

Édito

Ce quatrième numéro de *Passerelle* est l'occasion de se pencher sur le thème de la crise du logement en France. La difficulté de se loger est croissante : pénurie de l'offre, loyers privés plus chers, logiques ségrégatives, etc. L'ampleur de la crise actuelle touche en premier les plus démunis, mais aussi une classe moyenne nouvellement paupérisée et reléguée pour une partie d'entre elle à urbaniser, par défaut, de lointaines périphéries.

Un dossier double est consacré à cette question à travers l'entrée du droit au logement opposable, thème notamment défendu par Bernard Lacharme, secrétaire général du *Haut Comité au Logement des Personnes défavorisées* (entretien, p.5). Deux doctorantes tentent à ce titre de faire le lien entre droit au logement opposable et deux grandes questions d'actualité dans le

monde de l'habitat : Emilie Saint-Macary interroge le *Plan National de Renouvellement Urbain* (PNRU) au regard de ce « droit », et Mathilde Cordier évoque la délégation des aides à la pierre comme un premier pas vers la réorganisation de la puissance publique afin de mieux répondre aux besoins.

Nous évoquons aussi la question des études doctorales par l'intermédiaire d'un texte de Nathalie Mourgues, directrice de l'Ecole doctorale EGEE, qui soutient avec le laboratoire CRETEIL et l'Institut d'Urbanisme de Paris l'initiative des doctorants dans *Passerelle*. Dans la même lignée, le garde-fou participe à la réflexion sur la valorisation du travail de recherche des doctorants.

Deniz Boy et Christophe Guerrinha



Le logement en question

Dossier - Le Logement : un droit ?

Le droit au relogement : une composante déterminante pour la planification des reconstructions

Le vaste projet de restructuration urbaine lancé par J.L. Borloo en Août 2003 par la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine témoigne d'une volonté de repenser la ville en s'attaquant en priorité aux problèmes des grands ensembles. Avec la résidentialisation, la démolition-reconstruction est un des outils phares des nouvelles politiques de rénovation urbaine. Elle apparaît pour ces quartiers dits "sensibles" comme une solution "deux en un", pour d'une part dédensifier l'habitat et d'autre part, restaurer la mixité sociale. Avec l'objectif annoncé du "un pour un", l'Etat entend maintenir le nombre de logement du parc existant en reconstruisant autant de logements neufs qu'il en sera détruit. La création de l'Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU) comme guichet unique permet de simplifier les demandes de fonds pour les communes.

Aux opérations de démolitions sont directement conditionnés les relogements des familles occupantes soumises au départ. Largement cadré par la loi, le relogement des personnes délogées est en effet opposable aux bailleurs par l'article 13 bis de la loi de 1948. Par ailleurs, la déclaration d'intention de démolir introduite par la circulaire du 15 Novembre 2001 comprend une note préparatoire à la mise en place d'un véritable plan de relogement, explicitant les stratégies envisagées, leurs articulations avec les dispositifs existants ainsi que les besoins de programmations nécessaires à la reconstruction d'une offre (notamment en PLUS-CD)¹.

L'obligation de reloger conditionne la planification des reconstructions. Les logements neufs doivent répondre à deux objectifs divergents : non seulement servir aux relogements de populations aux revenus *a priori* modestes, mais également à attirer des populations plus aisées. Au delà des injonctions nationales, les textes rédigés localement, communément appelés les chartes de relogement, engagent les bailleurs à respecter les choix exprimés par les locataires, en terme de localisation, mais aussi de typologie de logement, de niveau de loyers, etc. Jusqu'ici, les

« À l'heure actuelle, la seule protection tangible contre le non-logement est bien d'en détenir déjà un. »

reconstructions succèdent très souvent aux démolitions, et restent ainsi difficilement accessibles pour des ménages alors déjà relogés dans l'existant. Dans ce cas de figure, s'il existe "un droit au retour" assurant

aux locataires la priorité sur les logements neufs, d'une part, il n'est pas systématiquement accordé par les partenaires. Il implique d'autre part un second déménagement que les ménages concernés ne souhaitent pas toujours effectuer. Enfin, les loyers d'entrée dans les nouveaux logements étant majoritairement supérieurs aux anciens, ils ne satisfont que partiellement les locataires relogés.

➔ Suite page 3

Sommaire

- ➔ Édito, p. 1
- ➔ Thèses, p. 2
- ➔ Dates, p. 2
- ➔ Dossier, p. 1-3-4
- ➔ Point de vue, p. 4
- ➔ L'Entretien, p. 5-7
- ➔ Publications, p. 8
- ➔ Le garde-fou, p. 8



Institut d'Urbanisme de Paris
Université Paris XII-Val-de-Marne
Site du Mail des Mèches
61, avenue du Général de Gaulle
94010 Créteil Cedex, France
www.univ-paris12.fr/iup

ÉCOLE DOCTORALE
EGEE
Économie, Gestion Et Espace

L'inversion des flux migratoires interrégionaux : de nouveaux rapports entre migrations internes et développement territorial ?

Cette thèse s'appuie sur le renversement des flux migratoires interrégionaux en France pour essayer de mieux comprendre ce qu'est le développement territorial aujourd'hui. Ce renversement met à mal les grilles de lecture traditionnelles, selon lesquelles les individus sont supposés migrer des régions les moins avancées vers les plus développées. Pour tenter de comprendre cette nouvelle géographie des migrations, cette thèse propose une relecture de la relation entre migrations et développement en prenant en compte les mutations majeures relatives au mode de développement des territoires survenues depuis les années 1950. Elle s'appuie sur le cadre théorique de la base économique qui permet de replacer les migrations au cœur du processus de développement.

