratifs liés à la personnalisation de la gestion, un pourcentage qui peut varier entre 0,5 et 1 p. 100. Ces indications sont données à titre de référence. La subvention du chapitre 65-30 donne à l'organisme la possibilité de supporter ces coûts supplémentaires liés à la fonction de transit.

5.2.2. Personnalisation de la redevance :

En liaison avec l'équipe d'action socio-éducative, le gestionnaire pourra prévoir dans des limites raisonnables *une modulation de la redevance* qui tiendra compte du niveau de revenu des différentes familles. Il est, par ailleurs, recommandé de mettre en place un *système de redevance progressive* qui permettra à l'habitant de la cité de supporter plus facilement les transitions. Il serait bon de calculer cette progressivité par paliers de six mois en relation avec les caisses d'allocations familiales chargées de la liquidation de l'allocation de logement. Les redevances payées par les occupants de la cité se répartiraient entre les familles (redevance modulée) et dans le temps (redevance progressive) autour d'une moyenne représentant le loyer de la rentabilité tel qu'il peut être fixé, pour les logements appartenant à des organismes d'HLM, par le conseil d'administration dans les limites des taux définis par l'arrêté du 14 octobre 1963 (*Journal officiel* du 16 octobre 1963 et rectificatif *Journal officiel* du 4 décembre 1963).

L'organisme propriétaire percevra ainsi le loyer nécessaire à son équilibre financier.

Si, au terme d'une année, il apparaît que les redevances payées par les résidents ou gestionnaires représentent une somme supérieure au loyer exigé par le propriétaire dans les limites rappelées plus haut, ce boni de gestion sera reversé à l'association ou à l'organisme chargés de l'action socio-éducative.

Cette personnalisation de la gestion impliquera dans de nombreux cas que les équipes de gestion sur place des cités soient renforcées. Il faut en outre que soit trouvé un nouvel équilibre entre les responsabilités financières de l'organisme et les délégations de pouvoir au bénéfice du gérant sur place. C'est pourquoi *la création d'une association gestionnaire, locataire principal de la cité, paraît souhaitable*³. Cette association pourra recevoir des subventions ou des dons (municipalités, organismes d'HLM, ministère de la Jeunesse et des Sports, CIL, etc.) qui lui permettront d'améliorer les prestations de la cité.

dans toutes les cités de transit, affectés au financement de l'action socio-éducative.

5.4. La sortie de la cité de transit :

La cité de transit ne se justifie que si elle prépare effectivement les familles à vivre en habitat définitif. Une des préoccupations essentielles du propriétaire, du gérant et des animateurs doit être de faciliter le départ des familles pour des logements définitifs. Il convient donc de *veiller*, en liaison avec les services administratifs compétents, à ce que des *possibilités de relogement définitif soient offertes*. Par ailleurs, la liste des familles jugées aptes à quitter la cité devra constamment être tenue à jour par l'équipe d'action socio-éducative.

Dans le cas où certaines familles refuseraient le logement qui leur est proposé, et dans la mesure où celui-ci est jugé adapté (1), le niveau de la redevance pourra être augmenté dans les proportions prévues par la convention et qui pourront atteindre le maximum de la fourchette définie par l'arrêté du 14 octobre 1963. (...)

Notes

1. En application de ces deux derniers textes, un arrêté a été pris pour fixer les conditions d'attribution des logements HLM dans la communauté urbaine de Lyon. Dans d'autres agglomérations des arrêtés identiques sont en préparation.

2. Ces plafonds ne pourraient être assouplis que dans la mesure où les conditions tenant à l'environnement paraîtraient favorables (ex. : insertion dans un grand ensemble) et où l'équipement socio-éducatif pourrait être densifié.

3. Il a été indiqué à propos du statut de l'habitant de la cité de transit que d'autres raisons militaient en faveur de la création d'une telle association.

5.2.3. Niveau de la redevance :

Le niveau moyen de la redevance de la cité de transit ne devrait pas dépasser les trois quarts d'un loyer moyen PSR-PLR. La subvention du chapitre 65-30 est calculée pour permettre cet abaissement du loyer ainsi que, comme il a été dit, pour donner aux organismes la possibilité d'assumer des coûts de gestion et d'entretien très supérieurs à ceux des logements PSR-PLR habituels.

5.3. L'action socio-éducative :

Elle a un rôle déterminant à jouer dans la préparation des habitants de la cité au relogement définitif. Son objectif sera de faciliter la promotion des familles en vue de leur insertion en habitat définitif. L'équipe d'action socio-éducative n'interviendra pas seulement pour faciliter l'adaptation au logement (éducation ménagère, travail en liaison avec le gérant) mais dans tous les domaines où une amélioration des conditions de vie est possible : santé, vie culturelle, emploi, etc. Elle se refusera à toute forme d'assistance qui nuirait à la promotion.

L'action socio-éducative peut être le fait des services sociaux de secteur ou des centres sociaux renforcés pour la circonstance ou du moins préparés à traiter des problèmes des familles en transit. En général les équipes d'action socio-éducatives seront rattachées à des organismes ou des associations spécialisés. Dans ce cas, elles mèneront leur tâche en liaison constante avec les services de secteur, tout spécialement ceux du lieu d'accueil définitif dès que celui-ci est connu.

Dans les ensembles d'habitations HLM, les organismes gestionnaires ont été invités à favoriser la mise en place de structures d'action sociale et culturelle qui, dans le cas des ménages en provenance d'habitat insalubre, auront notamment pour rôle de prendre le relais de l'action socio-éducative exercée en cité de transit (§ 2.1.2. de la circulaire n° 71-139 du 15 décembre 1971).

Dès qu'il sera prévu de reloger une famille dans un logement HLM l'équipe d'action sociale de la cité de transit se mettra en contact avec les travailleurs sociaux du grand ensemble concerné.

Pour les interventions sociales dans les cités de transit, *les sources de financement* sont multiples :

Dans les cités de transit pour familles étrangères, il sera essentiellement fait appel au fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (FAS); dans les cités de promotion familiale, il sera nécessaire de recourir à plusieurs bailleurs de fonds (caisses d'allocations familiales, municipalités...).

De plus, comme il a été indiqué plus haut, les bonis de gestion seront,

ANNEXE 4 : Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites 'grands ensembles' et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, dite Circulaire Guichard

Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat.

Paris, le 21 mars 1973.

Le ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme à Messieurs les préfets.

Après les effets considérables accomplis pour augmenter la production massive de logements neufs, il est aujourd'hui indispensable de répondre plus efficacement aux aspirations à une meilleure qualité de l'habitat et de lutter contre le développement de la ségrégation sociale par l'habitat.

La présente directive définit quelques règles simples en matière d'urbanisme et d'attribution des aides au logement; ces règles doivent contribuer :

A empêcher la réalisation des formes d'urbanisation désignées généralement sous le nom de « grands ensembles », peu conformes aux aspirations des habitants et sans justification économique sérieuse;

A lutter contre les tendances à la ségrégation qu'entraîne la répartition des diverses catégories de logements entre les communes des agglomérations urbaines.

L'aménagement des types et des catégories de logements réalisés, la motivation des formes et de l'architecture, la perte de la mesure humaine dans l'échelle des constructions ou des ensembles eux-mêmes, l'interférence d'un maître d'ouvrage, d'un architecte ou d'un organisme gestionnaire sur de trop grands ensembles ne favorisent pas une bonne intégration des quartiers nouveaux dans le site urbain, ni celle des habitants nouveaux au sein de la commune qui les accueille.

A — Je vous demande dans le subordonner désormais toutes les décisions administratives de votre compétence au respect des conditions suivantes :

1. Chez Z. A. C. d'habitations ne pourra être créée et son dossier de réalisation approuvé que si les deux conditions suivantes sont respectées :

a) Le nombre total des logements à usage de résidence principale à y réaliser doit être tel que la zone puisse être achevée dans un délai de cinq à six ans. Ce nombre n'excédera pas en toute hypothèse :

— Pour les agglomérations urbaines de moins de 50 000 habitants (I, N, S, E, E.) :

Le nombre de logements réalisés au cours des deux dernières années dans l'agglomération, et ou plus 1 000 logements.

— Pour les autres agglomérations urbaines (I) à l'exception des villes nouvelles : 2 000 logements.

Cette règle doit éviter que le développement d'une agglomération se traduise déséquilibrée par une concentration excessive sur un seul site; elle doit permettre la réalisation rapide, bien coordonnée et sans aléas d'opérations d'aménagement qui restent à l'échelle des capacités financières et des moyens techniques des collectivités locales et des organismes aménageurs.

b) Dans le cas des Z. A. C. de plus de 1 000 logements, la proportion des logements H. L. M. locaux doit atteindre au moins 20 p. 100 et ne pas dépasser 30 p. 300 du nombre total des logements; on s'efforcera d'assurer une répartition du même ordre dans les Z. A. C. de moindre importance.

2. Dans les agglomérations de plus de 30 000 habitants, la répartition des aides au logement devra être faite de manière telle que les implantations des programmes relèvent de chacune des catégories de financement se se complètent pas exclusivement dans certaines communes ou ne se réalisent pratiquement jamais dans certaines autres; il conviendra au contraire, dans le respect des dispositions des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, de veiller à une répartition territoriale entre les diverses communes telle que soient compensées les tendances actuelles à la ségrégation.

3) Y compris les secteurs d'urbanisation prévus par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, qui ne sont pas inclus dans le paramètre I, N, S, E, E.

C'est ainsi que, dans les communes de plus de 10 000 habitants incluses dans ces agglomérations, on fera référence au rapport existant entre le nombre des logements H. L. M. locales et le nombre total des logements commencés au cours des trois dernières années;

— si ce rapport n'atteint pas un cinquième, l'implantation de logements H. L. M. locales bénéficiera d'une priorité alors que le régime de financement des autres catégories de logements sera rétrogradé (2); exception faite au profit de l'accès à la propriété de maisons individuelles;

— si ce rapport excède un demi, l'implantation des autres catégories de logements bénéficiera d'une priorité, alors que le régime de financement des logements H. L. M. locales sera rétrogradé.

Ces règles devront inspirer l'attribution des aides aux programmes implantés dans les autres communes de ces agglomérations urbaines importantes.

B — En complément de ces règles, les recommandations suivantes devront être suivies dans la mesure où des circonstances particulières contraignantes ne s'y opposent pas :

1. Dans tout programme de construction de plus de 300 logements aides destinés à la location, une proportion d'au moins 20 p. 300 des logements sera prévue pour convoyer par leur taille et leurs caractéristiques aux personnes âgées, aux isolés, aux handicapés physiques.

2. La participation des habitants des ensembles importants de logements à la définition et à la gestion de leur cadre de vie doit être encouragée. On veillera notamment à ce que les relations entre les habitants de ces ensembles et l'instance communale ne disparaissent pas au profit de l'organisme gestionnaire, notamment en limitant la taille des ensembles relevant d'une même gestion.

3. Le renouvellement et la diversité de l'architecture doivent être assurés, spécialement dans les constructions aides. Vous encourager les maîtres d'ouvrage à faire appel aux techniques et aux concepts qui permettent de rompre avec l'uniformité et la monotonie, et les maîtres d'œuvre à exprimer leur imagination et leur talent. Vous éviterez de financer des programmes de plus de 500 logements aides qui feraient appel, sur un seul site, à un même architecte.

Dans les Z. A. C. et plus généralement dans tout ensemble de logements, le rapprochement ou l'intégration d'autres fonctions urbaines que l'habitat seront recherchés : activités de diverses natures, équipements publics, services collectifs, commerces, équipements de loisirs ou de culture, etc.

Les orientations de la circulaire ministérielle du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes (dite « Tours et Barres ») sont confirmées. Il conviendra en outre de s'en inspirer très largement pour les autres agglomérations urbaines, notamment en recherchant la réalisation d'une proportion importante d'habitats individuels dans les Z. A. C. d'extension périphérique.

4. C'est dans le même esprit que vous voudrez bien adapter ou corriger dans la mesure compatible avec les financements et les délais prévus les opérations d'aménagement et les programmes de logements déjà décidés et qui ne sont pas encore engagés de façon irréversible.

Le ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme,
OLIVIER GUICHARD.

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme,
CHRISTIAN BOUDET.

(2) Toutefois, cette règle ne s'appliquera pas dans les agglomérations où l'étude du marché du logement aura conduit à la nécessité de ne construire qu'une faible proportion d'H. L. M. locales.

ANNEXE 5 : Loi du 03 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement

LOIS.

LOI n° 77-1 du 3 janvier 1977
portant réforme de l'aide au logement (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté.
 Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. — La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logement et, en particulier, de faciliter l'accès à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part.

Son efficacité est assurée notamment par des aides publiques à l'investissement, visées au titre I^{er}, l'aide personnalisée au logement instituée au titre II et les conventions définies au titre V de la présente loi.

TITRE I^{er}

AIDES PUBLIQUES À L'INVESTISSEMENT

Art. 2. — Des aides publiques à l'investissement subsistent pour la construction et l'amélioration de logements.

Art. 3. — Un décret en Conseil d'Etat déterminera dans quels cas et dans quelles conditions les personnes qui hébergeront, après l'entrée en vigueur de la présente loi, des aides à l'investissement visées à l'article 2 devront, en cas de cession à titre onéreux du logement aidé, reverser à l'Etat tout ou partie de l'aide reçue.

Art. 4. — Le Gouvernement déposera, avant le 1^{er} octobre 1977, un rapport précisant le coût de chacune des dispositions fiscales bénéficiant au logement et étudiant les solutions permettant d'œuvrer à améliorer l'efficacité sociale et de faciliter la mobilité résidentielle.

TITRE II

L'AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT

Art. 5. — Une aide personnalisée au logement est instituée.

Art. 6. — Un conseil national de l'aide personnalisée au logement est institué auprès du ministre responsable du logement.

Loi n° 77-1 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Séant

Projet de loi n° 37 (1976-1977).
 Rapport de M. Robert Fauriol, au nom de la commission des affaires économiques, n° 33 (1976-1977).
 Avis de la commission des affaires sociales n° 33 (1976-1977).
 Avis de la commission des finances n° 42 (1976-1977).
 Discussion loi 37 au 18 novembre 1976.
 Adoption, après déclaration d'urgence, le 18 novembre 1976.

Assemblée nationale :

Projet de loi, adopté par le Sénat (n° 3621).
 Rapport de M. Bérengé, au nom de la commission spéciale (n° 3623).
 Discussion loi 14, 15 et 16 décembre 1976.
 Adoption le 18 décembre 1976.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Bérengé, au nom de la commission mixte paritaire (n° 3723).
 Discussion et adoption le 20 décembre 1976.

Séant

Rapport de M. Pasarty, au nom de la commission mixte paritaire, n° 191 (1976-1977).
 Discussion et adoption le 20 décembre 1976.

NOTA. — Les documents parlementaires indiqués dans les travaux préparatoires renvoient à la loi et les textes législatifs sont rendus en espagnol français par la Direction des Journaux Officiels, 26, rue Beaubien, 75222 Paris CEDEX 13, au prix de 0,50 F l'exemplaire, réglé par facture ou par titre de paiement joint à la commande.

Ce conseil est chargé de suivre la mise en place de l'aide personnalisée au logement ; il est consulté sur le barème de l'aide, sur sa révision annuelle et, d'une façon générale, sur toute mesure relative aux modalités de son financement et de son versement.

Il est également consulté sur toutes mesures destinées à lutter contre la dégradation ou à réhabiliter l'habitat existant.

Il est composé notamment de représentants de l'administration, des collectivités locales, des constructeurs et gestionnaires de logements, des organismes d'allocations familiales et des usagers.

La composition, les modes de désignation, les modalités de fonctionnement de ce conseil sont fixés par décret.

Son président adresse au Parlement, avant le 1^{er} octobre de chaque année, un compte rendu des travaux de ce conseil.

Art. 7. — L'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale, quel que soit le lieu de son implantation sur le territoire national. Son domaine d'application comprend :

1. Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, améliorés, ou acquis et améliorés, après la publication de la présente loi, au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret ;

2. Les logements à usage locatif financés dans les conditions prévues aux titres I^{er} et II du livre II du code de l'urbanisme et de l'habitation, dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le titre V de la présente loi ; celles-ci doivent être conformes à des conventions-types annexées aux décrets ;

3. Les logements à usage locatif construits, améliorés, ou acquis et améliorés, après la publication de la présente loi au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont déterminées par décrets ; l'octroi de ces aides est subordonné à l'engagement pris par les bailleurs de respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le titre V de la présente loi ; celles-ci doivent être conformes à des conventions-types annexées aux décrets ;

4. Les logements à usage locatif construits ou améliorés après la publication de la présente loi, dans des conditions fixées par décret, et dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le titre V de la présente loi ; celles-ci doivent être conformes à des conventions-types annexées aux décrets ;

5. Les logements-foyers qui peuvent être assimilés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, aux logements visés aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus.

Art. 8. — Le montant de l'aide personnalisée au logement est calculé en fonction d'un barème défini par voie réglementaire.

Ce barème est établi en prenant en considération :

1. La situation de famille du demandeur de l'aide occupant le logement et le nombre de personnes à charge vivant habituellement au foyer ;

2. Les ressources du demandeur et, s'il y a lieu, de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer ; toutefois, un abattement est opéré sur le montant des ressources, lorsque le conjoint perçoit des revenus résultant de l'exercice d'une activité professionnelle ;

3. Le montant du loyer ou des charges de remboursement des prêts contractés pour l'acquisition du logement ou son amélioration, pris en compte dans la limite d'un plafond ainsi que les dépenses accessoires retenues forfaitairement.

Le barème, révisé le 1^{er} juillet de chaque année, tient compte de l'évolution constante des prix de détail et du coût de la construction. Cette révision assure, par toutes mesures appropriées, le maintien de l'efficacité sociale de l'aide personnalisée au logement.

Art. 9. — L'aide personnalisée au logement est exclusive des prestations prévues par les articles L. 510 (3^e) et L. 530 à L. 541 du code de la sécurité sociale, par la loi n° 73-582 du 16 juillet 1973 et par la loi n° 75-023 du 11 juillet 1975.

Art. 10. — L'attribution de l'aide personnalisée au logement ouvre droit au versement d'une prime de déménagement dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues en matière d'allocation de logement.

Cette prime ne se cumule pas avec les primes de même nature.

Art. 11. — Un fonds national de l'habitation est institué. Il est chargé du financement de l'aide personnalisée au logement, de la prime de déménagement prévue à l'article 10 ci-dessus et des dépenses de gestion y afférentes, ainsi que des dépenses du conseil national de l'aide personnalisée au logement. Ce fonds est administré par un conseil de gestion présidé par le ministre responsable du logement.

La composition, les modes de désignation, les modalités de fonctionnement du conseil de gestion mentionné ci-dessus sont fixés par décret.

Art. 12. — Les recettes du fonds national de l'habitation sont constituées notamment par des contributions provenant :

De l'Etat :

Des régimes de prestations familiales ;

Du fonds national d'aide au logement ;

Des bailleurs de logements qui ont passé une convention dans les conditions définies à l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la présente loi.

La contribution annuelle de chaque régime de prestations familiales et du fonds national d'aide au logement est égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement et de la prime de déménagement. Cette contribution pourra être calculée au moyen de formules forfaitaires selon des modalités qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

La contribution annuelle des bailleurs de logement est déterminée par les conventions conclues avec l'Etat.

Compte tenu de ces diverses contributions, l'Etat assure l'équilibre des recettes et des dépenses du fonds national de l'habitation.

Art. 13. — L'aide personnalisée au logement et la prime de déménagement prévues à l'article 10 ci-dessus sont liquidées et payées pour le compte du fonds national de l'habitation et seigneur ses directeurs par les organismes ou services désignés par décret parmi ceux qui sont chargés de gérer les prestations familiales.

Pour l'exécution de la mission confiée à ces organismes, des conventions nationales sont conclues par l'Etat représenté par le président du fonds national de l'habitation avec, d'une part, la caisse nationale des allocations familiales et, d'autre part, la caisse centrale d'allocations familiales mutualistes agricoles. Elles fixent notamment les obligations des organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide, les conditions dans lesquelles les fonds sont mis à leur disposition, les modalités d'adaptation de l'aide en cas de variation importante des ressources ou des charges du bénéficiaire, les modalités techniques d'application de l'article 14 ci-après ainsi que les modalités de remboursement par le fonds national de l'habitation des dépenses occasionnées à ces organismes par la gestion de l'aide.

Les dispositions de ces conventions nationales sont applicables aux organismes ou services désignés par le décret mentionné au premier alinéa du présent article. Toutefois, des adaptations peuvent leur être apportées en vertu d'accords particuliers conclus entre l'Etat et ces organismes après accord de la caisse nationale ou centrale concernée.

A défaut d'accord sur les conventions nationales avec les caisses susmentionnées, les dispositions visées au deuxième alinéa sont fixées par décret.

Art. 14. — L'aide personnalisée au logement est versée :

En cas de location, au bailleur du logement, sous réserve des dispositions des articles 16 et 32 ci-dessous ;

Dans les autres cas, à l'établissement habilité à cette fin.

Dans des cas qui seront précisés par décret, elle pourra être versée au locataire ou au propriétaire du logement.

Lorsque l'aide est versée au bailleur ou à l'établissement habilité à cette fin, elle est déduite, par les soins de qui reçoit le versement, du montant du loyer et des dépenses accessoires de logement ou de celui des charges de remboursement. Cette déduction doit être portée à la connaissance du bénéficiaire, locataire ou propriétaire du logement.

Sous réserve des dispositions du premier alinéa ci-dessus, l'aide personnalisée au logement est insaisissable et inviolable sauf au profit de l'établissement habilité ou du bailleur ou, le cas échéant, de l'organisme payeur dans le cas prévu à l'article 16, alinéa 3, in fine, ci-après.

Art. 15. — L'aide personnalisée au logement n'est ni comprise dans le montant des revenus du bénéficiaire passibles de l'impôt sur le revenu, ni prise en compte pour l'application de la condition de ressources en vue de l'attribution des prestations de vieillesse, des prestations familiales, des prestations d'aide sociale ou de l'allocation aux handicapés adultes.

Art. 16. — Le règlement de l'aide personnalisée au logement obéit à la même périodicité que le paiement du loyer ou des charges d'emprunt. L'action pour le paiement de l'aide personnalisée au logement se prescrit par deux ans.

Cette prescription est également applicable à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des sommes indûment payées, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Dans le cas où le bailleur ou l'établissement habilité justifie qu'il a, conformément à l'article 14, alinéa 3, de la présente loi, déduit ces sommes du montant du loyer et des dépenses accessoires de logement ou de celui des charges de remboursement, le recouvrement s'effectue, suivant le cas, auprès du locataire ou de l'emprunteur. Lorsque l'un ou l'autre ne conteste pas l'exactitude de ce trop-perçu et qu'il est encore bénéficiaire de l'aide personnalisée au logement, l'organisme payeur est autorisé à retenir à chaque échéance 20 p. 100 de l'aide jusqu'à concurrence de la somme indûment versée.

Art. 17. — Sous réserve des dispositions de l'article 34 ci-dessus, le contrôle des déclarations des demandeurs ou des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement est assuré par le personnel assermenté des organismes et services chargés du paiement de l'aide. Les administrations publiques, notamment par application de l'article 2016 du code général des impôts, sont tenues de communiquer à ce personnel toutes les pièces nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

Art. 18. — Quiconque se rend coupable de fraude ou de fausse déclaration pour obtenir, faire obtenir, ou tenter d'obtenir ou de faire obtenir l'aide personnalisée au logement sera puni d'une amende de 2 000 F à 20 000 F, qui pourra être portée au double en cas de récidive. Le tribunal saisi pourra, en outre, le remboursement des sommes indûment versées.

S'il s'agit d'un administrateur de biens, les peines applicables seront un emprisonnement de deux à six mois et une amende de 20 000 F à 100 000 F ou l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive, ces peines pourront être portées au double.

Le tribunal pourra, en outre, dans les cas prévus aux deux alinéas qui précèdent, prononcer, pour une durée n'excédant pas deux ans, l'interdiction de passer les conventions prévues au titre V.

Art. 19. — En cas de contestation, les décisions des organismes ou services chargés du paiement de l'aide personnalisée au logement ou de la prime de déménagement sont, dans un délai de deux mois à compter de leur notification par lesdits organismes ou services, soumises à une commission départementale présidée par le préfet ou son représentant et dont la composition est fixée par décret.

Les recours relatifs aux décisions de cette commission sont portés devant la juridiction administrative.

TITRE III

LE CONSEIL NATIONAL DE L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

Art. 20. — Il est institué un conseil national de l'accession à la propriété auprès du ministre chargé du logement, en vue de promouvoir toutes mesures destinées à favoriser et développer la constitution d'un patrimoine immobilier familial.

La composition, ses attributions et son fonctionnement sont fixés par décret.

Art. 21. — Le conseil national de l'accession à la propriété est consulté sur la révision annuelle du barème de l'aide personnalisée au logement, visée au sixième alinéa de l'article 11 de la présente loi, et, d'une façon générale, sur toute modification des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat à l'accession à la propriété.

Il est également consulté sur toutes mesures destinées à lutter contre la ségrégation ou à réhabiliter l'habitat existant.

Art. 22. — La coordination des missions du conseil national de l'aide personnalisée au logement et du conseil national de l'accession à la propriété sera précisée par décret.

La fusion de ces conseils sera réalisée dans un délai de quatre ans à compter de la publication de la présente loi.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES A L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

Art. 23. — Lorsque les deux tiers des locataires ou des occupants d'un immeuble visé au troisième alinéa du présent article ont fait connaître leur accord pour que cet immeuble fasse l'objet d'une convention régie par le titre V de la présente loi, le préfet peut, avant d'engager les procédures prévues respectivement aux articles L. 313-4 du code de l'urbanisme, proposer une telle convention au propriétaire ou aux copropriétaires.

A défaut pour le propriétaire ou les copropriétaires d'avoir accepté la convention dans un délai de trois mois à compter de la proposition qui leur en est faite ou d'avoir réalisé, dans les délais impartis, les travaux prévus par ladite convention, il est fait application des procédures définies respectivement aux articles L. 313-4 du code de l'urbanisme, L. 313-4 du code de la santé publique et à l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme.

Les dispositions des deux alinéas précédents sont applicables aux immeubles nécessitant des travaux de remise en état soit au titre de l'article L. 28 ou de l'article L. 38 du code de la santé publique, soit au titre de l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme.

TITRE V

RÉGIME JURIDIQUE DES LOGEMENTS LOCATIFS CONVENTIONNÉS

Art. 24. — Les dispositions du présent titre régissent, dans la mesure où elles dérogent à la législation en vigueur, les rapports entre propriétaires et locataires ou occupants des logements qui ont fait l'objet d'une convention en application de l'article 7 ci-dessus.

Art. 25. — Les conventions mentionnées à l'article 7 sont conclues entre l'Etat et les bailleurs de logements visés à cet article.

Elles déterminent, dans le cadre des conventions-types mentionnées au même article, les obligations des parties et fixent notamment :

- Les travaux d'amélioration qui incombent aux bailleurs ;
- Les caractéristiques techniques des logements après construction ou aménagement ;
- Les conditions et les modalités, le cas échéant, du logement provisoire pendant la durée des travaux ;
- Les conditions d'occupation et de peuplement desdits logements ;
- Le nombre de logements réservés à des familles ou à des occupants sortant d'habitat insalubre ou d'immeubles menaçant ruine ;

La durée minimale des baux et les modalités selon lesquelles ils pourront être réalisés ou reconduits à la volonté du locataire pendant la durée de la convention ;

Le montant maximum des loyers, des cautionnements et avances et les modalités de leur évolution ainsi que les charges dont le remboursement incombe aux locataires ;

Les obligations des bailleurs à l'égard des organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide personnalisée au logement ainsi que le montant de leur contribution au fonds national de l'habitation ;

Les conditions de leur révision ainsi que leur durée qui ne peut être inférieure à neuf ans ;

Les sanctions encourues pour non-respect des engagements conventionnels, y compris la résiliation de la convention aux torts du bailleur après mise en demeure.

Art. 26. — L'entrée en vigueur des conventions est subordonnée à leur publication au fichier immobilier ou à leur inscription au livre foncier.

Art. 27. — En cas de mutation à titre gratuit ou onéreux de biens faisant l'objet des conventions mentionnées à l'article 7 ci-dessus, lesdites conventions s'imposent de plein droit au nouveau propriétaire.

Art. 28. — Les logements faisant l'objet d'une convention conclue par application des dispositions de l'article 7 ci-dessus doivent, jusqu'à la date prévue pour son expiration, être loués dans des conditions conformes à celles qui sont fixées par cette convention.

Toutefois, les logements vacants pourront être occupés, à titre de résidence principale, par le propriétaire, son conjoint, ses ascendants ou descendants ou ceux de son conjoint, dans des conditions fixées par la convention.

Art. 29. — En cas de résiliation aux torts du bailleur de la convention mentionnée à l'article 7 ci-dessus, sous réserve du respect des obligations prévues aux articles 1738 et suivants du code civil, les locataires et les occupants des logements n'ayant pas fait l'objet d'une décision judiciaire devenue définitive prononçant leur expulsion, bénéficient de plein droit et sans l'accomplissement d'aucune formalité jusqu'à la date initialement prévue pour le terme de la convention, soit d'une prorogation de leur bail, soit du maintien dans les lieux aux clauses et conditions de leur contrat primitif ou, en cas d'échange, de celui de leur co-échangeant.

A compter de la date à laquelle la résiliation est devenue définitive, l'aide personnalisée au logement n'est plus applicable aux logements concernés, et le loyer exigible, qui ne peut être supérieur au loyer déterminé par la convention, est diminué du montant de l'aide qui aurait été due au titre de l'occupation de ces logements.

Toutefois, cette disposition ne fait pas obstacle à la signature d'une nouvelle convention.

Art. 30. — Lorsque, à la date d'entrée en vigueur de la convention, le logement concerné est l'objet d'un bail en cours de validité ou est occupé par un occupant de bonne foi pouvant se prévaloir des dispositions de la loi n° 48-1300 du 1^{er} septembre 1948, le propriétaire doit proposer au locataire ou à l'occupant un bail conforme aux stipulations de la convention et entrant en vigueur après l'achèvement des travaux prévus par celle-ci. Au projet de bail doit être annexée une copie de la convention et du barème de l'aide personnalisée dans des conditions définies par décret.

Le locataire dispose d'un délai de six mois pour accepter le bail. S'il refuse, et sous réserve des dispositions de la loi n° 67-563 du 12 juillet 1967, il n'est rien changé aux stipulations de bail en cours. Dans ce cas, le locataire n'a pas droit à l'aide personnalisée au logement et le propriétaire peut demander une révision de ses engagements conventionnels ou le report de leurs effets jusqu'à l'expiration du bail.

L'occupant visé au premier alinéa dispose d'un délai de six mois pour accepter le bail proposé. A l'expiration de ce délai, ou à la date de signature du bail, les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 cessent de s'appliquer à ce logement, sous réserve de ce qui est dit à l'article 32 ci-dessus.

Le locataire ou l'occupant de bonne foi visé aux deuxième et troisième alinéas du présent article ayant accepté dans le délai de six mois un nouveau bail continue à occuper les lieux jusqu'à l'expiration ou violation de celui-ci aux conditions conventionnelles ou légales applicables à la date de son acceptation.

Art. 31. — L'abrogation aux dispositions de l'article 30 ci-dessus et sous réserve du respect des dispositions de l'article 14 modifié de la loi n° 47-1361 du 12 juillet 1947 ou de l'article 14 modifié de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, les dispositions de la convention s'appliquent de plein droit, à compter de la date d'achèvement des travaux, à tous les locataires et occupants d'un immeuble financé dans les conditions prévues aux titres I^{er} et II du livre II du code de l'urbanisme et de l'habitation si les travaux d'amélioration intervenant au bailleur, conformément aux dispositions de l'article 25 ci-dessus, sont justifiés par des considérations de salubrité, de sécurité ou de mise aux normes minimales d'habitabilité.

Art. 32. — Le locataire ou l'occupant de bonne foi qui bénéficiait, lors de la signature de la convention, des dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 peut, à l'expiration de la convention ou, en cas de résiliation, à la date prévue pour son expiration, bénéficier à nouveau des dispositions des chapitres I^{er}, II, IV, V et VI de la loi mentionnée, à condition :

1° Qu'il soit âgé d'au moins soixante-cinq ans ou d'au moins soixante ans en cas d'invalidité au travail ou lorsqu'il est âgé et bénéficie d'une retraite et que ses ressources annuelles n'excèdent pas le montant visé à l'article 22 ter de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 ;

2° Qu'à la date d'expiration ou de résiliation de la convention les dispositions de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 soient encore applicables au logement et au locataire ou occupant.

Dans ce cas, le locataire ou l'occupant garde vocalon au bénéfice de l'aide personnalisée au logement.

Le loyer exigible est égal à celui qui est fixé par la convention.

Il est ultérieurement révisé chaque année dans les conditions fixées à cette fin par cette dernière.

Art. 33. — Toute personne qui, à l'aide soit d'une dissimulation, soit de tout autre moyen frauduleux, impose ou tente d'imposer au locataire ou à l'occupant d'un logement ayant fait l'objet d'une convention un loyer dépassant le prix fixé par cette convention sera punie d'une amende de 2 000 F à 20 000 F, qui pourra être portée au double en cas de récidive. Le tribunal ordonnera en outre le recouvrement des sommes indûment versées.

Art. 34. — Le contrôle de l'application des conventions visées au présent titre est assuré par l'administration. Les organismes visés à l'article 13 de la présente loi sont tenus de lui fournir toutes les informations nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

Art. 35. — Les contestations portant sur l'application des conventions définies au présent titre sont de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Toutefois, ces conventions sont, en ce qui concerne les conditions de réalisation, considérées comme des contrats de droit public. Elles peuvent être résiliées unilatéralement par l'Etat.

Art. 36. — Les conditions d'application au cas des logements-foyers des dispositions du présent titre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 37. — Les contrats de prêts conclus pour une opération donnée et après la publication de la présente loi, entre le caisse de prêts aux organismes d'H. L. M. et les organismes visés à l'article 150 du code de l'urbanisme et de l'habitation, seront, si l'organisme en fait la demande dans un délai maximum de deux ans après la signature du premier contrat et au plus tard quatre ans à compter de la publication de la présente loi, révisés en vue de mettre leurs caractéristiques de durée et de taux en conformité avec celles des prêts visés à l'article 7 (§ 2).

