



HAL
open science

Quelle évaluation pour la gouvernance appliquée au logement social durable ?

Jacques Fialaire

► **To cite this version:**

Jacques Fialaire. Quelle évaluation pour la gouvernance appliquée au logement social durable?. Cahiers administratifs et politistes du Ponant, 2011, 17, pp.129-149. <halshs-00556499>

HAL Id: halshs-00556499

<https://shs.hal.science/halshs-00556499v1>

Submitted on 17 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

**Rapport de synthèse du colloque sur
« l'évaluation des instruments de gouvernance
au service du logement social durable »**

*Quelle évaluation pour la gouvernance
appliquée au logement social durable ?*

**colloque organisé à la faculté de droit et des sciences économiques et de gestion
de Vannes le 11 mars 2010
dans le cadre du programme de recherche sur « les politiques locales du logement et le
développement durable » financé par la Région Bretagne (2007-2009)**

par Jacques Fialaire
directeur du laboratoire Droit et Changement Social

L'objet du colloque doit être d'abord précisé. Le « logement social durable » a été entendu au départ comme une notion rendant compte d'une volonté de promouvoir des formes de logement social tendant à « *améliorer le bien-être de la population tout en améliorant l'équité sociale* ».

Une vision enrichie semble se dégager au terme de ce colloque. Le processus du « Grenelle de l'environnement » aurait pu nous conduire à apprécier comment s'ajustent les politiques locales du logement en vue de l'atteinte d'objectifs de développement durable mesurée en termes de performance énergétique. Nous en sommes venus à poser la question de la « durabilité » autrement. Tirant les leçons d'un étirement de l'assise du logement social, il nous apparaît que la « durabilité » peut être recherchée à la fois :

- par la maîtrise d'une palette d'instruments techniques relevant de la gouvernance territoriale opérant dans un champ hybride ouvert à des politiques sociales à visée redistributive et à des opérations propres à l'économie marchande. La recherche d'une efficacité « manageriale » est ici fortement présente.
- par la qualité d'une gouvernance participative poussant à optimiser des procédés de concertation entre les acteurs locaux eux-mêmes ainsi qu'avec les représentants des populations. L'efficacité sociale participative est alors en jeu.

Le propos consistait donc à évaluer la qualité des modes d'agencement de la gouvernance territoriale et participative résultant des normes et de leur application, sensées garantir l'accès à un « logement social durable ». Des difficultés tiennent ici à plusieurs facteurs :

- Sur le plan théorique, l'appareillage conceptuel du droit de l'habitat et du logement apparaît insuffisamment adapté au contexte croissant de territorialisation des politiques du logement et à la propagation des démarches dites de développement durable. Des recherches passées ont montré un décalage entre des catégories juridiques employées pour qualifier les politiques de logement et d'habitat et des phénomènes qui y échappent¹.
- Sur le plan procédural, les critères de mesure de la qualité d'application de la loi

¹ Voir notamment : Marion Carrel, *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, thèse Paris 5, 2005

DALO ne font pas consensus. D'une commission de médiation à une autre, des divergences d'appréciation se sont faites jour sur le périmètre d'application de la notion de bonne foi, voire sur l'interprétation des conditions d'éligibilité des requêtes en fonction de la pression de la demande.

- Sur le plan fonctionnel, l'institution du DALO pousse à ce que des réponses soient apportées non seulement par l'extension du parc social public, mais encore par la mise à contribution d'une fraction du parc privé.

Poser une réflexion sur « la gouvernance appliquée au logement social durable » induit un fort questionnement (I). Passé ce préalable, on peut s'engager dans la recherche d'indicateurs d'évaluation pertinents (II).

I. Les bases préalables de l'évaluation

Une série de questions se bousculent. Quelle conception de l'efficacité ? Quelle forme d'évaluation ? Tendre vers un logement social durable, c'est de nos jours savoir utiliser au mieux plusieurs leviers d'action des pouvoirs publics. On sait que l'expropriation et l'imposition (A Hastings, J Fialaire) ne sont pas les plus opérants. La constitution de réserves foncières et l'usage de la préemption sont préférés pour accroître la superficie nécessaire à la construction de logements sociaux. Des expériences comme celle de Rennes Métropole montrent que l'atteinte de l'objectif de mixité sociale peut être confortée par une politique foncière active.