La géographie actuelle des migrations des actifs invite tout d'abord à revoir l'acceptation de ce qu'est un territoire développé du point de vue des individus. Les indicateurs de production ne permettent plus de comprendre cette géographie. Du côté des caractéristiques de revenu et d'emploi, si celles-ci apparaissent nécessaires pour comprendre les migrations, elles ne sont pas suffisantes. L'analyse de la situation salariale des migrants montre que les régions bénéficiant d'un solde migratoire positif sont celles où les évolutions de salaire sont les moins favorables. D'autres facteurs comme les différences spatiales de pouvoir d'achat et d'aménités résidentielles semblent jouer un rôle prépondérant. L'analyse de la géographie des migrations, celles des actifs, mais aussi celles des retraités et des étudiants, invite ensuite à prendre en considération la dynamique résidentielle impulsée par les migrations. Elle suggère que les migrations participent à la dissociation entre la géographie de la production et celle du revenu par le biais des déplacements de demande qu'elles génèrent.

Directeur de thèse : Laurent DAVEZIES

Thèse soutenue en novembre 2005 - Mention : très honorable avec les félicitations du jury

GONNARD Sophie



Chargée d'études au Service Aménagement du Territoire du Conseil Général des Yvelines
► Responsable de la base de données territoriales

Echantillon des thèses en cours

BREVET

Nathalie (dir. F. Drosso)

Le bassin de vie de Marne la Vallée : mobilités résidentielles et quotidiennes des habitants

Le desserrement de l'emploi, du logement et la modification de la géographie des déplacements en Ile de France renouvellent considérablement une approche urbaine dominée jusqu'au milieu des années 90 par la relation centre-périphérie. Les villes nouvelles ont nettement contribué à l'évolution des dynamiques territoriales. Leur rôle au sein de l'espace régional est connu mais peu d'études se sont attachées à leur fonctionnement interne. Les villes nouvelles sont-elles devenues des bassins de vie ? Cette question a été appréhendée à partir des pratiques de mobilités quotidiennes des habitants de Marne la Vallée mais aussi à partir de leur parcours résidentiel questionnant ainsi le développement d'un processus d'ancrage en ville nouvelle.

GOBERT

Julie (dir. JP. Orfeuill)

Les compensations territoriales comme modalités d'une meilleure acceptabilité locale des grands équipements

Dispositifs de redistribution des impacts territoriaux, les mesures compensatoires (bourses du travail, financement d'équipements locaux...) émergent aujourd'hui comme des alternatives à l'indemnisation financière dans les situations de conflit. Elles obligent l'ensemble des acteurs à revoir leur approche du territoire et à négocier la nature des mesures à appliquer afin de pallier les nuisances subies.

Les compensations territoriales constituent-elles pour autant un instrument d'action publique efficace contre les inégalités environnementales ? En s'appuyant sur une démarche comparative internationale, il s'agit de comprendre à quelles conditions elles peuvent améliorer l'insertion d'une infrastructure "impactante".

LIU

Kun (dir. J. Dubois-Maury)

Dynamique foncière dans le contexte d'une mutation socio-économique : le cas de quelques grandes agglomérations chinoises

La mutation socio-économique chinoise s'accompagne d'un mouvement d'urbanisation accélérée, notamment celle des grandes métropoles. Bien plus, on y observe beaucoup de désordres et de dysfonctionnements, en particulier la destruction des quartiers anciens historiques et le prélèvement excessif de terrains agricoles. Le contrôle établi par le précédent régime sous forme d'une totale étatisation du droit de propriété et du droit de construire ne correspond plus aux logiques, aux besoins, aux demandes du temps présent. Les autorités chinoises responsables sont conscientes de la nécessité de réorganiser la maîtrise et la gestion en relation avec les diverses et nombreuses nouvelles constructions en milieu urbain.

Vous trouverez le détail de toutes les thèses réalisées au CRETEIL sur le site de l'IUP - <http://www.univ-paris12.fr/iup>

Séminaires des doctorants

Décembre

► Jeudi 21 : Philippe Souillier sur sa thèse " Logistique et territoire : les plates formes logistiques à l'interface entre public et privé ".

Janvier

► Jeudi 11 : discussion méthodologique : " L'entretien, partage d'expériences ", animée par Sylvaine Le Garrec.

► Jeudi 18 : Jules Meunier, " La transformation de la régulation du 1 % logement dans les années 1980-1990, entre rationalisation et quête d'une nouvelle légitimité institutionnelle ".

Mars, Avril

► Jeudi 15 mars : atelier d'écriture par Louis Bertrand ;

► Jeudi 5 avril : atelier d'écriture par Sylvaine Le Garrec.

Le logement : un droit ?

→ Suite de la première page

Or, différentes configurations incitent les communes à planifier les futures constructions en fonction des populations délogées : les taux de vacance en chute libre du logement social rendent de plus en plus difficiles les relogements sur l'existant. Satisfaire les choix de tous les locataires comme se sont engagés à le faire les bailleurs dans les chartes de relogement est de l'ordre de l'impossible – d'autant plus dans un contexte de marché tendu comme celui de la région Ile de France. Les communes constatent par ailleurs que dans le but de faire de la mixité sociale, elles auraient moins de difficulté à maintenir leurs populations stables déjà sur place plutôt que d'en attirer de nouvelles. Alors que les démolitions entraînent souvent les départs prématurés et autonomes des ménages les plus solvables – en laissant sur place les populations que les bailleurs considèrent comme étant “ à risque ” car non solvables – offrir des produits logements de qualité et plus attractifs constitue pour les communes des stratégies incitatives au maintien de ces ménages². Enfin, pour minimiser un déracinement parfois très mal vécu, les délogés tendent très majoritairement à rester à proximité de l'ancien logement (dans le même quartier, sinon sur la commune). L'Etat, en échange de financements intéressants favorise d'ailleurs ces pratiques en imposant aux bailleurs le relogement d'au moins 50% de leurs locataires dans les constructions neuves en PLUS-CD ou dans du logement conventionné, neuf de moins de 5 ans.