Dans ce cas, les logements entrent dans le domaine d'application de l'aide personnalisée au logement définie à l'article 7.

Art. 38. — Les dispositions de la présente loi relatives aux prêts en conformité avec celles des prêts visés à l'article 7 (§ 2). Dans ce cas, les logements entrent dans le domaine d'application de l'aide personnalisée au logement définie à l'article 7.

Au cas où la livraison des logements auxquels s'applique la révision des contrats de prêts visés au premier alinéa du présent article interviendrait avant l'application généralisée de l'aide personnalisée au logement, ces mêmes contrats de prêts seraient à nouveau révisés pour les faire bénéficier d'un régime de financement plus favorable.

Art. 39. — Des décrets précisent les conditions d'application de la présente loi.

Art. 40. — Chaque année, dans le cadre de la loi de finances, le Gouvernement déposera sur le bureau des assemblées un rapport sur l'exécution de la présente loi et des textes pris pour son application.

Art. 41. — Les décrets précisent les mesures d'application nécessaires par la situation particulière des départements d'outre-mer ainsi que par celle des Français établis hors de France. La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 3 janvier 1977.

VALÉRY GISCARD D'ESTAING,

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

RAYMOND BARRE,

Le ministre d'Etat, garde des sceaux,

ministre de la justice,

OLIVIER GUICHARD,

Le ministre d'Etat, ministre de l'Industrie,

MICHEL FORTINHOUS,

Le ministre délégué auprès du Premier ministre

chargé de l'économie et des finances,

MICHEL BUREAU,

Le ministre de l'équipement,

JEAN-PIERRE FOURCADE,

Le ministre de l'agriculture,

CHRISTIAN BONNET,

Le ministre du travail,

CHRISTIAN BEULLAC,

Le ministre de la santé,

SIMONE VEIL.

LOI n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dans la teneur suit :

Art. 1^{er}. — L'architecture est une expression de la culture.

La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu existant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. Les autorités habilitées à délivrer le permis de construire ainsi que les autorisations de lotir s'assurent, au cours de l'instruction des demandes, du respect de cet intérêt.

loi n° 77-2 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Séat :

Projet de loi n° 426 (1975-1976) ;

Rapport de M. Miquelot, au nom de la commission des affaires culturelles,

n° 34 (1976-1977) ;

Discussion et adoption, après délibération d'urgence, le 16 novembre 1976.

Assemblée nationale :

Projet de loi, adopté par le Sénat (n° 269) ;

Rapport de M. Béte, au nom de la commission des affaires étrangères

(n° 268) ;

Discussion le 17 et 18 décembre 1976 ;

Adoption le 18 décembre 1976.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Alexandre Bata, au nom de la commission mixte paritaire,

n° 107 (1976-1977) ;

Discussion et adoption le 20 décembre 1976.

Séat :

Rapport de M. Michel Miquelot, au nom de la commission mixte paritaire,

n° 107 (1976-1977) ;

Discussion et adoption le 20 décembre 1976.

ANNEXE 6 : Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement dite loi Besson

LOI n° 90-480 du 31 mai 1990
visant à la mise en oeuvre du droit au logement (1)
NOR: E0400001ZL

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 90-274 DC
en date du 29 mai 1990,
Le Président de la République promulgue la loi dont la
teneur suit :

Art. 1^{er}. - Garantir le droit au logement constitue un
devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.

Toute personne ou famille éprouvant des difficultés parti-
culières, en raison notamment de l'inadaptation de ses res-
sources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide
de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente
loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou
s'y maintenir.

Le Conseil national de l'habitat est chargé d'établir
chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu
public.

CHAPITRE I^{er}

**Des plans départementaux d'action
pour le logement des personnes défavorisées**

Art. 2. - Les mesures qui doivent permettre aux per-
sonnes visées à l'article 1^{er} d'accéder à un logement indé-
pendant ou de s'y maintenir font l'objet, dans chaque
département, d'un plan départemental d'action pour le
logement des personnes défavorisées, élaboré dans un délai
de douze mois à compter de la promulgation de la présente
loi.

Art. 3. - Le plan départemental est élaboré et mis en
oeuvre par l'Etat et le département. Les autres collectivités
territoriales et leurs groupements, les autres personnes
morales concernées, notamment les associations dont l'un
des objets est l'insertion ou le logement des personnes
défavorisées, les caisses d'allocations familiales, les bail-
leurs publics ou privés et les collecteurs de la participation
des employeurs à l'effort de construction sont associés à
son élaboration et à sa mise en oeuvre.

Lorsque le représentant de l'Etat et le président du
conseil général ne sont pas parvenus à un accord dans le
délai fixé à l'article 2, le plan départemental est arrêté par
décision conjointe des ministres chargés des collectivités
territoriales, du logement et des affaires sociales.

Les plans départementaux d'Ile-de-France sont coor-
donnés par un plan régional établi dans les mêmes condi-
tions par le représentant de l'Etat dans la région, le prési-
dent du conseil régional et les présidents des conseils
généralux.

Art. 4. - Le plan départemental, établi pour une durée
déterminée, définit les catégories de personnes qui, en
application de l'article 1^{er}, peuvent être appelées à en béné-
ficier.

Ce plan doit accorder une priorité aux personnes et
familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans
relogement ou logées dans des taudis, des habitations insa-
lubres, précaires ou de fortune.

Il analyse les besoins et fixe, par bassin d'habitat, les
objectifs à atteindre pour assurer à celles-ci la disposition
d'un logement, notamment par la centralisation de leurs
demandes de logement, la création d'une offre supplémen-
taire de logements et la mise en place d'aides financières et
de mesures d'accompagnement social spécifiques.

Le plan départemental est rendu public par le président
du conseil général et le représentant de l'Etat dans le
département, après avis du conseil départemental de l'ha-
bitat et du conseil départemental d'insertion.

Art. 5. - Des conventions passées entre les partenaires
mentionnés à l'article 3 précisent les modalités de mise en
oeuvre du plan départemental et définissent annuellement
les conditions de financement des dispositifs qu'il prévoit.

Art. 6. - Le plan départemental institue un fonds de
solidarité pour le logement destiné à accorder des aides
financières telles que cautions, prêts, garanties et subven-
tions à des personnes remplissant les conditions de l'ar-
ticle 1^{er} qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant
locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs
obligations relatives au paiement du loyer et des charges.

Le fonds de solidarité prend en charge les mesures d'ac-
compagnement social nécessaires à l'installation ou au
maintien dans un logement des personnes bénéficiant du
plan départemental. Il peut aussi accorder une garantie
financière aux associations qui mettent un logement à dis-
position des personnes défavorisées mentionnées à l'ar-
ticle 1^{er} ou qui leur accordent une garantie.

Ces aides peuvent être accordées soit directement aux
bénéficiaires, soit par l'intermédiaire de fonds locaux de
solidarité pour le logement ou d'associations dont l'un des
objets est l'insertion ou le logement de personnes défavo-
risées.

Le plan définit, en outre, les modalités de gestion ainsi
que les conditions d'intervention de ce fonds dont le fonc-
tionnement et le financement font l'objet de conventions
telles qu'elles sont prévues à l'article 5.

Art. 7. - Le financement du fonds de solidarité pour le
logement est assuré par l'Etat et le département.

La participation du département est au moins égale à
celle de l'Etat.

La région, les communes et les caisses d'allocations fami-
liales ainsi que les autres partenaires visés à l'article 3 peu-
vent également participer volontairement au financement de
ce fonds.

Art. 8. - Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du
Conseil national de l'habitat, fixe les modalités d'appli-
cation du présent chapitre. Ce décret précise notamment les
conditions dans lesquelles il est procédé à l'évaluation
périodique de l'application du plan et à la révision de
celui-ci et la manière dont les partenaires mentionnés à
l'article 3 sont associés à ces procédures.

CHAPITRE II

Des dispositions permanentes d'accroître l'offre de logements en faveur des personnes défavorisées

Art. 9. - I. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 13 bis ainsi rédigé :
 « Art. 13 bis. - Les personnes qui concluent un contrat de location d'un logement, conforme aux normes minimales définies par décret en Conseil d'Etat, avec des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou des étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social ou avec un organisme, sans but lucratif qui met ce logement à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et qui est agréé à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département sont exonérées, pendant les trois premières années de location, de l'impôt sur le revenu pour les produits de cette location, sous réserve que le prix de celle-ci soit inférieur à un plafond fixé par décret. »

II. - Le paragraphe I de l'article 13 bis du code général des impôts est ainsi complété :

« Les personnes qui concluent un contrat de location en matière d'un logement, conforme aux normes minimales définies par décret en Conseil d'Etat, avec un organisme sans but lucratif qui met ce logement à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et qui est agréé à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département sont exonérées, pendant les trois premières années de location, de l'impôt sur le revenu pour les produits de cette location, sous réserve que le prix de celle-ci soit inférieur à un plafond fixé par décret. »

« Ces dispositions sont également applicables aux locataires non professionnels qui concluent un contrat de location ou de sous-location avec des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou des étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social. »

III. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 92-1 ainsi rédigé :

« Art. 92-1. - Les personnes qui concluent un contrat de sous-location d'un logement, conforme aux normes minimales définies par décret en Conseil d'Etat, avec des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou des étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social ou avec un organisme sans but lucratif qui met ce logement à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et qui est agréé à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département sont exonérées, pendant les trois premières années de location, de l'impôt sur le revenu pour les produits de cette sous-location, sous réserve que le prix de celle-ci soit inférieur à un plafond fixé par décret. »

IV. - Les modalités d'agrément ainsi que le contenu des déclarations à soumettre par les personnes et organismes mentionnés au présent article sont fixés par décret.

Art. 10. - I. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1387 A ainsi rédigé :

« Art. 1387 A. - Pour les logements à usage locatif appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, le département peut, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A, bis, proroger, pendant une durée qu'il détermine, la durée des exonérations mentionnées aux articles 1384 et 1384 A et au paragraphe II bis de l'article 1385 pour la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue à son profit. »

II. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1387 B ainsi rédigé :

« Art. 1387 B. - Le département peut, par délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A, bis, exonérer totalement ou partiellement de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue à son profit, pendant une durée qu'il détermine, les logements acquis en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat en application du 3^e de l'article L. 351-2 du code de la construction et de

l'habitation ainsi que les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation en application de l'article L. 252-1 du même code. »

III. - Les obligations déclaratives des personnes et organismes entrant dans le champ d'application du présent article sont fixées par décret.

Art. 11. - L'insertion du titre V du livre II du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé : « Bail à construction et bail à réhabilitation ». Le « Chapitre unique » devient « Chapitre I^{er} » et son intitulé devient « Bail à construction ». Il est ajouté un chapitre II ainsi rédigé :

« Chapitre II

« Bail à réhabilitation

« Art. L. 252-1. - Est qualifié de bail à réhabilitation et soumis aux dispositions du présent chapitre le contrat par lequel soit un organisme d'habitations à loyer modéré, soit une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements, soit une collectivité territoriale, soit un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département s'engage à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparations de toute nature en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail. »

« Le contrat indique la nature des travaux, leurs caractéristiques techniques et le délai de leur exécution. »

« En fin de bail, les améliorations réalisées bénéficient au bailleur sans indemnisation. »

« Le bail à réhabilitation est consenti par acte qui ont le droit d'hypothèque et dans les mêmes conditions et formes que l'aliénation. Il est conclu pour une durée minimale de douze ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction. »

« Art. L. 252-2. - Le preneur est titulaire d'un droit réel immobilier. Ce droit peut être hypothéqué ; il peut être saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière. »

« Ce droit est opposable notwithstanding toute convention contraire. La cession ne peut être consentie qu'à l'un des organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 252-1, avec l'accord du bailleur. Le droit ne peut être cédé que s'il porte sur la totalité de l'immeuble loué. Le cédant demeure garant de l'exécution du bail par le cessionnaire. »

« Art. L. 252-3. - La prise d'effet du bail à réhabilitation est subordonnée à la conclusion par le preneur d'une convention prévue à l'article L. 351-3 dont la date d'expiration est identique à celle de ce bail. »

« Art. L. 252-4. - Six mois avant la date d'expiration du bail à réhabilitation, le bailleur peut proposer aux occupants un contrat de location prenant effet à cette date. A défaut, le preneur est tenu, au plus tard trois mois avant l'expiration de bail à réhabilitation, d'offrir aux occupants un logement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités. L'occupant qui n'a pas conclu de contrat de location ou accepté l'offre de logement est déchu de tout titre d'occupation sur le logement à l'expiration du bail à réhabilitation. Au terme du bail à réhabilitation, le preneur est tenu de restituer l'immeuble au bailleur libre de locaux et d'occupation. »

Art. 12. - Le chapitre unique du titre VIII du livre IV du code de la construction et de l'habitation est complété par un article L. 481-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 481-3. - Le chapitre I^{er} du titre IV du présent livre est applicable aux sociétés d'économie mixte pour les logements faisant l'objet des conventions régies par le chapitre III du titre V du livre III du présent code. »

Art. 13. - La seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation est supprimée.

Art. 14. - L'article L. 213-1 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa J ainsi rédigé :

« J. Dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux au sens du 3^e de l'article L. 234-10 du code des communes représente moins de 20 p. 100 des rési-

dences principales, les immeubles dont l'attribution est agréée par le représentant de l'Etat dans le département en vue d'accroître l'offre de logements sociaux. »

Art. 15. - L'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

I. - Le deuxième phrase du premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Ce règlement tient compte des programmes locaux de l'habitat, communiqués au conseil départemental de l'habitat, ainsi que des besoins évalués par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

« Lorsque la situation du logement social d'un secteur géographique le nécessite, des protocoles d'occupation du patrimoine social sont conclus, à l'initiative d'un ou de deux des partenaires, par le représentant de l'Etat dans le département, des collectivités territoriales et des organismes d'habitations à loyer modéré. Peuvent être associés à ces protocoles les autres organismes bénéficiaires de rétrocessions dans le patrimoine concerné. »

« Les protocoles d'occupation du patrimoine social ont pour objet de fixer des objectifs en termes d'accueil de populations défavorisées et d'en déterminer les modalités d'application ainsi que les mesures de solvabilisation et d'accompagnement social nécessaires. Ils définissent les conditions de l'intervention des différents organismes concernés en tenant compte de leur bilan social et de l'état de l'occupation de leur patrimoine. Un bilan des protocoles demandés, en cours d'élaboration ou conclus dans le département, est présenté au conseil départemental de l'habitat, appelé à donner son avis, au moins une fois par an. »

II. - En conséquence, dans la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « au premier alinéa » sont remplacés par les mots : « aux alinéas précédents ». »

III. - Il est inséré, après le deuxième alinéa, les alinéas suivants :

« Lorsqu'un terme d'un délai de six mois après qu'il a été demandé par le représentant de l'Etat dans le département, aucun protocole n'a été conclu, celui-ci peut désigner aux organismes d'habitations à loyer modéré des personnes prioritaires que ceux-ci sont tenus de loger. Ces désignations s'imposent sur les droits à réservation du représentant de l'Etat dans le département. Elles sont prononcées en tenant compte de l'état de l'occupation du patrimoine de l'organisme au regard de la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer, de manière équilibrée, chaque commune au logement des personnes et familles défavorisées. »

« Le représentant de l'Etat dans le département dispose de la même faculté vis-à-vis d'un organisme d'habitations à loyer modéré qui a refusé de signer le protocole ou n'a pas observé ses dispositions. »

IV. - En conséquence, dans la première phrase du premier alinéa, les mots : « au deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « au cinquième alinéa ». »

Art. 16. - La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est modifiée comme suit :

L. - Le dernier alinéa du paragraphe 1 de l'article 6 est ainsi rédigé :

« Les dispositions des alinéas précédents ne sont applicables ni aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une commune pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat, ou adossés exclusivement à des ressources délocalisées, ni aux garanties d'emprunt et cautionnements accordés en application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

II. - Le dernier alinéa du paragraphe 1 de l'article 49 est ainsi rédigé :

« Les dispositions des alinéas précédents ne sont applicables ni aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements

accordés par un département pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat, ou adossés exclusivement à des ressources délocalisées, ni aux garanties d'emprunt et cautionnements accordés en application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

Art. 17. - Le dernier alinéa de l'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 3 juillet 1972 portant création et organisation des régions est ainsi rédigé :

« Les dispositions des alinéas précédents ne sont applicables ni aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une région pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat, ou adossés exclusivement à des ressources délocalisées, ni aux garanties d'emprunt et cautionnements accordés en application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

CHAPITRE III

Des conditions d'attribution des aides personnelles au logement

Art. 18. - Les 2^e, 3^e et 5^e de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 2^e Les logements à usage locatif appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par eux ou appartenant à des sociétés d'économie mixte, ou appartenant à d'autres bailleurs lorsque, dans ce dernier cas, les logements ont été construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat, à condition que les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets. »

« 3^e Les logements à usage locatif construits, acquis ou améliorés à compter du 5 janvier 1977 au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont déterminées par décrets ; l'octroi de ces aides est subordonné à l'engagement pris par les bailleurs de respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets. »

« 5^e Les logements-foyers de jeunes travailleurs et les logements-foyers assimilés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat aux logements mentionnés aux 2^e et 3^e ci-dessus, dès lors qu'ils font l'objet des conventions régies par le chapitre III du présent titre. »

Art. 19. - La section 2 du chapitre III du livre III du code de la construction et de l'habitation est complétée par deux articles ainsi rédigés :

« Art. L. 353-19. - Pour les logements appartenant à des sociétés d'économie mixte et par dérogation à l'article L. 353-7, les dispositions de la convention s'appliquent de plein droit, à compter de sa date d'entrée en vigueur ou de la date d'achèvement des travaux lorsqu'elle est prévue, aux sinistres de hauts en cours ou aux bénéficiaires du droit au logement, dans les lieux sans qu'il soit nécessaire de leur donner congé. »

« Les dispositions de l'article L. 353-17 sont applicables aux logements mentionnés ci-dessus. »

« Art. L. 353-20. - Nonostante toutes dispositions ou stipulations contraires, les bailleurs, autres que ceux mentionnés à l'article L. 353-14, peuvent louer les logements régis par une convention conclue en application de l'article L. 351-2 aux associations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 442-B-1 et aux associations ou établissements publics mentionnés à l'article L. 442-E-4. »

« Les sous-locataires sont assimilés à des locataires pour bénéficier de l'aide personnelle au logement prévue par l'article L. 351-1. »

« Ne peuvent se prévaloir des dispositions de l'article L. 553-2 relatives à la reconstruction des biens à la volonté du locataire pendant la durée de la convention :

« 1° Les sous-locataires des associations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 442-8-1, après le refus d'une offre de rélogement définitif correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités ;

« 2° Les sous-locataires des associations ou établissements publics mentionnés à l'article L. 442-8-4, dès lors qu'ils ne répondent plus aux conditions pour être logés par ces personnes morales telles que prévues par le contrat de sous-location. »

Art. 20. - Après le septième alinéa (6°) de l'article L. 831-2 du code de la sécurité sociale, il est inséré un 7° ainsi rédigé :

« 7° Les bénéficiaires de l'allocation d'insertion prévue à l'article L. 553-9 du code de la sécurité sociale, qu'ils soient titulaires de l'allocation L. 613-3 du code de la construction et de l'habitation, les mois : « 1^{er} décembre » sont remplacés par les mots : « 1^{er} novembre ». »

Art. 22. - I. - Il est inséré, après le cinquième alinéa de l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale, quatre alinéas ainsi rédigés :

« L'allocation de logement mentionnée à l'article L. 542-1 est versée après accord de l'allocataire et du bailleur ou du prêteur :

« - en cas de location, au bailleur du logement,

« - dans les autres cas, au prêteur,

« dans des conditions fixées par décret. »

II. - Le deuxième alinéa de l'article L. 755-21 du code de la sécurité sociale est abrogé.

III. - Dans l'article L. 835-2 du code de la sécurité sociale, la seconde phrase du premier alinéa est remplacée par quatre alinéas ainsi rédigés :

« L'allocation de logement est versée après accord de l'allocataire et du bailleur ou du prêteur :

« - en cas de location, au bailleur du logement,

« - dans les autres cas, au prêteur,

« dans des conditions fixées par décret. »

Art. 23. - La troisième phrase du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 12 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est complétée par les mots : « ainsi que des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. »

Art. 24. - L'article L. 442-10 du code de la construction et de l'habitation est complété par la phrase suivante :

« Le plafond de ressources à prendre en compte pour l'application de l'article L. 441-3 sera, pour les locataires de logements construits en application de la loi du 13 juillet 1928 précitée, supérieur de 50 p. 100 aux plafonds de ressources applicables aux bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur local. »

Art. 25. - Après le premier alinéa de l'article L. 613-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le juge qui ordonne l'expulsion peut, même d'office, accorder les mêmes délais, dans les mêmes conditions. »

Art. 26. - Il est inséré, dans le code de la construction et de l'habitation, un article L. 613-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 613-2-1. - Toute décision accordant des délais sur les fondements des articles L. 613-1 et L. 613-2 est notifiée au représentant de l'Etat dans le département en vue de la prise en compte de la demande de rélogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

Art. 27. - Le dernier alinéa de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée est complété par les mots : « ainsi que du premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, en mentionnant la faculté pour le locataire de saisir le fonds de solidarité pour le logement. »

Art. 28. - Un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les condi-

tions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques.

Toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage, sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet.

Des la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser pourront, par arrêté, limiter le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 31 mai 1990.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

MICHEL Rocard.

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget,

PIERRE BÉRENGUOY.

Le ministre de l'intérieur,

PIERRE JOYE.

Le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer,

MICHEL DOLEBARRE.

Le ministre de la solidarité, de la santé

et de la protection sociale,

CLAUDE EVIN.

Le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget,

chargé du budget,

MICHEL CHARASSÉ.

Le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer,

chargé du logement,

LOUIS BISSON.

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur,

chargé des collectivités territoriales,

JEAN-MICHEL BAYLET.

(1) Textes préparatoires : loi n° 90-448.

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 982.

Rapport de M. Bernard Cantou, au nom de la commission de la production, et amendes, avis de M. Jacques Guyard, au nom de la commission des affaires culturelles, 07 1971.

Discussion les 13, 14 et 18 décembre 1989 et adoption, après débats, le 18 décembre 1989.

Séat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 160 (1989-1990) :

Rapport de M. Robert Lacomme, au nom de la commission des affaires économiques, n° 200 (1989-1990) :

Avis de M. José Béraldi, au nom de la commission des affaires sociales, n° 200 (1989-1990) :

Discussion les 3, 4 et 5 avril 1990 et adoption le 3 avril 1990.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Bernard Cantou, au nom de la commission mise

permanente, n° 1279.

Séat :

Rapport de M. Robert Lacomme, au nom de la commission mise

permanente, n° 1280 (1989-1990).

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 1221.

Rapport de M. Bernard Cantou, au nom de la commission de la

production, n° 1284.

Discussion et adoption le 29 avril 1990.

Séat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en

nouvelle lecture, n° 231 (1989-1990) :

Rapport de M. Robert Lacomme, au nom de la commission des

affaires économiques, n° 237 (1989-1990) :

Discussion et adoption le 26 avril 1990.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en nouvelle lecture, n° 1302 :

Rapport de M. Bernard Cantou, au nom de la commission de la

production, n° 1305.

Discussion et adoption le 3 mai 1990.

Conseil constitutionnel :

Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 publiée au Journal officiel du

1^{er} juin 1990.

ANNEXE 7 : Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991

LOI d'orientation pour la ville
(n° 91-582 du 13 juillet 1991) (1)

VOIE : PLURISSECTEUR

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur est :

TITRE I^{er}

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Art. 1^{er}. - Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'État et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'intégrer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales.

À ces fins, l'État et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipements et de services nécessaires :

- au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité ;
- à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif ;
- aux transports ;
- à la sécurité des biens et des personnes.

Art. 2. - La politique de la ville est un élément de la politique d'aménagement du territoire.

Art. 3. - La réalisation de logements sociaux est d'intérêt national.

Les communes ou leurs groupements doivent, par leur intervention en matière d'action foncière, permettre la réalisation de logements sociaux.

Les collectivités publiques doivent veiller à ce que les restaurations nécessaires des quartiers anciens des villes ne méconnaissent pas les objectifs mentionnés à l'article 1^{er}.

Elles apportent un appui particulier, avec le concours des organismes gestionnaires des logements et de l'État, à la réhabilitation et à la valorisation des quartiers reconstruits dégradés, ainsi qu'à la création ou au développement des relations entre ces quartiers et le reste de la ville.

Art. 4. - Lors de toute action ou opération, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, qui, par son caractère ou par sa nature, modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers, le maître organise une concertation préalable. Il se présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Cette concertation associe notamment les maîtres d'ouvrage concernés ainsi qu'à leur demande, les représentants locaux des associations de locataires titulaires au Conseil national de l'habitat.

Les dispositions des alinéas précédents ne s'appliquent pas lorsqu'une procédure de concertation est engagée en application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

Un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article.

TITRE II

**DE L'ÉQUILIBRE DE L'HABITAT
DANS LES VILLES ET LES QUARTIERS**

Art. 5. - À l'article L. 110 du code de l'urbanisme, après les mots : « Afin d'améliorer le cadre de vie », sont insérés les mots : « , d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources ».

Art. 6. - Le premier alinéa de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat. »

Art. 7. - L'article L. 122-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Art. L. 122-1. - Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires insulaires, comme zone de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains. Ils prennent en considération l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques.

« Ils déterminent la destination globale des sols et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et activités les plus importants.

« Au regard des prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipements, ils fixent les orientations générales de l'extension de l'urbanisation et de la restructuration des espaces urbanisés. Ils définissent la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte notamment de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport.

« Les schémas directeurs prennent en compte les programmes de l'État ainsi que ceux des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils orientent et harmonisent pour l'organisation de l'espace les programmes et les prévisions mentionnés ci-dessus.

« Pour leur exécution, ils peuvent être complétés en certains de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et précisent le contenu.

« Les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions. »

Art. 8. - L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

I. - Le 1^{er} est ainsi rédigé :

« 1^{er} Délimiter des zones urbaines ou à urbaniser prenant notamment en compte les besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transport des populations actuelles et futures. La délimitation de ces zones prend en considération la valeur agronomique des sols, les structures agricoles, les terrains produisant des denrées de qualité supérieure, l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques, la présence d'équipements spéciaux importants. Les plans d'occupation des sols déterminent l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées. »

II. - Le 2^e est complété par les mots : « et fixer la destination principale des lots ou immeubles à construire ou à établir ».

III. - Après le 10^e, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 11^e Délimiter les zones dans lesquelles pourront s'implanter les magasins de commerce de détail dont l'octroi du permis de construire ou la décision est soumise à autorisation préalable de la commission départementale d'urbanisme commercial par l'article L. 451-5 du présent code. »

IV. - La dernière phrase du dernier alinéa est ainsi rédigée :

« Ils prennent en considération les dispositions des programmes locaux de l'habitat lorsqu'ils existent. »

Art. 9. - Dans le quatrième alinéa de l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme, après les mots : « de l'article L. 123-1 », sont insérés les mots : « précise les objectifs minima à atteindre en matière de politique locale de l'habitat ». »

Art. 10. - Dans le premier alinéa de l'article L. 123-3-2 du code de l'urbanisme, après les mots : « schéma de mise en valeur de la mer ou œuvre d'aménagement, insuffisante », sont insérés les mots : « pour satisfaire les besoins en matière d'habitat ou ». »

Art. 11. - Le premier alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Il est établi, dans chaque zone d'aménagement concerté, un plan d'aménagement de zone compatible avec les orientations de schéma directeur, s'il en existe un. Ce plan prend en considération les dispositions du programme local de l'habitat lorsqu'il existe. Il comporte tout ou partie des éléments énumérés aux articles L. 123-1 et L. 130-1. Il est élaboré par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone. »

Art. 12. - L'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

I. - Le début du premier alinéa est ainsi rédigé :

« La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins en logements, de promouvoir... (le reste non changé). »

II. - Cet article est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Cette politique doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine et sa diversité soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation. »

Art. 13. - Il est créé dans le titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation un chapitre II intitulé « Programme local de l'habitat » ainsi rédigé :

« Chapitre II

« Programme local de l'habitat

« Section I

« Dispositions générales

« Art. L. 302-1. - Le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour tout ou partie d'une agglomération ou pour un ensemble de communes qui entendent par leur coopération répondre à des objectifs communs en matière d'habitat. »

« Le programme local de l'habitat définit, pour une durée au moins égale à cinq ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. »

« Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la densité et transports et des options d'aménagement déterminées par le schéma directeur ou le schéma de secteur, lorsqu'ils existent, ainsi que des dispositions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et du protocole d'occupation de patrimoine social des communes, quand ils existent. »

« Il indique les moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme pour parvenir aux objectifs et principes qu'il a fixés. »

« Art. L. 302-2. - Le représentant de l'Etat porte, dans un délai de trois mois, à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale toutes informations utiles ainsi que les objectifs locaux à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat et de répartition équilibrée des différents types de logements dans l'agglomération concernée. »

« L'établissement public de coopération intercommunale associé à l'élaboration de programme local de l'habitat l'Etat, les représentants locaux des personnes morales membres du Conseil national de l'habitat qui en font la demande ainsi que toute autre personne morale qu'il juge utile. »

« Le projet de programme local de l'habitat, arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, est mis à la disposition du public pendant un mois et transmis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis. »

« Au vu de ces avis, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau sur le projet et le transmet au représentant de l'Etat. Celui-ci le soumet pour avis, dans un délai de deux mois, au conseil départemental de l'habitat. »

« Le représentant de l'Etat, s'il estime que le projet de programme local de l'habitat ne répond pas à l'objectif de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, adresse, dans un délai d'un mois, des demandes motivées de modifications à l'établissement public de coopération intercommunale, qui en délibère. Cet établissement public adopte ensuite le programme local de l'habitat. »

« Art. L. 302-3. - L'établissement public de coopération intercommunale délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique. »

« Art. L. 302-4. - Après l'adoption d'un programme local de l'habitat, une convention entre l'Etat et l'établissement public de coopération intercommunale fixe l'aide financière que, dans la limite des dotations prévues par les lois de finances, l'Etat apporte en matière d'habitat et d'actions foncières. Cette convention est conclue pour une période de trois ans. A l'issue de cette période, une nouvelle convention, d'une durée maximale de trois ans, peut être conclue dans les mêmes conditions, pour la durée restant à courir du programme local de l'habitat. »

« Art. L. 302-1. - Si, dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, un établissement public de coopération intercommunale n'a pas de compétence ou s'est pour élaborer un programme local de l'habitat, une commune peut, en coopération avec le représentant de l'Etat, élaborer seule un tel programme dans les conditions définies aux articles L. 302-1 à L. 302-5.

Section 2

Dispositions particulières à certaines agglomérations

« Art. L. 302-5. - Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 200 000 habitants et dans lesquelles à la fois :

« - le nombre de logements sociaux au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes représentés, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 p. 100 des résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts ;

« - le rapport entre le nombre des bénéficiaires des prestations prévues aux articles L. 351-1 du présent code, L. 342-2 et L. 311-1 du code de la sécurité sociale et le nombre de résidences principales au sens défini ci-dessus est inférieur à 18 p. 100.

« Art. L. 302-5-1. - Si, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 précitée, une commune, visée à l'article L. 302-5, n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, le représentant de l'Etat peut, pour répondre aux fins poursuivies par cette loi, selon les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, exercer par substitution, au nom de l'Etat, le droit de préemption urbain prévu par les articles L. 231-1 et suivants du code de l'urbanisme. Cette possibilité lui est ouverte sans préjudice des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux zones d'aménagement différencié et à la modification ou à la révision par l'Etat des documents d'urbanisme.

« Art. L. 302-6. - A compter du 1^{er} janvier 1993, les communes visées à l'article L. 302-5 sont tenues de prendre, dans les limites de leurs compétences et dans le cadre des dispositions du présent chapitre, les mesures propres à permettre l'acquisition de terrains ou de locaux nécessaires à la réalisation de logements à usage locatif au sens du 3° de l'article L. 351-2.

« Ces communes s'acquittent de l'obligation prévue au présent article soit en versant la contribution prévue à l'article L. 302-7, soit en engageant, dans les conditions fixées à l'article L. 302-8, des actions foncières adaptées à cette fin.

« Art. L. 302-7. - La contribution mentionnée à l'article précédent est égale, chaque année, à 1 p. 100 de la valeur locative des immeubles imposables dans les communes de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties de la commune.

« La contribution ne peut excéder 5 p. 100 du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au précédent exercice.

« Les communes sont tenues de procéder au versement de cette contribution avant le 1^{er} avril de chaque année à un ou plusieurs organismes désignés par le représentant de l'Etat et habilités à réaliser des acquisitions foncières et immobilières ou à construire des logements sociaux. Les sommes doivent être consacrées à cette fin sur le territoire de la commune concernée, dans un délai de trois années après leur versement.

« Art. L. 302-8. - Les dispositions de l'article L. 302-7 ne sont pas applicables aux communes mentionnées à l'article L. 302-5 qui, au vu de leur programme local de l'habitat, se sont engagées par délibération à mettre en œuvre, dans un délai maximum de trois ans, les actions foncières et acquisitions immobilières nécessaires à la réalisation, sur le territoire de la commune, d'un nombre de logements locatifs sociaux qui doit être au moins égal, d'une part, à 1 p. 100 du nombre de résidences principales au sens du II de l'ar-

ticle 1411 du code général des impôts et, d'autre part, à 9 p. 100 du nombre de logements construits sur la commune au cours des dix années qui ont précédé l'engagement.

« Au cas où la commune n'a pas atteint ces objectifs au terme de la période considérée, elle est soumise pour cette période à la contribution prévue à l'article L. 302-7. Sont toutefois déduites de cette contribution les dépenses, y compris celles financées par le produit de la participation à la diversité de l'habitat prévues aux articles L. 332-17 et suivants du code de l'urbanisme, engagées par la commune au cours des trois années pour l'acquisition de terrains ou de locaux destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux sur son territoire. Est soustraite à ces dépenses le montant de la participation à la diversité de l'habitat qu'auraient acquies les constructeurs qui ont opté pour la possibilité de déduire de leur contribution les dépenses, y compris celles financées par le produit de la participation à la diversité de l'habitat prévues aux articles L. 332-17 du même code.

