
L'autopromotion du logement pauvre en France

Christian Girard, Jean-François Laë,
Henri-Noël Ruiz

Le champ d'intervention des producteurs ou des gestionnaires des villes est en constante extension. Quand leurs moyens le leur permettent, les collectivités locales s'essaient à diminuer le nombre de logements inconfortables, de logements dégradés — perçus, entre autres, comme un symptôme criant d'inégalité et de ségrégation sociale. Une telle politique est justifiée par la recherche d'une possibilité de logement confortable pour tous et par la volonté de faire disparaître les secteurs qui nuisent à l'image de marque des villes — les « poches des pauvreté », les quartiers « à risques » ou « sensibles ».

Aujourd'hui, la production du logement tend à s'uniformiser. Que ce soit dans la réhabilitation ou dans le neuf, on assiste à la généralisation d'un produit logement dont le premier critère de similitude est défini par des normes minimales d'habitabilité. Parallèlement à l'amélioration du confort, des systèmes d'aide, principalement financière, se sont développés pour permettre aux ménages qui ne disposent pas de ressources suffisantes de faire face aux dépenses locatives. Le fer de lance de cette politique est l'aide personnalisée au logement (APL). Dans l'esprit de ses concepteurs, elle devait, en assurant la solvabilité des ménages, ouvrir l'accès au logement social à de nouvelles populations. Pour les mêmes raisons, elle devait aussi permettre le maintien sur place des ménages ayant peu de ressources dans les logements anciens réhabilités.

1. Par familles pauvres, il faut entendre les familles ouvrières à la lisière du SMIC, non qualifiées (ouvriers spécialisés, manœuvres, femmes de service), parfois même avec un statut d'intérimaire et qui connaissent des périodes de chômage.

Des familles exclues du logement social

Après quelques années de fonctionnement, on constate que, si ces mesures ont bien aidé les familles ouvrières à régler plus régulièrement leurs loyers, elles ne leur ont pas toujours permis de faire face à l'augmentation des charges d'habitation consécutives à l'installation et à la vie dans des logements confortables — d'autant plus que, du fait des mécanismes du marché foncier notamment, l'implantation de logements sociaux n'a pu se faire le plus souvent que dans les périphéries : une telle localisation fragilise les réseaux de solidarité sur lesquels les familles les plus démunies sont amenées à s'appuyer et accroissent leurs frais de déplacement. On peut presque dire que, pour ces groupes sociaux, le passage au logement social s'est traduit par un appauvrissement, lié certes à d'autres facteurs, mais parfois dramatique ; dans certains cas, il n'est d'autre solution pour eux que le retour en habitat insalubre. Et puis, dans le cadre des actions de réhabilitation engagées, l'APL n'a pas toujours permis d'obtenir les effets sociaux escomptés.

L'examen des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) lancées sur des quartiers anciens dégradés montre qu'elles ont provoqué une modification progressive de la structure sociale des populations. Lieux d'accueil privilégiés des familles pauvres¹, du fait de leur état de dégradation, ces quartiers ont vu peu à peu leur physionomie modifiée par l'arrivée de couches sociales moyennes, ce qui s'explique, entre autres, par l'attitude des propriétaires : une plus importante participation financière à la réhabilitation les autorisait en effet à augmenter les loyers, ce que la souscription à une majoration de subvention de l'Agence nationale pour

l'amélioration de l'habitat (ANAH) ne leur permettait pas de faire, puisque l'attribution d'une subvention plus élevée entraînait un contrôle de l'évolution du montant des loyers, en même temps qu'elle ouvrait droit à l'APL pour les locataires. En conséquence, une partie des ménages qui habitaient dans des secteurs d'intervention ont dû déménager.