Au regard des discussions lancées sur l'instauration d'un droit au logement opposable en France, on constate qu'à l'heure actuelle, la seule protection tangible contre le non-logement est bien d'en détenir déjà un. Ces débats mettent plus largement en exergue la nécessité d'une réorganisation profonde des politiques du logement en France. S'il semble qu'il y ait un certain consensus pour dire que l'évaluation des besoins en logement est plus pertinente aux échelles locales, les pouvoirs publics peinent à mettre en œuvre leur volonté affichée de décentralisation des politiques de l'habitat. L'organisation des projets de rénovation urbaine telle qu'elle existe aujourd'hui est révélatrice du rôle central encore donné à l'Etat : si depuis la loi Borloo, les communes ont en effet gagné en autonomie dans un pouvoir que l'on pourrait qualifier “ d'initiateur ”, l'Etat reste au travers de l'ANRU le principal régulateur de la faisabilité des projets puisqu'il lui revient le pouvoir suprême d'attribuer les subventions. Par ailleurs, l'instauration d'un droit opposable au logement interroge les modalités de planification des reconstructions.

Et notamment dans les souhaits qu'expriment déjà certains de procéder de façon systématique aux reconstructions en amont des démolitions³ dans le but d'éviter les carences de logements sur ces périodes charnières.

→ Notes

- ⁽¹⁾ Prêt Locatif à Usage Social - Construction Démolition
- ⁽²⁾ LELEVRIER C. Rénovation urbaine, relogement et recompositions territoriales. FORS Recherche Sociale n°176. Oct.-Déc. 2005. p.24
- ⁽³⁾ 11^e rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Décembre 2005. p.61.



Colombes - Ile Marante (92)

Photo E. Saint-Macary

Emilie SAINT-MACARY (doctorante)

La délégation des aides à la pierre : un premier pas vers l'émergence d'une autorité publique responsable des besoins en logement ?

L'éclatement de la responsabilité publique est une des sources de la crise du logement en France.

L'éclatement administratif actuel est source d'inefficacité de l'action publique et, de fait, participe à la “ crise ” du logement. En effet, aucune autorité n'est directement responsable de la réponse aux besoins. Qui le citoyen peut-il rendre responsable de sa difficulté à se loger ? L'Etat qui décide du nombre de logements à réaliser ? Le maire et son pouvoir de réglementation ? L'agglomération qui élabore le PLH¹ ? Le département ? Le 1% logement ? Les organismes HLM ?... Dans le système imbriqué qui est le nôtre, personne ne saurait assumer pleinement la responsabilité de la crise et chaque échelon, chaque acteur peut rejeter la faute sur son voisin.

L'émergence d'une autorité responsable comme préalable à la mise en œuvre de l'opposabilité du droit au logement.

Pour le Haut Comité au Logement des Personnes Défavorisées, l'organisation de la responsabilité politique face à l'exigence du droit au logement est une des conditions sine qua non de l'opposabilité du droit au logement. L'idée étant que ce n'est qu'en se dotant de prérogatives au niveau où se constituent les ségrégations que la puissance publique se mettra en situation de les combattre. Et ce niveau apparaît être celui de l'intercommunalité, échelon administratif qui se rapproche le plus du “ bassin d'habitat ”, et donc de l'échelle locale la plus pertinente pour endosser cette responsabilité. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, appelée “ Acte II de la décentralisation ”, marque justement un tournant dans ce sens.

Mathilde CORDIER (doctorante)

Avec la délégation des aides à la pierre, les agglomérations deviennent-elles les autorités responsables de la réponse aux besoins de logement sur leur territoire ?

La loi du 13 août 2004 constitue, en effet, une réforme importante en matière de conduite des politiques locales de l'habitat. Depuis le 1er janvier 2005, l'Etat peut déléguer ses compétences en matière d'attribution des aides à la pierre² aux agglomérations et départements qui le souhaitent. La délégation a cependant un caractère optionnel et contractuel. Sans toucher à l'architecture administrative nationale, cette loi marque le renforcement de l'échelon intercommunal.

Mais quelle est la responsabilité réellement assumée par les signataires de cette délégation ? Cette prise de responsabilité peut-elle conduire à désigner bientôt l'agglomération comme l'autorité garante de l'exercice du droit au logement sur son propre territoire ? Un certain nombre d'incertitudes persiste sur l'organisation des relations entre l'Etat et les délégataires. Par exemple, l'Etat va-t-il adopter une posture de sous-traitance vis-à-vis des collectivités comme certains le craignent ? Comment les agglomérations vont-elles arriver à articuler les objectifs nationaux du Plan de cohésion sociale et les objectifs locaux définis par les PLH ?

La question de la garantie d'une certaine équité sur l'ensemble du territoire national est également posée par cette délégation. Comment articuler cohésion nationale et prise en compte des spécificités locales ? Comment gérer les disparités locales et les inégalités de moyens selon les territoires ? Qu'en est-il du risque de voir émerger une certaine concurrence entre les collectivités ?

