

Politiques et interventions en habitation

*Analyse des tendances récentes
en Amérique du Nord
et en Europe*



SOUS LA COORDINATION DE
FRANCINE DANSEREAU

AVEC LA COLLABORATION DE

Loïc Aubrée, Gérard Divay, Damaris Rose,
Anne-Marie Séguin ET Gilles Sénécal

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL



SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

Politiques et interventions en habitation

**ANALYSE DES TENDANCES RÉCENTES
EN AMÉRIQUE DU NORD ET EN EUROPE**

Politiques et interventions en habitation

**ANALYSE DES TENDANCES RÉCENTES
EN AMÉRIQUE DU NORD ET EN EUROPE**

Sous la coordination de

FRANCINE DANSEREAU

Avec la collaboration de

LOÏC AUBRÉE

GÉRARD DIVAY

DAMARIS ROSE

ANNE-MARIE SÉGUIN

ET GILLES SÉNÉCAL

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

Politiques et interventions en habitation

Analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe

Francine Dansereau (coordination), Loïc Aubrée, Gérard Divay, Damaris Rose,
Anne-Marie Séguin et Gilles Sénécal

Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société

Étude réalisée pour la Société d'habitation du Québec

Cette étude est publiée conjointement par la Société d'habitation du Québec et les Presses de l'Université Laval.

Elle a été produite sous la responsabilité de Jacques Trudel, chef du Service de la recherche et du Centre de documentation, Direction de la planification, de la recherche et de la concertation de la Société d'habitation du Québec. Robert Gagnon, du Service de la planification et de la modernisation de la même direction, a commenté l'ouvrage et a contribué à la mise au point du chapitre portant sur le Canada.

Note: *Les idées exprimées dans ce document ne traduisent pas nécessairement la position de la Société d'habitation du Québec; elles n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Mise en pages : Diane Trottier
Maquette de couverture : Mariette Montambault
ISBN 2-7637-8272-8

© Les Presses de l'Université Laval 2005
Tous droits réservés. Imprimé au Canada
Dépôt légal 4^e trimestre 2005

Distribution de livres Univers
845, rue Marie-Victorin
Saint-Nicolas (Québec)
Canada G7A 3S8
Tél. (418) 831-7474 ou 1 800 859-7474
Télec. (418) 831-4021
<http://www.ulaval.ca/pul>

Table des matières

Avant-propos	IX
Introduction générale	1

PARTIE I **PRÉSENTATION PAR PAYS**

L'Amérique du Nord

Introduction	9
Le Canada	13
Les principes de la politique canadienne de l'habitation	14
Le maintien d'un fonctionnement efficace du marché de l'habitation	15
Le logement social.....	20
L'amélioration de l'habitat	30
Le rôle croissant des acteurs locaux dans le domaine de l'habitat.....	34
Les États-Unis	45
L'évolution de la politique de l'habitation : enjeux persistants et interventions actuelles	48

Le renouvellement urbain : un défi toujours actuel après 50 ans d'intervention	64
L'Europe	83
Introduction	85
La France.....	91
Les grands traits de la politique du logement en France.....	92
L'évolution des statuts d'occupation	96
Les aides au logement et leur financement.....	105
Vers une territorialisation accrue des interventions sur l'habitat : l'approche du « renouvellement urbain ».....	109
La Grande-Bretagne	127
Mise en contexte historique : les politiques du logement de 1918 à 1979	128
De 1979 à 1995 : des réformes radicales.....	130
De 1995 à 1999 : des modifications significatives et l'amorce d'une orientation plus européenne.....	140
Autres pays d'Europe.....	157
Les politiques d'habitation en Allemagne	158
Les politiques d'habitation en Belgique	159
Les politiques d'habitation au Danemark.....	161
Les politiques d'habitation en Italie.....	163
Les politiques d'habitation aux Pays-Bas	165
Les politiques d'habitation en Suède	166

PARTIE II**ANALYSE COMPARATIVE DES POLITIQUES DE LOGEMENT**

Les dynamiques sociodémographiques et économiques et le développement social	175
La préservation et l'amélioration de l'accessibilité financière au logement	182
La fourniture et la gestion du logement social	189
La qualité de l'habitat et du cadre bâti : nouvelles approches en matière de renouvellement urbain	196
Les nouveaux rôles des autorités locales en habitation	200
 Conclusion	 205
 Bibliographie générale	 209
Le Canada	209
Les États-Unis.....	217
La France.....	226
La Grande-Bretagne.....	231
Autres pays d'Europe	238

Liste des tableaux et figure

Tableau 1 –	Distribution des ménages par mode d'occupation, États-Unis, Canada et provinces canadiennes	12
Tableau 2 –	Répartition du stock de logements par statut d'occupation et mode de financement dans l'Union européenne en 1996 (en %).....	89
Tableau 3 –	L'évolution des statuts d'occupation des résidences principales en France 1955-2002 (en %).....	97
Tableau 4 –	Le logement en Grande-Bretagne en quelques chiffres – Répartition des ménages anglais selon le mode d'occupation, en Angleterre, en milliers et en pourcentage	153
Figure 1 –	Les conditions d'accès aux aides personnelles au logement	109

Liste des fiches

Fiche 1 –	Le programme AccèsLogis Québec.....	41
Fiche 2 –	Le programme de logement abordable	42
Fiche 3 –	Le zonage d'inclusion à Vancouver : le 20 % Social Housing Requirement	43
Fiche 4 –	Le programme Neighbourhood Home Ownership	44
Fiche 5 –	Home (Home Investment Partnership Program)	77
Fiche 6 –	Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC)	78
Fiche 7 –	HOPE VI (Housing Opportunities for People Everywhere)	79
Fiche 8 –	Le Community Development Block Grant (CDBG)	80
Fiche 9 –	Renewal Communities/Empowerment Zones/Enterprise Communities	81

Fiche 10 – La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos).....	121
Fiche 11 – L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)	122
Fiche 12 – Les programmes locaux de l'habitat (PLH)	123
Fiche 13 – Incitation fiscale à l'investissement locatif: le statut du « bailleur privé »	124
Fiche 14 – Le prêt à taux zéro	125
Fiche 15 – L'atteinte d'un minimum de 20 % de logements sociaux	126
Fiche 16 – Le programme Large Scale Voluntary Transfer (LSVT)	154
Fiche 17 – Le programme Homebuy	155
Fiche 18 – Le permis de location en Belgique (Région Wallonie)	169
Fiche 19 – La participation des locataires à la gestion du parc social au Danemark	170
Fiche 20 – La restructuration du secteur locatif social aux Pays-Bas	171

Avant-propos

En confiant à une équipe de chercheurs du centre Urbanisation, Culture et Société de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) le mandat de réaliser une analyse comparative des politiques publiques de plusieurs pays en matière d'habitation, la Société d'habitation du Québec entendait à la fois se procurer pour elle-même et fournir aux acteurs publics, privés et communautaires intéressés, un instrument de réflexion et de conception des interventions, pouvant offrir des pistes d'avenir pour l'ensemble du secteur de l'habitation au Québec.

Le logement est important pour tout le monde. Il est au centre des choix de vie des personnes et des familles de toutes conditions. C'est pourquoi la recherche des meilleures façons d'assurer à chacun un toit, et plus qu'un toit, est une préoccupation partagée par toutes les sociétés et tous les États contemporains.

L'étude met en lumière les grandes tendances qui ressortent de l'expérience de pays comparables au Canada et au Québec. Elle évoque les particularités des conditions de logement de ces pays. Elle présente également une analyse comparative des problématiques et les principaux enjeux de l'habitation, ainsi que des tendances les plus significatives dans l'évolution des moyens utilisés pour y faire face. Elle aborde les grands domaines de problématique – marché de l'habitation, aide au logement, qualité de l'habitat, revitalisation des quartiers – et traite de perspectives transversales telles que la lutte à la pauvreté, la mixité sociale, la décentralisation. Elle dégage les convergences qui se manifestent ici et ailleurs et influencent les politiques et les pratiques de la plupart des pays.

La présentation qui en est faite réussit à synthétiser l'information à partir de la masse de documentation examinée, à laquelle il est fait systématiquement référence et qui est accessible entre autres, assez souvent, sur Internet. Par l'examen critique des concepts, des définitions, des règles et des situations particulières à chaque pays, elle parvient – ce qui n'est pas une mince tâche – à rapprocher les données et les formulations de façon à les rendre comparables et compréhensibles dans notre contexte.

Les lecteurs pourront se réjouir d'avoir en main non seulement une somme imposante et inédite de connaissances utiles, mais également, et surtout, une réflexion analytique qui va au-delà de la simple recension et met en perspective les interventions et les pratiques en les confrontant aux grandes problématiques de notre époque dans le domaine de l'habitat.

L'univers des interventions touchant de près ou de loin l'habitation est extrêmement vaste. Devant l'ampleur des éléments à considérer, des choix ont dû être effectués. Certains aspects sont abordés de façon moins étendue; d'autres sont à peine évoqués, malgré le rôle non négligeable qu'ils peuvent jouer parmi les moyens d'action publique. Il en est ainsi, par exemple, de la réglementation de toute nature, incluant le contrôle des loyers. De même, les questions d'environnement et d'aménagement résidentiel ne sont que succinctement élaborées. Autres exemples, les particularités du milieu rural ou des régions éloignées ne sont pas vraiment touchées, tout comme, dans un autre ordre d'idées, l'adaptation des logements dans une perspective d'accès universel, une question qui mérite pourtant de retenir l'attention.

C'est que le but de l'exercice n'était pas d'atteindre l'exhaustivité de l'information sur les politiques. Il ne s'agissait pas d'une veille à proprement parler, bien nécessaire par ailleurs. L'objectif premier étant analytique, l'accent a délibérément porté sur les tendances les plus conséquentes en matière de définition des interventions, particulièrement en rapport avec l'aide au logement à caractère social, et sur les principaux liens à établir avec l'évolution des modes d'occupation, les politiques de développement et les choix sociétaux en matière de dépenses publiques.

Une autre mise en garde s'impose quant à la chronologie des informations recueillies. Là encore, l'objectif n'était pas de recenser les tout derniers développements des politiques étudiées. L'examen a porté plutôt sur de longues périodes, généralement plusieurs décennies, et l'analyse s'est intéressée à l'évolution à moyen et long terme beaucoup plus qu'à la situation la plus récente – la plus grande partie du travail ayant d'ailleurs été effectuée au cours des années 2001 et 2002.

Il n'en demeure pas moins que le résultat obtenu est inédit et représente l'effort le plus complet réalisé sous cette forme dans notre contexte aux fins d'une réflexion approfondie sur les politiques d'habitation. L'exercice de comparer les approches de différents pays peut certainement alimenter l'élaboration des politiques et des programmes; on doit toutefois se garder de la tentation d'y trouver trop facilement des solutions toutes faites. C'est d'ailleurs ce que nous rappellent, en conclusion, les auteurs, en nous prévenant opportunément qu'aucune solution n'est directement transposable d'une société à une autre.

L'ouvrage a finalement le grand mérite de fournir un ensemble structuré de constats et d'éléments d'analyse sur les politiques d'habitation dans une présentation accessible et caractérisée par un grand souci d'objectivité. Nous osons espérer qu'il saura intéresser particulièrement les acteurs du secteur, mais aussi toutes les personnes intéressées aux politiques publiques dans ce domaine comme dans des domaines connexes: développement des régions, gestion des services sociaux et de santé, aménagement du territoire et autres. Souhaitons, en somme, qu'il apporte un éclairage utile à tous ceux et celles qui ont à cœur l'amélioration continue des façons de se loger au Québec.

*Jacques Trudel, urbaniste
Chef du Service de la recherche et du Centre de documentation
Société d'habitation du Québec*

Introduction générale

Dans le but d'éclairer l'élaboration de mesures susceptibles de répondre à l'évolution actuelle du contexte de l'habitation au Québec, la Société d'habitation du Québec a demandé au centre Urbanisation, Culture et Société de l'Institut national de la recherche scientifique d'analyser les tendances récentes des politiques et des interventions en matière d'habitation dans divers pays occidentaux, dont le Canada, les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne.

L'étude réalisée n'a aucune prétention à l'exhaustivité : l'équipe de chercheurs a retenu un éventail d'interventions ou de programmes jugés particulièrement significatifs des tendances nouvelles à la fois dans les orientations et dans les modèles de mise en œuvre des politiques publiques. La sélection, puis l'analyse des politiques, des stratégies et des programmes passés en revue reposent sur la reconnaissance de *problématiques* qui, si elles renvoient à des champs de préoccupations communs à plusieurs pays, revêtent des formes propres au contexte national ou local observé et surtout suscitent des réponses diverses en fonction des dynamiques sociales et des débats politiques qui s'y déroulent.

Ces problématiques correspondent à des définitions de situations qui interpellent les politiques publiques, soit qu'elles mènent à l'observation de besoins nouveaux (non ou mal pris en compte par les interventions existantes), soit que l'on cherche à infléchir ou à redresser des situations et des dynamiques jugées préoccupantes. Elles se forment en amont de la programmation stratégique et colorent l'énoncé des objectifs et des modalités de mise en œuvre de différents programmes. Nous les avons regroupées sous quatre rubriques, explicitées ci-après.

1. **Les dynamiques sociodémographiques, les mutations économiques et le développement social.** Cette rubrique recouvre des thématiques associées à l'aménagement des transitions dans le cycle de vie et la composition des ménages et à l'évolution des revenus et de l'activité de diverses catégories de population (dont les liens entre les disparités socioéconomiques et spatiales), les préoccupations relatives à la ségrégation et au degré de mixité des milieux de vie, la question de l'exclusion visant des catégories sociales particulières telles que les personnes sans abri, les familles à problèmes multiples, les personnes souffrant de handicaps physiques, etc.
2. **La préservation et l'amélioration de l'accessibilité financière au logement.** Sont ici visés les questionnements sur les diverses formes d'aide à la personne et d'aide à la pierre, utilisées pour favoriser l'accession à la propriété ou le maintien en propriété (notamment par la réduction des différentes composantes de coût), l'accessibilité financière au logement locatif privé ou au logement social et, de façon plus générale, la fluidité des passages entre les modes ou statuts d'occupation. Il s'agit ici de l'ensemble des thématiques associées à ce que l'on regroupe communément sous la rubrique du logement « abordable ».
3. **La fourniture du logement social et la responsabilisation des communautés et des populations desservies.** Cette rubrique englobe les préoccupations relatives aux modes d'attribution du logement social et aux articulations entre les diverses filières d'accès au logement social, les conséquences des critères d'admissibilité et de priorisation des clientèles, les modes de gestion (répartition des rôles entre agences publiques de divers niveaux et partenariats entre acteurs privés, communautaires et publics, degré d'autonomie ou de pouvoir des résidants et rôle des associations de locataires dans les négociations, la gestion et l'animation de la vie quotidienne). Cette thématique est fortement inscrite à la fois dans la tendance à la décentralisation vers le niveau local et dans celle qui vise l'autonomisation et la prise en charge de leurs conditions d'habitation par les populations « aidées ».

4. **La qualité de l'habitat et des milieux de vie, plus particulièrement dans une perspective de renouvellement urbain.** Cette rubrique englobe les préoccupations concernant la réhabilitation et l'amélioration de la qualité du logement existant, l'adoption de nouveaux modèles et normes concourant à l'amélioration du cadre de vie et à ce qu'on appelle de manière plus générale la viabilité urbaine, l'articulation des liens entre les interventions portant sur le cadre de vie et sur la revitalisation économique et l'accès à l'emploi.

Sans qu'il s'agisse d'une problématique en soi, on peut faire état d'une cinquième préoccupation qui traverse le questionnement des politiques en habitation. Il s'agit de la redistribution des compétences entre niveaux de gouvernement et de l'identification des opérateurs les plus aptes à assumer les diverses missions inscrites dans la programmation des interventions en habitation, dans un contexte fortement marqué par la *décentralisation*. Il importe à cet égard de souligner que le niveau local semble davantage mis à contribution dans les politiques récentes. Cela nous conduit, dans la lecture et l'analyse des politiques, à mettre en évidence les changements dans le rôle du niveau local concernant la fourniture de logements sociaux, la planification des interventions, la canalisation des fonds de gouvernements supérieurs, la mise en œuvre des opérations de renouvellement urbain et la formalisation des ententes entre les autorités locales et les niveaux supérieurs de gouvernement.



Un second niveau d'analyse porte sur les *stratégies*, lesquelles désignent ici des combinaisons de mesures visant à apporter des solutions aux problématiques observées dans chaque région ou pays retenus. Il peut s'agir de programmes particuliers, de mesures de natures diverses (fiscales, réglementaires ou autres), de façons de faire particulières pour atteindre les objectifs visés. Toute stratégie comporte des finalités ou des objectifs, des modalités ou des moyens, vise éventuellement des groupes précis et est généralement assortie d'un dispositif (organisationnel, budgétaire, etc.) de mise en œuvre. Enfin, la stratégie doit tenir compte du contexte dans lequel s'insère une action, notamment des liens avec d'autres programmes ou politiques qui peuvent influencer l'atteinte des objectifs fixés.

En ce qui concerne les mesures ou programmes, on peut distinguer quatre formes d'encadrement institutionnel :

- contraintes et incitations fiscales (exemptions fiscales, taux de taxation, etc.) ;
- aide financière (aide personnalisée, subvention, prêt à taux réduit, etc.) ;
- réglementation (lois, règlements, normes, directives, contrôles, etc.) ;
- instrumentation (conseil, information, éducation et accompagnement des clientèles, protection du consommateur, etc.).

Les distinctions entre ces formes d'encadrement n'apparaissent pas toujours explicitement dans l'analyse présentée. Elles *informent* toutefois notre façon d'interroger et de caractériser la mesure ou le programme examiné. Elles permettent de spécifier les stratégies diverses, selon les contextes nationaux ou locaux, face à des problématiques ou tendances sociales semblables.



Le présent document se compose de deux parties. Dans la première partie, nous procédons à un examen des politiques et des interventions en habitation par zones géographiques, en distinguant deux grandes zones, l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) et l'Europe (France, Grande-Bretagne et autres pays d'Europe).

Une deuxième partie, à caractère comparatif, dégage les tendances générales communes et les particularités, à certains égards, plus continentales que nationales. Elle tire les principales leçons de l'ensemble de l'exercice, lesquelles font également, en résumé, l'objet de la conclusion.

PARTIE I: PRÉSENTATION PAR PAYS

L'Amérique du Nord

INTRODUCTION

Le Canada et les États-Unis sont caractérisés par des formes d'urbanisation communes – notamment en ce qui concerne l'étalement urbain – qui se distinguent des formes urbaines européennes, même si, tendanciellement, on peut observer dans certaines régions d'Europe des dynamiques similaires. De plus, historiquement, les politiques du logement canadiennes ont été influencées nettement plus par les États-Unis que par l'Europe. On retrouve notamment dans les deux pays un fort développement des politiques visant à promouvoir l'accession à la propriété, ces politiques étant toutefois plus répandues aux États-Unis, en particulier sous forme d'incitatifs fiscaux.

Certaines tendances communes au Canada et aux États-Unis se retrouvent aussi dans d'autres pays d'Europe: notons les contraintes exercées sur les politiques par la lutte contre le déficit budgétaire, le développement croissant des aides à la personne, la décentralisation des politiques. Cependant, l'Amérique du Nord se distingue par des types d'interventions innovatrices encore peu développées en Europe, en ce qui concerne l'accessibilité financière au logement. Ces interventions, qui sont souvent le fait des municipalités, accompagnent la tendance à la décentralisation des responsabilités dans le domaine de la fourniture de logements abordables.

Au Canada, l'évolution récente des programmes d'habitation est particulièrement marquée par le transfert de responsabilités du gouvernement fédéral vers les provinces (Wolfe, 1998; Séguin et Villeneuve, 1999). Les programmes canadiens ont visé surtout, par le passé, à stimuler l'économie et à faciliter l'accès au logement à coût abordable. Ils ont connu, par la suite, des transformations profondes, notamment en raison du désengagement du gouvernement fédéral dans le domaine du logement social. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement canadien est toujours très présent dans plusieurs champs d'activités du secteur: amélioration de l'habitat, assurance prêt hypothécaire, analyse de marché, promotion de la recherche, développement de l'exportation, sans compter les initiatives récentes touchant les sans-abri et le logement

abordable qui l'amènent en fait à réinvestir plus ou moins directement dans le logement social.

Dans le sillage du transfert fédéral, les provinces abordent les politiques d'habitation dans un esprit de prudence budgétaire et fiscale. Les initiatives des provinces accordent une place croissante à des interventions comme l'allocation logement et le supplément au loyer, destinés à des groupes particuliers tels les familles à faible revenu, les personnes âgées et les personnes handicapées.

Les programmes provinciaux ciblent le plus souvent les populations qui habitent les quartiers urbains en difficulté ou les petites villes en déclin, tout en favorisant la mise sur pied d'ententes avec des intervenants locaux. Ces ententes concernent notamment la construction de logements sociaux, de concert avec des organismes à but non lucratif qui en assureront la réalisation et la gestion (Caroll et Jones, 2000).

À la suite du désengagement fédéral et du transfert de responsabilités aux provinces, ces dernières ont, à leur tour, interpellé les municipalités, ce qui a encouragé plusieurs villes canadiennes à créer leurs propres programmes visant la réhabilitation des zones sensibles et la production de logements sociaux et abordables.

Avec ces nouvelles responsabilités assumées par les municipalités, les dynamiques d'intervention dans le domaine du logement au Canada se rapprochent peu à peu de la situation américaine, historiquement caractérisée par une plus grande diversité d'initiatives municipales. C'est ainsi que certaines expériences états-unienues, en particulier pour ce qui a trait au recours au secteur privé, inspirent les réponses apportées par les municipalités canadiennes au désengagement du secteur public dans le domaine de la fourniture de logement social. Mentionnons à cet égard la pratique du zonage d'inclusion, qui consiste à obliger ou à inciter les promoteurs privés à inclure dans tout nouveau développement une proportion donnée de logements abordables. Cette stratégie a été adoptée dans plusieurs comtés états-unienues depuis les années 1980 en réponse aux pratiques exclusives de certaines municipalités. Outre le zonage d'inclusion, les municipalités nord-américaines expérimentent également d'autres mécanismes incitatifs visant à stimuler la participation du secteur privé dans la production de logements abordables : programmes de compensation, primes de densité, assouplissement de la

réglementation en matière d'aménagement et de construction, etc. (Tomalty *et al.*, 2000).

Si les autorités locales ont toujours eu un rôle important dans les politiques du logement aux États-Unis, ce trait a été renforcé par une tendance récente à un recours croissant aux partenariats et aux acteurs locaux, dont les entreprises privées, fondations et associations diverses qui constituent le vaste secteur de la philanthropie. Le Low Income Housing Tax Credit, mesure fiscale accordant un crédit d'impôt aux investisseurs immobiliers qui réalisent des projets de logement abordable, illustre de façon exemplaire ce recours à la philanthropie dans le développement des formules de logement à coût abordable destinées aux ménages à revenu modeste.

Le programme HOME, qui constitue la plus importante source de financement des activités locales de réhabilitation et de création de logements abordables, illustre aussi cette tendance à la mobilisation de partenariats locaux de composition très variée et plus particulièrement des organisations communautaires de développement du logement sans but lucratif. Programme d'aide financière peu normé, HOME offre une enveloppe globale aux États et à certaines collectivités locales, qui permet une grande flexibilité. Il peut servir à soutenir aussi bien l'accession à la propriété que le logement locatif et viser des activités de rénovation ou de construction neuve. Cette tendance au recours à des partenariats locaux est indissociable de la tendance très nette à la décentralisation des initiatives et des responsabilités concernant aussi bien la politique urbaine ou de développement communautaire que la politique de l'habitation.

Les initiatives récentes des États s'inscrivent dans cette tendance en soutenant les partenariats locaux. Toutefois, aux États-Unis, le partage des rôles entre le gouvernement fédéral et les États est bien différent de la situation canadienne dans la mesure où la responsabilité assumée par le niveau fédéral demeure en principe entière, même si une tendance récente vise à accorder une place croissante aux États, comme c'est déjà largement le cas pour les municipalités, notamment en tant que mandataires dans l'application des programmes fédéraux, auxquels ils sont aussi appelés à participer financièrement.

Traditionnellement, les États ont surtout eu tendance à aborder l'habitation par leurs prérogatives et leurs initiatives en matière d'aménagement et ils ont été moins actifs que les provinces canadiennes dans l'aide au logement comme telle. Cependant, au cours des dernières années, les États se sont progressivement davantage intéressés à cette question. Reconnaisant l'importance de la qualité et de l'accessibilité financière du logement pour l'atteinte de leurs objectifs dans d'autres domaines où ils sont fortement concernés – santé, éducation, aide sociale, transport, développement économique –, plusieurs États essaient maintenant de mieux coordonner leurs politiques sectorielles et d'établir en partenariat des stratégies pour accroître le nombre de logements abordables.

TABLEAU 1

Distribution des ménages par mode d'occupation,
États-Unis, Canada et provinces canadiennes (%)

Pays ou régions	Propriétaires avec hypothèque	Propriétaires sans hypothèque	Locataires
États-Unis	37,8 %	29,1 %	33,1 %
Canada	36,3 %	29,5 %	34,2 %
Colombie-Britannique	36,8 %	29,5 %	33,7 %
Alberta	42,1 %	28,3 %	29,6 %
Saskatchewan	33,8 %	37,0 %	29,2 %
Manitoba	35,3 %	32,5 %	32,2 %
Ontario	38,0 %	29,8 %	32,2 %
Québec	32,5 %	25,4 %	42,1 %
Nouveau-Brunswick	37,1 %	37,4 %	25,5 %
Nouvelle-Écosse	34,9 %	35,9 %	29,2 %
Île-du-Prince-Édouard	37,3 %	35,8 %	26,9 %
Terre-Neuve-et-Labrador	31,5 %	46,7 %	21,8 %

Sources : Recensement du Canada, 2001 ; American Housing Survey, 1999.

Le Canada

GÉRARD DIVAY

ANNE-MARIE SÉGUIN

GILLES SÉNÉCAL

AVEC LA PARTICIPATION DE

FRANCINE DANSEREAU, STEFAN REYBURN ET LUC VILLEMAIRE

La constitution canadienne ne mentionne pas explicitement l'habitation dans les articles qui traitent du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Dans les faits, les dimensions économique, sociale et d'aménagement font que les deux niveaux de gouvernement interviennent dans ce domaine. Dans l'éventail des programmes et mesures portant sur l'habitation au Canada, on repère ainsi des programmes fédéraux qui sont uniformes d'une province à l'autre, des programmes à frais partagés avec les provinces qui peuvent faire l'objet d'ententes-cadres et être modulés d'une province à l'autre, des programmes qui relèvent des provinces et qui leur sont propres et enfin des mesures ou programmes qui relèvent des municipalités, souvent en partenariat avec les gouvernements supérieurs.

Les observateurs de la scène du logement au Canada considèrent que le gouvernement fédéral a été un acteur de premier plan en habitation, marquant ce secteur par son initiative, et ce, depuis l'adoption de la première Loi sur l'habitation en 1935. Ce ne sera que plus tardivement, soit à partir du milieu des années 1960, que l'on verra de nombreuses provinces devenir plus actives dans ce champ d'activité, pour se prévaloir notamment de fonds fédéraux destinés à des activités de rénovation urbaine. Si l'on exclut la Nova Scotia Housing Commission qui voit le jour en 1932, c'est entre 1964 et 1973 que les provinces et territoires

canadiens vont se doter d'un organisme responsable du logement (Miron, 1993 : 404). Selon Fallis (1994 : 387), le gouvernement fédéral « conserve toujours la main haute dans ce domaine, bien que les provinces soient maintenant des partenaires de plus en plus importants et que certaines villes aient élaboré des politiques du logement ». Plusieurs grandes villes canadiennes se montrent d'ailleurs particulièrement dynamiques en matière d'habitation.

LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE CANADIENNE DE L'HABITATION

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la politique d'habitation poursuivie par le gouvernement fédéral repose sur trois principes qui sont restés inchangés et qui sous-tendent les multiples mesures et programmes lancés en fonction de l'évolution des conditions de logement, de la conjoncture économique et des orientations politiques des divers gouvernements.

D'abord et avant tout, le mode dominant de fourniture du logement doit être *le marché*. Ce principe est souvent explicité dans les rapports annuels de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), sous différentes formes. Ainsi, peut-on lire dans un document du début des années 2000, « la SCHL s'efforce d'assurer aux Canadiens un choix de logements à prix abordable et elle veille à ce que le marché puisse répondre à la majeure partie des besoins de la population, sans l'aide du gouvernement » (SCHL, 2002 : 28). Cette « majeure partie » est d'ailleurs chiffrée approximativement à quelques reprises ; par exemple, le rapport annuel de 1991 mentionne qu'« aujourd'hui, le marché de l'habitation répond à environ 80 % des besoins en logement des Canadiens » (SCHL, 1991 : 9).

En deuxième lieu, les logements doivent être de *bonne qualité*, répondre aux normes techniques de l'heure et aux attentes en matière de confort. Selon ce principe, les pouvoirs publics, à tous les niveaux, ont notamment la responsabilité d'édicter et de faire respecter une réglementation adéquate et de soutenir par diverses mesures l'amélioration du rapport qualité/prix des produits des entreprises.

En troisième lieu, les ménages qui ne peuvent se procurer sur le marché (premier principe) un logement convenable (deuxième principe) doivent faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des politiques sociales du gouvernement. Le principe d'une *aide gouvernementale au logement des plus démunis* est donc reconnu comme palliatif du marché.

