

Diversifier les réponses locales en logements sociaux



Michel TEULE / CERFISE

Avril 2000

RESUME

Dans les conditions actuelles de production du logement aidé, les approches expérimentales LQCM atteignent souvent le plus petit étiage possible de la relation entre coûts et qualité. Pour continuer à assumer leur mission sociale, les organismes HLM ne peuvent donc faire l'économie d'évolutions dans leurs stratégies patrimoniales, leurs fonctionnements internes et leurs partenariats locaux.

Afin de ne pas réaliser aujourd'hui les ensembles en difficulté de demain, les décisions prises en matière de logement social doivent s'appuyer sur des analyse du marché en terme de flux plutôt que de stock, et intégrer le devenir des offres locatives dans celui de leur environnement urbain et social. Il s'agit d'évaluer les potentielles valorisations ou dévalorisations des sites et quartiers, et de porter une attention particulière au type des logements, à la taille des groupes et à leur insertion locale.

De telles projections stratégiques demandent une plus grande proximité entre les services de production et ceux de gestion des organismes HLM. Elles imposent aussi la participation des collectivités locales et le renforcement des partenariats dans le cadre de politiques de l'habitat. Celles-ci ne devraient plus aborder le rapport entre logement privé et logement public en terme de concurrence, mais en considérant qu'ils constituent deux segments indispensables de l'offre, dans une projection sur le long terme de l'avenir de la ville et de la dynamisation de la production d'habitat à bon marché.

SOMMAIRE

Introduction	4
Un contexte économique et social " déprimé "	5
Le secteur HLM en crise d'identité.....	5
L'essor du secteur privé à occupation sociale	7
La nécessité d'un engagement politique local	7
La démarche « Trait d'union »	8
Les évolutions du marché des logements publics	8
La saisie des demandes et les stratégies d'offre	8
Une analyse insuffisante du marché malgré des demandes très diversifiées.....	10
Les effet positifs des projets LQCM sur les acteurs.....	10
La démarche « Qualitel Eco » dans la Drôme	13
Des contextes institutionnels et politiques qui influent sur la démarche de projet.....	13
L'office municipal du Pays de Romans	14
L'office municipal de Valence.....	14
Choisir les bonnes implantations	14
L'importance des marchés privés et publics	15
La connaissance de la demande et le système local de décision	17
De la construction à la gestion.....	17
Conclusion	19
La nécessité d'élargir l'angle d'analyse	19
Un espace interstitiel pour un nouveau type de demande.....	19
Moderniser pour ne plus exclure.....	21
LQCM, un produit polymorphe	22
Un produit « attrape tout »	22
Un produit ciblé	22
L'expression fragile mais nécessaire d'une volonté de réforme.....	23
LQCM, un outil d'insertion sociale et de rénovation urbaine	23
De la gestion des stocks à celle des flux	24
Mots-clefs	26
Opérations	27

Introduction

La mise en œuvre du programme « Logement à qualité et coûts maîtrisés » (LQCM) a fait apparaître un fort investissement des équipes sur les réponses techniques et les processus de projection et de réalisation. L'objectif affiché d'une baisse de « 15 à 20% sur l'ensemble (loyer + charges) sans baisse de la qualité » justifie ces orientations. Mais, au-delà des réponses techniques et organisationnelles apportées, l'observation des réalisations souligne l'importance de la prise en compte des situations locales, afin de dépasser le constat de l'inadaptation grandissante du secteur public du logement face aux nécessités nouvelles de régulation des marchés du logement. Le programme LQCM est ainsi venu à propos pour certains maîtres d'ouvrage qui l'ont inscrit dans la continuité de réflexions et d'actions qu'ils menaient pour « construire autrement », c'est-à-dire en vue de continuer à pouvoir produire du logement aidé abordable pour des ménages ayant peu de revenus.

L'enjeu de la recherche d'innovations promue par le programme LQCM va dans le sens de la recherche de réponses pertinentes au développement d'une clientèle plus diversifiée et ayant des difficultés à trouver des offres adaptées à ses ressources et à ses modes d'habiter. Il n'y a là, somme toute, que l'expression de la nécessité d'un effet régulateur de l'action de l'Etat vis-à-vis des dysfonctionnements des marchés du logement, et la confirmation que le secteur aidé de la construction est un instrument de cette politique.

L'appel à propositions LQCM préconisait la recherche d'approches économes et performantes dans les actes de construction, de maintenance et de gestion des logements, et s'est inscrit dans la lignée de réflexions qui visent à faciliter le développement de l'offre en logements en direction du plus grand nombre de ménages. Il n'a pas pour autant tenté de favoriser l'apparition d'un habitat « au rabais » mais, plus simplement, de logements « ordinaires », capables de répondre aux évolutions des habitudes de l'habiter, mais aussi – et c'est dorénavant une contrainte forte – à celles des marchés locaux et des projections qui peuvent en être faites.

Ce dernier point est un des défis principaux auxquels sont confrontés les organismes producteurs du logement social. En effet, depuis les années 80, sous l'impulsion de la décentralisation et des politiques contractuelles, les pouvoirs politiques locaux ont acquis un rôle prédominant en matière d'application des politiques de l'habitat, notamment par les choix des programmes de construction à réaliser et de leurs implantations. Ce rôle peut aller jusqu'au refus du permis de construire par des équipes municipales ne désirant pas ou plus permettre le développement du logement social sur le territoire de leur commune. A l'inverse, certaines municipalités, souvent situées dans la périphérie des grandes villes ou en milieu rural, soucieuses de développer une offre locative, favorisent l'implantation de ces programmes. On assiste ainsi à une différenciation spatiale des fonctionnements du marché du logement. Celui-ci induit des dysfonctionnements et des manques, qui ne peuvent être compris que dans le cadre d'une situation locale et de son analyse.

Dès lors, la perspective à partir de laquelle les opérations LQCM sont observées est celle de la stratégie patrimoniale des organismes : ces choix orientent la production neuve, la requalification de l'existant et les pratiques de gestion avec, en arrière plan, une interrogation sur l'existence ou non de démarches prospectives quant au devenir des marchés locaux du logement et des territoires urbains. Notre approche se décompose en trois ordres de questions :

- Comment les demandes sont-elles saisies et analysées ? A quelles demandes les offres produites sont-elles censées répondre ?
- A quelles orientations stratégiques correspondent les choix d'offres proposées, tant en termes de produits, de localisations que de négociations locales ?
- Que révèlent ces choix sur la vision que les organismes ont, aujourd'hui, de leur mission ? De quelle manière projettent-ils leur devenir ?

Si les réponses apportées à ces interrogations ne peuvent venir que des observations de terrain, elles n'en doivent pas moins être comprises par rapport aux évolutions récentes du marché du logement et de la place que le secteur public y tient. Deux éléments forts de ces évolutions sont le ralentissement de la construction de logements PLA tout au long des années 90 et, dès la fin des années 80, les difficultés d'accès au parc social public pour un nombre croissant de ménages qui ne sont pas uniquement « les plus démunis ».

Un contexte économique et social " déprimé "

Les schémas sociaux dominants de la période précédente laissaient supposer une ascension sociale et une accession à la propriété possibles à tous. Le statut de locataire HLM devait alors n'être qu'un passage au sein d'un parcours vers la « distinction » sociale et résidentielle. L'inertie de cette représentation a marqué les réflexions sur la mobilité des ménages jusqu'à une période récente. A tel point que dans la synthèse des résultats d'un appel à recherches sur l'habitat, lancé en 1985 par la Caisse d'allocations familiales¹, rédigée en 1992, on peut lire : « L'envers négatif de l'accession, ce qui en est tout à la fois le repoussoir et le signe rédhibitoire de son échec, c'est le logement HLM. Le statut du locataire HLM aujourd'hui semble ne prendre consistance qu'au travers de ceux qui le fuient ou qui, marqués du sceau de l'échec, y retournent. » Depuis, et malgré la persistance de cette image négative, liée aussi à la figure des grands ensembles, la clientèle potentielle des organismes producteurs et gestionnaires du parc de logements publics s'élargit en nombre et en catégories.

Un indicateur du phénomène de la carence de l'offre en logements sociaux publics pourrait être le nombre de situations locales où le volume des dossiers non-aboutis de demandes d'accès au parc HLM reste élevé. Cette évolution est due, bien sûr, à la pression de facteurs économiques – baisse du pouvoir d'achat, augmentation de la précarité de l'emploi –, sociaux – évolution et instabilité de la forme des ménages, augmentation de leur nombre – et politiques – incitations renforcées à la prise en compte de publics spécifiques. Dans le même temps, les difficultés d'accès à un logement public se sont aggravées : l'offre se réduit sous les effets conjugués du ralentissement de la construction neuve, de la baisse de mobilité au sein du parc public et de celle du volume des sorties vers le marché résidentiel privé ou l'accession sociale.

Le ralentissement de la construction neuve, entamé dès la mise en œuvre de la réforme de 1977, s'est ainsi aggravé depuis le début des années 90. Du point de vue de nombreux opérateurs, ce ralentissement a eu pour cause, d'une part, la difficulté d'équilibrer les opérations PLA face à l'augmentation d'ensemble des coûts et, d'autre part, la nécessité d'investir dans la réhabilitation/rénovation du parc existant. Cela soulignerait l'inadaptation croissante des modes de financement de la production de logements bon marché. La généralisation de la sous-consommation de ces financements depuis plusieurs années témoigne des difficultés d'équilibre pour les opérations de constructions neuves, qui imposent des loyers de sortie trop élevés en regard de la capacité des ménages visés. Face à ce contexte économique, certains organismes privilégient les segments de clientèle les plus solvables (logement intermédiaires), voire délaissent l'investissement dans le neuf au profit d'un recentrage sur la gestion du parc existant, notamment en se cantonnant dans la mobilisation des aides à la réhabilitation.

Quant aux difficultés d'accès de certains ménages qui ont souvent été associées à la stagnation du parcours résidentiel d'autres catégories de locataires du parc public, les pouvoirs publics ont imaginé, pour un temps, que leur résolution pourrait provenir du découpage des aides de l'Etat en autant de publics cibles : sont ainsi apparus, avec des modes de financements spécifiques, le « logement des jeunes », le « logement des personnes âgées » ou celui des « handicapés », mais aussi des outils tels que les baux glissants ou l'« allocation de logement temporaire » (ALT) qui, au-delà des simples actions d'accompagnement social, ont officialisé l'intervention de nouveaux acteurs intermédiaires entre bailleurs et locataires pour favoriser l'accès au logement des ménages les plus en difficulté. Destinés à favoriser la mobilité des ménages tout en créant des strates de logements réservés à des catégories particulières, ces outils ne parviennent cependant pas à résoudre les manques d'offre, et cela d'autant moins qu'ils ne sont pas toujours bien appropriés par les opérateurs et décideurs locaux. A la fin des années 90, le constat est général : les remèdes n'ont pas apporté les améliorations souhaitées pour le parc HLM ; plutôt que d'améliorer la mobilité, ils ont souvent renforcé le blocage de parcours résidentiels en son sein.