“ Ce n'est qu'en se dotant de prérogatives au niveau où se constituent les ségrégations que la puissance publique se mettra en situation de les combattre. ”

Les modalités d'application de cette délégation de compétence vont-elles poser la question de la responsabilité politique et de la légitimité démocratique des EPCI³ (dont l'exécutif ne résulte pas du suffrage universel direct) ? Peut-on voir dans cette délégation les prémices d'une modification à venir du paysage institutionnel de la France ?

Un processus de responsabilisation croissante de l'échelle intercommunale est donc bien en marche avec cette délégation de compétence, ce qui pourrait préparer un terrain favorable à la mise en place du droit au logement opposable. Cependant, on est encore loin d'une responsabilité clairement identifiée. Il reste notamment à clarifier la relation des intercommunalités avec l'Etat et les communes, voire à envisager l'élection au suffrage universel direct de leur exécutif. L'observation de la manière dont les agglomérations vont se saisir de ces nouvelles compétences permettra certainement de clarifier les conditions nécessaires à l'émergence d'une véritable autorité responsable du logement favorisant peut-être un jour l'avènement du droit au logement opposable.

→ Notes

⁽¹⁾ Programme Local de l'Habitat.

⁽²⁾ Les aides à la pierre sont les aides financières publiques ayant pour but de favoriser la réalisation d'investissements en logement. Elles sont versées à destination des maîtres d'ouvrage qui construisent, acquièrent ou réhabilitent des logements.

⁽³⁾ Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

Ce que sont les Ecoles doctorales

Les écoles doctorales (ED) ont pris place dans le monde universitaire sans que forcément ceux pour qui elles ont été finalisées sachent pleinement de quoi il retourne, nous voulons parler des doctorants. Souhaitons que cet encart dans *Passerelle* réduise autant que faire se peut cette méconnaissance ; 3200 caractères c'est suffisant pour en donner un descriptif mais trop peu pour en expliquer les origines ou les facteurs d'efficience. Gageons aussi que cette brève communication donne le désir aux doctorants de relire la charte des thèses dont ils sont cosignataires – un document des plus informatif et formatif – et de découvrir le nouvel arrêté relatif à la formation doctorale publié le 7 août dernier.

Les ED sont un dispositif permettant à un ou plusieurs établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche d'organiser leurs formations doctorales dans les champs disciplinaires qui sont les leurs et de préparer de futurs docteurs à leur insertion professionnelle. Dans ce dispositif, la formation est conçue comme “ une formation par la recherche, à la recherche et à l'innovation ” et comme “ une expérience professionnelle de recherche ”, sanctionnée par le grade de docteur, après soutenance de thèse (cf. l'arrêté du 7 août 2006). Le rôle des ED est aussi de concourir à la mise en cohérence et à la visibilité internationale de l'offre de formation doctorale.

Une ED est un ensemble d'équipes de recherche reconnues (art. 3), lieux d'accueil des doctorants et de mise en œuvre des programmes d'actions de formation autour d'un projet scientifique cohérent. Comme pour les équipes, la création ou le renouvellement d'une école relève d'une procédure d'accréditation prenant appui sur une évaluation nationale. Celle-ci sera conduite à l'avenir par l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur), institution nouvellement créée se substituant aux MST (Missions Scientifiques et Techniques) à la direction de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'accréditation précise le ou les champ(s) disciplinaire(s) d'une école, dessiné(s) à partir du ou des

champs de recherche des équipes. Les évaluations nationales se font autour de la mise en œuvre des missions dévolues aux équipes et à l'école (art. 6).

Les programmes d'actions des ED sont multiples : mettre en œuvre une politique de choix des doctorants et d'attribution des financements des projets doctoraux ; veiller au respect de la charte de thèse et à la qualité de l'encadrement doctoral ; organiser des échanges entre doctorants ; proposer des formations doctorales utiles aux projets scientifiques ou professionnels ; définir des dispositifs d'appui à l'insertion professionnelle des docteurs ; organiser le suivi de l'insertion professionnelle et apporter une ouverture internationale dans le cadre d'actions de coopération (cf. art. 4).

Une école est dirigée par un directeur assisté d'un conseil (art. 10). Le directeur, nommé par le chef d'établissement pour la durée de l'accréditation de l'ED, met en œuvre le programme d'actions de l'école et présente chaque année un rapport d'activité devant les conseils scientifiques de l'école et de l'établissement. Le conseil de l'ED, composé de membre élu et de membres nommés, adopte le programme d'actions et gère les affaires de l'école associées à ses différentes missions.

Les doctorants ont leurs représentants au conseil de l'ED, dans une proportion de 20 %. A l'évidence, cette représentativité dans les organes de direction de l'école implique la mobilisation des doctorants. Gageons que les doctorants de l'école E.G.E.E., réparties dans quatre laboratoires, CRETEIL, ERUDITE, IRG, et LOUEST, se mobilisent pleinement à l'avenir lors des élections de leurs représentants.



Bernard Lacharme Secrétaire général du Haut Comité au Logement des Personnes défavorisées

Le Haut Comité au Logement des Personnes Défavorisées, dont Xavier Emmanuelli est le président, existe depuis 1992. Il a pour mission de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées, et sur lesquelles le gouvernement le saisit. Chaque année, il élabore un rapport qu'il remet au Président de la République et au Premier Ministre. Bernard Lacharme en est le secrétaire général depuis le 11 avril 2002. Quelques jours avant de rendre le rapport 2006 au Premier Ministre, il nous expose ici une notion que le Haut Comité défend fermement depuis plusieurs années : le droit au logement opposable.

Propos recueillis pour Passerelle par Louis Bertrand, Mathilde Cordier et Emilie Saint-Macary, doctorants au CRETEIL.

Pourriez-vous nous définir la notion de droit au logement opposable ?