Si la reconnaissance de ces principes est bien établie, les modalités de leur mise en œuvre, telles qu'elles apparaissent dans plusieurs générations successives de programmes, ont évolué dans le temps, allant de la prise en charge gouvernementale complète de l'offre de logements hors marché vers le soutien prépondérant accordé aux initiatives locales de la société civile.

La continuité dans les principes est renforcée par la continuité dans les arrangements institutionnels qui caractérisent l'intervention gouvernementale en habitation. Le gouvernement fédéral a confié la mise en œuvre de sa politique d'habitation principalement à la SCHL. Créé en 1946, cet organisme a vu son mandat être modifié à quelques reprises et, au fil de ces modifications, son autonomie a été renforcée. La SCHL a essentiellement une double mission. Elle est une entreprise qui intervient dans le marché de l'habitation, notamment dans le financement hypothécaire; à ce titre, comme société d'État, elle doit autofinancer ces activités. Elle est aussi mandataire du gouvernement fédéral pour la mise en œuvre de politiques et de programmes de logement. Généralement, pour la mise en œuvre de ses programmes, la SCHL doit compter sur des organismes provinciaux d'habitation et sur les initiatives des partenaires locaux.

LE MAINTIEN D'UN FONCTIONNEMENT EFFICACE DU MARCHÉ DE L'HABITATION

Le marché est valorisé comme mode dominant de fourniture du logement, mais ce principe n'équivaut pas à du laisser-faire, loin de là. Le gouvernement fédéral, par l'entremise de la SCHL, joue un rôle très actif dans le fonctionnement global de ce marché, par l'encadrement du marché hypothécaire et par la production d'information sur le fonctionnement du marché. En plus de ces mesures globales, le gouvernement est intervenu à plusieurs reprises sur chacune des deux grandes

composantes du marché selon le mode d'occupation : le logement locatif et surtout le logement en propriété.

La stimulation du marché hypothécaire

Le « nerf de la guerre » d'une stratégie qui vise à ce que le marché satisfasse les besoins du plus grand nombre de ménages réside dans la disponibilité et le coût du crédit hypothécaire. Pour assurer une bonne disponibilité de fonds et réduire le coût du financement hypothécaire, la SCHL a créé un régime d'assurance hypothécaire et a activé le marché secondaire des hypothèques.

Le régime d'assurance prêt hypothécaire a été mis en place en 1954, « pour réduire la dépendance à l'égard des fonds publics » (SCHL, 1970, supplément : 22). Il a par la suite été adapté et élargi à plusieurs reprises. Dans ce régime, la SCHL perçoit auprès des emprunteurs une prime qui lui permet de compenser le prêteur agréé dans les cas de non-solvabilité d'un emprunteur. N'ayant pas à assumer de risques, les institutions prêteuses sont plus enclines à prêter aux ménages moins nantis et elles sont en mesure d'offrir de meilleurs taux. Selon la SCHL, « l'assurance hypothécaire fonctionne comme une activité commerciale dans un marché concurrentiel tout en poursuivant d'importants objectifs de politique sociale » (SCHL, 1990 : 3). Dans ses activités hypothécaires, la SCHL a bénéficié progressivement d'une autonomie de plus en plus grande par rapport au Parlement et au gouvernement, entre autres pour la fixation des primes d'assurance.

Initialement conçue surtout pour faciliter l'accès au financement hypothécaire pour les ménages qui devenaient propriétaires d'une maison pour la première fois, l'assurance hypothécaire a été étendue progressivement à tous les types de logements et à tous les types d'investissements dans le logement. Par ailleurs, depuis un certain nombre d'années, la SCHL n'est plus seule sur le marché de l'assurance hypothécaire. Elle doit désormais faire face à la compétition du secteur privé.

La SCHL ne joue pas seulement un rôle d'assureur des activités des prêteurs agréés ; elle contribue aussi à attirer des fonds pour le financement hypothécaire. À cette fin, elle a lancé deux grandes initiatives, la première en 1986 avec le programme des titres hypothécaires et la

seconde en 2001 avec le programme des obligations hypothécaires du Canada. « Un titre hypothécaire représente un droit indivis dans un bloc de créances hypothécaires résidentielles assurées » (SCHL, Titres hypothécaires LNH). En vertu du premier programme, des blocs de créances sont émis par un ou plusieurs prêteurs agréés à partir des prêts consentis pour des propriétaires occupants ou des collectifs d'habitation ou du logement social. Comme la SCHL garantit le paiement du capital et des intérêts, ces titres attirent des capitaux (nationaux et internationaux) pour le crédit hypothécaire, à un taux d'intérêt moins élevé. Le programme des obligations hypothécaires lancé en 2001 poursuit le même objectif; il offre aux épargnants un moyen de faire des placements sûrs et contribue à réduire les taux d'intérêt hypothécaires.

La SCHL intervient aussi sur le marché hypothécaire à titre de prêteur direct. Depuis la création de la Société, cette activité a fait l'objet périodiquement de remises en question. Au départ, le prêt direct a été accepté dans la mesure où il était utilisé dans les régions où le financement privé était difficilement accessible. Cette activité a pris de l'ampleur autant dans le secteur en propriété que pour le logement à caractère social, dans les années 1970 et 1980. Mais, depuis 1993, le programme de prêt direct se concentre surtout sur le financement et le refinancement de certains ensembles de logements sociaux, ainsi que des habitations situées dans les réserves; les taux d'intérêt consentis sont inférieurs à ceux du marché, ce qui permet de réduire les frais de subvention (SCHL, 2003: 17).

Enfin, pour un fonctionnement efficace du marché, il faut que tous les agents disposent d'une bonne information sur l'état du marché. À cette fin, la SCHL maintient une activité importante de production et de diffusion de statistiques, notamment sur le marché hypothécaire, sur la production des logements et sur les taux d'inoccupation dans le secteur locatif.

L'aide à l'accession à la propriété

Dans la politique canadienne, satisfaire ses besoins en logement sur le marché veut dire, de préférence, devenir propriétaire. L'accès à la propriété n'est pas facilité seulement par l'assurance prêt hypothécaire. La SCHL a aussi pris diverses mesures au cours des dernières décennies

pour que même des ménages à revenu modeste puissent devenir propriétaires. Par exemple, en 1972, le ratio entre coût de logement et revenu, utilisé pour le calcul de l'admissibilité à l'assurance, est passé de 27 % à 30 % pour les propriétaires occupants (SCHL, 1972 : 39). En 1992, les exigences relatives à la mise de fonds ont été réduites ; les prêts à 95 % de la valeur sont devenus admissibles à l'assurance et les particuliers ont pu puiser dans leur REER pour financer la mise de fonds. En mars 2004, la SCHL a assoupli davantage ses exigences à l'égard de la mise de fonds en acceptant qu'elle ne soit pas forcément constituée d'épargne, mais puisse provenir de différentes sources : prêt personnel, marge de crédit ou autres (*Les Affaires*, 28 février 2004). La SCHL examine aussi périodiquement des nouveaux types de financement hypothécaire pouvant répondre à des situations particulières (par exemple le prêt hypothécaire avec participation à la plus-value, SCHL, 1992 : 21).

En plus d'adapter les modalités du financement hypothécaire, la SCHL a aussi géré divers programmes que le gouvernement a mis de l'avant pour soutenir la demande de propriétés neuves et aider les ménages à accéder à la propriété, surtout en contexte économique difficile. Ainsi, en 1973, le Programme d'aide à l'accession à la propriété (PAAP) prévoyait un prêt à taux réduit accompagné d'une subvention inversement proportionnelle au revenu destiné aux familles à revenu modeste qui accédaient à la propriété (SCHL, 1973 : 34). En 1975, un régime de prêt sans intérêts sur 5 ans a pris la relève, complété par une petite subvention pour les familles à revenu modeste (SCHL, 1975 : 42). Durant les années 1980, le niveau très élevé des taux d'intérêt a amené le gouvernement à prendre de nouvelles mesures pour alléger la charge des remboursements hypothécaires des ménages (régime canadien de renouvellement hypothécaire en 1982 et programme de protection des taux d'intérêt en 1984).

Le gouvernement fédéral n'a pas été le seul à favoriser l'accès à la propriété. Certaines provinces ont aussi pris des mesures en ce sens, souvent aussi pour des raisons de soutien à la création d'emplois. Au Québec, la Loi de l'habitation familiale a aidé 110 000 familles à devenir propriétaires de 1948 à 1974 (ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur 1984 : 183). Le programme Corvée habitation lancé en 1982 pour des raisons conjoncturelles a facilité l'accès à la propriété de milliers de ménages.

Par ailleurs, il faut mentionner que la propriété comme mode d'occupation a continué à bénéficier d'un régime fiscal favorable (Harris, 2000 : 390). À l'instar de ce qui se fait dans de nombreux pays, l'une des mesures les plus importantes est l'exemption du gain de capital réalisé lors de la vente de la résidence principale, ce dernier n'étant pas considéré comme un revenu taxable. Ceci représente un incitatif considérable à la propriété résidentielle (Miron, 1988 : 249-250). Sur le plan fiscal, le traitement de la propriété d'occupation est toutefois moins avantageux au Canada qu'aux États-Unis, les intérêts hypothécaires n'étant pas déductibles du revenu dans le calcul de l'impôt sur le revenu.

Le soutien au secteur locatif privé

En tant que composante du marché de l'habitation, le secteur locatif privé a aussi fait l'objet de divers programmes au cours des dernières décennies. Le gouvernement fédéral et la SCHL ont veillé à deux objectifs précis pour ce secteur : éviter les pénuries de logements locatifs et assurer une offre de logements à loyer abordable, en particulier pour les ménages qui ne peuvent pas accéder à la propriété. Ces deux objectifs ont justifié à divers moments des programmes d'aide à la construction de logements locatifs privés, lancés parfois aussi pour stimuler l'emploi.

En 1975, le gouvernement fédéral a introduit le Programme d'aide au logement locatif (PALL). Ce programme offrait en premier une aide annuelle sous forme d'une subvention d'exploitation pour chaque nouveau logement locatif. La subvention était disponible pour 5 à 15 ans aux propriétaires bailleurs construisant des logements locatifs avec un prêt SCHL ou un prêt assuré. Plus tard, la subvention a pris la forme d'une seconde hypothèque sans intérêts allant jusqu'à 10 ans. Environ 125 000 unités ont été construites grâce à ce programme avant son arrêt à la fin des années 1970 (Miron, 1988 : 254). En 1981, le Régime canadien de construction locative a été établi pour une période de deux ans dans un contexte où les taux d'inoccupation avaient tendance à devenir trop faibles ; ce régime offrait des prêts exempts d'intérêts pendant 15 ans et remboursables ensuite aux taux courants du marché (SCHL, 1982 : 15).

En outre, de nombreux propriétaires bailleurs ont profité de conditions fiscales favorables durant certaines périodes. En effet, par le jeu

des taux de dépréciation des immeubles, des taux d'amortissement permis, des achats d'équipements comptabilisables comme des dépenses d'exploitation, les propriétaires pouvaient différer leur fardeau fiscal et déduire des pertes immobilières d'autres revenus taxables (Miron, 1988 : 255-257 ; Richards dans Fallis *et al.*, 1995). Par exemple, le programme Immeuble résidentiel à logements multiples (IRLM), qui a été en vigueur de 1974 à 1982, permettait d'appliquer un taux de dépréciation accéléré des immeubles et offrait aux investisseurs qui participaient au programme la possibilité de déduire de leur revenu personnel des pertes locatives découlant de l'inclusion des montants alloués à la dépréciation dans le calcul des coûts d'exploitation des immeubles. Environ 195 000 logements ont été construits sous le programme IRLM (Miron, 1993 : 401).

Si le gouvernement fédéral n'a pas hésité à intervenir pour stimuler l'offre de logements locatifs privés, il est par contre resté à l'écart du contrôle des loyers, sauf pour une courte période, soit entre 1940 et 1951. En fait, ce sont les provinces qui régissent les relations locataires-propriétaires. Le contrôle des loyers prend des formes diverses d'une province à l'autre (Thibodeau, 2001 : 22-23).

LE LOGEMENT SOCIAL

Selon le troisième principe de la politique canadienne d'habitation, les ménages qui ne peuvent se trouver un logement convenable sur le marché doivent faire l'objet d'une aide particulière. Les modalités selon lesquelles une telle aide doit être accordée ont fait l'objet de débats récurrents, en particulier sur deux questions : quelle doit être la place du *logement public* parmi les diverses formules de *logement social* et quel rôle doit jouer *l'aide à la personne* par rapport à *l'aide à la pierre*, c'est-à-dire au soutien à l'offre de logements sociaux ?

Évolution des mesures fédérales

On peut distinguer trois grandes phases dans les interventions de la SCHL concernant le logement social. Jusqu'au milieu des années 1970, la construction de logements sociaux a pris la forme surtout d'une

production de logements publics destinés aux seuls locataires pauvres lors d'opérations impliquant les trois niveaux de gouvernement. En 1949, les amendements à la Loi nationale de l'habitation (LNH) prévoient que le gouvernement fédéral peut partager les coûts à raison d'un ratio 75 %-25 % avec n'importe quelle province pour le remembrement de parcelles et la construction de logements pour les ménages à faible revenu. Les déficits d'exploitation seront aussi partagés. Ce programme n'a pas connu beaucoup de succès. En 1955, seulement 3 000 logements à loyer modique avaient été construits; en 1964, leur nombre atteignait à peine 12 000. En 1964, les amendements à la LNH marquent un tournant dans la politique fédérale. Bien que le précédent programme soit maintenu, un autre programme prévoit que le gouvernement fédéral consentira un prêt représentant 95 % du coût de réalisation des projets de logements publics entrepris par les provinces, pour une durée de 50 ans, à un taux d'intérêt inférieur au taux du marché. Les loyers doivent être fixés en fonction des revenus des locataires. Les pertes d'exploitation seront partagées en parts égales avec les provinces. La création des sociétés provinciales d'habitation facilite la réalisation des projets de logements sociaux. Entre 1965 et 1981, 165 000 logements furent construits grâce aux programmes fédéraux, ce qui équivaut à environ 5 % de tous les nouveaux logements réalisés au Canada pendant cette période.

La seconde phase de production de logements sociaux, entre 1973 et 1985, est marquée par un nouveau tournant : le gouvernement fédéral subventionne les sociétés à but non lucratif et les coopératives de locataires pour produire du logement (Harris, 2000 : 395). Il opte aussi pour un modèle fondé sur un principe de mixité sociale afin d'éviter la concentration de la pauvreté que pouvaient amener de trop grands ensembles de logements publics. Ainsi, en 1973, un nouveau programme permet d'aider la construction de logements par les organismes à but non lucratif et les coopératives, pour des personnes et des familles à revenu modeste, avec une subvention de 10 % du coût de réalisation du projet, accompagnée d'un prêt hypothécaire à taux préférentiel consenti par la SCHL pour les 90 % restants. En 1979, de nouveaux changements apportés à la LNH soulignent « l'importance accrue d'aménager des logements subventionnés par le truchement des programmes de logement à but non lucratif plutôt que par l'entremise des programmes traditionnels de logements publics » (SCHL, 1979 : 19). Afin d'accroître le financement disponible, les projets de logement social sont doréna-

vant financés par des prêts à 100 % consentis par des prêteurs agréés, avec assurance hypothécaire de la SCHL qui verse par ailleurs des subventions pour réduire le taux d'intérêt à 2 % les trois premières années (les modalités d'aide varient par la suite selon certaines conditions). Afin de mieux répondre aux besoins des ménages à faible revenu, au moins un quart des locataires doivent bénéficier du supplément au loyer.

Au début des années 1980, on estime que le nombre de logements mis en chantier par le tiers secteur au Canada culmine à environ 20 000 par an, soit environ 10 % de toutes les mises en chantier, ce qui est loin d'être négligeable (Richards, 1995 : xi).

La troisième phase, débutant en 1986, correspond au rejet de l'option de la mixité sociale, le gouvernement choisissant de canaliser son aide exclusivement vers les ménages à faible revenu et les personnes ayant des « besoins spéciaux » de logement. Une refonte complète des programmes a ainsi pour but de « canaliser l'aide financière vers les Canadiens qui en ont le plus grand besoin » (SCHL, 1986 : 6). Le programme fédéral des coopératives d'habitation, qui met de l'avant le prêt hypothécaire indexé, prévoit que 30 % à 50 % des ménages doivent bénéficier du supplément au loyer. Les besoins de groupes spécifiques font par contre l'objet de programmes particuliers ; ainsi, en 1988, la SCHL lance avec Santé et Bien-être social l'opération Refuge pour créer des places d'hébergement pour les victimes de violence familiale (SCHL, 1988 : 27). En 1991, le programme Étape suivante est créé pour les victimes de violence conjugale (SCHL, 1991 : 6). Cependant, globalement durant cette troisième phase, la cadence est ralentie ; en 1987, la SCHL a pris des engagements pour 16 239 logements, en 1993, pour 6 526 et, ensuite, les engagements sont restés aux environs de 1 000 logements.

L'année 1993 marque un tournant dans la politique canadienne sur le logement social. Dans un contexte de resserrement budgétaire, le gouvernement fédéral se désengage du financement de nouveaux projets de logement social et annonce son souhait d'abandonner, à terme, tout rôle dans la gestion des logements existants. Il maintient toutefois ses engagements financiers à l'égard du parc existant et du logement sans but lucratif dans les réserves indiennes. Il s'ensuit une série de négociations avec les provinces pour transférer la gestion de la plupart des logements sociaux. En 2002, 77 % des 611 550 logements subventionnés

en vertu de l'un ou l'autre des programmes fédéraux étaient sous administration provinciale.

Les initiatives provinciales consécutives au retrait fédéral

Après le retrait fédéral du développement de l'habitation sociale en 1993, deux provinces, la Colombie-Britannique et le Québec, ont décidé de maintenir la production de logements sociaux sur leur territoire sans contribution du gouvernement fédéral.

L'approche de la Colombie-Britannique est restée la même que durant les années précédentes et le gouvernement provincial a décidé de mettre en place son propre programme : Homes BC (devenu récemment le Provincial Housing Program). Ce programme soutient la réalisation de logements gérés par des coopératives et des organismes à but non lucratif dont le mandat est d'offrir un logement abordable et sécuritaire aux populations les plus vulnérables : les familles et les personnes âgées à faible revenu, les personnes ayant des besoins spéciaux et les sans-abri. En moyenne, 600 logements par année ont été construits entre 1993 et 1999 en vertu de ce programme.

Pour sa part, le Québec a lancé en 1997 le programme AccèsLogis (maintenant appelé AccèsLogis Québec). Ce programme permet à des coopératives, à des offices municipaux d'habitation, à des organismes et des sociétés acheteuses à but non lucratif de réaliser des logements sociaux et communautaires destinés à des ménages à revenu faible ou modeste ainsi qu'à des personnes ayant des besoins particuliers en logement. Le programme permet une mixité sociale puisque, dans les deux premiers volets, une partie seulement des locataires sont des ménages à faible revenu qui reçoivent une aide personnalisée sous la forme d'un supplément au loyer, tandis que jusqu'à 50 % des locataires peuvent payer le loyer économique, qui se situe entre 75 % et 95 % du loyer médian du marché (voir la fiche 1).

La subvention de réalisation versée au départ par le gouvernement provincial doit être complétée par une contribution minimale du milieu, à l'exception des logements temporaires destinés à des femmes ou

à des jeunes victimes de violence familiale pour lesquels la contribution est nulle.

Le programme AccèsLogis Québec est encadré par le Fonds québécois d'habitation communautaire dont le rôle consiste à regrouper les efforts des milieux communautaire, municipal, financier et gouvernemental afin de favoriser la réalisation de logements sociaux et communautaires. Son conseil d'administration, qui compte 19 membres, réunit dix membres issus du milieu communautaire, cinq membres représentant le milieu municipal, deux membres du milieu financier et deux représentants de la Société d'habitation du Québec. La dotation du Fonds, qui était de 43 millions de dollars par année de 1997 à 2002 (pour la réalisation de 1 325 logements par an), est passée à 50 millions par année pour la période 2002-2007.

La réaction de la Colombie-Britannique et du Québec durant les années 1990, à la suite du retrait fédéral du développement du logement social, a été différente de celle des autres provinces. Cette différence se reflète dans l'évolution des dépenses pour le logement. Entre 1993-1994 et 1999-2000, les dépenses de la SCHL demeurent à peu près stables, variant de 1 944,9 milliards à 1 927,9 milliards. Pendant la même période les dépenses des provinces et des territoires diminuent de 22,7 %. Par contre, au Québec, elles augmentent très légèrement (+0,7 %), alors qu'en Colombie-Britannique leur croissance est plus marquée (+9 %) (Shapcott, 2004: 197).

Le programme de logement abordable

Après plus de huit ans d'absence quasi complète dans ce champ d'intervention, le gouvernement fédéral y revient sur la base d'une notion assez large pour couvrir à la fois des mesures d'aide visant à abaisser les coûts de logements de marché et la création de logements sociaux à caractère plus ou moins temporaire. Le gouvernement fédéral évite ainsi de s'engager à nouveau dans le financement à long terme du logement social.

Le nouveau programme voit le jour dans un contexte particulier. Dans de nombreuses villes canadiennes, on observe une baisse sensible des taux d'inoccupation des logements locatifs qui se situent bien en

deçà du seuil d'équilibre estimé à 3 %, ainsi qu'un faible niveau de production de logements locatifs neufs, jugé insuffisant pour combler les besoins. En novembre 2001, le gouvernement fédéral et les provinces s'entendent donc sur le lancement d'un programme à frais partagés pour la construction de logements abordables (voir la fiche 2).

Des ententes de mise en œuvre ont par la suite été conclues avec toutes les provinces et territoires. La contribution fédérale au logement abordable permet de bonifier des programmes provinciaux existants ou de lancer de nouvelles initiatives. L'ampleur de la contribution provinciale par rapport à celle des partenaires locaux est variable de même que la définition de ce qu'est un logement abordable.

Le Québec est la première province à conclure une entente dès 2001. Un programme québécois est créé, le programme Logement abordable Québec, qui se compose de plusieurs volets. Le volet social et communautaire permet la réalisation de projets par des coopératives, des offices municipaux d'habitation, des organismes et des sociétés acheteuses à but non lucratif, avec une contribution minimale du milieu. Ces logements doivent être destinés aux ménages à revenu faible ou modeste, dans les municipalités où le taux d'inoccupation est inférieur à 3 %. La liste des ménages admissibles est établie par l'office municipal d'habitation. L'aide totale ne peut dépasser 75 % du coût du projet y compris la contribution du milieu qui peut prendre diverses formes : aide financière directe, don d'un terrain, prêt sans intérêts, corvée ou services professionnels offerts gracieusement. Il est à noter que le programme AccèsLogis Québec déjà mentionné est également admissible à un cofinancement fédéral en vertu de ce volet de l'Entente sur le logement abordable.

Le volet privé vise à stimuler la construction de logements locatifs dans les municipalités où le taux d'inoccupation est inférieur à 3 % et la construction de logements adaptés aux aînés en perte légère d'autonomie dans toutes les municipalités. L'aide financière consiste en une subvention forfaitaire variable selon le type de logement, qui est versée à 50 % par la SCHL, à 35 % par la SHQ et à 15 % par la municipalité. Il revient à la municipalité de préparer un plan municipal de mise en œuvre de ce programme sur son territoire. Enfin, le volet région Kativik comprend des dispositions particulières pour la réalisation de logements abordables dans cette région du nord du Québec.

En Colombie-Britannique, le Provincial Housing Program est admissible. Sont considérés comme abordables en vertu de ce programme des logements dont le loyer de marché est fixé à 90 % de la moyenne des loyers du marché dans le secteur visé et le revenu des locataires payant un loyer du marché ne peut s'élever à plus de cinq fois leur loyer. Les accords avec les organismes promoteurs stipuleront que ces ensembles de logements abordables resteront des logements sociaux pendant 60 ans.

Un deuxième programme est admissible, soit le Seniors Supportive and Assisted Living (SSALP). Il a pour objectif d'accroître l'offre de logement locatif avec services de soutien pour les personnes âgées. Dans ce cas, le caractère abordable est défini comme un loyer égal ou inférieur au loyer moyen de marché.

Dans les deux programmes, la contribution paritaire de 50 % est composée des subventions que l'organisme provincial versera pour réduire les loyers au niveau des loyers moyens pour une période de 35 ans et des contributions d'autres sources éventuelles. De telles contributions pourraient comprendre un fonds de terre à un prix inférieur à celui du marché, la suppression des droits perçus par une municipalité, la réduction de l'impôt foncier, une mise de fonds ou un fonds de terre provenant d'un organisme sans but lucratif, un don ou une contribution en nature.

En Ontario, trois programmes sont admissibles. Le programme de logement locatif abordable en milieu urbain vise à stimuler la production de nouveaux logements par les secteurs privé et à but non lucratif. Le caractère abordable est défini comme un loyer égal ou inférieur au loyer moyen observé dans la collectivité où se situe le projet. La contribution paritaire de 50 % vient du gouvernement provincial sous forme d'une compensation de 2 000 \$ pour la taxe de vente provinciale et des municipalités, notamment par une réduction des taxes foncières et par un allègement des droits et redevances de développement. La garantie du maintien du caractère abordable repose sur des clauses dans les ententes conclues avec les promoteurs; après établissement d'un loyer initial égal ou inférieur au loyer moyen du marché, les hausses de loyer seront assujetties au contrôle des loyers et certaines unités devront être réservées à des ménages auxquels on versera des subventions sous la forme de supplément au loyer.

Le programme de logement abordable en milieu urbain s'adresse aussi aux locataires qui veulent acheter un logement neuf construit dans un secteur de revitalisation de quartier. Le prix abordable doit être égal ou inférieur au prix de vente moyen dans le secteur et ne pas dépasser ce qui est abordable pour un ménage dont le revenu se situe dans le 60^e percentile. Pour ce programme, la contribution de la SCHL est limitée à 4 000 \$; la contrepartie provinciale vient d'une compensation pour la taxe de vente et d'un remboursement des droits de cession immobilière. Un troisième programme de logement abordable dans les régions éloignées vise la construction autant de logements locatifs que de logements en accession à la propriété.

Les aides personnalisées

La formule du supplément au loyer existe au Canada depuis 1973. Elle permet à des ménages qui habitent des logements appartenant à des coopératives ou à des organismes à but non lucratif de ne consacrer que 25 % de leurs revenus pour se loger, soit le même taux d'effort que celui qui prévaut dans les logements publics de type HLM. La proportion de ménages admissibles a varié au fil du temps, selon le type et la génération de programme.

La formule du supplément au loyer est également utilisée pour loger dans le parc locatif privé des ménages admissibles au logement HLM mais qui ne peuvent être accueillis dans le parc HLM, faute d'une offre suffisante. Des ententes sont alors conclues entre des offices d'habitation et des propriétaires bailleurs du parc privé ; les loyers sont fixés par ces ententes en fonction du loyer versé pour des logements comparables sur le marché local. La contribution du locataire est établie à 25 % de son revenu, l'organisme gestionnaire comblant la différence entre ce montant et le loyer convenu avec le propriétaire bailleur.

De plus, certaines provinces ont développé des formules d'allocation logement qui sont disponibles sur l'ensemble du parc de logements, en fonction des caractéristiques des ménages. Le Québec s'est ainsi doté progressivement du programme de ce type dont la couverture est la plus étendue ; son programme Allocation-logement s'applique aux personnes à faible revenu âgées de 55 ans ou plus et aux familles ayant au moins un enfant à charge, qui consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se

loger, quel que soit leur statut d'occupation. Le programme, mis sur pied en 1997, remplace un programme semblable instauré en 1980, Logirente, destiné aux seules personnes âgées, ainsi qu'une prestation spéciale antérieurement versée aux familles recevant des prestations d'aide sociale. Il tient compte du coût du logement et du revenu du ménage, lequel ne doit pas dépasser certains maximums variant selon le nombre de personnes, soit de 16 480 \$ pour une personne seule à 22 000 \$ pour une famille de quatre enfants. L'aide accordée correspond aux deux tiers de l'écart entre le loyer annuel admissible du demandeur et le loyer minimal reconnu (ou 30 % du revenu du demandeur). Le montant annuel de l'allocation logement ne peut dépasser 960 \$ (2004).

En Colombie-Britannique, le programme SAFER (Shelter Aid for Elderly Renters) offre aux locataires de logements du marché privé qui consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger une aide qui comble une partie de l'écart entre leur loyer réel et le niveau correspondant à 30 % du revenu. En 2002, la subvention mensuelle moyenne était de 117 \$. Le programme SIL (Supported Independent Living) pour sa part donnait en moyenne 248 \$ par mois aux personnes souffrant d'un handicap mental pour maintenir un logement autonome.

Au Manitoba, le programme SAFER (Shelter Allowances for Elderly Renters) subventionne entre 60 % et 90 % de la part du loyer qui excède 25 % du revenu du ménage. En 2002, la subvention mensuelle moyenne a été de 79 \$. Le SAFFR (Shelter Allowances for Family Renters) applique des modalités semblables aux familles à faible revenu. Pour la même année, la subvention mensuelle moyenne a été de 127 \$.

L'importance relative de l'aide au logement à caractère social

Quel est le résultat de ces évolutions dans les politiques fédérales et provinciales sur l'évolution du nombre de logements sociaux au Canada? Les statistiques disponibles permettent d'estimer, de façon approximative, les parts représentées par les grandes composantes de ce parc, soit essentiellement les logements dits « publics » (c'est-à-dire de propriété gouvernementale ou municipale), les logements possédés par des organismes à but non lucratif à caractère privé et les coopératives d'habita-

tion dites «locatives à possession continue». Les estimations sont toutefois rendues hasardeuses par l'absence de définitions communes. Si l'on tente d'utiliser une définition analogue à celle de l'Union européenne, qui est relativement large et fait référence en gros à tout logement «hors marché» réalisé ou géré en vertu d'une politique sociale, on peut estimer que l'ensemble du parc social canadien, avec toutes ses composantes, équivaldrait à environ 610 000 à 650 000 logements, soit entre 5,3 % et 5,6 % du parc total de logements (selon diverses sources).