Le secteur HLM en crise d'identité

Tout cela souligne le constat d'une crise, voire de l'obsolescence du modèle résidentiel classique, malmené par les restructurations économiques et l'effondrement du marché du travail : cette crise se

¹ Voir « Le sens des trajectoires », *Espace et Famille*, n°23/24, CAF, 1992 : ce numéro de la revue présente le bilan de l'appel à propositions de recherche : « Logement, habitat et conditions de vie des familles ».

manifeste, en particulier, par les difficultés que rencontrent les politiques publiques de l'habitat à prendre en compte, en tant que composante particulière du marché du logement, les situations d'individus et de groupes repoussés *de facto* aux marges du marché. On y retrouve principalement :

des personnes exclues du marché du travail – soit qu'elles ne s'y soient jamais inscrites (jeunes, femmes), soit qu'elles en aient été éjectées (chômeurs) ;

- des personnes étrangères et certaines françaises de naissance ou par acquisition de la nationalité, mais quasiment toujours assimilées à la catégorie « population immigrée », illégitimes à prétendre à des carrières résidentielles classiques, et ce souvent à double titre : leur supposée incompétence sociale à assumer les normes comportementales dominantes, et leur situation économique, de plus en plus fréquemment précaire ; pour les « vrais » étrangers peut s'ajouter la question des statuts administratifs vis-à-vis de la réglementation des séjours, très complexes à régulariser depuis les lois de 1993, ce qui constitue une embûche supplémentaire au droit à se loger (parents étrangers d'enfants français, regroupements familiaux, etc.) ;
- des personnes, généralement sans ressources stables ou reconnues, qui sont porteuses d'une demande atypique par rapport au logement classique ; pour elles, si l'habitat est un bien de première nécessité, il ne cadre pas nécessairement pour autant avec les canons en vigueur (campements, squats, hébergements temporaires...), et elles ne prétendent pas toujours en jouir en leur nom propre.

Par ailleurs, les situations particulières que connaissent ces groupes sont à subordonner à la conformité des schémas sociaux en vigueur :

- Le schéma économique et les principes qui le fondent dans le domaine du logement : de rentabilité pour les investisseurs, d'équilibre financier pour les gestionnaires. Les investisseurs ne produisent guère d'offres à la portée des ménages pauvres ou à faibles ressources, malgré les systèmes de compensation ou de redistribution sociales existants ; ces investisseurs s'appuient sur la position des gestionnaires qui contestent l'efficacité des systèmes d'aides mis en place et arguent de leur insuffisance et/ou de la nécessité de rétablir l'image de leur parc, pour opérer, autant que faire se peut, une sélection de leur clientèle.
- Le schéma « culturo-anthropologique », qui sert de cadre à un argumentaire rationalisé, en quelque sorte, par le regard porté sur les productions de logements des Trente Glorieuses et sur les dysfonctionnements qui les affectent (principalement analysés en terme de cohabitations ethniques problématiques et de concentrations de populations à handicaps culturels et sociaux) ; l'accent est généralement mis sur les caractères constitutifs de ces groupes, leur « essence » étant le principal obstacle vouant à l'échec les tentatives de corrections des politiques d'habitat mises en œuvre dans la période précédente.
- Le schéma de la solidarité : au-delà de l'utilisation politique de cette valeur institutionnellement érigée en bannière de l'action publique et citoyenne par les gouvernements qui se sont succédés depuis 1981, le recours à la solidarité répond aussi à une approche plus pragmatique de la réalité sociale en France. Entre restructuration économique et montée de l'insécurité (vecteur principal de l'ostracisme ambiant), l'idéologie de l'égalité a produit des mesures de compensation immédiatement applicables² ou est à l'origine de lois-cadres (loi Besson, loi d'orientation pour la ville, dite Lov) proclamant le droit à un logement et à la ville pour tous. Mais leur application est restée aléatoire, puisque dépendante de l'adhésion qu'elles suscitent : elles permettent aux différents groupes d'acteurs potentiellement concernés de développer des stratégies d'évitement. Tout en reliant les politiques du logement aux politiques sociales et à celles de l'aménagement et du développement urbain, sans doute est-ce à partir de ce constat que les nouvelles orientations contenues dans la loi contre les exclusions et le projet de loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU) tentent de dresser un cadre plus contraignant pour les collectivités locales dans la mise en œuvre de la solidarité, et replacent le mouvement HLM au cœur de cette démarche en terme de production de logements pour les ménages modestes et pauvres.

² On pense au RMI, au bouclage des aides au logement, à l'accompagnement social, mais aussi à l'octroi d'aides financières à la personne accrues, par exemple, avec l'instauration du FSL...

L'essor du secteur privé à occupation sociale

Il ne faut pas pour autant minimiser le fait que le parc privé constitue de plus en plus souvent une alternative pour les ménages en marge du système, notamment lorsqu'ils ne présentent pas toutes les garanties demandées pour accéder à une location dans le parc public ou dans le secteur résidentiel valorisé. Un phénomène nouveau est ainsi apparu dans les jeux de l'offre et de la demande de logements : celui de situations concurrentielles entre le secteur aidé et le secteur libre, le neuf et l'occasion, la location et la propriété. Si ces phénomènes jouent de manières différentes selon les contextes locaux, ils imposent de reconnaître que logement à occupation sociale ne peut plus être confondu avec le seul parc public. Dans les zones de marché déprimé ou simplement détendu, l'occupation sociale du parc privé se développe, aussi bien à travers la location que la propriété : l'achat d'un logement dévalorisé, bien que généralement dégradé, apparaît à des ménages modestes, dans une perspective financière à court terme, plus avantageux que le maintien d'une relation locative qui, dans le parc public, s'accompagne souvent d'un niveau élevé de charges. Dans certains contextes, la montée de l'occupation sociale du parc privé est d'abord due à la faiblesse de la mobilité dans le parc public qui, en l'absence d'offres nouvelles suffisantes, contribue à limiter le volume de l'offre disponible et à réorienter la demande vers d'autres segments de marché ; dans d'autres situations, ce serait plutôt l'obsolescence du stock disponible qui rendrait plus attractif le logement privé. Celui-ci, en effet, offre des logements qui n'imposent pas toujours aux ménages un taux d'effort plus lourd que pour un logement social ; en outre, cet habitat privé bénéficie souvent de localisations dotées de qualités dont sont dépourvus les grands groupes HLM construits dans les années 60 et 70 : insertion urbaine, proximité des services, diversité sociale du peuplement.

La nécessité d'un engagement politique local

Dans ce cadre général restitué de façon succincte, il apparaît, comme en témoigne l'appel à propositions LQCM, que les produits à imaginer et les modes de faire, aussi bien en termes de gestion que de production, doivent subir des évolutions. Les logements doivent certes permettre une baisse des coûts, mais aussi être capables de s'adapter aux réalités des marchés locaux. La production de logements à moindre coût mais sans baisse de qualité répond donc à un enjeu qui, en amont de la recherche d'optimisations économiques et techniques, vise à produire des réponses susceptibles de s'inscrire dans un système d'offres capable de s'approcher au plus près de la diversité et de la qualité des demandes insatisfaites constatées. Cela ne va pas sans interrogation quant aux segments des ménages auxquels les organismes choisissent de s'adresser par le développement d'offres nouvelles ; on peut aussi se demander si celles-ci correspondent effectivement à des demandes insatisfaites et donc sont capables de participer à la régulation des marchés locaux.

Quelques organismes semblaient avoir engagé une réflexion dans cette voie avant le programme LQCM ; il ne s'agit donc pas d'une révolution de leur fonctionnement, que certains peuvent appeler de leur vœux, mais plutôt d'une « réforme discrète » qui ne peut s'accomplir que si elle rencontre des volontés politiques locales. Elle prend des formes et des rythmes particuliers en fonction des situations et des jeux d'acteurs, mais aussi du statut de chaque organisme, selon qu'il est un outil de la politique publique locale (office municipal ou départemental) ou qu'il bénéficie d'une plus grande autonomie de décision (société anonyme).

Les démarches « Trait d'union » et « Qualitel Eco » illustrent ces phénomènes ; les enjeux propres aux opérations LQCM peuvent leur servir de révélateurs.

La démarche « Trait d'union »

Les évolutions du marché des logements publics

Les départements de la Saône-et-Loire et de l'Ain, où sont réalisées les opérations Trait d'union, sont à dominante rurale ; leurs centres urbains sont situés dans des villes moyennes. Le marché du logement y est généralement détendu, sauf dans la proche périphérie lyonnaise. Dans le courant des années 80, la production neuve de logements aidés s'est éloignée peu à peu des centres urbains, ce qui correspond sans doute moins à un glissement de la demande des ménages qu'à l'évolution de celle des élus locaux, et aux difficultés rencontrées pour réaliser des opérations en milieu urbain. Constatant la concentration de grands ensembles sociaux dans leur commune, et confrontés à leur nécessaire réhabilitation, les maires des grandes villes ne sont plus très enclins à solliciter la réalisation de nouveaux ensembles locatifs sociaux qui restent marqués par la figure du grand ensemble et du « quartier défavorisé ». Sans participation des municipalités, les opérateurs sociaux ne peuvent donc plus concurrencer la promotion privée. Face à ce vide, la demande des élus des petites communes périphériques ou rurales n'a que plus de facilités à être retenue ; la production de logement PLA tend vers le locatif en individuel ou en petit collectif, sur des sites peu valorisés, par des opérateurs privés.

De fait, dans les communes rurales ou les petites communes semi-urbaines, les logements publics – normalement assurés d'une gestion pérenne – présentent une offre de qualité face à un marché privé de la location qui souvent se confond avec des logements inconfortables et ne bénéficiant pas d'une localisation concurrentielle avec les précédents. Tout ce passe donc comme si la production locative neuve s'organisait dans un partage du territoire entre un secteur privé urbain et un secteur public rural, les opérateurs privés n'intervenant dans les secteurs péri-urbain et rural que pour la réalisation de biens destinés à la vente ; l'Opac de Saône-et-Loire n'intervient en ville que dans le cadre de la gestion et de la réhabilitation de son parc ancien et la Semcoda que pour réaliser des opérations de promotion destinées à des ménages ayant des revenus intermédiaires.

Parmi les opérations LQCM, il y a toutefois une exception notable à cette « règle » : celle de la construction de 10 logements à Montceau-les-Mines et de 10 autres au Creusot. Mais cette irrégularité ne concerne que la localisation urbaine car, dans les deux cas, il s'agit bien de projets de petite taille bâtis sur des terrains non-valorisés par la promotion privée. En revanche, cette relative exception (sur laquelle nous reviendrons plus loin) révèle un des rôles que peuvent tenir les opérations menées par les logeurs sociaux lorsqu'elles s'accompagnent d'un effort d'insertion dans les sites : celui de la promotion d'un aménagement de qualité, c'est-à-dire respectueux de l'environnement paysager et participant au renforcement de dynamiques sociales locales.

La saisie des demandes et les stratégies d'offre

Les logements des opérations LQCM sont destinés à une clientèle aux revenus moyens à bas, qui est assurée de bénéficier des aides au logement. Ces opérations, aussi bien pour l'Opac de la Saône-et-Loire que pour la Semcoda dans l'Ain, témoignent d'une volonté de baisse du taux d'effort des ménages³ tout en maintenant une réelle qualité du bâti et d'insertion dans les sites. On notera toutefois que si la démarche Trait d'union conduit à mettre sur le marché des produits assez semblables entre les deux organismes, elle répond concrètement à deux positionnements différents : pour l'Opac, il s'agit de continuer à produire du logement pour des ménages aux revenus moyens à modestes, alors que pour la Semcoda, plutôt spécialisée dans le parc intermédiaire, les opérations LQCM sont une opportunité d'ouvrir un nouveau segment de marché en élargissant sa gamme d'offres vers des ménages peu pris en compte traditionnellement par cet organisme, « tout en ne dépareillant pas la qualité d'ensemble ».

A partir de produits très proches – les programmes ont été conçus dans une démarche de partenariat et d'échange entre les deux organismes –, apparaissent donc deux positions apparemment différentes vis-

³ La baisse du montant (loyer + charges), par rapport aux opérations de références, est : pour les trois opérations réalisées en avril 2000 de l'Opac, respectivement de 14,9%, 16% et 25,7% ; pour les trois opérations de la Semcoda, de 20,4%.