« Art. L. 302-9. - Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre, notamment celles relatives par la situation particulière des départements d'outre-mer.

Art. 14. - L'article L. 312-5-1 du code de la construction et de l'habitation est abrogé.

Art. 15. - Les programmes locaux de l'habitat, élaborés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, peuvent être transformés en programmes locaux de l'habitat dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

L'établissement public de coopération intercommunale ou la commune procède aux adaptations nécessaires du programme en cours.

Art. 16. - Il est créé dans le chapitre II du titre III de

livre III du code de l'urbanisme une section 4 ainsi rédigée :

Section 4

Participation à la diversité de l'habitat

« Art. L. 312-17. - Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale constitués en matière d'urbanisme, dont le territoire est couvert par un programme local de l'habitat adopté conformément aux articles L. 302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, peuvent, pour faciliter la réalisation de logements à usage locatif au sens du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et favoriser l'aboutissement d'un concours foncier de l'Etat, et pour contribuer ainsi à la diversité de l'offre de logements, décider qu'à l'occasion des opérations soustraites à permis de construire une participation, appelée participation à la diversité de l'habitat, sera mise à la charge des constructeurs sur tout ou partie de leur territoire. La décision doit être motivée.

« L'assiette de la participation est constituée par le produit de la valeur du terrain par mètre carré de surface hors œuvre nette constructible, diminuée d'un montant forfaitaire, par la surface hors œuvre nette de l'opération diminue de 130 mètres carrés.

« Pour l'application de l'alinéa précédent :

a) La surface hors œuvre nette constructible est celle qui résulte de l'application du coefficient d'occupation des sols au terrain concerné ; en l'absence de coefficient d'occupation des sols, elle est égale à la superficie du terrain ;

b) Le montant forfaitaire est fixé à 600 F dans les départements autres que ceux de la région Ile-de-France. Il est porté à 900 F dans les départements de la région Ile-de-France. Il est actualisé au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

« Le taux de la participation, qui ne peut excéder 15 p. 100, est fixé par la délibération qui l'a émise.

« Pour les opérations de construction comprenant une surface de logements en accession à la propriété aidée par l'Etat, mentionnées au 1° de l'article L. 351-2 du code de la

construction et de l'habitation, et de logements à usage locatif mentionnés au 3° de l'article L. 331-2 du même code et faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat, ainsi que pour les opérations de construction de logements locatifs pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret, le taux est diminué du rapport entre cette surface et la superficie hors œuvre nette de l'opération.

« Art. L. 332-18. - Ne sont pas soumises à la participation :

« a) Les constructions de logements en accession à la propriété aidée par l'Etat et de logements à usage locatif, mentionnés respectivement aux 1° et 3° de l'article L. 331-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les constructions de logements locatifs pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret ;

« b) Les constructions réalisées à l'occasion d'une action ou opération d'aménagement telles que définies à l'article L. 306-1 du présent code, lorsque le programme global de construction comprend une surface de logements tels que définis au septième alinéa de l'article L. 332-17 et lorsque la part de ces logements dans la surface totale construite est au moins égale au taux de la participation à la diversité de l'habitat ;

« c) Les constructions édifiées par ou pour le compte de l'Etat, des collectivités locales et de leurs groupements ou par des établissements publics administratifs, ou dans le cadre de concessions ou de mandats donnés par ces organismes, lorsqu'elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale et qu'elles ne sont pas productives de revenus ;

« d) Les constructions édifiées par des organismes sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel ou par des organisations syndicales de salariés reconnues représentatives au plan national selon les critères prévus à l'article L. 332-2 du code du travail.

« Art. L. 332-19. - Les constructeurs assujettis à la participation à la diversité de l'habitat s'en libèrent par paiement ou par dation :

« a) Soit d'une partie du terrain d'implantation de l'opération faisant l'objet de la demande, permettant la construction de logements locatifs sociaux ; la superficie des terrains cédés est prise en compte pour le calcul des possibilités de construire ; par dérogation, les dispositions des deux premiers alinéas de l'article L. 331-5 du présent code ne s'appliquent pas à la partie cédée ;

« b) Soit d'un terrain constructible sur le territoire de la commune, permettant la construction de logements locatifs sociaux ;

« c) Soit de locaux vacants existant sur le territoire de la commune pouvant être utilisés, si nécessaire après travaux, en tant que logements locatifs sociaux.

« La dation des terrains ou des locaux à un caractère obligatoire si leur valeur est au moins égale à 75 p. 100 du montant qui aurait été celui de la participation si celle-ci avait été acquise sous forme de contribution financière.

« Art. L. 332-20. - La valeur du terrain d'implantation de l'opération de construction ou celle du terrain ou du local qu'il est envisagé d'apporter en règlement de la participation à la diversité de l'habitat est déclarée par le demandeur du permis de construire lors du dépôt de la demande, laquelle précède, en outre, la situation, la superficie et les caractéristiques du terrain ou du logement cédé. Dans les cas prévus aux a et b de l'article L. 332-19, le demandeur fournit les pièces justifiant le respect de l'objectif de diversité de l'habitat par l'opération.

« En l'absence de déclaration ou des pièces prévues à l'alinéa précédent, le dossier de permis de construire est considéré comme incomplet et ne peut être instruit.

« Les valeurs mentionnées au premier alinéa sont applicables à la date du dépôt de la demande de permis de construire.

« Le directeur des services fiscaux est consulté par le service chargé de l'instruction de la demande de permis de construire en vue d'émettre un avis sur la valeur déclarée par le demandeur du permis de construire.

« L'avis du directeur des services fiscaux, donné dans le délai d'un mois, constitue l'évaluation administrative.

« Si cette évaluation administrative est différente de la valeur déclarée par l'intéressé, la personne publique qui a autorisé la participation à la diversité de l'habitat doit la modifier par écrit au constructeur. La notification est assortie de l'avis du directeur des services fiscaux.

« A défaut d'accord du pétitionnaire sur l'évaluation qui lui a été notifiée, la valeur du terrain ou du local est fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation saisie par la partie la plus diligente.

« L'existence d'un désaccord sur les valeurs mentionnées au premier alinéa est sans incidence sur la délivrance du permis de construire.

« Art. L. 332-21. - La contribution financière versée en règlement de la participation à la diversité de l'habitat est perçue par la personne publique qui l'a autorisée. Son produit est affecté, dans un délai maximal de trois ans, à l'acquisition de terrains, de locaux ou de logements destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, soit directement par le bénéficiaire de la participation à la diversité de l'habitat, soit par un établissement public créé en application des articles L. 331-1 ou L. 334-1, soit par un organisme d'habitations à loyer modéré au sens de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, soit par une société d'économie mixte locale de construction ou d'aménagement.

« Toutefois, les communes dans lesquelles le nombre de logements sociaux au sens du 3° de l'article L. 331-2 du code de la construction et de l'habitation représente plus de 20 p. 100 des résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts peuvent utiliser, dans les conditions définies à l'alinéa précédent, ce produit pour la réalisation de logements locatifs pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret.

« La réalisation des logements sur les terrains ou dans les locaux ci-dessus mentionnés doit intervenir dans un délai de cinq ans à compter du versement de la participation.

« Art. L. 332-22. - La dation de terrains ou de locaux faite en application de l'article L. 332-19 s'effectue au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale qui a institué la participation.

« Le maire ou le président de l'établissement public peut également mettre à disposition ou donner par bail à construction les terrains ou les logements reçus par une personne morale ayant vocation à réaliser des logements locatifs sociaux en vue de la réalisation de tels logements.

« La réalisation effective des logements locatifs sociaux doit intervenir dans un délai maximal de cinq ans à compter de la dation.

« Art. L. 332-23. - Les biens qui n'auraient pas été affectés à la réalisation de logements dans les conditions prévues aux articles L. 332-21 et L. 332-22 peuvent être transférés gratuitement, par le juge de l'expropriation saisi par le représentant de l'Etat, à une autre personne morale en vue de cette réalisation.

« Art. L. 332-24. - Les modalités d'établissement, de liquidation, de recouvrement et de restitution de la participation, lorsqu'elle est versée sous forme de contribution financière, ainsi que les sanctions, privilèges, intérêts et garanties y afférents, sont ceux prévus en matière de versement pour dépassement du plafond légal de densité par les articles L. 333-1 à L. 333-16.

« Le montant de la participation à la diversité de l'habitat est déduit du versement pour dépassement du plafond légal de densité ou de la participation pour dépassement de coefficient d'occupation des sols, lorsque l'une ou l'autre de ces contributions est due.

« Art. L. 332-25. - Dans les cas prévus à l'article L. 332-18, la constatation par l'administration que les constructions réalisées ne correspondent pas aux conditions ayant justifié l'exonération de la participation rend le constructeur redevable de celle-ci à compter de la date de cette constatation.

« Art. L. 332-26. - Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les organismes d'habitations à loyer modéré et les personnes morales attributionnaires ont à leur disposition le régime des terrains ou locaux mentionnés à l'article L. 332-22.

« Les organismes d'habitations à loyer modéré et les personnes morales attributionnaires restent soumis, en ce qui concerne l'utilisation des fonds ou des biens aux communes concernées ou à l'établissement public de coopération intercommunale. Ce rapport est tenu à la disposition du public.

« Art. L. 332-27. - La participation à la diversité de l'habitat est applicable aux demandes de permis de construire déposés six mois après l'entrée en vigueur de ladite participation dans la commune.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente section, notamment celle relative par la situation particulière des départements d'outre-mer. Il peut notamment préciser les conditions dans lesquelles les logements sociaux sont en accession à la propriété par des salariés, pour l'application de la présente section dans les départements d'outre-mer, à des logements locaux. »

Art. 17. - I. - Après le 3^e de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme, il est inséré un 4^e ainsi rédigé :

« 4^e La participation à la diversité de l'habitat prévue à l'article L. 332-17 :

II. - Après le 4^e de l'article L. 332-12 du code de l'urbanisme, il est inséré un 5^e ainsi rédigé :

« 5^e Un versement représentatif de la participation à la diversité de l'habitat prévue à l'article L. 332-17. »

III. - La liste des contributions mentionnées au I de l'article 302 bis B du code général des impôts est complétée par les mots :

« La participation à la diversité de l'habitat prévue à l'article L. 332-17 du code de l'urbanisme. »

IV. - Après le 16^e de l'article L. 253-2 du code des communes, il est inséré un 17^e ainsi rédigé :

« 17^e La participation à la diversité de l'habitat prévue à l'article L. 332-17 du code de l'urbanisme. »

Art. 18. - L'article 1^{er} de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - aux ouvrages de bâtiment soignés par les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation par un contrat de vente d'immeuble à construire prévu par les articles 1601-1, 1601-2 et 1601-3 du code civil. »

Art. 19. - L'article 1^{er} de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque'ils sont destinés à s'intégrer à des constructions relevant d'autres régimes juridiques, les ouvrages édités par les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation peuvent être dispensés de tout ou partie de l'application de la présente loi. Cette dispense est accordée par décision du représentant de l'Etat dans le département. »

TITRE III

DU MAINTIEN DE L'HABITAT, NOTAMMENT À VOCATION SOCIALE, DANS LES QUARTIERS ANCIENS

Art. 20. - Il est inséré, dans le livre III du code de l'urbanisme, un article L. 306-3 ainsi rédigé :

« Art. 306-3. - Dans les agglomérations où l'état de l'habitat impose la mise en œuvre de procédures d'amélioration et de réhabilitation, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent élabore un programme de référence destiné à servir de cadre aux actions ou opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1, visant notamment à la mise en valeur des quartiers anciens, à la protection du patrimoine historique et architectural et des sites urbains, à la lutte contre l'insalubrité et à l'amélioration du confort des logements.

« Ce programme tient compte des objectifs et principes de diversité de l'habitat fixés par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

« Avant son approbation, le projet de programme de référence est soumis pour avis au conseil départemental de l'habitat et, le cas échéant, à l'architecte des Bâtiments de France, puis mis à la disposition du public pendant un mois.

« Il est joint au dossier des actions ou opérations mentionnées au premier alinéa lorsqu'elles sont soumises à la concertation prévue à l'article L. 306-2 ou à une enquête publique. »

Art. 21. - Il est coté dans le titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation un chapitre III ainsi rédigé :

« Chapitre III

« Opérations programmées d'amélioration de l'habitat

« Art. L. 303-1. - Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat ont pour objet la réhabilitation de parts immobilières. Elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locaux, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage. Elles sont mises en œuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants et des objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ainsi que, s'il existe, du programme local de l'habitat. Ces opérations donnent lieu à une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et l'Etat.

« Cette convention précise :

« a) Le périmètre de l'opération ;

« b) Le montant total des aides susceptibles d'être accordées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, l'Etat et, le cas échéant, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou d'autres personnes publiques ou privées, pour l'amélioration de l'habitat, la construction de logements sociaux, l'acquisition de logements en vue de leur amélioration pour un usage local social, les lieux à réhabiliter et les actions d'accompagnement prévues ;

« c) Les actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie prévues par l'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ;

« d) Les actions destinées à assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ;

« e) Les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité.

« Avant sa signature, le projet de convention est mis à disposition du public pendant un mois.

« Après sa signature, la convention peut être consultée en mairie pendant sa durée de validité. »

Art. 22. - I. - 2^e Au 3^e du I de l'article 156 du code général des impôts, les mots : « propriétaires d'immeubles ayant fait l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application des dispositions des articles L. 313-1 à L. 313-15 du code de l'urbanisme, ainsi qu'aux » sont supprimés.

2^e La même 3^e est complétée par trois alinéas ainsi rédigés :

« Cette disposition n'est pas non plus applicable aux débits fonciers provenant des travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application des dispositions des articles L. 313-1 à L. 313-15 du code de l'urbanisme, par des propriétaires de locaux que les propriétaires prennent l'engagement de louer au à usage de résidence principale du locataire pendant une durée de neuf ans.

« La location doit prendre effet dans les douze mois qui suivent la date d'achèvement des travaux de restauration et respecter les conditions prévues par une convention entre l'Etat et le propriétaire pour une durée minimale de neuf ans. Cette convention fixe notamment les montants maxi-

maux du loyer et des ressources du locataire qui ne peuvent être supérieurs à des plafonds fixés par décret. Le plafond de ressources ainsi fixé n'est pas applicable à l'occupant en vertu d'un bail conclu au moment ou au avant le début des travaux ainsi qu'aux personnes évincées d'un logement concerné par l'opération groupée de restauration immobilière et bénéficiaires d'un droit à rélogement dans cette opération. Les propriétaires d'immeubles pour lesquels la demande d'autorisation de travaux a été déposée antérieurement au 1^{er} juillet 1991 ne sont pas tenus de conclure une convention avec l'Etat.

« Le revenu global de l'année au cours de laquelle l'engagement ou les conditions de la location ne sont pas respectés est majoré du montant des déficits imposables. Ces déficits constituent une insuffisance de déclaration pour l'application de l'article 1733. »

II. - La 6^{ème} du 1^{er} de l'article 31 du code général des impôts est complétée par un membre de phrase ainsi rédigé :
« ... les travaux de démolition prévus par les plans de sauvegarde et de mise en valeur, imputés par l'autorité qui délivre le permis de construire et réalisés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière lorsque la location remplit les conditions mentionnées au 3^{ème} de l'article 156, à l'exclusion des frais correspondant à des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement. »

III. - Le premier alinéa de l'article 29 du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :
« Les subventions et indemnités destinées à financer des charges déductibles sont comprises dans le revenu brut. »

TITRE IV

DE L'ÉVOLUTION URBAINE ET SOCIALE DES GRANDS ENSEMBLES

Art. 23. - L'article L. 123-11 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Art. L. 123-11. - Les zones à urbaniser en priorité sont supprimées de plein droit à compter du premier jour du troisième mois qui suit la publication de la loi d'orientation de la ville au 31-08-22 du 13 juillet 1991. L'abrogation ne porte pas atteinte aux relations contractuelles existantes entre les collectivités publiques concernées et les concéditaires. »

« Les dispositions d'urbanisme insérées dans les cahiers des charges de concession et dans les cahiers des charges de cession de terrains approuvés restent applicables pendant un délai de deux ans à compter de la publication de la loi précitée. »

« Dans les deux mois suivant la publication de la loi visée à l'alinéa précédent, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent étudie pour le quartier considéré, dans les conditions prévues à l'article L. 390-2, un programme de réflexion. »

« Ce programme sert de cadre aux actions ou opérations d'aménagement au sens de l'article L. 390-1, visant notamment à assurer l'insertion du quartier dans l'agglomération, le développement des services et des loisirs, l'amélioration du cadre de vie et la diversification de l'habitat. »

« Dans le délai prévu au deuxième alinéa, l'autorité compétente étudie pour ce même quartier, dans les conditions prévues aux articles L. 123-1 et suivants, un plan d'occupation des sols qui prend en considération le programme de réflexion. »

Art. 24. - Après les mots : « peuvent être modifiés », la fin du dernier alinéa de l'article L. 123-12 de code de l'urbanisme est ainsi rédigée : « par décision de l'autorité administrative. Cette décision est prise après enquête publique et délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme. »

Art. 25. - Le chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme est complété par un article L. 123-13 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-13. - Les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 123-11 s'appliquent dans les quartiers d'urbanisme reconnus en difficulté ou dans lesquels sont situés des grands ensembles et qui ne font pas partie d'une zone à urbaniser en priorité. »

« Le programme de réflexion élaboré en application de l'alinéa précédent est pris en considération par le plan d'occupation des sols. »

Art. 26. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1466 A ainsi rédigé :

« Art. 1466 A. - I. - Les communes peuvent, dans des parties de leur territoire caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé dont la lutte sera fixée par décret et par un déséquilibre reconnu entre l'habitat et l'emploi, délimiter, par délibération prise dans les conditions de l'article 1639 A bis, des périmètres à l'intérieur desquels sont exonérées de la taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissements, dans la limite d'un montant de base cette imposition fixé pour 1992 à un million de francs et renouvelé chaque année en fonction de la variation des prix constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques pour l'année de référence définie à l'article 1467 A. La délibération fixe le taux d'exonération ainsi que sa durée; elle ne peut avoir pour effet de reporter de plus de cinq ans l'application du régime d'imposition de droit commun. Elle porte sur le montant de la part revenant à chaque commune. Seuls les établissements employant moins de cent cinquante salariés peuvent bénéficier de cette mesure. »

« Les délibérations des conseils municipaux s'appliquent à la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle. »

« II. - Pour bénéficier de l'exonération, les contribuables déclarent, chaque année, dans les conditions prévues à l'article 1477, les éléments entrant dans le champ d'application de l'exonération. »

« Lorsqu'un établissement remplit les conditions requises pour bénéficier de l'une des exonérations prévues aux articles 1464 A, 1464 B, 1464 D ou 1465 et de celles prévues au I du présent article, le contribuable doit opter pour l'un ou l'autre de ces régimes. L'option est irrévocable. »

« Pour l'application du I :

« a) Deux périodes d'exonération ne peuvent courir simultanément ;

« b) L'extension d'établissement s'entend de l'augmentation nette des locaux par rapport à celui de l'année précédente multipliée par la variation des prix à la consommation constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques pour l'année de référence définie à l'article 1467 A. »

« III. - Les groupements de communes dotés d'une faculté propre, les départements et les régions peuvent exonérer de taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissements inscrites dans un périmètre défini au I et dans les conditions définies aux I et II. »

TITRE V

DE LA POLITIQUE FONCIÈRE

CHAPITRE I^{er}

Etablissements publics fonciers

Art. 27. - Il est créé dans le titre II du livre III du code de l'urbanisme un chapitre IV ainsi rédigé :

« Chapitre IV

« Etablissements publics fonciers

« Art. L. 324-1. - Les établissements publics fonciers créés en application du présent chapitre sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial à vocation usuelle, compétents pour réaliser, pour le compte de leurs membres ou de l'Etat, toutes acquisitions foncières et immobilières, en vue de la constitution de réserves foncières, en prévision des actions ou opérations d'aménagement prévues par l'article L. 390-1 du présent code. »

« A cette fin, il peut exercer, par délégation de leurs fonctions, les droits de préemption définis par le présent code dans le cas et conditions qu'il prévoit et agir par voie d'acquisition.

« Aucune opération de l'établissement public foncier ne peut être réalisée sans l'avis de la commune concernée.

« Art. L. 324-2. - L'établissement public foncier est créé par le représentant de l'Etat, au vu des délibérations concordantes émises par deux tiers des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, représentant au moins la moitié de la population des communes intéressées ou la moitié des conseils municipaux ou organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, représentant au moins les deux tiers de la population des communes intéressées.

« Lorsque des communes sont regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale comprenant en matière foncière, la délibération émise de son établissement. Pour l'application de la règle de majorité, il est tenu compte de nombre et de la population totale des communes regroupées au sein de cet établissement.

« Sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux ou d'un ou plusieurs organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale comprenant en matière foncière demandant la création d'un établissement public foncier, le représentant de l'Etat fixe la liste des communes ou établissements publics de coopération intercommunale intéressés.

« Les délibérations portent sur le périmètre, les modalités de fonctionnement, la durée, le siège et la composition du conseil d'administration de l'établissement public foncier.

« La décision de création comporte les éléments mentionnés à l'article précédent.

« Art. L. 324-3. - L'établissement public foncier est administré par un conseil d'administration.

« Le conseil d'administration est composé, pour les trois quarts au moins des sièges, de représentants des membres de l'établissement et, le cas échéant, pour un quart au plus des sièges, de personnes qualifiées notamment dans les domaines de l'habitat, de l'aménagement ou du cadre de vie, désignées par le collège des représentants des membres de l'établissement public. Les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui ne peuvent être membres du conseil d'administration en raison du nombre des collectivités intéressées peuvent former une assemblée spéciale qui désigne des représentants au conseil d'administration.

« Le conseil d'administration élit le président de l'établissement public foncier et désigne son directeur.

« Art. L. 324-4. - D'autres collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et personnes morales de droit public peuvent demander à être partie de l'établissement public foncier après sa constitution.

« Leur demande est soumise pour avis au conseil d'administration de l'établissement public, puis aux membres de celui-ci, qui disposent d'un délai de quarante jours pour faire connaître leur éventuelle opposition.

« La décision d'admission est prise par l'autorité compétente pour créer l'établissement public. Elle ne peut, toutefois, intervenir si plus d'un tiers des membres de l'établissement public foncier ont fait connaître leur opposition.

« Art. L. 324-5. - Un membre de l'établissement public foncier peut s'en retirer avec le consentement du conseil d'administration, qui fixe les conditions auxquelles s'opère le retrait.

« La délibération du conseil d'administration est notifiée aux membres de l'établissement public foncier qui disposent d'un délai de quarante jours pour faire connaître leur avis. La décision de retrait est prise par l'autorité compétente pour créer l'établissement public. Elle ne peut, toutefois, intervenir si plus d'un tiers des membres de l'établissement public foncier s'opposent au retrait.

« Art. L. 324-6. - Les recettes du budget de l'établissement public foncier comprennent notamment :
« 1° Le produit des impôts directs mentionnés à l'article 1607 bis du code général des impôts ;

« 2° La participation prévue aux articles L. 332-17 et suivants du présent code et la contribution prévue à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ;
« 3° Le produit des dons et legs.

« Art. L. 324-7. - Par dérogation aux dispositions des articles 14, 54 et 82 de la loi n° 82-113 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le comptable de l'établissement public foncier est un comptable spécial nommé par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition du conseil d'administration, après avis de l'ordonnateur général. Il est placé sous l'autorité administrative du directeur de l'établissement public.

« Les actes et délibérations de l'établissement public foncier sont soumis au contrôle de légalité prévu par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée.

« Art. L. 324-8. - Les établissements publics de coopération intercommunale à vocation unique, créés antérieurement à la loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières au sens de l'article L. 324-1, servent, après accord de leur assemblée délibérante et des organes délibérants des collectivités territoriales les constituant, transférés de plein droit en établissements publics fonciers.

« Art. L. 324-9. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent chapitre.

« Art. 28. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1607 bis ainsi rédigé :

« Art. 1607 bis. - Il est institué, au profit des établissements publics fonciers mentionnés aux articles L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme, une taxe spéciale d'équipement destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation.

« Le montant de cette taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans les limites d'un plafond fixé pour chaque établissement par la loi de finances.

« Ce montant est réparti, dans les conditions définies au II de l'article 1636 B ci-dessus, entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public.

« A compter de l'année d'incorporation dans les rôles des résultats de la révision générale des évaluations cadastrales effectuée dans les conditions fixées par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles rejets pour la détermination des bases des impôts directs locaux, les organismes d'habitations à loyer modéré sont exonérés de la taxe additionnelle au titre des locaux d'habitation et dépenses dont ils sont propriétaires et qui sont attribués sous conditions de ressources. Les redevables au sein de chaque une cotisation de taxe d'habitation est établie au titre de ces locaux sont exonérés de la taxe additionnelle à compter de la même date.

« Les cotisations sont établies et recouvrées, les réclamations sont présentées et jugées comme en matière de contributions directes.

« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

« Art. 29. - I. - Au I de l'article 1043 du code général des impôts, après les mots : « syndicats de communes, » sont insérés les mots : « les établissements publics fonciers créés en application des articles L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme. »

II. - Pour l'application du présent article, les dispositions de l'article 2 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ne sont pas applicables.

« Art. 30. - Afin de leur permettre de disposer de terrains ou d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics ou de logements à usage locatif au sens de 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat, il est créé en faveur des communes un droit de priorité sur tout projet

de cesser d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'Etat, à des entreprises publiques et à des établissements publics définis par décret.

« Les personnes publiques énumérées à l'article précédent sont tenues de notifier à la commune leur intention d'aliéner leurs immeubles et d'indiquer le prix de mise en vente, tel qu'il est estimé par le directeur des services fiscaux. Si la commune n'exerce pas son droit de priorité dans un délai de deux mois à compter de cette notification, l'aliénation est effectuée dans les conditions de droit commun.

CHAPITRE II

Des droits de préemption

Art. 31. - Le 1^{er} de l'article L. 222-20 du code des communes est ainsi rédigé :

« 1^{er} D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en est titulaire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal. »

Art. 32. - L. - A la fin du premier alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, les mots : « la réalisation desdites opérations » sont remplacés par les mots : « la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement ».

II. - Le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserve foncière dans le cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone. »

III. - A l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme, les mots : « la réalisation d'une opération d'aménagement » sont remplacés par les mots : « la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement ».

IV. - A l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme, les mots : « d'aménagement visés à l'article L. 321-1 » sont remplacés par les mots : « mentionnés aux articles L. 321-1 et L. 324-1 ».

Art. 33. - Après l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme, sont insérés deux articles L. 213-4-1 et L. 213-4-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 213-4-1. - Lorsque la juridiction compétente en matière d'expropriation a été saisie dans les cas prévus aux articles L. 211-5, L. 211-6, L. 212-3 et L. 213-4, le titulaire du droit de préemption doit consigner une somme égale à 15 p. 100 de l'évaluation faite par le directeur des services fiscaux.

« La consignation s'opère au seul vu de l'acte par lequel la juridiction a été saisie et de l'évaluation du directeur des services fiscaux.

« A défaut de notification d'une copie du récépissé de consignation à la juridiction et au propriétaire dans le délai de trois mois à compter de la saisine de cette juridiction, le titulaire du droit de préemption est réputé avoir renoncé à l'acquisition ou à l'exercice du droit de préemption.

« Art. L. 213-4-2. - La libération des fonds consignés en application de l'article L. 213-4-1 ne peut être effectuée que lorsque le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'acquisition ou à l'exercice du droit de préemption ou après le transfert de propriété. »

Art. 34. - I. - Après l'article L. 212-3 du code de l'urbanisme, sont insérés deux articles L. 212-3-1 et L. 212-3-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 212-3-1. - Lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de zone d'aménagement différé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou que lui demande son avis sur un tel projet, le représentant de l'Etat dans le département peut prescrire un arrêté délimitant le périmètre provisoire de la zone.

« A compter de la publication de cet arrêté et jusqu'à la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé, un droit de préemption est ouvert à l'Etat dans le périmètre provisoire. Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé se sont plus soumises au droit de préemption urbain inscrit sur ces territoires.

« L'arrêté délimitant le périmètre provisoire peut désigner un autre titulaire du droit de préemption.

« Si l'acte créant la zone d'aménagement différé n'est pas publié à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire, cet arrêté devient caduc.

« Par dérogation à l'article L. 212-3, la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de zone d'aménagement différé se substitue à celle de l'acte créant la zone d'aménagement différé pour le calcul du délai de quatre ans pendant lequel le droit de préemption peut être exercé.

« Art. L. 212-3-2. - Lors de la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé, les biens immobiliers acquis par déclaration de préemption qui n'auraient pas été utilisés à l'une des fins définies à l'article L. 210-1 seront, s'ils sont occupés dans le périmètre délimité, cédés au titulaire du droit de préemption et, s'ils ne sont pas compris dans ce périmètre, rétrocédés à leurs anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel dans le délai d'un an à compter de la publication de l'acte créant la zone. Dans ce dernier cas, les dispositions des troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article L. 213-1 sont applicables.

« Les dispositions relatives à la rétrocession des biens prévues à l'article précédent sont également applicables lorsque l'arrêté délimitant le périmètre provisoire devient caduc dans les conditions prévues à l'article L. 212-3-1. »

II. - A l'article L. 212-3 du code de l'urbanisme, les mots : « sous réserve de ce qui est dit à l'article L. 212-3-1 » sont insérés après les mots : « la publication de l'acte qui crée la zone ».

III. - Au premier alinéa de l'article L. 212-3 du code de l'urbanisme, les mots : « ou délimitant son périmètre provisoire » sont insérés après les mots : « à la date de publication de l'acte instituant la zone d'aménagement différé ».

IV. - Le « de l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme » est ainsi rédigé :

« a) La date de référence prévue à l'article L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien.

« En l'absence d'un tel document, cette date de référence est :

« - un an avant la publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de zone d'aménagement différé, lorsque le bien est situé dans un tel périmètre ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire ;

« - un an avant la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé. »

V. - L'intitulé du chapitre II du titre 3^e du livre II du code de l'urbanisme devient : « Zones d'aménagement différé et périmètres provisoires ».

VI. - L'intitulé du chapitre III du titre 1^{er} du livre II du code de l'urbanisme devient : « Dispositions communes au droit de préemption urbain, aux zones d'aménagement différé et aux périmètres provisoires ».

Art. 35. - I. - A la fin du premier alinéa de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, sont ajoutés les mots : « lorsqu'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé ou de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé sur ces territoires ».

II. - Au premier alinéa de l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme, les mots : «, au delà des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, » sont supprimés.

III. - Le premier alinéa de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé et inscrites dans un périmètre protecteur de zones d'aménagement différé ou dans une zone d'aménagement différé ne sont pas soumises au droit de préemption urbain institué sur ces territoires. »

IV. - Le troisième alinéa de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme est abrogé.

V. - L'article L. 211-3 du code de l'urbanisme est abrogé.

VI. - L'article L. 213-17 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Art. L. 213-17. - Si un périmètre de zone d'aménagement différé ou un périmètre protecteur de zone d'aménagement différé est créé avant l'expiration du délai de deux mois prévu au troisième alinéa de l'article L. 213-2, la déclaration d'intention d'allouer doit être transmise par le maire au représentant de l'Etat dans le département qui l'instruit conformément aux dispositions des articles L. 213-1 et suivants. »

« Dans ce cas, le délai visé au premier alinéa du présent article court à compter de la date de publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé ou le périmètre protecteur de zone d'aménagement différé. »

VII. - L'article L. 213-17-1 du code de l'urbanisme est abrogé.

TITRE VI
DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 36. - L'article L. 263-4 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 263-4. - Le taux de venement exprimé en pourcentage des salaires définis à l'article précédent est fixé par décret dans les limites :
- de 2,4 p. 100 à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;
- de 1,8 p. 100 dans les départements de la Seine-Saint-Denis et de Val-de-Marne ;
- de 1,2 p. 100 dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne. »

Art. 37. - Le dernier alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les organismes d'habitations à loyer modéré infomment chaque année le conseil municipal des communes sur le territoire desquelles ils possèdent plus de cent logements de la politique générale qu'ils poursuivent et de qui concerne notamment l'entretien, les travaux de réhabilitation ou d'aménagement, le loyer et la politique d'attribution de ces logements et les demandes en attente.
« Le maire d'une commune sur le territoire de laquelle sont implantés des logements à usage locatif est entendu, à sa demande, par le conseil d'administration des organismes d'habitations à loyer modéré. Il est informé tous les trois mois des attributions de logements effectuées par ces organismes.
« Il participe aux délibérations de la commission d'attribution des logements.
« Les dispositions des quatrième et cinquième alinéas sont applicables aux sociétés civiles immobilières dont le capital est constitué majoritairement par les fonds provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction et aux sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction. »

Art. 38. - Il est inséré, après l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, un article L. 441-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 441-1-1. - Il est créé, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif, composée de six membres qui élisent en leur sein un président qui dispose d'une voix prépondérante.
« En outre, le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, ou son représentant, est membre de droit de ladite commission. »

« Un décret détermine les conditions d'application du présent article et précise notamment les règles relatives à la composition de la commission. »

Art. 39. - Il est inséré, après l'article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation, un article L. 441-1-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 441-1-2. - Il est créé, dans chaque société civile immobilière dont le capital est constitué majoritairement par les fonds provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction, et lorsqu'une partie de leur patrimoine est incluse dans un grand ensemble anciennement classé en zone d'urbanisme par priorité, une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chacun de ces logements locatifs.
« Le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, ou son représentant, est membre de droit de ladite commission. »

Art. 40. - A. - La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est ainsi modifiée :

I. - Le dernier alinéa de l'article 6 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par une commune :

« 1° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ;

« 2° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ;

« 3° En application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

II. - Le dernier alinéa de l'article 49 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par un département :

« 1° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ;

« 2° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ;

« 3° En application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

B. - Le dernier alinéa de l'article 41 de la loi n° 72-619 du 3 juillet 1972 portant création et organisation des régions est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par une région :

« 1° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ;

« 2° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ;

« 3° En application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

Art. 41. - Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

I. - Après l'article L. 422-5, il est inséré un article L. 422-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 422-3-1. - Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré et les sociétés anonymes de crédit immobilier sont administrées par des conseils d'administration ou par des directeurs et conseils de surveillance. »

II. - Dans l'article L. 422-4, après les mots : « conseil d'administration », sont insérés les mots : « du directeur ou du conseil de surveillance ».

