

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT
ET DU TOURISME

Service des Affaires Economiques et Internationales
(S. A. E. I.)

PRESENTATION
DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

de L'ETUDE sur

LES INDICATEURS SOCIAUX

"Définition d'indicateurs synthétiques permettant de mettre au point une
comptabilisation sociale de la politique de réscription de l'habitat insalubre"

Juin 1975

Marché n° 74 00 249 00 123 75 01
signé le 27 Juin 1974 entre le S.A.E.I.
et la Société ACT

Service des Affaires Internationales
DOC CDAT
Réf. n° 3144 B

1. Ce rapport est le reflet des différentes étapes de la recherche et des principaux facteurs qui ont caractérisé son évolution. On y trouvera les différents éléments correspondant :

- . à une étude des effets de la politique de résorption de l'habitat insalubre sur les catégories sociales concernées par les opérations de résorption de l'habitat insalubre.
- . à une étude des stratégies des acteurs qui interviennent dans les opérations.
- . à une analyse des fondements de la politique de résorption de l'habitat insalubre.
- . à une analyse critique sur la comptabilité sociale et les indicateurs sociaux.

Nous ne reviendrons pas dans cette présentation sur ces différents éléments.

La redéfinition du champ de l'étude liée à l'évolution de la situation risquant de masquer la logique de la démarche retenue, il a paru utile, au niveau d'une présentation schématique, de revenir sur les principales conclusions qui ont été tirées de l'étude en ce qui concerne les indicateurs sociaux.

Les fondements de la démarche retenue

2. Pourquoi une comptabilisation sociale de la politique de résorption de l'habitat insalubre et pourquoi recourir à des indicateurs. Il est certes légitime de chercher à évaluer une politique en référence aux effets de son application et aux modifications de la situation qu'elle a pour objet de modifier ; et, compte tenu de la complexité des effets, il est séduisant de chercher à se servir d'indicateurs synthétiques qui, sans être exhaustifs, permettraient de ramener l'analyse de l'évolution à ce qui est essentiel.

Cette étude n'est pas la première, bien loin de là, sur les indicateurs sociaux. La raison d'être de cette étude vient d'une part des nombreuses interrogations que soulèvent la signification et la nature des recherches d'indicateurs liés à la mise en oeuvre de comptabilité sociale et d'autre part sur l'opportunité et la possibilité d'appliquer les résultats et les méthodes connus à l'étude de la politique de résorption de l'habitat insalubre. La définition même de l'étude interdisant de se contenter d'appliquer les méthodes connues de comptabilité sociale pour ensuite juger des résultats, il a fallu revenir à une recherche plus approfondie et tenter de mettre au point une démarche spécifique qui intègre à la fois les leçons qui peuvent être tirées de la critique des indicateurs sociaux et une meilleure compréhension de la politique de résorption de l'habitat insalubre.

3. Nous ne reviendrons pas sur l'analyse de la critique qui a été faite des méthodes de comptabilité sociale et de recherche des indicateurs sociaux qui leur sont liés (1) ; nous sommes repartis de deux des aspects essentiels, et très fortement liés, de ces critiques :

l'incapacité d'analyser la réalité sociale à partir de la théorie marginaliste qui sous-tend de façon plus ou moins explicite les méthodes de comptabilité sociale.

la nécessité de définir les méthodes d'évaluation à partir de la signification de ce que l'on cherche à évaluer, la politique de résorption de l'habitat insalubre.

Si le cadre marginaliste donne sa cohérence à la comptabilité sociale, c'est parce qu'il lui permet de ne pas mettre en évidence les contradictions inhérentes à toute réalité sociale. Evaluer les effets d'une intervention ou d'une évolution, les répartir en avantages et inconvénients et les comparer à partir d'un cadre comptable, tout cela semble uniquement relever du bon sens. Encore faut-il savoir quels effets retenir, comment juger de ce qui est essentiel et de ce qui ne l'est pas, comment on apprécie l'importance des effets, en fonction de quoi on les mesure et les compare. Tous les problèmes de quantification, de valorisation monétaire, d'aggrégation et de compensation des effets résolus dans un cadre comptable prétendument neutre ne peuvent masquer la question que l'on ne peut éviter de se poser : le quel point de vue évaluer le résultat d'une politique. En fonction des contradictions entre ceux qui sont concernés, qui et dans quelle intention peut décider de ces choix ?

(1) Ces critiques sont résumées dans le rapport en introduction p. 9 à 15 et en conclusion p. 169 à 173.

Ces considérations prennent encore plus de relief quand on veut passer de la comptabilité sociale aux indicateurs, rendant encore moins visible l'hypothèse de l'existence d'un consensus social suffisant, accepté ou imposé. En conséquence, il a paru impossible de partir de la comptabilité sociale pour définir les indicateurs ; la démarche retenue a consisté à partir de la réalité de la politique de l'habitat insalubre, à partir de ses contradictions.

Définition de la politique de résorption de l'habitat insalubre

4. Comment définir le cadre de chaque évaluation. Au départ, marqués par l'habitude des méthodes de comptabilité sociale, nous nous sommes surtout attachés à étudier les effets d'une opération. Les difficultés rencontrées pour la délimiter avaient été traitées de façon classique en indiquant la nécessité de prendre en compte le cadre plus large dans lequel se déroulait cette opération. En fait, à ce moment nous sous-estimions la nécessité de situer l'évaluation beaucoup plus que dans un cadre géographique plus large, dans le cadre d'une politique plus globale.