En ce qui concerne les provinces, on remarque des disparités assez substantielles entre, d'un côté, l'Ontario (environ 6 %), la Colombie-Britannique et le Québec (près de 5 % chacune) et, de l'autre, les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan qui disposeraient d'un parc social représentant environ 9 % de leur parc total (SCHL, Statistiques du logement au Canada, 2002).

Toutefois, pour avoir une vue plus complète des ménages à faible revenu qui reçoivent une aide au logement, il ne faut pas seulement compter les logements hors marché subventionnés, mais considérer aussi les locataires de logements du marché privé, bénéficiaires d'une allocation logement. La situation est alors différente en raison du nombre relativement élevé de ménages québécois desservis par l'allocation logement; le Québec prend alors le deuxième rang des provinces avec une proportion de ménages desservis de près de 10 % et n'est dépassé à ce titre que par le Manitoba (11 %).

La part des ménages qui reçoivent une aide pour le logement varie donc du simple au double selon les provinces. Mais elle ne représente qu'entre le quart et la moitié des 20 % de ménages qui ne peuvent se loger convenablement sur le marché, selon des ordres de grandeur approximatifs repris à quelques reprises dans les rapports annuels de la SCHL. La majorité des ménages à faible revenu doivent se loger dans le marché privé. Il s'ensuit des problèmes graves d'accessibilité financière. Ainsi, la SCHL estime qu'en 2001, au Canada, 15,8 % des ménages avaient des «besoins impérieux de logement»; un ménage se retrouve dans cette situation lorsque, en y consacrant 30 % de son revenu, il ne peut payer le coût d'un logement dont le loyer correspondrait au loyer médian des logements situés dans sa localité et convenables en matière

de qualité et de taille (SCHL, L'Observateur du logement au Canada, 2004: 50).

L'effort financier pour l'aide au logement (tous programmes confondus) est réparti presque à égalité entre le gouvernement fédéral et les provinces. La SCHL «verse annuellement près de 1,9 milliard de dollars dans le cadre des programmes d'aide au logement, ce qui représente plus de la moitié des 3,6 milliards de dollars que les gouvernements fédéral et provinciaux consacrent collectivement aux programmes de logement au Canada» (SCHL, 2002: 28).

L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

L'amélioration de la qualité des logements est restée une préoccupation constante depuis le début des interventions fédérales et elle a été partagée par les gouvernements provinciaux et les administrations locales. Cette volonté d'amélioration des logements répond à la fois au deuxième principe et au troisième principe de la politique canadienne d'habitation. Elle a suscité deux types de mesures : des mesures à caractère général qui visent l'amélioration de l'ensemble du parc de logements et des mesures d'aide à la rénovation des logements et à la réhabilitation des quartiers anciens, dirigées essentiellement vers les ménages à faible revenu qui éprouvent des problèmes de qualité du logement.

Les mesures de portée générale

Conformément au deuxième principe de la politique canadienne, les pouvoirs publics sont responsables d'édicter et de faire respecter des normes de qualité du logement et de soutenir l'amélioration des produits résidentiels. Un grand nombre de mesures sont prises à ces fins à tous les échelons de l'administration publique, visant notamment la qualité de l'habitat et des milieux de vie, autant dans les nouveaux développements que dans les quartiers anciens, par la normalisation, l'information et la recherche-développement.

Ainsi, la SCHL soutient de manière continue la recherche-développement portant sur tous les aspects conceptuels et techniques touchant l'amélioration de la production et du maintien de logements et

de milieux de vie de qualité. Les efforts touchent non seulement les matériaux et les procédés de construction, mais également les concepts d'aménagement résidentiel et les liens entre la santé et le logement. La préoccupation à l'égard de l'environnement prend de l'importance à partir du début des années 1990 ; la SCHL note alors dans ses rapports sa contribution à la stratégie fédérale du Plan vert (SCHL, 1992 : 37). Elle stimule la conception d'habitations, saines, adaptables et efficaces en énergie ainsi que de collectivités viables (SCHL, 2000 : 20). Au cours des dernières années, les préoccupations de santé prennent plus d'importance et des démarches d'études sont menées en partenariat avec le secteur de la santé ; en 2003, notamment, la SCHL a appuyé la création d'un organisme non gouvernemental pour développer cette dimension, le Partenariat pour des environnements intérieurs sains (SCHL, 2003 : 22).

La rénovation des logements

Dans un contexte marqué par une concentration croissante des ménages à faible revenu dans le parc locatif, les ménages des couches moyennes se tournant de plus en plus vers la propriété, le maintien de la qualité des logements existants est devenu un enjeu capital (Harris, 2000 : 398). En milieu urbain, le défi est d'amener les propriétaires bailleurs à réaliser des travaux de remise en état tout en favorisant le maintien des locataires peu fortunés dans les logements réhabilités. En milieu rural, ce sont généralement les propriétaires à faible revenu, qui éprouvent de la difficulté à maintenir leur maison en bon état, que l'on doit soutenir. À ces fins, la SCHL a mis en place le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) en 1973 et ce programme est toujours en vigueur. Son objectif est d'améliorer le parc de logements existants pour ménages à faible revenu. Actuellement, le PAREL comporte plusieurs volets : pour les propriétaires occupants, pour les logements locatifs, pour les personnes handicapées, pour les maisons de chambres et pour la conversion d'immeubles non résidentiels en logements abordables. En 2002, tous ces volets du programme ont fait l'objet de consultations qui ont montré leur popularité ; ils ont également fait l'objet d'évaluations qui ont confirmé qu'ils profitaient effectivement aux ménages dans le besoin (SCHL, 2002 : 34). Selon le choix des provinces, le PAREL peut s'appliquer directement ou par l'intermédiaire

d'organismes provinciaux, en vertu d'ententes de cofinancement et de mise en œuvre.

Certaines provinces ont aussi soutenu la rénovation des logements, indépendamment ou en conjonction avec le fédéral. C'est ainsi que le Québec a toujours maintenu des formes d'aide à la rénovation s'adressant aux deux secteurs, location et propriété. Le programme Loginove, en vigueur de 1982 à 1986, s'adressait aussi bien aux propriétaires occupants qu'aux propriétaires bailleurs privés ou sociaux et visait à rénover les logements les plus détériorés, en faisant en sorte que les occupants à faible revenu puissent continuer d'y demeurer après les rénovations. L'aide financière doit donc être suffisante pour permettre que le coût du logement demeure abordable pour ses occupants; elle peut atteindre, dans certaines conditions, jusqu'à 90 % du coût des travaux. Vient ensuite, en 1986, le Programme d'aide à la restauration Canada-Québec (PARCQ), issu de l'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale, qui poursuivait les mêmes objectifs. En 1989, Ottawa abandonne le volet locatif du programme, si bien que le Québec se voit contraint de mettre en place, seul, le Programme de rénovation d'immeubles locatifs (PRIL) à compter de 1990. Ce programme avait toujours pour but de rendre conformes aux normes de salubrité et de sécurité des logements locatifs détériorés loués en grande partie à des ménages à faible revenu. Ces divers programmes prennent fin en 1996 et sont remplacés par de nouveaux programmes poursuivant en gros les mêmes objectifs.

Alors que ces programmes s'appliquaient à l'ensemble du territoire québécois, en 1996, on voit réapparaître une approche territoriale sélective en milieu urbain : le Programme de revitalisation des vieux quartiers (PRVQ), dont les coûts sont partagés en parts égales entre le gouvernement et les municipalités participantes, vise la réhabilitation des quartiers anciens des grandes villes, principalement par la rénovation résidentielle, en concentrant l'intervention dans des zones ciblées (voir ci-dessous). En milieu rural, le nouveau programme, RénoVillage, vise toujours la remise en état des logements occupés par des propriétaires à faible revenu.

Même si globalement tous ces programmes ont subventionné une part modeste des dépenses effectuées dans l'ensemble du parc de logements, ils ont contribué à donner un élan aux activités de rénovation qui ont connu ces dernières décennies une croissance remarquable. En 1966,

18 % des investissements dans le domaine du logement au Canada étaient attribuables à la rénovation ; en 1976, la proportion était de 23 % et, en 1986, de 33 % (Fallis, 1993 : 78). Si l'on exclut la composante du sol dans le coût de la construction neuve, dès 1981, la valeur des dépenses destinées aux logements existants a commencé à excéder la valeur des investissements dans la construction neuve et cette situation s'est maintenue, avec des fluctuations, depuis lors.

L'amélioration des milieux de vie

Le gouvernement fédéral a été directement engagé dans l'amélioration des milieux de vie jusqu'à la fin des années 1970. Deux générations de programmes ont visé l'amélioration de l'habitat et des quartiers anciens. D'abord, les opérations de « rénovation urbaine » des années 1960 et du début des années 1970 visaient essentiellement la démolition des logements jugés en mauvais état, souvent pour faire place à d'autres usages publics ou privés. En réaction à cette approche unanimement critiquée, le Programme de rénovation urbaine est remplacé en 1973 par le Programme d'amélioration de quartier qui vise une forme de réaménagement urbain planifiée et concertée, plus respectueuse des milieux. Ce programme reste en vigueur jusqu'en 1978 ; par la suite, la responsabilité de ce type d'intervention est reconnue comme étant essentiellement du ressort des gouvernements provinciaux et des administrations locales.

Au Québec, le PRVQ adopté en 1996 vise ainsi à appuyer les villes centres dans leurs efforts en vue de réhabiliter leurs quartiers anciens, non seulement par des actions portant sur le parc résidentiel, mais aussi par des interventions plus larges sur le cadre de vie et par des actions visant la conservation et la mise en valeur du patrimoine bâti. Ce sont les municipalités qui, en mettant en place leur propre programme, déterminent les quartiers où le programme doit s'appliquer ainsi que les types de bâtiments et les types d'interventions admissibles. En 2003, le programme Rénovation Québec succède au PRVQ et s'adresse aussi aux autres centres urbains de différentes tailles. La logique demeure la même : il s'agit pour la municipalité de déterminer des zones de revitalisation où se concentrera l'application du programme. Selon les types d'interventions, la contribution gouvernementale variera de 25 % (in-

interventions de mise en valeur du milieu) à 66,6 % (rénovation destinée aux ménages à faible revenu).

LE RÔLE CROISSANT DES ACTEURS LOCAUX DANS LE DOMAINE DE L'HABITAT

La politique canadienne d'habitation a misé de plus en plus, au cours des dernières décennies, sur les initiatives locales, à la fois celles qui émanent des instances municipales et celles du secteur privé et du tiers secteur (coopératives et sociétés à but non lucratif). C'est ainsi que le secteur public gouvernemental a cédé le pas à la fois aux interventions gérées par les municipalités et au secteur à but non lucratif privé comme instrument privilégié de fourniture de logements accessibles à des ménages à faible revenu.

Le rôle accru des municipalités

Les municipalités sont actives en habitation par des mesures qui dépassent leurs activités réglementaires usuelles à l'égard du bâti. Elles mettent en œuvre les programmes des gouvernements supérieurs ou encore elles prennent des initiatives qui leur sont propres (Divay, Leloup et Séguin, 2004). Elles adoptent des pratiques d'aménagement qui peuvent se révéler plus ou moins favorables à l'accessibilité au logement. Quant aux politiques provinciales, ces dernières accordent généralement de l'importance au rôle des municipalités en habitation.

Ainsi, en Colombie-Britannique, la politique d'habitation de la province incite les municipalités à être très attentives aux effets de leurs décisions d'aménagement sur les conditions d'habitation et sur la réalisation des projets de logements sociaux. Plusieurs guides et outils de planification ont été élaborés. Le ministère responsable de l'habitation dresse régulièrement un inventaire des initiatives des municipalités en matière d'habitation. À titre d'exemple de l'utilisation des instruments d'urbanisme à des fins d'habitation, la Ville de Vancouver a adopté un zonage d'inclusion qui rend l'autorisation des grands projets de développement conditionnelle à une contribution pour la réalisation de projets de logement abordable (voir la fiche 3).

Les municipalités sont aussi mises à contribution dans la réalisation de certains programmes. Dans bon nombre de municipalités, des comités de logement ont été formés pour discuter des mesures et des stratégies à adopter concernant le logement abordable. Des ateliers communautaires et des forums publics sont aussi organisés pour donner la parole aux citoyens et mieux connaître leurs besoins. Un groupe de travail (*task force*) a été mis sur pied dans quelques grandes agglomérations urbaines telles que le Greater Vancouver Regional District (GVRD). Ce gouvernement régional a d'ailleurs mis à la disposition des municipalités qui la composent un guide des meilleures pratiques en matière de logement abordable.

En Ontario, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les municipalités étaient obligées de faire périodiquement un bilan de la situation du logement sur leur territoire et d'en planifier l'évolution (Housing Statement); elles recevaient une aide financière à cette fin.

À partir de janvier 2001, le gouvernement provincial a transféré la gestion des logements sociaux au niveau local, directement aux municipalités ou à des gestionnaires de services locaux. Pour justifier son geste, la province soutient que le niveau local est le plus susceptible de répondre adéquatement aux besoins sociaux en permettant une intervention plus intégrée auprès des clientèles bénéficiaires. La province conserve toutefois certaines responsabilités: le renouvellement des hypothèques, l'établissement et la surveillance des normes, en plus d'assurer le flux des fonds fédéraux destinés au logement social jusqu'au niveau local et de faire rapport en échange des sommes versées par le gouvernement fédéral.

Les acteurs locaux (municipalités et gestionnaires de services) ont la possibilité de créer de nouveaux programmes de logement social. Lors du transfert, les gestionnaires locaux se sont vu accorder certains pouvoirs. Ils sont habilités à acquérir des ensembles résidentiels ou des terrains pour des ensembles résidentiels, à construire ou à modifier des ensembles résidentiels, à exploiter, entretenir, vendre ou disposer des terrains et des ensembles résidentiels qu'ils ont acquis ou construits. Le gestionnaire de services est responsable de mettre en place un système d'accès coordonné pour les personnes qui demandent de l'aide sous forme de loyer proportionnel au revenu. Ainsi, à Toronto, un organisme unique, le Toronto Social Housing Connections, centralise les demandes

de logement subventionné pour tous les organismes fournisseurs qui continuent néanmoins d'être responsables de la sélection de leurs locataires ou de leurs membres.

La Ville de Toronto est depuis longtemps active dans le logement social. La Toronto Housing Corporation est le plus gros fournisseur de logements sociaux au Canada et gère 57 500 logements alloués à des ménages à revenu faible ou modeste. Devant le resserrement du marché locatif et la croissance du nombre de sans-abri à la fin des années 1990, Toronto a mobilisé les milieux concernés par l'habitation, notamment le groupe de travail du maire, tout en prenant en charge les logements sociaux transférés par le gouvernement provincial. La Ville a mis en œuvre le Community Plan for Homelessness élaboré en concertation avec de nombreux partenaires. Ce plan s'insère dans une stratégie plus globale de maintien et d'accroissement du parc de logements abordables, qui mise sur les leviers fiscaux et réglementaires de la municipalité et sur le recours à tous les fonds disponibles dans les programmes gouvernementaux.

Au Québec, les municipalités contribuent au financement des logements gérés par les offices municipaux d'habitation, en prenant en charge 10 % des déficits d'exploitation des logements. Les municipalités sont également engagées dans la revitalisation de leur territoire en vertu des programmes de rénovation. Pour les programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec, elles assument en totalité ou en partie la contribution locale exigée en complément de l'aide des gouvernements provincial et fédéral.

Le gouvernement québécois poursuit un objectif de décentralisation des responsabilités dans la mise en œuvre des programmes d'habitation. Tous les programmes sont visés par cette orientation, qui tient compte des particularités régionales et de la capacité de prise en charge par les administrations locales. Entre autres, la Ville de Montréal a vu progressivement s'accroître son rôle dans la mise en œuvre des programmes. Cette tendance culmine dans le « contrat de ville » conclu en 2003 entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec, qui délègue à la Ville la gestion complète des programmes sur son territoire et lui attribue une grande latitude dans l'établissement des modalités d'application. Ce geste vient couronner les efforts déployés par la Ville pour développer de nombreuses initiatives et de nombreux programmes

innovateurs en logement, en particulier depuis la fin des années 1980 : programmes de rénovation du logement, programmes d'acquisition de maisons de chambres et d'acquisition de logements locatifs en vue de leur rénovation et transfert à des organismes à but non lucratif, etc.

Les organismes du milieu et le secteur de l'économie sociale

Les organismes du milieu, promoteurs ou partenaires de projets de logement abordable, sont très diversifiés. Ils ne comptent pas seulement des organismes qui se consacrent à la production et à la gestion de logements, mais aussi des organismes qui dispensent des services à des groupes particuliers, comme le montre notamment l'Initiative nationale pour les sans-abri (voir ci-dessous).

Les organismes d'encadrement du secteur à but non lucratif

Le rôle des organismes d'encadrement du secteur de l'habitation à but non lucratif, souvent appelé « tiers secteur », a été déterminant dans l'évolution des politiques canadiennes, à la fois par l'influence exercée sur l'élaboration de programmes et par le développement d'initiatives souvent innovatrices sur le terrain. À titre d'exemple, c'est la Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC) qui a proposé à l'État fédéral le programme expérimental qui devait déboucher sur la législation de 1973 concernant le développement des coopératives d'habitation. C'est elle, également, qui a proposé, en 1986, le prêt hypothécaire indexé (PHI) pour le financement des coopératives que le gouvernement fédéral songeait alors à abandonner (Dansereau *et al.*, 2000 : 53).

Au Québec, les regroupements d'organismes à but non lucratif (OBNL) et de coopératives jouent également un rôle important comme partenaires des pouvoirs publics, avec lesquels ils négocient régulièrement l'application des politiques et des programmes. Ces organismes sont devenus des acteurs de premier plan sur la scène de l'habitation sociale ; ils ont été notamment associés à la création, en 1997, du Fonds québécois de l'habitation communautaire (organisme de concertation appelé à encadrer l'application des programmes de logement social de type communautaire) et comptent parmi ses gestionnaires. Le Québec s'est par ailleurs doté d'un réseau de groupes de ressources techniques

(GRT) qui ont le mandat de fournir aux OBNL et aux coopératives l'appui technique et la formation indispensables à la conception et à la réalisation de projets.

Les logements avec services : une formule originale développée par le tiers secteur

Les organismes canadiens d'habitation à but non lucratif ont été à l'origine de nombreuses initiatives permettant d'atteindre efficacement des objectifs sociaux rejoignant un vaste éventail de groupes cibles. Parmi ces initiatives, on doit noter en particulier le développement de la formule des logements communautaires avec services. Cette formule s'adresse à des personnes ayant des besoins particuliers, telles des personnes âgées en perte d'autonomie, des personnes handicapées, des sans-abri, des jeunes en transition, ayant besoin non seulement d'un logement, mais de services adaptés à leurs conditions. L'intérêt de cette formule est de miser sur l'intersectorialité, en assurant l'intégration des services au logement par l'intermédiaire d'organismes locaux de logement capables d'organiser la collaboration des intervenants des services concernés, tout en fournissant aux bénéficiaires un logement stable et permanent.

C'est ce genre de soutien qu'offre la Fédération des organismes sans but lucratif d'habitation de Montréal (FOHM) à l'intention de personnes seules en difficulté. L'approche mise d'abord sur une équipe de concierges résidants et de surveillants garantissant une présence rassurante et pouvant intervenir rapidement en cas de crise. Une autre équipe d'intervenants travaille auprès des locataires de façon individuelle ou collective, avec la collaboration des partenaires externes, tout en s'occupant de la relation avec les organismes locateurs et de l'attribution des logements (Jetté *et al.*, 1998).

Dans plusieurs provinces canadiennes, des approches semblables sont utilisées pour appuyer les personnes âgées qui veulent demeurer dans leur communauté et se loger dans des logements avec soutien. Ces logements adaptés ouvrent l'accès à une gamme d'équipements et de services de santé qui peuvent être rendus à domicile, grâce à des services de proximité et des équipements publics disponibles dans la communauté d'accueil. Les initiatives de ce genre visent à favoriser l'autonomie

résidentielle du plus grand nombre de personnes âgées et ainsi à les maintenir hors du système de soins hospitaliers et des centres d'hébergement.

Le tiers secteur et l'accession à la propriété

On peut observer que les moyens utilisés au Canada, tant par le gouvernement fédéral que par les provinces, à des fins d'encouragement à l'accession à la propriété ont rarement visé les ménages à revenu faible ou très modeste. On a plutôt réservé à ces ménages les interventions de soutien aux coopératives d'habitation locative, qui ont bénéficié de subventions analogues à celles qui étaient destinées au logement social. Ces coopératives subventionnées sont d'ailleurs généralement considérées comme faisant partie du parc social. Certaines initiatives récentes paraissent toutefois en voie d'établir des passerelles entre ce mode d'occupation et la propriété individuelle. Ainsi, un programme récemment mis en place par la Saskatchewan, le Neighbourhood Home Ownership, permet à des ménages à revenu modeste d'acquérir la propriété individuelle de leur logement en se servant d'une coopérative comme tremplin, dans le contexte d'opérations de revitalisation (voir la fiche 4).

L'initiative nationale pour les sans-abri : l'œuvre d'un réseau

La croissance du nombre de sans-abri a provoqué à la fin des années 1990 une mobilisation de multiples intervenants qui a débouché sur la création d'un réseau national de pression, le National Housing and Homelessness Network (Shapcott, 2004). Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a lancé en 1999 l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA), assortie d'un engagement financier de 753 millions de dollars sur trois ans. En 2003, le gouvernement fédéral a prolongé pour trois ans l'initiative et a indiqué qu'il y consacrerait 405 millions de plus. Cette initiative nationale illustre parfaitement la tendance au renforcement du rôle des acteurs locaux en habitation.

L'INSA vise à établir une coopération entre les gouvernements et les organismes communautaires pour trouver des solutions durables aux problèmes d'itinérance. Ces solutions sont locales, adaptées aux condi-

tions particulières de chaque milieu. Comme l'approche générale est de stimuler les initiatives locales partenariales et que ces programmes s'ajoutent aux interventions déjà existantes des provinces et des municipalités, les réalisations locales appuyées financièrement par l'INSA sont très diversifiées.

L'INSA comprend plusieurs programmes. Le plus important, l'Initiative de partenariat en action communautaire (IPAC), préconise le développement d'approches locales intégrées de planification de tout l'éventail des services destinés aux sans-abri, autant ceux d'hébergement que ceux de soutien de tous ordres ; elle appuie financièrement l'amélioration de ces services. Elle ne veut pas remplacer les mesures provinciales ou municipales déjà existantes ; elle cherche plutôt à les compléter et à en maximiser les retombées. D'autres programmes complètent le dispositif de l'INSA : le Fonds régional d'aide aux sans-abri, un programme national de recherche, un système d'information sur les personnes et les familles sans abri, un programme pour les Autochtones sans abri en milieu urbain et la cession de certains biens immobiliers fédéraux excédentaires en vue de fournir diverses formes d'hébergement et de logement aux sans-abri. Il est à noter que l'INSA a été lancée sous la responsabilité du ministère fédéral des Ressources humaines et non de la SCHL, bien que cette dernière y participe activement.

FICHE 1 - LE PROGRAMME ACCÈSLOGIS QUÉBEC**Nature**

AccèsLogis Québec est un programme d'aide qui favorise le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées afin de réaliser des logements sociaux et communautaires, destinés à des ménages à revenu faible ou modeste de même qu'à des groupes ayant des besoins particuliers en habitation.

Objectifs

Accroître l'offre de logements sociaux et communautaires à l'intention des ménages à revenu faible ou modeste.

Groupes cibles

Les groupes cibles varient selon les volets du programme. Le volet I vise la réalisation de logements permanents destinés à des ménages à revenu faible ou modeste : familles, personnes seules, personnes âgées ou handicapées autonomes. Le volet II vise la réalisation de logements permanents avec services pour personnes âgées en perte légère d'autonomie. Le volet III vise la réalisation de logements avec services destinés à des groupes cibles ayant des besoins particuliers de logement permanent ou temporaire (logement d'urgence de type dépannage ou refuge pour sans-abri, jeunes en difficulté, femmes victimes de violence, etc., ou logement de transition destiné aux personnes engagées dans une démarche de réinsertion sociale et d'autonomie en logement).

Modalités

Les projets, pour être admissibles, doivent comporter une contribution minimale de 15 % du milieu (municipalité, organisme charitable, etc.). L'aide financière accordée par la Société d'habitation du Québec (SHQ) est offerte sous forme d'un emprunt à remboursement conditionnel garanti par la SHQ. Cet emprunt devient progressivement une subvention dont le taux est de 50 % pour les projets des volets I et II. Pour les projets du volet III, la subvention varie entre 50 % et 100 %.

Selon les volets, un pourcentage variable des ménages logés doivent bénéficier du supplément au loyer permettant de ramener leur loyer à 25 % de leur revenu. Dans le cas des projets des volets I et II, le minimum est de 20 % des ménages et le maximum de 50 %. Pour les projets de logements permanents et de transition du volet III, le pourcentage maximal peut atteindre 100 %.

Mise en œuvre

Les projets peuvent être présentés par des coopératives, des offices d'habitation, des organismes et des sociétés acheteuses à but non lucratif. Ils sont soumis directement à la SHQ ou à une municipalité mandataire ayant conclu une entente à cette fin avec la SHQ. Une municipalité peut aussi choisir d'être « participante », ce qui lui permet de sélectionner les projets qui se réaliseront sur son territoire.

Référence législative ou réglementaire

Gouvernement du Québec, *Loi sur la Société d'habitation du Québec*; *Normes du programme AccèsLogis Québec*.

FICHE 2 - LE PROGRAMME DE LOGEMENT ABORDABLE**Nature**

En 2001, devant le faible niveau de production de logements locatifs neufs observé dans de nombreuses villes canadiennes, le gouvernement du Canada et les provinces s'entendent sur le lancement d'un programme à frais partagés pour la construction de logements abordables.

Objectifs

Accroître l'offre de logements accessibles financièrement aux ménages à revenu faible ou modeste.

Groupes cibles

Le programme s'adresse à tous les ménages à revenu faible ou modeste. Il appartient aux provinces de définir les groupes cibles de façon plus précise en vertu des programmes admissibles.

Modalités

La contribution fédérale maximale s'établit à une moyenne de 25 000 \$ par logement. Ces logements doivent être surtout locatifs; mais 25 % des unités subventionnées peuvent être en accession à la propriété. Les logements subventionnés devront demeurer abordables pendant une période d'au moins dix ans.

Les modalités d'application de cette contribution sont définies dans des ententes bilatérales. Les provinces et territoires devront fournir une contribution globale équivalente à celle du gouvernement fédéral. Cette contribution peut toutefois être faite en nature, par exemple, en rendant disponibles des terrains appartenant à la municipalité.

Mise en œuvre

Le programme est peu normé. Les provinces et les territoires ont la responsabilité première de concevoir et de mettre en application les programmes de logement dans le but de répondre à leurs besoins respectifs en matière de logement. Des ententes ont été conclues avec toutes les provinces et tous les territoires. La contribution fédérale au logement abordable permet de bonifier des programmes provinciaux existants ou de lancer de nouvelles initiatives.

Référence législative ou réglementaire

Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Cadre de référence des ententes bilatérales relatives au logement abordable (2001)*.

FICHE 3 – LE ZONAGE D'INCLUSION À VANCOUVER : LE 20 % SOCIAL HOUSING REQUIREMENT

Nature et contexte

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a adopté diverses dispositions faisant en sorte que les municipalités puissent s'associer à des promoteurs immobiliers pour concevoir des communautés socialement mixtes, offrant des logements abordables. Ainsi, la Ville de Vancouver utilise le zonage d'inclusion afin de profiter des projets résidentiels d'envergure pour favoriser la création de logements sociaux.

Objectifs

Accroître le nombre de logements sociaux ou de logements abordables.

Encourager la diversification de la typologie résidentielle et accroître la mixité sociale dans les ensembles résidentiels.

Groupes cibles

Les ménages reconnus comme ayant des besoins impérieux de logement.

Modalités

En vertu de ce programme, la Ville peut imposer à tout nouveau projet résidentiel d'envergure qui requiert une modification aux règlements d'urbanisme ou de zonage la mise en réserve de 20 % des logements à des fins de logement social. Ces projets d'envergure sont parfois aménagés sur des territoires en friche, sous-utilisés ou abandonnés de Vancouver, rendus disponibles à des fins résidentielles ou commerciales, à proximité du centre-ville.

Mise en œuvre

Les promoteurs privés de grands projets résidentiels doivent négocier avec la Ville les modalités particulières d'application de la règle du 20 % à leurs projets. Dans les cas où la construction de logements sociaux n'est pas possible, la Ville peut exiger une compensation de taxes, soit une somme égale à la différence entre la valeur correspondant au prix du site construit en copropriété et celle, pour le même site, d'un projet équivalent de logements sociaux (dans ce cas, le gouvernement détermine cette valeur).

Références législatives ou réglementaires

Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services, *Local Government Act*, 2001.

Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services, *Downtown Official Development Plan*.

Vancouver Charter, Zoning for Amenities and Affordable Housing, authorized under Section 565.1.

Vancouver Charter S.B.C. 1953, Chapter 55 part 27, Planning and Development.