Les processus d'intervention sur les logements anciens et les logiques de production du logement social, s'ils se sont accompagnés d'effets physiques parfois spectaculaires, n'ont pas toujours permis de promouvoir un type d'habitat accessible à tous. Une partie des populations censées bénéficier des logements réhabilités ou des logements sociaux construits aussi à leur intention s'en est trouvée exclue. De surcroît, les mécanismes de sélection sociale non contrôlés qui ont suivi ces interventions se sont bien souvent traduits par un transfert des problèmes sur d'autres quartiers ou d'autres unités du parc de logements. Les secteurs les plus dégradés ou en voie de dégradation se sont ainsi trouvés réinvestis par des populations cumulant les difficultés et les handicaps.

Tout s'est passé comme si, faute d'avoir pu trouver une solution bien adaptée aux populations pauvres, les politiques de l'habitat de ces dernières années reproduisaient ailleurs une des premières conditions qui avaient justifié leur lancement — en dépit de leurs objectifs sociaux. A l'extrême, il est loisible d'imaginer une situation où le parc privé ancien et le parc social dégradé, régulateurs de ces situations, seraient tous deux réintégrés dans le marché « normal ». Que se passera-t-il alors pour ces populations ? Seront-elles dans l'obligation de se rabattre sur les seules parties

du parc encore susceptibles de les accueillir : les cités de transit (A supposer qu'il y en ait toujours de disponibles et sachant que cette solution s'est souvent révélée onéreuse et inadéquate.)

Du fait principalement de la crise économique et de l'impécuniosité chronique d'un nombre grandissant d'habitants, la situation du logement social périphérique devient chaque jour plus préoccupante. Lors des opérations Habitat et vie sociale (HVS), les offices publics d'habitations à loyers modérés (OPHLM) et les villes ont dû trouver des solutions aux problèmes posés par certaines familles, en particulier en raison de leur comportement social non conforme au modèle dominant admis dans le quartier. Au travers des difficultés de fonctionnement et de gestion qui marquent le périphérique social, c'est toute la mécanique classique d'intervention en termes de logement social qui est mise en question peu à peu. Les municipalités et les promoteurs sociaux en viennent à ne plus considérer la production ou la réhabilitation du logement social comme une panacée.

De plus, dans le cadre des projets de développement urbain retenus par le IX^e Plan, les anciens quartiers centraux vont devoir être traités afin d'améliorer à la fois les logements qui s'y trouvent et l'image de marque des villes. Bien que les municipalités aient mis en avant des objectifs sociaux de maintien sur place des populations qui le souhaitent², il est à craindre que, du fait de la situation privilégiée de ces quartiers, les nombreux ménages en situation financière précaire qui y vivent actuellement ne puissent plus, à terme, y trouver un habitat adapté tant à leurs revenus qu'à leur mode de vie.

L'expérience historique d'un habitat adapté

Cette situation nous a conduits à réfléchir à la production d'un habitat qui serait mieux à même de répondre à la demande des familles économiquement faibles, un habitat véritablement efficace qui ne nécessite pas la mise en place de systèmes d'action sociale permanents et qui ne pose pas, en plus, des problèmes de gestion insolubles.

Ce type de réflexion, d'interrogation n'est pas totalement nouveau : des villes comme Roubaix ou Rennes ont déjà été confrontées à de tels problèmes et cherchent des solutions originales. A Roubaix, en particulier, qui conduit une recherche-expérimentation sur l'adaptation de la production du logement social, on insiste sur ce qui la rend actuellement peu compatible avec des situations financières précaires : — Comment redonner aux ménages occupants une maîtrise des consommations induites par leur logement ? — Comment faire pour

que les affectations de logement ne se traduisent pas par une destructuration des réseaux de solidarité qui, entre autres, peuvent éviter que les passages difficiles ne débouchent immédiatement sur des situations dramatiques³ ?...