III. - Dans l'article L. 422-7, après les mots : « conseil d'administration », sont insérés les mots : « ou du directeur et du conseil de surveillance ».

IV. - L'article L. 422-8 est ainsi modifié :

A. - Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les cas prévus à l'article L. 422-7, le ministre chargé du logement peut se borner à suspendre le conseil d'administration ou le conseil de surveillance et le directeur, ou se limiter seulement, par arrêté motivé, et nommer un administrateur provisoire auquel est transféré, de plein droit, l'ensemble des pouvoirs du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et du directeur pour la continuation des opérations en cours. »

B. - Au deuxième alinéa, après les mots : « conseil d'administration », sont insérés les mots : « ou d'un nouveau conseil de surveillance ».

C. - Au troisième alinéa, après les mots : « conseil d'administration », sont insérés les mots : « ou du conseil de surveillance ».

D. - Au quatrième alinéa, après les mots : « suspendre à nouveau le conseil d'administration », sont ajoutés les mots : « ou le conseil de surveillance » et après les mots : « la désignation d'un nouveau conseil d'administration », sont insérés les mots : « ou d'un nouveau conseil de surveillance ».

V. - Après l'article L. 422-2, il est inséré un article L. 422-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 422-2-1. - Les conseils d'administration ou les conseils de surveillance des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré comprennent des représentants des locataires. A cet effet, le nombre des membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance peut être porté à quatre par dérogation à la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. »

« Les représentants des locataires au conseil d'administration ou au conseil de surveillance ont les mêmes droits et obligations que les autres membres du conseil et sont soumis à toutes les dispositions applicables à ces derniers, à l'exception de celles prévues aux articles 95 à 97 et 130 à 132 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée. »

« Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article. »

Art. 42. - L'article L. 315-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, la modification mentionnée à l'alinéa précédent ne peut être prononcée qu'en l'absence d'opposition du bénéficiaire de l'autorisation de lotir tant que celui-ci possède au moins un lot constructible. »

Art. 43. - L'article L. 333-3 du code de l'urbanisme est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le produit des versements perçus par la commune ou, le cas échéant, par l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme, est affecté à la réalisation des objectifs de la participation à la diversité de l'habitat définis à l'article L. 333-21 du présent code. »

« Toutefois, les communes dans lesquelles le nombre de logements sociaux au sens du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation représente plus de 20 p. 100 des résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts peuvent utiliser le produit de ces versements pour la réalisation de logements privés pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret. »

Art. 44. - Dans le premier alinéa de l de l'article 199 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966, les mots : « 31 décembre 1992 » sont remplacés par les mots : « 31 décembre 1997 ».

Art. 45. - L'article 8 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement est ainsi établi :

« Art. 8. - La maintien dans les lieux est applicable aux syndicats et associations professionnelles s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 4. »

« Tout congé délivré aux syndicats et associations professionnelles antérieurement à la date de publication de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville est nul et sans effet à moins qu'il ait donné lieu à une décision d'expulsion devenue définitive. »

« Seuls peuvent se prévaloir des dispositions du présent article les syndicats et associations professionnelles qui, à la date du 23 décembre 1988, bénéficiaient des dispositions du présent chapitre. Les dispositions de l'article 26 de la loi n° 86-1250 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre locative ne leur sont pas opposables. »

Art. 46. - L'article 28 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, lorsque l'opération envisagée comporte une agglomération dans laquelle sont mises en œuvre les procédures prévues aux articles L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 123-11 ou L. 125-13 du code de l'urbanisme, la commission prend en compte les actions destinées à y assurer le maintien ou l'implantation de commerces de proximité. »

Art. 47. - Avant l'expiration d'un délai de quatre ans à compter de sa publication, la présente loi fera l'objet d'un rapport d'évaluation par le Gouvernement au Parlement, après avis du Conseil économique et social.

Le rapport d'évaluation fera connaître le bilan économique et social des mesures décidées dans le cadre de la loi, les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre et les adaptations souhaitables.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 13 juillet 1991.

FRANÇOIS MITTERRAND

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

EDITH CRESSON

Le ministre d'Etat, ministre de l'Economie,
des Finances et du Budget,

PIERRE BÉREGOVOV

Le ministre d'Etat, ministre de la ville

et de l'aménagement du territoire,

MICHEL DELBARRÉ

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

HENRI MALLET

Le ministre de l'Intérieur,

PHILIPPE MARCHAND

Le ministre de l'Équipement, du Logement,
des Transports et de l'Espoir,

PAUL QUILLÈS

Le ministre délégué au budget,

MICHEL CHARASSE

Le secrétaire d'Etat au logement,

MARCEL DEBARON

(1) Textes préparatoires : loi n° 91-662.

Assemblée nationale.

Projet de loi n° 2090 et proposition de loi n° 1536.

Rapport de M. Guy Malandain, au nom de la commission de la

protection, et de M. Jean-Pierre Lapiere, au nom de la

commission des lois (n° 2090).

Discussion les 22, 26, 30 et 31 mai 1991 et adoption, après délibé-

ration d'urgence, le 31 mai 1991.

Séner :
Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 333 (1990-1991);
Rapport de M. Gérard Lacroix, au nom de la commission des
affaires économiques, n° 383 (1990-1991).

ANNEXE 8 : Charte de l'habitat adapté aux populations les plus défavorisées

PREFET DU RHONE

CONSEIL GENERAL DU RHONE

COURLY

**CHARTRE DE L'HABITAT ADAPTE
AUX POPULATIONS
LES PLUS DEFAVORISEES**

G.M.O.R.L.
H.L.M.

COLLECTEURS 1%

C.D.C.

PACT

FONDA

PREAMBULE

En application de la Loi du 31 Mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement un plan départemental d'actions pour le logement des populations défavorisées a été élaboré sous la responsabilité conjointe du Préfet et du Président du Conseil Général.

Ce premier plan établi sur la base du travail de 5 commissions a également pris en compte les travaux de groupes de travail déjà en place comme celui concernant l'habitat adapté animé par l'Association Régionale d'HLM et qui a abouti à la présente charte. Cette charte sera annexée au Plan Départemental.

Les signataires de cette "charte de l'Habitat Adapté" concrétisent leur volonté de mobiliser leurs moyens et leur savoir faire pour intervenir activement dans la mise en place d'un habitat adapté aux populations les plus défavorisées.

ARTICLE 1 :

L'habitat adapté est une démarche qui vise à proposer à des ménages auxquels les solutions traditionnelles de logement conviennent mal, un habitat qui, du fait de ses caractéristiques ou de son mode de gestion, constitue une réponse à leurs difficultés et leur permette une meilleure insertion sociale.

Ceci implique que le maître d'ouvrage inverse la démarche habituelle orientée vers la production d'un logement et parte d'une connaissance concrète de la situation des ménages, pour définir un projet social et des solutions "habitat".

ARTICLE 2 :

L'habitat adapté cherche à favoriser l'insertion sociale des ménages considérés.

Cette insertion implique la possibilité pour ces ménages d'avoir la maîtrise des différents éléments constitutifs de leur habitat :

- le budget logement, par la capacité d'en payer le loyer, les charges, l'entretien,
- l'usage du logement et de ses prolongements de manière compatible à la fois avec leur mode de vie, les contraintes de voisinage et le respect des biens,
- l'environnement urbain, social et culturel.

L'habitat adapté n'est donc réductible à la production de logements seuls mais intègre également :

- la recherche d'une localisation qui préserve l'économie relationnelle des ménages bénéficiaires,
- la préparation, la gestion rapprochée et l'accompagnement social lié au logement après installation des ménages.

ARTICLE 3 :

L'habitat adapté ne se définit pas par un coût de production le plus bas possible mais par le projet social qui le sous-tend.

Néanmoins, la recherche de logements adaptés à des ménages aux revenus faibles implique de partir de leurs capacités contributives et du taux d'effort qu'ils peuvent supporter. Elle passe par la mise en oeuvre de moyens d'importance inégale tels que :

- effort de réduction des prix de revient sans diminution de la qualité,
- améliorer des montages financiers,
- articulation avec les dispositifs de solvabilisation.

ARTICLE 4 :

Le logement "adapté" aux ménages défavorisés est un produit dont la qualité et les délais d'exécution crédibilisent l'objectif d'insertion et dont :

- les prestations techniques et les matériaux correspondent aux capacités et aux modes d'utilisation des ménages,
- la conception et les caractéristiques architecturales sont définies en tenant compte, dans la mesure du possible, et si cela contribue à leur insertion, de leurs pratiques et modes de vie.

ARTICLE 5 :

La démarche d'habitat adapté qui ne s'arrête pas à la mise à disposition d'un habitat, intègre un accompagnement social lié au logement des ménages bénéficiaires.

Celui-ci peut varier dans ses formes en fonction du type de difficultés auxquelles sont confrontés les ménages concernés.

Il doit s'articuler avec l'intervention des services sociaux intervenant localement.

ARTICLE 6 :

Le montage d'une opération d'habitat adapté est une opération complexe qui comprend un ensemble de tâches telles que :

- analyse des besoins des ménages,
- prospection et repérage des possibilités foncières ou immobilières,
- mobilisation et mise en oeuvre du partenariat et mise en oeuvre du partenariat local susceptible de faciliter la réalisation de l'opération,
- conception et réalisation du programme d'habitat adapté,
- ingénierie financière de l'opération,
- attribution de logements,
- préparation, accompagnement et suivi social des ménages,
- modalités de gestion ultérieure des logements.

Le montage des opérations d'habitat adapté est favorisé par l'intervention d'une équipe de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale - M.O.U.S. - (ainsi appelé par référence à l'annexe technique n° 12 à la circulaire n° 3465 du 22 Mai 1989 sur la politique de la ville) à laquelle sont confiées tout ou partie des tâches énumérées ci-avant et dont le rôle de mobilisation et de coordination de l'action des différents partenaires sera essentiel.

L'intervention de cette équipe de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale est subventionnée par l'Etat dans la limite de 50 % de la dépense hors taxe.

L'efficacité de ces dispositifs de M.O.U.S. ne peut se concevoir sans une articulation étroite avec les bailleurs de logements (HLM et Bailleurs du secteur privé).

Il est donc souhaitable que :

- les bailleurs désignent un monteur d'opération compétent sur le plan social et habilité à jouer un rôle de médiation entre les différents services concernés par les opérations complexes d'habitat adapté (technique financier, gestion locative, contentieux...),
- et qu'ils puissent intervenir le plus en amont possible dans l'activité des équipes de M.O.U.S. où leurs monteurs d'opérations assurent, selon les cas, un rôle de suivi, de conseil, ou même d'opérateur détaché.

ARTICLE 7 :

L'habitat adapté relève nécessairement de la responsabilité de plusieurs partenaires qui détiennent ensemble des éléments de solution au problème du logement des plus défavorisés.

Les principaux partenaires concernés sont :

- 1 - L'Etat,
- 2 - Le Département du RHONE,
- 3 - la COURLY et les communes d'accueil des populations défavorisées.

ainsi que :

- les bailleurs de logements : HLM et bailleurs du secteur privé,
- les associations spécialisées dans l'insertion par le logement,
- les organismes réservataires de logements,
- les organismes financeurs,

Les signataires de la présente charte et les différents acteurs concernés constitueront entre eux une INSTANCE DE COORDINATION chargée d'une triple mission:

1 - Etude des dossiers d'habitat adapté présentés par les opérateurs et mobilisation des moyens financiers dans le respect des contraintes de chaque partenaire et sans préjuger des décisions qui leur appartiennent (voir annexe 1)

2 - Définition des réservations sur la base du tableau de l'annexe 2, et selon des critères clairs et partagés par tous les réservataires.

3 - Etude et recherche des financements pour le suivi social.

Pour assurer ces trois missions, l'instance devra se réunir périodiquement afin que les avis techniques proposés aboutissent le plus rapidement possible.

L'instance de coordination est constituée pour une période expérimentale de 1 an, soit la durée du premier Plan Départemental pour le logement des défavorisés à l'issue de laquelle, une évaluation sera effectuée pour prolonger ou non la mission.

ANNEXE 1

FINANCEMENT

La définition des participations des différents financeurs a été arrêtée à partir de l'étude d'opérations présentées par la COURLY, les organismes HLM et l'ARRA HLM. On observe une convergence sur la base de la simulation de l'ARRA HLM (voir annexe) pour un logement de 60 m² avec un prix de revient de 5 000 F/m² surface habitable, avec un objectif de loyer de 80 % maxi PLA.

Les besoins en participations complémentaires sont évalués à 25 % du prix de revient.

Les participations ont alors été arrêtées sur la base du plan de financement détaillé dans le tableau ci-après :

FINANCEMENT	Ex. : Financement logement : 5 000 F/m ² S.E.	PARTICIPATIONS	OBSERVATIONS
Subvention PLA	60 000	20 %	Prix de revient plafonné à 20% de 90% du prix témoin
PRET PLA - CDC	75 000	25 %	Découle de la simulation ARRA (cf. annexe) sur laquelle convergence du G.P. s'est faite.
Fonds propres	30 000	10 %	Cette participation peut varier de 0 à 10.
Collecteurs 1 ^{er} (91et 1/98me)	60 000	20 %	Prêt minimal
Participation complémentaire	105 000 45 000	35 % 15 %	Participation complémentaire qui permet de porter la participation globale à hauteur de celle de l'Etat (conformément à la charte de l'UNIL) (1)
Collectivités Locales	30 000	30 % 25%	Réparti entre les différentes collectivités territoriales (COORLY, Région, Département, Villes..)
	300 000	100 %	

(1) NOTA : Des simulations à réaliser ultérieurement permettront de préciser le loyer d'objectif atteint en fonction des modalités effectives de participation complémentaire (subvention ou prêt).

ANNEXE 2

RESERVATIONS

Les réservations des logements adaptés seront réparties en tenant compte des participations financières de chacun des partenaires sur la base suivante :

	Rappel des participations arrêtées dans l'exemple précédent	RESERVATIONS	OBSERVATIONS
ETAT	20 % (subv.) 25 % (prêt)	25 %	
ORGANISMES	10 % (fonds propres)	15 %	
COLLECTEURS 1 %	20 % (prêt) 15 % (participation complémentaire)	50 %	
COLLECTIVITES LOCALES ET/OU CONSEIL GENERAL	10 % (subv.)	10 %	Au titre de leur participation financière ou de leur garantie d'emprunt (Conseil Général, COURLY, communes)

En ce qui concerne les opérations de petite taille cette base de pourra être modifiée en concertation avec les divers réservataires.

PREFET DU RHONE, PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL PRESIDENT DE LA COURLY

COLLECTEURS G.M.O.R.L. CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

PACT FONDA

APPLICATION DE LA CHARTE DE L'HABITAT ADAPTE
AUX PLA D'INSERTION COMPTE TENU DES DROITS THEORIQUES
DE RESERVATION

Les pourcentages de réservation précisés dans la charte pour tenir compte des financements croisés et devant éviter les sur-réservations doivent être "officialisés" dans les conventions réglementaires de l'Etat et des Collecteurs notamment.

Pour cela il est proposé de continuer à mentionner dans ces conventions la réservation théorique (20 % pour l'Etat, 100 % pour le collecteur) mais, en application de la charte de déléguer cette réservation quant elle aboutit à une fraction de logement ou à une sur-réservation (1).

Concrètement :

- pour des opérations de 1 à 5 logements les droits à réservation théorique sont délégués à l'un des partenaires sans nécessairement préjuger de la famille à qui vont être attribués les logements en concertation et en fonction des besoins. Le Délégué gèrera dans le temps la réservation c'est-à-dire que le gestionnaire le tiendra informé de la vacance éventuelle et il aura priorité pour l'attribution

- pour les opérations au-dessus de 5 logements la répartition se fera en distribuant les logements (entiers) aux réservataires en respectant au mieux les pourcentages de la charte

- une comptabilité des réservations déléguées et réelles et un ajustement annuel sera fait pour respecter globalement les pourcentages de la charte

Rappel des pourcentages de la charte :

Etat	25 %
Collecteurs	50 %
Organismes	15 %
Collectivités	10 %

Rédaction de l'article 3 proposée :
"le droit de réservation de l'Etat (20 % pour les PLA insertion) sera exercé dans le cadre et en application de la charte de l'habitat adapté ; en l'occurrence, le(s) logement (s) sera (ont) réservé (s) par délégation à ...".

(1) Pour les collectivités, la réservation charte de 10 % pourra être augmentée jusqu'à 20 % au détriment des organismes HLM pour tenir compte de leur intervention financière en plus des garanties.

ANNEXE 9 : Fiche type de suivi des PLA adaptés

ORGANISME (maître d'ouvrage) :

Date:

**Présentation des opérations PLATS en I.C.C.H.A.
Instance de Coordination de la Charte de l'Habitat Adapté**

I.C.C.H.A. du :

FICHE DE SUIVI DES PLA ADAPTÉS

1. Caractéristique de l'opération

ADRESSE (Commune, rue), NOM de l'OPERATION :

ORIGINE DU BIEN:

NEUF

ACQUISITION AVEC OU SANS TRAVAUX

Age de l'immeuble:

Individuel

Groupé

Collectif

Isolé

NOMBRE DE LOGEMENTS DE L'OPERATION

- INITIAL:

- PROJETE:

CONTEXTE: COPROPRIETE

Oui

Non

Nb. de logts:

Montant des charges:

Nom du syndic:

- MENAGE(S) DEJA LOCATAIRE(S) EN PLACE:

- PROPORTION DE MENAGE(S) AUX RESSOURCES INFERIEURES A 80% DU PLAFOND:

- MENAGE(S) RESERVATAIRE(S) IDENTIFIE(S):

NOMBRE DE LOGEMENTS PAR TYPE:

LOCALISATION ET SITUATION (par rapport aux équipements):

MODE DE CHAUFFAGE:

Individuel

Collectif

Gaz

Fioul

Electricité

Problèmes ou difficultés éventuels:

MODE D'ACQUISITION :

Préfinancement 1%:

Oui

Non

Etat d'avancement :

Option: (préciser la durée :))

Compromis: (préciser la date :))

Acte notarié: (préciser la date :))

Autres: (préciser :))

2. Coûts

- Prix de revient total de l'opération :

- Surface habitable totale :

- Surface utile totale :

- Prix de revient par logement :

- Prix/m² de la surface utile:

- Prix/m² S.H. :

- Charge foncière (ou immobilière) :

dont acquisition:

- au m² S.H. :

- % du prix de revient :

- Coût total des travaux :

- Honoraires techniques:

dont [architecte/ingénierie:
frais de structure :

- au m² S.H. :

- Assiette de la subvention:

3. Plan de financement (*)

	MONTANT	% DU COUT TOTAL	DE SURCOUT FONCIER	Observations
- Subvention PLA				
- Prêt PLA				
- Autres participants				
- Collecteurs				
1/9ème				
8/9ème				
9%				
- Fonds propres				
- Subventions				
Conseil Régional				
Conseil Général				
Courty				
Ville				
- Autres Subventions (AFME, CAF ...)				
- Autres Prêts				
TOTAL				

(*) Opération mixte PLA - PLA TS : données relatives en PLA TS (voir annexes)

4. Accompagnement social prévu

- Structure chargée de l'accompagnement:

Association spécialisée (préciser:)

Bailleur (préciser : MOS - Conseillère sociale)

Autre (préciser :)

5. Compte d'exploitation

(Joindre la simulation du loyer d'équilibre)

Hypothèse de gestion

- Loyer mensuel au m² de S.U :

- Taux de vacance :

- Taux d'impayés :

- Frais de gestion / logt / an :

- Montant de la taxe foncière:

- PGR 1ère année:

- Progressivité:

- Année d'imputation :

6. Joindre en annexe

- En plus de la simulation du loyer d'équilibre.

- Un plan de situation.

- Une présentation de l'opération (description sommaire des travaux, bilan social dans le cadre de logements occupés, échéancier de réalisation).

- Dans le cas d'opération de construction mixte PLA - PLA TS, il convient d'indiquer les clés de répartition (typologie, SH ...).

Joindre un tableau récapitulatif prix de revient / plan de financement ventilant les principaux postes en fonction du financement principal (PLA ou PLA TS).

- Dans le cas d'opération "Résidence Sociale", envoyer également un dossier avec le projet social à Mme MAY-CARLE de la DDASS du Rhône ainsi qu'à Mme GRILLET de la DDE (Service Habitat 6).

(ne pas compléter)
Cadre réservé aux membres de l'Instance

7. Avis I.C.C.H.A. du

* Faisabilité:

* Délégation de réservation:

Préfecture	:
Organisme	:
Collecteur 1%	:
Collectivités locales (préciser)	:
Autres (préciser)	:

* Observations éventuelles:

ANNEXE 10 : Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées du Rhône (1993-1994-1995)

**PREFECTURE
DU DEPARTEMENT
DU RHONE**

**CONSEIL GENERAL
DU DEPARTEMENT
DU RHONE**

**PLAN DEPARTEMENTAL D'ACTIONS
POUR LE LOGEMENT DES
PERSONNES DEFAVORISEES DU RHONE
(1993 - 1994 - 1995)**

28 janvier 1993

**CONVENTION GENERALE DE MISE EN OEUVRE
DU PLAN DEPARTEMENTAL D' ACTIONS POUR LE
LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES DU RHONE**

ENTRE :

L'ETAT, représenté par Monsieur le PREFET du DEPARTEMENT DU RHONE,

ET

Le CONSEIL GENERAL du DEPARTEMENT DU RHONE, représenté par Monsieur le Président du Conseil Général,

D'UNE PART,

ET,

- pour ce qui concerne sa compétence territoriale, La COMMUNAUTE URBAINE de LYON, représentée par Monsieur le Président de la Communauté Urbaine,
- pour ce qui concerne leur participation au Fond de Solidarité Logement, les communes de :

BRIGNAIS
CHATILLON D'AZERGUES
CONDRIEU

COURS LA VILLE
ST ANDEOL LE CHATEAU
THIZY

- pour les actions qui les concernent :
 - La Direction Régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations,
 - le Groupement de Maîtres d'Ouvrage de la Région lyonnaise,
 - les Organismes collecteurs du "1 %" du Rhône,
 - la FONDA RHONE-ALPES, regroupant les associations d'insertion par le logement.

D'AUTRE PART,

IL EST CONVENU ET ARRETE CE QUI SUIT.

PREAMBULE

La loi du 31 mai 1990, relative à la mise en oeuvre du droit au logement stipule dans son article 2, que les mesures qui doivent permettre aux personnes défavorisées d'accéder à un logement indépendant, ou de s'y maintenir font l'objet, dans chaque département, d'un plan départemental d'actions.

La commission d'élaboration du plan, composée de l'ensemble des partenaires concernés, mise en place fin 1990, sous la responsabilité conjointe du Préfet et du Président du Conseil Général du Rhône, a retenu les cinq axes suivants, traités en sous-commissions de travail :

- la création du Fonds de Solidarité Logement,
- l'analyse de la demande des ménages défavorisés,
- le développement d'une offre supplémentaire de logements diversifiés et adaptés,
- l'accompagnement social lié au logement,
- la politique de peuplement.

La démarche partenariale engagée a permis la mobilisation des acteurs locaux (collectivités territoriales, associations, bailleurs sociaux et privés, caisses d'allocations familiales, collecteurs, ...) pour l'établissement d'un premier plan signé par le Préfet et le Président du Conseil Général du Rhône, le 17 avril 1991, pour une durée d'un an, et dont le bilan (annuel) fait l'objet d'un rapport annexé à ce document.

Le Préfet et le Président du Conseil Général ont souhaité prolonger les réflexions des sous-commissions, (analyse de la demande, développement de l'offre, accompagnement social, politiques de peuplement), de façon à établir un plan triennal 1993 - 1994 - 1995.

Ce plan, objet de la présente convention, a été établi sur la base des travaux des sous-commissions précitées et de groupes de travail thématiques qui en sont issus, et approuvé par la commission plénière d'élaboration, mobilisant de façon active l'ensemble des partenaires de l'habitat du département.

L'élaboration de ce plan répond, aux principes suivants :

- recherche du développement d'actions préventives (en vue à terme d'alléger les dispositifs curatifs...),

- recherche de coordination, en vue d'une meilleure efficacité des diverses interventions existantes ou à créer,
- poursuite de la dynamique de concertation et coopération des partenaires concernés.

Ces travaux ont permis de mettre en cohérence et de conforter les actions et les dispositifs existants, de formaliser de nouvelles mesures.

Le logement des populations défavorisées s'intégrant dans la politique globale de l'habitat et de la ville, une partie des actions inscrites au plan a déjà été prise en compte dans le contrat de ville signé entre l'Etat et la Communauté Urbaine de Lyon, le 11 mai 1992. De même, le programme local de l'habitat (P.L.H.) de l'agglomération lyonnaise (en cours d'étude) devra prendre en compte les objectifs et les dispositifs définis par le présent plan départemental.

Vu l'importance de ces implications propres au secteur géographique de la Communauté Urbaine, il est paru normal que son Président soit co-signataire du présent plan.

Par ailleurs, le Conseil Général du Département du Rhône a signé avec l'Etat, le 14 février 1992 une convention spécifique sur la politique du logement social qui prend en compte les populations démunies.

Enfin, le 2 octobre 1992, le Préfet du Département du Rhône et les organismes HLM, ont signé un protocole sur la politique sociale qui crée les conditions pour que l'Etat et les organismes HLM puissent conjuguer leurs efforts dans l'amélioration de l'accès et la répartition des populations défavorisées dans le parc HLM.

Le présent plan explicite le programme d'actions que les trois signataires s'engagent à promouvoir, en y consacrant les moyens nécessaires chaque année en fonction du bilan de l'année précédente.

LE BILAN ANNUEL DU PLAN PROVISOIRE ¹ EST LE SUIVANT :

- Le fonds de solidarité pour le logement (F.S.L.) a été mis en place, conformément aux termes du plan départemental signé le 17 avril 1991. Cette mise en place a fait l'objet d'une convention signée le 21 juin 1991, par le Préfet du Rhône et le Président du Conseil Général.

Les missions

- Le fonds couvre le territoire départementale, et concerne l'ensemble du parc locatif public et privé. Il s'est substitué à l'ensemble des fonds pré-existants. Il permet l'octroi d'aides financières à :
 - l'accès au logement : garanties et aides à l'installation (régies d'avance), dans le cadre d'un fonds associatif confié à l'association collective d'aide au logement (A.C.A.L.), dans le cadre d'une convention particulière avec le F.S.L.
 - au maintien dans les lieux, destinées à apurer les dettes de loyers et de charges de locataires de bonne foi, sous forme de prêts ou subvention,
 - à l'accompagnement social lié au logement, en vue de faciliter l'accès et le maintien dans un logement et l'insertion dans le quartier.

L'organisation du F.S.L.

- L'attribution des aides et les mesures prises pour l'accompagnement social relèvent d'un comité d'administration du F.S.L., l'instruction administrative et sociale de dossiers étant traitée par les travailleurs sociaux du conseil général dans le cadre de commissions locales d'instruction, aujourd'hui fonctionnant sur le découpage des circonscriptions d'action sociale. D'autres aides aux impayés sont éventuellement attribuées en amont de l'intervention du F.S.L. par les C.A.F., les C.C.A.S., les ASSEDIC et les associations caritatives.
- Des critères d'octroi des aides ont été définis et restent à affiner en fonction d'une évaluation qualitative des dossiers traités et non traités dans l'année.
- Une charte de l'accompagnement social lié au logement ² définissant les rôles de chacun des partenaires a été élaborée par la sous-commission "Accompagnement Social" dans le cadre du plan triennal.

¹ Le bilan plus détaillé fait l'objet d'un rapport annexe.

² Cette charte figure dans le rapport annexe au présent plan.

Des évolutions envisagées

- Dans le contexte de montée en puissance du nombre de dossiers, plusieurs réflexions sont à prolonger, relatives à :
 - la lourdeur actuelle du traitement centralisé des dossiers d'impayés, il serait opportun d'envisager une décentralisation des comités techniques sur des groupements de circonscriptions,
 - la recherche des modalités d'implication de nouveaux partenaires (en particulier communes et bailleurs sociaux),
 - l'accroissement et la maîtrise du financement.

LA SYNTHÈSE DU BILAN ANNUEL DU PLAN DÉPARTEMENTAL PROVISOIRE
(hors mise en place du FSL) EST LA SUIVANTE :

ACTIONS DU PLAN DÉPARTEMENTAL PROVISOIRE (signé le 18 avril 1991)		BILAN (SYNTHÈSE)
N° 1	Etude de cadrage sur l'analyse de la demande des populations les plus démunies.	→ L'étude de cadrage confiée à DIALOGIE a servi de support aux travaux de la sous-commission "ANALYSE DE LA DEMANDE", (animée par le CREPAH), et une première approche quantitative et qualitative des besoins des ménages. (en annexe)
N° 2	PLA d'insertion.	→ La charte de l'habitat adapté, signée le 18/04/91, a permis aux différents partenaires locaux de se
N° 6	Charte de l'Habitat Adapté aux populations défavorisées.	→ coordonner sur des règles en matière de mobilisation des financements et de réservations. L'instance de coordination de l'habitat adapté depuis juin 1991 constitue le lieu d'instruction unique des dossiers de financement et de suivi des opérations : 216 PLAI ont été financés en 1991.
N° 3	Programme Social Thématique Départemental (ANAH).	→ Le Programme Social Thématique a été signé par l'Etat et le Département, en mai 1992 ; il prévoit pour la première année la mobilisation de 40 logements du parc locatif privé, et l'octroi d'aides complémentaires du Département en direction des RMistes.
N° 4	Groupe Inter-partenarial sur le logement d'urgence.	→ Le logement d'urgence a été l'objet de la mise en place de deux actions distinctes : <ul style="list-style-type: none"> - une maîtrise d'oeuvre urbaine expérimentale sur le 3ème arrondissement de Lyon intégrée au Contrat de Ville. - une étude confiée à l'ALPIL, qui a permis de mieux formaliser la typologie des besoins et les propositions définies dans le présent plan.
N° 5	Charte de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.	→ La réflexion a été élargie aux difficultés spécifiques de montages d'opérations de logement pour handicapés, et formalisée dans le cadre des travaux de la sous-commission "Développement de l'offre"
N° 7	Amélioration des conditions d'accueil des gens du voyage.	→ Le diagnostic effectué sur les conditions d'accueil des gens du voyage a permis de définir trois axes de travail en vue de la formalisation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, correspondant à 3 groupes de travail (charte des droits et devoirs ; aménagements et gestion des lieux d'accueil ; actions d'accompagnement). Une expérimentation selon 4 types d'opérations concrètes devrait permettre la formalisation du schéma départemental, dans le cadre du présent plan.
N° 8	Participation des CIL au financement du logement des populations défavorisées.	→ Ces actions liées à la mise en oeuvre de financements particuliers ont été appliquées dans le cadre des opérations de logements réalisées dans l'année.
N° 9	Convention cadre ETAT/DEPARTEMENT/OPAC DU RHONE.	→ (47 MF de prêts collecteurs en 1991, en PLAI)
N° 10	Convention d'attribution des logements réservés.	→ Le règlement départemental d'attribution a été appliqué.

ARTICLE 1 - LES OBJECTIFS DU PLAN TRIENNAL (1993 - 1994 - 1995)

L'Etat, le Département du Rhône et la Communauté Urbaine de Lyon, pour ce qui la concerne, conviennent de fixer, au plan départemental pour le logement des défavorisés, les objectifs suivants :

- améliorer la connaissance de la demande en logement des défavorisés et le suivi de cette demande aux niveaux départemental et local,
- poursuivre les efforts engagés en matière de solvabilisation des ménages (d'accompagnement social lié au logement des ménages en difficultés) dans le cadre de l'amélioration du fonctionnement du FSL et de l'élargissement de son financement,
- développer l'offre de logements adaptés aux différentes natures des besoins des populations défavorisées,
- favoriser une meilleure adéquation entre demande et offre de logement pour ces populations, sur la base de la mobilisation locale des partenaires, notamment en vue d'une plus grande mobilité inter-communale ,
- engager une réflexion partenariale sur une politique de peuplement, d'attribution et de gestion des logements réservés aux niveaux de certains secteurs et de l'agglomération lyonnaise, en vue de formaliser ces politiques dans les P.O.P.S. ou des chartes locales de peuplement.

ARTICLE 2 - LES POPULATIONS CONCERNES PAR LE PLAN TRIENNAL

Au terme de la loi du 31 mars 1990, le plan départemental doit bénéficier aux populations exclues ou fragilisées, c'est-à-dire à "toute famille ou personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources, de ses conditions d'existence, pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir".

Les besoins des ménages défavorisés constatés dans l'étude de cadrage (réalisée dans le cadre de l'élaboration du plan) sont confirmés comme importants. (de l'ordre de 20.000 ménages).

Trois natures des besoins en logement ont plus particulièrement été appréhendées :

- . l'urgence (réponse dans un délai court de une nuit à un mois),
- . l'étape (transitoire vers logement banalisé et autonome)
- . le définitif (banalisé ou adapté).

Une attention particulière est à porter aux besoins des ménages "laissés pour compte", pour lesquels les circuits traditionnels d'accès au logement n'aboutissent pas.

ARTICLE 3 - FONCTIONNEMENT DU PLAN

La mise en oeuvre du plan, pendant 3 ans, justifie l'existence d'une organisation réfléchie et globale des différents dispositifs et instances de mise en oeuvre du plan, garante de la coordination des fonctions de ces instances et des actions définies.

- ➔ Le contexte global du marché du logement du Rhône nécessite qu'un effort particulier soit réalisé en termes de développement de l'offre de logements en direction des populations défavorisées ; la mobilisation cohérente et simultanée de l'ensemble des composantes de l'offre est alors nécessaire : repérage et analyse des besoins, traitement de l'interface offre/demande, recherche d'opportunités immobilières, mobilisation des financements, solvabilisation et accompagnement social liés au logement.

L'articulation entre les dispositifs locaux (lieu d'analyse et de traitement des besoins au plus proche du terrain) et des dispositifs au niveau départemental (lieux de régulation et concertation) est essentielle.