Le souci d'orienter pertinemment l'action publique fait émerger une autre question. Quel périmètre pour circonscrire le logement social durable ? On doit prendre son parti d'une variabilité des paramètres pour une action publique globale. La réalisation du droit au logement dans une perspective de développement durable se coule dans des paramètres quantitatifs et qualitatifs se déclinant à deux échelles :

- soit une vision « macro » est privilégiée, les pouvoirs locaux étant conduits à mener des politiques globales de développement urbain durable poussant à densifier les noyaux urbains. Seront en jeu les formes d'habitat dans la ville, lequel est considéré classiquement comme un élément de « continuité urbaine » (vision des géographes et statisticiens de l'INSEE).
- soit on fait prévaloir une vision « micro », réduite au périmètre d'un logement ou d'un ensemble immobilier. Sera considérée la qualité de la gestion de cet espace propre à un ou plusieurs foyers, de plus en plus mesurée en termes de « performances » énergétiques. Dans ce cadre on peut examiner les opérations conduites par un bailleur social, en sachant qu'elles ne sont pas entièrement saisies par les référentiels d'action publique normés (gestion, attribution de logements), mais qu'elles intègrent des stratégies dites de « résidentialisation » de tel ou tel parc social.

On observe aussi une variabilité des paramètres de choix des instruments d'action publique. Dans une approche normative on peut avancer l'hypothèse que la cohérence de l'action publique suppose la maîtrise par une même autorité de l'élaboration d'objectifs globaux au travers d'outils de planification spatiale tels que le PLH et des pouvoirs de police spéciale du logement destinés à lutter contre l'habitat insalubre. Les observations relevées en région Bretagne ont révélé que cette problématique n'était présente en Bretagne que dans certains

territoires ruraux². En outre des perturbations peuvent découler de l'inscription partielle des politiques locales du logement dans une logique de marché. Il a été notamment montré que le regroupement des entreprises sociales de logement (ESL) selon une logique de gestion patrimoniale était contradictoire par rapport à un processus de territorialisation (communication de J.-M. Meunier).

Les travaux de cette journée nous ont fait toucher aussi plusieurs zones de tension.

Tout d'abord des conflits entre territorialisation et efficacité managériale ont été identifiés.

Le mouvement dit de « territorialisation » des politiques du logement et de l'habitat identifié depuis les années 2000 connaît aujourd'hui des perturbations, car :

- d'une part il s'est installée une méfiance de l'Etat qui, trop lointain, produit des réponses législatives décalées qui de ce fait manquent leur but (C. Vocat). La loi DALO a été faite pour l'Ile de France (A. Hastings) ;
- d'autre part ce mouvement s'est trouvé contrarié par l'obnubilation du législateur centré sur la recherche d'une efficacité managériale introuvable (J.-M. Meunier et de R. Epstein).

Les cadres d'intervention se diversifient, jouant sur une palette allant de certaines formes de logements privés (telle la mise en location de logements privés à caractère social ou intermédiaire) à l'hébergement temporaire, en passant par le logement social. On doit tenir compte de la palette des dispositifs destinés à répondre à l'urgence sociale et se demander s'ils sont conciliables avec des objectifs généraux de développement durable applicables à l'habitat, et plus exactement à la qualité du droit au logement.

Une des difficultés rencontrées tient dans le problème de conciliation entre droits fondamentaux. Le principe de solidarité nationale, souvent invoqué pour justifier le maintien d'un champ d'intervention étatique, renvoie à la satisfaction de droits-créances de la seconde génération des droits de l'homme. Un difficile équilibre s'établit entre ce principe et le respect d'une liberté fondamentale telle que la libre administration des collectivités territoriales, facteur de complication du système (J Fialaire) et de restriction dans le recours au « bâton » fiscal (A. Hastings).

Dès lors quels indicateurs peuvent-ils être pertinents ?

II. Le repérage des indicateurs d'évaluation

On peut d'abord réfléchir à des indicateurs de performance dans le cadre d'une évaluation ex-post privilégiant l'atteinte d'une efficacité managériale. Mais il nous paraît convenable aussi d'envisager des indicateurs plus qualitatifs d'insatisfaction jouant comme voyants d'alerte, révélant à des étapes intermédiaires le dépassement de seuils de disfonctionnement de tel ou tel volet des politiques mises en œuvre.