Il a fallu préciser le champ de l'étude ; la politique de résorption de l'habitat insalubre ne peut être définie à partir de son seul cadre institutionnel, d'autant plus que celui-ci ne peut plus être représenté par la loi Vivien, elle ne prend son sens que resituée dans l'ensemble d'une stratégie d'organisation sociale et spatiale (2).

(2) On pourra se reporter au rapport p. 7 à 10 et p.162 à 168.

5. Pour définir la politique de résorption de l'habitat insalubre, nous avons étudié :

- les changements de situation des agents concernés par une opération de résorption. Pour tenir compte des contradictions, on a distingué différents groupes sociaux parmi la population concernée.
- les stratégies des acteurs qui définissent et réalisent l'opération de résorption. Là aussi nous avons défini différentes catégories d'acteurs en fonction des éléments déterminants qui permettent d'explicitier les stratégies et leurs contradictions. Ces stratégies des acteurs tiennent compte des réactions des agents aux changements de situation qui leur sont imposées.
- la politique de résorption de l'habitat insalubre. Cette politique, nous avons fait l'hypothèse qu'il était possible de la définir à partir de l'existence d'un projet dominant à la fois économique, social et spatial, mis en oeuvre par l'Etat. La différence entre la politique de résorption de l'habitat insalubre et la stratégie dominante tient à la nécessité de tenir compte pour la mise en oeuvre d'une part des réactions des agents concernés, d'autre part des contradictions existantes entre les stratégies des acteurs.

6. Cette hypothèse de l'existence d'une politique de résorption de l'habitat insalubre explicite le cadre qui permet de définir différentes sortes d'indicateurs :

- . les indicateurs de changement de situation pour les groupes sociaux concernés par l'opération.
- . les indicateurs de stratégie pour les acteurs qui interviennent dans le déroulement de ces opérations.

- les indicateurs d'évaluation de la politique de résorption de l'habitat insalubre.

Ces indicateurs peuvent être calculés pour chaque opération ; ils permettent alors de comparer des opérations entre elles (deux à deux ou par rapport à des normes moyennes) et peuvent servir d'indicateurs de décision pour les acteurs (par rapport à leur stratégie) ou d'indicateurs d'évolution de situation pour les catégories d'agents (par rapport à l'évolution générale du groupe social correspondant).

On peut aussi définir des indicateurs d'évaluation permettant de resituer une opération en fonction des objectifs de la politique de résorption de l'habitat insalubre. Ce sont là les seuls indicateurs synthétiques qui peuvent être proposés.

Les effets de la politique étudiée sur les agents

7. Pour définir les catégories d'agents, on part évidemment de la population concernée par les opérations de résorption de l'habitat insalubre. Suivant en cela la définition que nous avons donnée, on définit une typologie de groupes sociaux en partant de l'élément déterminant qui permet de définir la stratégie dominante et la politique en oeuvre, la caractérisation de la liaison entre habitat et travail à partir des caractéristiques de l'emploi et de leur évolution. C'est ce qui explique que l'on soit parti des groupes sociaux définis par la dynamique sociale dans l'ensemble de la formation sociale française et non seulement de ceux concernés par les opérations de résorption.

A partir de là, on a cherché à définir les catégories d'agents en fonction des stratégies des acteurs, d'une part, et en fonction de leur importance dans les opérations d'autre part. On a tenu compte enfin des

possibilités d'utilisation de la typologie (données statistiques existantes, commodité d'observation, possibilité de comparaison avant et après les opérations, etc ...)

On a finalement retenu huit catégories d'agents :

- . les retraités et les personnes âgées
- . les actifs sans emploi
- . les artisans et commerçants
- . les travailleurs non qualifiés immigrés
- . les travailleurs déqualifiés français
- . les travailleurs immigrés à stabiliser
- . les travailleurs qualifiés français
- . les cadres et professions libérales

8. Pour apprécier les effets des opérations, on a cherché à définir les changements de situation de chaque catégorie d'agents à partir des critères suivants :

- . changement de statut social (passage d'une catégorie d'emploi à une autre), modification des revenus, changement d'employeur (dans la même catégorie d'emploi), nombre d'emplois du ménage.
- . changement des structures de consommation : loyers et charges, part du revenu consacré au logement, statut juridique d'occupation, évolution de l'endettement du ménage.

- . changement des liaisons habitat-travail ; distance et temps de transports ; artisanat, ateliers de sous-traitance ...
- . changement des structures de l'habitat : confort du logement, espaces de transition, équipements liés à l'habitat, etc ...
- . changement des possibilités d'usage de la ville : nature des équipements commerciaux et socio-culturels, distance au centre-ville, etc ...

Les études menées pour chacune de ces catégories ont montré comment se définit à la lumière de leur situation par rapport aux opérations de résorption d'habitat insalubre, la situation générale des agents dans la relation emploi / logement au niveau de l'espace urbain. Ces études ont aussi montré que les catégories définies étaient pertinentes par rapport à l'analyse, et que l'on peut, à partir de la dialectique production / reproduction, déterminer la façon dont se forment et évoluent les groupes sociaux dans leur relation avec la division sociale de l'espace.

C'est à partir des conditions d'insertion dans le processus de production que se définissent les grandes catégories : retraités et actifs sans emploi, artisans et commerçants, travailleurs qualifiés, travailleurs déqualifiés, cadres et professions libérales. Ce sont les conditions de reproduction de la force de travail qui amènent à distinguer d'une part entre personnes âgées et actifs sans emploi, et d'autre part entre travailleurs français et travailleurs immigrés.