à-vis de la demande. La première semble en continuité avec une pratique traditionnelle, la seconde en rupture, mais à partir du même mode d'accès aux demandes locatives. Celui-ci est médiatisé, sinon filtré, par les élus locaux. La mise sur le marché de logements nouveaux ne correspond pas à une analyse des évolutions des marchés locaux et des manques à satisfaire, mais à une réponse aux demandes des maires. Dans cette similitude d'accès aux besoins de construction d'une commune, les deux partenaires diffèrent pourtant dans leur mode de faire et leur position stratégique.

L'Opac est un outil des collectivités locales, qui s'en remet de manière passive à la demande des élus. Sa marge de manœuvre est faible et se limite en première instance à s'assurer que, dans chaque contexte, les logements demandés seront assurés d'une location pérenne sans trop de rotation. Ensuite, agissant en position de force, puisque sollicité par la commune, l'Opac peut négocier le meilleur niveau de participation de celle-ci (gratuité du foncier, des branchements, de la viabilisation des terrains...). Lié à l'absence de politique foncière, cet avantage relatif, destiné à baisser le coût des opérations, met en retour l'organisme en position de dépendance vis-à-vis des communes pour le choix des terrains. La cession gracieuse du foncier ne privilégie pas les meilleurs emplacements, ce qui peut entraîner un surcoût de travaux (terrains pentus, instables ou inondables), voire conduire à un abandon du projet.

Par ailleurs, la recherche systématique de la gratuité du foncier, qu'elle soit obtenue de fait, pour le franc symbolique ou par le moyen d'un bail emphytéotique, fragilise l'Opac vis-à-vis de la concurrence d'autres organismes qui, tout comme la Semcoda, cherchent à pénétrer son marché privilégié sinon réservé – l'Opac possède 80 % du parc de la Saône-et-Loire. Les risques sont alors, d'une part, de ne décrocher que les « moins bonnes » opérations, jugées trop complexes ou trop peu rentables pour des sociétés qui ont un positionnement plus agressif soutenu par une pratique d'acquisition foncière, d'autre part, de multiplier les petites opérations sur des territoires éclatés, ce qui ne va pas sans surcoûts, tant pour les suivis de chantier que pour la gestion locative et l'entretien.

Dans le cadre des opérations LQCM, ces écueils ont généralement été évités ou contournés, à l'exception de 3 opérations, toutes abandonnées pour des raisons liées à un problème foncier. Ailleurs, le label national de l'opération étant attractif auprès de certains élus, les négociations avec les collectivités locales ont été menées très activement. Les responsables des services directement impliqués – maîtrise d'ouvrage et aménagement ou urbanisme – se sont mobilisés sur le terrain à plusieurs reprises pour obtenir les meilleures conditions, de façon à baisser les coûts le plus possible. Les négociations ainsi menées ont permis la prise en charge par les communes, en plus du foncier, de la viabilisation et de l'exonération des taxes locales d'équipement. Par ailleurs, l'enjeu propre au programme LQCM, la baisse du coût global « loyer + charges », a entraîné un effort supplémentaire dans la recherche de solutions techniques là où « souvent le projet est abandonné ou bien fait l'objet d'une demande de dérogation pour dépassement ». Ces efforts paraissent avoir permis un rapprochement des techniciens des deux services qui, généralement, travaillent de façon plus cloisonnée. Mais les dimensions techniques et financières des opérations semblent avoir dominé seules le projet, auquel la Direction gestion immobilière n'a été que peu associée et, en tout état de cause, pas dans les choix de localisations ni de formes d'offres.

Au sein de la Semcoda, la démarche LQCM a produit le même ordre d'effets internes – collaboration plus soutenue entre services avec, logiquement, une participation plus élargie, en particulier du service foncier. Par contre, les logements proposés sont de nouveaux produits pour cet opérateur. Ils entrent dans une stratégie d'élargissement de leur clientèle : celles de petites communes qui s'ouvrent au logement social, avec une offre locative économique et de qualité. Ainsi la Semcoda peut-elle faire figure de concurrent possible sur les marges des domaines d'intervention réservés à des organismes structurellement et politiquement liés aux collectivités locales. Possédant un patrimoine relativement récent qui ne pose pas de problèmes de gestion ni n'appelle d'importantes réhabilitations, sa stratégie consiste à développer son parc dans une logique de diversification, appuyée sur la constitution d'un portefeuille foncier. Il s'agit alors de prendre position sur des demandes de communes ne connaissant pas de contraintes sociales lourdes, peu ou pas dotées encore de logement sociaux, en construisant sur des terrains susceptibles de se valoriser. Avec une démarche « commerciale » vis-à-vis des communes, et non directement des demandeurs de logements, la Semcoda ne s'en remet pas totalement à la demande des élus pour réaliser ses opérations, mais analyse celle-ci par rapport aux évolutions du marché foncier. Cette liberté lui est offerte par son statut et son fonctionnement, à l'inverse de ce qui se passe pour un organisme qui peut faire figure d'« outil des décideurs locaux » tel que l'Opac 71.

Une analyse insuffisante du marché malgré des demandes très diversifiées

De ce qui précède, on aura compris que la notion de demande, telle qu'elle est entendue, tant par l'Opac que par la Semcoda, recouvre une réalité particulière. Du point de vue des organismes, celle-ci s'analyse comme la demande des collectivités locales qui s'exprime d'abord comme une sollicitation de promotion immobilière. La demande locative, de fait, ne parvient pas directement aux logeurs sociaux : elle passe systématiquement par le filtre des municipalités, sans concertation au sein des bassins d'habitat. Ce phénomène est particulièrement visible dans la communauté urbaine de Le Creusot et de Montceau-les-Mines, au sein de laquelle chaque commune gère ses propres sollicitations d'accès au parc public sans coordination avec ses voisines.

Pour tenter de modifier cet état de fait qui empêche toute visibilité des évolutions sociales de la demande locative au niveau des bassins d'habitat, la DDE, en partenariat avec les organismes producteurs du logement social (au premier chef avec l'Opac), a entrepris la mise en place d'un « observatoire départemental de la demande locative ». S'il s'agit, en fait, de l'élargissement d'une démarche expérimentée au sein de la communauté urbaine Le Creusot - Montceau-les-Mines (CUCM), cet observatoire n'en reste pas moins un simple outil de centralisation des demandes des ménages. Son objectif semble limité à celui de la rationalisation des financements dans une perspective de programmation pluriannuelle destinée à rompre avec le « saupoudrage actuel des PLA ». Il ne s'agit donc que d'un observatoire de la demande exprimée vers le parc social. Aucun moyen ne semble être développé, ni par les services de l'Etat ni par les collectivités locales ou les logeurs, pour mieux apprécier la position du parc public au sein du marché global. La demande locative n'est donc perçue qu'à partir de la demande de logements publics, dans un fonctionnement pour lui-même de ce parc. Les passages et articulations possibles entre le parc privé et le parc public ne sont pas analysés.

Certes, tout peut-être question d'échelle. En Saône-et-Loire, l'Opac est confronté massivement à des besoins de réhabilitation et, sur certains sites comme celui de la CUCM, à une vacance importante ; cela fait passer en second la construction neuve. Dès lors, on s'enferme dans une logique de gestion de stock qui évacue celle des flux. Stock qu'il est nécessaire d'une part de diminuer, par des opérations de démolition/rénovation, d'autre part de rendre « à nouveau attractif pour une clientèle qui l'a déserté ».

Les effets positifs des projets LQCM sur les acteurs

L'exemple de la CUCM est particulièrement significatif. L'occupation sociale du parc privé s'y est développée depuis le début des années 80 grâce à l'importance d'un habitat ouvrier et minier libéré par le départ de leurs ayants droit. Avec des loyers concurrentiels par rapport aux logements publics, ce segment de parc attire une population modeste. Mais il est souvent présenté par certains responsables locaux, notamment au sein de l'Opac 71, comme n'offrant que des logements « au rabais », voire insalubres ou dangereux. Certes, certains le sont, mais un réel effort d'amélioration a déjà été entamé. Or ce discours péjoratif permet de ne pas analyser les fonctions effectives de cette part du marché local vis-à-vis des types de logements et des localisations souhaités par certains segments de la clientèle. Il interdit également de considérer les logements privés bon marché comme une réponse possible à des manques du parc social : logements individuels et/ou qualité d'insertion urbaine.

L'offre privée est ainsi pensée uniquement en tant que marché concurrentiel contribuant à vider le parc social d'une part importante de sa population⁴, et non en tant que segment pouvant intervenir en continuité avec le public dans le cadre de parcours résidentiels librement choisis. Cette appréciation rejoint ce que l'on peut observer dans le cadre des commissions d'attribution, dominées par les élus locaux ; même les demandes de mutations internes y sont rejetées, au motif que « moins on observe de mouvements dans une cité, mieux elle se porte ». On voit ici une volonté de fixer les locataires contre toute échappée vers l'accession privée. Or il semblerait que ce phénomène, au moins pour la période la plus récente, relève pour une grande part du phantasme : les départs du parc public semblent surtout concerner des ménages quittant l'agglomération ou à la recherche d'un logement plus grand, et non des personnes cherchant à accéder à vil prix à des logements privés. Cela a pu se produire au cours des années 80, alors que les Houillères mettaient en vente les logements vacants au fur et à mesure des

4 Sur l'ensemble de la communauté urbaine, la vacance des logements est de l'ordre de 10%. Dans les « cités prioritaires » de l'Opac, cette vacance est de 14%.

départs de leurs ayants droit, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les Houillères – qui ont envisagé de céder leur parc à un organisme spécialisé (dont l'Opac 71) – restent pour le moment propriétaires des nouveaux logements vacants et entreprennent leur réhabilitation, voire leur transformation. De plus, une convention passée avec la municipalité réserve à celles-ci le choix des attributaires.

Chercher à résoudre les problèmes de vacance du parc social en ne raisonnant qu'à partir de la notion de stock et sans réfléchir à des solutions intégrées au fonctionnement d'ensemble du marché local risque d'aggraver à terme la situation actuelle, notamment en ne prenant pas en compte le vieillissement des locataires de l'Opac.

L'opération LQCM de Montceau-les-Mines semble montrer une autre voie, en contradiction avec les observations précédentes. Elle concerne la construction de 10 logements individuels groupés (2 ensembles de 5) sur un terrain vide au sein d'un quartier occupé par les logements des Houillères, la cité de la Sablière. Cette cité fait l'objet d'un processus de réhabilitation depuis plusieurs années. Dans le cadre de celui-ci, il s'agit, tout en rénovant le bâti et en développant les infrastructures locales, de favoriser un rajeunissement de la population par une diversification de l'offre en logements, sans oublier l'amélioration du paysage urbain. Cette opération de rénovation urbaine, somme toute assez classique dans ses attendus, concerne non pas un grand ensemble ou un centre ancien, mais plus de 500 logements individuels en bande formant un quartier à part.

Dans ce cadre, la réalisation LQCM est l'occasion de réaliser aussi des constructions neuves, mais aussi l'opportunité d'aménager une place située en fronton de l'école du quartier. C'est « une action à la fois immobilière, urbaine, d'entretien et psychologique », selon l'architecte concepteur du projet. Les habitants du quartier ont assisté à des démolitions, des réhabilitations, des changements d'usage ; le fait de construire doit leur permettre de percevoir que « leur quartier vit comme les autres ». La construction neuve se situe donc dans une approche dynamique : production d'une offre destinée à une clientèle moyenne et familiale, à un niveau de prix proche de ce qui se rencontre dans le voisinage, conception rénovée des logements sans rupture avec l'environnement bâti, intégration dans une micro-opération d'urbanisme permettant une meilleure ouverture de l'école sur le quartier.