Le schéma de fonctionnement du plan s'appuie, au niveau départemental, sur :

- un comité de pilotage, co-présidé par le Préfet du Département du Rhône et le Président du Conseil Général du Département du Rhône: Le Président de la Communauté Urbaine et tout autre cosignataire du Plan y participeront , chacun exclusivement pour le territoire de la collectivité qu'il représente. Ce comité de pilotage a pour rôle de :

- définir les orientations stratégiques du plan et apprécier la cohérence des actions et leurs complémentarité,
- rechercher et apporter les moyens nécessaires à la mise en oeuvre du plan,
- suivre le développement du plan et faire procéder à son évaluation

Le Comité de pilotage se réunit au moins deux fois par an pour adopter le programme annuel du plan et examiner le bilan de l'année écoulée.

- un comité technique de suivi-animation-évaluation du plan, dont la composition est fixée par le comité de pilotage ; il anime le processus partenarial de mise en oeuvre du plan, en articulation avec trois instances qui traitent les fonctions essentielles du plan (solvabilisation ; adéquation de l'offre et de la demande ; offre d'habitat adapté) :

- le Comité d'Administration du F.S.L.,
- le Comité partenarial "offre/demande",
- l'instance de coordination de l'habitat adapté

Il rend des comptes au Comité de pilotage quant aux difficultés éventuelles de mise en oeuvre (bilan annuel et évaluation du plan) et lui propose des adaptations à apporter aux dispositifs du plan.

Il diffuse l'information aux acteurs du plan.

Il peut recourir en tant que de besoins à une mission d'assistance complémentaire pour :

- suivre et faciliter l'avancement des actions et les coordonner,
- constituer une force de proposition auprès du comité technique,
- formaliser et préciser les évolutions éventuelles des actions et les nouvelles propositions,
- faciliter les échanges et le recueil d'informations nécessaires aux partenaires locaux.

La coordination des actions du plan, assurée par le comité technique, repose sur :

- Le Comité d'Administration du F.S.L. : c'est l'instance de décision départementale du F.S.L. (cette instance est en place depuis septembre 1991) ;
 - le Comité d'Administration définit les règles d'attribution des aides du F.S.L.,
 - il arrête le cahier des charges de l'accompagnement social lié au logement,
 - il établit le bilan annuel du F.S.L.,
 - il conduit l'évaluation de l'action du F.S.L.,
 - il peut jouer un rôle d'appel des décisions éventuellement déconcentrées à terme au niveau local.
 - L'instance de coordination de l'habitat adapté : elle applique la charte de l'habitat adapté aux populations défavorisées (cette instance fonctionne depuis septembre 1991) ;
 - elle étudie les dossiers d'habitat adapté (PLAI principalement ; PLA adapté, ...) et la mobilisation des moyens financiers des partenaires dans le respect des décisions qui leur appartiennent, et enregistrent l'avis des maires,
 - elle définit les contreparties de réservations (et le suivi de celles-ci),
 - elle oriente la programmation et conduit l'évaluation des opérations réalisées.
-

- Le Comité de pilotage partenarial "offre/demande" : cette instance, présidée par la Préfecture du Département comprenant notamment le Conseil Général, la Communauté Urbaine, le G.M.O.R.L., est le lieu de "régulation" départemental où sont mises en commun les réflexions sur les difficultés identifiées au niveau de l'observation du fichier des demandeurs prioritaires (et de la demande non localisée), comme au niveau des commissions locales de l'habitat. Sont discutées les possibilités de lever les "blocages" de niveau inter-communal (où inter-arondissement) et départemental.

Cette instance assure le pilotage du service inter-administratif pour le logement des défavorisées ; elle travaille en relation étroite avec les autres instances du plan, notamment les commissions locales.

Le fonctionnement du plan repose au niveau local sur :

- **les commissions locales de l'habitat** : à l'échelle des observatoires locaux de la demande de logement social (indentifiant celle des populations défavorisées) (ou en englobant plusieurs), créés à l'initiative des élus locaux, ces commissions ont pour objet de réaliser dans le cadre d'une collaboration partenariale locale, l'adéquation entre les besoins analysés et l'offre potentielle de logements.

Elles donnent une suite opérationnelle aux analyses apportées par les observatoires locaux (notamment, en termes de programmation d'habitat adapté et de repérage des immeubles sensibles, d'orientation des attributions, et de définition des politiques de peuplement).

Elles sont les lieux de gestion concertée des réservations et de prise en compte de la demande "non localisée", et travaillent en articulation avec les chargés de mission d'interface offre/demande en particulier pour les cas qui n'ont pu être résolus par les circuits traditionnels du logement au niveau local.

Les signataires du plan définissent dans le présent plan des moyens propres à permettre le développement progressif des observatoires locaux et des commissions locales de l'habitat adjacentes...

- **les commissions locales d'instruction des demandes de financement du F.S.L.** à l'échelle des circonscriptions d'action sociale du Conseil Général.

ARTICLE 4 : LES ACTIONS MISES EN OEUVRE PAR LE PLAN TRIENNAL

Les trois signataires du plan s'engagent d'autre part à mettre en oeuvre les actions formalisées au cours de l'élaboration du plan, et décrites ci-après ; toutes ces actions sont explicités dans les fiches-actions qui seront annexées à la présente convention :

UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DES BESOINS DES POPULATIONS DÉFAVORISÉES AUX NIVEAUX DÉPARTEMENTAL ET LOCAL

Les travaux des sous-commissions du Plan Départemental pour le Logement des Populations Défavorisées ont montré la nécessité d'améliorer, au niveau départemental, le fonctionnement du fichier de demande des défavorisés et la gestion des logements réservés de la préfecture ainsi que l'adéquation offre/demande pour les ménages aujourd'hui "sans solution" dans le cadre des dispositifs existants. Monsieur le Préfet a décidé de mettre en place un service inter-administratif (Préfecture - D.D.A.S.S. - R.M.I. - D.D.E.), sous le pilotage d'un comité de pilotage partenarial offre/demande défini ci-dessus ; ce service comprendra :

. un service accueil et d'orientation des demandeurs défavorisés,

. un observatoire de la demande non localisée, qui constitue le lieu de connaissance et d'analyse des besoins des ménages défavorisés ayant des difficultés de logement qui n'ont pas d'adresse fixe (CHRS ; foyers ; MAJO ; ...) et du territoire départemental non couvert par les observatoires locaux. (La base de cet observatoire est constituée par le fichier "Prioritaires"),

. une cellule "gestion des réservations", qui assure la mise en adéquation des besoins du fichier demandeurs et du contingent réservé préfectoral, ainsi que la relation avec les autres réservataires, en particulier le Conseil Général, la Communauté Urbaine et les collecteurs.

En outre, une cellule interface offre / demande, comportant à terme trois chargés de mission, aura une fonction opérationnelle de médiation pour l'accès au logement, des "laissés pour compte" repérés notamment au niveau de l'observatoire départemental de la demande non localisée, ou non résolus par les commissions locales de l'habitat.

Elle travaillera en relation avec les lieux de repérage et traduction de la demande et les filières d'accès à l'offre de logement, en vue de définition d'une solution-logement et en mobilisant les différents dispositifs du plan et les instances partenariales du plan.

• Par ailleurs, le présent plan prévoit le développement des observatoires locaux de la demande de logement social (identifiant des populations défavorisées, permettant la mise en commun des éléments de connaissance et l'analyse des difficultés des ménages à une échelle locale adaptée ("proche du terrain"). Cette connaissance constitue la base indispensable aux réflexions de commissions locales de l'habitat, où sont recherchées les solutions opérationnelles aux besoins identifiés. (cf. fonctionnement du plan).

DE NOUVELLES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE

→ Les présentes propositions d'action ont été formalisées sur la base des analyses de cadrage réalisées parallèlement à l'élaboration du plan, et des apports de divers participants des groupes de travail. Elles donnent lieu à des perspectives quantitatives de développement de l'offre nouvelle en direction des populations défavorisées, selon trois grands types de besoins identifiés :

1. Réponse aux situations d'urgence :

- constitution d'un stock de 30 logements par an (simultanément au renforcement du dispositif de connaissance des logements disponibles),
- 50 cas d'hébergement traités par an (mise en place d'un fonds d'intervention d'urgence pour faire face à certaines situations non traitables actuellement par les moyens existants).

2. Développement de solutions d'étapes (transitoires vers le logement autonome) :

- développement de la sous-location ; au minimum 50 logements du parc public par an en sous-location (en vue de baux glissants) sur le contingent réservé préfectoral : cet engagement est formalisé par une convention ETAT/GMORL/ACAL, annexée au plan,
- de 1000 à 1500 nuitées par an pour hébergement temporaire de jeunes et mobilisation de 40 logements du parc privé par an (dans le cadre d'un fonds départemental jeunes),
- montage d'une opération foyer pour hébergement temporaire d'urgence en direction des Jeunes Travailleurs - projet TOLSTOÏ de la MAJO - 140 chambres,
- 50 à 100 chambres de meublés par an (dans le cadre du soutien au montage d'opérations) et de la mise en place d'un outil de gestion locative et technique de ces meublés...

3. Développement de l'offre de logement banalisé d'insertion :

- 270 PLAI à 330 PLAI par an (dans le cadre du prolongement de la charte de l'habitat adapté, annexée au présent plan),
- 40 à 100 logements en Programme Social Thématique ¹(1ère année du P.S.T. signé : 40 logements ; P.S.T. triennal projeté : 100 logements par an),
- 50 logements par an sous forme de droit de réservation dans le parc privé.

➔ L'atteinte de ces objectifs quantitatifs nécessite conjointement :

- la mobilisation de financements pour permettre les montages d'opérations, (en concertation avec les collectivités locales et les collecteurs),
- la mise en place de maîtrises d'oeuvre urbaines et sociales, destinées à permettre le repérage d'opportunités et le montage d'opérations (MOUS urgence, MOUS meublés, opérateurs P.S.T.),
- la mise en oeuvre de fonds d'intervention (urgence, hébergement précaire "Jeunes") et d'outils de médiation et gestion (outil de gestion des meublés, comité départemental Jeunes et comités locaux pour le logement autonome des Jeunes).

➔ Il convient de rappeler qu'une partie de ces actions relèvent :

- soit, du prolongement d'actions ou dispositifs existants :
 - c'est le cas notamment de la charte de l'habitat adapté, du comité départemental pour le logement des jeunes, des programmes sociaux thématiques, ...
- soit, d'une prise en compte dans le cadre du contrat de ville :
 - c'est le cas, en particulier, des MOUS "urgence" et "meublés" (dont l'extension du périmètre ou le prolongement sont toutefois à considérer).

¹ Maintien de la vocation sociale du parc privé par l'octroi d'aides majorées de l'ANAH et celles d'autres partenaires pour l'accueil de populations défavorisées.

DES REGLES DU JEU EN MATIERE D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL LIE AU LOGEMENT

L'objet du travail effectué par la sous-commission accompagnement social lié au logement était de :

- ➔ Définir des règles du jeu claires en matière d'accompagnement social lié au logement (bénéficiaires, intervenants, contenu, modalités de mise en oeuvre).
- ➔ Doter l'instance de décision du F.S.L. d'outils lui permettant d'instruire les dossiers de demande de subvention d'accompagnement social,
- ➔ Préciser les conditions permettant au F.S.L. d'effectuer une programmation annuelle de l'accompagnement social lié au logement.
- La Charte de l'accompagnement social lié au logement élaborée définit :
 - . Les différents acteurs concernés (mal-logés, bailleurs sociaux, services sociaux, associations) et les modalités de leur coordination.
 - . Le contenu de l'accompagnement social lié au logement à ses différentes phases (avant l'accès au logement, au cours de l'accès, maintien dans les lieux).
 - . Les modalités de mise en oeuvre : désignation des bénéficiaires, contractualisation, évaluation, coordination des financements.
- Des outils ont été élaborés qui cadrent les conditions de mise en oeuvre des missions :
 - . Un règlement d'attribution des aides à l'accompagnement social.
 - . Un dossier type de demande d'agrément.
 - . Une convention fixant les modalités particulières de l'accompagnement social lié au logement, à passer entre le F.S.L. et l'opérateur.
 - . Un dossier d'évaluation.

La charte de l'accompagnement social lié au logement est en annexe au présent plan. Elle servira, ainsi que les outils précités, de références pour les missions d'accompagnement social lié au logement financés à partir de fin 1992.

**LA DÉFINITION DE STRATÉGIES DE PEUPEMENT ET D'UNE POLITIQUE
D'ACCUEIL ET DE MAINTIEN DES FAMILLES DÉFAVORISÉES**

- Les objectifs de la sous-commission sont les suivants :
 - élaborer une méthodologie de définition d'objectifs de peuplement à partir de trois sites expérimentaux, en vue de leur élargissement à d'autres sites,
 - définir les niveaux de connaissance du peuplement du parc social nécessaires à l'élaboration des capacités et conditions d'accueil de ce parc,
 - définir les conditions de gestion des attributions et des réservations en application du règlement départemental d'attribution des logements réservés et en concertation avec les divers réservataires,
 - faciliter les mutations à l'intérieur du parc des organismes HLM et du parc réservé et relier les réservations prioritaires aux situations sociales des quartiers et aux objectifs de peuplement.

La démarche proposée dans le cadre du plan privilégie le pragmatisme et propose de mener dans un premier temps des réflexions localisées sur deux sites (VAULX EN VELIN et 3ème ARRONDISSEMENT), simultanément à une démarche expérimentale sur Villeurbanne d'une Mission Locale de l'Habitat et à la mise en place du service inter-administratif du logement au niveau départemental. Les actions expérimentales localisées seront menées en liaison étroite avec les maires.

Les principes de la démarche sont :

- d'une part, d'intégrer l'enjeu de l'accueil et du maintien des familles défavorisées dans la définition des stratégies de peuplement de manière à élaborer des "Chartes locales de peuplement". Les dispositifs existants (observatoire de la demande pour le 3ème arrondissement et Bourse aux logements pour Vaulx en Velin ; projet de mise en place d'un observatoire local de la demande à Villeurbanne) constitueront les points d'appui de l'organisation du travail.
- d'autre part, de conduire à la définition des modalités de fonctionnement d'instances partenariales locales (Commission locale de l'habitat et/ou Mission Locale de l'Habitat), aptes à rechercher la meilleure adéquation entre l'offre et la demande.

Cette démarche s'appuiera sur la mise en oeuvre du protocole Etat-Organisme-HLM signé le 2 octobre 1992, précisant les engagements des organismes en matière de politique sociale et en particulier sur la mise en place d'outils de connaissance de la demande et du peuplement, la participation des organismes et observatoires locaux.

L'élaboration de Chartes locales (pour chacun des sites) implique également une réflexion sur les aspects qui ne trouveront pas de réponse à l'échelle locale mais devront être renvoyés à une autre échelle de résolution. Les Chartes devront par ailleurs prévoir les nécessaires cohérences avec les autres secteurs de l'agglomération lyonnaise.

La définition des objectifs locaux de peuplement (et notamment l'accueil et le maintien des populations défavorisées) exige un travail approfondi sur trois axes :

1. La demande globale (nouvelles et mutations) et la part des défavorisés dans cette demande.
2. Les marges de manoeuvre du parc existant en terme de capacités d'accueil, tant sociales que physiques.
3. Les mécanismes d'attribution et le fonctionnement des réservations.

D'AUTRES ACTIONS

- Le présent plan prévoit par ailleurs, pour l'année 1993, en particulier :
 - La formalisation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, dans le cadre de la mise en oeuvre d'expérimentation d'aménagements d'aire d'accueil et définitions d'actions d'accompagnement sur plusieurs sites et de trois groupes de travail associant les partenaires concernés.
 - Une mission d'assistance au comité technique de suivi-animation-évaluation du plan, telle que définie ci-dessus,
 - des actions de communication et formation relatives aux dispositifs du présent plan, en direction notamment des élus communaux, des travailleurs sociaux et des professionnels de l'immobilier...
- D'autres pistes de réflexions seront poursuivies dans le cadre de la mise en oeuvre du plan ; il en est ainsi :
 - des interventions sur les copropriétés dégradées (en termes de maintien des populations, de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale...),
 - des montages d'opérations spécifiques en particulier en direction des handicapés défavorisés,
 - de l'articulation des interventions en matière d'expulsion avec les dispositifs du plan.

ARTICLE 5 - COÛTS ET ENGAGEMENTS FINANCIERS

La liste précise des actions du Plan et une estimation de leur coût figure en annexe à la présente convention. Les conditions de financement de l'Etat, du Conseil Général et de la Communauté Urbaine figurent dans un tableau financier qui sera joint à la présente convention et aux avenants annuels de celle-ci après les inscriptions budgétaires des ces financements.

Les trois signataires conviennent d'intervenir conjointement auprès des autres partenaires du plan : communes, organismes bailleurs, organismes sociaux, collecteurs, ... afin de mobiliser l'ensemble des financements nécessaires à la mise en oeuvre des dispositifs.

ARTICLE 6 - DUREE DE LA CONVENTION

La présente convention est d'une durée de trois ans. Il est défini chaque année sur la base d'un bilan annuel du plan, un programme d'actions, en concertation avec l'ensemble des partenaires du Département. La présente convention fait l'objet chaque année d'un avenant comprenant une annexe financière précisant les engagements financiers des signataires pour les douze mois à venir.

Fait à LYON, le 28 janvier 1993

LE PREFET
DU DEPARTEMENT
DU RHONE



PAUL BERNARD

LE PRESIDENT
DU CONSEIL GENERAL
DU DEPARTEMENT
DU RHONE






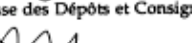

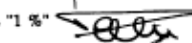

MICHEL MERCIER

LE PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON

MICHEL NOIR

vo 

Les Maires des communes de :

- BRIGNAIS 
- CHATILLON D'AZERGUES 
- CONDRIEU 
- COURS LA VILLE 
- ST ANDEOL LE CHATEAU 
- THIZY 
- VILLEURBANNE 
- VAULX EN VELIN 
- MEYNIER-BARDIN 

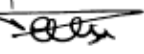
Le Directeur Régional de la Caisse des Dépôts et Consignations



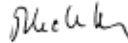
Le Président du G.M.O.R.L.



Le Représentant des collecteurs "1 %"



Le Président de la "FONDA" RHONE-ALPES



ANNEXE

- Liste des actions du plan avec estimation prévisionnelle.

LISTE DES ACTIONS DU PLAN

1 - ANALYSE DE LA DEMANDE DES POPULATIONS DEFAVORISEES		ESTIMATION DES COÛTS (pour une année) en F/TTC
1.1.a	Cellule d'interface offre/demande (trois chargés de mission)	• 900.000 F
1.1.b	Observatoire de la demande non localisée	• 415.000 F
1.2.a	Observatoires locaux de la demande	• Inv ² informatique : 480.000 F
1.2.b	Commissions locales de l'habitat (8 sites)	• Saisie/Animation : 1.568.000 F
2 - POLITIQUES DE PEUPEMENT		
2.1.	Mettre en oeuvre la définition de stratégies de peuplement sur certains sites du département à titre expérimental → Mission locale de l'Habitat à Villeurbanne	• 250.000 F
2.2.	Mettre en oeuvre la définition de stratégies de peuplement sur certains sites du département à titre expérimental → Expérimentations sur 3ème et Vaulx en Velin	• 300.000 F

3- SOLVABILISATION DES MENAGES

3. Poursuivre les efforts engagés par le Fonds de Solidarité Logement en matière de solvabilisation des ménages

**ESTIMATION
DES COUTS
(pour une année)
en F/TTC**

• 14 MF
(minimum)

**4- ACTIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE
DE LOGEMENT D'INSERTION POUR LES
POPULATIONS DEFAVORISEES****4.1. Répondre aux différentes situations d'urgence :**

- 4.1.a Constitution d'un stock de logements d'urgence
(30 logements par an) • 150.000 F
- 4.1.b Création d'un fonds d'intervention d'urgence
(50 cas par an) • 50.000 F
- 4.1.c Mise en place d'une maîtrise d'oeuvre urbaine
et sociale "Urgence" (prospection immobilière,
étude de montage) • 385.000 F

**4.2. Développer et faciliter les solutions de logement d'étape
(vers un accès au logement autonome) :**

- 4.2.a Développer la sous-location
(en vue de baux glissants)
- notamment convention ETAT/GMORL/ACAL :
50 logements par an
- 4.2.b Faciliter l'accès au logement autonome des jeunes
défavorisés
- 1- Conforter les services offerts par le Comité
Départemental pour le logement autonome
des jeunes (géré par l'ACAL) • 280.000 F
- 2- Développer les Comités Locaux pour le
Logement Autonome des Jeunes,
(4 CLLAJ en projet ; 1 existant 9ème) • 1 MF ?

		ESTIMATION DES COÛTS (pour une année) en F/TTC
3-	Mettre en place un fonds d'aide départemental aux logements des jeunes, (hébergement précaire/mobilisation du parc privé)	• 400.000 F
4-	Pour mémoire : acquisition d'un hôtel Tolstoï/MAJO, sur ligne de financements existants, pour la réalisation de foyer de jeunes travailleurs	• 10,5 MF ¹
4.2.c	Maintenir la capacité d'accueil en meublés (et hôtels sociaux) :	
1-	Mise en oeuvre d'une maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale "meublés", (prospection immobilière, aide au montage)	• 480.000 F
2-	Financements d'opérations d'acquisition-réhabilitation de meublés, hôtels sociaux, ou d'acquisition de fonds de commerce, (50 chambres/an ; sur ligne de financements existants)	• cf. 4.3.b.1.
4.3.	Développer l'offre de logements (banalisés) d'insertion :	
4.3.a	Mise en oeuvre d'un "droit de réservation" dans le parc privé (25 logements par an)	• 375.000 F
4.3.b	Financements de logements d'insertion :	
1-	en PLA d'insertion (cf. charte de l'habitat adapté), (380 logements par an)	• 38,5 MF ² (dont 4.2.c.2)

¹ Montant des subventions, hors prêts.

² Montant des subventions, hors prêts.

		ESTIMATION DES COÛTS (pour une année) en F/TTC
4.3.c	Programme Social Thématique départemental (P.S.T.) et de P.S.T. spécifique et localisé :	
1-	P.S.T. départemental provisoire (92-93) : 30 logements	• 2.850.000 F
2-	P.S.T. départemental triennal (1994-1995-1996)	• (à Définir)
3-	Couplé à opération programmée d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) localisées :	
	• P.S.T. Croix Rouse	• 3,85 MF

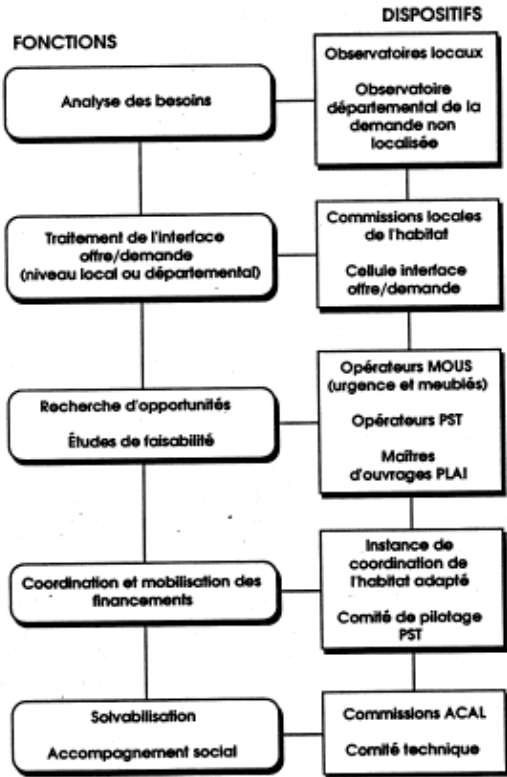
5- AUTRES ACTIONS / FONCTIONNEMENT DU PLAN

5.1.a	Formaliser le schéma départemental d'accueil des gens du voyage	• 300.000 F
5.1.b	Aménagement d'aires d'accueil	• 2.650.000 F
5.2.	Assister le comité technique du plan pour la mise en oeuvre, le suivi, la coordination et l'évaluation des actions du plan	• 300.000 F

*Nota : Chaque action fait l'objet d'une fiche descriptive détaillée.
L'ensemble des fiches est joint en annexe de ce document.*

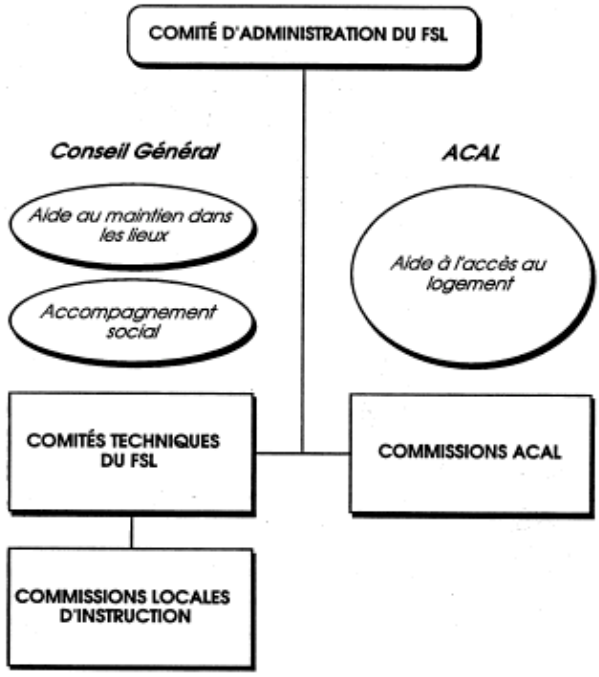
ANNEXE 11 : Schéma des dispositifs et fonctions du PDA

LE PLAN DÉPARTEMENTAL : SCHEMATISATION D'UNE STRATEGIE "CURATIVE"



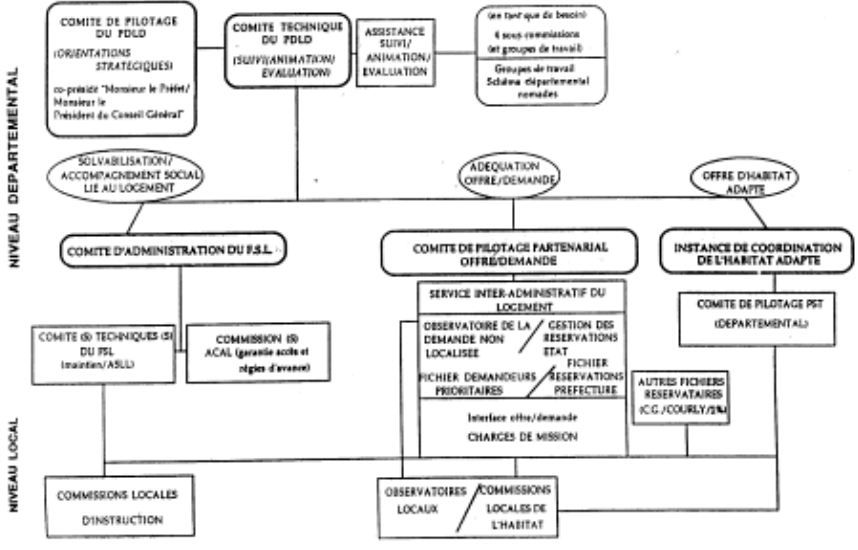
Source : CREPA II.

SCHÉMA DE FONCTIONNEMENT DU FSL



Source : plan départemental d'action 1993

SCHEMA GENERAL D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DU PDL DU RHONE



ANNEXE 12 : Typologie des demandeurs du SIAL et gestion du contingent préfectoral

PREFECTURE DU RHONE

SERVICE INTER-ADMINISTRATIF DU LOGEMENT

date: 30-Jan-94

Nombre de dossiers traités : 6 597

Resources mensuelles	Nombre	%
de 0 à 4000	1949	30%
de 4000 à 6000	1822	28%
de 6000 à 8000	1245	19%
de 8000 à 10000	747	12%
de 10000 à 12000	456	7%
plus de 12000	285	4%
Total général	6504	100%

Type de logement actuel	Nombre	%
T1	1017	28%
T2	935	26%
T3	911	25%
T4	559	15%
T5	168	8%
T6	41	1%
Total général	3631	100%

Age	Nombre	%
de 20 à 30 ans	2312	36%
de 30 à 40 ans	1948	30%
de 40 à 50 ans	1139	17%
de 50 à 60 ans	731	11%
plus de 60 ans	466	7%
Total général	6596	100%

Statut d'occupation	Nombre	%
Caravane ou logement précaire	31	0,5%
CHFS	191	2,9%
Foyer	544	8,3%
Hébergé par des tiers	991	15,0%
Hébergé par parents	1115	16,9%
Hotel	27	0,4%
Locataire H.L.M	668	10,1%
Locataire meublé	131	2,0%
Locataire privé	2451	37,2%
Logement de fonction	56	0,8%
Propriétaire collectif	31	0,5%
Propriétaire individuel	135	2,0%
Sans domicile fixe	102	1,5%
Sous locataires	70	1,1%
Autre	50	0,8%
Total général	6593	100%

Situation professionnelle	Nombre	%
Chomeur indemnié	1011	15,3%
Chomeur non indemnié	162	2,5%
Emploi précaire	556	8,4%
Etudiant	63	1,0%
Indépendant	73	1,1%
Invalide	363	5,5%
RMI	762	11,6%
Retraité	403	6,1%
Salarié durée déterminée	360	5,5%
Salarié durée indéterminée	2249	34,1%
Sans activité	556	8,4%
Service national	3	0,0%
Autre	34	0,5%
Total général	6595	100%

Type de logement souhaité	Nombre	%
T1	929	14%
T2	1285	19%
T3	2422	37%
T4	1434	22%
T5	451	7%
T6	76	1%
Total général	6597	100%

Situation familiale	Nombre	%
Ménage monoparental	1815	27,5%
Marié	2455	37,2%
Pers + tierce(s) pers	72	1,1%
Personne seule	1688	25,6%
Vivant maritalement	566	8,6%
Autre	1	0,0%
Total général	6597	100%

Nationalité	Nombre	%
Algérien	1319	20,0%
CEE	150	2,3%
Français	3841	58,2%
Marocain	265	4,0%
Tunisien	334	5,1%
Turc	150	2,3%
Autre	538	8,1%
Total général	6597	100%

Nombre d'enfants	Nombre	%
0	2478	37,5%
1	1671	25,3%
2	1050	15,9%
3	644	9,8%
4	366	5,6%
5	194	2,9%
6	123	1,9%
7 et +	70	1,1%
Total général	6594	100%

Revenu/plafond	Nombre	%
de 0 à 20%	2975	45%
de 20 à 40%	1382	21%
de 40 à 60%	1128	17%
de 60 à 80%	646	10%
de 80 à 100%	344	5%
plus de 100%	121	2%
Total général	6596	100%

ANNEXE 12bis : Typologie des demandeurs du SIAL et gestion du contingent préfectoral

**LE PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX
ET CONTINGENT PRÉFECTORAL**

▫ Nombre de logements réservés, dans le département du Rhône : 21 254
Soit 16,5 % de l'ensemble du patrimoine social du département (128 079 logements).
2087 logements ont été mis en service en 1995, sous réservations concordées.

▫ Répartition des 21 254 logements :

Type	Type Véhicules	Secteur Est	Secteur Ouest	Secteur Centre- Est	Cité-joueurs et secteur de montagne	Appropria- tions de Villaveaux	Total
T1	583	209	190	29	23	44	1 078
T2	1 340	1 214	214	81	183	311	3 333
T3	2 340	2 860	814	273	313	792	7 492
T4	2 006	2 711	710	202	224	708	6 661
T5	571	811	128	51	56	142	2 659
T6	81	137	14	5	12	17	246
T7	7	8	5	1	1	0	22
Total réservations	7 836	8 195	2 136	657	742	1 128	23 294
Moins de logements SIAL	48 886	48 245	17 807	4 803	3 942	9 094	131 879
Subventions préfecturales	15%	18%	9%	14,3%	19%	23%	54,3%

▫ Financement accordé par l'Etat en 1995 :

Type de financement	Subventions en euros (M€)	Moins-logements (M€)
PLA CDC	86,1	1 715
PLA des social	30,1	726
PALLAGE	79,9	7 160
ANAH	83	3 180

LES MOUVEMENTS SUR LE CONTINGENT PRÉFECTORAL

▫ Ouvre globale : 2 397.

- 383 mises en locations de groupes meublés
 - dont 444 pour le relogement des familles prioritaires
 - dont 27 pour le relogement des agents de l'Etat.
- 1 994 dédits reçus, sur parc sociaux
 - dont 1 506 pour le relogement des familles prioritaires
 - dont 388 pour le relogement des agents de l'Etat.

Répartition géographique de l'ouvre globale :

Secteurs	Nb de mises en location de groupes meublés	Nb de dédits reçus, sur parc sociaux
Centre-Villaveaux	141	548
Secteur Est	109	807
Secteur Ouest	74	154
Cité-joueurs et secteur de montagne	4	22
Appropriations de Villaveaux	14	73
de mises en location à disposition	32	140
total	383	1394

▫ Ouvre traitée : 2182 (285 en cours).

▫ Relogements réalisés : 1480.

- dont 1292 sur le contingent préfectoral
- dont 388 sur autres co-actés.