9. La recherche d'indicateurs spécifiques (3) découle pour chaque catégorie d'agents de sa définition et de sa situation particulière dans la dialectique production / reproduction. Il ne peut être question à ce niveau d'indicateurs synthétiques qui recouvriraient des "compensations" difficiles à définir entre les changements de situation des catégories d'agents les unes par rapport aux autres. De plus, les éléments d'appréciation ne sont pas aisés à définir pour les conditions d'usage de l'habitat et de la ville ; on ne pourrait à ce niveau que noter la tendance à la normalisation et à l'extension des rapports marchands.

La recherche d'informations est donc plutôt déterminée par la nécessité de disposer des éléments d'appréciation pour l'analyse des stratégies des acteurs et surtout pour l'évaluation de la politique de résorption. Il faut délimiter le champ d'observations (limites géographiques, périodes d'observation, définition des opérations dans leur contexte). Que ce soit pour la délimitation du champ d'observation ou de la période, la tentation est toujours forte de les élargir afin de prendre plus directement en compte les effets secondaires. En réalité, tout élargissement affaiblit la prise en compte de la spécificité de l'opération et rend difficile l'analyse des causes des changements de situation et le rôle qu'y jouent les opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Il reste à préciser, ce que la première étape de l'étude a montré très clairement, que l'on ne peut négliger les périodes d'adaptation qui suivent une opération et les modifications qui sont imputables à l'opération mais ne sont réelles que plus tard (par exemple, départ du

(3) Les indications spécifiques définies à partir des études résumées dans le chapitre 1 sur les agents sont regroupées pages 18 à 69.

logement occupé après l'opération en raison du poids des loyers et charges qui avait été sous-estimé). Ces effets et donc la réalité de la politique de résorption ne peuvent être appréciés qu'à l'échelle de la région en étudiant l'évolution passée des conditions d'habitat de chacun des groupes sociaux.

Les stratégies des acteurs

10. Pour étudier les acteurs, on est parti de l'analyse des intervenants dans les opérations de résorption. Conformément à la démarche que nous avons définie, la détermination des catégories d'acteurs et leur étude ont été effectuées par rapport à la politique de résorption d'une part, et aux études des catégories d'agents de l'autre.

L'analyse des acteurs qui, d'une façon ou d'une autre, participent au processus de décision et dont l'action s'inscrit dans une stratégie d'intervention a amené à distinguer cinq catégories d'acteurs. Même s'il peut exister des divergences à l'intérieur de chacune de ces catégories, on peut définir pour chacune d'elles une stratégie cohérente par rapport aux problèmes rencontrés dans les opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Ces cinq catégories retenues sont :

- . les appareils d'Etat généraux ou spécialisés
- . les collectivités locales
- . le capital privé
- . les promoteurs publics
- . les organismes de rénovation

11. L'étude des acteurs passe par l'analyse de leur stratégie. Elle doit tenir compte de ce que les stratégies des intervenants ne sont pas convergentes d'une part et qu'elles ne peuvent pas être ramenées à de simples considérations économiques, d'autre part.

Si pour certains des intervenants dans une opération de réorption d'habitat insalubre, les considérations économiques sont prédominantes (propriétaires fonciers, promoteurs privés, employeurs ...), pour d'autres, ce sont plutôt les considérations sociales qui sont essentielles (Etat, GIP, Municipalités). Pour eux, les considérations économiques ne sont pas absentes, elles sont toutefois subordonnées à une stratégie sociale beaucoup plus vaste et apparaissent là plutôt comme des contraintes, le plus souvent d'ordre budgétaire.

On peut définir la stratégie de chaque catégorie d'acteurs en étudiant les considérations économiques et les considérations sociales qu'elle comporte.

La stratégie économique peut concerner :

- . le profit réalisé dans l'opération (promoteurs privés, propriétaires fonciers), ou, à plus long terme (employeurs de la région) ;
- . le budget qui apparaît comme une contrainte qui peut refléter le résultat d'un arbitrage effectué à un autre niveau (organismes financiers, appareils d'Etat, promoteurs publics ...).

La stratégie sociale des acteurs se différencie en fonction des agents qui sont concernés par l'opération, qu'il s'agisse de la population qui était dans la zone avant l'opération ou de celle qui se retrouve après.

Elle peut être explicite (inscrit dans l'objet même de la structure (PACT, SONACOTRA), partiellement explicite (Municipalité, Etat) ou totalement implicite (propriétaires fonciers, promoteurs privés).

La stratégie globale de chaque acteur est le résultat de l'articulation entre stratégie économique et stratégie sociale ; on peut ainsi avancer que :

- . la stratégie économique, lorsqu'elle a pour substrat le profit, est totalement dominante (propriétaires fonciers, promoteurs), et la stratégie sociale est uniquement implicite. C'est le cas pour les employeurs qui auraient une part importante de la main-d'oeuvre employée dans la zone et qui ont une stratégie sociale totalement subordonnée ;
- . la stratégie sociale est totalement dominante dans le cas où la contrainte budgétaire pèse peu (Préfecture, employeurs de la région). C'est le cas aussi de la Municipalité si l'opération n'est pas trop importante ;
- . la contrainte budgétaire joue un rôle de contrôle important lorsque l'équilibre est plus précaire ; c'est le cas des organismes spécialisés (GIP, SONACOTRA, PACT), des promoteurs publics (OHLM), et surtout de l'organisme de rénovation ou de résorption.