Le projet ainsi réalisé est cependant en contradiction avec les souhaits, décrits plus haut, des décideurs locaux en matière de fonctionnement du marché du logement social. On pourrait donc dire que cette offre nouvelle au sein d'un quartier d'habitat populaire privé va dans le sens d'une réorientation : celle de l'ouverture d'une brèche, d'une part dans l'offre locative sociale considérée comme nécessairement collective, d'autre part dans la stagnation des parcours résidentiels. Il s'agit en effet de la production de logements sociaux en dehors de leurs quartiers réservés jusqu'alors et sous forme d'habitat individuel, bien que groupé. Ces deux caractéristiques correspondent à une demande effective d'une partie de la clientèle de l'OPAC ; on limite ainsi les risques de fuite de celle-ci vers le privé ou en dehors du territoire de la communauté urbaine. Sur les dix ménages auxquels ont été attribués ces nouveaux logements, huit étaient déjà locataires de l'Opac.

Cette action révèle-t-elle un changement de perspective en cours d'élaboration au sein de cet organisme ? Ce changement permettrait de penser des offres nouvelles tant en termes de coûts et de qualité d'usage que de localisation, des offres qui se situeraient en complémentarité de l'existant et non uniquement dans sa reproduction. Ou alors s'agit-il d'une simple prise de part d'un marché concurrentiel ? La réponse n'est sans doute pas monolithique. Quoiqu'il en soit, il s'agit bien d'une expérimentation qui, dans le cadre des actions de l'Opac, au-delà de la recherche d'un logement de qualité à coûts réduits, ouvre l'opportunité de penser une forme de développement du logement social qui soit en prise avec les évolutions des « désirs d'habiter », et adaptée à une demande locale ; ici, un habitat à la fois individuel et groupé, ouvert sur la communauté de rue ou de quartier, et d'où sont aisément accessibles les fonctionnalités de la ville.

De fait, l'intervention d'un organisme producteur de logement social en liaison avec les collectivités locales se révèle pouvoir être non plus un simple outil de production et/ou gestion locatives, mais aussi d'aménagement, dans le respect des problématiques de chaque site, qu'il s'agisse de rénovation urbaine ou d'urbanisation nouvelle, en particulier dans les communes rurales ou péri-urbaines.

Si le rôle d'aménageur de l'Opac est inscrit dans son fonctionnement normal, si l'ensemble des opérations LQCM témoignent d'une recherche de meilleure insertion dans les sites, il ne semble toutefois pas que la réorientation de la structure des offres locatives, telle qu'elle pouvait paraître possible au regard de l'expérience réalisée à Montceau-les-Mines, témoigne d'un repositionnement stratégique fort de l'organisme. Il s'agit plutôt de l'effet d'un faisceau de causes, au sein duquel un réseau de relations

entre acteurs revêt une importance particulière : les rapports de proximité entretenus par l'architecte à l'origine du projet avec des responsables techniques de l'Opac et le maire de la ville. Mais cette proximité relationnelle n'aurait pu permettre l'émergence du projet – qui est à la base le moteur de l'ensemble de la proposition de démarche Trait d'union – s'il n'y avait eu, aussi, la rencontre de facteurs objectifs dont : la vacance dans les grands ensembles du voisinage et le blocage par la DDE des PLA dans la communauté urbaine ; le besoin, en conséquence, de réorienter la production neuve vers de petites opérations aux risques contrôlés, et l'opportunité offerte par l'appel à propositions LQCM pour débloquer les financements ; la volonté politique de réaliser des logements neufs dans le cadre de l'opération de réhabilitation de la Sablière.

Ainsi, c'est « par la bande », de manière presque non-dite, que la relative spécificité interne des opérations LQCM permet d'amorcer des réflexions nouvelles dans les services impliqués, ouvrant la possibilité de changements à terme. Pourtant, d'après un grand nombre des acteurs investis dans ces opérations, « la révolution des logeurs sociaux est encore à faire » : une révolution managériale, sans laquelle la nouvelle orientation quant aux formes d'offres, telle qu'elle est apparue à Montceau-les-Mines, risque de rester une anecdote. On ajoutera à cette réserve celle du nécessaire renouvellement du mode d'analyse des demandes locatives, qui ne peut se passer d'une lecture intégrant les fonctionnements locaux de l'ensemble du marché du logement, donc les complémentarités possibles entre offre publique et offre privée.

La démarche « Qualitel Eco » dans la Drôme

Des contextes institutionnels et politiques qui influent sur la démarche de projet

La démarche LQCM Qualitel Eco présente, comme celle de Trait d'union, la caractéristique de réunir différents organismes HLM. Si, dans un cas, la dynamique entre un office départemental et une société anonyme a été impulsée par un groupe du BTP – qui n'a pas suivi lui-même l'opération – dans la Drôme, l'initiative revient au Betrec, un bureau d'études travaillant en partenariat avec les trois offices qui se sont impliqués : office départemental de la Drôme (ODH 26), office municipal de Valence et office municipal du Pays de Romans. Un troisième office municipal s'est retiré du projet avant sa mise en œuvre.

L'implantation des offices publics dans la Drôme apparaît plus équilibrée que dans la Saône-et-Loire et s'opère sans concurrence, dans le respect du territoire de chacun : l'office départemental ne s'immisce pas dans les communes d'intervention des autres offices. La concurrence en la matière pourrait provenir de sociétés anonymes ; mais, au nombre de huit, elles ne se partagent que 10% du parc HLM départemental.

Favorisée par la circulation des responsables techniques entre institutions, une certaine proximité existe entre les organismes HLM, les services de l'Etat et les services municipaux des principales villes du département. Cette mobilité professionnelle et institutionnelle permet la mise en œuvre de réflexions communes et la constitution d'une connaissance partagée sur les fonctionnements locaux.

Le programme LQCM a été l'occasion de consolider des démarches en cours dans chacun des organismes et un travail en partenariat préexistant. L'objectif était ici de se doter d'un outil commun « afin de se repositionner efficacement dans les réponses apportées à la demande de logements à loyer et charges adaptés aux ressources de l'ensemble des ménages postulant à un logement dans les divers secteurs de la Drôme ». Ce repositionnement concerne, de fait, uniquement les aspects technico-économiques de la question, c'est-à-dire la capacité à produire des logements adaptés à une clientèle aux ressources de plus en plus précaires, donc avec des loyers les plus bas possibles. Ceci toutefois avec, en arrière-fond, le fait que les modes de solvabilisation des ménages contribuent à sécuriser les investissements. Ainsi, par exemple, en 1999, si plus de 30 % des locataires de l'ODH 26 avaient des revenus mensuels inférieurs à 5000 F, 75 % d'entre eux percevaient l'APL, la masse de ces aides représentant 80 % des recettes de loyers...

En terme d'insertion dans le jeu des marchés locaux, ces opérations ne révolutionnent pas les modes de faire habituels, qui sont soumis aux orientations politiques données par la tutelle de chaque organisme. Ainsi, le travail partenarial a pu à un moment donné permettre l'élaboration d'un plan de patrimoine, mais aucune stratégie commune n'en ressort aujourd'hui. Cela n'est pas une question technique mais, bien sûr, politique. Dans ce contexte, au-delà de l'expérimentation d'un outil d'aide à la décision technique et financière, les réalisations LQCM ne prennent pas le même caractère chez chacun des trois organismes impliqués.

L'ODH 26

Pour l'office départemental, qui doit répondre aux demandes des élus locaux des petites municipalités, le programme LQCM représente la possibilité d'un produit concurrentiel par rapport aux offres privées du parc ancien, réhabilité ou non, particulièrement à l'intérieur des villages. Dans ce contexte, les produits PLA classiques se situent plutôt en haut du marché et sont destinés à des ménages salariés qui ont des revenus stables même s'ils ne sont pas très élevés. Ces logements sont généralement plus chers que ceux du privé ancien et offrent un niveau de confort qui n'est pas adapté à celui de la plus grande part des demandes : « La population rurale n'est pas prête à payer quelque chose dont elle ne voit pas toujours l'intérêt. » Dès lors, les logements mis sur le marché par l'ODH 26 sont plutôt destinés « à de jeunes ménages qui ont connu la ville ou la connaissent et qui souhaitent avoir le même niveau de confort et acceptent de payer en conséquence ». Les réalisations LQCM permettent donc d'expérimenter des produits qui pourront favoriser des gains de clientèles : « En campagne, LQCM est un produit qui nous aide à devenir concurrentiel, ce qui n'est pas le cas dans un contexte urbain »... non pas parce que les

prix du marché sont plus bas mais parce que l'importance quantitative de la demande fait qu'« il suffit de mettre un logement sur le marché de la location pour qu'il trouve un preneur. »

L'office municipal du Pays de Romans

L'office municipal de Romans est un outil de la politique municipale. Sa stratégie est fortement orientée sur la réhabilitation du parc privé en centre ville ; grâce à des acquisitions et améliorations, et à la requalification du patrimoine ancien, l'office cherche aussi à élargir la gamme de ses réponses à l'ensemble des demandes qui lui parviennent. Le programme LQCM est alors une opportunité de conforter le renouvellement de son éventail d'offres et d'élargir sa clientèle. En prenant en compte le manque de grands logements locatifs, les opérations occupent le terrain de prédilection des promoteurs-constructeurs, celui du logement individuel ou en petit immeuble collectif en bande, à la périphérie de la ville centre. Il ne s'agit pas pour autant d'une démarche concurrentielle vis-à-vis de la promotion privée, si ce n'est en terme d'acquisition foncière : le secteur privé n'investit pas dans les territoires périphériques et la réalisation de grands logements locatifs.

L'office municipal de Valence

Pour l'office municipal de Valence, qui est à la tête d'un patrimoine constitué majoritairement de grands ensembles dévalorisés, le contexte est tout autre. Depuis les élections de 1995 qui ont vu un changement d'équipe municipale, toute nouvelle construction de logement PLA est refoulée, à moins qu'elle n'intervienne en compensation d'une opération de démolition. La décision de bâtir un projet LQCM a été prise après que la démarche en partenariat et la réflexion théorique destinée à rechercher des pistes pour construire à moindre coût ont débuté. L'équipe technique qui, dans un premier temps, envisageait sa participation à la démarche sans l'accompagner d'une réalisation a saisi l'opportunité d'une opération de restructuration d'un ensemble en centre-ville pour arracher la décision de construction à la Ville : « C'est au moment où a été monté le dossier de restructuration sur deux immeubles qu'on a pu obtenir l'accord du maire en faisant valoir que si nous démolissions il faudrait reconstruire le même nombre de logements. On a alors inscrit cette opération de construction dans le processus LQCM. »

Choisir les bonnes implantations

Par-delà chaque situation politique et institutionnelle, le programme LQCM s'inscrit toutefois dans une perspective commune à tous les partenaires. Celle-ci vise à inscrire les produits neufs dans une stratégie patrimoniale de long terme, qui inclut le devenir du logement et de son environnement urbain et social, afin de se prémunir contre les risques de « produire aujourd'hui les ensembles en difficulté de demain ». En dehors de la question de la qualité du bâti, une telle perspective implique un travail de conception sur l'insertion urbaine et l'aménagement, mais aussi des réflexions sur les devenirs possibles des quartiers, voire des îlots d'implantation des opérations. Cette recherche de la meilleure insertion urbaine est toutefois soumise à la qualité des relations entretenues par les organismes avec les collectivités locales ou, à défaut, à leur marge de négociation.

La question de la qualité des implantations n'est pas propre au programme LQCM mais tient à un changement plus profond dans les modes de faire des organismes. Il ne s'agit plus de construire à tout coût au gré des opportunités foncières. Dès lors, la double contrainte de la qualité du terrain et de la recherche de la plus faible charge foncière est fonction du jeu de décisions local, qui impose souvent d'après négociations avec la municipalité.