Un droit opposable est un droit qu'on peut invoquer devant les tribunaux. Si le logement est un droit pour le citoyen, cela doit créer des obligations pour la collectivité. Ce n'est pas vraiment un droit tant que n'existent pas des voies de recours pour l'invoquer. La possibilité de voies de recours signifie qu'il existe une autorité politique qui assume la responsabilité.

Cela ne peut être que la puissance publique qui soit responsable de la mise en œuvre de ce droit fondamental. Pour prendre un exemple : le droit à la scolarité est un droit opposable. Si on refuse la scolarisation de votre enfant, vous faites d'abord recours contre le maire et si vous n'obtenez pas satisfaction, vous allez au tribunal administratif et vous obtiendrez son inscription. Cela paraît évident, depuis que l'école est obligatoire et que la responsabilité a été organisée. Est-ce plus difficile de mettre en œuvre la même chose dans le domaine du logement ? Loger tout le monde dans une société développée comme la nôtre n'est pas un défi hors de portée, ça ne l'est pas plus que de scolariser tous les enfants.

Ce qui est plus compliqué, c'est la façon dont notre puissance publique est organisée. Pourquoi ? Parce que pour mettre en œuvre le droit au logement, vous avez besoin de compétences qui sont détenues aujourd'hui par plusieurs échelons : l'Etat (financement des aides au logement, aides à la personne, aides à la pierre...) ; les communes (l'urbanisme décentralisé, la délivrance des permis

de construire...) ; les départements (plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées) ; et de plus en plus, les intercommunalités avec les politiques locales de l'habitat. Il n'y a que la région qui n'a pas de compétence déterminante pour la mise en œuvre du droit au logement (sauf pour la région Ile-de-France). Aujourd'hui, chacun détient une partie des clés et peut donc bloquer.

Une autre spécificité française est le nombre de communes, qu'on a dotées de pouvoirs majeurs. Elles ne correspondent jamais à un territoire qui

a du sens par rapport aux besoins en logement - plus proche de l'échelle des intercommunalités. La taille des territoires communaux donne prise aux protectionnismes locaux. Le maire se sent en charge des besoins de ses administrés, qui sont déjà logés, qui ont éventuellement des enfants qui auraient besoin de logements sociaux. Mais il craint que si les communes à côté n'en produisent pas, cela attire une population qui coûte cher à la collectivité et dont ses électeurs ne veulent pas. Notre organisation favorise ce type de raisonnement. C'est normal que les riverains expriment des intérêts divergents quand il y a un projet dans la ville. Ce qui ne l'est pas, c'est que la puissance publique ne soit pas en situation d'arbitrer en faveur de l'intérêt général et du respect d'un droit reconnu comme fondamental. Elle s'est rendue impuissante en répartissant les pouvoirs entre tous les niveaux, et notamment en donnant beaucoup de pouvoir au niveau communal.

“ Loger tout le monde dans une société développée comme la nôtre n'est pas un défi hors de portée, ça ne l'est pas plus que de scolariser tous les enfants. ”

La mise en œuvre d'un droit au logement opposable passe donc par une remise en cause du cadre politico-administratif ?

C'est toute la difficulté. Si au Haut Comité, on disait “ on veut faire une réforme institutionnelle ”, on aurait peu de chance d'être entendu. Notre démarche est une démarche pragmatique, presque naïve. Elle est de dire “ vous législateurs, vous avez reconnu un droit fondamental, il doit donc y avoir des voies de recours, organisations-les ”. Ce qui implique une réorganisation. Comment ? Un premier schéma est de dire l'Etat est responsa-

ble du droit au logement. C'était d'ailleurs une proposition de loi de Christine Boutin. C'est très bien parce que cela pose le problème, mais si on voulait l'appliquer il faudrait alors rendre à l'Etat tous les pouvoirs qu'il a délégués. Mais ce n'est pas réaliste d'envisager une telle option.

Bien sûr, pour assurer le droit au logement, il y a un besoin d'une politique nationale, c'est une question de solidarité. Les aides ne peuvent pas reposer sur les budgets communaux, avec le risque des inégalités territoriales. Mais en même temps, les besoins sont locaux. Il y a donc un besoin de politiques territorialisées pour mettre en œuvre le droit au logement. Le logement doit se piloter à un niveau local.

Dans notre précédent rapport, nous avons dit que les intercommunalités nous paraissaient être un bon niveau, sauf pour l'Ile-de-France. Mais le problème, c'est qu'il n'y a pas d'intercommunalités partout, et qu'elles n'ont pas toutes prises la compétence habitat.

Le dernier rapport du Haut Comité évoque l'élection au suffrage universel direct des EPCI...

Si nous commençons à dire : " il faut rendre le droit au logement opposable et pour ça, il faut que les EPCI soient élus au suffrage universel direct ", on va nous répondre " c'est intéressant mais pour le moment, les élus ne sont pas d'accord pour une élection au suffrage universel direct ". Donc, nous restons sur une approche naïve : l'Etat reconnaît le droit au logement, en face, il faut donc un responsable. Nous pensons que ce pourrait être l'EPCI. Les concertations avec les élus locaux vont dans ce sens.

Avec le droit au logement opposable, on induit forcément une réorganisation de nos institutions, au niveau local en tout cas, qui devrait être profitable pas uniquement dans le domaine du logement. La loi Chevènement en 1999 a permis d'avancer. Si demain il y avait une nouvelle étape avec l'élection au suffrage universel direct des EPCI, on avancerait aussi.

Dans quelle mesure les collectivités peuvent-elles être jugées sur leur Programme Local de l'Habitat (PLH) ?