En termes d'indicateurs de performance, le degré de satisfaction de l'accès à un « logement social durable » peut être mesuré à différents degrés, correspondant à plusieurs stades de la

² Voir le compte rendu des entretiens recueillis par Sylvie Douézy, chargée d'études à l'IREA auprès des acteurs des politiques locales du logement (à paraître : *Cahiers Administratifs et politiques du Ponant*, n°17, 1^{er} semestre 2010).

gouvernance territoriale :

- la contribution de l'Etat (par sa politique d'aide au logement). Une critique itérative revient depuis plusieurs années³, selon laquelle si une partie des aides versées a une forte vocation sociale (notamment celles entrant dans la compétence de l'ANRU, allant aux projets de rénovation en zones urbaines sensibles), une part importante favorise l'investissement locatif privé, ce qui s'accompagne d'effets secondaires pervers (accroissement de la demande et donc renchérissement des coûts fonciers).
- la contribution des départements (par leurs politiques sociales) à une livraison suffisante de places en centres d'hébergement. Il est en effet reconnu que la tension sur le DALO est d'autant plus atténuée qu'une politique de relogement social prioritaire s'exerce effectivement en amont sur la base du PDALPD.
- le supplément d'efficacité attendu d'une concentration toujours plus forte des compétences exercées aux échelles de l'agglomération / des métropoles (communication de R. Epstein).
- la re-compartimentation des secteurs de l'action publique aboutissant à repositionner, d'une part des opérateurs publics eux-mêmes en transformation⁴ et d'autre part les autres organisations intervenant dans le champ des politiques sociales.
- la place donnée à la participation des habitants (notamment dans les processus de rénovation urbaine)⁵.

Dans son programme « développement et amélioration de l'offre de logement », qui regroupe les aides accordées par l'Etat et l'ANAH pour « favoriser la mise sur le marché d'une offre de logements diversifiés », la loi de finances retient depuis 2005 à la fois :

- « *des indicateurs finaux ou de performance* » (% de logements sociaux financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU par rapport à leur objectif annuel moyen) ;
- à titre de proposition, « *des indicateurs de résultat intermédiaires* » à l'échelle du quartier (par exemple « *le taux de bénéficiaires de minima sociaux dans le quartier par rapport au taux de bénéficiaires de la commune* ») et à l'échelle de l'agglomération (centrés sur le poids relatif de l'habitat social).

Mais la notion de gouvernance territoriale pousse à dépasser ces approches encore trop sectorielles. Ainsi constate-t-on que dans le cadre des programmes ANRU, « *le relogement en neuf implique cependant des hausses de loyers de l'ordre de 40 à 70% hors APL, et tous les bailleurs n'ont pas les moyens de prendre en charge la différence de prix* ». ⁶ Il doit aussi être pris en compte le processus actuel de recomposition de l'action de l'Etat (R. Epstein), lâchant des fonctions d'expertise et de gestion pour se recentrer sur des prérogatives de coordination. Celles-ci reposent sur un pouvoir de prescription imposant notamment des mesures

³ Union sociale pour l'habitat, Journal du Congrès de Montpellier, sept.2004, p.2.

⁴ Ainsi parmi toute une série de recommandations incluant des ajustements structurels, le programme 15 du Plan Borloo sur la cohésion sociale de 2004, visant à « accompagner les enfants en difficulté » prévoyait la constitution d' « équipes de réussite éducative ». Il s'agit de formules partenariales, « *créées à l'initiative des chefs d'établissements, des communes et de leurs groupements, des départements, des caisses d'allocations familiales et de l'Etat* ». Une institutionnalisation est envisagée prenant la forme d' « *une structure juridique souple (groupement d'intérêt public ou caisse des écoles au statut rénové)* » (Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, *Plan de cohésion sociale*, p.6).

⁵ Voir : J. Fialaire, *Peut-on parler de droit à la participation des habitants dans la « gestion urbaine de proximité »*, in : Etudes en l'honneur du professeur Alain Fenet, *Un droit pour des hommes libres*, Litec, 2008, pp.511-524.