FICHE 4 - LE PROGRAMME NEIGHBOURHOOD HOME OWNERSHIP**Nature et contexte**

Ce programme de la Saskatchewan vient en aide aux familles défavorisées locataires et les incite à améliorer leur situation en devenant propriétaires, avec le soutien de groupes communautaires spécialisés en matière de logement. Les familles bénéficiaires doivent former une coopérative de logements qui aura pour but d'acquérir des logements dans les quartiers urbains ciblés et définis comme anciens (old urban neighbourhood).

Objectifs

Rendre la propriété de logements abordables accessible à des familles à revenu faible ou modeste.

Groupes cibles

Les familles locataires, ayant des enfants dépendants et gagnant moins de 30 000 \$ brut par année.

Modalités

Le programme prévoit une aide sous forme de prêt à la mise de fonds, couvrant 30 % de la valeur estimée du logement avec un plafond. (En cas d'urgence ou pour acquitter les frais de réparation, une somme additionnelle peut être allouée.)

Une famille peut obtenir un prêt-subvention ou une subvention inconditionnelle, qui est non redevable après cinq ans. On détermine à l'avance la proportion du prêt alloué qui n'aura pas à être remboursée. Les demandeurs doivent pouvoir obtenir un prêt hypothécaire équivalant à 70 % du montant de l'achat.

Les hypothèques sont détenues collectivement pour une période maximale de cinq ans. Par la suite, une famille peut acquérir le logement qu'elle occupe si elle parvient à se qualifier auprès d'une institution financière. En plus, des fonds disponibles pour la rénovation, le gouvernement alloue des sommes additionnelles aux familles qui optent pour de nouvelles constructions modestes.

Mise en œuvre

Le financement est offert par la Saskatchewan Housing Corporation et la municipalité concernée. La coopérative a le mandat d'organiser les démarches d'acquisition et de remise en état. Les membres de la coopérative doivent partager les autres coûts de rénovation et de réparation. La coopérative s'attend aussi à la participation effective de ses membres (sweat equity).

Référence législative ou réglementaire

Gouvernement of Saskatchewan, *Saskatchewan Housing Corporation Act*; *Saskatchewan Housing Corporation Regulations*.

Les États-Unis

FRANCINE DANSEREAU

GÉRARD DIVAY

GILLES SÉNÉCAL

AVEC LA COLLABORATION DE

PIERRE J. HAMEL ET STEFAN REYBURN

DE L'INRS URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

Il est utile de rappeler que l'agence fédérale responsable de l'habitation aux États-Unis, le Housing and Urban Development Department (HUD), est dotée de deux mandats qui sont indissociables et inscrits dans le libellé même de la Loi instituant le HUD en 1965 : le logement et le développement ou le renouvellement urbain. Le Department of Housing and Urban Development Act de 1965 confie au HUD une mission très globale visant l'habitation et les problèmes dits « urbains » et « métropolitains » qui concernent les grandes villes.

Si les problèmes urbains n'étaient pas explicitement visés par la Loi nationale de l'habitation de 1934, les refontes de cette loi en 1947 et, plus particulièrement, en 1949 avec la mise sur pied du Programme de rénovation urbaine, verront la gestion des problèmes urbains entrer progressivement mais fermement dans les champs de compétence de l'administration fédérale du logement. Souvent entrecroisés dans les interventions et les pratiques, en ce qui touche tant les programmes fédéraux que les activités et les plans locaux, les deux mandats du HUD sont abordés ici de manière distincte, comme ils le sont d'ailleurs dans les démarches programmatiques et analytiques courantes. L'expression de cette double mission est très explicite dans les objectifs généraux que

le HUD s'est donné pour la période 2000-2006, résumés dans l'énoncé qui suit.

ÉNONCÉ DES PRINCIPAUX OBJECTIFS DU HUD POUR LA PÉRIODE 2000-2006

1. Augmenter l'offre de logements décents, sûrs et financièrement accessibles dans les collectivités américaines

- *Augmenter le taux de propriétaires occupants de 67 % à 70 % en ciblant notamment l'aide en direction des familles à faible revenu et des minorités* – accroître l'accessibilité des prêts hypothécaires; promouvoir les nouvelles technologies; appuyer les efforts des gouvernements locaux en matière de construction et de réhabilitation et favoriser l'autoproduction du logement (programmes de « sweat equity »).
- *Accroître le nombre de logements abordables pour les ménages à faible revenu* – allocation logement pour favoriser la mobilité des familles pauvres vers les secteurs à moindre concentration de pauvreté; renforcement de l'aide au logement public, notamment grâce aux actions de revitalisation des ensembles résidentiels en crise du programme HOPE VI; préservation du stock existant de logements abordables grâce, entre autres, aux interventions Mark-to-Market pour freiner le désengagement des propriétaires d'ensembles locatifs conventionnés et à des injections accrues de capitaux pour la rénovation et l'amélioration de la qualité générale des ensembles de logements (programme Home Investment Partnership Act, HOME); aide à la construction et à la réhabilitation de logements destinés aux ménages à faible revenu, en combinant les ressources du Low-Income Housing Tax Credit avec les activités menées en vertu des programmes Community Development Block Grant (CDBG) et HOME; augmentation des capitaux pour la production de logements locatifs ciblant les ménages à faible revenu, plus particulièrement les ménages à revenu extrêmement faible.
- *Améliorer la sécurité et la qualité du logement* – promotion des technologies nouvelles; démolition et réhabilitation des logements en mauvais état; renforcement des inspections (en particulier dans le parc locatif public ou aidé) et des efforts de mise aux normes des logements; sensibilisation des ménages concernant les risques pour la santé, notamment grâce à l'initiative Healthy Homes; réduction des risques de contamination par le plomb.

2. Assurer à tous un accès égal au logement

- *Réduire la discrimination sur le marché du logement locatif ou en accession à la propriété*, notamment en veillant à l'application à tous les niveaux des dispositions du Fair Housing Act de 1968 et à l'éducation du public (ménages, propriétaires et promoteurs, intervenants communautaires et institutionnels) en la matière.

- *Réduire l'isolement et la concentration géographique des minorités et des personnes à faible revenu*, en particulier dans le secteur locatif public ou aidé par des fonds publics.
- *Accroître l'accèsion à la propriété des minorités raciales ou ethniques*, y compris par de nouvelles directives à l'endroit des promoteurs, inscrites dans des programmes d'action positive.
- *Accroître l'accessibilité au logement (dont l'accèsion à la propriété) des personnes affectées de handicaps physiques*.

3. Promouvoir la stabilité résidentielle, l'autonomie et le développement de l'épargne

- *Aider les personnes sans abri à accéder à un logement permanent* – accélération du programme Continuum of Care, qui a déjà aidé 295 000 personnes à faire la transition vers un logement permanent; priorité aux sans-abri et aux mal-logés dans l'accès au logement public ou aidé; soutien technique aux intervenants locaux dans la fourniture de services divers aux sans-abri; subventions au développement de services d'hébergement temporaire.
- *Aider les familles et les individus à atteindre l'autonomie financière, en facilitant l'accès à l'emploi et la constitution d'une épargne* – dans le logement public, aucune augmentation de loyer pendant un an à la suite de l'accroissement du revenu des familles auparavant en chômage et ayant obtenu un nouvel emploi; aide à la mobilité des personnes à la recherche d'un logement plus proche des zones d'emploi; développement d'une panoplie de services de soutien pour la réinsertion au marché du travail: garderies, services de transport, programmes d'éducation et de formation professionnelle, aide au démarrage de micro-entreprises; aide au développement de l'épargne, dont des dépôts en fiducie (*escrow accounts*) pour accéder à la propriété.
- *Aider les personnes âgées et les personnes handicapées physiques à atteindre un niveau maximal d'autonomie quel que soit leur niveau de revenu* – subventions au développement de services de soutien dans les diverses formes de logement abordable; aides à la mise en place d'équipements particuliers; aide aux personnes âgées pour la réhabilitation et l'adaptation de leur domicile grâce à l'élargissement du programme existant d'hypothèques inversées, en coordination avec l'application de la Healthy Homes Initiative; possibilité d'utilisation des suppléments au loyer pour l'accès à des habitations pour personnes âgées ou handicapées avec services (*assisted living facilities*).

4. Améliorer la qualité de vie et la vitalité économique des collectivités

- *Augmenter le nombre, la qualité et l'accessibilité des emplois, plus particulièrement dans les milieux ruraux et dans les villes centrales, délaissées comparativement aux banlieues par l'expansion économique récente*

– renforcement des interventions menées sous le programme Community Development Block Grants, en conjonction avec divers autres programmes plus récents : garanties de prêt pour le développement économique, Empowerment Zones/Enterprise Communities, Community Empowerment Fund, Rural Housing and Economic Development ; éducation et sensibilisation, entre autres, grâce à l'action des *community builders* qui sont des employés du HUD détachés dans les collectivités locales ; favoriser la concertation des efforts locaux par l'élaboration de plans d'action intégrés.

- *Améliorer les conditions de vie et les conditions économiques dans les localités et les quartiers en crise* – efforts de décentralisation ou de dispersion de la pauvreté, visant à aider les ménages pauvres à quitter les quartiers en crise et à revitaliser ces quartiers en y attirant des ménages de classe moyenne, en vertu d'initiatives tels le One Million Homes, le New Markets, le redéveloppement des *brownfields*, le programme HOPE VI et la désignation des zones d'entreprise et d'*empowerment* ; consigne donnée aux agences de financement hypothécaire relevant du gouvernement fédéral – Fannie Mae, Freddy Mac, Ginnie Mae et FHA – d'augmenter le volume et l'accessibilité des prêts aux nouveaux accédants à la propriété ou aux propriétaires occupants désireux d'effectuer des rénovations dans les quartiers délaissés et dispositions du programme HOME visant les propriétaires occupants.
- *Promotion de communautés plus « vivables » (livable)* – renforcement des efforts locaux de développement communautaire ; lutte contre la criminalité et la drogue, en particulier par une meilleure coordination avec les activités du ministère de la Justice ; élimination des zones dégradées (*blight*), par des interventions visant l'amélioration des infrastructures et plus particulièrement les ensembles de logements publics jugés les plus détériorés ainsi que les *brownfields*.

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE L'HABITATION : ENJEUX PERSISTANTS ET INTERVENTIONS ACTUELLES

L'accession à la propriété toujours au cœur du rêve américain

La politique du logement aux États-Unis est, depuis ses origines dans les années 1930, marquée par la primauté accordée à l'accession à la propriété. La proportion de ménages propriétaires est passée de 43,6 % en 1940 à 67,2 % en 2000. Sur les 103 millions de logements, 69 millions sont occupés par leur propriétaire. Le plan stratégique 2000-2006 du HUD propose d'atteindre 70 % d'ici 2006, en ciblant plus particu-

lièrement l'augmentation des taux observés chez les « minorités » et les ménages à faible revenu.

Cette option de longue durée en faveur de la « propriété pour tous » est assortie d'un système de financement du logement, sécurisé et accessible au plus grand nombre, et d'avantages fiscaux importants consentis aux propriétaires occupants (impôts fonciers et intérêts sur les emprunts hypothécaires déductibles du revenu personnel imposable, non-taxation du gain en capital réalisé sur la vente d'une habitation de propriétaire occupant jusqu'à un plafond de 500 000 \$, non-taxation du revenu implicite fondé sur la valeur locative du bien, etc.). À elle seule, la déductibilité des remboursements d'intérêts hypothécaires est évaluée à une dépense fiscale dépassant 40 milliards de dollars; certains experts considèrent toutefois que l'élimination de cette exemption ne rapporterait à l'État que 10 milliards en raison des changements de stratégies de financement de l'achat d'une maison qu'elle entraînerait chez les ménages aisés (Follain et Melamed, 1998). À ces avantages quasi « structurels » s'est ajoutée, au fil des ans et au gré de la conjoncture, une gamme variée d'aides s'adressant plus particulièrement aux premiers accédants : jeunes familles et ménages à revenu modeste, habitant en milieu rural ou dans des zones urbaines défavorisées, etc.

Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans l'historique et les détails de la mise en forme de cette priorité accordée à l'accession à la propriété. Nous en examinerons plus loin quelques-unes des expressions les plus récentes, qui s'inscrivent dans une logique plus globale visant à combiner :

- les efforts de réinsertion des populations sujettes à divers facteurs de défavorisation (sous-scolarisation, chômage chronique, discrimination raciale, familles dysfonctionnelles, etc.) dans le système social et économique d'ensemble, en associant les actions sur le logement à la réforme plus globale de l'aide sociale (notamment le *welfare-to-work*) introduite dans les années 1990 ;
- la réduction des disparités liées à la concentration des ménages démunis dans des zones urbaines en crise (*distressed neighbourhoods*) caractérisées par le désinvestissement, des taux élevés de chômage et de criminalité, des déficiences d'équipement et d'accès aux services urbains et aux zones d'emploi, de plus en plus présentes en banlieue (problème du *job-housing mismatch*).

L'aggravation des problèmes d'accessibilité financière

La qualité du logement a fait des progrès considérables : selon les données de l'American Housing Survey de 1999, la proportion de logements affectés par des déficiences physiques à l'échelle nationale est de 6,6 % (déficiences modérées : 4,6 % ; déficiences graves : 2 %). Cependant, les problèmes d'accessibilité financière au logement ne sont pas pour autant maîtrisés. En 1997, le nombre de *worst case housing needs* atteint le niveau record de 5,4 millions de ménages. Les pires cas font référence à des ménages locataires dont le revenu est de 30 % inférieur au revenu familial médian de la zone métropolitaine et qui consacrent plus de 50 % de leur revenu au logement ou qui habitent des logements dont la qualité est nettement inférieure aux normes. Leur nombre croît deux fois plus vite que la population (HUD, *Strategic Plan 2000-2006*: 8).

C'est pourquoi l'objectif de maintenir et d'accroître le parc de logements abordables, affiché depuis le National Affordable Housing Act de 1990, apparaît plus que jamais comme un pilier de l'intervention publique. La définition du logement abordable est en gros la même qu'au Canada : elle fixe à 30 % la part maximale des revenus qu'un ménage peut consacrer à se loger dans des conditions adéquates d'espace et de confort.

Le logement locatif aidé qui représente approximativement 25 % du parc locatif total se décompose comme suit en 1996 (données tirées de Newman et Schnare, 1997) :

- 21 % logement public (1 250 000 ménages) ;
- 24 % aides personnalisées (certificats et *vouchers*: 1 425 000) ;
- 35 % autres programmes d'aide du HUD ;
- 8 % Low-Income Housing Tax Credit ;
- 9 % Rural Housing Service ;
- 3 % programmes d'aide des États.

Les quatre dernières catégories, formant 55 % du total, sont associées à des projets privés gérés le plus souvent par des sociétés à but lucratif ou, plus rarement mais de façon croissante, par des sociétés à but

non lucratif ayant bénéficié de prêts à taux réduits pour la construction ou la réhabilitation avec, en contrepartie, l'obligation de respecter certaines normes en matière de taux de profit, de fixation et d'augmentation des loyers et, dans certains cas, celle de desservir certaines clientèles particulières.

Le recours croissant à l'aide à la personne et aux partenariats locaux

La tendance la plus marquante des dernières décennies, amorcée dans les années 1970, a consisté à délaisser les aide à la pierre centrées sur l'offre, au profit des allocations personnalisées (*shelter allowances* ou *tenant-based subsidies*) de manière à favoriser l'autonomie (*self-sufficiency*) et la mobilité des ménages. L'année 1970 marque l'entrée en vigueur des aides personnalisées au logement, sur une base expérimentale, avec l'adoption de l'Experimental Housing Allowance Program (EHAP) ; la formule se généralise à partir de 1974 avec l'apparition des *tenant-based Section 8 certificates*. Cette tendance, fortement appuyée à l'ère du retrait généralisé de l'État fédéral et des compressions massives dans les budgets consacrés à l'habitation pratiquées par l'administration Reagan, s'est renforcée à partir de 1995, sous l'administration Clinton, avec toutefois de nouvelles injections de fonds et une philosophie renouvelée.

Les allocations personnalisées ont aussi pour but de favoriser la mobilité des ménages. La mobilité envisagée ici est, d'un côté, celle des ménages captifs d'un emplacement désavantageux dans un quartier ou un ensemble résidentiel en crise et, de l'autre, celle des ménages relativement à l'aise qui occupent un logement dans un ensemble subventionné. Aussi le passage s'accompagne-t-il d'une autre mesure majeure dite *mark-to-market* (créée par le Multifamily Assisted Housing Reform and Affordability Act de 1997) qui, elle, a trait à l'alignement des loyers pratiqués dans les ensembles subventionnés sur ceux du marché local (*fair market rent*) de manière à assainir l'administration des projets, éviter les faillites, réduire les déficits, voire rendre les immeubles rentables pour en favoriser l'entretien et l'amélioration. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les loyers dans ces ensembles résidentiels ne sont pas toujours inférieurs aux loyers exigés sur le marché local. Ils sont parfois

gonflés du fait que le propriétaire compte sur les allocations de ses locataires pour demander des loyers jugés abusifs par le HUD, et cela pour des logements dont l'entretien laisse à désirer. Dans de tels cas, le départ des locataires aidés risquerait d'entraîner la faillite du projet et sa reprise par les autorités publiques.

L'objectif est également le désenclavement et la déghettoïsation sur le plan social autant que racial : la mixité des revenus et des groupes fondés sur la race ou l'ethnie est fortement affirmée et inscrite dans les modalités de mise en œuvre de divers programmes qui ont pris forme au cours des dernières années.

Par-delà les discours, il faut aussi reconnaître que le *mark-to-market* répond à des préoccupations d'ordre financier : il s'agit de sauvegarder le parc de logements abordables d'une manière qui ne soit pas trop onéreuse pour le trésor fédéral, à l'heure où une partie importante de ce parc de logements aidés (notamment celui dont on a hérité de la période 1968-1988 : près de 1,5 million de logements) atteint l'heure de la fin des conventions conclues avec l'État. Les situations qui se produisent lors de l'expiration des conventions sont vues par de nombreux observateurs et intervenants publics comme une épée de Damoclès qui exige des réformes que l'on a commencé à mettre en route dans des opérations de *vouchering out* actuellement en cours et qui font l'objet d'un *monitoring* attentif. Les propriétaires, en effet, peuvent choisir de « sortir » de leur mission de fournir du logement abordable (*opting out*) ou de rembourser leur dette hypothécaire, ce qui les libère de leurs obligations relatives au conventionnement.

Il est clair que les gestionnaires d'ensembles bien entretenus et bien situés, dans des marchés immobiliers à la hausse, auront tendance à sortir du conventionnement pour louer leurs logements plus cher. À l'inverse, les gestionnaires d'immeubles peu rentables, qui ne survivent que grâce aux subventions et au fait que la plupart de leurs locataires disposent d'allocations logement, seront peu tentés de se retirer. Dans les pires cas, cependant, toutes ces aides n'empêcheront pas la faillite et, conséquemment, la reprise de l'immeuble par les prêteurs, soit le FHA, Fannie Mae, Freddie Mac ou Ginnie Mae, c'est-à-dire, au fond, le HUD.

Le rôle des allocations personnalisées

Le rôle des *shelter allowances* est central à toutes ces dynamiques. Elles permettent, en effet, à des familles ou personnes ne disposant pas de ressources suffisantes pour payer les loyers du marché exigés pour un logement décent dans un environnement convenable d'obtenir une allocation qui comble la différence entre leur capacité de payer et le loyer exigé. L'allocation, basée sur le revenu brut du ménage et la composition familiale, est versée au propriétaire par l'administration publique locale responsable de l'habitation (Public Housing Authority ou Housing Agency) ; le ménage paye la différence. De façon générale, seuls les ménages dont le revenu ne dépasse pas 50 % du revenu médian du comté ou de la zone métropolitaine où ils habitent sont admissibles.

On distingue deux types d'allocations correspondant à des programmes différents, régis par la section 8 de la Loi nationale de l'habitation et du développement urbain :

- le *rental certificate program*, basé sur l'application d'un loyer plafond correspondant au *fair market rent* (défini par le HUD) ; la famille paye le plus élevé des montants suivants : 30 % de son revenu mensuel « ajusté », 10 % de son revenu mensuel brut ou l'intégralité de l'allocation logement comprise dans sa prestation d'aide sociale ;
- le *rental voucher program*, plus flexible car basé sur un montant fixe dit « normé » (*payment standard* se situant entre le « loyer d'exception » et 80 % du *fair market rent* établi par le HUD), qui peut être supérieur ou inférieur à 30 % du revenu ajusté du ménage si ce dernier choisit de « sur-consommer » ou de « sous-consommer » par rapport à la norme.

La caractéristique essentielle de ces allocations est de favoriser le choix et la mobilité du ménage : elles sont utilisables pour toute forme d'habitation, de l'unifamiliale (le tiers du stock locatif est constitué de maisons unifamiliales) à l'appartement dans une tour, et elles sont transposables d'un logement ou d'une localité à une autre (à condition que le lieu de destination de celui qui déménage dispose d'une agence responsable du programme). L'agence qui examine la demande d'allocation d'un candidat offre, dans tous les cas, des services d'aide et d'encadrement : renseignements sur les droits du locataire, les modes de calcul des

loyers, les exigences concernant l'état des logements, les dispositions contre la discrimination du Fair Housing Act ; des listes de propriétaires coopérants sont également fournies, etc. Cet encadrement ou counseling est intensifié dans les opérations de Moving to Opportunity (MTO) et les opérations faisant partie du programme HOPE VI exposées dans les fiches qui suivent.

Les partenariats locaux

La seconde tendance de fond qui se dégage de l'examen des politiques américaines des dernières décennies est le recours croissant aux partenariats et aux acteurs locaux, dont les entreprises privées, fondations et associations diverses qui constituent le vaste secteur de la philanthropie. Le Low Income Housing Tax Credit, décrit plus loin, illustre de façon exemplaire ce recours à la philanthropie dans le développement des formules de logement à coût abordable destinées aux ménages à revenu modeste. Le programme HOME, qui constitue la plus importante source de financement des activités locales de réhabilitation et de création de logements abordables, illustre aussi cette tendance à la mobilisation de partenariats locaux de composition très variée et plus particulièrement des organisations communautaires de développement du logement sans but lucratif. Cette tendance est indissociable de la tendance très nette à la décentralisation (*devolution*) des initiatives et des responsabilités concernant aussi bien les politiques urbaines ou de développement communautaire que la politique de l'habitation.

Quelques exemples d'initiatives récentes visant le logement des plus démunis

Le programme HOME

Le programme Home Investment Partnership Act (HOME), à l'instar du programme Community Development Block Grant (voir la section suivante), met à la disposition des administrations locales une enveloppe globale leur permettant de mener des activités très diverses visant à accroître l'offre de logements abordables : construction ou rénovation de logements locatifs ou en accession à la propriété et aide aux

ménages démunis. Ce programme mise particulièrement sur les organisations communautaires de logement à but non lucratif et sur la concertation entre divers acteurs locaux pour mener à bien les stratégies élaborées sur le plan local.

Le programme HOME a disposé d'un budget annuel de 1 milliard à 1,5 milliard de dollars depuis sa création. Au cours des premières années, les fonds ont servi essentiellement à la construction de logements locatifs mais, par la suite, l'aide aux accédants à la propriété s'est accrue progressivement (atteignant 25 % en 1994). En 1995, on estimait que les fonds disponibles au niveau local pour promouvoir le logement abordable avaient doublé grâce à la mise en œuvre du programme HOME. On a cependant noté une nette tendance au transfert des activités menées en vertu du CDBG qui étaient auparavant vouées au logement vers d'autres types d'activités (revitalisation économique), ce qui tend à atténuer le bilan des gains obtenus.

Certains objectifs paraissent difficiles à atteindre : les contreparties de ressources locales ne sont pas toujours présentes ; la vérification des loyers et des revenus des locataires de logements subventionnés par le programme paraît difficile, en particulier dans les projets mis en œuvre par de petits promoteurs. Par contre, le renforcement des organisations communautaires de logement (Community-Based Housing Development Organizations: CHDO) est très net : au total, de 1990 à 1996, 46 % des fonds sont allés à des organismes à but non lucratif et 26 % des fonds alloués aux projets de logements locatifs ou en accession à la propriété ont été versés à des CHDO. Comme les organismes communautaires, les sociétés et les partenariats ont pour la plupart (les deux tiers, selon l'enquête de l'Urban Institute menée en 1998) l'intention de maintenir les loyers à un niveau inférieur aux loyers du marché, même après l'expiration de la période de conventionnement il semble que la forte prédominance de ce type de gestionnaire dans la mise en œuvre du programme soit de nature à assurer la pérennité de l'« abordabilité » des logements créés.

Globalement, le programme atteint les clientèles cibles, avec même une proportion de bénéficiaires pauvres plus forte que prévue : 90 % des résidents des projets de logements locatifs ont des revenus qui se situent à moins de 50 % des revenus médians de la zone (cela est rendu possible par le fait que plus de la moitié d'entre eux bénéficient d'allocations lo-

gement); 33 % des nouveaux accédants à la propriété et 70 % des propriétaires de logements réhabilités se retrouvent dans cette même catégorie de revenus.

La flexibilité du programme HOME l'a rendu très populaire auprès des administrations locales. Une des particularités du programme est le soutien qu'il apporte aux organismes sans but lucratif: 15 % des fonds sont réservés à ces organismes et 20 % de ce 15 % peut aller aux coûts de fonctionnement de ces organismes, ce qui a contribué fortement au développement de leur capacité d'action. L'autre caractère distinctif du programme est le recours aux ressources locales (contrepartie de 25 % des fonds HOME alloués), ce qui en fait un véhicule de mobilisation du milieu.

Le programme LIHTC

Le programme Low Income Housing Tax Credit (LIHTC) vise à mobiliser du financement privé pour produire du logement abordable au moyen d'un crédit d'impôt. Selon les termes des conventions signées avec les promoteurs des projets, les logements réalisés sont destinés en partie aux ménages dont le revenu se situe à 50 % ou 60 % du revenu médian de la zone métropolitaine concernée. Flexible et adaptable à des situations très variées, le programme coûte au maximum 1,25 \$ *per capita* par année, en dépense fiscale directe pour le Trésor fédéral; en fait, les sommes mobilisées à gauche et à droite sont souvent si importantes que certains estiment que ce programme est finalement assez coûteux dans son ensemble, y compris pour les seuls fonds publics: les aides de toutes sortes couvriraient près des deux tiers des coûts et le LIHTC compterait pour un peu moins de la moitié du total.

Les promoteurs sont soit des organismes à but non lucratif liés à des associations caritatives ou des groupes religieux (dans une proportion de 30 %), soit des sociétés à but lucratif (70 %). Les projets bénéficient la plupart du temps d'autres formes d'aide publique et privée: subventions du gouvernement fédéral ou de l'État, financement à taux réduit provenant d'institutions caritatives ou fédérales (telles que le Rural Economic and Community Development Services, la Farmers Home Administration, dans sa section 515, qui offrent un financement à long terme avec un taux d'intérêt de 1 %). Parfois, comme dans le cas de financement à

taux réduit provenant d'un organisme fédéral, le crédit d'impôt sera réduit (de 13 % à 9 %). Une partie du financement peut en outre être recueillie par une émission de débentures dont les intérêts sont exempts de l'impôt fédéral sur le revenu (*tax free bond*).

On estime que le programme génère annuellement entre 50 000 et 60 000 logements. Le loyer moyen des logements ainsi produits n'est cependant pas très en dessous du prix du marché : certains estiment que les loyers LIHTC atteignent 91 % du loyer moyen. Les locataires auraient des revenus inférieurs de 37 % au revenu médian de leur région respective. Le programme rejoint donc mal les ménages dits très pauvres ou extrêmement pauvres.

Le programme HOPE VI

Le programme HOPE VI se veut une réponse aux constats et recommandations du rapport de la National Commission on Severely Distressed Public Housing déposé en 1992. Le nombre de logements ainsi désignés est alors estimé à 86 000 sur un inventaire total de 1,4 million de logements publics, soit 7 %. Amorcé en 1992 sous le nom d'Urban Revitalization Program, le programme HOPE VI adopté en 1993 vise un réaménagement en profondeur d'ensembles résidentiels dégradés comportant des déficiences graves sur le plan de la conception (densité, architecture, défauts structurels, raccordement au tissu urbain environnant...), de l'entretien et de la gestion (taux de vacance, loyers impayés...) de même que de la sécurité (vandalisme et actes criminels récurrents, liés notamment au trafic de la drogue). Ces ensembles abritent des clientèles essentiellement familiales, très pauvres, le plus souvent sans emploi, socialement dépendantes et marginalisées.

La conjugaison de l'exclusion sociale et de l'enclavement physique conduit à opter pour un remodelage complet des sites pouvant impliquer la démolition totale ou partielle des bâtiments existants, l'insertion d'équipements collectifs susceptibles de revitaliser le site, d'enrichir la vie des résidents et de créer des liens avec le milieu environnant, la refonte de la grille de circulation et, dans les cas les plus ambitieux, l'implantation d'une collectivité neuve, innovante sur le plan du design, s'adressant à une clientèle diversifiée sur le plan des revenus et des statuts d'occupation.

Dans les cas de démolition, les pertes de logements doivent, en principe, être compensées par la construction (ou l'acquisition et réhabilitation) d'un nombre suffisant de logements sur d'autres sites ou par la reconstruction sur place d'ensembles résidentiels présentant une typologie variée sur le plan des types de bâtiments et des statuts d'occupation, destinés à une clientèle mixte en matière de revenus. Des équipements communautaires et des services de proximité, accessibles aux nouvelles clientèles logées ainsi qu'à l'ensemble du quartier environnant, peuvent également être implantés sur le site réaménagé. Ils s'insèrent dans des stratégies partenariales plus globales qui sont déployées en matière d'éducation (implantation de nouveaux établissements scolaires, programmes d'alphabétisation, formation professionnelle, *computer literacy*, développement des capacités entrepreneuriales, etc.) ou de développement de l'emploi (emplois directs, bourses de l'emploi accordant des priorités aux résidants, allocation d'emplacements aux petites entreprises locales, etc.).