L'autoconstruction est un phénomène dont l'analyse peut permettre d'éclairer la définition de nou-

2. Un contrat « famille » est en cours de réalisation sur une partie des secteurs concernés.

3. Cf. projet *Recherche-expérimentation sur un habitat social pour les ménages les plus défavorisés*, Centre d'amélioration du logement/Protection, amélioration et conservation de l'habitat (CAL/PACT) de Roubaix, OPHLM, janvier 1984.



velles politiques de production de logements adaptées à des populations aux ressources incertaines.

Notre démarche tend à exploiter des particularités observées dans des villes sinistrées au cours de la Seconde Guerre mondiale : des solutions originales y ont été mises en œuvre dans un contexte historique et social lié à la reconstruction des cités par des familles ouvrières et pauvres. L'autopromotion du logement s'est étendue largement dans les secteurs urbains en périphérie, et tout donne à penser — il est vrai, sans qu'une analyse précise ait pu être faite — que cette pratique a été couronnée de succès, que du moins elle n'a pas entraîné de déséquilibres graves.

L'autoconstruction est née dans une situation favorable qui combinait l'existence d'assez vastes terrains délaissés et une tolérance institutionnelle certaine vis-à-vis de pratiques de construction hors des règles d'urbanisme en usage.

C'est sur des parcelles louées à des prix symboliques, soit à de grands propriétaires terriens, soit aux municipalités, que se sont établis peu à peu (sans

demande de permis de construire) des baraquements et des petites maisons, pour la plupart à partir de matériaux précaires qui ont été progressivement améliorés et consolidés et continuent à l'être jusqu'à constituer des groupements d'habitations en dur.

Laissés libres de leurs actes, les habitants ont ainsi pu, à partir de pratiques d'autoconstruction (ou de construction tout court, en faisant appel à des artisans, au travail au noir, etc.), se donner un autre type de statut d'occupation : ils sont devenus propriétaires de leurs murs tout en restant locataires du terrain. Et l'on peut se demander si cela n'était pas une condition nécessaire, sinon suffisante, à l'apparition de ce qu'on peut bien appeler un habitat social autre.

Cet aspect de la question paraît d'autant plus intéressant que l'autopromotion du logement semble avoir été pratiquée, d'abord, par des couches ouvrières qui n'auraient pu trouver place dans le parc de logements de la ville, si ce n'est dans sa partie la plus dégradée — ce qui, à terme, aurait nécessité une importante assistance sociale. En effet, même si ces populations peuvent être identifiées, pour une part,

aux populations touchées par l'extension et la généralisation de la paupérisation de ces dernières années, tout conduit à penser que les solutions d'habitat qu'elles ont alors pu mettre en œuvre les ont « dispensées » d'avoir recours à des soutiens institutionnels.

Au-delà de l'intérêt strictement financier qu'une telle limitation des aides peut représenter pour la collectivité, on voit bien que cette relative indépendance vis-à-vis de l'action sociale a aussi contribué à libérer ces populations de la pression — bien souvent perçue négativement — dont elle s'accompagne généralement. Au contraire des cités de transit, pourtant habitées par des ménages de caractéristiques socio-économiques proches, l'exemption d'une désignation trop marquée par les services sociaux a pu éviter l'apparition des conflits qui marquent le quotidien des cités : conflits habitants-institution, conflits de cohabitation, etc.

Analyser ce phénomène, étudier les conditions de son apparition et son évolution, mettre en lumière la façon dont les groupes sociaux qui en ont été les acteurs et le sont encore le vivent peut contribuer à la découverte de solutions neuves au problème qui se

pose aujourd'hui comme hier à nombre d'agglomérations : celui de la production d'un logement accessible à tous.

Notre propos est d'apporter un complément de réponse aux questions posées par la production d'un autre habitat social en fondant notre réflexion sur un mode de production du logement qui ne soit plus seulement l'apanage des organismes promoteurs ou de sociétés spécialisées dans la livraison d'un produit logement fini ou préfini.