Ainsi, à Valence, où depuis 1995 l'office municipal laisse le champ de la construction neuve aux sociétés anonymes qui produisent plutôt des logements intermédiaires que des PLA, la Ville souhaitait vendre à l'office le terrain de l'opération LQCM. Pour une raison de budget, cette hypothèse n'était pas envisageable. Au terme de « rudes négociations », il fut finalement décidé que la cession se ferait au franc symbolique. En même temps fut arrachée la décision de ne pas raccorder les nouveaux logements au réseau de chauffage urbain. La volonté des concepteurs était en effet de privilégier l'installation de chaudières individuelles, afin de parvenir à la baisse du couple loyer + charges. En la matière, la différence de coût concerne surtout la gestion : « Une sous-station pour le raccordement à la chaufferie de la ville est très chère, étant donné le nombre de logements ; en terme d'investissements on arrive à un coût égal dans les deux solutions, par contre, à long terme, le coût de gestion et de maintenance du système collectif est beaucoup plus cher. »

S'agissant de qualité des logements, à côté de la maîtrise technique, les responsables des organismes souhaitent pouvoir promouvoir une image et des formes qui se démarquent de celles héritées des grands ensembles. La capacité de négociation avec les collectivités locales se pose alors en termes d'insertion urbaine – privilégier des quartiers non-dévalorisés – et de gestion urbaine quotidienne. Une cession foncière trop large par rapport à l'implantation des logements conduira à des dysfonctionnements importants dans les modes et les coûts de maintenance des espaces extérieurs, générant le risque d'une dévalorisation du logement par celle de son environnement immédiat.

Dans d'autres cas, comme à Romans où la Ville travaille en bonne intelligence avec l'office, la qualité d'implantation peut s'intégrer dans une vision politique du devenir d'un quartier ou d'une rue. Dans ce cadre, il n'est pas rare que ce soit le service Habitat de la Ville qui sollicite l'office, notamment à l'occasion de l'exercice de son droit de préemption. Il s'agit alors d'analyser ensemble la faisabilité d'une opération et de ses implications sur le devenir des évolutions micro-locales : maintien d'un niveau de loyers abordables lorsque la promotion privée tend à tirer les prix vers le haut, ou à l'inverse initiation d'un mouvement de rénovation d'un îlot ou d'une rue dont le bâti était jusque-là déqualifié mais qui néanmoins présente des qualités, telle la proximité du centre-ville ou des services urbains.

Ces évolutions, encore discrètes mais certaines, dans la manière de projeter une opération et son devenir témoignent d'un renouvellement de la conception du métier de producteur de logement social. Ce renouvellement est encore trop peu formulé et met en avant la question de la qualité de l'habitat, qui ne se résume pas à celle de l'espace du logement mais qui comprend l'ensemble constitué par ce logement et les facteurs matériels et immatériels qui le desservent et le qualifient aux yeux de ses occupants comme de ses visiteurs⁵. Cette description semble correspondre à la conception générale qui préside à l'évolution des modes de faire que l'on a pu observer à l'occasion des opérations LQCM : la conception de la qualité d'un logement repose sur trois dimensions complémentaires : la qualité technique, la qualité architecturale et une « qualité discrète qui exprime le bonheur d'être de l'occupant satisfait de son logement ». C'est bien un des enjeux mis en relief par les opérations LQCM et par le regard que nous avons porté sur elles et leurs producteurs : la qualité du logement social se mesure en terme de « discrétion ». Celle-ci ne se décrète pas une fois pour toutes lorsque l'on pense que l'on a fait les bons choix de conception, d'implantation et de réalisation. Elle doit être construite et renouvelée sans cesse par la prise en compte d'une quatrième qualité, celle de la gestion. Cette qualité, pour n'être pas spécifique au parc public, y prend une dimension tout autre que dans les ensembles de logements privés. Elle ressort à des dimensions complexes d'équilibre de gestion sur un parc étendu, de hiérarchie interne à l'organisme, de priorités budgétaires...

Et, de fait, les évolutions en cours restent elles-mêmes encore « discrètes ».

L'importance des marchés privés et publics

Les opérations LQCM de la Drôme concernent, on l'a vu, trois organismes : l'office départemental qui opère principalement dans les secteurs éloignés des centres urbains ou dans les communes de leur périphérie lorsqu'elles ne sont pas inscrites dans le champ de compétence d'un autre office, l'office municipal de Valence et celui du Pays de Romans, qui interviennent sur deux des principaux pôles urbains⁶ du département.

Les bassins d'habitat de ces deux villes se sont constitués en continuité le long du Rhône et de l'Isère, jusqu'à ne plus constituer qu'une seule agglomération. Alors que les communes rurales les plus éloignées ou les plus enclavées dans les massifs de l'Ardèche ou du Vercors se sont dépeuplées, à partir de la fin des années 70 et tout au long des années 80, sous l'effet du mouvement de péri-urbanisation résidentielle, le paysage de cette agglomération a connu des évolutions importantes. Le marché de la construction neuve s'est déployé dans les communes périphériques, tandis que l'immobilier chutait dans les villes centres, entraînant des modifications de leur composition socio-démographique.

Ce phénomène n'est pas spécifique à la Drôme ; comme ailleurs, les « sorties de ville » ont concerné un large éventail de catégories sociales, depuis les ouvriers et employés jusqu'aux cadres supérieurs et aux professions libérales ; comme ailleurs, elles ont entraîné un mouvement de restructuration et de

5 Nous reprenons cette formulation à Jean-Paul Lacaze, dans son livre *Le Logement au péril du territoire*, La Tour d'Aigues, Les Editions de l'Aube, 1996.

6 Sur un bassin d'habitat d'environ 100 000 habitants, les deux villes centres concentrent 30 % de la population, avec 33 000 habitants à Romans, et près du double à Valence.

différenciation spatiale de l'offre en logements. Cette migration interne, les lieux de résidence devenant fonction des catégories socioprofessionnelles, a touché « naturellement » les ménages comprenant au moins une personne en emploi et souvent de jeunes enfants ; il a laissé sur place la portion la plus âgée de la population urbaine ainsi que les ménages les plus modestes. Cela a été particulièrement sensible dans les grandes cités HLM. Dans les quartiers d'habitat ancien des centres-villes, dont les logements n'offraient plus le confort requis par les classes moyennes, et au fur et à mesure que celles-ci, poursuivant une trajectoire ascendante ou supposée telle, ont déserté leurs anciens lieux de résidence, une vacance importante s'est installée laissant la place, pour partie, à des groupes sociaux plus précaires ou rencontrant plus de difficultés d'acceptation dans les nouveaux territoires d'habitat, du fait de leur caractéristiques sociales, économiques ou ethniques.

A Valence comme à Romans, les années 80 ont été celles de la baisse du nombre des ménages ; mais au cours des années 90, une inversion de tendance s'observe. Ce fait, qui ne s'accompagne pas d'un accroissement proportionnel de la population, est principalement dû à l'augmentation du nombre de petits ménages monoparentaux ou de jeunes célibataires, souvent issus du secteur pavillonnaire périphérique. Un tel mouvement de « retour au centre » a favorisé le développement de l'investissement privé locatif et la construction de petits immeubles collectifs au moyen, « dopés » par les effets financiers de la « loi Périssol ». Malgré cela, à la fin des années 90, la construction neuve continue, au niveau de l'agglomération, à ne concerner pratiquement que le logement individuel, soit plus de 90 % des mises en chantier. Mais subsistent, dans les centres urbains, de nombreux logements anciens à réhabiliter, qui constituent une réserve d'opportunités pour renforcer l'offre de logements à vocation sociale, soit privée par le biais des conventionnements, soit publique par celui d'opérations d'acquisition/amélioration.

Il convient pourtant de noter que si l'occupation sociale du parc privé est plus importante à Romans qu'à Valence, cette différence est sans doute plus un effet des politiques locales du logement que des mouvements naturels du marché dans chacune de ces villes. La municipalité de Valence a plutôt tendance à maintenir à distance du centre ancien les couches les moins favorisées de sa population, alors que celle de Romans, face à un marché immobilier déprimé, a très tôt favorisé la réhabilitation des logements anciens dans une perspective de développement de l'offre sociale et en jouant des dynamiques complémentaires que peuvent offrir l'investissement privé et l'intervention publique.

Dans ce contexte, le parc HLM comme le secteur locatif privé demeurent très concentrés dans un petit nombre de communes : Valence et Romans, bien sûr, mais aussi Portes-les-Valence et Bourg-de-Péage, le reste du territoire de l'agglomération étant presque exclusivement peuplé de propriétaires occupants. Mais avant de s'interroger sur le redéploiement de leur parc, les organismes se soucient d'abord du devenir de leur patrimoine existant. Celui-ci est constitué majoritairement de grands ensembles de tours et de barres qui regroupent la majeure partie des ménages en situation difficile. Si la plupart de ces ensembles ont déjà fait l'objet de réhabilitation, c'est pourtant là que se rencontrent le plus de logements vacants. Cependant des besoins continuent à s'exprimer, et ce parc – malgré son taux de vacance – ne contente pas la demande sociale. Ce phénomène s'explique par deux ordres de causes :

- Le premier concerne l'inadaptation de l'offre du parc des années 60 et 70, à cause de sa situation urbaine et sociale et de ses conditions de maintenance et de gestion. C'est dans ce segment de parc que l'on rencontre la plus grande proportion de logements vacants « pour absence de candidat ». A titre d'exemple, on peut citer le cas des ensembles de Fontbarlette-le-Plan à Valence et de la Monnaie à Romans où, en 1998, 60 % des logements vacants l'étaient pour cette raison, sur une proportion totale de vacants qui était respectivement de 13 % et de 10 %.
- Le second tient à la faiblesse quantitative des offres alternatives : les loyers des opérations neuves ne permettent pas d'envisager une bonne solvabilisation des ménages les moins fortunés.

Il reste alors pour ceux-ci la solution du parc privé, réhabilité ou non, auquel ils accèdent, soit par leurs propres réseaux et dans le cadre de transactions de gré à gré, soit par le recours à des associations d'aide au logement qui assurent un rôle d'intermédiaire entre bailleurs et demandeurs, et ont connu un grand développement ces dernières années.

Dans ce paysage, la population à revenus moyens qui, il y a encore peu, était une clientèle traditionnelle du parc HLM, semble s'effacer, bien sûr à cause du peu d'offres pouvant satisfaire son désir d'habitat individuel, mais aussi à cause du temps de latence entre le dépôt de dossier des demandeurs et les propositions de l'organisme après le passage en commission d'attribution : « Nous avons remarqué que lorsque cette clientèle vient à nous, alors qu'elle a de plus en plus tendance à être captée par la promotion privée, et même si on lui porte une attention commerciale, neuf fois sur dix elle a trouvé un

logement lui convenant dans le parc privé avant que nous lui propositions quelque chose. Nous sommes dans une situation de marché peu tendu, et sur les secteurs demandés où nous n'avons que peu de vacances, les loyers du privé ne sont guère supérieurs à ceux que nous sommes en mesure de proposer. »

Pour autant, la demande de logement sociaux est en augmentation ces dernières années. Selon la DDE, elle provient majoritairement (84 %) de ménages dont les revenus sont à 60 % en dessous du plafond de ressources PLA. Ce qui tend à confirmer le constat des responsables des organismes qui observent « une croissance de la paupérisation des demandeurs ». Fait notable, cet accroissement de la demande provient pour la plus grande part de personnes qui ne sont pas locataires du parc HLM, alors que les demandes de mutations internes dominaient au début des années 90. Ces nouveaux clients sont d'abord des personnes âgées ou des familles avec enfants. La demande des familles avec enfants – donc de grands logements, T4 ou plus – est celle qui augmente le plus, particulièrement dans les centres urbains.