Il y a effectivement là un enjeu très important. Si vous donnez tous les pouvoirs locaux à l'EPCI et à ce moment là, le PLH peut être faible, ça n'est pas grave, le président de l'EPCI assumera l'obligation de résultats. Il a les outils, à lui de faire en sorte que l'on construise. Mais on ne fera pas cette révolution-là qui consisterait notamment à repositionner les pouvoirs en matière d'urbanisme.

Si l'on reste avec des responsabilités éclatées, il faut que l'on désigne un pilote responsable vis-à-vis du citoyen. Le citoyen ne peut pas faire recours contre le président de l'agglomération qui, lui, le renvoie vers le maire qui n'a pas suffisamment construit. L'autorité responsable doit pouvoir



Manifestation à Nanterre - 2004

se retourner contre les autres niveaux de la puissance publique qui n'ont pas fait leur boulot. " L'Etat ne m'a pas donné de crédits suffisants pour faire du logement social, je suis attaqué par les citoyens qui ne sont pas logés, je me retourne contre lui ". De même, l'agglomération devrait pouvoir se retourner contre une commune qui n'a pas construit suffisamment. Mais suffisamment par rapport à quoi ? C'est là où le PLH est effectivement le document essentiel. A condition qu'il soit bien établi à partir d'une analyse des besoins qui fait consensus, arbitrée au niveau de l'agglomération, avec des objectifs bien clairs et programmés dans un calendrier localisé sur le territoire des différentes communes.

Aujourd'hui, la seule obligation de moyens qui soit opposable pour une commune c'est les 20% de la loi SRU. Cela ne suffit pas, il faudrait que ce soit les objectifs fixés par le PLH qui puissent être opposables. Le citoyen ferait recours contre un niveau de la puissance publique mais ce niveau doit pouvoir mobiliser les autres et éventuellement se retourner.

Quand considérerait-on que le recours du citoyen est recevable ?

Il n'est pas souhaitable de trop réglementer là dessus. La loi définit déjà ce qu'est le droit à un logement décent et indépendant.

Les populations concernées sont définies de façon ouverte : toute personne en difficulté. Cependant n'importe qui ne peut pas demander n'importe quoi. Si je fais recours, d'abord il faut qu'il y ait une instance de recours amiable pour qu'il y ait une médiation. S'il y a ensuite recours devant le juge, le juge ne donnera satisfaction que s'il considère qu'effectivement le plaignant n'est pas logé décentement et qu'il ne s'est pas mis délibérément dans une situation de logement indécemment, qu'il n'a pas refusé les aides qu'on lui proposait.

L'Ecosse est un exemple d'application du droit au logement opposable. Pouvez-vous nous en parler ?

En Ecosse, il y a deux niveaux de puissance publique. Les responsabilités sont clairement établies. La collectivité à tous les soutiens en main et l'Etat finance sans rechigner. Ils ont opté pour une mise en place progressive, jusqu'en 2012, d'une opposabilité totale, en ouvrant le droit progressivement à de nouveaux publics. Ils ont créé tous les services pour recevoir les demandes, des instances de recours amiables, etc. Nous nous interrogeons sur la juridiction qui serait compétente. Mais notre voyage en Ecosse nous a fait revenir là dessus. Nous étions très étonnés car ce n'était pas le souci de nos interlocuteurs. Chez eux le droit est toujours opposable, leur démarche est de généraliser ce droit. Alors qu'en France le droit est déjà généralisé, la démarche c'est de le rendre opposable. L'exemple écossais est un argument important. Quand nous avons présenté le rapport au Président de la République, il a été très intéressé d'apprendre que cela existait ailleurs. L'idée commence à être considérée comme sérieuse. Cependant, il faut rester réaliste sur la comparaison avec l'Ecosse. Pour nous l'opposabilité c'est le moyen d'apporter une organisation dans la responsabilité politique. Chez eux l'organisation est préexistante.

Comment équilibrer l'exigence de solidarité nationale et l'autonomie nécessaire dans l'application du droit au niveau local ? Comment éviter les disparités sur les territoires ?

Il y a des inégalités entre les territoires, ce qui nécessite une intervention forte de l'Etat au niveau financier. Dans le cas de l'Ecosse, les collectivités locales ne supportent pas le coût de la construction de logements sociaux, ce sont elles qui décident, qui programment et c'est l'Etat qui assume. C'est important de fixer la limite de ce qui doit se décider au niveau national et de ce qui doit être piloté au niveau local.

Régulièrement en France, on revient sur des solutions nationales. Par exemple, au nom de l'accession à la propriété on va obliger tous les organismes HLM à vendre une



© Copyright by Photothèque du mouvement social (pour toutes les photos illustrant cette double page).



G. Laurent - Jeudi noir du logement - 2006

partie de leur patrimoine. Pourquoi pas, à condition que ça rentre dans une politique locale. Les besoins de logements au niveau national ne veulent rien dire. Il faut que l'Etat fixe et cadre des outils, et qu'il laisse ensuite les moyens au niveau local de les gérer en les adaptant au contexte.

Nicolas Sarkozy a parlé d'un droit au logement opposable aux collectivités locales. Mais il parle également de rendre obligatoire la vente de logements sociaux. Il faut que l'Etat arrête de faire des injonctions contradictoires. Mais c'est déjà bien qu'émerge cette question dans le débat politique. Ensuite, je n'ai entendu aucun politique s'exprimer sur la façon dont cette responsabilité devrait être organisée. Notre rapport aidera peut-être les uns et les autres à se positionner. Nous proposons cette idée depuis 2002, le secteur associatif soutient, le conseil économique et social, le président de l'ANAH, même les HLM s'expriment la plupart du temps favorablement. Les grands acteurs ont compris que c'était la voie à suivre. Par contre, cela pose problème aux politiques de répondre à la question : comment on fait sans toucher aux prérogatives des uns et des autres ? On introduit forcément de la contrainte, dans la logique de l'opposabilité.