Ce n'est pas la maîtrise par des organismes extérieurs d'un mode de production que nous voulons remettre en cause, mais bien l'inadaptation du produit logement auquel il aboutit pour les ménages dont les revenus sont inférieurs ou égaux au SMIC : ceux à qui sont accordés les prêts locatifs aidés (PLA), les prêts d'accession à la propriété (PAP), les PAP/Acquisition-Réhabilitation et, dans un autre ordre d'idée, les OPAH, qui débouchent sur des types de produits presque toujours « inabordables » aux populations qui nous intéressent.

L'autopromotion du logement produit-elle un habitat au rabais ?

S'interroger sur l'autopromotion du logement ne reviendrait-il pas à s'interroger sur les possibilités de production d'un « habitat au rabais » — l'expression est du CAL/PACT de Roubaix ; qui plus est, en laissant aux ménages qui en seraient les acteurs toute la charge d'organisation, de financement et même, dans certains cas, de construction ? Cette objection n'est pas sans valeur si l'on considère qu'un des buts poursuivis est la recherche d'une décharge de responsabilité vis-à-vis des familles auxquelles les moyens actuels de production de logements ne permettent pas d'offrir un habitat confortable. Cependant, ce n'est pas tout à fait ce qui sous-tend la démarche proposée, et ce n'est pas non plus de cette façon que les familles qui ont pu promouvoir leur propre logement perçoivent le phénomène.

Précisons que notre principal objectif est de montrer comment l'autopromotion des logements a pu et peut encore répondre à l'attente des familles qui sont dans l'impossibilité de se loger ailleurs que dans le parc le plus dégradé — sachant de manière presque certaine qu'elles ne pourraient, qu'elles ne pourront pas faire partie de la clientèle des organismes sociaux. Partant, il ne s'agit pas de chercher à se décharger du problème ; il s'agit, bien au contraire, de prendre en

charge maintes questions restées pour le moment sans réponse. Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de noter que les renseignements dont on dispose font apparaître que, loin d'être vécues négativement par les ménages, les situations que nous nous donnons pour objet d'étude semblent les satisfaire : la continuité de leur présence, le retour des enfants en visite dans leur famille, par exemple, en témoignent. A la terminologie péjorative d'« habitat au rabais », on pourrait opposer l'existence bien réelle d'un habitat maîtrisé par ses utilisateurs, adapté à leur identité culturelle et économique.

Une seconde objection peut être faite : ne risquons-nous pas de légitimer l'idée d'un développement de bidonvilles à la périphérie des villes, dans un avenir plus ou moins proche, à l'encontre des politiques de résorption de l'habitat insalubre prônées par ailleurs ? Il est vrai que, lors de l'apparition des cités, l'image qui leur a été associée a tout de suite été celle de bidonville : au reste, les plans d'occupation des sols des villes concernées prévoyaient l'élimination des secteurs d'autoconstruction. Toutefois, l'évolution, tant qualitative que quantitative, du phénomène et la prise de conscience de l'inexistence de solutions de remplacement efficaces ont peu à peu conduit à un

changement d'attitude vis-à-vis de ce type d'habitations; ainsi qu'à une modification de leur image de marque. Si les cités sont toujours considérées comme des secteurs d'habitat précaires et insalubres par un certain nombre de gens, elles tendent, au fur et à

mesure de la prise en charge par les services de la Ville du réseau de voirie, de l'éclairage public, etc., à devenir des quartiers à part entière, dont les habitants sont bien décidés à obtenir une reconnaissance officielle de leur existence.

L'habitat des pauvres, anciens et nouveaux

Ces espaces ne sont pourtant pas tout à fait des cités comme les autres. Nées sur les décombres d'anciens taudis, elles ont constitué petit à petit un habitat en dur, obtenant au fil des ans des avantages et les protections institutionnelles nécessaires, alors qu'elles auraient dû disparaître, comme des centaines d'autres baraquements dont les habitants ont été disséminés dans l'habitat ancien ou le parc HLM, dans les cités d'urgence ou les cités de transit. Par quel concours de circonstances les habitants de ces quartiers, tantôt accoutrés du costume de pauvre « inadapté », tantôt affublés de qualificatifs peu honorants, ont-ils réussi à rester sur place, se partageant des morceaux de terrain, des bouts de maison, des droits d'accès négociés au fil des décennies par l'entremise des municipalités ?