Les résultats préliminaires, tirés d'études de cas, font état d'améliorations très sensibles en ce qui concerne la réduction de la criminalité, le désenclavement des sites (grâce notamment aux nouveaux équipements récréatifs ou scolaires fréquentés par l'ensemble de la communauté, aux nouveaux tracés des voies de circulation et à l'amélioration des systèmes de transport public) et la restauration du tissu communautaire. Sur le plan de l'emploi, on fait état de résultats positifs chez les anciens résidants des sites : augmentation des revenus de 30 %, doublement du pourcentage de personnes occupant un emploi, etc. Quant aux effets de l'implantation de nouveaux services d'éducation ou de santé, ils ne pourront être évalués qu'à long terme. Sur le plan de la participation et de la collaboration des résidants et des organismes communautaires, on note des résultats mitigés : certaines communautés ethniques ont été fragmentées, des leaders estiment avoir été trompés dans le déroulement des négociations alors que d'autres groupes ont vu le contrôle sur leurs conditions de vie renforcé.

La participation des habitants des ensembles visés et des groupes communautaires qui agissent comme leurs représentants et négociateurs avec les autorités publiques est une condition de l'adoption du programme. Pour beaucoup de leaders et de représentants des communautés touchées, les interventions engagées pour le programme HOPE VI

font planer la menace d'un retour aux anciens programmes de rénovation urbaine, c'est-à-dire à des déplacements massifs de population qui brisent le tissu social des communautés et n'aboutissent qu'à un processus d'embourgeoisement planifié, tout cela au nom de la construction de communautés viables.

Le programme expérimental MTO

Ce programme expérimental lancé en 1994, même s'il vise un petit nombre de bénéficiaires, est particulièrement intéressant parce qu'il illustre avec force deux tendances dans les interventions en habitation aux États-Unis : la volonté de déconcentrer la pauvreté et le choix d'une approche expérimentale dans le démarrage de programmes.

Les méfaits de la concentration des ménages pauvres, dont les ménages locataires des logements publics situés dans des milieux dégradés, jugés reproducteurs des inégalités et autres maux sociaux, constituent le fondement de cette politique axée sur la mobilité assistée des familles vers des milieux plus sains et plus diversifiés sur le plan socioéconomique (classe moyenne), offrant de meilleures possibilités d'intégration et d'avancement social. Héritier du programme Gautreaux mis en œuvre à Chicago dans les années 1970, Moving to Opportunity (MTO) est un programme expérimental visant explicitement à mesurer les effets d'un changement de cadre de vie sur les niveaux de réussite des familles en matière d'emploi, de revenu, d'éducation et de bien-être général. Il est mené dans cinq villes centres de régions métropolitaines de 1 500 000 habitants ou plus, soit à Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles et New York.

Contrairement à l'exemple de Gautreaux et à d'autres initiatives de déségrégation-déconcentration où, du fait de l'autosélection des participants, on ne pouvait distinguer clairement les effets de milieu de ceux qui sont liés aux dispositions des personnes ou familles concernées, MTO se veut une sorte de laboratoire qui permettra à terme de valider ou non les thèses du déterminisme spatial inscrites dans les analyses de la culture de la pauvreté ou de l'*underclass* et dans les propositions qui misent sur la déconcentration et le mélange social pour résoudre le cercle vicieux de la pauvreté. Au total, 4 600 familles volontaires ont été sélectionnées. Elles présentent les caractéristiques suivantes (avant dé-

ménagement): 54 % sont Noirs (non Hispaniques) et 39 % Hispaniques; l'âge moyen du chef de famille est de 35 ans; le nombre moyen d'enfants de moins de 18 ans est de 2,5; 75 % sont prestataires d'aide sociale; 22 % ont un emploi.

Les raisons citées par les ménages qui se sont portés volontaires sont, dans l'ordre, échapper à un milieu miné par la criminalité, accéder à un logement plus confortable ou plus grand, pouvoir envoyer les enfants dans de meilleures écoles. Ces familles ont été réparties en trois groupes :

1. un groupe expérimental ayant bénéficié d'allocations logement utilisables exclusivement pour déménager dans des logements locatifs privés situés dans des zones à faible concentration de pauvreté, assorties d'un dispositif de *counseling* très élaboré (nombre après 5 ans: 1 820);
2. un groupe témoin disposant d'allocations ordinaires, utilisables pour une relocalisation sans contrainte géographique (nombre: 1 350);
3. un groupe témoin demeuré sur place (nombre: 1 440).

Le suivi, qui s'étalera sur 10 ans, vise à répondre à trois questions de fond. Quelles sont les conséquences du changement de lieu de résidence sur l'emploi, le revenu, l'éducation et le bien-être des familles relocalisées et à quelle vitesse ces changements se produisent-ils, selon une forme linéaire ou non? Par quels mécanismes et processus les effets de voisinage affectent-ils la vie des familles? Quels sont les effets positifs ou négatifs de l'implantation de ces familles sur les quartiers d'accueil?

Seuls des résultats préliminaires sont disponibles. Ils montrent qu'il n'est pas facile pour les bénéficiaires d'allocations d'obtenir un logement dans des quartiers de classe moyenne. Quatre ans après la mise en route du programme, le pourcentage de ménages ayant réussi à conclure un bail ne dépasse pas 60 % (taux observé chez le groupe témoin des bénéficiaires d'allocations sans restriction géographique). Mais la distribution des nouveaux emplacements du groupe expérimental montre que le processus de dispersion est réel: le taux de familles participant au MTO dans les secteurs de recensement d'accueil varie, selon les villes, de 0,93 à 2,27 par 1 000 habitants. Les différences entre les deux groupes de

partants sont très faibles et elles indiquent plutôt un avantage des porteurs d'allocations ordinaires sur plusieurs dimensions, illustrant bien les handicaps posés par la ségrégation raciale conjuguée à une forte distance sociale. Par contre, pour ce qui est des gains en matière de conditions de logement, de bien-être général, de réussite scolaire, de sécurité et d'accès à l'emploi, des écarts importants sont notés entre le groupe contrôle de ceux qui sont restés sur place et les deux groupes de partants.

L'encadrement du rôle des gouvernements locaux : le Consolidated Plan

Aux États-Unis, les gouvernements locaux assument leurs responsabilités en matière de logement dans un contexte de réglementation et de programmes leur permettant de combiner diverses mesures, adaptées aux besoins perçus et aux priorités définies localement. Cette « créativité » locale est cependant fortement encadrée. En particulier, les gouvernements locaux doivent produire un « plan intégré », nommé le Consolidated Plan (CP), de leurs interventions en habitation comme condition d'admissibilité aux programmes du HUD.

Le but général de cette planification locale et des programmes qui y sont liés est de créer des communautés urbaines viables, avec des logements décents, un environnement sain et des possibilités économiques accrues principalement pour les clientèles à revenu faible ou modeste. Le moyen privilégié pour arriver à cette fin est de renforcer les partenariats entre les niveaux de gouvernement et le secteur privé (à but lucratif et non lucratif).

Le CP qui couvre une période de trois à cinq ans amène les municipalités à définir les besoins de logements à moyen et à long terme ainsi que leurs orientations de développement économique et communautaire. Les directives émises par le HUD à l'égard de ces CP contiennent des exigences très précises sur leur élaboration, leur contenu et le processus d'approbation. Les directives imposent l'obligation d'une large consultation des citoyens (notamment des bénéficiaires des programmes), des partenaires publics et privés, et même des municipalités adjacentes si certains problèmes et certaines solutions débordent le territoire de la

ville. Cette consultation doit être tenue lors de l'élaboration du plan, lors de ses modifications et lors des bilans périodiques.

Les modalités de cette consultation sont laissées à la discrétion de la municipalité, à l'exception de l'obligation de tenir au moins deux consultations publiques par an. Cependant, la municipalité doit consigner l'ensemble des modalités dans un « programme de participation des citoyens » qui doit être inclus dans son CP. Ce programme doit, entre autres, fournir des garanties sur l'accessibilité aux données, sur l'assistance technique donnée aux groupes représentant les faibles revenus et sur le traitement des plaintes. Le plan intégré comporte diverses rubriques obligatoires, décrites ci-après :

1. ***Une évaluation des besoins en logement sur 5 ans.*** Cette évaluation doit être détaillée pour de nombreux groupes : par catégorie de revenus (très faible, faible, modéré, moyen), pour les locataires et les propriétaires, pour les personnes âgées, pour les personnes seules, pour les grandes familles, pour les personnes ayant le sida et leur famille et pour les handicapés. La description des besoins doit inclure des informations sur le coût des logements, sur leur état physique et sur le niveau de surpeuplement. Les besoins particuliers des sans-abri doivent aussi être pris en considération.
2. ***Une analyse du marché du logement.*** Cette analyse présente les tendances dans l'offre, la demande, l'état des logements, les prix, de manière globale mais aussi de manière particulière pour certaines clientèles. Les caractéristiques du parc de logements publics doivent aussi être présentées, ainsi que les équipements et services offerts aux sans-abri et aux clientèles ayant des besoins précis. Les obstacles à la fourniture de logements abordables doivent aussi être analysés : taxation, réglementation, zonage, etc.
3. ***Un plan stratégique.*** Ce plan présente les priorités de la municipalité en matière de logement et de développement économique local, les méthodes utilisées pour la priorisation, ainsi que les résultats attendus par rapport aux principaux objectifs. Au besoin, en plus de la stratégie d'habitation proprement dite, la municipalité peut aussi présenter une stratégie de développement communautaire plus large (*nonhousing community development plan*) qui spécifie les enjeux de développement et les mesures que la municipalité

compte prendre. Le plan stratégique doit aussi inclure un volet de lutte à la pauvreté comprenant des mesures précises et des modalités de coordination avec d'autres programmes locaux qui peuvent avoir une influence sur la réduction de la pauvreté. Enfin, le plan stratégique doit comporter un volet institutionnel, présentant la répartition des rôles locaux en habitation (organismes publics ou privés, OSBL), les modalités d'interrelations entre ces intervenants et, de manière plus précise, la performance des organismes publics (avec au besoin des correctifs).

4. **Un plan d'action.** Ce plan inclut les diverses activités que propose d'entreprendre la municipalité, avec leurs objectifs, leur clientèle, leur budget et leur inscription dans différents programmes gouvernementaux.
5. **Les garanties.** Le CP doit aussi inclure différentes garanties : l'engagement à une fourniture de logement sans discrimination (*Affirmatively furthering fair housing*) ; un plan de relocalisation et de minimisation des déplacements si l'application d'un programme doit entraîner une relocalisation ; l'engagement à l'égard des lieux de travail sans drogue (*Drug-free workplace*) ; un engagement à respecter les directives anti-lobbying ; une attestation de la compétence juridictionnelle.

En plus des exigences générales mentionnées ci-dessus, le CP doit fournir des informations propres à chacun des programmes du HUD auxquels la municipalité veut avoir recours. Les CP sont soumis au bureau local du HUD qui les analyse avant de les approuver. Le HUD peut refuser un plan pour diverses raisons : insuffisance de la participation des citoyens ; oubli de certaines rubriques obligatoires ; garanties non fondées.

En cas de refus, la municipalité peut revoir sa proposition dans un délai de 45 jours. L'approbation du plan est une condition essentielle d'admissibilité aux programmes.

Les directives à l'égard des *consolidated plans* imposent donc un encadrement procédural assez strict aux initiatives locales. Les municipalités sont libres de choisir les priorités et les interventions locales, mais elles doivent le faire selon des modalités qui respectent les choix nationaux en faveur des partenariats et de la participation des citoyens. Le

CP est aussi un moyen pour les autorités du HUD d'amener un contexte décisionnel local propice au maintien d'une expertise locale sur les questions d'habitation et à la maximisation éventuelle des effets de l'aide accordée.

LE RENOUVELLEMENT URBAIN : UN DÉFI TOUJOURS ACTUEL APRÈS 50 ANS D'INTERVENTION

Les tendances actuelles qui marquent les interventions de renouvellement urbain aux États-Unis concernent surtout les espaces en crise, affectés par le cumul de problèmes, autant socioéconomiques qu'environnementaux, qui se reflètent dans l'état général du cadre bâti et du milieu de vie. Ces espaces en crise (*distressed communities* ou *neighbourhoods*) logent dans les zones centrales des agglomérations, que l'on identifie comme des *slum* ou *blighted areas*.

Les interventions récentes visant ces espaces s'inscrivent largement dans la tendance au transfert vers le local et parfois vers les acteurs de la société civile, tant communautaires que privés, qui interagissent sur des territoires précis. Un ensemble d'initiatives s'ébauchent ainsi sous l'enseigne du développement communautaire et tirent parti de nombreux programmes d'aide et de soutien. La planification stratégique revient aux municipalités, mais l'emploi des termes *neighbourhood* et *community* peut parfois prêter à confusion ; ces termes désignent, par exemple, des coalitions ou des comités locaux, travaillant à l'échelle du site ou du quartier, chargés de formuler des projets et de planifier la réhabilitation de ces espaces en crise. Autrement dit, le rôle des municipalités doit être tenu pour central et comporte en bonne partie les fonctions de développement communautaire, notamment la détermination des stratégies de redéveloppement et le design des projets. Mais le processus de renouvellement urbain peut aussi reposer sur une démarche de concertation suivant des formules de partenariat public-privé ou communautaire.

Toutes ces approches sont aussi marquées par une grande sensibilité aux questions environnementales, prises au sens large, c'est-à-dire par une réaction non seulement à la piètre qualité des immeubles résidentiels, mais également à la dégradation des infrastructures et de l'environnement, à la contamination des sols et des eaux de surface ou souterraines et à l'ensemble des conditions affectant le cadre de vie. Les

programmes publics et, plus globalement, les démarches de planification déterminent les secteurs à problèmes et tendent à apporter une réponse globale en vue de les assainir, de les réhabiliter et de les viabiliser. Pour ce faire, l'approche vise l'*empowerment*, l'initiative locale et, à terme, la responsabilisation des acteurs concernés.

Par ailleurs, les problèmes environnementaux sont également abordés sous l'angle des coûts de l'urbanisation, notamment ceux de l'étalement urbain. À cet égard, le contrôle de la croissance urbaine émerge comme une préoccupation centrale pour plusieurs États dans la gestion du développement des couronnes périurbaines de faible densité.

Nous présentons la stratégie globale à l'égard du renouvellement urbain sous quatre angles qui, dans les faits, se retrouvent simultanément dans plusieurs projets : les instruments généraux mis à la disposition des municipalités, l'intervention sur les *brownfields*, la revitalisation socioéconomique et le contrôle du développement urbain placé à l'encontre de la croissance intelligente (*Smart Growth*).

Les instruments généraux mis à la disposition des municipalités

Ces instruments sont principalement l'aide financière directe (le programme Community Development Block Grant) et la garantie financière sur certains emprunts (section 108 Loan Guarantee Program). Leur application peut se combiner à d'autres programmes à finalités particulières (présentés plus loin).

Le programme Community Development Block Grant (CDBG)

Le programme Community Development Block Grant est un programme parapluie qui a eu une influence énorme sur la revitalisation des quartiers anciens des villes américaines et plus particulièrement sur la réhabilitation de l'habitat. Contrairement à la plupart des programmes pour lesquels les fonds sont alloués sur la base de concours, le Community Development Block Grant fonctionne, notamment dans le cas des grandes villes, sur le principe de l'*entitlement*, ce qui permet une flexi-

bilité maximale dans l'identification et la résolution des problèmes jugés prioritaires sur le plan local.

Le programme Community Development Block Grant (CDBG) a plus d'un quart de siècle de réalisations locales à son actif. Il a pris la relève des grands programmes de rénovation urbaine des années 1950 et 1960, puis du Model Cities Program. En 1974, différents programmes sectoriels du HUD touchant la rénovation urbaine et fortement normés sont fusionnés, à la satisfaction des intervenants locaux. Le nouveau programme offre aux communautés locales la possibilité d'obtenir des fonds fédéraux pour réaliser diverses activités selon leurs propres priorités. Sa principale caractéristique est sa flexibilité. Compte tenu de l'ampleur et de la variété des objectifs poursuivis et de la discrétion locale dans l'affectation des fonds, le programme CDBG recouvre en fait une multitude de programmes locaux.

Les objectifs du programme sont d'aider les municipalités à revitaliser leur territoire, surtout les zones détériorées, et à faire face à des situations de crise (comme la fermeture d'une usine). Les fonds sont alloués en fonction de certains indicateurs de «déshérence» (*distress*) de la municipalité. La municipalité utilise la plus avantageuse de deux formules (ou indices) combinant diverses variables: la première utilise la pauvreté (poids de 50 %), la population et le pourcentage de logements surpeuplés; la seconde, la pauvreté (poids de 30 %), la croissance de la population et la part des logements construits avant 1945.

Les fonds ainsi répartis vont en grande partie effectivement là où les besoins sont les plus grands: en 1992, 50 % de l'argent est allé aux 20 % des communautés dont l'indice de «déshérence» (*distress index*) était le plus élevé. Les villes de plus d'un million d'habitants ont reçu, en 1990, en moyenne, 45 millions de dollars chacune. Pour obtenir des fonds, une municipalité doit présenter un plan global de son action sur trois à cinq ans, mis à jour annuellement (voir plus haut les indications sur le Consolidated Plan).

La subvention est utilisée pour six grandes catégories d'activités – logement, équipements publics, administration, développement économique, services publics, acquisition et démolition – et sert en outre souvent de levier pour compléter d'autres actions ou programmes conjoints. Pour assurer une complémentarité maximale entre les pro-

grammes et établir des partenariats locaux, le HUD a constitué un groupe spécial d'employés, appelés *community builders*, qui jouent un rôle de guichet unique pour les clientèles.

Pour le logement, le programme permet d'aider surtout la rénovation, souvent par les propriétaires occupants (52 % des fonds) mais aussi pour les logements publics (29 %) ; il facilite aussi l'application des codes du logement et, dans une faible mesure (4 %), la construction. Dans la catégorie des équipements publics, le transport vient en premier lieu (avec des interventions sur les rues principalement), suivi de différents types de centres communautaires. L'aide au développement économique couvre des activités très diverses destinées à créer ou à maintenir des emplois pour les personnes à faible revenu, à revitaliser des artères commerciales et à encourager la création de nouvelles entreprises. Elle finance surtout les bâtiments (démolition, rénovation, construction) mais elle est aussi utilisée pour l'achat d'équipement. D'autres programmes du HUD plus récents, soit Empowerment Zone (EZ), Enterprise Community Initiative (ECI) et Community Empowerment Zone (CEZ), visent aussi le développement économique local des quartiers pauvres.

Les réalisations varient beaucoup d'une municipalité à l'autre, ce qui est normal pour un programme peu normé qui vise la flexibilité et l'adaptation aux réalités locales. Effectivement, les caractéristiques locales, autant socioéconomiques que physiques et politiques, influencent l'allocation de ces fonds fédéraux selon des modèles qui peuvent être en partie mis à jour par des analyses statistiques. Cependant, globalement, le programme atteint ses objectifs généraux, notamment quant à la clientèle prioritaire. Entre 75 % et 90 % des fonds, selon la méthode utilisée, bénéficient aux populations à revenu faible ou modeste. L'effet du programme sur l'évolution des quartiers pauvres est plus difficile à évaluer. Tous les quartiers n'ont pas connu une amélioration. Toutefois, ceux qui ont fait l'objet d'investissements plus importants et plus constants ont eu tendance à s'améliorer ou à se stabiliser, surtout si leur population ne comptait pas seulement des personnes à faible revenu.

Le programme CDBG est resté au fil des ans le plus gros budget du HUD, après l'aide au loyer (section 8). Pour l'année 2000, le CDBG accaparait 4,7 milliards de dollars contre 2,8 milliards pour l'opération des logements publics (budget total de 28 milliards).

Le programme est généralement administré au niveau local par une agence centrale qui délègue une partie plus ou moins grande de la livraison des programmes à d'autres acteurs, en particulier des organismes sans but lucratif. Ces derniers géraient, en 1989, 17 % des fonds du programme qui constitue souvent une part importante de leur viabilité financière. La dynamique politique locale, en particulier l'influence des conseillers municipaux, joue beaucoup sur la distribution spatiale des fonds et les possibilités de prioriser et de concentrer les interventions. Le programme a permis de développer la capacité de prise en charge locale des problèmes (*capacity building*) et de susciter dans certains cas un fort engagement du milieu, même si en général les efforts de planification sont restés peu efficaces.

La grande variété dans l'utilisation locale peut être illustrée par trois cas : St. Louis, Newark et Seattle. Les stratégies locales choisies sont très différentes. St. Louis, à la fin des années 1980, a opté pour une stratégie de concentration de ses efforts dans des quartiers ciblés : il s'agit de l'opération ConServ (Concentrated Services). Chaque quartier ConServ a un plan de développement et un organisme de développement résidentiel, et les gestionnaires locaux des différents services se réunissent mensuellement. L'objectif principal est de retenir ou d'attirer les ménages à revenus dits « modérés ». Les résultats, conformes à l'objectif dans certains quartiers plus centraux, restent globalement mitigés.

Seattle a choisi une stratégie très différente : répartir les efforts dans l'ensemble de la ville ; aucun quartier ne doit avoir plus de 30 % de logements aidés, de façon à maintenir la mixité des quartiers. Les fonds CDBG sont utilisés pour le logement et les services sociaux.

À la différence de St. Louis et de Seattle, Newark a concentré les fonds CDBG dans la réhabilitation et le redéveloppement physique de quartiers situés près du centre-ville : acquisition de terrains, démolition en appui à des redéveloppements privés et revitalisation de certaines artères commerciales.

Le programme CDBG a fait l'objet d'évaluations intensives au début des années 1980 et ensuite sur la période de 1992 à 1995. Cette dernière évaluation a été réalisée par l'Urban Institute, à partir des statistiques du programme, d'entrevues auprès des responsables et d'analyses approfondies de certaines villes. La conclusion d'ensemble est que

le programme CDBG constitue un exemple positif et durable d'efficacité globale d'une intervention fédérale très décentralisée, même si des lacunes de gestion apparaissent au niveau local.

Dans ses premières orientations, la nouvelle administration républicaine a d'ailleurs indiqué qu'elle entendait resserrer les contrôles sur les nombreux organismes qui interviennent dans la livraison des programmes. Le mode d'action du HUD sera moins procédural et plus centré sur les résultats. Les organismes locaux devront respecter des normes de performance, sous peine de voir leur contrat révoqué. Il est à noter que la proposition budgétaire pour l'année 2006 a conséquemment pour effet de modifier le CDBG et de l'intégrer dans un nouveau programme plus ciblé, sous l'égide du Department of Labour and Commerce.

Le programme de garantie des emprunts municipaux

Le section 108 Loan Guarantee Program est un instrument multiplicateur de l'aide fédérale. Il permet à une autorité locale de financer des projets à des conditions avantageuses par emprunt obligataire garanti par le HUD. Pour obtenir cette garantie, l'autorité locale doit mettre en contrepartie le flux futur des subventions annuelles CDBG auxquelles elle aura droit. Une telle mesure n'est évidemment viable que dans un contexte de stabilité des programmes, ce qui est le cas avec le CDBG créé en 1974.

Une autorité locale peut emprunter jusqu'à cinq fois le dernier montant annuel obtenu en vertu du CDBG. Le financement peut s'étaler sur 20 ans, avec un taux d'intérêt à peu près équivalent au rendement des obligations du Trésor américain.

Comme dans le cas du programme CDBG, la section 108 peut être articulée avec d'autres programmes, notamment l'Economic Development Initiative et la Brownfield Economic Development Initiative. L'éventail des activités qui peuvent être financées par la section 108 est extrêmement large: les projets de développement économique en vertu du CDBG, l'acquisition de propriétés, la réhabilitation de bâtiments

publics, la réhabilitation de logements admissibles au CDBG et la construction ou la reconstruction d'infrastructures et d'équipements.

Par contre, les projets doivent correspondre aux grands objectifs du programme CDBG : effets positifs sur les personnes à revenu faible ou modéré, élimination des quartiers détériorés, réponse à des besoins urgents de la communauté locale. Depuis sa création en 1978, le programme a financé plus de 1 200 projets, extrêmement variés : redéveloppement de sites commerciaux, construction de marchés publics, redéveloppement d'un complexe résidentiel, initiative conjointe public-privé pour un centre de formation. Il est à noter que depuis le début du programme aucun cas de défaut de remboursement n'est survenu.

L'intervention sur les *brownfields*

Divers programmes américains s'attaquent en priorité aux espaces dégradés, désignés comme des *brownfields*. On entend par *brownfield* un espace abandonné, sous-utilisé ou inexploité et affecté par des contraintes environnementales graves, notamment la contamination des sols ou de la nappe aquifère.

On recense environ 425 000 sites à travers les États-Unis, représentant près de cinq millions d'acres. Dans la plupart des cas, il s'agit de friches industrielles. On mise d'abord sur des fonds venus de l'Environmental Protection Agency (EPA) qui, depuis 1980, grâce au programme CERCLA (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act), appelé également *superfund*, vise les sites pollués et contaminés. Une liste de priorités recense les sites à problèmes au regard de la santé humaine et des risques environnementaux. La National Priorities List (NPL) édicte les règles et les procédures pour obtenir des fonds du CERCLA.

Comme des espaces dégradés au sens où l'entend l'administration du HUD font partie de *distressed communities*, des fonds administrés par le HUD peuvent servir à des projets de *brownfields*. Plus spécifiquement, c'est à travers le programme Brownfields Economic Development Initiative (BEDI) que le HUD intervient en ce domaine. Les fonds

dévolus à ce dernier programme ne sont pas considérables. Ce programme offre une subvention maximale de deux millions de dollars pour la réalisation de projets de développement économique (création d'emplois, renforcement de l'assiette foncière locale) dans des *brownfields*, si ces projets ont déjà une garantie de financement en vertu de la section 108. En outre, plusieurs autres programmes peuvent être mis à profit, dont le programme du Community Development Block Grant (CDBG), celui des Empowerment Zones ou des Enterprise Communities (EZs/ECs).

Les initiatives de revitalisation des *brownfields* peuvent être admissibles au CDBG lorsque les projets satisfont trois objectifs nationaux, soit de bénéficier aux personnes à revenu faible ou modeste (*low and moderate income: LMI*), d'éliminer les espaces dégradés ou en crise (*slums or blight*) ou de répondre à un besoin urgent.

Le programme national des *brownfields* vise la décontamination et la formation de structures d'*empowerment* local. Certes, ce programme est davantage associé à la relance des activités économiques sur d'anciens sites industriels, mais il peut inclure des dimensions propres au développement urbain et au logement, comme des projets de logements abordables pour les personnes âgées et retraitées.

Quelques exemples permettent d'illustrer la polyvalence du programme des *brownfields* et sa connexion à d'autres interventions. À Boston, les fonds du HUD affectés aux *brownfields* ont été utilisés pour aider les personnes à faible revenu, notamment afin qu'elles puissent se reloger (Research Triangle Park 1998). D'autres fonds ont été utilisés, dont ceux des programmes HOME, Emergency Shelter Grant (ESG) et HOPE. Plusieurs projets concernent des sites acquis par la municipalité, souvent en raison de non-paiement de taxes. Les exemples d'utilisation des fonds montrent que les groupes locaux, chargés de la mise en œuvre, rencontrent des difficultés parfois insurmontables : on découvre à Roslindale un réservoir dans le sol contenant des contaminants et la Ville devra trouver un nouveau partenaire ; de même, une ancienne école que l'on veut recycler en résidence pour personnes âgées est contaminée au plomb et à l'amiante. Ailleurs, la restauration des sites dégradés prélude à des projets de logement abordable, en particulier pour les personnes âgées.

À Philadelphie, par exemple, le projet West Poplar proposait l'aménagement d'un espace résidentiel constitué majoritairement de résidences unifamiliales, parmi lesquelles une bonne partie seraient destinées aux ménages à revenu modeste (*low and moderate income*). Plusieurs projets cherchent à réutiliser des sites abandonnés, auparavant utilisés par des activités indésirables, afin d'y installer des commerces ou des services de proximité, comme un supermarché. Certaines initiatives visent l'amélioration du cadre de vie et une certaine mixité des usages. Elles peuvent aussi viser la réhabilitation des infrastructures. Les fonds sont souvent utilisés pour l'acquisition de terrains et la reconstruction. La Ville de Philadelphie a pu justifier l'utilisation de fonds du CDBG en présentant ses projets résidentiels comme étant destinés à des personnes à revenu modeste (*low and moderate income*) ou visant des taudis.

L'approche de tous ces programmes est partenariale et locale, c'est-à-dire que l'on tend à réunir tous les acteurs locaux susceptibles d'exercer une influence sur le secteur visé. Le niveau d'intervention est clairement la *community* et le *neighbourhood* et cette aire géographique constitue le repère pour réunir des leaders locaux, des organisations sans but lucratif, des fondations, des églises et des groupes qui, par la suite, recevront l'aide de professionnels, de consultants et de fonctionnaires pour ce qui concerne les aspects techniques (voir Worms *et al.*, 2000).