Il y a l'idée que le droit au logement opposable ne pourra pas être mis en oeuvre avant qu'on ait construit assez de logement sociaux...

Pour nous, c'est le moteur pour construire suffisamment de logements. Sinon on attendra indéfiniment et on rendra le droit au logement opposable le jour où on n'en aura plus besoin. Aujourd'hui, on ne construit pas assez de logements parce que la responsabilité n'est pas assez organisée. L'opposabilité est la façon d'organiser cette responsabilité.

L'accès aux droits des sans-logis est quand même assez théorique tant qu'il n'est pas appuyé par des associations. Est-ce qu'on peut imaginer des recours de personnes morales, en particulier associatives ?

On peut imaginer un soutien mais le recours au tribunal, c'est à partir d'une situation donnée. Ce qui est quand même le plus important ce sont les recours amiables. En plus, il est probable que le juge s'appuie sur ce qui s'est dit dans la phase de recours amiable. Il doit y avoir une médiation. Là, il faut que les associations soient présentes. Petit à petit des choses se mettent en place, il y a des commissions de médiation, qui existent déjà pour l'attribution de logements sociaux où les associations sont présentes. Il faut effectivement que les procédures prévoient bien que les associations puissent soulever une situation.

Au niveau politique, y a-t-il petit à petit un consensus, au delà des clivages partisans dans la campagne présidentielle en cours ?

La question du logement n'est pas évidente pour les politiques. Elle apparaît actuellement, car elle est portée par la société civile. Le conseil national de lutte contre les exclusions a interpellé le Premier Ministre



sur le droit au logement. Sous la pression des associations, il a décidé de parler d'expérimentation et de confier au Haut Comité une mission sur sa mise en place. Cela nous donne une légitimité pour travailler avec les associations d'élus et faire avancer la discussion. Or on n'aura pas de candidat à l'expérimentation sans engagement clair de l'Etat. Spontanément, c'est une question à laquelle les responsables politiques peuvent souscrire intellectuellement, mais ensuite ils se demandent comment faire passer cela au Parlement. Un maire nous disait que pour y arriver, il faudrait interdire que les députés puissent être maires. Quand ils raisonnent en terme d'élus locaux, ils réagissent négativement. L'interpellation des associations, de la plate-forme pour le logement opposable, devrait amener les politiques à se positionner.

Le droit au logement opposable a été avancé par une partie des élus, on ne peut pas le contester. Ensuite, il faut avoir un engagement sur un calendrier. Nous en proposons un dans notre prochain rapport. Nous sommes dans un rôle de conseil, les propositions sont publiques et chacun peut s'en emparer. Si on arrive à faire que le débat ne soit plus : "Le droit au logement doit-il être opposable ou non", mais "Comment doit-il être opposable ?", alors on aura avancé. C'est le moment de poser ces questions car c'est un projet qui demande un engagement fort de l'Etat même s'il veut qu'il y ait une responsabilité au niveau local. Cela entre bien dans le cadre d'une campagne présidentielle.

La volonté politique peut être motivée par le fait qu'à priori ce serait une mesure relativement bien acceptée par la société civile...

On nous disait que cette mesure était peu compréhensible, mais si Nicolas Sarkozy qui a de bons conseillers en communication a repris ce terme... Si on explique ce que cela veut dire, les gens comprennent. Il n'y a pas que le problème du logement des personnes défavorisées derrière cette organisation de la responsabilité publique, il y a tout le pilotage des politiques du logement en général. La crise du logement pèse sur une bonne partie de la population à travers le prix des loyers. Si on arrive à piloter des politiques à hauteur des besoins, cela aura un impact pour tout le monde.



▼ G. Laurent - Ombres, Sans-domicile sortant au jour - 2005

► Paris, janvier 2006

Publications



► Michel SAVY,
Le transport de marchandises,
Eyrolles, Editions d'Organisation.

Si le transport de voyageurs ou la logistique font l'objet de nombreuses publications, les références sont rares en ce qui concerne le transport de marchandises. L'ambition de cet ouvrage est de présenter le transport de fret comme un système, en identifiant ses principales composantes et le jeu de leurs interactions.

Il procède à partir de son noyau technico-économique, le processus de transport. Il aborde ensuite la consommation du transport, le mouvement des produits qui lui donne sens et met le transport au cœur du système productif et de son organisation spatiale. La production de transport est l'occasion d'aborder les questions attendues de l'arbitrage entre compte propre et compte d'autrui, du partage modal, etc. L'abord des relations entre entreprises débouche sur l'analyse des structures de la branche et du lien entre transport et logistique. Enfin, le rôle multiforme des acteurs publics traite de la dimension sociale du transport, de ses effets externes positifs et négatifs, de la nécessité d'une régulation de son fonctionnement. L'ouvrage conclut sur les perspectives et les enjeux professionnels et politiques du long terme.

Michel Savy est professeur à l'Université Paris 12 (IUP) et à l'École nationale des ponts et chaussées, coresponsable de la spécialité Transport du master Cité et Mobilité (universités de Paris 12, Paris 8, Mame la Vallée et École des ponts). Il est aussi directeur de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe (bulletin Transport / Europe téléchargeable sur www.cnt.fr).