Une opération de résorption apparaît alors comme le résultat d'une confrontation de stratégies sociales, qui se concrétisent dans des stratégies urbaines spécifiques à chaque catégorie. Ce résultat intègre la capacité de réponse et de riposte des catégories d'agents aux stratégies des acteurs.

12. On peut définir des indicateurs de stratégie qui soient spécifiques à chaque catégorie d'acteurs (4). Ces indicateurs peuvent être constants en séparant les éléments de stratégie économique et les éléments de stratégie sociale.

- Pour les éléments de stratégie économique, les indicateurs concernent les résultats financiers tenant compte des recettes, des dépenses et des transferts. Dans la mesure où les données existent, on peut calculer un résultat global de l'opération, à partir d'une estimation des ventes des logements ou de leur cession aux sociétés de gestion, des équipements commerciaux et des coûts des équipements publics. Une analyse des transferts permet de tenir compte des liaisons économiques entre les acteurs et de donner, après corrections, une analyse de la participation de chaque acteur au résultat global. La structure de participation aux résultats des différents acteurs permet d'apprécier les différences de rapports de forces entre les acteurs d'une opération à une autre. La comparaison des indicateurs spécifiques à chaque acteur à des indicateurs de référence reflète la distance au résultat escompté du fait du rapport de forces spécifiques à l'opération ; c'est-à-dire, le degré de réalisation des objectifs que s'assigne dans sa stratégie chaque acteur.

- Pour les éléments de la stratégie sociale de chaque acteur, on peut les approcher par la comparaison des structures sociales des populations concernées définie à partir de la répartition de la population entre les huit catégories sociales retenues.

(4) Ces indicateurs spécifiques définis à partir des études résumées dans le chapitre II sur les acteurs sont regroupés pages 70 à 150.

Pour certains des acteurs, on peut définir une structure sociale de référence, au moins pour certaines des catégories (par exemple, pour les OHLM, la population de travailleurs immigrés, en famille, ne doit pas dépasser 15 % par ensemble). Là aussi, les comparaisons entre les différentes opérations et la comparaison aux structures de référence pourraient permettre d'apprécier les différences de rapports de force entre les acteurs ; elles permettent aussi d'apprécier la réaction des groupes sociaux concernés par la résorption.

A partir de là, on peut définir des indicateurs de préparation de décision spécifique à chaque acteur (5). Pour l'Etat et les Municipalités, il s'agit notamment de chercher d'abord à détecter les zones à étudier puis à résorber et ensuite de définir les priorités par rapport aux contraintes économiques (liaison habitat - emploi), politiques (au sens électoral du terme) et budgétaires (affectation des crédits publiés). Au niveau de l'Etat, ces indicateurs peuvent être comparés à des normes calculées à partir des opérations précédentes et ajustées en fonction des contraintes budgétaires. On pourrait retenir :

- . les crédits alloués par mètre carré
- . les crédits alloués par logement (après rénovation)
- . les crédits alloués par ménage relogé

(5) On pourra se reporter pages 152 à 154 et pages 169 à 173.

13. Ces indicateurs budgétaires peuvent être commodes pour régler les procédures entre acteurs (négociations souvent conflictuelles des crédits publics sur les chapitres 65-30 et FIP ; discussion entre l'Etat, les Municipalités, les organismes de rénovation et les promoteurs publics, etc ...). Ils sont en réalité totalement secondaires par rapport aux décisions prises. Ils n'ont rien de synthétique et ne font aucune référence à la nature de la politique de résorption.

On pouvait pourtant penser que, au niveau des stratégies des acteurs, surtout dans le cas où les contraintes financières sont fortes, on aurait pu retrouver, pour guider le choix des "décideurs", la possibilité d'appliquer les méthodes d'analyse coûts-avantages. En dehors des problèmes relevant l'opportunité de les appliquer compte tenu des finalités dont sont porteuses les hypothèses implicites qui les sous-tendent, ces analyses sont efficaces lorsque :

- . on se trouve face à un intervenant unique ou à plusieurs intervenants dont le comportement peut être considéré comme convergent ;
- . le comportement relève d'une nationalité économique au sens strict.

Sur le premier point, les comparaisons et les choix des "décideurs" peuvent alors résulter d'un double arbitrage, d'une part sur le choix des alternatives qui assument pour une stratégie donnée la meilleure réalisation des objectifs, d'autre part sur le choix entre les stratégies des acteurs si elles ne sont pas compatibles. La recherche d'une fonction de décision à optimiser apparaît alors comme un cas particulier d'une étude générale de décision faisant intervenir plusieurs acteurs ; cas où les stratégies des acteurs sont compatibles et où un compromis

entre la réalisation des divers objectifs peut être formalisée sous forme d'une fonction unique de préférence.

Sur le deuxième point, on peut préciser que les considérations sociales ne sont pas forcément absentes, et l'analyse correspond encore à une réalité si les intervenants dominants ont un comportement qui peut s'exprimer, en dernière instance à la prise en considération des coûts et bénéfices comparés. Dans ce cas, on peut admettre que l'extension des notions de coûts à celle de coûts sociaux et de celles de bénéfices à celles plus larges d' "avantages", peut être exprimée, selon certaines conventions en termes monétaires. Analyser et mesurer les effets secondaires en fonction des comportements dominants peut alors être envisagé et donner des résultats intéressants.