De ce seul point de vue on constate que, quel que soit l'organisme, les types de logements réalisés dans les opérations LQCM sont en adéquation avec cette évolution puisque, globalement, les grands logements sont privilégiés, avec 42 T4 et T5 pour 25 T3 et 5 T2.

La connaissance de la demande et le système local de décision

Dans un contexte où la demande en logements sociaux excède l'offre, les organismes ne sont que peu contraints à une véritable analyse de la structure de cette demande : il leur suffit de mettre sur le marché des logements qui ne présentent plus les attributs dévalorisants des grands ensembles pour qu'une demande se manifeste et que le gestionnaire puisse même sélectionner son attributaire. En ce sens, le programme LQCM n'a pas modifié les modes d'attribution des logements au sein desquels, pour les opérations neuves, dominent les mutations internes comme autant de primes à l'ancienneté. Certes, il est nécessaire de reconnaître le droit à la mutation des locataires présents dans le parc, mais il y a un risque à n'offrir aux candidats « les moins bons » que les moins bons logements.

A Valence, le personnel de l'office reconnaît ainsi que l'opération LQCM ouvrait des possibilités de changement en permettant de proposer à une clientèle défavorisée un produit neuf à des prix compétitifs ; pourtant, dans les faits, l'innovation n'a pas été profonde. Tout d'abord, l'opération étant liée à la réhabilitation d'un groupe avec démolition de logements anciens, il a d'abord été nécessaire de reloger une partie des locataires dont les appartements seraient démolis, soit 10 ménages sur 24. Sur la part restante, il n'y a pas eu de véritable nouveauté au niveau de la recherche des candidats : 1 réservation fonctionnaire, 1 réservation 1 % patronal CCI, 5 réservations préfectorales dans le cadre du Plan départemental. En fait, la marge d'action des services de gestion n'a pu jouer que sur 5 candidats. Ceux-ci ont toutefois été proposés parce que justement ils faisaient partie de ceux qui ont le plus de difficultés à trouver des solutions, du fait du montant des loyers ou des localisations généralement proposées. Un travail particulier a donc été conduit avec les services sociaux partenaires afin de retenir des candidats en situations difficiles, soit : 2 allocataires du RMI, 1 allocataire « parent isolé », 1 retraité et 1 jeune, petit employé de la fonction publique, dans le cadre d'une décohabitation. Mais la possibilité de proposer des logements neufs dans un quartier proche du centre-ville et dans un immeuble « discret », c'est-à-dire n'affichant pas son caractère social, est une exception. Y en aura-t-il d'autres ?

De la construction à la gestion

De façon très classique dans l'univers du logement social, on constate avec la démarche Qualitel Eco que si les services de production s'investissent dans un travail de réflexion et d'innovation afin de mettre sur le marché des logements abordables, les services de gestion locative n'y sont que peu associés. Les relations internes aux bailleurs sociaux ne concernent souvent qu'une remontée des uns vers les autres d'un état des demandes contenues dans les fichiers internes, état à partir duquel sont décidés le type des logements et la localisation, en fonction des opportunités foncières. Il semblerait ainsi que chacun se cantonne à une gestion « naturelle et spontanée » de la demande, sans analyse prospective ou volonté de se doter d'outils particuliers pour tenter d'anticiper sur des évolutions. Il est du reste remarquable que les études commanditées par les administrations sur les évolutions des marchés locaux ne sont pas connues des logeurs, de même que les tentatives de définition d'outils de saisie des évolutions des marchés locaux.

Bien sûr, il existe un travail de partenariat initié et piloté par la DDE. Celle-ci collecte l'ensemble des demandes exprimées auprès des logeurs sociaux et fournit des analyses statistiques qui lui permettent notamment d'établir des objectifs de réalisations. Mais à travers cet observatoire de la demande, chaque organisme œuvrant sur son propre territoire ne retrouve en définitive que ses propres données... La réflexion partenariale et prospective pourrait aller au-delà si ces données étaient confrontées à celles du marché privé, notamment par la mise en place d'un observatoire des loyers. Mais cet outil se heurte à la réticence des professionnels du secteur privé, qui gardent jalousement leurs données. La demande en logement social « ne s'exprimant que là où les organismes sont implantés », l'importance de la clientèle potentielle faisant que « quel que soit le logement livré, celui-ci trouvera toujours preneur », les organismes sont souvent prisonniers des urgences de la gestion quotidienne et des nécessités de requalification de leur parc existant ; ils ne semblent donc pas en mesure d'entreprendre des démarches volontaristes de recherche des segments insatisfaits de la demande et d'ouverture de marchés nouveaux. C'est que, le plus souvent, au sein des organismes rencontrés, les dynamiques de marché sont appréhendées par rapport à « l'offre possible », qui renvoie à la capacité de payer leur loyer des clients potentiels (en incluant les aides auxquelles ils ont droit), cela dans un contexte politique qui impose qu'une intervention réponde à une demande politique : un office public est d'abord un outil d'une collectivité locale.

Il ne faudrait pas pour autant en déduire qu'aucune intelligence ne prévaut dans les décisions de construire tel ou tel ensemble dans tel quartier ou localité. De fait, les stratégies patrimoniales évoluent. Si ces démarches ne sont que peu publicisées, c'est qu'elles s'effectuent d'abord au moyen d'échanges informels entre responsables techniques qui, chacun dans son secteur, mobilise une connaissance acquise sur le terrain plutôt que des outils formels qui ne montrent pas toujours leur pertinence opérationnelle.

En pensant une production neuve dans un devenir trentenaire, chacun recourt ainsi – pour décider d'une localisation, de la composition d'un ensemble et des traitements urbains induits – à son expérience personnelle et à celle accumulée par l'organisme. Les choix ne sont pas pour autant solitaires. Ils s'inscrivent dans la trame dessinée par un jeu local d'acteurs qui lie l'organisme avec les financeurs et les élus, éventuellement les techniciens municipaux. De fait, c'est de la qualité de ce système décisionnaire local que peut surgir une capacité à anticiper les évolutions et à inscrire une réalisation dans une perspective de développement local, voire micro-local, à moyen et long terme.

La qualité d'intervention d'un office public dépend donc largement de la nature des politiques de l'habitat et de la ville promues par sa tutelle – les stratégies de contournement de cette tutelle ne pouvant asseoir une véritable politique de développement, mais tout juste permettre quelques « coups » isolés. Dans ce cadre, chaque organisme ne fait plus ou moins que répondre aux demandes de sa tutelle politique, même s'il est parfois associé aux réflexions qui président à ces demandes mues par des stratégies particulières. On a ainsi observé :

- la stratégie de développement d'une offre pourvue du confort « moderne » dans les communes rurales où intervient l'ODH 26 ;
- une stratégie de contrôle social à Valence, d'où est bannie toute augmentation du parc social ;
- une stratégie de réaménagement urbain et de développement de la mixité sociale à Romans.

Conclusion

La nécessité d'élargir l'angle d'analyse

Le texte qui suit⁷ a pour objet de clarifier l'angle d'analyse à partir duquel les conclusions sont énoncées. Depuis les lois qui ont permis les constructions HBM, mais plus sûrement à partir de la loi Loucheur en 1928, et quand bien même l'intervention étatique dans la production du logement est restée faible dans la France de l'entre-deux-guerres, les modalités à la fois de la production, du financement et de la gestion du logement urbain se divisent progressivement en deux formes dominantes ou sous-ensembles qui vont se consolider au cours de la période de construction des grands ensembles :

- un secteur privé au sein duquel les échanges et les prix sont essentiellement régis par la loi libérale, mais où les rapports locatifs sont à diverses reprises encadrés par des interventions législatives et réglementaires ;
- un secteur public généré par l'incitation puis les aides de l'Etat qui, dans un premier temps, tente de répondre à des revendications ouvrières puis prend le rôle d'outil de régulation de la production afin de faciliter l'accessibilité d'un logement à tous les ménages.

A partir des années 50, avec la perspective d'une société de plein emploi, ce dédoublement du secteur de l'habitat structure durablement les pratiques et les représentations des acteurs du marché. Les relations entre groupes sociaux s'organisent alors à partir du rapport salarial dans une conception du monde qui ratifie la diversité sociale pour mieux l'encadrer dans les horizons consensuels de la participation⁸. Dans ce contexte, les ménages n'ayant pas la possibilité de se loger sans aide financière dans le parc privé doivent accomplir un passage sur les territoires investis par le secteur public durant le temps nécessaire à ce que leur ascension sociale personnelle leur ouvre la porte du marché privé. Ils pourront ensuite accéder au libre choix du lieu de résidence ou, du moins, à un choix élargi par rapport aux localisations des immeubles HLM. Pourtant, entre ces deux formes dominantes des produits-logements (publics / privés), subsistent dans des espaces territoriaux non-valorisés des logements hors normes, précaires ou anciens et vétustes. L'image sociale de cet habitat est celle d'une forme résiduelle ou marginale en voie de résorption, de restes d'anciennes périodes de précarité ou de carences de l'intervention étatique. La ville ordonnée et égalitaire qui se construit les supprimera tôt ou tard.

Mais au tournant des années 70 à 80, avec la reconversion industrielle et l'accélération des processus d'internationalisation de l'économie, se produit l'éclatement des représentations et des pratiques basées sur la reproduction du rapport salarial en tant que forme générale des relations sociales. Dès lors, le secteur social de l'habitat ne peut plus être pensé et gouverné comme accompagnant des processus d'intégration sociale généralisée. La production de logements sociaux ralentit, les ménages ne pouvant plus accéder au secteur aidé, tandis que ceux qui ne peuvent plus en sortir deviennent plus nombreux.

Un espace interstitiel pour un nouveau type de demande

Entre le corps des interventions publiques et celui des investissements privés, dans l'interstice, apparaît une forme hors norme de logement, qui va changer la nature sociale du parc dévalorisé : de résiduel, il devient durable.

Cet interstice est constitué de lieux dans la ville – quartiers, immeubles, cages d'escaliers... – qui, du fait de leur environnement urbain et/ou social, de leur état physique et de leur valeur foncière, ne sont pas appropriés par les opérateurs traditionnels du marché ; il est constitué surtout de logements qui, grâce à cette absence de valorisation, offrent aux ménages pour lesquels l'accès aux filières dominantes de l'offre est fermé, une alternative permettant de réaliser leurs besoins d'installation mais aussi de mobilité.

Au risque d'une image paradoxale, s'agissant souvent de personnes rencontrant des difficultés de survie quotidienne, on peut avancer que les exclus des formes classiques du marché du logement deviennent,

⁷ Ce préliminaire à la conclusion est en partie extrait d'un autre travail de recherche réalisé par le CERFISE pour le PUCA, dans le cadre du programme de recherche « Nouveaux modes d'accès et d'occupation du logement ».

⁸ Voir Jean-Pierre Gaudin, ? ? ? ?, 1979.

par contrainte mais objectivement, les défricheurs d'une forme sociale alternative d'habitat. Aborder la part dévalorisée du marché privé avec cet angle de vue, c'est rendre aux ménages clients de ce parc leur place d'acteurs agissant parmi d'autres acteurs : propriétaires, investisseurs, agents immobiliers, travailleurs sociaux... L'action en la matière ne produit de déqualification urbaine et sociale (qui lui préexiste), mais peut-être une autre forme de requalification urbaine que celle généralement imaginée par les décideurs et les techniciens : le mouvement des ménages qui ont recours à ces logements ne fait finalement qu'utiliser la déqualification pour pallier l'absence d'autres offres. Ce faisant, il participe à une forme de recyclage des déchets du marché privé qui, dès lors, peut être analysé en tant qu'espace de rencontre entre les demandes d'un service et des offres ; la demande est celle de ménages n'ayant pas la possibilité d'accéder aux logements sociaux ou résidentiels classiques ; l'offre mobilise des facteurs qui, selon les localisations, peuvent être ou non solidaires : qualité du bâti et de son entretien, nature de l'environnement urbain et social.