Répartition géographique des relogements réalisés sur le contingent préfectoral :

Secteurs	Sur groupes meublés	Sur parc sociaux
Centre-Villaveaux	220	542
Secteur Est	73	354
Secteur Ouest	61	100
Secteur Centre-Est	5	14
Cité-joueurs et secteur de montagne	21	39
Appropriations de Villaveaux	4	44
de mises en location à disposition	117	548
total	384	929

annexe 13 : Le mal logement en France : logements non-Ordinaires et estimation des mal logés

Logements ordinaires et logements non-ordinaires en France 1962-1990 (source : Rapport Niol, p.91, nombre de logements en milliers)

	Total résidences principales.	Lgts ordinaires	Autres résidences principales			
			total logements non-ordinaires	pièces indépendantes	meublés, hôtels, garnis	Habitations provisoires et de fortune
RGP						
1962	14565	13915	649	129	345	173
%	100%	95,5	4,5	0,9	2,4	1,2
1968	15778	15189	588	167	284	136
%	100%	96,3	3,7	1,1	1,8	0,9
1975	17743	17368	374	125	196	53

%	100%	97,9	2,1	0,7	1,1	0,3
1982	19590	19351	238	86	122	30
%	100%	98,8	1,2	0,4	0,6	0,2
1990	21542	21309	232	160	52	19
%	100%	98,9	1,1	0,7	0,2	0,1

Estimation des sans-abri et des mal logés France entière 1990 (source : estimation réalisée par le BIPE Conseil pour le groupe SCIC, 1992, in Niol, annexe n°4.7, p.180)

	Nb personnes	% population totale	nb pers/ménage	Nb équivalent logements
Les exclus du logement	202 000	0,4	1,4	147 000
SDF	98 000	0,2	1,2	82 000
Abris de fortune	45 000	0,1	2,3	20 000
Centres d'urgence	59 000	0,1	1,3	45 000
Les occupants de logements de substitution				
Meublés, chambre d'hôtel	470 000	0,8	1,5	304 000
Les mal logés	1 576 000	2,8	1,8	864 000
Habitations mobiles (gens du voyage)	147 000	0,3	2,9	50 000
Logements hors-normes	1 429 000	2,5	1,8	814 000
Ensemble	2 248 000	4,0	1,7	1 315 000
Non pris en compte				
Foyers de travailleurs	176 000	0,3	1,1	160 000
Hébergés par des parents et amis	2 800 000	4,9	2,2	1 283 000

ANNEXE 14 : Le parc locatif social dans l'agglomération lyonnaise : organismes gestionnaires et caractéristiques principales

Organismes gestionnaires	Centre	Rhône mont	Plaine de l'est	Rhône oval	Coteaux Ouest	Val de Saône	Grand Lyon
OPAC Communautaire de Lyon	15832	1746	152	1504	428	132	19794
OPAC du Rhône	6810	1640	3488	5115	687	1617	19357
SA Lyonnais pour l'Habitat	3249	1440	466	1893	1612	378	9038
SA d'HLM LOGIREL	2718	1376	653	2726	252	162	7887
SA de Construction de la Ville de Lyon	6624	0	0	402	597	0	7623
OPAC Communautaire Villeurbaine	4306	1620	0	0	0	0	5926
SA Villeurbainoise d'HLM	1993	1936	0	810	33	140	4912
OPAC de l'Ain	321	3930	0	0	0	410	4661
O P Communautaire d'HLM Saint Priest	0	0	4021	60	65	0	4146
SA d'HLM de la Région du Sud-Est	2442	0	98	1224	0	159	3923
SEM de Construction Départementale de l'Ain	693	1771	120	118	65	0	2767
SA d'HLM Habitations Modernes et Familiales	873	512	49	257	583	20	2294
SA d'HLM Rhône Logis	418	1514	0	305	0	0	2237
SA de Construction de la Ville de Vénissieux	0	105	0	1573	0	0	1678
SA La Sauvage Immobiliaire	844	0	80	386	168	20	1498
OPAC de l'Isère	121	480	141	198	0	0	940
SA d'HLM SOLLAR	307	267	1	206	102	50	933
SA du Foyer du Fonctionnaire et de la Famille	833	0	0	0	20	33	886
SA d'HLM SOFILOGIS	591	0	0	98	26	0	715
SA d'HLM Gabriel Rossat	291	84	30	218	54	0	677
Société Nationale Immobilière Rhône-Alpes	390	0	170	0	0	20	580
SA de Construction de Saint Fons	0	0	0	572	0	0	572
SA d'HLM SAGECO Rhône Alpes	422	32	0	75	0	0	529
Société Villeurbainoise d'Urbanisme	456	0	0	0	0	0	456
AOTEP	333	0	94	0	0	0	427
SAREL	340	1	0	0	0	0	341
SA Régionale d'HLM	200	0	40	0	0	77	317
SA d'HLM Pour L'Action Sociale	277	0	0	0	0	0	277
SONACOTRA	10	0	0	16	240	0	266
Association Notre Dame des Sans Abris	80	106	0	0	0	0	186
SA d'HLM Habitations Modernes du Gier	125	15	28	9	0	0	177
SA France Habitation	107	0	0	0	0	0	107
PACT ARIM du Rhône	47	0	4	0	7	0	58
SA d'HLM Les Chis Jardins	48	0	0	0	0	0	48
SCP Habitations Modernes et Familiales	0	0	0	0	34	0	34
SODEMEY	0	16	0	0	0	0	16
SA d'HLM Cité Nouvelle	11	0	0	0	0	0	11
Ensemble	52112	18591	9635	17765	4973	3218	106294

Source DRE-enquête PLS au 1er janvier 1995

Le parc locatif social dans le Grand Lyon

Le parc locatif social dans le Grand Lyon par bassin d'habitat

	Ensemble du parc locatif social		dont insertion		mis en service en 1994	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Centre	52 112	49,0	484	82,7	1 514	65,0
Rhône amont	18 591	12,5	35	6,0	149	6,4
Plaine de l'est	9 425	9,1	41	7,0	80	3,4
Rhône aval	17 745	16,7	24	4,1	185	7,9
Coteaux ouest	4 973	4,7	1	0,2	403	17,3
Val de Saône	3 218	3,0	0	0,0	0	0,0
Grand Lyon	106 294	100	585	100	2 331	100

Source DRE-enquête PLS au 1er janvier 1995

Le conventionnement

	Non convention.	Conventionnées				
		Avec travaux	Sans travaux	en PLA	Ensemble	Taux
Centre	11 237	19 580	9 352	11 943	40 875	78,4
Rhône amont	262	9 956	7 425	948	18 329	98,6
Plaine de l'est	294	6 356	2 100	885	9 341	96,9
Rhône aval	1 680	7 198	6 599	2 288	16 085	90,5
Coteaux ouest	733	770	2 005	1 465	4 240	85,3
Val de Saône	283	1 354	1 350	231	2 935	91,2
Grand Lyon	14 489	45 214	28 831	17 760	91 805	86,4

Source DRE-enquête PLS au 1er janvier 1995

La mobilité et la vacance

	Mobilité		Vacance totale		Vacance pour absence de candidat	
	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux
Centre	4 859	9,6	979	1,9	147	0,3
Rhône amont	2331	12,6	1 029	5,5	385	2,1
Plaine de l'est	1119	11,7	252	2,6	63	0,7
Rhône aval	1779	10,2	788	4,4	277	1,6
Coteaux ouest	412	9,0	38	0,8	5	0,1
Val de Saône	257	8,0	13	0,4	2	0,1
Grand Lyon	10 757	10,4	3 099	3,0	879	0,8

Source DRE-enquête PLS au 1er janvier 1995

Les loyers

	Loyers moyens de m ² de surface corrigée (F/m ²)		
	Ensemble des logements	Logements neufs	Logements en relocation
Centre	189	229	170
Rhône amont	128	207	146
Plaine de l'est	146	216	142
Rhône aval	136	214	151
Coteaux ouest	165	224	170
Val de Saône	139		146
Grand Lyon	152	225	156

Source DRE-enquête PLS au 1er janvier 1995

ANNEXE 15 : La production de logements d'insertion dans l'agglomération lyonnaise : répartition par opérateurs et par communes

Répartition par organismes

organismes	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
3 F	0	14	4	3	3	0	24
ALATFA	0	0	0	0	0	1	1
ARALIS	0	0	0	0	0	2	2
Association Résidence	0	0	0	3	0	0	3
Association Hôtel Social	0	1	0	0	0	0	1
CICRA	0	24	46	41	42	22	175
Codegi	0	6	6	0	1	0	13
Foyer NDSA	7	0	0	38	3	0	48
Habitat&Humanisme	20	47	38	14	17	21	157
HBVS	0	0	0	0	2	0	2
HMF	0	0	0	0	0	25	25
HRL	19	0	0	3	11	0	33
Logirel	69	12	47	59	40	53	280

MAJO	0	0	3	0	1	0	4
MTE	0	0	0	17	0	0	17
OPAC St-Priest	0	0	0	0	4	0	4
OPAC-Lyon	18	0	79	34	20	47	198
OPAC-Rhône	0	26	52	29	74	50	231
OPAC-Villeurbanne	0	5	3	8	18	30	64
SA Rhône-Logis	0	0	0	0	3	16	19
SA Rhône-Saône	10	31	0	4	15	0	60
SA G. Rosset	0	0	0	0	0	3	3
SA Immobilière Rhône-Alpes	0	0	0	0	0	30	30
SACVL	0	20	0	16	29	10	75
SAREL	0	0	1	0	2	36	39
Sauvegarde Immobilière	20	0	15	19	0	4	58
SCI 1515	1	0	5	17	6	0	29
Semcoda	0	0	5	4	0	8	17
Sté Foncière d'H&H.	0	0	0	0	2	9	11
SLPH	0	0	0	0	1	13	14
Sodiloge	0	0	1	9	2	0	12
Sofilogis	0	16	0	2	9	14	41
Sollar	0	15	0	20	1	9	45
Solofa	11	2	3	2	0	0	18
Villeurbannaise HLM	0	0	0	0	1	0	1
TOTAL	175	219	308	342	307	403	1754

Répartition par communes

communes	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
albigny	0	0	0	0	0	0	0
bron	11	14	15	0	3	20	63
cailloux	0	0	0	0	0	0	0
caluire	0	0	7	0	1	23	31
champagne	0	0	1	0	0	0	1
charbonnière	0	0	0	0	0	5	5
charly	0	0	0	0	0	0	0
chassieu	0	0	0	0	1	5	6
collonges	0	0	0	0	0	0	0
corbas	0	0	0	0	0	0	0
couzon	0	0	1	0	0	0	1
craponne	0	0	0	0	0	0	0
curis	0	0	0	0	0	0	0
dardilly	0	0	0	0	0	0	0
décines	4	3	0	0	0	1	8
écully	1	0	0	0	0	6	7

feyzin	0	0	0	0	1	0	1
fleurieu	0	0	0	0	0	0	0
fontaine / saône	0	0	0	0	0	0	0
fontaine saint martin	0	0	0	0	0	0	0
francheville	0	1	6	0	1	1	9
genay	0	0	0	0	0	0	0
irigny	0	1	0	0	0	0	1
jonage	0	0	0	0	0	0	0
la mulatière	2	5	11	0	1	0	19
la tour de salvigny	0	0	0	0	0	0	0
limonest	0	0	0	0	0	0	0
lyon	104	116	161	208	163	230	982
marcy	0	0	0	0	0	0	0
meyzieu	1	0	1	2	0	2	6
mions	0	0	0	0	0	0	0
montanay	0	0	0	0		0	0
neuville	0	0	0	0	0	8	8
oullins	4	13	1	5	0	6	29
pierre bénite	0	1	1	0	1	1	4
poleymieux	0	0	0	0	0	0	0
rillieux	0	1	0	0	0	4	5
rochetailée	0	0	0	0	3	0	3
saint cyr	0	0	0	0	0	0	0
saint didier	0	0	0	0	0	0	0
saint fons	0	1	14	12	24	20	71
saint génis laval	0	0	1	0	0	0	1
saint génis les ollières	0	0	0	0	2	6	8
saint germain	0	15	0	0	0	0	15
saint priest	5	1	11	7	5	2	31
saint romain	0	0	0	0	0	0	0
sainte foy les lyon	1	1	2	2	0	3	9
sathonay camp	0	0	0	0	0	0	0
sathonay village	0	0	0	0	0	0	0
solaize	0	0	0	0	0	0	0
tassin	1	4	3	3	7	0	18
vaulx en velin	0	0	2	27	17	1	47
vénessieux	9	0	2	41	5	1	58
vernaison	0	0	0	0	0	0	0
villeurbanne	3	26	50	10	30	58	177
TOTAL	146	203	290	317	265	403	1624

ANNEXE 16 : Analyse statistique des coûts de production des logements très sociaux

ANALYSE DES COÛTS DE PRODUCTION DES PLA-TS DANS L'AGGLOMERATION LYONNAISE

Le groupe de travail sur la maîtrise des coûts a lancé une consultation auprès des opérateurs qui a permis de recueillir un certain nombre d'éléments sur la production des logements "très sociaux". Ces éléments ont fait l'objet d'analyses et de traitements, l'objectif étant de contribuer à la réflexion sur la maîtrise des coûts par une meilleure connaissance de la structure et des déterminants de cette production.

Les données recueillies portent sur un important échantillon de la production de PLA-TS financés entre 1994 et 1996 sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon. Il s'agit de l'ensemble des produits PLA-TS (neuf et acquisition-amélioration) à l'exclusion des Résidences Sociales et des opérations spécifiques.

Ces données représentent les éléments de production jugés les plus pertinents par les membres du groupe de travail, quant à l'objectif de l'étude. Elles peuvent être regroupées en deux types : d'une part les éléments de contexte qui encadrent et situent la production (localisation, nature du foncier, type de bâti existant, de maître d'ouvrage...) et de l'autre les éléments de structure qui sont inhérents et découlent de la production (les coûts proprement dits et leurs corrélats, typologie des logements, surface habitable...).

Sur ces éléments, des analyses statistiques ont été menées dans le but de rechercher et de mettre en valeur les éléments susceptibles d'intervenir dans la détermination et la discrimination des coûts de production.

Dans un premier temps, des modifications ont été apportées aux données notamment pour en corriger les erreurs et les mettre en cohérence. Certaines rubriques ont dû être retirées des analyses dans les cas où l'importance des "non-réponses" ou encore la nature des informations fournies ne permettaient pas une exploitation statistiquement satisfaisante (honoraires de maîtrise d'ouvrage non financés par l'Etat, TRPB).

Pour une appréhension plus satisfaisante de la masse de données, des rubriques synthétisant les données brutes et plus explicites ont été définies :

- le taux de PLA-TS (ratio du nombre de TS sur le nombre total de logements de l'opération) caractérise une opération par rapport à une mesure de la mixité,
- la surface habitable moyenne (surface habitable totale ramenée au nombre de logements TS) pallie l'absence d'informations plus détaillées sur les surfaces réelles par type de logement,
- la participation (part de l'opérateur dans la production totale) permet de faire ressortir les effets de masse de production et de pondérer les considérations sur un opérateur par son poids réel dans la production.

Certains traitements permettent de croiser les variables pour pouvoir décrire la répartition de la production selon les modalités de deux variables qualitatives (par exemple : le nombre de logements produits dans le centre et dont l'origine foncière est un achat à une collectivité locale est donné par le croisement des variables "Secteur" et "Origine foncière").

L'application de ces traitements aux données quantitatives comme les coûts nécessite de les "transformer" en variables qualitatives par un découpage en classes (discretisation). Les données présentant une répartition normale, la méthode de discretisation retenue se réfère à la moyenne et à l'écart type pour produire des classes d'égale amplitude (l'écart type) qui respectent le plus la distribution originale des données.

Ainsi, les données sur la surface habitable, les coûts de production, le taux de PLA-TS ont été mises en classes et recodées pour une présentation plus explicite :

- la surface habitable a été découpée en 5 classes allant de "petits logements" à "grands logements" en passant par "logements moyens" et deux classes intermédiaires entre les "logements moyens" et les extrêmes ;
- les coûts ont été discrétisés de la même manière et recodés des coûts "plancher" aux coûts "plafond" en passant par les "moyens" et intermédiaires ;
- la mixité a été quant à elle, vu l'amplitude des séries, réduite à trois classes ("mixité faible", "mixité moyenne" et "mixité forte") dans le cadre de la production neuve et à deux classes ("mixité" et "TS pur") en acquisition-amélioration.

L'analyse est fondamentalement menée autour de la structure du coût de production appréhendé à travers ses composantes (coûts du foncier, des travaux et des honoraires).

Ces éléments étant déclinés à la fois par rapport au m² SH et par rapport à l'unité de logement, la déclinaison au m² SH a été retenue non seulement pour la commodité de l'analyse mais aussi et surtout parce qu'elle représente le mode d'approche généralement utilisé comme référence par l'ensemble des acteurs. Par ailleurs ce coût au m² SH contient d'une certaine manière le coût au logement (pondéré par la surface habitable) et autorise plus facilement les comparaisons d'une opération à une autre.

Les traitements statistiques ont été effectués sur l'ensemble des données qui sont de ce fait agrégées et combinées de diverses manières. Les résultats sont donc des résultats globaux, reflétant les caractéristiques de l'ensemble de la production et en aucun cas de situations particulières. Les traitements effectués sur les opérateurs nommément considérés sont marginaux et permettent de les situer de manière sommaire les uns par rapport aux autres dans un tableau synoptique, au détriment d'une vision d'ensemble de la structure globale de la production.

Dans un premier temps les analyses et résultats seront présentés pour le PLA-TS Acquisition-Amélioration et pour le Neuf pour caractériser la structure globale de la production. Dans un deuxième temps chacun de ces produits fera l'objet d'une analyse des coûts tenant compte de ses déterminants et de sa spécificité.

Les données traitées de même que les traitements intermédiaires n'ont été reproduits que dans la mesure où ils peuvent éclairer la lecture.

Encadré 4 : Traitements statistiques et analyses de la structure et des coûts de production des logements très sociaux. Cadre d'analyse et méthodologie.

ENC05

Encadré 6 : Système de codage des modalités de la production de logements d'insertion

Type de maître d'ouvrage	Codage
Organisme HLM	MOO
Association agréée	MOA
Type de bâti	

Neuf		N
Acquisition amélioration		AA
Maison individuelle		A
Logement en copropriété	Copropriété simple	B
	Copropriété récente dégradée	B'
Collectif en pleine propriété	Mixte PLA+PLA-TS	C
	100% PLA-TS	D
Nature et origine du foncier		
préemption	Pleine propriété	E
Négociation directe	Bail emphytéotique à collectivité locale	H.'
	Achat à un privé	G
	Bail à construction privé	G'
	Achat à collectivité locale	H.
Relogement		
Relogement tiroir		I
Maintien dans les lieux pendant les travaux		J
Relogement définitif pris en charge par l'organisme		K
Secteurs de localisation		
Hyper centre : Lyon 1er, 2ème nord, 3ème ouest, 4ème, 5ème, 6ème, 7ème nord		L
Centre : reste de Lyon, Villeurbanne, Oullins, Caluire, La Mulatière		M.
Coteaux ouest		N
Val de saône		O
Plaine de l'est		P.
Rhône amont		Q.
Rhône aval		R
Divers		
Nombre de logements par type		T1 à T6
Surface habitable totale du programme PLA-TS (m²)		SH
Nombre de logements occupés avant les travaux		Occ W

Structure de la production et analyse des coûts

L'analyse de la structure du parc de logements très sociaux menée dans le cadre du groupe de travail sur la maîtrise des coûts porte sur un important échantillon de la production réalisée entre 1994 et 1996 sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon (cf. Encadré 1 ci-dessus), qui représente d'une certaine manière la deuxième génération de produits-logements issus de la loi Besson succédant à la production 1990-1994 dont la structure et les modalités ont été analysées supra.

L'échantillon analysé compte 873 logements financés en PLATS, réalisés dans le cadre de 237 opérations immobilières réparties en deux groupes distincts : l'acquisition-amélioration (PLATS AA) et le neuf (PLATS neuf).

Les PLATS AA représentent un volume de 190 opérations réalisées sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon entre 1994 et 1996 par 19 maîtres d'ouvrage (13 organismes HLM et 6 associations agréées). Ceux-ci ont ainsi mis sur le marché 632 'nouveaux' logements très sociaux qui, pour un certain nombre, représentent une véritable offre nouvelle en ce sens qu'ils sont remis sur un marché dont ils étaient exclus car vacants, il s'agit pour le reste plutôt d'une offre renouvelée dans ses forme et statut car portant sur des logements qui, déjà sur le marché immobilier local, passent par ce biais dans le 'sous-marché' du logement très social.

La production neuve est quant à elle le fait des seuls organismes HLM. Des 13 organismes engagés dans ces opérations neuves, seuls 2 ne sont pas dans le même temps répertoriés en acquisition-amélioration (de même que 2 autres présents dans ce dernier cas ne sont pas engagés en neuf). Dans le même contexte que l'acquisition-amélioration, elle correspond à 241 logements repartis sur 47 programmes mixtes PLA/PLA-TS et constituent donc une offre réellement nouvelle.

La méthodologie d'analyse des coûts adoptée (voir encadré ci-dessus pour les modalités méthodologiques sur ces traitements statistiques) consiste à rechercher de manière plus ou moins systématique les relations entre les différents éléments de coût et l'ensemble des variables internes ou de contexte intervenant dans le montage d'une opération. Dans un premier temps cette analyse va s'orienter vers la recherche de liens 'quantitatifs' ou 'physiques' entre le niveau de production et les déterminants de cette production par l'analyse des tableaux de contingence issus de croisements de l'ensemble des variables entre elles.

Un des critères statistiques de validation de ces relations retenu est le 'khi-deux' qui compare la répartition réelle de la production à une situation hypothétique d'indépendance entre les variables croisées et caractérise le décalage observé par référence à une loi statistique.

Les tableaux croisant les variables deux à deux (chaque variable est croisée avec l'ensemble des autres variables) sont nombreux et le test de khi-deux permet de repérer ceux dont les variables lignes et colonnes entretiennent des liaisons statistiques significatives, la force de ces liaisons étant jaugée à un seuil d'erreur fixée ici à 1%. Les croisements significatifs à ce seuil ont été retenus mais les tableaux correspondants n'ont pas été reproduits.

Pour chaque variable sont analysées et interprétées les liaisons les plus significatives avec les modalités des autres variables. Ceci permet de mettre en valeur les couples de modalités contribuant le plus (donc présentés dans un ordre décroissant d'importance) aux liaisons observées.

Ces liaisons caractérisent la production dans son ensemble, dont les traits généraux ont été soulignés ci-dessus.

Dans un second temps, le même type de traitement sera effectué en comparant non plus les répartitions de la production mais les moyennes des coûts ou d'éléments de coûts dans chaque modalité (types de logements,

localisation, type d'opérateur...) à la moyenne générale de ces coûts (tous types, toutes localisations, ensemble des opérateurs...).

La première approche permettra donc de mesurer les tendances de la production et ses déterminants tandis que la seconde doit permettre de déceler quels éléments contribuent le plus, sous réserve de leur poids, à modérer ou au contraire à alourdir les coûts de production.

Pour tenir compte de leurs spécificités, l'analyse ainsi que les résultats seront présentés pour chacun des produits-logements identifiés (PLATS neuf et PLATS acquisition-amélioration).

a- PLATS acquisition-amélioration : analyse des coûts et recherche de déterminants

Les résultats de l'analyse des croisements de variables et des tests de khi-deux sont présentés ici uniquement pour les modalités pertinentes, c'est-à-dire présentant des caractéristiques significatives par rapport à la problématique de maîtrise des coûts. Pour le PLATS acquisition-amélioration, il s'agit des modalités relatives à la localisation, à la typologie du bâti, à l'origine foncière de l'acquisition, au type de maître d'ouvrage menant l'opération et aux actions de relogement accompagnant généralement des opérations en sites occupés.

La localisation : Il existe une liaison forte entre la localisation (variable secteur) et le type de bâtinote³¹⁶ suivi de l'origine foncière et du prix de revient discrétisé, qui se résume en termes de surreprésentation et de sous-représentation. Ces deux tendances de la production s'articulent autour d'un noyau moyen qui n'est donc pas évoqué justement parce qu'il n'a aucune spécificité par rapport à l'ensemble de la production (sauf bien sûr celle d'en être le point moyen).

L'**hypercentre** connaît une tendance forte à la surreprésentation du collectif mixte PLA/PLA-TS (bâti C). Cela veut dire que de tous les types de bâti existant, celui-ci y est particulièrement fréquent (au détriment des autres). L'explication par la structure du parc n'est pas valable car il s'agit d'une liaison qui se situe justement au-delà du simple effet de masse dont la relation calculée tient compte : la surreprésentation est ici donnée par rapport au poids de chaque modalité dans la production totale. On peut donc interpréter ce type de bâti comme caractéristique de l'hypercentre. Celui-ci se caractérise^{note317} donc par un logement en collectif mixte PLA/PLA-TS dont le prix de revient m²SH se situe bien au-dessus de la moyenne et approche le prix plafond, et dont l'occupation amène souvent à procéder à un relogement tiroir pendant les travaux. L'origine foncière implique une collectivité locale, soit en vente directe soit en préemption.

Le **Centre** est lui caractérisé par un prix de revient bien aligné sur la moyenne générale. Il s'agit plutôt de programmes PLA-TS seuls, sans PLA, avec une orientation vers la maison individuelle. Le foncier, plutôt en dessous de la moyenne, est d'origine privée.

Le secteur **Coteaux Ouest** est caractérisé l'activisme des associations agréées. Elles y acquièrent des logements privés au prix le plus élevé (foncier plafond) dans lesquels le minimum de travaux est réalisé, en présence des locataires.

Le **Val de Saône** ne présente d'autres spécificités que de faire le minimum de travaux dans des programmes ne comprenant que du PLA-TS.

La **Plaine de l'Est** est caractérisée tout d'abord par les copropriétés récentes dégradées dont l'amélioration s'accompagne le plus souvent du relogement des locataires pris en charge par l'organisme HLM maître d'ouvrage. Le prix de revient global est en dessous de la moyenne, avec un foncier, des travaux et une surface tous dans la moyenne.

Le secteur **Rhône amont** est caractérisé par un montant d'acquisition foncière très bas, qui s'explique pour partie par le bail emphytéotique (réservé aux organismes HLM) sur des ensembles mixtes PLA/PLA-TS. Malgré un montant de travaux très élevé, le coût global reste bien en dessous du prix moyen.

Le secteur **Rhône aval** justifie la palme des prix de revient les plus bas par le type de logement (copropriété récente dégradée), son mode d'acquisition (préemption) et le maintien des occupants dans les lieux lors de travaux somme toute peu importants.

Le bâti : Le type **maison individuelle** est caractérisé bien évidemment par la grande surface des logements et leur localisation dans le Centre.

La **copropriété simple** est surtout le fait des associations agréées (donc opérations sans PLA). L'acquisition sur le marché privé est au-dessus de la moyenne, aussi les travaux (ou plus précisément leur montant) sont-ils réduits au minimum.

La **pleine propriété mixte** (bâti C) est au contraire le fait des organismes HLM. C'est dans ce type de bâti que les travaux sont les plus élevés et les actions de relogement fréquentes. Ce sont des logements situés dans l'hypercentre que ces opérateurs captent avec le concours des collectivités locales en préemption ou en bail emphytéotique. La faiblesse du niveau du foncier qui en résulte est cependant vite comblée par lesdits travaux, avec à la sortie le prix de revient le plus élevé.

La **pleine propriété entièrement PLA-TS** (bâti D) est caractérisée par les logements du Centre, de taille moyenne voire petite, achetés au privé à un coût foncier relativement bas. Les travaux y sont par contre importants, peut-être majorés par le maintien dans les lieux. Mais le prix de revient global y reste dans la moyenne, avec une tendance à la dépasser.

La **copropriété récente dégradée** (B') présente des affinités avec les secteurs Plaine de l'Est et Rhône aval. Le prix de revient de ces logements pas très grands est de loin le plus bas. La proposition relève souvent d'une préemption et les opérateurs HLM concernés prennent en charge le relogement définitif des occupants.

L'origine foncière :

La **préemption** concerne les programmes mixtes PLA/PLA-TS ainsi que les copropriétés dégradées. Elle a cours sur le secteur Rhône aval et dans l'hypercentre sur des logements de moyenne surface et aboutit plutôt à des prix de revient bas.

L'**achat au privé** est très sollicité par les associations agréées. Les cessions portent sur des lots de copropriétés situés dans le Centre et la Plaine de l'Est. Les transactions avec le privé portent plutôt sur des logements occupés dont l'occupant est relogé ailleurs alors même que peu de travaux suivent ces transactions.

L'**achat à une collectivité locale** intervient sur un logement en copropriété simple de l'hypercentre. Les actions de relogement se limitent à relogement tiroir. Ce mode d'acquisition offre de vraies opportunités car le foncier y est très bas. Et comme d'habitude, les travaux rattrapent cette faiblesse foncière pour présenter un coût final voisin de la moyenne.

Le **bail emphytéotique à collectivité locale** est lié au secteur Rhône amont mais les caractéristiques ne diffèrent guère de celles des logements achetés à ces mêmes collectivités.

Les actions de relogement :

Elles sont caractérisées par l'origine foncière (intervention d'une collectivité ou non), la localisation (centrale ou excentrée) et le bâti.

Le **relogement tiroir** concerne plus particulièrement de petits logements achetés à une collectivité locale et situés dans le Centre. Les travaux n'y sont pas très importants, juste dans la moyenne.

Le **maintien dans les lieux pendant les travaux** concerne lui les logements les moins chers acquis sur préemption dans le secteur Rhône aval. Ce sont donc souvent des copropriétés récentes dégradées.

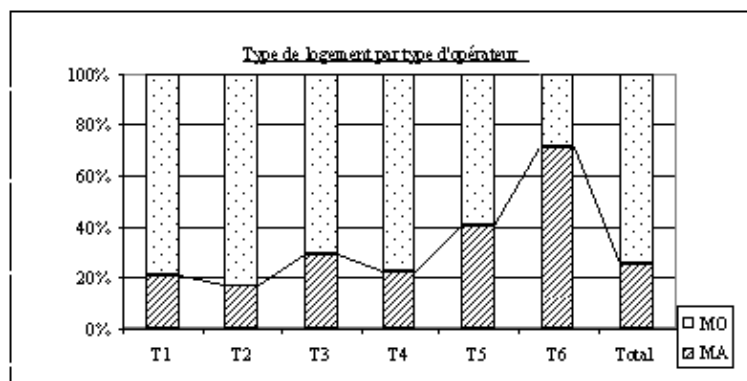
Le **relogement définitif** pris en charge par l'organisme intervient plutôt sur le secteur Plaine de l'Est et concerne des logements en copropriété dégradée. Accompagnant souvent d'autres logements en PLA, ils sont acquis auprès du privé et sortent à un prix de revient inférieur à la moyenne.

Les maîtres d'ouvrage :

L'action des **associations agréées** est caractérisée par l'achat au privé de logements en copropriété simple. Ces logements plutôt de grande taille sortent à un prix de revient moyen, résultat de la combinaison d'un coût d'acquisition élevé et du minimum de travaux. Elles se démarquent également par leur intervention dans le secteur Coteaux Ouest.

Les **organismes HLM** sont les principaux bénéficiaires des opportunités des collectivités locales (préemptions, bail emphytéotique et négociation directe). Leurs programmes PLA-TS sont volontiers insérés dans du PLA. Ils sont les principaux intervenants auprès des locataires et utilisent toute la gamme des actions de relogement. Leur forte présence dans les secteurs Plaine de l'Est et Rhône amont s'explique surtout par leur participation aux efforts de requalification des copropriétés récentes dégradées. Le prix de revient en est affecté à la baisse, en dessous du prix moyen.

Ainsi, alors que la participation des associations augmente avec la taille des logements, les organismes HLM se retirent progressivement passant de 80% des T1 à moins de 30% des T6. Le lien est clairement établi entre associations et grands logements d'un côté et entre organismes HLM et petits logements de l'autre.



Typologie de l'offre par type d'opérateur

COMPARAISON DE MOYENNES ET RECHERCHE DES DISCRIMINANTS

La déclinaison des coûts moyens globalement considérés du foncier, des travaux et des honoraires dont la somme constitue le prix de revient total, varie suivant les modalités retenues. La comparaison des coûts selon les différentes modalités d'une même variable permet de les situer les unes par rapport aux autres et par rapport à la moyenne globale. Cette comparaison permet de déterminer les facteurs de coûts liés à telle ou telle modalité particulière indépendamment des autres variables. Ainsi on peut lier à chaque modalité particulière (par exemple le Centre pour la variable localisation ou les copropriétés dégradées pour le type de bâti) un coût moyen qui sera comparé à la moyenne générale suivant un critère statistique prenant en compte le poids de chaque modalité et la dispersion (écart type) de ce coût dans cette modalité. Les différences constatées étant plus ou moins significatives, un seuil de validité doit être fixé pour discriminer : il est ici de 1% c'est-à-dire que les modalités retenues sont très significativement différentes de la moyenne générale avec un risque d'erreur de seulement 1%.

Les résultats pour le prix de revient analysé ici peuvent être complétés par le détail de ses composantes (foncier, travaux et honoraires) pour en affiner l'analyse.

Le prix de revient moyen général est de 6 593 F/m²SH. Le calcul de cette moyenne pour l'ensemble des modalités donne un continuum allant de 4 784 pour les copropriétés dégradées à 7 160 F/m²SH pour l'hypercentre. Certaines modalités peuvent présenter un coût moyen particulièrement élevé ou bas, mais n'en sont pas pour autant significatives d'une tendance car leur poids trop faible ne permet pas de tirer des conclusions valides. En tenant compte de ces aléas, on retient la liste des modalités qui diffèrent de la moyenne générale en indiquant une tendance significative. Celle-ci est positive ou négative selon le sens de l'écart.

Les modalités qui diffèrent de la moyenne générale dans le sens d'un écart positif s'opposent donc aux autres. Celles qui n'ont pas été retenues se situent autour de cette moyenne et ne présentent pas d'intérêt discriminant.

Ainsi les modalités qui tirent vers le haut (on peut en effet interpréter les écarts positifs comme une contribution des modalités concernées au renchérissement des coûts et inversement pour les écarts négatifs) le prix de revient sont dans l'ordre décroissant :

-

La localisation dans l'hypercentre : c'est le plus important déterminant à la hausse du prix de revient. Or cette localisation est caractérisée par un foncier moyen grâce à l'action des collectivités locales et un montant de travaux au-dessus de la moyenne. L'apparent paradoxe qui amène à un prix de revient élevé en partant de foncier et de travaux moyens s'explique par la grande dispersion de ces deux éléments (cf. les coefficients de variation de 43 et 49%) qui permet de supposer que ces éléments, bien que dans la classe 'moyenne', se situeraient plutôt vers ses bornes supérieures. L'agrégation de ces variations amène à un coût global élevé.

-

Le bâti de type collectif en pleine propriété mixte PLA/PLA-TS : cela s'explique par le critère précédent, à savoir une localisation préférentielle dans l'hypercentre, mais avec en prime des travaux très importants et des actions de relogement nombreuses qui annulent la faiblesse du coût d'acquisition.

-

Le bâti de type collectif en pleine propriété 100% PLA-TS : ce sont les travaux qui interviennent ici pour relever un foncier bas.

- L'achat du foncier au privé : ici, c'est le peu de travaux qui est compensé (ou plutôt conditionné?) par une localisation centrale jouant sur le coût du foncier. Il y a aussi le fait que ce mode d'acquisition soit surtout le fait des associations dont les outils de prospection et de négociation foncière ne sont peut-être pas les plus performants. Elles se 'rattraperaient' ainsi en réduisant les travaux (en tout cas leur montant) au strict minimum.