14. Dans le cas de la politique de résorption de l'habitat insalubre, aucune de ces deux conditions n'est réunie. C'est ce qui apparaît quand on cherche à définir la délimitation de l'opération analysée ; celle-ci est très différente suivant les acteurs. L'extension et la nature de l'opération sont différentes pour les industriels (conséquences sur l'emploi de la région) et pour les responsables de la politique urbaine (restructuration de l'espace, évolution du marché foncier, ...).

Les populations à comparer ne sont pas les mêmes suivant les acteurs. Pour la Municipalité par exemple, ce sont les changements de population de la commune du fait de la résorption qui sont les éléments intéressants ; pour le GIP, c'est la population de l'ilot qui est concernée, etc ...

Si l'on veut étudier les effets d'une opération de résorption, il faut définir la population étudiée. Population de l'ilot avant la résorption, en distinguant après la résorption, la fraction de la population qui est

restée dans l'ilot, celle qui habite toujours la commune ou la région, et celle qui a quitté la région. Il convient aussi de distinguer la période qui suit immédiatement la résorption et de tenir compte des modifications qui peuvent intervenir ensuite. On peut aussi étudier les effets secondaires sur la population des nouveaux endroits où iront habiter les personnes qui ont quitté la zone en résorption.

Si l'on néglige ces derniers effets qui ne peuvent être étudiés qu'à l'occasion d'une analyse de la situation d'ensemble d'une région, on sera amené à distinguer pour mettre au point les possibilités d'observation des sous-populations en distinguant :

- . d'une part trois sous-groupes en distinguant les habitants qui restent dans la zone, ceux qui en sortent et ceux qui y rentrent ;

- . d'autre part trois périodes d'observation : l'état initial avant l'opération, l'état de la zone rénovée (un an après la fin de l'opération) et l'état de la zone après une période de stabilisation (trois à cinq ans après la fin de l'ensemble de l'opération de rénovation).

Les combinaisons de sous-populations permettent alors de définir en fonction de chaque acteur les populations à comparer (6).

(6) On pourra se reporter pages 179 à 181.

La stratégie économique, sociale et urbaine dominante

15. Nous partons de l'idée que la politique de résorption doit être étudiée à partir de la stratégie économique, sociale et urbaine dominante.

L'hypothèse est que dans la liaison entre division sociale du travail et division sociale de l'espace, c'est la première qui est dominante mais qu'il n'y a pas de recouvrement total et que l'on peut dégager une certaine autonomie de la division sociale de l'espace plus directement reliée à la sphère de la reproduction.

La politique de résorption de l'habitat insalubre doit s'analyser au niveau de l'articulation entre division sociale du travail et division sociale de l'espace. En effet,

- . la division sociale de l'espace peut être un frein à la modification de la division du travail ; le logement et son environnement peuvent être des points de résistance à la restructuration sociale (couches sociales et activités résiduelles" dans les centres, reproduction de valeurs fondées sur la valeur d'usage, niveau de récupération de la force de travail, etc ...)
- . la transformation de la division sociale de l'espace peut être un facteur d'accélération de la transformation de la division sociale du travail ; le logement et son environnement peuvent être des éléments d'avancée et de consolidation de la restructuration sociale (différences du niveau de récupération de la force du travail liées aux salaires, incitations à l'accroissement des revenus, des échanges marchands et du modèle de consommation dominant, disparition d'activités économiques "retardataires", etc ...)

16. La stratégie dominante traduite par la politique de résorption intègre ainsi que nous l'avons déjà dit de deux éléments :

- . la réponse aux résistances des populations concernées par cette réorganisation de l'espace urbain
- . la résolution des contradictions entre les acteurs.

Sur le premier point, il faut noter qu'il est une des causes des importantes modifications actuelles de la politique du logement social.

Les limites rencontrées à l'occasion de l'extension par le logement des rapports marchands et aux opérations de rénovation de très grande ampleur ont conduit à l'adoption d'une stratégie urbaine respectant plus les étapes de mise en oeuvre, plus facile à contrôler et que la résistance des populations concernées peut plus difficilement interrompre. Dans ce cadre, le logement social est considéré comme secondaire, voire même dangereux. La population non solvable est destinée à se retrouver dans l'habitat ancien, rendu progressivement marchand lui aussi, aménagé et contrôlé, et dans une première étape insalubrisé.

Sur le deuxième point, il faut répartir des contradictions secondaires entre les acteurs.

Parmi celles-ci, nous proposons d'en retenir deux qui paraissent les plus importantes dans la période actuelle :

- . celles qui opposent l'Etat aux Municipalités au niveau du financement des opérations ;
- . celles qui opposent les propriétaires fonciers aux autres acteurs du système productif, et notamment aux autres représentants du capital privé.

Trois indicateurs concernant les arbitrages entre les acteurs (7) :

- . la répartition des crédits alloués (en dépenses finales) entre l'Etat et les collectivités locales ;
- . la valeur foncière du "sol libéré" comparé à la valeur foncière moyenne locale ;
- . les prix du sol par catégorie de propriétaires fonciers (en distinguant les activités industrielles et commerciales de plus de cinq salariés, les commerçants et artisans, les propriétaires possédant plus d'un logement, les propriétaires de leur logement).

Par rapport à l'articulation " division sociale du travail - division sociale de l'espace ", chacun des acteurs définit une stratégie dans laquelle chacune des catégories d'agents se voit affecter une place définie. La nature des relations entre les acteurs d'une part (relation de domination ou de conflits) et la nécessité de prendre en compte les réactions des agents introduisent des contradictions dans les stratégies urbaines ; ces contradictions expliquent les variations et les discontinuités constatées dans les politiques urbaines.