► Houard N. et Bertrand L. " **Le positionnement des associations dans les politiques du logement des personnes défavorisées** " in Engels X., Hély M., Peyrin A. et Trouvé H. (dir.) " **De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre état, associations et participation citoyenne** " - L'Harmattan, Logiques sociales, 2006, pp. 243-256.

► Driant J.-C., " **Les organismes de logement social face aux mutations structurelles de l'habitat** ", Revue Française de Finances Publiques, n°96, novembre 2006, pp. 47-51.

► Driant J.-C., " **Quelques enjeux urbains des politiques de l'habitat face aux marchés du logement** " - Revue d'Economie Financière, n°86, 2006, 14 p.

► Guelton, 2005, " **Une fiscalité communautaire** ", in Brouant J.P. et Lebreton J.P. (dir.), 2005, " **Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles: enquête sur la législation et ses pratiques** ", Cahiers n°13, 2005, Série Histoire, Paris, GRIDAUH, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Chapitre 6.

► Fritsch B. (LACQ) et Guelton S. (CRETEIL), 2006, " **L'influence des territoires sur les différences**

d'estimation des coûts environnementaux des transports : une méta-analyse ", rapport pour le PREDIT GO7 - ADEME.

► Ingallina P., Alcaud D., " **L'attractivité des territoires** ", Introduction à l'ouvrage " **L'attractivité des territoires** ", sous la direction de Alcaud D., Paris, Harmattan, sous-presse.

► Ingallina P., " **De la créativité à l'attractivité territoriale** ", supplément spécial de la revue Technicités, FNAU, octobre 2006.

► Ingallina P. (dir.), " **Progetto urbano e processi di interazione: attori, enjeux, dispositivi e realizzazioni del progetto urbano francese. Dai progetti per le banlieues francesi ai progetti di riqualificazione urbana italiani (Projet urbain et processus d'interaction : acteurs, enjeux, dispositifs et réalisation du projet urbain français. Des projets pour les banlieues aux projets de requalification urbaine français et italiens)** ", Milan, F. Angeli (sortie prévue en décembre)

► Savy M., " **Logistique et territoire** ", DIACT, collection Travaux, La Documentation française, 2006., 12 p.

...et bien d'autres sur le site de l'IUP

Le garde-fou

► Monsieur le Directeur !

Dans le dernier numéro de *Passerelle*, vous appelez l'ensemble des membres de l'IUP à plus de dynamisme. Vous encouragez les étudiants à être " désireux d'un avenir ouvert "1. Et vous incitez les doctorants " à ne pas rester à la traîne du mouvement d'ensemble ".

Nous vous rejoignons sur un point : vous avez raison d'inviter les doctorants à leur devoir d'investissement dans la saine émulation projetée. Ils se mobilisent déjà avec *Passerelle* dont la large diffusion trouve un écho très favorable. Les séminaires évoluent et sont désormais l'occasion de présenter un état des lieux, une communication, un plan de thèse. Ils prennent aussi la forme d'ateliers d'écriture ou de discussions méthodologiques. Les choses bougent, dans le souci de partage de notre " sagesse " ! Ces devoirs sont acceptés par les doctorants et appellent à notre sens également des droits.

Vous l'avez dit, très peu de doctorants entrent dans l'enseignement supérieur ou les organismes de recherche et beaucoup trouveront un emploi ailleurs. L'IUP peut aider à préparer concrètement cette insertion professionnelle. Voici quelques propositions, pour alimenter la réflexion et le débat que nous appelons de nos vœux :

- autoriser la gratuité des formations aux concours dispensées à l'IUP pour les doctorants qui souhaitent embrasser une carrière de fonctionnaire territorial et valoriser ainsi leur spécialisation ;
- augmenter la capacité d'accueil des doctorants par une politique d'attribution des bureaux favorable aux doctorants ;
- organiser un séminaire des doctorants du CRETEIL ou de l'IUP (toutes thématiques confondues) une fois par an à l'IUP face aux étudiants du Master 1 et Master 2 recherche en amphi lors d'une semaine " banalisée " ;
- instaurer la parution annuelle d'un document de présentation des activités au sein de l'IUP, sorte de rapport d'activité. Il nous paraît que dans un monde où la transparence guide nombre de choix (Internet), nous avons beaucoup à apprendre ;
- enfin, sur la forme des doctorats, nous pensons qu'il y a un danger à la recherche d'un " standard " de doctorat. Il faut reconnaître la diversité des objectifs, au-delà du seul critère statistique de la durée de la thèse. Si certaines thèses s'allongent, c'est très certainement parce que le jeu en vaut la chandelle, dans l'intérêt supérieur du doctorant. De même, favoriser une politique de recrutement de doctorants au CV " impressionnant " pour des doctorats " élitistes "

élimine nombre de gens qui auront eu un début de parcours difficile et qui se sont éveillés ou révélés sur le tard. Enfin, et c'est le plus important, il faut ouvrir le débat sur les thèses nouvelles " opérationnelles ", celles qui vont pouvoir être facilement valorisées en collectivité ou en entreprise. Comment permettre d'en réaliser plus (autre que dans le cadre des CIFRE) ? Quel type de doctorat souhaitons-nous ? Pour notre part, il paraît important de garder à l'esprit que le chercheur doit rester " au service de la société "...

Monsieur le Directeur, nous sommes prêts à partager notre sagesse. Encore faut-il que les doctorants (et les étudiants) ne soient pas considérés comme des apprentis de moindre valeur. Par ce message, nous saisissons l'opportunité que vous nous offrez de nous asseoir à la table des " discussions ".

Deniz Boy, Julie Gobert, Doctorants
Ce texte n'engage que ses auteurs.

► Note

¹ Toute ressemblance avec une candidate à l'élection présidentielle de 2007 serait fortuite.