L'exemple du Chicago Brownfields Initiative (Trumbull, 1999) est typique de toutes ces démarches engagées pour relancer des espaces formés au temps de l'industrialisation et aujourd'hui dégradés, abandonnés et considérés comme des lieux à fortes contraintes environnementales, dont les coûts de réhabilitation paraissent gigantesques. Le Chicago Brownfields Forum débute en 1994 en visant neuf grands enjeux : améliorer les communications entre les parties (propriétaires, développeurs, agences gouvernementales, locataires, avocats et acteurs communautaires), accroître l'action bénévole, permettre l'action de la municipalité, rationaliser les règles environnementales, encourager l'investissement privé, augmenter le financement public, bénéficier du soutien des groupes locaux, dits communautaires, prévenir la pollution et participer à la planification régionale.

Si l'on cherche à établir un bilan de ces actions, les études de cas menées par le centre Research Triangle (1998) montrent que les *brown-fields* arrivent difficilement à rivaliser, dans l'esprit des développeurs,

avec les *greenfields*, c'est-à-dire les espaces libres situés dans les couronnes périurbaines, où les contraintes et les coûts du sol sont moindres alors que l'accès autoroutier est meilleur qu'au centre. De plus, les fonds utilisés ne servent pas toujours à la réhabilitation des sites et, lorsque c'est le cas, ne sont pas toujours suffisants. La réhabilitation des sites commande souvent des moyens très grands et les surprises sont nombreuses : les travaux font découvrir des matières dont on ignorait la présence jusque-là. Cet aspect est capital : le redéveloppement dépend de l'assurance que le site est bel et bien propre. Le risque que les nouveaux propriétaires ou utilisateurs découvrent de telles surprises après la réalisation du projet s'avère un frein au réinvestissement.

La rénovation d'édifices patrimoniaux exige également des efforts qui dépassent de beaucoup la capacité de payer des communautés locales. Les projets réussis ont mobilisé plusieurs intervenants, puisé à plusieurs programmes pour réunir les fonds nécessaires et usé largement de la formule de prêts garantis (par exemple, 100 millions de dollars pour un seul projet à Philadelphie). En définitive, l'enquête du Research Triangle met en évidence l'importance des coûts et les difficultés du financement, la responsabilité des propriétaires passés et futurs vis-à-vis du risque environnemental associé à la contamination et, enfin, la difficile remise en marché de sites préalablement désignés comme des *brown-fields*.

La revitalisation économique des zones défavorisées

L'initiative RC/EZ/ECZ (Renewal Communities/Empowerment Zones/Enterprise Communities) du HUD vise directement l'amélioration des conditions des zones défavorisées sur les plans physique, économique et social, même si plusieurs autres programmes peuvent être mis à contribution. En 1994, 105 zones ont été désignées Empowerment Zones ou Enterprise Communities, à la suite d'un concours où, en plus de répondre aux critères d'admissibilité en matière de population et de pauvreté, les municipalités ont dû se distinguer par la qualité de leur approche communautaire. En 1999, vingt autres zones ont été ajoutées dans chacun des deux volets. Au début de 2002, huit autres Empowerment Zones ont été acceptées et 40 nouvelles zones bénéficient aussi de

mesures fiscales en vertu d'un volet additionnel, celui des Renewal Communities. Ces zones se trouvent majoritairement en milieu urbain, les autres en milieu rural.

Cette initiative fédérale en direction des communautés en difficulté se distingue dans son approche par l'insistance sur les stratégies partenariales locales, dans son objet par une action sur de multiples aspects des communautés locales tout en privilégiant les mesures de développement économique et, dans son mode d'intervention, en accordant beaucoup d'importance aux incitatifs fiscaux. L'octroi d'un statut d'EC/EZ suppose que la communauté locale a défini une stratégie de développement de la zone d'intervention, lors d'une concertation de tous les *skateholders*. Et ceux-ci sont nombreux et fort variés : leaders politiques locaux, résidents, milieux d'affaires, syndicats, représentants des trois niveaux de gouvernement, agences de développement économique local, services sociaux et de santé, écoles et universités, groupes religieux, groupes environnementaux et communautaires...

Tous ces groupes sont mis à contribution parce que la revitalisation passe par des interventions sur toutes les facettes de la communauté locale : les conditions de logement, la décontamination des *brownfields*, le développement des activités économiques, les garderies, la performance des écoles, la santé, la formation et le développement de l'employabilité, le transport, la sécurité publique, la qualité du milieu. Le HUD diffuse d'ailleurs le maximum d'information aux intervenants locaux sur les moyens qu'ils peuvent utiliser et sur les initiatives qu'ils prennent dans leurs milieux. Cette revitalisation s'inscrit dans une perspective de développement communautaire durable, défini comme une approche holistique de revitalisation misant sur la coordination des ressources économiques, physiques, environnementales, communautaires et humaines (Initiative RC/EZ/EC Key Principles).

Cette initiative met à profit divers programmes de subventions, mais elle se caractérise surtout par l'ampleur et le nombre des avantages fiscaux accordés pour soutenir le développement économique des zones. Ces avantages fiscaux sont considérables et l'éventail en est très large. Une entreprise située dans une EZ/EC peut obtenir un crédit d'impôt égal à 20 % du salaire d'un employé qui vit dans la zone ; elle peut obtenir une déduction fiscale pour certains coûts immobiliers ; elle peut éviter un prélèvement sur des gains en capital si elle rachète des propriétés

dans la zone; elle peut obtenir un prêt d'une municipalité à un taux avantageux, car les revenus d'obligations municipales sont alors exempts de taxes. Grâce au volet RC, une entreprise obtient un crédit d'impôt de 15 % sur le salaire d'un employé qui vit et travaille dans la RC; les commerces des RC peuvent avoir des déductions fiscales plus avantageuses pour des améliorations immobilières. Les gains en capital réalisés dans des entreprises de RC peuvent être exemptés d'imposition à certaines conditions. Tout investisseur dans un organisme de développement communautaire peut obtenir un crédit d'impôt. En outre, sans restriction de zone, une entreprise peut obtenir un crédit d'impôt sur le salaire d'employés qui appartiennent à certains groupes: assistés sociaux, anciens combattants, ex-détenus, jeunes à risque, etc. Le guide des avantages fiscaux pour les entreprises dans les RC/EZ/EC contient plus d'une dizaine d'éléments.

Les zones qui bénéficient de ces mesures sont assujetties à un système de rapport très encadré sur leurs réalisations et ces réalisations couvrent de nombreux secteurs, conformément à l'approche globale choisie pour cette initiative fédérale. Par exemple, à Baltimore, les mesures d'aide disponibles ont permis, entre autres, de mettre sur pied un Business Empowerment Center qui facilite pour les PME (en particulier celles qui sont possédées par des membres de minorités) l'accès aux capitaux, à la main-d'œuvre et à des locaux, d'organiser un système de covoiturage permettant à des travailleurs de la zone désignée d'obtenir des emplois en banlieue, d'établir un poste de police mobile, de donner des subventions permettant à des familles à faible revenu d'accéder à la propriété, d'offrir des prêts de démarrage à des entreprises et de soutenir diverses autres initiatives.

Le contrôle de la croissance : le modèle Smart Growth

Le mouvement appelé Smart Growth, qui jouit d'une large audience dans les milieux gouvernementaux et professionnels de l'urbanisme, propose toute une panoplie de mesures afin d'optimiser l'utilisation du sol, de réduire les coûts de l'urbanisation et de créer un environnement urbain viable. Les mesures visées vont dans le sens de la densification et de l'intensification urbaine, en favorisant la densité du bâti et un design

urbain de qualité, de façon à rendre ces espaces résidentiels relativement denses attrayants pour les consommateurs de logement. L'objectif est aussi d'améliorer le rendement environnemental des espaces résidentiels, anciens et nouveaux. De telles mesures visent à encourager l'implantation des activités urbaines à proximité des lieux de résidence, de façon à réduire les distances parcourues et le nombre des déplacements en automobile, tout en créant des espaces conviviaux pour les piétons et les cyclistes. Le modèle se développe sous de nombreuses variantes, mais les archétypes en sont encore l'agglomération de Portland en Oregon ou l'État du Maryland (Lang et Hornburg, 1997 ; Abbott, 1997).

L'objectif de limiter l'étalement urbain se traduit par des modèles d'urbanisation qui visent, de manière plus particulière pour le logement, la conservation de l'habitat existant dans le centre des villes ainsi que par une reconfiguration des banlieues, notamment de leurs réseaux de rues. On fait valoir à cet égard les mérites de la grille orthogonale traditionnelle, qui réduirait les trajets par rapport aux grilles de rues hiérarchisées (artères, collectrices, rues résidentielles courtes, avec boucles et culs-de-sac) typiques des banlieues de l'après-guerre. Le design des nouveaux espaces résidentiels, comme le réaménagement des anciennes zones habitées, doit chercher à favoriser un bon accès au transport en commun et à des modes alternatifs de transport, dont la marche. Compte tenu du lien entre les déplacements et l'utilisation du sol, le Smarth Growth préconise également la mixité des fonctions urbaines dans les zones périurbaines afin d'y réduire le recours à l'automobile.

En somme, il s'agit de viser un habitat plus dense, même en milieu périurbain. Le modèle tend également à proposer une typologie résidentielle variée, incluant des logements abordables et répondant aux besoins de différents types de ménages et de groupes d'âges. L'offre de logement doit être diversifiée et prévoir la transformation des logements selon les changements dans le cycle de vie des ménages. L'approche demande donc, entre autres, une plus grande flexibilité sur le plan du zonage.

FICHE 5 - HOME (HOME INVESTMENT PARTNERSHIP PROGRAM)**Nature**

Programme d'aide financière peu normé, HOME offre une enveloppe globale aux États et à certaines collectivités locales qui permet une grande flexibilité. Il peut servir à soutenir aussi bien l'accession à la propriété que le logement locatif et viser des activités de rénovation ou de construction neuve. Il met l'accent sur le développement de partenariats et le soutien aux organismes communautaires de logement (Community Housing Development Organisations ou CHDO).

Objectifs

L'objectif est d'accroître l'offre de logements à coût abordable en misant sur les principes suivants : permettre aux communautés locales d'élaborer des stratégies correspondant à leurs propres besoins et priorités ; établir des partenariats entre les différents niveaux de gouvernement et le secteur privé ; développer la capacité d'agir des organismes communautaires de logement à but non lucratif ; mobiliser les ressources des communautés locales, en exigeant qu'une part correspondant à 25 % des fonds accordés provienne du milieu local.

Groupes cibles

Au moins 90 % de l'aide doit être destinée aux ménages ayant un revenu ne dépassant pas 60 % du revenu médian de la zone et, dans les projets de logements locatifs comptant cinq logements subventionnés ou plus, au moins 20 % des logements doivent être occupés par des familles dont le revenu ne dépasse pas 50 % du revenu médian de la zone.

Modalités

Les fonds sont alloués sur la base d'une formule qui tient compte de plusieurs facteurs, dont le niveau de pauvreté de la population, la faiblesse (*distress*) fiscale et les insuffisances de l'offre de logement de la localité. Pour avoir accès à l'enveloppe qui leur est réservée, les autorités locales (municipalité ou consortium de municipalités avoisinantes) doivent disposer d'un plan intégré d'action qui précise, entre autres, la façon dont elles entendent utiliser les fonds du HOME.

Mise en œuvre

Le programme est conçu et géré par les gouvernements locaux. Ces derniers sont responsables de la conception du programme, de son intégration dans le plan local de l'habitat et du suivi de son déroulement et de ses retombées sur l'offre de logements à coût abordable dans la localité. En ce qui concerne le logement locatif, ils doivent s'assurer que les logements demeurent financièrement accessibles pour une période variant de 5 à 20 ans selon le type d'activité (construction ou réhabilitation) et l'importance des fonds HOME engagés.

Référence législative ou réglementaire

Titre II du National Affordable Housing Act de 1990.

FICHE 6 - LOW-INCOME HOUSING TAX CREDIT (LIHTC)**Nature**

Mesure fiscale accordant un crédit d'impôt aux investisseurs immobiliers qui réalisent des projets de logement abordable.

Objectifs

Mobiliser le financement privé pour produire du logement abordable, au prix d'une dépense fiscale.

Groupes cibles

Un projet admissible doit satisfaire pendant au moins 15 ans l'une ou l'autre de ces deux conditions :

- au moins 20 % des logements sont loués à un prix inférieur à 30 % du revenu des locataires et sont occupés par des ménages dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian de la région ;
- au moins 40 % des logements sont loués à un prix inférieur à 30 % du revenu des locataires et sont occupés par des ménages dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian de la région.

Modalités

On estime que le crédit d'impôt équivaut à 13 % du coût des éléments admissibles. Si le projet se situe dans un quartier particulièrement difficile (officiellement reconnu comme tel aux fins du programme), le pourcentage de crédit d'impôt atteindra près de 17 %. À raison d'un dixième par année pendant dix ans, ces crédits d'impôt viendront réduire le montant des impôts dus au Trésor fédéral par les investisseurs.

Mise en œuvre

Le programme est géré au niveau de chaque État, parfois même au niveau local sous supervision de l'État. Pour autant qu'on respecte certaines balises, chaque État se voit concéder le droit d'allouer des crédits d'impôt fédéral jusqu'à concurrence de 1,25 \$ *per capita* par année. Chaque État peut décider de cibler des clientèles particulières.

Les promoteurs sont soit des organismes à but non lucratif liés à des associations caritatives ou des groupes religieux (dans une proportion de 30 %), soit des sociétés à but lucratif (70 %). Certains organismes se spécialisent dans le montage financier : ils rassemblent les sommes requises en « revendant » aux investisseurs privés des parts du projet qui donnent droit à des crédits d'impôt, proportionnels à la mise de fonds.

Référence législative ou réglementaire

Instauré par le Tax Reform Act of 1986 (qui amendait notamment la section 42 de la Loi de l'impôt fédéral) et mis en œuvre à compter de 1987.

FICHE 7 - HOPE VI (HOUSING OPPORTUNITIES FOR PEOPLE EVERYWHERE)

Nature

Le programme de subvention HOPE VI (Housing Opportunities for People Everywhere) vise la démolition ou le réaménagement en profondeur d'ensembles de logements publics jugés irrécupérables sur les plans social, physique et économique.

Objectifs

Diminuer la concentration de ménages très pauvres et créer des collectivités mixtes; aider les familles à sortir de l'exclusion; construire des collectivités viables; assurer la participation et la pleine collaboration des résidents et des communautés; aider les ménages déplacés à se procurer un logement de leur choix, décent et correspondant à leur capacité de payer.

Groupes cibles

Les populations des sites visés et du quartier environnant. Dans les opérations de revitalisation, certaines clientèles particulières sont visées: personnes âgées fragiles; adultes auxquels on fournit diverses aides à la réinsertion à l'emploi et des emplois directs dans les travaux de construction et dans les nouveaux services ou établissements créés sur place; jeunes auxquels sont destinées des activités éducatives ou récréatives, etc.

Modalités

Le programme HOPE VI a été mené par le HUD, sur la base de crédits budgétaires, par concours annuels de 1993 à 1998. Le programme permet d'allouer 15 % de la subvention reçue à des services communautaires et de soutien (*community and supportive services*). Sur le plan de l'habitation, on notera le cas des anciens résidents qui deviennent propriétaires, sur le site ou ailleurs, grâce à un counseling particulier, à des formules avantageuses de location-achat, à l'obtention d'hypothèques comportant une mise de fonds et des taux d'intérêt réduits, des hypothèques secondaires flexibles, etc.

Mise en œuvre

Les demandes sont soumises par les administrations publiques locales responsables du logement (PHA). Ces dernières sont responsables de la réalisation du programme en partenariat avec les acteurs locaux concernés.

Référence législative ou réglementaire

Crédits budgétaires alloués sur la base d'un ensemble de lois et règlements en constante évolution de 1993 à 1998. Actuellement régi par la loi de réforme du logement public, Quality Housing and Work Responsibility, laquelle a amendé la section 24 du National Housing Act de 1937.

FICHE 8 - LE COMMUNITY DEVELOPMENT BLOCK GRANT (CDBG)**Nature**

Programme de subvention peu normé accordant une aide financière aux collectivités locales pour le renouvellement urbain.

Objectifs

Aider les personnes à revenu faible ou modeste (70 % des montants utilisés par la municipalité doivent aller à ces groupes).

Favoriser l'élimination de l'habitat insalubre et empêcher la détérioration physique.

Répondre à des besoins urgents de la communauté, en matière de santé ou de bien-être (par exemple, atténuer les conséquences d'une fermeture d'usine).

Groupes cibles

Les groupes cibles sont définis par rapport aux caractéristiques des communautés locales. Le revenu de la famille pauvre ne doit pas dépasser 50 % du revenu familial médian de la région métropolitaine et celui de la famille à revenu modeste, 80 %. Le programme sert aussi à financer quelques interventions particulières, comme le logement pour les Autochtones.

Modalités

Deux groupes de communautés locales peuvent bénéficier du programme : les municipalités automatiquement admissibles (*entitlement communities* – il s'agit surtout des villes centrales et 70 % des fonds du programme leur sont destinés) ; d'autres localités, qui peuvent faire une demande en vertu d'un programme fédéral destiné aux États.

Les fonds sont alloués « au mérite », en fonction du degré de « détresse » (*distress*) de la municipalité. La municipalité utilise la plus avantageuse de deux formules combinant diverses variables : la première tient compte de la pauvreté, de la population et du pourcentage de logements surpeuplés ; la seconde, la pauvreté, la croissance de la population et la part des logements construits avant 1945.

La subvention est utilisée pour six grandes catégories d'activités (logement, équipements publics, développement économique, services publics, acquisition, administration) et sert souvent de levier pour compléter d'autres actions ou programmes conjoints. Ce programme permet donc aux municipalités de tirer un meilleur parti de tous les autres programmes existants.

Mise en œuvre

Le programme est généralement administré au niveau local par une agence centrale ou une unité centrale à l'intérieur de l'organisation municipale, qui délègue une partie plus ou moins importante de la livraison des interventions à d'autres acteurs, en particulier des organismes sans but lucratif.

Référence législative

Institué par le Housing and Community Development Act de 1974.

**FICHE 9 - RENEWAL COMMUNITIES/EMPOWERMENT ZONES/
ENTERPRISE COMMUNITIES****Nature**

L'initiative RC/EZ/EC est un programme ciblé géographiquement, combinant subventions et avantages fiscaux.

Objectifs

Stimuler la revitalisation économique de zones défavorisées sur les plans physique, économique et social dans une perspective de développement communautaire durable, misant sur des partenariats locaux élargis. Ces zones sont en majorité urbaines.

Groupes cibles

Les entreprises, groupes défavorisés et organismes communautaires des zones désignées (en majorité urbaines).

Modalités

Cette initiative a comporté jusqu'à maintenant trois vagues de désignation de zones, les premières en 1994, les secondes en 1999 et les dernières (RC) au début de 2002. Dans ce dernier volet, les exigences spatiales et procédurales sont moins élevées.

Les subventions permettent de soutenir diverses initiatives communautaires dans de multiples domaines : emploi, sécurité, éducation, formation, etc.

Les entreprises qui s'installent dans une EZ/EC peuvent bénéficier d'un large éventail d'avantages fiscaux : crédits d'impôt en échange de l'embauche de résidents ou de membres de groupes défavorisés, déductions fiscales pour certains coûts immobiliers, exemptions d'impôt sur les gains en capital si l'entreprise rachète des propriétés dans la zone. Les entreprises peuvent aussi bénéficier de prêts à taux avantageux de la part des municipalités.

Mise en œuvre

Les zones sont choisies au moyen d'un concours. Les municipalités qui se prévalent du programme doivent respecter certains critères de pauvreté et de population et avoir élaboré une stratégie multipartite de développement particulièrement convaincante.

Au niveau local, une instance de gouvernance regroupe les partenaires. Le gestionnaire des fonds peut être l'agence municipale d'urbanisme et de développement ou un organisme sans but lucratif.

Référence législative

Pour le dernier volet, Community Renewal Tax Relief Act, 2000.

L'Europe

INTRODUCTION

Après une période caractérisée par des politiques du logement fondées sur des considérations hygiénistes, la plupart des États européens interviennent de manière importante au lendemain de la Seconde Guerre mondiale afin d'apporter des réponses à l'insuffisance notoire de logements, le marché ne remplissant pas sa fonction. De nombreux facteurs influencent le choix des gouvernements : philosophie économique et sociale, acuité de la crise du logement, situation générale de l'économie. On ne saurait trop insister sur l'ampleur des divergences entre pays européens (voir le tableau 2 plus loin), qui confère un caractère fragile aux généralisations que nous proposons ici quant aux tendances européennes en matière de politiques du logement. Trois types d'attitudes peuvent être observés :

- une approche généraliste, s'adressant traditionnellement à l'ensemble de la population, considérant le logement comme un bien d'utilité publique et privilégiant la valeur d'usage ; cette approche se distingue habituellement par l'absence de plafonds de ressources à l'entrée dans le parc social (Pays-Bas, Royaume-Uni, pays scandinaves) ;
- une conception de politiques visant davantage, mais non exclusivement, une clientèle sociale et s'appuyant sur le développement d'un secteur du logement social d'importance moyenne (Allemagne, Belgique, France) ;
- une conception misant moins sur les ressources de l'État, en raison de traditions différentes et de moyens économiques plus limités, et réservant un parc social restreint aux populations les plus démunies (Italie, Espagne, Portugal).

Tous ces pays étant aux prises avec l'insuffisance quantitative des logements, on y a établi des politiques d'incitation s'appuyant sur un maximum d'acteurs, dont les ménages : encouragement à l'accession à la propriété ou à l'investissement privé (dans des logements mis en location)

sous forme de subventions, de bonifications d'intérêts ou d'avantages fiscaux.

À partir des années 1970, les besoins massifs en logements étant quasi satisfaits et les conditions économiques se modifiant (récession après la période des Trente Glorieuses), les États cherchent à se désengager financièrement. On assiste alors à un effondrement de la construction neuve, à un réinvestissement dans le parc existant et à un encouragement à l'accession à la propriété. La promotion de l'accession à la propriété peut se faire directement au détriment du logement social : c'est le cas du Right to Buy en Grande-Bretagne depuis 1980 et, plus récemment, de la politique néerlandaise d'encouragement des organismes sociaux du logement (*woning corporaties*) à vendre 500 000 logements à leurs occupants d'ici 2010 (Remkes et Pronk, 2000). Dans d'autres cas, c'est simplement à un changement du statut de propriété du logement locatif que l'on assiste, les bailleurs sociaux cédant le pas aux bailleurs privés.

Actuellement, l'approche dominante consiste à « laisser fonctionner le marché », orientation qui conduit à privilégier le soutien à la demande par rapport aux politiques agissant du côté de l'offre (aide à la pierre). Cela se traduit par l'instauration d'un système d'aides personnalisées qui s'adresse à l'ensemble du parc de logements (publics et privés). Le recours privilégié au marché induit par ailleurs des politiques de plus en plus ciblées sur les ménages à faibles ressources. En découle une concentration croissante des ménages à bas revenu dans le logement social, susceptible de poser des problèmes de ségrégation spatiale et de stigmatisation des ensembles résidentiels concernés (Priemus et Dieleman, 2002).

Par ailleurs, on assiste ces dernières années à une relance plus ou moins marquée du logement social dans certains pays d'Europe. Ce retournement de tendance, qui ne remet pas en question les changements d'orientation fondamentaux décrits ci-dessus, s'observe notamment en Belgique, au Luxembourg, en Irlande et au Portugal, qui font face à une situation de pénurie de logements à faible prix. Il existe également dans des pays européens où la tradition d'intervention de l'État est forte, dont la France. Par contre, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni poursuivent au moins partiellement leur désengagement

de ce secteur, à partir de parcs sociaux qui demeurent parmi les plus considérables d'Europe.

Cette transformation des politiques du logement s'accompagne d'une redéfinition de ses acteurs. On observe un double mouvement de décentralisation de l'action publique et de recours à des organismes financièrement autonomes, qu'ils soient de droit privé ou public. L'État central agit de moins en moins de manière directe. Il définit un cadre national d'intervention, les échelons décentralisés (régions ou communes) ayant une plus grande capacité pour définir directement une politique locale adaptée aux besoins. Une nouvelle répartition des compétences est donc en train de se dessiner au profit des collectivités locales. Toutefois, l'État intervient encore le plus souvent par le financement des aides à la personne. Il conserve également une fonction de sécurisation des mécanismes de financement du logement social, soit par la participation à des fonds de garantie, soit par la mise en place de structures de financement du logement social dont il conserve le contrôle.

En ce qui concerne l'attribution des logements sociaux, on observe des différences d'un pays à l'autre. Il convient de distinguer la définition des règles et leur application. La définition des règles se situe à l'échelon compétent en matière de politiques du logement, c'est-à-dire l'État central en France, les régions en Belgique et en Italie et les deux niveaux, fédéral et régional, en Allemagne. Les Pays-Bas représentent un autre modèle, qui est aussi celui des pays scandinaves, les municipalités disposant d'une marge de manœuvre importante par rapport au cadre réglementaire défini par l'État.

L'application de ces règles, en revanche, revient généralement aux municipalités, celles-ci étant chargées de faire appliquer les textes réglementaires, mais également de choisir les modalités d'application les plus appropriées. Par ailleurs, les municipalités jouent généralement un rôle dans l'évaluation des besoins et la définition des politiques locales du logement (par exemple, les plans locaux de l'habitat en France). C'est également à l'échelon de celles-ci que sont mis en œuvre des instruments particuliers comme le permis de location en Belgique et le permis d'habiter aux Pays-Bas.

Dans la plupart des pays européens, les instances municipales assuraient jusque dans les années 1980 la mission de bailleur social en étant constructeurs, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux. Au cours de la dernière décennie, on a observé dans un certain nombre de pays (Royaume-Uni et Pays-Bas, en particulier) une tendance très nette au transfert de cette compétence des municipalités à des organismes de droit privé ou de droit public, financièrement autonomes. Toutefois, les municipalités continuent généralement à exercer une tutelle qui peut prendre différentes formes (contrôle de l'actionnariat, attribution des logements, etc.). Enfin, le champ des opérateurs de logements sociaux s'est élargi dans la plupart des pays européens : ceux-ci passent progressivement d'un statut de simple constructeur de logement à un statut d'opérateur urbain, partenaire des autorités locales. Cette évolution est liée à la dérive de certains quartiers de logements sociaux. Pour y faire face, les organismes sont amenés à diversifier leurs activités en agissant dans le champ du développement social et urbain, dans le développement de services de proximité et dans la participation à des actions d'accompagnement social.

On observe par ailleurs le développement généralisé de passerelles entre le secteur du logement social et le secteur privé, le logement social faisant de moins en moins référence à un ensemble d'opérateurs ayant un statut particulier et un lien privilégié avec l'État, mais plutôt à un produit pouvant être fourni par tout type d'opérateur, quels que soient son statut et sa finalité économique. On note aussi dans certains pays d'Europe (Espagne, Irlande) un usage croissant de différentes formes de zonage d'inclusion (qui consiste à inciter ou à obliger les promoteurs privés à inclure un certain pourcentage de logements abordables dans un projet) pour répondre aux problèmes d'accessibilité (Ball, 2002).

Le tableau 2 qui suit, indiquant la répartition du parc de logements dans l'Union européenne par statut d'occupation et mode de financement, illustre les contrastes entre les profils nationaux. Les données doivent cependant être prises avec précaution car elles proviennent de sources différentes et les années de référence varient. En outre, la comparaison terme à terme est rendue difficile par le fait que les pays n'utilisent pas une définition uniforme des statuts d'occupation.

Les chapitres qui suivent exposeront les cas bien documentés de la France et de la Grande-Bretagne (le Royaume-Uni sans l'Irlande du

Nord); ensuite, un bref aperçu des politiques de certains autres pays européens offrant des expériences significatives sera présenté.

TABLEAU 2

Répartition du stock de logements par statut d'occupation et mode de financement dans l'Union européenne en 1996 (en %)

	Propriété d'occupation		Locatif ¹		
	Sans hypothèque	Avec hypothèque	Social	Privé	Autre
Europe de l'Ouest et Europe centrale:					
Pays-Bas	8	44	41	7	1
Belgique	37	29	9	22	3
Allemagne	22	19	13	42	4
France	30	26	16	23	5
Irlande	44	37	12	5	2
Luxembourg	36	35	3	23	4
Autriche	30	20	21	23	7
Royaume-Uni	24	42	25	7	2
Europe du Nord:					
Danemark	7	46	19	27	1
Suède		42 ²	39 ³	18	
Europe du Sud:					
Grèce	69	7	0	22	3
Italie	66	11	5	12	6
Portugal	52	14	4	21	9
Espagne	63	18	1	12	6

1. Y compris les logements fournis par l'employeur.

2. Comprend l'ensemble des propriétaires occupants (sans hypothèque et avec hypothèque).

3. Comprend les logements appartenant aux sociétés municipales (22 %) et aux coopératives (17 %).

Sources: Priemus et Dieleman, 2002; Kristensen, 2002; Ducas, 2000.

La France

LOÏC AUBRÉE (CRESGE, FRANCE)

AVEC LA COLLABORATION DE

FRANCINE DANSEREAU

MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ

MARIE DUCHENY

ANNE REVILLARD

DE L'INRS URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

L'organisation du système du logement demeure centralisée en France. Les objectifs et les instruments d'intervention, ainsi que les normes et les moyens budgétaires qui y sont associés, sont définis et répartis par l'État. Ni les régions ni les départements n'ont de compétence légale en matière de logement, mais ils peuvent compléter de manière volontaire les financements de l'État. Cependant, le concours financier des départements est sollicité de manière obligatoire pour les actions relatives au logement des personnes défavorisées du fait de la compétence de ces collectivités en matière d'action sociale.