On peut considérer toutefois que les contradictions entre les acteurs sont suffisamment stabilisées pour que puisse être défini, par rapport à chaque catégorie d'agent un projet de politique urbaine dominant ayant une certaine continuité.

(7) On pourra se reporter au chapitre 2, et aux pages 152 à 154 et pages 154 à 162.

17. Ce projet dominant apparait à travers la politique appliquée par les appareils centraux de l'Etat et dont la cohérence est assurée par la prise en considération de la place que joue la politique de résorption de l'habitat insalubre dans les domaines de la production, de la reproduction et plus spécialement dans la politique du logement.

Cette stratégie permet de définir une division sociale de l'espace type liée à une consommation sociale moyenne théorique. On peut à partir de là définir des normes qui peuvent servir de base à l'évaluation de la politique de résorption de l'habitat insalubre.

L'étude de la politique de résorption de l'habitat insalubre doit donc nous amener à définir comment peuvent être étudiés les effets sur les agents des opérations de résorption. Elle permet d'une part de déterminer quels sont les aspects à retenir pour apprécier les changements de situation des agents, et d'autre part de définir la base de référence (normes de consommation sociale moyenne) à partir de laquelle peut être faite l'évaluation.

18. Les opérations de résorption de l'habitat insalubre sont très largement déterminées par la réorganisation du marché de l'emploi. Ce sont les modalités de la division sociale du travail correspondant au développement du processus de production qui sont déterminantes.

Ainsi dans la Région Parisienne apparait la nouvelle organisation du marché de l'emploi. Au centre les cadres et les couches dirigeantes, le rôle idéologique et la reproduction élargie des rapports sociaux. La première ceinture représentera un marché du travail homogène de travailleurs qualifiés, techniciens et cadres moyens avec une nouvelle organisation des transports (extension du réseau métropolitain, auto-bus, liaisons auto-routières entre les centres et banlieue).

La deuxième ceinture est destinée à des travailleurs déqualifiés et mobiles regroupés autour des zones industrielles et pouvant difficilement échapper à leurs employeurs.

Dans les autres régions, la restructuration urbaine dépend de la place de l'industrie dans la division internationale du travail ; à Roubaix c'est bien la restructuration du textile qui impose ses caractéristiques aux opérations de rénovation et de résorption.

Par rapport à cela, on peut proposer de retenir comme indicateur la modification de la nature de la relation habitat / travail en étudiant comment se répartissent les agents (par catégorie) en fonction de la classification suivante :

- . distance habitat / travail et temps de transport équivalent (dont habitat sur le lieu de travail).
- . distance habitat / travail diminuée et temps de transport équivalent ou inférieur à la situation précédente.
- . distance habitat / travail plus grande avec temps de transport inférieur ou égal au temps moyen de transport dans l'agglomération.
- . distance habitat / travail plus grande avec temps de transport supérieur au temps moyen de transport dans l'agglomération.

19. Actions concentrées et volontaires sur l'espace urbain, les opérations de résorption de l'habitat insalubre sont aussi, du fait de l'importance des moyens mis en oeuvre et de la logique qui les sous-tend, de véritables opérations "coup de poing" de restructuration économique et sociale.

Ces opérations se concrétisent par :

- La disparition d'activités économiques et commerciales artisanales ou marginales. Il s'agit là d'une très forte accélération ; dans la zone même les petits commerçants sont remplacés par des structures commerciales intégrées (distribution intégrée) ou concentrées (centres commerciaux). La plus grande partie des commerçants, ceux surtout qui sont âgés profitent de l'indemnité pour prendre leur retraite, à la campagne le plus souvent. Les aides familiaux vont travailler ailleurs, comme ouvriers et plus souvent comme employés.

Pour les petites entreprises de services, et pour certaines activités plus marginales (ferrailleurs par exemple), l'expulsion des centres s'accompagne de la disparition de la plupart d'entre-elles, notamment de toutes celles qui n'ont pas la surface financière leur permettant de faire face à un déplacement du lieu d'activités et à ses conséquences.

- L'aggravation des conditions d'exploitation pour les petites entreprises de la région ; le relogement des travailleurs qualifiés s'accompagne le plus souvent d'un accroissement des dépenses relatives de logement dans les revenus ; elles entraînent des demandes d'accroissement de salaires que ne peuvent consentir les petites entreprises familiales

ou indépendantes qui se transforment en sous-traitantes travaillant surtout avec de la main d'oeuvre déqualifiée.

La distinction beaucoup plus stricte entre travailleurs qualifiés et travailleurs déqualifiés avec un accroissement et un plus grand contrôle de la fraction déqualifiée. La dégressivité de l'aide oblige les familles à chercher une augmentation de revenus qui se traduit souvent par la recherche d'un salaire supplémentaire dans le ménage (femme non salariée ou jeune en âge de travailler). De même, l'expulsion de toute une population d'actifs sans emploi confrontés au problème de relogement, oblige une partie d'entre-eux à rentrer dans les normes sociales. Cette distinction entre qualifiés et déqualifiés se concrétisant pour les immigrés par la distinction entre travailleurs à stabiliser (par la famille et le logement notamment) et ceux qui continuent à fournir une main-d'oeuvre mobile (logement en foyer, cartes de travail de courte durée, etc ...). Le logement d'une partie importante des travailleurs déqualifiés dans la deuxième périphérie auprès des zones industrielles mal desservies (pour les transports voyageurs bien entendu) accroît les possibilités de contrôle et d'exploitation.