⁶ D'où les initiatives de certaines agglomérations « *finançant la surcharge foncière pour obtenir des loyers de sortie compatibles avec les revenus des ménages concernés* » (Ecole Nationale d'Administration, *La mixité sociale dans le logement*, séminaire de la promotion « Simone Veil, 2004-2006, Le logement – groupe 9, ENA direction des études, 2006, p.34).

financières (A. Hastings), et sur la captation du pouvoir d'affectation des ressources générées par le 1% patronal (J.-M. Meunier). Des solutions vertueuses existent, mais elles appellent des actions complémentaires des acteurs locaux.⁷ L'effet de système est bien présent, qui doit être pris en compte, sauf à vouloir imputer toujours aux mêmes le poids supplémentaire supporté par les finances locales. Pris isolément, les indicateurs de performance risquent de fournir une image déformée du système. Ils doivent être complétés pour parer au risque de la « mythologie du chiffre » (communication de J.-M. Meunier).

Comment concevoir des seuils de vigilance ? Une double logique guide cette démarche : Sur le plan juridique, la « boîte à outils » (A. Hastings) s'appuie tantôt sur des obligations de résultat, tantôt sur des obligations de moyens.

Sur le plan organisationnel, cette démarche permet de mieux prendre en compte l'existence de « *processus d'apprentissage graduels dans le temps* » (R. Epstein). Il convient alors d'établir des corrélations pour que :

- l'élaboration des critères d'évaluation de l'atteinte des objectifs des PLH soit mise en parallèle avec l'observation des expériences des délégations des aides à la pierre et de l'application de la loi SRU du 13 décembre 2000 obligeant les communes à parvenir à 20 % de logements sociaux en 2020;
- l'importance ou la faiblesse du nombre de dossiers déposés auprès de telle ou telle commission départementale de médiation soit mise en perspective avec le fonctionnement des commissions locales de l'habitat mises en place à l'échelle de certaines intercommunalités (cas de Rennes Métropole et de Brest Océane).

Le flou de la notion de mixité sociale (J. Fialaire) pourrait être atténué en s'appuyant davantage sur les analyses fournies par les observatoires locaux de l'habitat liés aux PLH, sous réserve d'évaluer la qualité de leurs prestations. On rejoindra une suggestion de l'USH, préconisant que « *les observatoires de l'habitat, dont la loi prévoit la mise en place dans le cadre des PLH, comportent un volet d'appréciation de la diversité sociale sur les territoires concernés, qui peuvent se traduire par exemple par des indicateurs et une visualisation des situations* ». ⁸ Il conviendrait notamment que soient régulièrement identifiées des « bonnes pratiques » en vue de favoriser leur diffusion et que soient davantage pris en compte l'essor des nouvelles formes d'habitat social afin d'en évaluer la « durabilité ».

Face aux insuffisances de la construction de logements très sociaux, du fait de la contraction des crédits de l'Etat et des résistances locales de certains maires, la fonction d'évaluation doit se porter sur les solutions de relogement par défaut des personnes les plus défavorisées. Est-il satisfaisant de mobiliser à cet effet le parc locatif social ancien ? On s'interrogera en outre sur l'efficacité des formules d'« utilité » d'un bien immobilier dont l'emploi a été favorisé par le législateur depuis la loi ENL 2006⁹. En clair réussit-on une diversification suffisante de l'offre de logement social ? Les réponses ici prennent sens à l'échelle de chaque territoire local.

Ainsi clôturé, le programme de recherche portant sur « *les politiques locales du logement : quelle efficacité dans un contexte de développement durable ?* », soutenu par la Région Bretagne, a tendu à montrer que l'on ne pouvait se satisfaire d'une mesure de l'efficacité

⁷ Ainsi la lecture du 4^{ème} PLH de Brest Métropole Océane met en avant l'« orientation 2 » « *Rendre effectif le droit au logement pour tous* », qui abonde la garantie normalement due par l'Etat d'un soutien financier de 475.000 € « hors crédits délégués de l'Etat et de l'ANAH, et hors ANRU ».

⁸ USH, *Promouvoir la diversité de l'habitat et la mixité sociale des villes et des quartiers : le point de vue de l'Union sociale pour l'habitat*, 2007.

⁹ Voir notamment les travaux de Corinne Saint-Alary-Houin.

« managériale » de ces politiques et que des indicateurs qualitatifs d'efficacité sociale devaient être construits.