Conséquence involontaire d'un abandon politique, protection rarissime de philanthropes locaux, ces quartiers présentent un visage paradoxal intéressant : leurs habitants ont été lourdement stigmatisés par l'opinion publique — comme tous les pauvres, dont l'état de dénuement est aisément considéré par certains comme pathologique —, et en même temps ils présentent l'image positive de citoyens qui ont investi dans les murs d'une maison qu'ils améliorent eux-mêmes. Est-ce là le fruit d'un écrémage qui n'aurait retenu que les « bons » pauvres ?

Au-delà de cette image ambivalente et contradictoire, il nous faut reprendre l'histoire de ces espaces.

Comment se sont-ils constitués et développés ? Comment les processus d'autoconstruction sont-ils apparus ? Par quoi se sont-ils traduits, tant sur le plan

des logements eux-mêmes que sur ceux du peuplement et du fonctionnement de la cité ? Etc. Voilà le fil conducteur de nos interrogations, sous-tendues aussi par les dysfonctionnements que nous avons pu observer, tant dans le parc social que dans les cités de transit.

Pourquoi des familles sont-elles venues s'installer là ? Quel attrait de telles zones ont-elles pu exercer ? D'autres zones d'habitat insalubre de même type existaient-elles qui, elles, n'ont pas été investies ? Par qui étaient-elles convoitées ?... La perspective de pouvoir construire sur un espace sans apport de fonds préalable a-t-elle été déterminante de ce choix d'implantation ou bien n'était-ce que le fruit de l'urgence et de la nécessité ?

Mais peut-on parler de choix, s'agissant d'une population qui n'a d'autre perspective que l'occupation d'une caravane ou d'une cabane sur un terrain loué à un prix symbolique ? L'autoconstruction résulte, dans ce cas, d'une volonté de recherche d'un confort meilleur, qui s'ancre sur la conquête progressive d'une liberté que n'entravera pas une quelconque réglementation.

La proximité d'une zone industrielle offrant la possibilité de récupérer des matériaux ou l'apparition de *leaders* ont-elles peu à peu favorisé le développement de l'autoconstruction sur ces terrains ?

Ces quartiers n'ont-ils pas fait l'objet d'une reconquête patiente de la part des familles dont l'installation était vécue comme une solution à long terme ? Ce serait alors tout un phénomène de sélection « naturelle » qu'on pourrait relever, avec l'apparition de mécanismes d'exclusion, de départ de familles n'ayant pas la même optique que les autres et dont la présence pouvait contrecarrer le développement des cités. Ce serait précisément le phénomène qu'on observe dans la constitution de tout véritable quartier : assimilation et rejet, composition sociale d'un territoire urbain⁴.

Précarité, autoconstruction et comportements patrimoniaux

Est-ce la seule contrainte de la précarité du statut d'occupation qui a limité ou retardé le passage à la construction en dur ? La volonté d'une reconnaissance institutionnelle décelable aujourd'hui est-elle l'aboutissement de toute une démarche ou a-t-elle été

4. La « composition sociale des territoires urbains » fait l'objet d'un travail collectif réunissant une dizaine d'équipes sélectionnées dans le cadre de l'appel d'idées et de l'appel d'offres *Espaces et modes de vie*. Ce réseau est présidé par Marcel Roncayolo, directeur adjoint de l'École normale supérieure et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales. Cette problématique du quartier comme prise de consistance progressive d'une population par assimilation et rejet a été développée surtout par les équipes d'Yves Graffmeyer à l'université Lyon II et de Michel Coste à l'École des hautes études en sciences sociales.