Le développement du « logement interstitiel » est une production de rapports sociaux privés qui s'exprime à travers une forme particulière du marché immobilier. Plus globalement, c'est aussi une conséquence des évolutions de la forme des investissements privés et publics selon les zones urbaines. Pour servir l'analyse, cette construction doit être considérée sur le temps long – qui est la temporalité du logement comme marchandise et des processus de qualification/déqualification des espaces urbains. En effet, à l'exception, peut-être, des quartiers les plus aisés où les dynamiques du marché sont les plus transparentes, les territoires de la ville vivent un perpétuel processus de structuration/déstructuration et valorisation/dévalorisation – soit sous l'effet des décisions d'aménagement (ouverture de nouvelles zones d'urbanisation ou d'implantation d'habitat pavillonnaire, réalisation d'opérations de requalification urbaine), soit sous l'effet des mouvements des habitants (anciens quartiers ouvriers se vidant de leur population d'origine au profit de couches moins aisées, quartiers populaires connaissant un processus d'appropriation par des classes moyennes...). Ces mouvements agissent sur l'évolution de l'image sociale de chaque quartier et sur les prix des logements. Ils sont susceptibles d'influencer l'action des acteurs politiques, des professionnels et des ménages. Ces derniers sont souvent les premiers responsables des transformations sociales des territoires, autant par leur départ que par leur venue. Il ne s'agit pas, ici, de réactualiser une pensée spontanéiste faisant des seuls individus les acteurs des transformations objectives, mais de reconnaître ce que les responsables de la gestion urbaine – à quelque niveau d'intervention qu'ils soient situés – ont parfois du mal à percevoir : les mobilités et les enracinements résidentiels témoignent d'une adaptation sociale aux évolutions urbaines au sein desquelles chaque groupe trouve une place, s'établit et contribue au changement.

Le phénomène est notable dans les quartiers anciens de Romans ou de Montceau-les-Mines et, dans une moindre mesure, à Valence – dont la paupérisation a été générée par le départ des activités et des habitants qui ont rejoint, dans les années 70 et 80, les territoires péri-urbains. Ces départs, comme ceux d'une partie des ménages les plus aisés du centre-ville, ont entraîné un changement partiel du corps social de ces quartiers, permettant à des familles moins aisées de trouver un logement à bon marché ou, plus souvent, sans contrainte de niveau de revenus. Ce mouvement entraînant une baisse des prix de vente a parfois permis à des ménages aux ressources moyennes d'acquérir un logement à bas prix générant, dans certains cas, un nouveau renversement de tendance – sans pour autant provoquer le départ des précédents, donc en renforçant les mixités sociales préexistantes.

L'image de l'interstice, si elle s'appuie sur la réalité physique de la segmentation du marché du logement, est avant tout celle de pratiques sociales qui sont essentiellement des pratiques de contournement : contournement de l'exclusion des biens et des personnes du marché du logement, avant tout, qui se combine aussi parfois avec celui du contrôle social qui peut, en la matière, se révéler un frein à l'accès au logement. L'interstice suggère donc, pour les demandeurs, l'idée d'un mouvement dans un espace où l'on se glisse, en dehors des règles et fonctionnements dominants, permettant ainsi d'entreprendre ou de poursuivre une trajectoire résidentielle malgré les normes sociales non-dites et le contrôle de la loi financière : ainsi, tel ménage refusé dans le logement social et dans le parc résidentiel, pour des raisons économiques ou de distinction sociale, peut trouver un lieu où s'implanter et où maintenir son parcours d'habitat, développer ses réseaux sociaux, continuer son existence de citoyen. La formation de l'offre procède à un contournement semblable par rapport à un marché traditionnel qui exclut les biens dévalorisés. L'interstice, c'est encore la possibilité que rencontrent des groupes sociaux stigmatisés (gitans, immigrés...) de développer leurs réseaux dans un habitat, de construire des vies de quartier en dehors du rejet social ou du contrôle normatif imposé ailleurs.

L'interstice n'est donc pas une simple notion territoriale renvoyant à des lieux où se développe le « logement social de fait ». Il intègre l'idée du mouvement, de la circulation des personnes et de la marchandise-logement. C'est un espace social et économique en développement. Il n'est pas une forme marginale ou résiduelle d'habitat mais un corps à part entière, à côté des logements publics et des logements résidentiels classiques.

Nous assistons donc à l'émergence d'un secteur autonome du marché de l'habitat, identifiable en tant que tel. Il résulte d'une nouvelle coupure qui est à rapprocher de celle observable dans les années 80 pour le logement public, lorsque celui-ci, sous l'impact de la fin des représentations d'une société de la promotion pour tous et du passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne, est passé d'un état d'outil de régulation de la production de l'offre à celui de secteur autonome du marché du logement.

Il n'y aurait donc plus un marché du logement, avec ses marges et ses outils de régulation étatique, mais trois marchés (ou sous-secteurs de marché) plus ou moins cloisonnés, plus ou moins autonomes. Trois marchés qui peuvent être définis chacun en tant que tel par l'existence de produits particuliers, de clientèles spécifiques, de formes particulières de mise en relation de l'offre et de la demande, de logiques propres d'accès. Le « troisième marché » est pour partie une conséquence de l'inadaptation du secteur public du logement à l'extension de la demande précaire, depuis les années 80.

L'avenir du mouvement HLM et du logement aidé ne passe pas, à notre sens, par des politiques d'opposition à ce troisième marché. Celui-ci n'est pas la simple collection de logements insalubres aux statuts d'occupation précaires et à la main de propriétaires uniquement soucieux de s'enrichir sur le dos des pauvres. Nous n'en donnerons pour preuve, ici, que le succès des opérations de réhabilitation promues par les collectivités locales avec les aides de l'Anah dans la Drôme, qui montre l'émergence de propriétaires privés qui ne craignent pas d'associer la constitution d'un patrimoine de qualité avec son occupation par des ménages défavorisés ou simplement modestes. A partir de l'analyse d'expériences réussies, il est sans doute plus fécond de s'interroger sur les complémentarités à favoriser, dans le cadre de politiques locales de l'habitat, entre investissements privés et action publique, et sur les interventions envisageables des organismes producteurs du logement social au sein des secteurs urbains où domine ce marché. Quant à promouvoir la mixité sociale et à rendre au parc HLM son rôle de régulateur, il n'est pas inutile d'envisager des formes d'investissement dans les quartiers anciens paupérisés qui, tout en visant un mouvement de requalification, n'en demeurent pas moins respectueuses des populations en place, comme à Romans ou à Montceau-les-Mines.

Moderniser pour ne plus exclure

Les organismes HLM ne sont pas des entreprises commerciales mais des établissements à vocation sociale. Ils n'en sont pas moins tenus de mettre en œuvre des stratégies, de faire évoluer leurs pratiques afin, tout en continuant à assumer leur mission sociale, d'équilibrer leurs comptes de résultat. Ceux qui se sont inscrits dans la démarche de projet LQCM n'ont souvent fait que poursuivre ou concrétiser des réflexions déjà engagées. Elles ont pour objet de dépasser le blocage dans lequel se trouverait le mouvement HLM face à la nécessité d'équilibrer des opérations de logements abordables pour des ménages à faibles ressources.

Du fait de la proportion croissante des demandeurs de logements en situation financière précaire, la nécessité de diminuer l'effort financier des locataires est une contrainte forte. Afin d'assumer cette contrainte, et à moins d'abandonner tout projet à vocation sociale ou très sociale, les organismes tentent à la fois d'agir sur les coûts de production des logements (baisse du loyer direct) et de mieux maîtriser et diminuer les charges, qu'elles soient récupérables ou payées directement par le locataire à des organismes fournisseurs d'énergie.

Mais les organismes qui semblent être arrivés dans le cadre des projets LQCM au plus bas étiage possible de la relation coûts/qualité des logements, ne peuvent se contenter de produire pour la demande immédiate. La marchandise logement est un bien dur et durable, qui ne se déplace pas en fonction des évolutions des marchés. Il convient donc de **penser le devenir du patrimoine**, non seulement quant à la qualité du bâti et à sa maintenance, à l'évolution de ses usages, mais tout autant à **la qualité de l'environnement urbain et à son devenir**. Certains techniciens le savent bien maintenant : pour ne pas produire aujourd'hui les ensembles en difficultés de demain, il faut interroger et analyser le devenir envisageable d'une rue, d'un quartier ou d'un lotissement, avant d'y implanter de nouveaux logements, et de prévoir les modes et les moyens de gestion appropriés. De telles évolutions sont nécessaires. Vis-à-

vis des stratégies d'investissement, elles imposent des révisions auxquelles tous les organismes, peu ou prou, sont à présents confrontés. Elles demandent également le développement d'une véritable transversalité entre les services techniques et ceux de gestion locative, ce qui n'est pas encore systématiquement le cas.

L'ensemble des organismes n'est pas engagé de façon égale dans ces transformations. Cela peut tenir à des pesanteurs de fonctionnements internes, mais aussi au plus ou moins grand degré de liberté que leur confère leur statut. Ainsi, les offices publics sont contraints de composer avec les choix exercés par leur tutelle politique, alors que les sociétés anonymes définissent leur stratégie de manière plus indépendante.

La qualité d'intervention d'un office public, celle de sa projection stratégique, dépend donc, en premier lieu, de la nature des politiques urbaines et de l'habitat promues par la collectivité locale dont il dépend. En ce sens, le devenir des offices ne peut se penser sans celui de son inscription dans un système local de décision et d'action.

LQCM, un produit polymorphe

Un produit « attrape tout »

Les aspects techniques des projets LQCM ont été analysés par d'autres équipes de recherche et témoignent d'une volonté de rendre compatibles le coût des logements et les demandes des personnes peu fortunées. Cependant, il n'y a pas ou peu de réflexion sur l'évolution des besoins, en vue de diversifier les produits en fonction de certaines caractéristiques des ménages. Lorsque l'organisme est instrumenté pour répondre à des demandes politiques locales sans que cela s'accompagne d'une démarche stratégique d'ensemble, il apparaît que les logements LQCM sont plutôt des produits « attrape-tout » dans la masse des besoins des ménages modestes, solvables du fait des aides sociales et/ou de leur insertion régulière dans le monde du travail. En villa individuelle ou en petit collectif, le spectre de la demande peut être très large : les produits ne répondent pas à des segments clairement identifiés. Ils sont plutôt « sans risque gestionnaire », car capables de satisfaire une demande suffisamment large pour ne pas devenir obsolètes trop rapidement. Cela impose une certaine qualité de forme : petites opérations intégrées dans leur environnement, qui ne marquent pas leurs occupants et ne créent pas des territoires spécifiques ou d'exception.

On observe ainsi, en Saône-et-Loire et dans la Drôme, que les organismes liés aux conseils généraux orientent leur production neuve vers les petites communes, en périphérie des villes centres ou dans les campagnes. Dans ce cadre, les produits LQCM correspondent à des logements qui se situent « en haut du marché » en terme de normes, tout en étant plus concurrentiels que les PLA classiques, puisque ces derniers proposent des loyers supérieurs à ceux des offres privées, y compris ceux issus d'opérations de réhabilitation. En milieu rural, la clientèle HLM a des revenus stables même s'ils ne sont pas importants. Les logements présentent un niveau de confort recherché par une minorité, « généralement de jeunes ménages qui ont déjà vécu en ville ou la connaissent et en ont adopté les normes ». Dans ces contextes, l'évolution des stratégies d'offre et celle des fonctionnements internes peut ne pas sembler une nécessité impérieuse, l'organisme pouvant se contenter d'une forme de « gestion naturelle de la demande » portée par les élus locaux.