Les modalités tirant le prix de revient vers le bas sont dans l'ordre décroissant :

- Le bâti de type copropriété dégradée : situé dans l'Est (Plaine de l'Est et Rhône aval) ce type de bâti recouvre des petits et moyens logements dont les coûts fonciers résultent pour une part directement de cet état de dégradation. L'engagement des collectivités dans la requalification des ensembles concernés rencontre la désaffection des opérateurs, d'où une politique de préemption dynamique aboutissant à des offres encore plus intéressantes. Les locataires ne s'y trompent pas qui 'préfèrent' dans tous les cas être relogés ailleurs.
- La localisation dans les secteurs Est (Rhône aval, Plaine de l'Est et dans une moindre mesure Rhône amont) reprend les principales caractéristiques de la modalité précédente (copropriété dégradée). Mais on y retrouve en plus du relogement définitif (Plaine de l'Est), le maintien dans les lieux pendant les travaux (Rhône aval).
- Le maintien dans les lieux pendant les travaux est le troisième élément de modération des coûts mais n'intervient qu'en complément notamment en fonction du type de logement et de la localisation. Son caractère modérateur est en fait relié aux logements les moins chers acquis sur préemption dans le secteur Rhône aval, c'est-à-dire bien souvent des logements en copropriétés récentes dégradées.
- Les opérations de 'PLA-TS pur' c'est-à-dire les programmes dont le taux de mixité est supérieur à 75%. Dans le cas inverse, les caractéristiques générales des logements PLA vont en quelque sorte 'détéindre' sur le PLA-TS qui s'en trouvera ainsi un peu relevé.

Tableau : Coûts moyens au m²SH selon les modalités des variables qualitatives

Ensemble de la production AA					Année	Foncier Travaux Honoraires PR tot			
	Foncier	Travaux	Honoraires	PR tot		Foncier	Travaux	Honoraires	PR tot
	3503	2612	479	6594	1994	3428	2404	439	6272
					1995	3617	2576	445	6638
					1996	3401	2964	596	6961
Secteur	Foncier	Travaux	Honoraires	PR tot	Orig.foncière	Foncier	Travaux	Honoraires	PR tot
L	3699	2948	512	7160	E	3502	2549	446	6496
M	3693	2404	499	6596	G	3700	2529	470	6699
N	4202	1737	463	6402	H	2999	2754	554	6307
O	2851	2611	649	6111	H'	539	4473	742	5754
P	3137	2112	235	5484					
Q	1709	3252	586	5547					
R	2594	2184	331	5109					

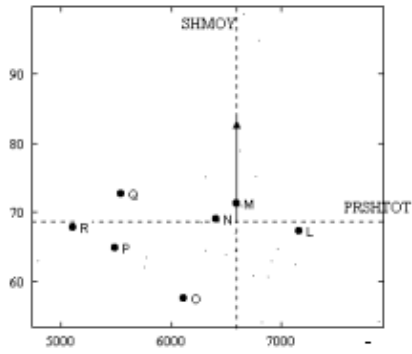
Bâti	Foncier	Travaux	Honoraires	PR tot	Type logement	Foncier	Travaux	Honoraires	PR tot
A	4275	1902	477	6654	ind	3480	2622	478	6580
B	4245	1671	394	6310	coll	3840	2464	492	6796
C	3152	3407	575	7134					
D	3247	3108	558	6913					
B'	2642	1940	202	4784					
M. d'ouvrage	Foncier	Travaux	Honoraires	PR tot	logement	Foncier	Travaux	Honoraires	PR tot
MA	3925	2285	417	6628	Occupé	3223	2751	487	6462
MO	3334	2742	504	6580	Vide	3856	2440	470	6766

Pour la lecture des tableaux, voir le codage des variables dans l'encadré 6 ci-dessus.

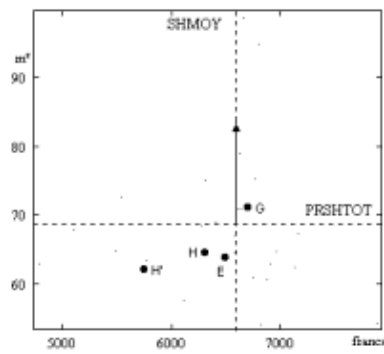
Représentation des variables : analyse bivariée

Pour illustrer le comportement des différentes modalités face aux coûts moyens, on peut les projeter, sur un plan formé par le prix de revient et par une autre variable, la surface habitable moyenne. Cette représentation bivariée permet de situer la production par rapport à ces deux variables fortement représentatives des enjeux majeurs du logement très social :

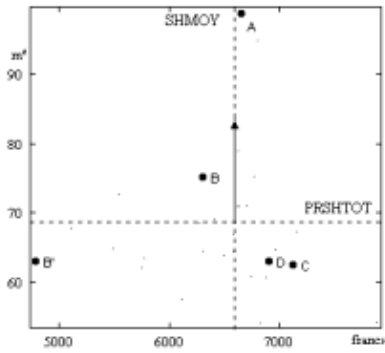
- d'une part les coûts (appréhendés à travers le prix de revient au m²SH) dont la maîtrise est le credo de l'ensemble des acteurs chargés de mettre en oeuvre cette politique
- d'autre part l'adaptation de la production à la demande et aux besoins, exprimée à travers les priorités que ces mêmes acteurs fixent à leur action, notamment une offre plus importante de grands logements que l'on peut appréhender à travers la surface habitable moyenne.



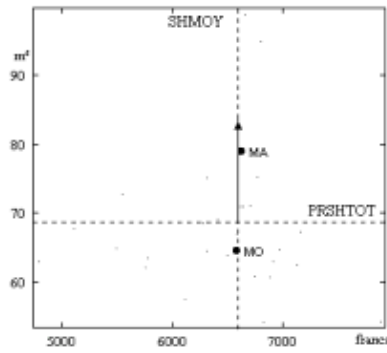
- hausse du prix de revient de Rhône aval à Hypercentre
- augmentation de la surface de Val de Saône à Rhône amont



- opposition entre interventions de collectivités locales et achat à un privé

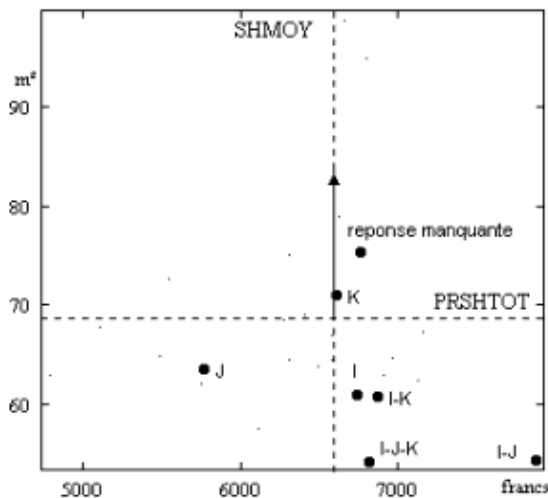


- opposition de coûts entre copropriétés dégradées (E') et autres types de bâti

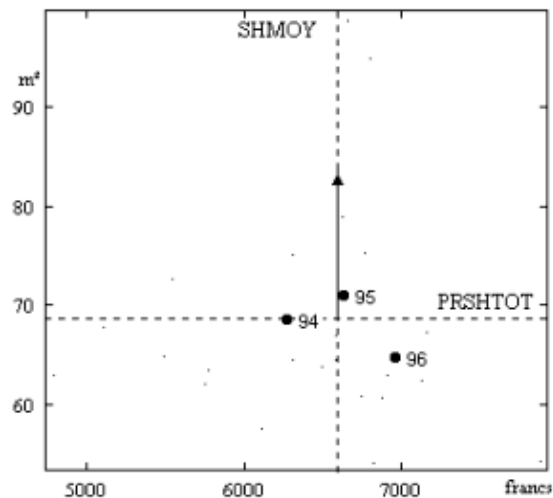


- seule la surface distingue les associations des organismes HLM. Les prix de revient sont pratiquement alignés sur la moyenne

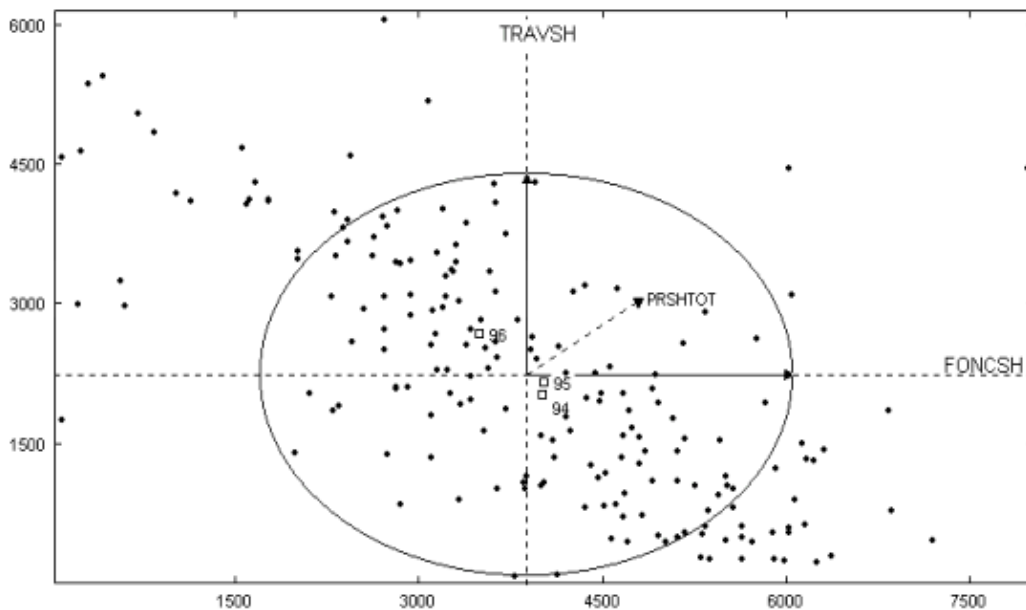
Eléments de coûts par rapport à la surface et au prix de revient



-- opposition entre interventions de collectivités locales et achat à un privé¶



-- l'évolution du prix de revient est continue, mais la surface habitable baisse entre 1995 et 1996¶



Chaque point représente une opération située par rapport à la valeur (en Francs/m²SH) du foncier et du montant des travaux (190 opérations en tout). La forme du nuage confirme l'opposition entre ces deux variables.

Conclusion

Le prix de revient agrégeant les coûts du foncier, des travaux et des honoraires, la part de chacun de ces éléments dans sa variation peut être mesurée par la corrélation entre cet élément et le coût total. Bien qu'il s'agisse d'un cas d'autocorrélation (en ce sens que les différents éléments sont mécaniquement liés), il est intéressant d'observer, sur une période de trois années et sur un échantillon important et diversifié de programmes, quel élément contribue le plus à la variation du coût final.

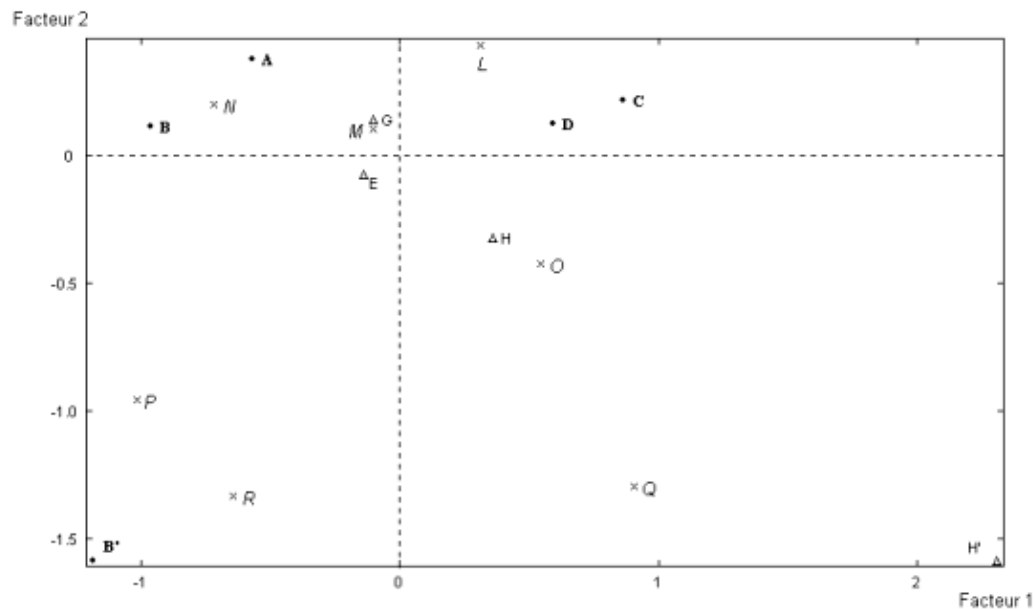
La corrélation la plus forte est celle qui existe entre le prix de revient et le foncier, puis celle entre ce prix et les honoraires. Ce sont des corrélations positives : l'augmentation du prix de revient est due en premier lieu à celle du foncier et accessoirement des honoraires.

Entre les autres éléments, on peut noter la corrélation fortement négative entre travaux et foncier. Les honoraires sont légèrement corrélés avec les travaux.

Approche globale et synthèse des caractéristiques de la production

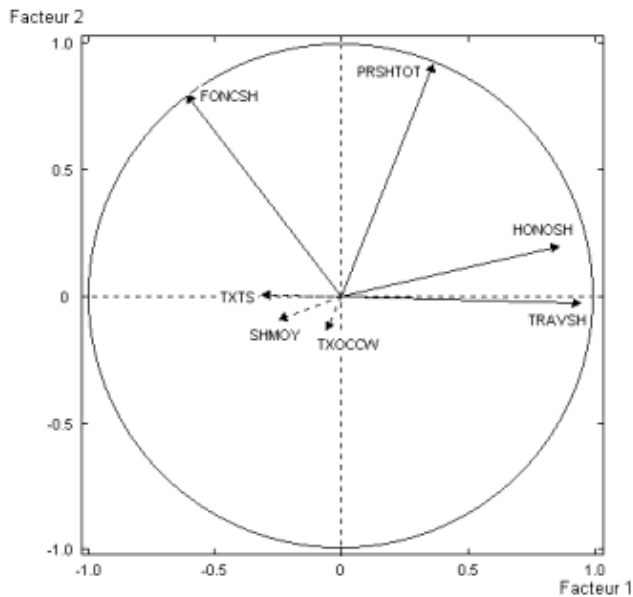
Les méthodes d'analyse factorielle permettent de dresser une vue synthétisant l'ensemble des relations importantes entre les différentes variables et d'interpréter cette représentation en termes de corrélation. L'intérêt, par rapport aux analyses présentées plus haut (dont les résultats sont confirmés par ces méthodes), est non seulement, en les synthétisant, de forcer à une interprétation globale, mais aussi de permettre de faire le lien entre les différentes variables analysées. Aux relations et corrélations qui lient les variables entre elles s'ajoutent les liens que les individus (ici les opérations ou les opérateurs) ont avec elles, mais le nombre trop important d'individus ne permet pas ici de représentation satisfaisante. Aussi s'en tient-on à celle des variables. L'interprétation des résultats se fait sur la base des graphiques factoriels matérialisant dans un espace (plan) à deux dimensions les relations multiples qui lient les variables les unes aux autres.

L'analyse en composantes principales des éléments de coûts matérialise les relations qu'ils entretiennent entre eux et avec d'autres variables quantitatives.



Analyse en composantes principales (variables quantitatives du PLA-TS A.A)

Le graphique des variables de coûts présente sur le premier facteur une opposition entre travaux (et les honoraires qui semblent y être fonctionnellement liés) et foncier. Cette opposition illustre le mécanisme de régulation des coûts sur le mode des vases communicants dont il a été question plus haut : l'augmentation du coût du foncier entraîne (contraint) une limitation du montant des travaux.



Analyse factorielle de la production PLA-TS (variables qualitatives)

Cette opposition est éclairée par deux relations :

- celle qui oppose le taux de PLA-TS au montant des travaux : plus le taux de PLA-TS est élevé, moins on fait de travaux. Or ce taux est maximal (100%) pour les associations agréées qui ne produisent que du TS.
- cette opposition est renforcée par la relation entre ce taux de PLA-TS et le foncier.

Cet axe synthétise donc la pratique des associations agréées qui paient le prix fort au moment de l'acquisition et sont donc conduites à limiter les travaux, opposée à celle des organismes HLM dont les facilités en matière foncière leur permettent de s'engager dans des travaux plus lourds.

Le deuxième facteur montre une corrélation forte entre le prix de revient et le foncier, opposés au taux d'occupation et à la surface moyenne. D'une part cela confirme bien que le prix de revient est gouverné par le foncier. L'opposition au taux d'occupation reflète la moins-value que celle-ci représente lors de l'acquisition tandis que l'opposition à la surface habitable renforce le constat généralement fait d'une baisse tendancielle du prix de revient au m²SH à mesure que la surface augmente.

Cet axe synthétise donc les tendances du marché foncier qui apparaissent comme encadrant les coûts.

Le graphique des variables qualitatives montre sur le premier facteur l'opposition entre la copropriété simple (type de bâti des associations agréées) et la pleine propriété mixte PLA/PLA-TS (organismes HLM). Sur le deuxième facteur l'hypercentre s'oppose aux secteurs de l'Est, fortement corrélés au type de bâti 'copropriété dégradée'.

Les deux graphiques sont à rapprocher, à superposer en quelque sorte (à partir des origines) pour visualiser les liens entre les deux types de données :

- les secteurs Est sont en phase avec les taux d'occupation élevés et donc des actions de relogement, les copropriétés dégradées. Ils sont opposés au prix de revient.

-

l'hypercentre est en corrélation avec le prix de revient et le bâti de type 'pleine propriété', mixte et 100% PLA-TS, il est opposé à la surface et à l'occupation.

-

le foncier est lié à la maison individuelle et à la copropriété simple, et au secteur Coteaux Ouest.

L'ensemble de ces relations oppose les secteurs centraux, domaine de la pleine propriété (lieu d'intervention privilégié, prix de revient élevé) aux secteurs périphériques dominés par la copropriété (foncier et prix de revient bas, logements occupés).

Dans un cas on se trouve dans une situation d'investissement, de constitution d'un patrimoine bien situé et totalement maîtrisé, dans l'autre il s'agit plutôt d'une réponse à l'appel des collectivités, une situation de participation à des tentatives de requalification.

b- PLATS neuf : analyse des coûts et recherche de déterminants

Les modalités pertinentes dans l'analyse des croisements de variables et des tests de khi-deux pour le PLATS neuf sont relatives seulement à la localisation et à l'origine foncière du terrain de construction. En effet ces opérations ne sont engagés que par les seuls les organismes HLM, et la construction neuve ne rencontre pas à ce stade de problème comparable au relogement préalable en site occupé.

La localisation

L'**hypercentre** se caractérise par le prix de revient le plus élevé. Il s'agit de petits logements dont les coûts élevés le doivent autant au foncier qu'aux travaux. La rareté des opportunités foncières dans ce secteur explique pour une part ce niveau de prix, qui subit certainement par ailleurs les difficultés liées aux chantiers en site urbain dense et les aménités exigées des collectivités pour l'accueil d'unités de logements sociaux.

Le **Centre** se caractérise par des logements de grande taille avec un prix de revient moyen dont le détail fait apparaître deux pôles opposés : les coûts les plus bas y sont rencontrés de même que des coûts assez élevés. Mais ce sont les coûts bas qui sont caractéristiques de ce secteur quantitativement important où leur présence est très significative et l'oppose à l'hypercentre. L'acquisition du foncier auprès de propriétaires privés se fait à un coût moyen, les travaux ainsi que les honoraires sont plus modérés.

Le secteur **CoteauxOuest** est le lieu privilégié de la préemption. Cela donne un foncier abordable mais un prix de revient au-dessus de la moyenne qui doit beaucoup aux honoraires, rarement mis en avant et qui sont ici très au-delà des honoraires habituellement pratiqués. Les difficultés d'accès à ce secteur se doublent peut-être là d'une exigence plus grande de la maîtrise d'oeuvre.

Le secteur **Val de Saône** est aussi peu présent qu'en acquisition-amélioration et ne présente comme caractéristique qu'un prix de revient légèrement en dessous du prix moyen. La faiblesse de son poids ne permet pas de donner au foncier très bas une quelconque validité.

Le secteur **Plaine de l'Est** est caractérisé par le cas du foncier 'gratuit' et donc logiquement du montant des travaux plafond. Il s'agit de grands logements construits sur des terrains appartenant à l'opérateur, que celui-ci se décide en quelque sorte à mettre en valeur. On peut s'interroger sur l'opportunité de grands logements

PLA-TS dans des opérations de valorisation et sur des secteurs non-prioritaires.

Les secteurs **Rhône amont** et **Rhône aval** pèchent également par leur faible production. Aussi ne sont-ils pas caractérisés par suffisamment d'éléments. On peut toutefois noter que le premier présente plutôt de grands logements tandis que le second affiche un prix de revient des plus bas grâce à un foncier acquis auprès d'une collectivité locale.

L'origine foncière

L'origine foncière est globalement caractérisée par la surface des logements et le prix de revient.

La **préemption** n'est pas le canal le plus utilisé pour l'acquisition du foncier. Elle a surtout cours dans le secteur Coteaux Ouest et produit de petits logements.

L'**acquisition auprès du privé** se caractérise par des logements moyens et de grande surface et se développe surtout dans le Centre. Elle s'oppose donc à la préemption. Principal mode d'acquisition, la négociation avec le privé se situe dans la moyenne des prix fonciers qu'elle contribue d'ailleurs à stabiliser. Les travaux sont également au-dessous de la moyenne.

L'**acquisition auprès d'une collectivité** est le deuxième mode d'acquisition le plus utilisé. Elle produit des logements un peu plus grands que la moyenne où les travaux sont importants. La cession des collectivités apparaît comme un demi-cadeau aux opérateurs car en définitive, c'est là que le prix de revient ressort au plus fort des trois modes principaux d'acquisition.

Le **bail à collectivité locale** et le **bail à construction privé** portent respectivement sur 1 et 4 logements PLA-TS. Aussi leur interprétation ne peut-être aussi forte que les autres modes d'acquisition. Le bail à collectivité locale ne présente d'ailleurs aucune caractéristique forte (un seul logement). Le bail à construction privé peut être caractérisé par un prix de revient plafond pour de petits logements (relation 'normale'). Il revient paradoxalement d'abord au foncier de justifier ce niveau de prix, mais la localisation hypercentrale y est certainement pour beaucoup.

Comparaison de moyennes et recherche de discriminants

Le prix de revient moyen général est de 7 297 F/m²SH. Le calcul de cette moyenne pour l'ensemble des modalités va de 6 664 dans le secteur Plaine de l'Est à 8 869 F/m²SH pour le bail à construction privé. Certaines modalités peuvent présenter un coût moyen particulièrement élevé ou bas, mais ne seront pas pour autant tenues pour significatives d'une tendance car leur poids trop faible ne permet pas de tirer des conclusions valides. En tenant compte de ces aléas, on retient la liste des modalités qui diffèrent de la moyenne générale en indiquant une tendance significative positive ou négative.

Les modalités qui diffèrent de la moyenne générale dans le sens d'un écart positif s'opposent donc aux autres. Celles qui ne sont pas retenues se situent autour de cette moyenne et ne présentent pas d'intérêt discriminant.

Les modalités qui interviennent dans la hausse du prix de revient sont, dans l'ordre décroissant :

-

les petits logements : c'est le plus important déterminant d'un prix de revient élevé. Cette catégorie de logements se situe généralement dans l'hypercentre et affiche un foncier mais aussi des travaux élevés. Au-delà de la relation bien connue entre surface et coût (qui fonde dans une certaine mesure le ratio coût/m²SH), qui est, au passage, validée dans la production PLA-TS neuve, c'est dans le

rapprochement entre ce type de logement et l'hypercentre que se tient l'explication : si le petit logement coûte structurellement cher et si l'hypercentre est le secteur le plus recherché, alors le petit logement dans l'hypercentre ne peut que renchérir les coûts.

-

la localisation dans l'hypercentre arrive logiquement comme deuxième facteur. Reprenant les arguments des 'petits logements' qui y sont surreprésentés, l'hypercentre joue de la rareté des opportunités foncières pour présenter les prix fonciers les plus élevés.

-

une mixité trop basse ou trop élevée correspond à un niveau de coût élevé : dans le premier cas il peut y avoir déficit d'exploitation des moyens spécifiquement mobilisés en faveur du PLA-TS car un trop faible nombre de logements en profite ; dans le second cas le nombre de logements devient une source de déséquilibres.

-

la localisation dans le secteur Coteaux Ouest : l'opposition traditionnelle à l'implantation de logements sociaux dans ce secteur résidentiel peut trouver là une de ses expressions (la limitation par les prix) tout comme une justification pour certains de ne pas y aller. Le paradoxe reste que ce n'est pas tant le foncier que les honoraires, poste généralement secondaire, qui expliquent cet écart.

-

l'acquisition auprès d'une collectivité locale n'est pas vraiment la meilleure affaire même si ce n'est pas à l'acquisition que cela se joue. Les travaux qui grèvent le coût ne sont certes pas du ressort de celle-ci, mais le foncier, qui entretient de toutes façons une relation d'ajustement avec ceux-ci, peut servir de rempart.

Les modalités tirant le prix de revient vers le bas sont dans l'ordre décroissant :

-

les grands logements, qui se situent à l'opposé du premier déterminant à la hausse du prix de revient. La relation surface/coût répond ici aussi aux attentes. Ces grands logements se situent surtout dans le centre et présentent un foncier relativement abordable, issu des négociations avec le privé. Peut-être faut-il voir là un effet de conjoncture, les marchés ayant connu ces dernières années une certaine accalmie.

-

la localisation dans le secteur Plaine de l'Est s'oppose à l'hypercentre. Mais le fait marquant dans ce cas précis est que le foncier n'est pas le résultat d'une transaction onéreuse (apport par l'opérateur ou 'cession gratuite' d'un tiers). La validité de ce critère reste donc pour une grande part attachée à cet élément.

-

une mixité moyenne c'est-à-dire un taux de PLA-TS entre 10 et 18% : tout comme les extrêmes semblent nuisibles en la matière, le bon dosage PLA/PLA-TS se situe naturellement à mi-chemin. Cela signifie donc un optimum correspondant à deux ou trois TS dans un ensemble d'une vingtaine de logements.

-

le secteur Centre peut être lieu de modération, tout au moins en ce qui concerne la partie de sa production qui se situe nettement dans les coûts les plus bas. L'importance de ce secteur et l'absence

d'éléments d'analyse plus fins ne permettent pas de faire objectivement la part des choses dans ce dualisme. Ceci confirme l'idée que même s'il n'est pas question de remettre en cause les découpages généraux dont la légitimité et la pertinence sont bien établies, il n'en est pas moins nécessaire, pour appréhender les réalités du terrain, d'aller parfois en deçà du découpage par secteur, surtout pour une production aussi parcimonieuse.

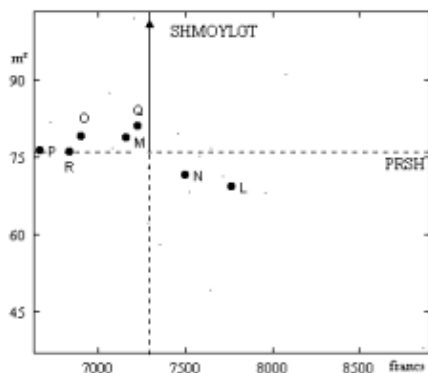
Tableau : Coûts moyens au m²SH selon les modalités des variables qualitatives

Ensemble de la production PLA-TS neuf

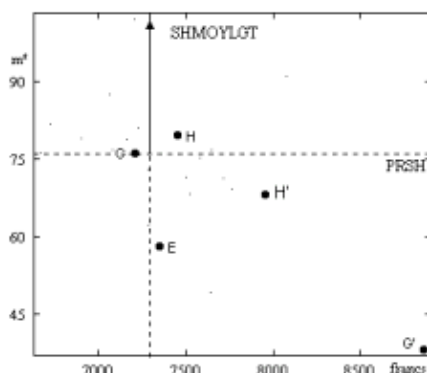
	Foncier	Travaux	Hono	Pr total
	1436	5233	628	7297
Secteur	Foncier	Travaux	Hono	Prtotal
L	1624	5465	678	7767
M	1473	5094	594	7162
N	1362	5244	892	7498
O	469	5686	749	6903
P	247	6313	104	6664
Q	1478	4870	881	7229
R	960	5142	736	6838
Origine fonc	Foncier	Travaux	Hono	Prtotal
E	1125	5421	811	7357
G	1477	5146	590	7213
G'	2043	5894	933	8869
H	1335	5421	700	7456
H'	1775	5476	707	7957
Année	Foncier	Travaux	Hono	Prtotal
1994	1345	4862	521	6728
1995	1394	5515	671	7580
1996	1695	5132	699	7526

Représentation des variables : analyse bivariée^{note318}

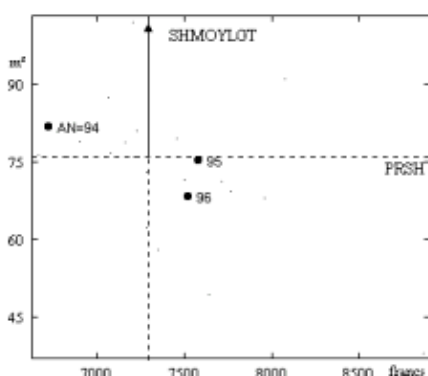
La projection des variables sur le plan formé par la surface habitable moyenne et le prix de revient/m²SH illustre les positions des modalités des variables entre elles et par rapport à ces deux éléments représentatifs des enjeux de la production PLA-TS.



- l'augmentation du prix de revient est continue de la Plaine de l'Est à l'hypercentre
 - la surface habitable augmente de l'hypercentre au secteur Rhône amont



- le coût de l'acquisition au privé s'oppose aux interventions des collectivités
 - la préemption affiche la plus petite surface



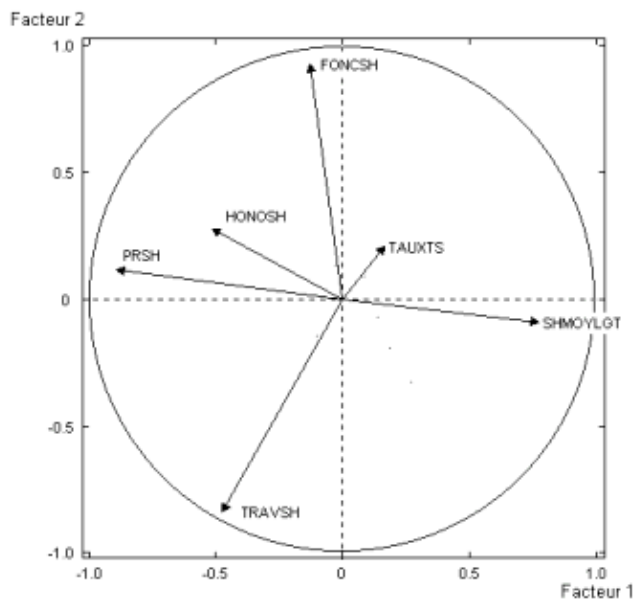
- augmentation du prix de revient entre 1994 et 1995, puis recul en 1996, mais baisse continue de la surface moyenne

Eléments de coûts par rapport à la surface et au prix de revient m^2 Les corrélations entre les éléments du prix de revient permettent d'observer la contribution de chacun à la variation du coût final.

Les corrélations sont assez faibles et seul se distingue le lien entre le prix de revient et le montant des travaux, qui en est le poste principal. Les autres corrélations importantes entre les éléments eux-mêmes montrent (ici aussi) la forte opposition entre le foncier et les travaux.

Approche globale et synthèse des caractéristiques de la production neuve^{note319}

L'analyse en composantes principales des éléments de coûts matérialise les relations qu'ils entretiennent entre eux et avec d'autres variables quantitatives.



Analyse en composantes principales (variables quantitatives du PLA-TS neuf)

Ce graphique oppose sur le premier axe la surface habitable au prix de revient, ce dernier étant corrélé (faiblement) avec les travaux. La projection des variables qualitatives montre une opposition parallèle entre les grands logements et l'hypercentre. La superposition de ces deux projections montre le rapprochement entre hypercentre et prix de revient élevé.

Le deuxième axe illustre l'opposition très nette entre travaux et foncier. La projection des variables qualitatives montre la situation du secteur Plaine de l'Est, proche de la variable travaux et surtout opposé à foncier.

La représentation globale synthétise les relations qui lient centralité, petits logements et prix de revient élevé d'une part et d'autre part secteurs de l'Est, foncier peu cher et montant des travaux. Cette interprétation est sommaire du fait du nombre limité de variables pris en compte. Il serait sans doute plus instructif de mener cette analyse avec des compléments d'informations qui permettraient d'en nuancer le résultat quelque peu dichotomique et attendu entre les différents secteurs de l'agglomération.

S'il est clair qu'un certain nombre de présomptions trouvent ici confirmation, il n'en faut pas moins dénoncer la structure de cette production qui, en présentant une grande inertie dans chacun de ses aspects, oblige à chercher dans le détail le fait déterminant. Il faut alors se garder de prendre pour discriminant général ce qui peut n'être que la spécificité de quelques-uns.

note1. Logements économiques normalisés (LEN), logements populaires et familiaux (LOPOFA), programmes à loyers réduits (PLR), programmes sociaux de relogement (PSR), immeubles sociaux de transition (IST)

note2. R. Ballain, C. Jacquier, 1987. Cette référence est mobilisée non pas tellement sur le plan théorique que comme ressource et image, à l'échelle nationale, de notre objet.

note3. Dans les recensements de 1946 et 1954 sont mentionnés les logements détruits du fait de la guerre, les éléments de confort sont également plus finement appréciés.

note4. P.H. Chombart de Lauwe, et al., 1959 (tome 1), 1960 (tome2).