Par rapport à cela, on peut proposer de retenir comme indicateur la modification de statut social par rapport à l'emploi avec comme classification :

- . changement de catégorie d'agent
- . même employeur, même qualification et même revenu

- . qualification équivalente ou supérieure, changement d'employeur et accroissement de revenu
- . qualification inférieure, changement d'employeur, baisse du revenu.

20. L'étude de conditions de relogement, pour revenir à elles, vient confirmer les conclusions de l'analyse des stratégies ; elle en montre aussi les limites au niveau de l'application et les contradictions qui se développent dans la situation ainsi créée.

Aussi assiste-t-on à un double phénomène. Tout d'abord une partie importante de la population, surtout les personnes "seules", se retrouve dans d'autres zones d'habitat insalubre. Ensuite, les HLM où est logée la population relogée dans des "conditions spéciales" deviennent rapidement un noyau de zone d'habitat insalubre ; les cités de transit ont été supprimées mais en réalité une partie du parc HLM est transformée en quasi-cité de transit. Ainsi, la régression de l'insalubrité absolue du fait des opérations de résorption s'accompagne d'un accroissement d'une insalubrité relative, plus diffuse, qui accélère du fait de la diversification, la dégradation des conditions de logement dans certaines zones d'habitat ancien et qui "déclasse" une partie du parc HLM.

Bien qu'il n'en recouvre qu'un aspect partiel, on peut prendre comme indicateur, en liaison avec les autres (et notamment avec le changement de statut social et la qualité de logement) les conditions de relogement. La classification pourrait être la suivante :

- . même statut d'occupation (locataire, propriétaire) et même part relative des dépenses de logement dans le revenu ;

- . passage du statut de locataire à celui de propriétaire avec une hausse des dépenses relatives inférieure à 15 % ;
- . maintien du statut de locataire avec hausse des dépenses relatives de logement .

21. L'étude des conditions de relogement met au premier plan les contradictions du logement social. La source de ces contradictions ne se trouve pas dans le logement social lui-même. Si c'est à son sujet que ces contradictions prennent toute leur ampleur, c'est en raison de la place stratégique qui lui avait été dévolue dans la réorganisation de la division sociale de l'espace et qui est remise en cause, brutalement.

Si dans le cas de Montreuil, les conditions de relogement pour la population qui reste sur place sont ressenties comme très positives, ce n'est pas le cas général et il faut, pour l'illustrer, revenir au cas de Roubaix où le relogement a concerné une population moins intégrée dans la production dominante du fait des différences entre la Région Parisienne et le Nord.

Pour le plus grand nombre de personnes relogées, le relogement s'est traduit par un changement de mode de vie (habitat individuel à habitat collectif), qui n'est pas sans incidence vraisemblablement sur l'appréciation que ces personnes portent sur leur nouveau logement (gênes diverses dues au bruit, au jeu des enfants, etc ...).

Par ailleurs, il convient d'analyser plus finement les conditions de relogement présentes par rapport aux réalités sous-tendues par la dialectique logement-habitat. En effet, aussi insalubres qu'elles soient, les courées représentaient, pour ceux qui en sont partis, et représentent encore sans doute pour ceux qui y habitent toujours, un

milieu de forte solidarité où les inconvénients dus aux conditions de logement étaient compensés, en partie au moins, par tout un ensemble de services difficilement comptabilisables. Or, la résorption de ce type d'habitat entraîne l'éclatement des groupes sociaux, qu'il abritait. Et ce d'autant plus que le problème du relogement a été traité essentiellement en termes d'offre de logement.

On passe en effet d'un mode de logement, insalubre et inconfortable certes, mais où chacun disposait d'un chez soi, où les rencontres, les échanges de menus services avec les voisins étaient quotidiens, où les commerces quotidiens, les bistrotts étaient proches, à un mode de logement (barres et tours classiques) où les normes de confort sont convenables, mais qui ne remplit pas un certain nombre de fonctions qu'on trouvait dans les courées. Barres et tours à multiples étages, entourées du bitume des parkings, isolent les personnes en provenance des ilots résorbés dans leur appartement, les coupent les uns des autres, ceci accentué par le fait qu'ils sont mêlés maintenant à d'autres locataires qui, eux, ne sont pas originaires des courées et n'avaient pas, avant d'habiter là, les mêmes habitudes. D'où des conflits entre habitants des nouveaux HLM relogés et habitants ne provenant pas d'ilots résorbés.

Le logement social aujourd'hui ne permet pas une reproduction des rapports sociaux si la population concernée n'est pas insérée de façon stable dans le processus de production ; il n'est viable à ce titre que s'il est complété par des équipements suffisants dont la production se heurte à de grandes difficultés ; enfin et surtout, il ne peut plus être considéré comme un modèle généralisable qui peut être proposé à toute la société.

Plutôt que de prendre des normes de confort à partir de la qualité du logement, nous proposons de nous référer à des habitats types qui

permettent de mieux intégrer les différents éléments et de définir comme indicateur la valeur d'usage de l'habitat, en étudiant les passages par catégorie d'agent d'un type d'habitat à un autre à partir de la classification suivante :

- . bidonvilles et logements insalubres
- . logement insalubre central
- . foyers et meublés
- . pavillonnaire pauvre
- . normes PSR
- . normes HLM
- . standing

22. Les opérations de résorption s'attaquent à des "points forts" de l'ancienne structure urbaine, soit parce qu'ils étaient des points clés de structuration du tissu urbain (exemple des centres villes comme à Argenteuil), soit parce qu'ils en étaient particulièrement représentatifs (comme à Roubaix par exemple). La disparition de ces points de référence, au-delà de leur importance symbolique, achève la désaggrégation des tissus urbains passés et permet le déploiement sans résistance d'une nouvelle division sociale de l'espace plus conforme à la reproduction des rapports sociaux.