Un produit ciblé

Ce serait sans compter avec la pression de la demande urbaine qui s'exerce aussi sur les offices départementaux, à moins qu'il n'y ait un partage du territoire avec d'autres organismes, comme dans la Drôme, où la satisfaction de la demande dans les centres urbains est du domaine des offices municipaux. Ce serait sans compter, encore, comme en Saône-et-Loire où l'Opac départemental est en position de quasi-monopole, avec l'impérieuse nécessité de ne pas laisser le parc ancien des grands ensembles urbains dériver vers l'obsolescence. Cependant, si l'Opac a pour priorité la réhabilitation de ce parc, le lien n'est pas encore fait entre ces opérations indispensables et celles de construction neuve urbaine, dans le cadre de la redéfinition d'une stratégie globale qui inclurait la question des mobilités résidentielles.

Il ne s'agit modestement que d'expérimentations et de petites opérations, mais les réalisations LQCM de la Drôme ou de Saône-et-Loire témoignent, sinon d'un changement, du moins d'une inflexion dans l'approche urbaine et sociale de la production HLM. Celle-ci repose sur la reconnaissance que la forme

prédomine souvent dans les choix – et les refus – des demandeurs de logements, qui souhaitent une relation locative et de gestion de l’habitat plus directe, un habitat plus urbain, mieux intégré à la ville. Ce qui soulignerait, si cela était nécessaire, qu’il n’est pas plus légitime de contraindre des ménages modestes à habiter de « mauvais quartiers » que de réserver les « bonnes adresses » aux « bons ménages ». Une de nos interlocutrices au sein d’un service de gestion locative en témoigne : « On aimerait avoir plus souvent des logements comme ceux-ci car il est très gratifiant de pouvoir proposer des logements de qualité à des personnes en difficultés. »

L’expression fragile mais nécessaire d’une volonté de réforme

Les besoins de construction sociale, voire très sociale, restent nombreux ; ils sont en augmentation, mais sont-ils massifs ? Sans doute pas, si on les compare à ceux de la période de construction des grands ensembles. Leur satisfaction n’en reste pas moins impérieuse pour une société qui ne souhaite pas se développer en laissant sur le bord du chemin une partie d’exclus comme autant de déchets nécessaires. Le risque serait, sinon, de s’en remettre à la multiplication des solutions d’hébergements spécifiques (CHRS, résidences sociales et autres foyers), dans une logique de contrôle social et d’assistanat ; à moins que ne prime une logique libérale radicale laissant chacun se débrouiller, ce qui ne manquerait pas d’aboutir à une résurgence de l’habitat précaire, voire illégal, et de favoriser les risques de phénomènes négatifs, parfois observables dans le marché privé des logements à occupation sociale : logements insalubres ou dangereux, « marchands de sommeil », etc.

Si la construction de logements publics reste absolument nécessaire, il ne faut pas pour autant diaboliser l’offre privée à vocation sociale ni analyser son éventuel développement comme une contradiction à la croissance du secteur public. Dans certaines agglomérations, le marché privé recèle en effet de réelles capacités d’accueil pour des ménages éligibles à la location en HLM (Montceau-les-Mines, Romans...). Les conditions de cet accès et de cette occupation ne sont pas toutes marquées par de « mauvaises » relations locatives. Il faut voir dans ce développement une réponse à l’absence ou à la faiblesse de l’offre dans le parc public, mais peut-être d’abord à la mauvaise qualité de cette offre (localisation, dysfonctionnements techniques et sociaux, vacance importante...). A l’opposé, le parc privé urbain peut offrir une meilleure adéquation aux attentes de ménages qui privilégient les **qualités ordinaires d’insertion urbaine et sociale** de logements en opposition avec la situation d’exception des grands groupes au sein desquels se trouvent la plupart de leurs possibilités d’accès à un logement public.

Si les organismes HLM doivent construire pour des ménages défavorisés, ce qui ne doit pas faire de doute, une réflexion est à mener à partir de ces constats et de celui, bien connu aujourd’hui, que les grands ensembles apportent dorénavant plus de questions que de réponses. Cependant, la période de construction des grands ensembles marque encore le fonctionnement interne de nombreux organismes dont les savoir-faire sont issus. Il s’agissait alors de produire rapidement des logements en grand nombre et de gérer de grands groupes. A cette logique productiviste et de concentration territoriale se substitue aujourd’hui celle de réponses adaptées à des demandes sociales différenciées et d’opérations participant à la modernisation de la ville. Quelques opérations LQCM s’inscrivent dans cet esprit. Pourtant, on peut supposer que si elles ne s’accompagnent pas à terme d’une modification de la stratégie des organismes, voire de leurs formes d’organisation du travail – ainsi de la coopération entre services –, ces expérimentations risquent de ce point de vue de n’être qu’un feu de paille ; les organismes rateraient alors leur reconversion nécessaire pour assurer leur mission de service public – celle d’un outil de régulation des marchés locaux et des politiques de rénovation urbaine et sociale.

LQCM, un outil d’insertion sociale et de rénovation urbaine

L’expérience de Montceau-les-Mines ouvre la voie à des solutions innovantes. Tout en prenant en compte la structure de la demande sociale locale dans sa complexité – niveau socio-économique, taille des ménages, mode d’usage, forme d’habitat –, une réponse adaptée aux enjeux de recomposition urbaine a été produite. Opération de construction en même temps qu’action d’aménagement micro-locale, ce « projet intégré » prend sens par rapport au devenir de l’ensemble du quartier et met en perspective son développement social et les dynamisations potentielles du marché privé. En cela, la mission qu’assume l’organisme HLM n’est plus simplement sociale mais aussi politique, dans la mesure où elle est provocatrice de développement local :

- on ne répond pas à de simples besoins numériques en nombre de logements à construire, mais aussi à la complexité sociologique des demandes ;
- la production de logement n'est pas un acte isolé mais inscrit dans une perspective de rénovation du quartier ;
- le contenu du projet fait l'objet d'un partenariat avec les décideurs de la politique locale dans le cadre d'une stratégie urbaine globale.

Les projets LQCM de l'office de l'habitat du Pays de Romans témoignent aussi de la nécessaire évolution des stratégies patrimoniales. Mais c'est dans son action sur les quartier anciens que réside la trace la plus significative de son engagement, en partenariat avec la Ville de Romans, dans des problématiques urbaines, en particulier dans les quartiers centraux paupérisés. Cette pénétration du marché local de la location privée, qui s'observe aussi en secteur périurbain, ne correspond pas à une recherche de prise de part au sein d'un marché concurrentiel, mais plutôt à sa régulation.

Sous l'impulsion de la municipalité, l'office intervient sur les dents creuses au sein de rues ou d'îlots déqualifiés. Les opérations d'acquisition/amélioration ou de démolition/construction sont alors destinées, tout en promouvant une offre de qualité, à signifier la volonté publique de favoriser la réhabilitation et la rénovation, et à entraîner dans ce mouvement les petits propriétaires des immeubles voisins, voire de nouveaux investissements privés. Ces petites opérations, que l'on peut qualifier de chirurgicales, ne visent pas le départ des propriétaires privés ni celui des ménages défavorisés qui constituent une part importante de la population des quartiers du centre-ville. Elles cherchent plutôt, par un effet de renversement d'image et par l'affichage d'une volonté publique, à soutenir et favoriser les efforts des bailleurs privés pour améliorer leurs logements.

On ne se situe donc pas dans le cadre d'une concurrence économique mais, sans doute, dans celui d'une démarche plus ambitieuse et plus conforme à la mission de service du secteur public du logement, à savoir favoriser la mobilisation et le développement de l'offre à bon marché et de qualité – la qualité étant ici à la fois celle du logement en lui-même et celle de son insertion urbaine.

Dans un tout autre contexte politique, la recherche de la meilleure localisation par les techniciens de l'office municipal a aussi motivé l'opération LQCM de Valence. Mais là où, à Montceau-les-Mines ou à Romans, l'action part de la reconnaissance de la population des demandeurs de logement sociaux, ici, elle s'intégrerait plutôt dans une volonté municipale de rendre invisible la population modeste, volonté avec laquelle les techniciens sont obligés de composer afin de continuer à assumer leur mission sociale.

De la gestion des stocks à celle des flux

Par-delà les différents contextes locaux politiques ou de marché, un des enseignements communs à ces opérations est que la production du logement social ne peut être une réponse aux demandes des ménages en simple terme de stock. La question des flux est devenue première et, avec elle, la nécessité de penser le devenir de l'offre produite à un moment donné par rapport à l'avenir de son environnement urbain et social, aux éventuelles valorisations ou dévalorisations de ses espaces urbains. Ce qui signifie aussi de penser la production HLM dans un contexte de marché qui, le plus souvent, est dominé par le privé.

Face aux besoins en logements abordables pour des populations en difficulté, les organismes producteurs et gestionnaires du logement public ne peuvent pas tout porter, tout assumer. Les textes de loi reconnaissent à présent la réalité de l'action privée dans la production d'une offre à dimension sociale ; sans doute est-il nécessaire d'interroger plus profondément les complémentarités qui peuvent être mises à profit pour mettre sur le marché suffisamment de logements bon marché de qualité, en dehors de territoires réservés. Cela est envisageable, notamment avec des politiques locales qui n'aborderaient plus la question du logement privé et du logement public de façon dichotomique, mais intégreraient ces deux segments de l'offre dans une projection à long terme du devenir de la ville et dans la dynamisation de la production des offres à bon marché.

Les modes de gestion et de suivi des opérations devront souvent être revus. Le logement diffus, les ensembles de maisons individuelles ou les petits collectifs ne demandent pas les mêmes savoir-faire ni les mêmes moyens que les grands groupes de logements. Les relations quotidiennes entre bailleurs et locataires y sont différentes. Il est alors possible d'inverser le sens de la gestions de proximité en reconnaissant au locataire sa capacité à contrôler et gérer la qualité de l'entretien, à faire évoluer son environnement avec celui de son quartier. Ce qui est utopique pour les grands ensembles en difficulté

formant des sortes d'enclaves urbaines peut devenir une pratique banale dans les ensembles ou immeubles insérés dans des quartiers ordinaires, pour peu que ceux-ci soient effectivement gérés de façon ordinaire par les communes.

Telles sont du moins, au regard des interrogations et des mouvements qui affectent les organismes producteurs et gestionnaires du logement social, certaines des orientations que mettent en relief les opérations LQCM. Elles pourraient être versées au débat du devenir de la production de l'offre sociale et de l'action des organismes HLM.

Mots-clefs

Administration (rôle de l'-)
Attribution des logements (politique d'-)
Collectivités locales (implication des -)
Concurrence public/privé
Demande locative (identification de la -)
Dispositifs institutionnels de solidarité
Faisabilité économique (Economie du projet)
Foncier (prise en charge du -)
Gestion locative (implication en amont du service de la -)
Habitants (pratiques des -)
Impayés (gestion des -)
Localisation de l'opération
Mixité sociale de l'opération
Modes d'habiter (prise en compte des -)
Politique locale de l'habitat (prise en compte de la -)
Procédures et outils de la maîtrise d'ouvrage
Patrimoine (stratégies de -)
Qualité d'usage
Réhabilitation (influence des pratiques de -)
Solvabilisation des ménages en difficulté
Structure (choix du mode de -)
Transversalité des services de la maîtrise d'ouvrage
Urbaine
 Prise en compte de la dimension -
 Insertion -

Opérations

Le Creusot - La Marolle (71)

Montceau les Mines - La Sablière (71)

Romans - La Martinette (26)

Valence - Didier Daurat (26)