- note5. P.H. Chombart de Lauwe, op. cit., tome 1, page 96.
- note6. P.H. Chombart de Lauwe, op. cit., tome 1, page 105
- note7. P.H. Chombart de Lauwe, op. cit., 1960.
- note8. Cet aspect sera étudié plus tard et systématisé par J-C. Chamboredon et M. Lemaire, 1970.
- note9. G. Mathieu, 1965.
- note10. J. Lojkine, 1974. Des recherches de même nature ont été également menées par Lojkine sur les agglomérations parisiennes et lilloises.
- note11. voir H. Coing, 1966.
- note12. cf. notamment les travaux de la revue *Espaces et sociétés* autour de Raymond Ledrut.
- note13. P. Michaud, 1975.
- note14. G. Clavel, 1979.
- note15. voir R. Galissot, B. Moulin, (ss. dir.), 1995.
- note16. X. Piolle, 1979.
- note17. G. Bullion, A. Rigaud, 1983.
- note18. J-P. Lévy, 1990.
- note19. C. Bourgeois, 1993.
- note20. cf. la contribution de S. Magri in N. Haumont (éd.), 1996.
- note21. H. Lefebvre, 1968 (et 1972), p.100.
- note22. Ces processus ont été bien mis en évidence par J-P. Lévy, en particulier voir J-P. Lévy, 1987.
- note23. J-P. Flamand, 1989.
- note24. cf. le programme de recherche lancé en 1994 par le Plan Urbain sur le thème 'Puissance publique et production urbaine'
- note25. cf. *Cahiers des sciences humaines*, n°44/juin 1994
- note26. cf. P. Corcuff, 1999.
- note27. Nous nous référons à quelques auteurs représentatifs de chaque courant, l'objet n'étant pas d'en faire un compte-rendu qui serait d'ailleurs fort hasardeux tant la matière est riche.
- note28. ce point a été souligné par L. Gaudray dans sa thèse où elle montre que la problématique de l'habitat dans les sciences sociales en France doit moins à la géographie dont les apports restent limités en quantité et en qualité (il y prévaut une approche essentiellement fonctionnaliste de l'habitat) qu'à la sociologie urbaine ; cf. L. Gaudray, 1995.
- note29. cf. les travaux de Brun, Rhein, Rochefort, Roncayolo...

note30. S. Biarez, J-Y. Nevers, 1993

note31. cf. *Techniques Territoires et Sociétés*, n°5/6, décembre 1988.

note32. J-B. Monfalcon, 1866, 1869.

note33. J-B. Monfalcon, op. cit., tome III, p.321-322.

note34. G. Garrier, 'Economie et société lyonnaises de 1815 aux années 1880' ; in A. Latreille, 1975, p.316

note35. A. Kleinclausz, 1952, tome III, p.178.

note36. P. Cayez, 'Les lentes transformations sociales', in F. Bayard, P. Cayez, (ss. dir.), 1990, tome 2, p.279.

note37. G. Garrier, op. cit., p.317-318

note38. M. Perrot, 1981.

note39. G. Garrier, op. cit., p.315

note40. G. Garrier, op. cit., p.315

note41. selon l'expression de Kleinclausz (op. cit., p.180). Le caractère apologétique des observations de Monfalcon apparaît très clairement dans toute sa fresque, à titre d'exemple, cette présentation des travaux du préfet Vaïsse : '*c'est une régénération complète de la ville de Lyon, conçue avec ensemble, d'après un plan grandiose dont l'exécution a été poursuivie avec persévérance et succès. Les travaux publics dont nous avons été les témoins émerveillés, pendant ces dix dernières années, dépassent de beaucoup en importance tout ce qu'avaient fait les gouverneurs et intendants du Lyonnais, et les maires et préfets, pendant le cours de plusieurs siècles*' ; op.cit., tome IV, p.2

note42. J-B. Monfalcon, op.cit., tome IV, p.13

note43. G. Garrier, 'L'avènement d'une métropole industrielle', in A. Latreille, 1975, p.390.

note44. E. Martin, 1911, p.14.

note45. L. Villermé, 1846.

note46. L. Reybaud, 1859-1872.

note47. C. Olchanski, 1946, p.19.

note48. E. Martin, op.cit., p.12-13.

note49. G. Garrier, op. cit. p.315

note50. cf. C. Delfante, A. Dally-Martin, 1994, p.13

note51. Cf. J. Bienfait, 'La population de Lyon à travers un quart de siècle de recensements douteux, 1911-1936', in *Revue de géographie de Lyon*, volume 1-2/1968, pp.63-132

note52. voir J-L. Pinol, 1991.

note53. P. Cayez, 'Les mutations économiques et sociales', in Bayard F., Cayez P., (ss. dir.), 1990, tome 2, p.343.

note54. Source : INSEE, RGP 1954.

note55. Cette partie emprunte aux analyses développées par des historiens du logement social, principalement : R-H. Guerrand, 1987 ; J-P. Flamand, 1989 ; P. Guinchat, M-P. Chaulet, L. Gaillardot, 1981.

note56. A titre d'exemple, les destructions dues à la Première guerre mondiale concernent presque exclusivement les départements du Nord et de l'Est du pays, alors que les destructions de la deuxième guerre mondiale touchent un plus grand nombre de départements même si ceux-ci sont en général plus faiblement touchés.

note57. A. Rosier, 1928.

note58. citée et analysée par C. Olchanski, 1946.

note59. La SGF, ancêtre de l'INSEE, donne les définitions suivantes : logement suffisant : 1 pièce par personne ; logement insuffisant : moins d'une pièce par personne et au moins ½ pièce par personne ; logement très insuffisant : moins d'une ½ pièce par personne ; logement large : plus d'une pièce et moins de deux pièces par personne ; logement très large : deux pièces ou plus par personne.

note60. A. Rosier, op. cit. , p.409

note61. A. Rosier, op. cit., p.411

note62. Bureau d'hygiène de la ville de Lyon, 1936.

note63. M-M. Pitance, 1944.

note64. Cf. J-D. Durand, B. Comte, B. Delpal, R. Ladous, C. Prudhomme, (ss. dir), 1992.

note65. cf. M. Laferrère, 1965.

note66. Cf. P. Cayez, 'Les petits logements dans les grandes villes', in *Le mouvement social*, n°137, Octobre-Décembre 1986, pp.29-53

note67. P. Cayez, article cité, p.40

note68. P. Cayez, article cité, p.40

note69. A. Rosier, op. cit., p.485

note70. source : A. Rosier, op. cit.

note71. D. Voldman, 1996.

note72. Les éléments suivants sont tirés de Guinchat, Chaulet et Gaillardot (1981) : 2 millions de logements à reconstruire ou à remettre en état (dont ¾ endommagés et ¼ totalement détruits) ; un déficit de construction neuve estimé à 2 millions de logements, 450 000 logements déclarés insalubres, 300 000 garnis reconnus comme inhabitables...

note73. Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement, novembre 1946-janvier 1947, p.11.

note74. Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement, op.cit. p.11

note75. cf. B. Aulas, 1974.

note76. en nombre d'immeubles détruits ; source : Insee

note77. cf. B. Aulas, op. cit.

note78. cité par C. Bachmann, N. Leguennec, 1996, p.22

note79. les données qui suivent sont issues des RGP de 1946 et de 1954

note80. P-H. Chombard de Lauwe, op. cit., tome 1, p.107.

note81. M. Courbin, 'Les foyers sans gaz ni électricité dans la ville de Lyon', *Etudes rhodaniennes*, volume 25, n°1/1950, pp.197-168. Le dénombrement a été réalisé à partir des listes de demandeurs d'allocations en carbures, pétrole, bougies... ; modes d'éclairage alternatifs au gaz et à l'électricité. Ces chiffres sont à considérer comme une estimation basse de la réalité, tous les foyers n'effectuant pas spontanément cette demande.

note82. C.A.E.E.R.L., 1955.

note83. Principalement : humidité (manque d'aération, capillarité), problèmes relatifs aux cabinets de toilette (wc, fosses), eaux ménagères (écoulement défectueux et stagnation), malpropreté, voisinage délétère (ateliers, petites usines, laboratoires...), constructions rajoutées notamment dans les cours, surpeuplement. Cf. Dossier Flachet, Ilots insalubres. Rapport et conclusions, présenté par M. Flachet, chef de l'équipe de prospection, Juillet 1947, Archives Municipales de Lyon, cote 524 WP (le rapport ne constitue qu'un extrait communicable du dossier).

note84. Commissariat général au Plan de modernisation et d'équipement, op.cit., p.11

note85. cf. Les cahiers de l'IHTP, op. cit.

note86. Voir à ce sujet les contributions de J-F. Laé et N. Murard, in *Techniques Territoires et Sociétés* n°5-6/1988, 'Mémoire des lieux : une histoire des taudis'. Pour autant, il ne s'agit pas ici de procéder à une double lecture parallèle. L'histoire du logement social étant le cadre global de celle du logement spécifique, il n'en sera rappelé, opportunément, que les grandes lignes dans la mesure où cela permet d'éclairer les contours de notre objet.

note87. Sur les aspects idéologiques et la critique de la norme en tant que telle, voir l'analyse de J. Dreyfus, 1990. Nous nous situons ici en aval de cette posture : le logement spécifique est une production qui s'inscrit dans un espace urbain dont il contribue à modifier le développement et participe de sa transformation. Notre analyse porte à ce moment précis sur les aspects politiques en amont de sa production et aux effets induits sur la recomposition socio-spatiale de son environnement. L'analyse et la critique des fondements et références de la norme et de la spécificité dans le logement social ont été abordées dans l'introduction générale.

note88. On retrouve là une déclinaison des deux grandes questions que pose l'étude des politiques publiques, à savoir le problème de l'élaboration et de la prise de décision d'une part et de l'autre, celle de la mise en oeuvre. Cf. à ce sujet P. Muller, 1990.

note89. Puisqu'il s'agit de l'observation de la production réglementaire ; sur d'autres sujets, la périodisation adoptée peut légèrement différer. Pour saisir les subtilités qui permettent à ces périodisations différentes de se retrouver, voir la remarque de M. Lacave suggérant un retard du droit sur les politiques mises en oeuvre, cf. M. Lacave, 'La périodisation des politiques urbaines françaises : le point de vue d'un juriste', in *Bulletin de l'IHTP*, n°5/1984.

note90. M. Lacave, 1984, p.49

note91. entre autres : majoration de loyers pour récupérer les dépenses d'aménagement des logements existants, aides financières du FNAH pour les travaux de mise en état d'habitabilité, primes de départ aux personnes abandonnant leur résidence principale dans des communes sinistrées de guerre pour s'installer dans des communes désignées par le MRU, instauration d'une taxe de compensation sur les logements insuffisamment occupés, subordination de toute transformation ou démolition de locaux à l'autorisation du MRU...

note92. ordonnance du 11 octobre 1945, titre III.

note93. F. Boucher, 'Les planificateurs et le logement (1942-1952)', in *Les cahiers de l'IHTP*, n°5, juin 1987.

note94. Cf. J. Lojkine, 1974.

note95. pour une présentation de l'analyse factorielle, qui sera souvent mobilisée pour analyser les données, voir en annexe les modalités d'utilisation de cette méthode et d'interprétation des résultats.

note96. J-L. Pinol, 1991.

note97. cf. J-L. Pinol, 1991 où l'auteur analyse l'ancienneté du bâti à un niveau plus fin, celui des quartiers et des arrondissements lyonnais.

note98. P. Cayez, 'Les lentes transformations sociales', op. cit., p.275

note99. J-L. Pinol (1991) fait écho sur ce point à des analyses anciennes sur la question, à savoir notamment celles de M-M. Pitance ou de C. Olchanski sur la crise du logement dans l'entre-deux-guerres.

note100. Les données pour la France sont quelque peu biaisées par le fait que les communes rurales sont généralement moins bien équipées que les communes urbaines. Cette remarque est valable pour toutes les comparaisons des moyennes nationales et locales.

note101. cf. G. Malignac, 'Le logement des faibles : évincement progressif et formation d'un sous-prolétariat', *Population*, n°2/1957.

note102. P. Isaac, 1943, p.145

note103. P. Isaac, op. cit., p.224

note104. Modalités d'application de l'art. 50 de la loi du 08 août 1947 relative. au nouveau régime des bâtiments provisoires, annexe n°1 : Cahier des charges d'occupation des bâtiments provisoires, *J.O.*18/08/1948, p.8116

note105. R. Auzelle, 1949.

note106. Les 'logements économiques et familiaux' ou LOGECOS définis par arrêté du 17 mars 1953, n'entrent pas dans le cadre de la législation HLM mais relèvent de la loi du 21.07.1950 relative aux primes et prêts spéciaux du CFF. D'ailleurs, leur caractérisation originelle qui peut les apparenter au logement économique cède assez rapidement le pas à une réalité sans ambiguïté quant à leur destination réelle.

note107. cf. B. Aulas, op. cit., p.175

note108. A. Latreille, 1980, p.34.

note109. R. H. Guerrand, op. cit.

note110. Le cas de la S.A.L.E. a été analysé supra.

note111. Cf. J-D. Durand et alii, 1992.

note112. Le Comité lyonnais d'aide au logement est créé en 1950 sur l'initiative du Préfet, du maire de Lyon, du président de la Chambre de commerce et d'industrie, avec comme objectif de rassembler tous les appuis et tous les moyens pour offrir aux organismes constructeurs le soutien matériel et moral dont ils ont besoin pour entreprendre et développer leur action et remédier à la pénurie et à la mauvaise qualité des logements.

note113. l'auraient-ils perdu ? cf. *Terres et pierres*, n°16-17, 1951. Cette revue était alors l'organe de diffusion principal des PACT.

note114. H.-P. Martin, 'Les cités dites de Bon Départ', *Terres et pierres* n°22-23, 1952. pp. 26-27.

note115. *Terres et pierres*, n°16-17, 1951.

note116. H.-P. Martin, op. cit.

note117. Ces réflexions sont basées sur l'article de A. Latreille (op. cit., 1980) et du dépouillement de *L'Arche*, bulletin du FNDSA dont le premier numéro paraît en avril 1954.

note118. La présentation générale des produits-logements s'inspire du bulletin du FNDSA, *L'Arche*, n°5, avril-juin 1955

note119. Cf. P. Abramo, 1997.

note120. Quel rapport de ces revendications avec le combat qu'ils sont censés mener qui est proclamé dans le premier numéro de *Terres et pierres* ?

note121. H.-P. Martin, op. cit.

note122. J-L. Pinol, 1980, p.155

note123. J-L. Pinol, 1980, p.19. L'agglomération lyonnaise est comprise dans la limite des communes limitrophes de Lyon à savoir : Villeurbanne, Caluire, Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux, Saint-Fons, Pierre-Bénite, La Mulatière, Oullins et Sainte-Foy.

note124. G. Malignac, op. cit., 1957.

note125. A. Chatelain, 'De l'histoire sociale à la géographie sociale : les horizons d'une géohistoire sociale de la bourgeoisie lyonnaise', *Etudes rhodaniennes*, volume 25 n°1/1950, pp.90-98

note126. P. Dumolard, 'Croissance et réorganisation de l'ensemble urbain lyonnais', in *Revue de géographie de Lyon* 1981/vol.56 n°1

note127. J-P. Flamand, 1989, p.250

note128. Cf. A-M. Fribourg, 'Evolution des politiques du logement depuis 1950', in M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun, (ss. dir.), 1998, pp. 223-230.

note129. D. Petrequin, 1989, p.22

note130. D. Petrequin, op. cit., p.22

note131. Ministère de la construction- Direction départementale du Rhône, Insee-Direction régionale de Lyon, 1958.

note132. Ministère de la construction- Direction départementale du Rhône, Insee-Direction régionale de Lyon, op. cit. p.5, (c'est nous qui soulignons)

note133. Ce plan est un schéma général d'orientation du développement des communes ; il est également la base principale du PME (programme de modernisation et d'équipement) de l'agglomération lyonnaise.

note134. Les données sur l'évolution de la construction ne sont pas disponibles au niveau de l'agglomération.

note135. L'analyse portant ici sur l'évolution du parc immobilier de l'agglomération lyonnaise (au sens de la Communauté urbaine de Lyon, instance territoriale et politique de référence dans cette analyse), il est évident que l'on ne peut la mener en référence à l'agglomération dans sa définition de 1954. Aussi est-il apparu plus judicieux de prendre comme point de départ de cette observation la référence censitaire de 1962, en y conservant de manière rétrospective les mêmes limites territoriales.

note136. préparée notamment par les recommandations du rapport Nora-Eveno.

note137. Présence simultanée d'installations sanitaires (baignoire ou douche), de W.-C. à l'intérieur du logement et du chauffage central.

note138. cf. J-Y. Authier, , op. cit., 1995.

note139. J-C. Croizé, '1954-1956 : les espoirs déçus des cités d'urgence', *Urbanisme* n°287, mars-avril 1996, pp.56-59.

note140. Ce sont des logements 'dont le lancement avait été décidé à la suite de la campagne de l'Abbé Pierre', cf. J. Dreyfus, op. cit., 1990, p. 110

note141. 'relative à la normalisation des caractéristiques des habitations collectives à loyer modéré à usage locatif', *J.O.* du 24.11.1955, pp.11404-11405

note142. On se rappellera que la surface des LPN a été fixée entre 38 et 44 m², avec une cellule de base de type 2 modulable en types 1, 3 et 4. (voir J-C. Croizé, article cité)

note143. Nous renvoyons, pour toute information sur la genèse et le développement des cités de transit à l'analyse presque exhaustive de J-P. Tricart, 'Genèse d'un dispositif d'assistance : les «cités de transit»', *Revue française de Sociologie*, vol. XVIII, 1977, pp.601-624.

note144. J-P. Tricard, op. cit., 1977

note145. Circulaire du 27 août 1971, *J.O.* du 25 septembre 1971, pp.9504-9521

note146. Circulaire du 27 août 1971, annexe IV

note147. cf. M. Lallaoui, 1993.

note148. La question des baraques de Gerland situées sur le même emplacement et notamment la recherche des moyens de résorption de ces 'campements insalubres' a en effet constitué une question d'importance pour l'administration municipale lyonnaise dès le milieu des années 1930, cf. premier chapitre.

note149. D'une manière générale, on peut noter que l'action des associations privées de logement des populations démunies comme le FNDSA ou le PACT ne bénéficiera du soutien entier des collectivités locales

qu'à partir du moment où elle rencontrera les préoccupations des édiles locaux en lutte contre les bidonvilles et l'habitat insalubre, incarnées par Louis Pradel avec à ses côtés le Conseil Général du Rhône et le Fonds d'Action Sociale.

note150. Ou 700 cabanes selon *L'Arche*, n°100, 1978, p.21

note151. *Le Progrès* du 27.02. 1960, 'Après les bulldozers, le feu anéantit le chancre de Lyon : la Lône Félizat'

note152. L. Pradel (avec la coll. de R. Moreau), 1976, pp. 88-89

note153. A. Pelletier (ss. dir.), tome 2, p.88

note154. *Le Progrès* du 25.02.1960

note155. cf. J. Lojkine, op. cit.

note156. *Bâtiment Rhône-Alpes*, n°198-199, mai-juin 1965

note157. Le même mouvement de diversification avait déjà été observé notamment avec la mise en place par la SONACOTRA de filiales, sociétés d'HLM à vocation régionale dont l'antenne lyonnaise est la S.A. Logirel.

note158. Après analyse des comptes-rendus de Conseil d'administration couvrant la période en question.

note159. Comité Villeurbannais du Logement, équivalent du CIL (Comité Interprofessionnel du Logement).

note160. *L'Arche*, n°86, novembre 1974, p.10

note161. A. Latreille, op. cit., p.39

note162. A. Latreille, op. cit., p.40

note163. J. Lojkine, op. cit., p.

note164. Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites 'grands ensembles' et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, *JO*. du 05 avril 1973, p.3864

note165. La réforme ne concernant que l'aide publique, le secteur privé ne fait l'objet d'aucune modification substantielle.

note166. F. Aballéa, 1983, p.22

note167. supplément à la revue *HLM* n°244/1975.

note168. *J.O.* du 04 janvier 1977, p.68-71

note169. CES, op. cit. , p. 86

note170. Lefebvre B., Mouillart M., Occhipinti S., op. cit., p.84

note171. Le surpeuplement modéré est moins significatif car il comptabilise tous les logements d'une pièce (studios) occupé par une personne seule. L'augmentation des ménages isolés dans les années 1990 atténue la portée de cet indicateur qui présente une certaine pertinence en dehors de ce cas précis.

note172. Logements très inconfortables : n'ayant pas à la fois eau, W.-C. et installation sanitaire011 Logements inconfortables : n'ayant pas un de ces trois éléments de confort ou le chauffage central011 Ménages en

surpeuplement accentué : où il manque au moins deux pièces par rapport au nombre normatif de pièces
Ménages mal logés : occupant un logement très inconfortable et/ou un logement en surpeuplement accentué

note173. G. Oheix, 1981

note174. J. Bonnet, 1972

note175. cf. J. Lojkine, op. cit., annexe 5.1, pp.245-247.

note176. X. Godinot, 'La pauvreté : une réalité statistique', *Points d'appui pour l'économie Rhône-Alpes*, n°35- octobre 1985, pp.31-36.

note177. S. Chabrier, '17% des familles ont moins que le SMIC', *Points d'appui pour l'économie Rhône-Alpes*, op. cit., pp.24-25

note178. C. Specklin, 'La paupérisation s'aggrave', *Points d'appui pour l'économie Rhône-Alpes* n°41, décembre 1986, pp.26-29

note179. X. Godinot, C. Specklin, MD. Trolle, 1987

note180. J. Wrésinski, 1987, p.6

note181. O. Martinon, 'Pauvreté et logement', *Points d'appui pour l'économie Rhône-Alpes* n°41, pp.30-31

note182. et d'autant plus que celle-ci est souvent apparue comme la juxtaposition d'actions sectorielles portant sur les divers aspects : logement, emploi, insertion, allocations de ressources, ...

note183. M-P. Husson, 1988

note184. CECIM, 1971

note185. B. Légié, 1991, p.47

note186. AGURCO, 1988

note187. Les données utilisées dans cette analyse ainsi que les tableaux issus des fichiers de la demande sont tirés de CREPAH-Lyon, 1984

note188. COURLY-Ministère de l'urbanisme et du logement, décembre 1982, 53p.

note189. O. Brachet, 'Il y a onze ans la commission permanente d'habitat social', *Les cahiers du CR-DSU* n°2 mars 1994, pp.31-35

note190. Ville de Lyon-Agence d'urbanisme, 1989

note191. Par une résolution adoptée par la Fédération nationale des PACT en 1975, le sigle signifie depuis lors 'Protection, Amélioration, Conservation et Transformation' et non plus 'Propagande et Action Contre le Taudis'.

note192. Contrat cadre Etat-COURLY-communes-organismes HLM-DASS.

note193. C. Monjon, B. Voisin, 'Familles nombreuses, Lyon prend l'initiative', *Urbanisme* n°216, 1986, pp.66-68

note194. Pour une analyse approfondie du bilan de cette opération, voir O. Brachet, A. Mayere, 1983

note195. CREPAH-Lyon, 1984, op. cit.

note196. CREPA Habitat, 1986

note197. B. Légié, 1991

note198. *Lyon-Matin*, 07/11/1987

note199. D. Ailloud, J-M. Labrosse, 'L'accessibilité au logement de la population étrangère dans l'agglomération lyonnaise', *Hérodote* n°43/4ème trimestre 1986, pp.140-152

note200. D'après D. Ailloud, J-M. Labrosse, article cité.

note201. A. Fourest, 1988

note202. M-P. Husson, 1987

note203. GRAPE, 1991

note204. cf. A. Fourest, op. cit.

note205. au 1er janvier 1981, 2543 logements HLM, soit 3% du parc HLM, sont vacants depuis plus de 3 mois uniquement pour cause d'absence de candidats, alors que les besoins en la matière sont importants. Ces 3% sont d'autant plus considérables qu'ils ne tiennent compte ni des logements en vacance temporaire ni ceux en attente ou en cours de réhabilitation et que en face, la demande recensée dans un seul de la vingtaine d'organismes HLM de l'agglomération, en l'occurrence l'Office HLM de Lyon, est de l'ordre de 3 000 demandes.

note206. Etude 'Emménagés récents', CREPAH, 1982, citée in CREPAH-Lyon, 1984, op. cit.

note207. A. Fourest, op. cit., 1988

note208. L'évolution générale de cette période est bien retracée dans Bachman C., Leguennec N., 1996

note209. comme le suggère le sous-titre de Ballain R., Benguigui F., 1995, Loger les personnes défavorisées. Une **politique publique** sous le regard des chercheurs

note210. O. Le Goff, 1994

note211. G. Groux, C. Lévy, 1993 ; p.141

note212. cf. J-P. Flamand, 1989

note213. G. Groux, C. Lévy, 1993

note214. Voir M. Verret, 1995

note215. cf. P. Grémion, 1976

note216. M. Lallaoui, 1993, p.70

note217. Louis Joseph Lebreton, dominicain, fonde en 1941 la revue *Economie et Humanisme* qui met en avant une conception de l'économie solidaire et au service de l'homme, dans la mouvance du catholicisme social. II

est par ailleurs l'auteur d'une série de manuels d'enquêtes qui reprennent ces éléments de typologie, cf. L-J. Lebret, (et alii), 1958

note218. cf. J. Ion, 1990

note219. cf. Le foyer NDSA, des faits et des documents qui accusent

note220. Labbens J., 1978, (Labbens a été -était alors- militant de ATD-Quart Monde).

note221. La réflexion sur l'évolution de l'action sociale est inspirée de Bertaux R., 1996.

note222. Cf. M. Xibberas, 1993 ; S. Paugam, 1996 ...

note223. voir les observations de M. Vanier sur l'analyse de l'action économique publique : 'Tout prête à faire, à propos de l'action économique publique et FPTI [le financement public territorialisé de l'industrie ; n.d.a.], des récits et des discours, mais pas des analyses problématisées. Au mieux, on avance l'éventualité de douter du mythe...', M. Vanier, 1997, tome 1, p.120.

note224. On peut se fonder sur la classification du CERAU qui, même si elle date du début des années 70, n'en est pas moins représentative des formes antérieures dont on verra que la perdurance est une des caractéristiques majeures ; CERAU, 1975.

note225. Braudel F., Labrousse E. (sous la direction de), 1982, tome IV, IIIème volume, p. 1539.

note226. C. Pétonnet, 1985, 330p.

note227. INSEE, RGP 1946

note228. B. Vayssière, 1988, p.67

note229. B. Vayssière, op. cit., p.7

note230. un terme générique qui dénote bien de la difficulté de référer une situation d'exclusion à un événement circonscrit.

note231. dans son acception foucauldienne ; cf. Foucault M., 1975

note232. Pour une critique de la genèse et de l'application de ces normes, voir J. Dreyfus, 1990

note233. cf. ATD-Quart Monde avec ses cités de promotion familiale et le système de passage dans des 'igloos' marquant les différentes étapes de la promotion vers un habitat 'normal'.

note234. J-M. Delarue, 1991

note235. M. Lallaoui, 1993, p.104

note236. R. Lenoir, 1974

note237. R. Quilliot, 1990, p. 137

note238. cf. Y. Grafmeyer, op. cit.

note239. On fait l'hypothèse, avec J. Brun, qu'il existe toujours des stratégies fussent-elles minimales, cf. C. Rhein, J. Brun, 1994

- note240. R. Ballain et alii, 1990, p.20
- note241. R. Ballain et alii, 1990, p.30
- note242. C. Grémion, 1990
- note243. C. Grémion, 1990, p.23
- note244. titre tiré de l'article cité.
- note245. A. Fourest, 1990
- note246. A. Fourest, 1990, p.21
- note247. Y. Grafmeyer, 1995, 582p.
- note248. Y. Grafmeyer, 1997
- note249. Y. Grafmeyer, idem
- note250. E. Goffman, 1968
- note251. M. Vervaecke, 1987
- note252. M. Rouge, J. Saglio, 1989.
- note253. Y. Grafmeyer, I. Joseph, 1987
- note254. S. Paugam (ss. dir.), 1996
- note255. S. Paugam, 1995.
- note256. C. Rhein, J. Brun, 1994, p.161
- note257. Y. Grafmeyer, 1991.
- note258. M. Pinçon, M. Pinçon-Charlot, 1991.
- note259. La maîtrise des procédures d'attribution est une bonne illustration des possibilités d'intervention que permet ce type de produit.
- note260. Voir C. Chaline, 1980
- note261. Y. Grafmeyer, 1996
- note262. cf. *Urbanisme* hors-série n°1, 1993
- note263. cf. B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991
- note264. C. Jacquier, 1990
- note265. C. de Lauwe puis Chamboredon et Lemaire.
- note266. pour une approche localisée de ce type de micro-mutations, cf. les travaux sur le quartier St-Georges à Lyon de J-Y. Authier, 1993.

- note267. Cf. C. Bonvalet (dir.), 1994.
- note268. Cf. F. Auriac, R. Brunet, (ouvrage coordonné par), 1986.
- note269. cf. le 'filtering down process' notamment observé par des chercheurs de l'Ecole de Chicago.
- note270. C. Forêt, in J-L. Gourdon, E. Perrin, A. Tarrus, (ss. dir.), 1995, p. 508
- note271. J. Hugot , D. Lepeltier, 1982, p.343
- note272. Rapport des commissions du 6ème Plan 1971-1975, Paris, La Documentation Française, 1971, rapport 'Long terme', p.125
- note273. cf. Y. Crozet, 'Les Minguettes ou l'analyse de la rationalité des choix en matière d'urbanisme', *Sociologie du travail* n°3-87, pp.267-288
- note274. Depuis juillet 1994, le PLATS (prêt locatif aidé très social) s'est substitué aux financements antérieurs (PLA d'insertion et PLA adapté)
- note275. cet aspect constituait un des fondements de la réforme de 1977.
- note276. F. Aballéa, in *Recherche sociale*, Avril-Juin 1990
- note277. R. Lenoir, 1974
- note278. R. Ballain, F. Benguigui, (ss. la dir.), 1995, p.26
- note279. Les aides au logement sont en effet accordées, en plus des conditions de ressources, en fonction de critères tenant à la qualité du logement en question, notamment les normes minimales d'habitabilité, les clauses d'insalubrité et de surpeuplement. Si l'esprit est de ne pas cautionner les logements insalubres, il en résulte une discrimination encore plus pernicieuse qui aboutit à priver de tout recours ceux qui n'ont pas d'autre solution.
- note280. Froger J., 'Le droit au logement et le mouvement associatif', *Les Cahiers de l'ANAH*, n°72, Mars 1995, pp.9-10
- note281. Ballain R., Benguigui F.,(ss. la dir.), op.cit., p.29
- note282. Article premier de la loi Besson.
- note283. Voir le texte de la convention en annexe
- note284. Voir la typologie des demandeurs prioritaires inscrits au fichier préfecture en annexe
- note285. voir le schéma de fonctionnement du FSL en annexe
- note286. Cet aspect de la question sera abordé dans le chapitre VI.
- note287. cf. la partie diagnostic du Programme local de l'habitat
- note288. il s'agit de la production cumulée 1990-1994
- note289. cf. B. Légié, op.cit., p. 61
- note290. les données du parc HLM sont au 1er Janvier 1994

note291. devenu depuis quelque temps OPAC du Grand Lyon ; la désignation OPCHLM est conservée ici pour ne pas confondre avec l'OPAC du Rhône.

note292. de 4 collecteurs: CIL, OFLYL, GAC et ARLS.

note293. On peut aussi questionner la consistance même d'une telle distinction : le soutien direct et indirect apporté au secteur privé (dont une allusion est contenue dans la formule 'quand le bâtiment va, tout va') est-il de nature fondamentalement différente des aides au secteur public. Il semble que la distinction est plus de droit notamment dans les implications juridiques et les obligations que le législateur impose ou non à tel ou tel type d'engagement public.

note294. 'Logement de qualité à coût maîtrisé', cette consultation, lancée par le PCA de juillet à novembre 1996, avait pour objectif d'obtenir, progressivement, dans le parc social neuf (en PLA ou PLATS) un ensemble loyer + charges inférieur de 15 à 20% à la moyenne habituelle.

note295. cf. M. Foucault, 1975

note296. Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque de Grenoble 2-3 février 1993, CERAT

note297. cf. J-P. Gaudin, 1989

note298. Urbanis, 1996.

note299. Caisse interprofessionnelle du logement

note300. Office lyonnais du logement

note301. Crédit immobilier de Lyon

note302. Société lyonnaise de crédit immobilier

note303. Société immobilière de l'agglomération lyonnaise à ne pas confondre avec le SIAL (service interadministratif du logement mis en place par le Département dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi Besson)

note304. Agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construction

note305. Commission paritaire du logement, organisme représentatif des partenaires sociaux gérant la PEEC, qui a quelquefois été amenée à refuser le financement d'opérations situées en 'zone rurale' où l'absence d'entreprises ne pouvait justifier l'engagement des fonds des collecteurs.

note306. Voir explicitation des dispositifs (1%, 9%, 1/9ème ...) en annexe.

note307. cf. C. Bourgeois, 1995.

note308. Provision pour grosses réparations

note309. dans le même ordre d'idée, on peut penser aux récents appels à propositions du PCA sur 'le logement des sans-abri' ou 'les nouveaux statuts d'occupation'.

note310. cf. Lion R., Propositions pour l'habitat. Livre blanc de l'UNFOHLM, supplément au n°44 de la revue HLM, 1975

note311. cf. F. Aballéa, 'Territoire, démocratie et action administrative', in Recherche sociale n°139

note312. Ballain R., Jacquier C., 1987

note313. Cf. M. Oberti, 1995

note314. R. Ballain, C. Jacquier, 1987

note315. B. Vayssière et D. Voldman ont déjà traité ces questions, le premier sur les choix architecturaux et la seconde sur les partis urbanistiques de la reconstruction. La question des choix conceptuels spécifiques du logement adapté aux plus 'faibles' selon l'expression de G. Malignac reste, à notre connaissance, à analyser de manière systématique et historique.

note316. Le tableau croisant Secteur (7 modalités) et Type de bâti (5 modalités) donne un khi-deux=526, très supérieur à celui observé sur la table (khi-deux=43 au seuil de 1%). Cela signifie qu'on peut affirmer avec seulement 1% de chance de se tromper qu'il y a dans la répartition de la production un lien entre Secteur et Type de bâti. La décomposition de ce khi-deux global entre les différentes cases du tableau (khi-deux partiels) permet de voir quels sont les couples qui participent le plus à cette liaison. C'est cette analyse du khi-deux qui est appliquée à tous les autres tableaux dont seuls les plus significatifs (donc les plus intéressants) sont retenus et interprétés.

note317. Il s'agit bien d'une caractérisation par rapport à la production de logements PLA-TS acquisition-amélioration

note318. se référer à la note de présentation du même paragraphe en PLA-TS A.A

note319. se référer à la note de présentation du même paragraphe en PLA-TS A.A