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre mettent en évidence la réorganisation implicite de l'espace qui accompagne la simplification des catégories sociales et la restructuration sociale :

- . les personnes âgées, en fonction de leurs revenus se retrouvent dans des habitats spécifiques, rejetés en périphérie ; les anciens commerçants ou artisans dans leur maison de campagne, les moins "solvables" dans des maisons de

retraite ou des hospices, les "jeunes retraités" qui travaillent encore dans les HLM et quelques uns dans les foyers-soleils.

- . les travailleurs déqualifiés seuls (immigrés, jeunes, actifs au "statut social mal défini") dans des foyers ou dans l'habitat ancien périphérique, proches de certaines zones d'emploi.
- . les travailleurs immigrés à stabiliser et les travailleurs déqualifiés en famille dans des logements SPR ou dans des ensembles HLM "déclassés".
- . les travailleurs qualifiés, les cadres et les professions libérales dans le logement normalisé qui va du logement social (HLM en accession) au logement primé du marché "aide" (y compris certains lotissements de maisons individuelles ou collectif horizontal).
- . les couches dirigeantes à haut revenu se retrouvent dans des logements de standing produits par le marché "libre" qui accompagne la reconquête des centres urbains sur les couches sociales à bas revenu (il s'agit des centres principaux des agglomérations par exemple du centre de Paris et non des centres des villes des banlieues où peuvent être entreprises les opérations de logement social).

A partir de là, on pourrait proposer un indicateur permettant de rendre compte de la valeur d'usage de la ville en étudiant les passages, d'un type de quartier à un autre, des agents par groupes sociaux et en retenant comme classification des types de quartier :

- . bidonvilles et quartiers insalubres périphériques
- . banlieue et pavillonnaire avec équipements inférieurs à ceux définis dans la grille d'urbanisme
- . grand ensemble périphérique
- . quartier insalubre central
- . quartier périphérique avec équipements équivalents à ceux définis dans la grille d'urbanisme
- . quartier rénové central

23. Il est donc possible de proposer une batterie de cinq indicateurs d'évaluation des effets sur la situation des agents de la politique de résorption de l'habitat insalubre. Ces cinq indicateurs sont construits à partir des normes moyennes correspondant à la stratégie urbaine dominante. Ce sont :

- . la nature de la relation habitat / travail
- . les modifications du statut social et de la situation d'emploi
- . les conditions de relogement
- . la valeur d'usage de l'habitat
- . la valeur d'usage de la ville

La prise en compte de ces cinq critères et la distinction des évolutions par catégorie permet de se faire une idée assez exacte des changements de situation. Ces critères peuvent être combinés deux par deux ou même trois par trois, ceci permettrait de passer à un niveau synthéti-

que plus grand au détriment des possibilités et analyses . . . Dans tous les cas, on ne peut envisager de passer à un critère unique sans établir une hiérarchisation et des relations de correspondance entre les changements de situation au niveau de l'emploi et ceux intervenus au niveau du logement. Une telle hiérarchisation supposerait, si l'on voulait l'établir à partir des agents, que l'on arrive à construire une fonction de satisfaction des agents, à la limite par sondage, ce qui est particulièrement trompeur et ne résiste à aucune analyse

24. Dans la mesure où l'étude a été menée à partir des opérations définies par la loi Vivien et où pour aucun des cas étudiés les données ne sont disponibles, il n'a pas été possible de calculer les indicateurs définis au cours de l'étude.

Il est possible de définir, à condition de le faire au préalable, un appareil de suivi statistique des opérations (8). Toutefois, il serait certainement plus intéressant d'effectuer des enquêtes régionales sur les relations entre division sociale du travail et division sociale de l'espace, les résultats seraient certainement plus riches d'enseignements pour un coût finalement moindre.

25. Pour conclure, soulignons que la batterie d'indicateurs qui a été définie, si elle permet d'analyser une politique, ne peut être intégrée dans un quelconque bilan social. Une démarche de ce type ne signifierait qu'une tentative d'utiliser indicateurs et comptabilité dans le but de masquer

(8) Les grandes lignes sont données pages 180 à 181.

la réalité. En fait, un système comptable ne peut servir, qu'a posteriori, à assurer pour un acteur dominant, les possibilités de gestion d'une situation. Il ne peut servir pour la prévision et la décision que dans le cas où il s'agit d'une situation répétitive et continue. Les indicateurs que nous avons cherchés sont définis à partir des éléments d'analyse de la réalité sociale. Ils peuvent être construits à l'aide de données mises en évidence par les systèmes comptables, ils ne peuvent servir à définir un nouveau système comptable et ne se prêtent pas à l'aggrégation. A condition évidemment que l'on ne définisse pas ces indicateurs comme des formules abstraites et concentrées qui pourraient rendre compte de l'ensemble de la globalité sociale dans son évolution historique ; ils peuvent être utiles car ils permettent de mettre en évidence les stratégies urbaines contradictoires des acteurs et des agents qui sont concernés par la politique de résorption de l'habitat insalubre.