Même si les municipalités n'ont pas de compétence légale, elles sont sollicitées pour jouer un rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales du logement et également en matière d'attribution des logements sociaux. Cette régulation que peuvent opérer les municipalités concerne les objectifs d'extension ou de rénovation du parc de logements et également l'équilibre entre parc social et parc privé, d'une part, et entre territoires, d'autre part, mais non le niveau et l'affectation des aides financières.

Nous examinerons l'évolution de la politique française du logement en brossant un tableau des principaux changements survenus

durant la période 1970-1990 pour nous attarder ensuite aux initiatives de la dernière décennie. Puis, nous analyserons de manière plus détaillée les diverses formes d'aide au logement et leur financement, en distinguant les aides à la pierre et les aides à la personne. La troisième section du texte sera consacrée aux actions multisectorielles territorialisées visant des quartiers en difficulté ou des agglomérations ciblées par la « politique de la ville » mise en forme depuis les années 1980.

LES GRANDS TRAIS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN FRANCE

L'évolution des objectifs de la politique du logement au cours du temps s'explique par des évolutions dans les orientations politiques et idéologiques concernant le rôle que doit jouer l'État et dans les choix retenus en matière de politique économique. Au lendemain de la guerre, la pénurie de logements a justifié une présence forte de l'État. Aujourd'hui, les contraintes budgétaires et l'ouverture internationale des marchés sont plus marquées et la philosophie de l'intervention publique est que la production et le financement du logement relèvent d'abord des mécanismes du marché. L'aide de l'État au financement de la construction de logements neufs a fait place, pour une large part, à des aides à la personne.

Si l'on considère les seules aides directes de l'État, on observe que la dimension sociale de l'intervention publique prend une place prépondérante et l'on passe d'un soutien général au logement à une sélectivité accrue au bénéfice des populations les plus défavorisées. En ce qui concerne les politiques urbaines, les problèmes de ségrégation et d'inégalités spatiales que l'on a cherché, depuis les années 1970, à contrer par une batterie de dispositifs d'actions territorialisées liant l'État aux acteurs locaux constituent un défi toujours actuel.

L'évolution de la politique française entre 1970 et 1990

À la fin de 1973, la France entre dans une période de crise économique profonde, ce qui conduit les pouvoirs publics à poursuivre leur

désengagement du secteur du logement et à concentrer l'intervention en direction du parc existant. Pour faire le point et tenter de remédier aux imperfections des politiques mises en œuvre, le gouvernement commande deux rapports de réflexion : le rapport Barre de 1975 sur le financement du logement et le rapport Nora (1975 également) qui constitue une expertise sur l'état du stock de logements existants et sur les besoins de rénovation. Ils font tous les deux état de la qualité insuffisante de l'habitat et des injustices induites par les aides existantes. Ils reprochent notamment aux aides leur caractère ségrégatif, un type de logement étant associé à une catégorie de revenu, et le fait qu'elles ne bénéficient pas suffisamment aux ménages défavorisés.

Ces rapports mettent en avant le rôle du marché et analysent les limites de la segmentation du parc de logements (entre neufs et anciens, entre HLM et autres logements). Ils préconisent la suppression des aides à la pierre et leur remplacement par une aide à la personne. Ces réflexions aboutissent en 1977 à la mise en place de la réforme du financement du logement (loi n° 77-1 du 3 janvier 1977), qui change le mode d'intervention de l'État : les aides à la personne se substitueront progressivement aux aides à l'investissement.

Les objectifs de la réforme de 1977 peuvent se résumer comme suit : assurer une plus grande liberté de choix entre les statuts d'occupation et les catégories de logements, réduire les inégalités devant le logement social, améliorer la qualité des logements neufs et réhabiliter l'habitat ancien.

La réforme de 1977 donne lieu à une réorganisation des aides au logement. Les deux éléments essentiels sont la création de *l'aide personnalisée au logement* (APL) et celle du *prêt conventionné*. Le principe de l'APL est, d'une part, de compenser des augmentations de loyer dues à l'élévation des coûts de construction et aux efforts de réhabilitation et, d'autre part, de moduler le niveau de cette aide en fonction des revenus. Les prêts conventionnés, destinés aux accédants à la propriété, ne bénéficient pas d'aide directe de l'État, mais sont soumis à des taux d'intérêt plafonnés par les pouvoirs publics. Cette réforme a donc renforcé des évolutions engagées auparavant : la personnalisation des aides et la banalisation des aides à la pierre, son indifférenciation au regard des statuts d'occupation.

Au cours des années 1980, la politique du logement n'est plus concentrée quasi exclusivement dans le financement de la construction neuve. Le réinvestissement dans le parc existant, qui passe par un effort de réhabilitation, apparaît comme une priorité. Cette orientation concerne aussi bien le parc social que le parc privé.

Dans le *parc social*, se développe depuis 1977 une politique de réhabilitation largement appuyée financièrement par l'État et articulée avec une politique orientée vers les quartiers en difficulté. Cela s'est traduit par la création en 1977 d'une prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), aide accordée aux organismes de HLM procédant à des travaux de réhabilitation (voir la fiche 10). Ce programme a permis des restructurations parfois importantes des logements et des quartiers et la requalification d'ensembles résidentiels qui avaient subi de fortes dégradations. Dans d'autres cas, une première série de travaux s'est révélée insuffisante et n'a pas permis de restaurer l'attractivité des logements. Il a fallu alors envisager une nouvelle vague de travaux et mobiliser un volume important d'aides publiques ou bien se résoudre à démolir. Bien souvent l'intervention sur le bâti a été intégrée à une démarche plus globale de développement social (procédures *Habitat et vie sociale*, *Développement social des quartiers*).

Concernant le *parc privé*, les aides à l'accession sont étendues au parc ancien et l'effort d'amélioration des logements est conforté avec le développement des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). L'État intervenait déjà dans l'amélioration du parc locatif privé par les subventions offertes par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), mise en place dès 1971 afin de remédier aux problèmes de manque de qualité affectant le parc locatif privé et à la vacance importante observée dans certains secteurs (voir la fiche 12).

Les OPAH sont une modalité particulière des aides de l'ANAH, définie selon un critère géographique (réhabilitation à l'échelle d'un périmètre délimité à l'aide de statistiques sur l'inconfort des logements). En effet, dans certains secteurs géographiques où l'inconfort a un caractère massif, les aides de l'ANAH ne s'avérant pas toujours suffisantes, un effort d'information et de sensibilisation des propriétaires et une augmentation des aides financières permettent d'accroître la portée des

apports de l'ANAH et de décider les propriétaires à engager des travaux. L'OPAH est une action concertée entre l'État, une ou plusieurs communes et l'ANAH, qui doit permettre d'intégrer les travaux d'amélioration de l'habitat dans une politique d'aménagement et de requalification urbaine. Globalement, l'OPAH semble un outil pertinent et efficace, puisque les poches les plus visibles d'inconfort ont pu être traitées grâce au recours à cette procédure.

Les évaluations effectuées après 20 ans de fonctionnement des OPAH ont cependant relevé des points faibles, notamment une dimension sociale insuffisante et le manque d'inscription de l'OPAH dans une perspective plus large de requalification urbaine. Notons enfin que les compétences de l'ANAH ont été étendues, en 2001, aux propriétaires occupants. Cette uniformisation de la gestion des aides au sein du parc privé devrait permettre d'améliorer la cohérence et l'efficacité des interventions dans ce parc, notamment pour le traitement des copropriétés dégradées. Elle devrait également permettre une relance des opérations programmées d'amélioration de l'habitat dans les quartiers et les communes.

L'objectif de développement de l'accession à la propriété, affiché dans la réforme de 1977, s'est traduit par un important mouvement d'accession dite sociale au cours de la première moitié des années 1980, avec mobilisation de prêts aidés (les prêts d'accession à la propriété et les prêts conventionnés). À partir de 1984, les financements de l'accession sociale disparaissent progressivement pour laisser place à un système de prêts unique.

Pour ce qui est de la location privée, la politique du logement se traduit par une série de mesures fiscales dont la nature et l'importance varient au cours du temps. Ainsi ont été mises en place au cours de la deuxième moitié des années 1980, puis dans les années qui ont suivi, des dispositions fiscales incitant les investisseurs privés à s'engager dans la construction locative neuve de manière à compenser le ralentissement de l'effort public en matière d'aides à la pierre au cours de cette même période. On peut citer par exemple les dispositifs fiscaux Quilès-Méhaignerie de 1986 qui permettent d'accorder des réductions d'impôt de 10 % de l'investissement pour le locatif privé. Ces dispositifs seront appliqués durant les années 1990, jusqu'en 1996, année où est mise en

place une nouvelle incitation pour ce type d'investissement : « l'amortissement Périssol » (loi du 12 avril 1996).

Les aides de l'État, vers la fin des années 1980, se concentrent sur le parc locatif social et en direction des personnes les plus démunies. Un certain nombre de dispositifs d'aide aux impayés de loyer ou de garantie ont été progressivement mis en place pour être rassemblés dans un ensemble cohérent avec l'adoption de la loi du 31 mai 1990, dite loi Besson (loi n° 90-449), visant la mise en œuvre du « droit au logement ». L'objectif central était de renforcer le caractère social de la politique du logement et plus particulièrement de réunir les conditions pour que les organismes de HLM puissent accueillir des populations qu'ils étaient réticents à loger.

L'évolution de la politique du logement au cours des années 1980 est également marquée par la promotion de dispositifs contractuels qui lient l'État et les collectivités territoriales dans le traitement des situations d'exclusion. Ces démarches contractuelles – que nous examinerons de manière plus approfondie dans la troisième section de ce texte, consacrée à la territorialisation des interventions sur l'habitat – privilégient une approche centrée sur des territoires (les quartiers, par exemple, avec les programmes de développement social des quartiers) et des programmes d'agglomération sont proposés afin de faire jouer la solidarité entre les communes pour mettre en œuvre une stratégie globale de développement et de solidarité (contrat de ville et contrat d'agglomération).

L'ÉVOLUTION DES STATUTS D'OCCUPATION

Le tableau qui suit présente l'évolution de la répartition par statut d'occupation du parc résidentiel français de 1955 à 1996. On y constate un fort mouvement d'accession à la propriété, entre 1955 et 1970, qui se répercute avant tout dans une chute de la part du secteur locatif privé. Pendant la même période, en effet, le locatif social connaît une progression notable avec la poursuite des programmes de construction massive de logements – en particulier dans les grands ensembles – amorcés dès le début des années 1950. Quand, en 1977, la politique du logement opte en faveur de l'amélioration qualitative de l'habitat existant, délaissant les interventions lourdes de rénovation urbaine dont les gains nets

en termes quantitatifs (écarts entre le nombre de logements produits et le nombre de logements démolis) étaient d'ailleurs fort maigres, et choisit de privilégier l'aide à la personne plutôt que l'aide à la pierre, on assiste à la mise en place, dans la décennie suivante, d'une configuration du parc de logements qui va, dans ses grandes lignes, demeurer stable sur plus de vingt ans. Depuis 1988, la part des propriétaires occupants reste autour de 55 %, celle des locataires du secteur privé à 20 % ou 21 % et celle des locataires du secteur social à 17 % ou 18 %.

Les orientations récentes de la politique de l'État : les années 1990

Le droit au logement et la lutte contre l'exclusion

Au cours des années 1990, la dimension sociale de la politique du logement s'affirme de plus en plus, avec la loi Besson en 1990, puis la loi de lutte contre l'exclusion en 1998 (loi n° 98-657 du 29 juillet 1998) qui la modifie. La première a pour fins de garantir le *droit au logement*. Elle stipule que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir.

TABLEAU 3

L'évolution des statuts d'occupation des résidences principales en France 1955-2002 (en %)

Statut d'occupation	1955	1970	1978	1988	1992	1996	2002
Propriétaires	31*						
sans hypothèque		31	27	28	30	32	35
avec hypothèque		14	20	26	24	22	21
Locataires							
secteur social	2	10	13	17	17	18	17
secteur privé	54	31	28	20	21	20	21
Autres	13	15	12	9	8	8	6

* Les données pour 1955 ne distinguent pas entre les propriétaires ayant une hypothèque et ceux qui n'en ont pas.

La loi Besson instaure à cette fin de nombreux dispositifs et outils d'intervention. Ceux-ci sont mis en œuvre à l'échelon des départements, les objectifs et les moyens d'action étant définis dans des plans départementaux qui sont élaborés par les services de l'État et les conseils généraux (collectivité publique qui administre les départements), en collaboration avec les collectivités locales, les organismes de HLM, les caisses d'allocations familiales et les associations. Les Fonds de solidarité pour le logement, alimentés principalement par les communes et les départements, constituent le principal outil financier des plans départementaux. Les domaines d'action couverts concernent quatre axes : la connaissance des besoins, la « solvabilisation » des ménages (par des aides à la personne complémentaires aux aides de droit commun), le développement d'une offre d'habitat diversifiée et adaptée, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, et la mise en place d'actions d'accompagnement social lié au logement.

Les Plans départementaux et les Fonds de solidarité pour le logement ont permis de mobiliser des moyens importants, notamment financiers, pour mettre en œuvre le droit au logement. Néanmoins, les travaux d'évaluation de la loi Besson ont mis en évidence certains points faibles : utilisation insuffisante des potentialités du parc locatif privé, couverture inégale du territoire, couverture insuffisante des risques financiers et juridiques des associations qui agissent aux confins de l'immobilier et du social (dans le cas notamment des « baux glissants »). Plus globalement, on a déploré que les actions engagées habituellement en vertu des plans départementaux ne s'inscrivent pas dans la durée, qu'elles restent en marge des interventions de droit commun (concernant la salubrité et l'amélioration du logement, par exemple) et ne soient pas intégrées aux politiques locales de l'habitat (Ballain et Benguigui, dir., 1995).

La loi de lutte contre l'exclusion adoptée en 1998 a complété, dans son volet logement, la loi Besson, corrigé certains défauts de cette loi et en a renforcé les moyens. On peut citer les principaux volets de cette loi : la prévention des expulsions, la lutte contre la précarité et l'insalubrité dans l'habitat (exemple : les actions contre le saturnisme), la mobilisation du parc privé, grâce en particulier à la lutte contre la vacance (instauration d'une taxe sur la vacance dans huit agglomérations) et l'augmentation des moyens des Fonds de solidarité pour le logement.

L'enjeu de la mixité sociale

L'objectif de mixité sociale dans l'habitat a constitué un axe important de la politique de logement tout au long de la décennie 1990-2000. Elle est au cœur de la politique de la ville et, plus particulièrement, de la loi d'orientation pour la ville (LOV) adoptée en juillet 1991, qui instaure un « droit à la ville » pour tous les citoyens. Il s'agit pour les communes et autres collectivités territoriales d'assurer « à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation » (loi n° 91-662, art. 1^{er}). Cette loi reprend et développe le concept de politique locale de l'habitat, en lui donnant un contenu juridique. La recherche de mixité ou, plus exactement, de diversité dans l'habitat intervient au moment de la construction de nouveaux logements avec une volonté d'offrir à l'échelon d'une commune ou d'un ensemble de communes à la fois des logements du marché privé et des logements locatifs sociaux. L'objectif de fond est de contrecarrer les tendances à la spécialisation excessive des espaces urbains, c'est-à-dire à l'enclavement et à la relégation des populations défavorisées dans des quartiers centraux dégradés ou des grands ensembles d'habitat social délaissés par les couches moyennes alors que les communes ou quartiers aisés renforcent leur caractère de zone réservée aux élites. Pour casser les phénomènes de « ghettoïsation », la LOV impose l'obligation de construire des logements sociaux aux communes situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants qui en sont insuffisamment dotées (moins de 20 % de leur parc résidentiel et moins de 18 % de bénéficiaires d'aides à la personne).

Malgré ses ambitions, la portée réelle de la LOV sera jugée insuffisante. Sur les 1 170 communes que comptent les 29 agglomérations de plus de 200 000 habitants, 209 étaient soumises à l'obligation de réaliser des logements locatifs sociaux (la moitié en Île-de-France), soit directement, soit par le versement d'une contribution financière à un organisme chargé de réaliser ces logements. La quasi-totalité des communes (201) ont répondu à l'obligation en élaborant un *programme local de l'habitat* (PLH) (voir la fiche 12) et en adoptant un engagement triennal de réalisation d'actions foncières et d'acquisitions immobilières nécessaires à la réalisation du nombre de logements sociaux à produire. Mais les objectifs de production définis dans ces PLH n'ont été atteints

qu'à 70 % pour la période 1995-1997. Les retards dans l'entrée en vigueur des dispositions de la loi, le flou et les assouplissements successifs concernant les modalités de calcul du nombre de logements sociaux à prendre en compte (entre autres, élargissement du champ du décompte des logements sociaux apporté par la loi relative à la diversité de l'habitat votée en 1995) ont fait que le nombre de communes participantes et le nombre de logements sociaux produits sont restés bien en deçà des volontés initiales.

Ces constats susciteront, à la fin des années 1990, des débats politiques fortement médiatisés sur l'opportunité d'un pareil dispositif de diversification de l'habitat, débats qui se solderont par l'adoption, en décembre 2000, de la Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) ayant pour effet de renforcer les obligations des communes en matière de mixité sociale et d'en étendre le champ d'application à un plus grand nombre de communes (en retenant le chiffre de 50 000 habitants plutôt que 200 000 pour la définition des agglomérations concernées).

Il convient de signaler que la recherche de mixité sociale s'affirmera également dans les modalités de financement de la construction de logements sociaux avec l'introduction, en 1999, du *prêt locatif à usage social*, le PLUS (voir ci-après). Le PLUS, en effet, cherche à élargir la clientèle du logement social en ciblant à la fois les ménages les plus démunis et ceux des couches moyennes.

Des interventions de relance en direction de chacun des segments du parc

L'intervention de l'État en matière de logement a concerné ces dernières années le développement des différents segments de parc – locatif social, locatif privé et accession à la propriété – ainsi que l'amélioration de l'habitat.

En ce qui concerne le *parc locatif social*, le taux de TVA est réduit de 20,6 % à 5,5 % depuis octobre 1996 pour la construction neuve et depuis octobre 1997 pour les travaux de réhabilitation. Pour relancer la construction de logements sociaux et offrir des outils supplémentaires en faveur de la mixité sociale, un nouveau financement a été mis à la

disposition des organismes de HLM, le PLUS. Il remplace des financements qui étaient auparavant distincts (PLA et PLA à loyer minoré). Il est plus intéressant financièrement que le PLA et comporte un loyer plafond inférieur de 10 % au PLA ; il prévoit l'accès aux nouveaux logements sociaux de ménages se situant dans des tranches de revenus différentes, de manière à élargir la diversité sociale du peuplement. À cette fin, 30 % des logements financés avec le PLUS doivent être réservés à des ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds de ressources ; par ailleurs, les logements financés par le PLUS peuvent accueillir 10 % de locataires dont les revenus dépassent de 20 % le niveau plafond.

Pour favoriser le développement du *parc locatif privé*, un régime d'amortissement dit accéléré a été mis en place en 1996. Le principe est de déduire une fraction de l'investissement du revenu foncier, ce qui a pour effet de diminuer le montant de l'imposition, donc d'améliorer la rentabilité de l'investissement.

Ce type d'avantage fiscal semble avoir eu un effet positif sur l'investissement locatif : grâce aux avantages fiscaux mis en place précédemment par le ministre Périissol, l'investissement locatif avait amorcé une reprise en 1994, puis il s'était stabilisé jusqu'en 1996. L'accélération qu'il a connue par la suite résulte de l'effet combiné d'un contexte économique favorable, de la baisse des taux d'intérêt et de ces aides fiscales incitatives. Depuis le début 1999, cet avantage fiscal est assorti d'une contrepartie : les loyers et les ressources des locataires doivent être inférieurs à un plafond. L'objectif est de développer un secteur locatif privé qui se situe, pour ce qui est des niveaux de loyer et des ménages ciblés, entre le parc social et le marché libre. Ce nouveau dispositif définit le statut du « bailleur privé » (voir la fiche 13).

Dans le champ de *l'accession à la propriété*, la principale mesure a été la création du prêt à taux zéro accompagnée d'un système de sécurisation des emprunteurs (voir la fiche 14). Ce prêt est destiné à des ménages ayant des ressources peu élevées et peut être cumulé avec les aides à la personne (APL ou allocation logement). Depuis sa mise en place en 1996, il a contribué à soutenir la progression de l'accession à la propriété, notamment auprès de ménages plus jeunes et ayant des revenus moins élevés que l'ensemble des accédants récents (Daubresse, 2003).

Enfin, dans le domaine de *l'amélioration de l'habitat*, des crédits d'impôts remboursables ont été créés pour l'achat de gros équipements et pour les dépenses d'entretien et de revêtement de surface. Il s'agit, d'une part, d'un crédit égal à 15 % du montant des dépenses pour l'achat de gros équipements, et d'autre part, d'un crédit égal à 5 % du montant pour les dépenses d'entretien et de revêtement de surfaces, dans la limite du plafond autorisé. Tout en soutenant l'effort de rénovation, ces mesures visent à stimuler l'activité économique et à lutter contre le travail au noir.

Les réformes en cours

Les principales réformes en cours découlent de la Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) adoptée en décembre 2000. Elles concernent la diversité et la qualité de l'habitat, dont la lutte contre l'habitat insalubre. Une réforme des aides personnelles au logement a également été amorcée à partir de 2001.

La loi SRU couvre un champ très vaste dépassant largement les questions du logement. Parmi les axes importants, on peut évoquer l'objectif de renforcement de la cohérence des politiques urbaines et la mise en œuvre d'une « politique de déplacements au service du développement durable » (voir plus loin la section « Vers une territorialisation accrue des interventions sur l'habitat »). Dans le domaine de l'habitation, la construction de logements sociaux dans les communes qui n'en sont pas suffisamment dotées, l'énoncé de nouvelles normes précisant la définition juridique du « logement décent » et les moyens d'agir en justice contre les propriétaires de logements insalubres apparaissent comme les mesures les plus significatives.

La loi contient également un ensemble de dispositions qui vont dans le sens d'un renforcement des droits des locataires et des pouvoirs des associations qui les représentent. Ces dispositions concernent le financement des associations nationales de locataires et le développement de la concertation locative dans le parc social ou privé appartenant à des personnes morales (mise en place d'un plan et d'un conseil de concertation locative, lequel est consulté notamment avant toute décision d'engager une activité d'amélioration ou de construction-démolition). Dans une optique de renforcement des droits du consommateur, la loi prévoit

divers mécanismes de protection de l'acquéreur d'un bien immobilier et elle réforme en profondeur le régime des copropriétés, en s'attardant plus particulièrement au cas des « copropriétés dégradées ». Enfin, concernant le parc social, la loi vise la pérennisation des logements HLM et le renforcement de la solidarité juridique et financière entre les organismes de logement social.

La promotion de la diversité de l'habitat et de la mixité sociale

La notion de solidarité entre communes est clairement affirmée dans la loi SRU (voir la fiche 15) qui reprend l'objectif de promotion de la diversité de l'habitat de la LOV avec des moyens réglementaires plus contraignants pour les communes. Concrètement, une contribution financière systématique est imposée aux communes (d'au moins 3 500 habitants ou 1 500 pour le cas de la région Île-de-France) situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants, ayant moins de 20 % de logements sociaux. Cette fois, l'objectif de construction de 20 % de logements sociaux repris dans la nouvelle loi ne concerne pas le *flux* de construction neuve mais l'ensemble du *stock* de logements existants. La loi SRU introduit un mécanisme de pénalisation financière plus important, ce mécanisme ne dispensant par les communes de l'objectif de production de nouveaux logements sociaux énoncé par la loi, comme c'était le cas avec la réglementation précédente.

La problématique du logement décent et la lutte contre l'insalubrité

La thématique du « logement décent » a connu un regain d'intérêt en France à la fin des années 1990 à la faveur des travaux conduisant à l'adoption de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, puis à celle de la loi SRU qui définit juridiquement les caractéristiques du « logement décent » et en étend le champ d'application (notamment en intégrant des formes de location auparavant soustraites aux obligations de conformité de la loi du 6 juillet 1989 : locaux meublés, logements-foyers, logements de fonction ou destinés à des travailleurs saisonniers, etc.). Le constat de fond est qu'il existe, dans un certain nombre de villes françaises, un véritable marché du logement insalubre constitué de

logements détériorés achetés à bas prix par des propriétaires peu scrupuleux qui les louent sans travaux à des ménages en difficulté, à des niveaux de loyer surévalués en regard de leur qualité réelle, en misant éventuellement sur l'aide personnelle au logement dont dispose le locataire pour tirer un bénéfice maximal de leur investissement. Les inquiétudes relatives aux effets nocifs de l'utilisation de certains matériaux (peinture au plomb et tuyauterie au plomb, amiante, etc.) dans la construction d'un grand nombre de logements dans le passé ont également fortement contribué à remettre à l'ordre du jour la question de l'insalubrité.

La loi SRU affirme le droit au logement décent en précisant que tout locataire d'un logement loué à titre de résidence principale a le droit d'exiger du bailleur que son logement soit « en bon état d'usage et de réparation », « ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments de confort le rendant conforme à l'usage d'habitation ». En particulier, en vertu du décret du 30 janvier 2002, qui précise les caractéristiques du logement décent, celui-ci doit mesurer au minimum 9 m² sous 2,20 m de plafond, disposer d'une installation de chauffage adaptée, d'eau potable chaude et froide, d'un coin cuisine et, dans les logements de plus d'une pièce, d'une installation sanitaire complète. Si un logement loué ne répond pas aux normes de décence fixées par décret et que le propriétaire refuse la mise aux normes demandée par le locataire, ce dernier peut agir en justice, seul ou en donnant mandat à une association d'agir en son nom. Le juge détermine la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution. À défaut de mise en conformité, le juge peut réduire le montant du loyer.

Dans les cas d'insalubrité touchant un immeuble, un îlot ou un groupe d'îlots, les procédures administratives sont simplifiées, les pouvoirs du préfet et du maire se trouvent renforcés et des dispositions contraignantes sont instaurées à l'encontre des propriétaires concernés. Ainsi, lorsqu'un immeuble est déclaré insalubre ou menaçant de tomber en ruines, le versement des loyers est suspendu jusqu'à l'achèvement des travaux requis pour le rendre conforme aux normes d'habitabilité.

S'il est frappé d'une interdiction d'habiter, ou lorsque les travaux rendent le logement temporairement inhabitable, le propriétaire est tenu

d'assurer l'hébergement ou le relogement des occupants et de leur verser une indemnité de réinstallation, à défaut de quoi le préfet procédera, aux frais du propriétaire, au relogement ou à l'hébergement prescrits. De même, le maire ou le préfet peuvent faire réaliser les travaux d'office aux frais du propriétaire récalcitrant et des sanctions pénales sont prévues s'il y a inaction du propriétaire à la suite de la notification de l'interdiction d'habiter ou dans les cas de dégradations et autres formes de harcèlement visant à faire partir les locataires.

La réforme des aides personnelles au logement

La réforme des aides personnelles au logement a pour objectif une harmonisation des aides au logement, avec l'instauration d'un barème unique et la prise en compte unifiée des ressources des bénéficiaires, qu'il s'agisse des revenus du travail ou de minima sociaux. Elle introduit davantage d'équité dans la prise en compte des ressources de chacun et permet d'éviter au titulaire de minima sociaux qui retrouve un emploi une chute brutale d'aide. Celle-ci sera maintenue à son niveau maximal jusqu'à un montant de revenu égal au revenu minimum d'insertion (RMI), puis décroîtra de façon linéaire au fur et à mesure de l'augmentation des revenus. Cette réforme est mise en place en deux étapes. À partir du 1^{er} janvier 2001, les barèmes ont été fusionnés et le principe d'une aide indépendante de la nature des revenus jusqu'à environ 75 % du RMI a été instauré. La deuxième étape, qui évoluera jusqu'à 100 % du RMI, doit être mise en place en 2002. Cette réforme représente une augmentation des prestations versées de plus de 150 millions d'euros.

LES AIDES AU LOGEMENT ET LEUR FINANCEMENT

Les dépenses publiques pour le logement (ensemble des « avantages » destinés à alléger les « efforts » des ménages pour se loger) sont estimées à 1,3 % du PIB en 1970, 1,4 % en 1984 pour atteindre 1,7 % en 1998 avec 20 milliards d'euros. Les aides au logement actuelles sont de deux types : d'une part, les aides à la pierre, qui sont des aides à l'investissement, et d'autre part les aides à la personne, créées en 1948 (allocation familiale de logement), puis développées et systématisées

avec la réforme du financement du logement de 1977 qui en a fait une pièce maîtresse des dispositifs d'accès à la propriété comme au logement locatif (social et privé). On observe une montée en flèche de la part des aides à la personne comparativement à celle des aides à la pierre entre le milieu des années 1980 et la fin des années 1990. En effet, les parts respectives des aides à la pierre et des aides à la personne, qui étaient de 50,5 % et 49,5 % en 1984, seraient passées à 16,3 % et 83,7 % en 1998 (données de la DGUHC rapportées dans Louvot-Runavot, 2001 : 47).

Les aides à la pierre

On distingue :

- *Les avantages fiscaux*: ce sont des dispositions fiscales favorables qui ne font l'objet ni de compensations ni de reversements de la part de l'État. Il s'agit notamment des déductions que peuvent effectuer les propriétaires de logements locatifs privés (d'une partie de l'investissement réalisé ou bien des charges, dépenses de travaux ou autres). Leur montant est évalué à 4,1 milliards d'euros pour 1998.
- *Les avantages de taux d'intérêt*: correspondant à la différence entre les taux d'intérêt du marché et les taux préférentiels pratiqués du fait de l'intervention de l'État. On peut citer comme exemples le prêt à taux zéro ou le prêt locatif à usage social (voir les fiches correspondantes). Ils ont représenté en 1998 un montant de 1,8 milliard d'euros.
- *Les aides effectives*: ce sont, pour l'essentiel, des contributions directes à la dépense en capital de l'investisseur. Citons notamment les subventions PAP (prêt d'accession à la propriété), le PLA-Intégration (prêt locatif aidé) ainsi que les subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Pour 1998, elles représentent 1,1 milliard d'euros.
- *Les autres aides* regroupent un certain nombre d'aides qui ne relèvent d'aucune des trois catégories précédentes (par exemple, les dispositions fiscales faisant l'objet de compensations ou de reversements de la part de l'État comme la réduction de la TVA). Elles s'élèvent à 0,9 milliard d'euros en 1998.

Les aides à la personne

Les aides à la personne sont les aides versées aux locataires ou aux accédants à la propriété pour qu'ils puissent faire face à leurs dépenses de logement (loyer ou remboursement de prêt). Il s'agit de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation logement dite familiale (ALF) ou sociale (ALS). En 1998, ces aides représentaient 12 milliards d'euros et ont vu leur montant global plus que doubler en quatorze ans. Il s'agit pour l'essentiel d'aides effectives, c'est-à-dire d'aides donnant lieu à un versement de la part de l'État. Ces aides à la personne se répartissent ainsi : 6,1 milliards d'euros pour l'APL, 3,3 milliards d'euros pour l'ALS et 2,6 milliards d'euros pour l'ALF.

Les premières conditions d'accès aux prestations logement ont trait au logement : disposer en titre d'un logement autonome, avoir une dépense régulière relative au logement (un loyer ou un remboursement de prêt lié à l'acquisition du logement), occuper un logement respectant des normes minimales (en matière de salubrité et d'équipement).

Une distinction est ensuite faite entre les logements conventionnés et ceux qui ne le sont pas. Il s'agit, pour le secteur locatif, d'une convention signée entre le propriétaire et l'État qui comporte une série d'éléments parmi lesquels :

- les caractéristiques techniques des logements après construction ou amélioration ;
- le montant maximal des loyers et les modalités d'évolution ;
- les conditions d'occupation et de peuplement des logements, traduites en particulier par un plafond de ressources.

La convention est signée pour une durée minimale de neuf ans ou pour la durée du prêt ayant servi à financer le bien. Dans le parc locatif social, le conventionnement a été effectué de manière progressive à partir de 1977 : tous les logements neufs construits après cette date et au fur et à mesure de la réhabilitation pour les autres, jusqu'en 1993 où l'on a procédé à un « bouclage des aides au logement », c'est-à-dire à leur extension à tous les locataires admissibles en raison de leur niveau de ressources. En 2000, 53 % des locataires du parc social bénéficiaient d'une aide personnelle au logement. Dans le parc privé, le conventionnement peut

être envisagé lorsque les propriétaires améliorent les logements avec le recours aux aides de l'ANAH. Dans les faits, le conventionnement concerne la quasi-totalité du parc de HLM (91 %) et une très faible minorité du parc locatif privé. Pour les accédants à la propriété, l'APL est ouverte aux titulaires de prêts aidés et de prêts conventionnés.

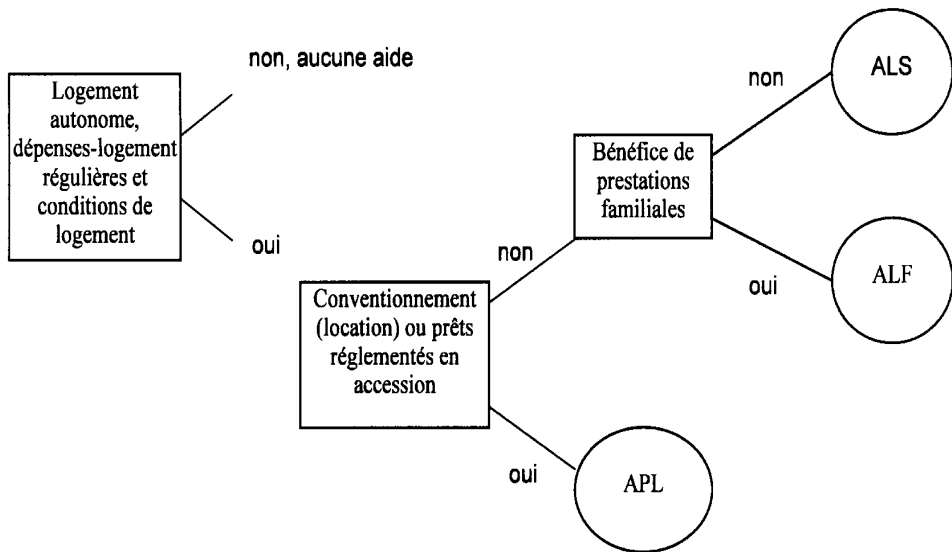
Dans les logements locatifs non conventionnés, les occupants peuvent recevoir l'allocation logement. On distingue l'allocation logement familiale pour les bénéficiaires de prestations familiales et l'allocation logement sociale pour les autres.

Au total, près d'un locataire sur deux en France perçoit une aide au logement. On s'est à maintes reprises interrogé sur les pressions inflationnistes de ces aides sur les niveaux de loyer. Une étude récente de l'INSEE (Laferrière et LeBlanc, 2002), basée sur les enquêtes trimestrielles *Loyers et charges* pour les périodes 1984-1992 (avant bouclage) et 1993-1999, montre que les loyers des logements du secteur privé dont le locataire était aidé ont progressé plus vite que ceux des logements dont le locataire ne percevait pas d'aide; en outre, le différentiel subsiste, quoique de manière atténuée, à qualités égales des logements. Ceci porte les auteurs à conclure qu'il y a eu « augmentation pure de loyer », au-delà du fait que les ménages ont pu réussir à mieux se loger grâce à l'aide reçue. L'analyse en panel des taux de croissance des loyers montre, plus particulièrement, que ces taux sont les plus élevés lorsqu'il y a passage du statut de « non-aidé » à « aidé », confirmant l'effet à la hausse sur les niveaux de loyers. Cet effet est plus marqué sur les petits logements et ceux qui sont de construction récente.

Depuis le 1^{er} janvier 2001, les mêmes règles de calcul et un même barème sont appliqués pour les trois aides à la personne. Le montant est fonction de trois paramètres: le montant des dépenses régulières de logement avec un plafond pris en compte, plafond qui inclut un forfait de charges et qui dépend du secteur géographique, de la composition familiale et des revenus du ménage.

FIGURE 1

Les conditions d'accès aux aides personnelles au logement



VERS UNE TERRITORIALISATION ACCURUE DES INTERVENTIONS SUR L'HABITAT : L'APPROCHE DU « RENOUVELLEMENT URBAIN »

Les constats de la fragmentation du tissu urbain des grandes agglomérations de même que les politiques et les activités engagées pour le « recoudre », dans une perspective d'articulation des interventions sur le logement à des visées plus globales de requalification et d'intégration urbaines, ne sont pas une nouveauté sur la scène française. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les années 1970 et 1980 ont vu émerger un ensemble de pratiques et de procédures qui préfigurent ce que l'on englobera peu à peu sous l'appellation de « politique de la ville ».

Le premier dispositif instauré par l'État en 1977 est celui des opérations Habitat et vie sociale (HVS) qui associent les ministères de l'Équipement et des Affaires sociales, les collectivités locales et les

associations du milieu pour la réhabilitation de quartiers d'habitat social situés en banlieue, marginalisés par la tertiarisation de l'économie. Ce dispositif constitue, à maints égards, un pendant pour les grands ensembles dégradés des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) lancées à la même époque pour régénérer les zones de logements anciens en quartiers centraux (Gaudin, 1993). Les deux sont une suite du rapport Nora portant sur l'état du stock de logements existants et sur les besoins de rénovation. La visée est essentiellement la même : traiter les zones de logements détériorés en tentant d'insérer les actions de réhabilitation des habitations dans une logique plus large de requalification urbaine impliquant aussi des actions destinées à assurer le maintien ou la création sur place de services, d'équipements commerciaux ou artisanaux, etc. Mais les résultats souvent mitigés des opérations réalisées à l'enseigne HVS, centrées en pratique essentiellement sur l'amélioration du cadre bâti, sans lien avec les autres aspects de la gestion sociale des quartiers (Bonetti, 1993) – et dont les limites paraîtront évidentes, à l'été 1981 notamment, à la lumière des irrptions de violence dans certaines banlieues de la région lyonnaise – amèneront le gouvernement socialiste à promouvoir une approche de développement intégré, axée davantage sur la promotion des « gens » (Donner, 2000).

Cependant, ce n'est qu'au début des années 1980 que la politique de la ville se met véritablement en place, à la suite des préconisations de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, présidée par Hubert Dubedout (*Ensemble refaire la ville*, 1983) et dans la foulée de la décentralisation. Elle s'inspire par ailleurs des expériences participatives conduites par certaines municipalités, comme celle de Grenoble (à travers les groupes d'action municipale) ou dans la suite de mouvements urbains dont celui, emblématique, de l'Alma Gare à Roubaix (Molley, 1983). Le rapport Dubedout, qui reste la référence principale de la politique de la ville, prône la mobilisation des habitants comme élément incontournable de la revalorisation de l'image d'eux-mêmes et des lieux que l'on vise à réhabiliter par des actions touchant le logement, mais aussi les espaces publics, les services et les équipements éducatifs, culturels et sanitaires, l'emploi, la création d'entreprises et de services de proximité (par l'entremise des régies de quartier, entre autres). Ce rapport préconise également l'équilibre de la composition sociale des quartiers, cherchant ainsi à contrer les tendances observées à la concentration des populations démunies et notamment des populations immigrées

dans les quartiers en difficulté, qualifiés par certains de quartiers « culs-de-sac ». En mettant de l'avant un principe de discrimination positive, il marque une rupture avec le principe républicain de l'égalité défendu jusqu'alors.

Plusieurs observateurs (Simon, 1995 ; Légé, 1991, 1995 ; Donzelot et Mével, 2001) relèveront la contradiction sous-jacente entre la volonté exprimée d'outiller les populations en place, de les appuyer dans la voie de la responsabilisation et de l'autodéveloppement (ou de l'*empowerment*, selon le vocabulaire aujourd'hui à la mode) d'une part, et celle d'atténuer la ségrégation en misant sur la venue de populations de classe moyenne, françaises « de souche » de préférence, à des fins de rééquilibrage social, d'autre part. Le spectre du « ghetto », fondé sur l'équation pauvres = immigrés, hante en effet les énonciateurs de la politique de la ville depuis ses premiers balbutiements il y a déjà plus de trente ans. Cette tension contradictoire entre la normalisation de populations et de zones d'habitat délaissées et le développement endogène ou la promotion sociale des habitants à partir des ressources propres du milieu restera au centre des politiques urbaines françaises ; elle s'exprimera, par exemple, dans les débats entourant la désignation des zones d'éducation prioritaires (ZEP) dans les années 1980 ou celle des zones franches urbaines dans les années 1990.

L'évolution de la « politique de la ville »

En vingt ans, cette politique évolue d'une phase expérimentale, celle des îlots sensibles, à une généralisation et une institutionnalisation et, ce faisant, elle change d'échelle, passant du quartier à la ville puis à l'agglomération. Les 22 premiers îlots sensibles de 1982 deviennent 150 quartiers de développement social en 1986, puis 400 en 1991, auxquels il faut ajouter, à partir de 1989, une première expérience de contrats de villes portant sur 13 sites et, à partir de 1994, les grands projets urbains. Les *contrats de ville* visent à élargir l'échelle d'intervention même si les actions restent ciblées sur des quartiers considérés comme prioritaires. Les grands projets urbains, au nombre de 12 au départ, dont huit en région parisienne, visent à insuffler une démarche lourde de transformation urbaine. Ils peuvent correspondre aussi bien à des anciennes ZUP (Val-d'Argent à Argenteuil, ou Vaulx-en-Velin) qu'à des grands ensembles

d'habitat social avec les tissus urbains environnants (Grigny, ou Marseille-Nord, par exemple).

Le pacte de relance pour la ville (loi n° 95-115 du 4 février 1995 et loi n° 96-987 du 14 novembre 1996) promeut une nouvelle géographie de la politique de la ville en désignant des quartiers prioritaires, les zones de redynamisation urbaine, et des quartiers où se met en place une démarche de prévention, les zones urbaines sensibles. Il met par ailleurs l'accent sur la question économique en créant les zones franches urbaines. Celles-ci prévoient diverses formes d'exonérations fiscales (taxe professionnelle, taxe foncière, cotisations patronales) pour les PME qui s'implantent sur des territoires en grande difficulté, où le cumul de difficultés sociales se conjugue à la faiblesse des ressources financières des communes-supports (Chaline, 1997). Ces zones franches s'apparentent aux Enterprise Communities et Empowerment zones (EC/EZ) mises en place aux États-Unis ou encore aux actions menées dans les quartiers britanniques dégradés en vertu du Single Regeneration Budget.

Ces dispositifs se cumulent à ceux déjà existants des projets de ville et des grands projets urbains, auxquels il faut ajouter une multitude de contrats particuliers dont les zones d'éducation prioritaires (ZEP), visant à doter les écoles situées dans des quartiers « difficiles » ou « sensibles » de personnel supplémentaire, mieux payé par rapport aux normes habituelles, de moyens financiers accrus pour les projets d'action éducative et pour l'amélioration des équipements, les contrats locaux de sécurité, les commissions locales d'insertion, etc. Au total, en 1995, 214 contrats de ville signés associent plus de 750 communes et couvrent 1 300 quartiers selon diverses formes de contractualisation (Anderson, 1998).

Ce millefeuille fait de la politique de la ville un ensemble complexe, de plus en plus institutionnalisé. La démarche repose en effet sur une mise en cohérence transversale des politiques publiques visant l'insertion des populations fragilisées, orchestrée, au niveau national, par trois instances placées sous l'autorité du ministre de la Ville : le Conseil national des villes et du développement social urbain (CNV), le Comité interministériel des villes et du développement social urbain (CIV) et la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV). Par ailleurs, depuis 1991, un sous-préfet à la ville est chargé de coordonner l'action de l'État dans chaque département. Au niveau local, l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes sont, dans les

premiers temps de la politique de la ville, assurées par une équipe opérationnelle coordonnée par un chef de projet, chargé d'animer une commission locale de développement rassemblant un ensemble de partenaires engagés dans la gestion des quartiers concernés (élus locaux, agents de différents services publics, organismes privés, associations, etc.). Dans de nombreux cas, ces dispositifs se sont municipalisés, laissant place à des antennes déconcentrées de services publics ou engageant une transformation des structures municipales.

Des opérations très diverses ont, au fil des ans, été réalisées à l'encontre du développement social des quartiers, aussi appelé développement social urbain (DSU) pour évoquer l'idée du droit à la ville par opposition à celle de l'enclavement, de la marginalisation de populations « captives » dans des quartiers stigmatisés. Cette diversité est liée à la volonté fondatrice du mode d'action DSU qui est de coller aux conditions et aux dynamiques singulières des milieux locaux pour les requalifier, en associant dans un « projet global » les interventions sur le logement, l'emploi et l'aménagement urbain. Il s'agit de mettre en œuvre une stratégie de développement faisant appel à une pluralité d'acteurs tant publics (ministères et agences nationales sectorielles, administrations municipales, établissements publics locaux, etc.) que privés (associations d'habitants, entreprises, etc.).

Le « projet » apparaît comme le centre de gravité autour duquel peuvent s'agréger différents partenaires pour mener une action globale et complète qui dépasse leurs champs d'intervention traditionnels (Ion et Jacquier, 1992). Mais cette notion de projet ne saurait se concrétiser dans la durée sans la réalité du contrat qui délimite les objectifs et le programme des actions à entreprendre, les engagements réciproques des contractants, la durée du programme et le calendrier de réalisations.

Si cette approche a effectivement réussi à mobiliser des énergies d'acteurs de provenances très diverses (sur le plan institutionnel avant tout) pour établir des diagnostics partagés et à canaliser des crédits nouveaux pour redresser des situations locales de relégation, plusieurs observateurs signalent toutefois qu'elle n'a guère réussi à tirer parti des dynamiques et des ressources propres aux communautés, en raison même de la faiblesse du tissu associatif dans des quartiers en déroute, abandonnés par les éléments les mieux outillés, les plus dynamiques au fur et à mesure que ces derniers trouvent des avenues de promotion

sociale, avenues qui la plupart du temps, bien entendu, entraînent la mobilité géographique (voir, entre autres, à ce propos les réflexions de Fourest, 1985 ; Donzelot et Mevel, 2001 ; Cour des comptes, 2002).

Le paysage contractuel actuel et les projets de renouvellement urbain

Les contrats de ville et d'agglomération

Les dernières contractualisations de la politique de la ville formalisées dans les contrats de plan État-Région 2000-2006 marquent un effort de simplification en faisant du contrat de ville ou du contrat d'agglomération l'outil principal de la politique de la ville. Le contrat de ville est un programme élaboré conjointement par les collectivités territoriales (communes ou groupements de communes), l'État et la région, qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concrètes et concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés sur plusieurs plans (chômage, violence, rendement scolaire, logement, etc.) et lutter contre les situations d'exclusion sociale et urbaine. Ce dispositif s'inscrit donc dans les orientations de la politique nationale, en les adaptant aux réalités des situations locales. Il concerne les collectivités qui connaissent des difficultés importantes de ségrégation urbaine et sociale, et se donne pour objectif de réinsérer durablement dans la ville les populations (notamment les populations d'origine étrangère, que l'on se garde toutefois de désigner comme telles, préférant les fonder dans la catégorie englobante des « exclus », mieux apte à susciter l'indignation morale sur laquelle appuyer les appels à la solidarité de tous : Chevalier, 1996) et les quartiers à problèmes, en tentant d'agir sur les facteurs à l'origine de l'exclusion. Même si les signataires ont toute liberté pour déterminer leurs propres priorités et modalités, les contrats de ville ont pour point commun de couvrir quatre champs : l'emploi et le développement économique des quartiers, l'éducation, la tranquillité publique et la sécurité, le renouvellement urbain. Leur durée est de sept ans.

Le contenu de chaque contrat de ville est particulier au site ciblé et les actions prévues peuvent être mises en œuvre aussi bien au sein des quartiers eux-mêmes (par des réhabilitations de logements ou l'entretien

d'espaces publics) qu'à l'échelle de la commune ou de plusieurs communes associées dans le contrat (avec des interventions relatives à l'insertion et à l'emploi, ou à la prévention et à la sécurité). Les grands principes sont, en effet, précisément de réconcilier les différentes échelles (quartier, commune, agglomération) et de privilégier une démarche de projet à l'échelon intercommunal. Ainsi, dans la lutte contre la ségrégation, le programme ne doit pas simplement concerner les quartiers en difficulté, mais l'ensemble de la ville et éventuellement de l'agglomération. Dans la plupart des cas, cependant, les contrats en restent à l'énoncé de ces principes généraux de solidarité territoriale.

Afin de mieux assurer la cohésion et la solidarité des territoires, l'État a souhaité dépasser l'échelle communale et a engagé les communes à se regrouper pour signer des contrats d'agglomération plutôt que des contrats de ville. Cette volonté a accompagné la mise en œuvre de la loi Chevènement (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) qui encourage les collectivités à se regrouper au sein de communautés de communes et, plus particulièrement, de communautés d'agglomération. Notons que les contrats d'agglomération ne concernent que les agglomérations de plus de 50 000 habitants alors que les contrats de ville peuvent s'appliquer à des agglomérations de plus petite taille. Les contrats de ville en cours au moment du passage au « contrat d'agglomération » sont tout simplement englobés dans ce dernier.

Les grands projets urbains

Par ailleurs, le dispositif des grands projets urbains (GPU) mis en place dès 1994 n'est pas abandonné. Il vise à redynamiser l'ensemble d'une agglomération ou de grandes zones d'une agglomération comportant des quartiers difficiles, dans une stratégie de développement à long terme, comportant de gros investissements d'équipements et d'infrastructures. Il est complété par les projets de renouvellement urbain financés par la Caisse des dépôts et consignations qui encouragent une restructuration en profondeur des quartiers d'habitat social.

Cette restructuration s'appuie sur des démolitions importantes et des démarches dites de « résidentialisation », qui visent à qualifier les espaces collectifs et le plus souvent à les privatiser. Le principe de la

« résidentialisation » consiste à aménager les espaces de proximité en essayant de retrouver une organisation urbaine traditionnelle qui renforce l'appropriation, la sécurité et la lisibilité des lieux. Elle repose principalement sur une clarification juridique des sols se concrétisant par des rétrocessions foncières (entre bailleurs et villes) et des unités résidentielles de voisinage privatisées permettant de sécuriser les accès aux immeubles (Lelevrier, 2002).

Cette démarche prend le pas sur celle de la réhabilitation, ce qui explique la diminution récente des opérations PALULOS. Elle s'inscrit dans une recherche de mixité sociale puisque le principal objectif poursuivi est la diversification des types d'habitat. Cependant, les logements détruits sont rarement reconstruits, sur place ou dans l'agglomération, et quand ils le sont c'est souvent à des prix peu accessibles aux populations concernées et suivant des typologies de logements qui ne correspondent pas aux besoins des familles démunies (concentration de l'offre nouvelle sur les petits logements).

Ces projets de restructurations lourdes deviennent, selon les termes de Donzelot et Mével (2001), « la colonne vertébrale » de la politique de la ville, faisant de la reconfiguration de l'urbain et du traitement des problèmes de l'espace « le support des actions conduites dans le domaine de l'emploi, des services publics et de la vie associative ». Ce recentrage sur l'organisation physique des territoires ne correspond-il pas, à bien des égards, à l'esprit qui dans les années 1960 et 1970 avait présidé à la réalisation des villes nouvelles ou des grandes opérations de rénovation-reconquête urbaine ? Tout semble se passer comme si, aux yeux de nombre de gestionnaires et de décideurs politiques urbains, seul un investissement massif et concentré dans le temps pouvait agir efficacement sur des situations persistantes de dévalorisation, voire d'exclusion au plein sens du terme. Les exposés de motifs ou autres textes qui ont accompagné, au cours des dernières années, l'annonce de grands projets urbains, de plans locaux de l'habitat ou encore de contrats d'agglomération fournissent un répertoire impressionnant de raisonnements allant dans cette direction. Et tout en discourant sur la nécessaire articulation entre le social et le physico-spatial, c'est invariablement ce dernier levier que l'on a tendance à privilégier pour enclencher la redynamisation des milieux en panne.

Le GPU de la Plaine-Saint-Denis, en région parisienne, illustre de façon exemplaire le dispositif du grand projet de ville. Il s'agit d'un

projet urbain de grande ampleur, conçu dans une perspective de 25 ans et qui s'applique aux 750 hectares de la Plaine (mettant en présence trois communes : Saint-Denis, Aubervilliers et Saint-Ouen). D'un espace fortement dégradé de friches industrielles, de dépôts illicites, de constructions en voie de délabrement accueillant des activités marginales nuisantes et habité par une population paupérisée et déclinante, le projet urbain a l'ambition de réaliser un territoire renouvelé et attractif. Cette opération s'est notamment effectuée à travers la réalisation du grand Stade de France sur la commune de Saint-Denis, accompagnée de divers aménagements (couverture paysagère de l'autoroute A1, aménagement des gares RER et d'une station de métro, nouvelles liaisons routières avec les quartiers voisins, etc.) en vue d'amorcer un réel développement urbanistique, économique et social. Ces premières interventions ont entraîné une reprise importante de la construction, en particulier de l'immobilier d'entreprise, même si, pour la commune de Saint-Denis, la priorité reste « la création d'une trame viaire, la mise en place d'un immobilier résidentiel diversifié et l'aménagement des rives du canal » (Malézieux, 2002).

Le projet de recomposition des territoires autour du canal de Roubaix dans la métropole lilloise constitue un autre exemple de GPU. Le canal de Roubaix est désigné comme axe structurant du projet de reconquête urbaine, inspiré du principe de la « régénération de la ville sur elle-même » ; il traverse sept communes, offrant un paysage de friches industrielles, de quartiers en déshérence, de maisons dégradées et de voiries peu entretenues. L'intervention consiste, dans un premier temps, à réinvestir les berges par l'aménagement d'un réseau d'espaces verts connecté au canal, puis à construire de nouveaux équipements et des logements sur les espaces latéraux. On décide de substituer à la liaison rapide qui était prévue le long du canal entre Roubaix et Tourcoing un boulevard urbain mieux à même de favoriser une mixité d'usages et l'on préconise divers moyens d'assurer ou de rétablir les liens physiques unissant les divers quartiers de la ville, de manière notamment à renforcer le sentiment de sécurité. Le projet vise également à renforcer, sur le territoire visé, le tissu commercial et le dispositif d'équipements scolaires et culturels. À plus long terme est envisagée l'implantation d'un second pôle de développement stratégique : le site de l'Union, appelé à devenir le nouveau cœur de l'agglomération.

La Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU)

Au tournant du troisième millénaire, la Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (loi 2000-1208 du 13 décembre 2000) vient réaffirmer l'ensemble des mesures et des principes mis en place à l'enseignement de la politique de la ville, en y incorporant cette fois un contenu à saveur plus environnementaliste, insistant sur les notions d'« habitat sain », de « développement durable et maîtrisé », de « ville de qualité », de « qualité de vie », d'« équilibre » et de « solidarité » d'agglomération. Dans cette perspective, à la suite du constat des méfaits de la prolifération de l'automobile et de l'urbanisation diffuse (qu'évoquent les métaphores de la « ville éclatée », la « ville archipel », la ville « fragmentée » ou « fractale », etc.), l'aménagement des déplacements devient une importante préoccupation dans le discours public sur la ville (titre III : « Mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable »). Le financement de l'urbanisme est également réformé de manière à mieux répondre aux exigences du développement durable. Diverses mesures sont instituées pour décourager l'urbanisation périphérique diffuse et favoriser le renouvellement dans les quartiers existants plutôt que l'extension des aires urbaines : suppression des taxes et contributions qui entravent la densification des quartiers, participation des riverains pour le financement des voies nouvelles, hausse possible de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour inciter les propriétaires à les mettre sur le marché, correction des valeurs forfaitaires servant au calcul de la taxe locale d'équipement pour aider la construction de logements collectifs, etc.

Outre les dispositions touchant l'habitation (diversité de l'habitat ou « mixité sociale », logement décent et lutte contre l'insalubrité et le péril, solidarité entre bailleurs sociaux, concertation locative, réforme du régime des copropriétés, etc.) évoquées plus haut, le principal apport de la loi SRU paraît se situer du côté de l'urbanisme, c'est-à-dire des dispositifs visant à assurer la « cohérence des politiques urbaines et territoriales », comme l'indique le titre 1^{er} de la loi. En réalité, il s'agit de renouveler les outils juridiques de l'urbanisme, en donnant la primauté au schéma de cohérence territoriale (SCT), schéma visant l'ensemble d'une aire urbaine et avec lequel devront être compatibles les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les documents

d'urbanisme locaux (au niveau municipal : le plan local d'urbanisme ou PLU, qui remplace le plan d'occupation des sols ; la carte communale, dans le cas des petites communes qui ne disposent pas de plan d'urbanisme), les opérations foncières et les activités d'aménagement les plus importantes. Le schéma de cohérence territoriale est présenté comme « le document qui permettra de mettre en cohérence les politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux » (texte de présentation du projet de loi SRU).

La loi SRU insiste sur l'engagement des populations dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, en prévoyant la tenue d'une enquête publique pour permettre un véritable débat démocratique sur l'évolution de l'agglomération. L'enquête publique constitue également une étape préalable à l'adoption des PLU et des cartes communales. Cette insistance s'inscrit dans la logique des lois sur la décentralisation de 1982-1983 et dans celle du « projet », puis du « contrat » qui appelle les interlocuteurs de tous les secteurs et échelons territoriaux à travailler ensemble au renouvellement, voire à la reconstruction de la ville ou tout au moins à une meilleure intégration des morceaux de ville déqualifiés, marginalisés par les grandes mutations socioéconomiques et par les processus de concurrence interurbaine à l'échelle nationale comme internationale. Elle s'inscrit, plus particulièrement, dans la poursuite des objectifs de simplification et de renforcement de la coopération intercommunale (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) et de réorganisation de l'action publique territorialisée portés par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi n° 99-533 du 25 juin 1999), qui vient conforter l'approche par projets et donner aux contrats de ville et aux contrats d'agglomération un soutien législatif.

La politique de la ville apparaît, au terme de cette mise en forme sur plus de deux décennies, comme un ensemble complexe, composé d'un empilement de dispositifs et encadré par une série de lois qui s'enchevêtrent. Elle reste une politique d'État, mise en œuvre à l'échelon local mais fortement normée et encadrée à l'échelon national. Si, comme le fait remarquer Vieillard-Baron (2000), « la voie de la contractualisation, largement développée par la politique de la ville [...] a conduit l'État à négocier avec les collectivités locales et à se rapprocher de la société civile », elle interdit en même temps « aux collectivités de se passer

de l'État»; la prolifération des zones soumises à un droit d'exception (Vieillard-Baron précise que pas moins de 2 500 périmètres ont été créés au titre de la politique de la ville) précaire et complexe cultive la dépendance des espaces concernés vis-à-vis du pouvoir central, au point d'aboutir à une sorte de paternalisme d'État.

La complexité de la politique de la ville amène un rapport de la Cour des comptes de février 2002 à en déplorer le manque de lisibilité et à souligner les difficultés d'évaluation des politiques publiques qui en résultent. À partir d'une enquête dans sept sites historiques de la politique de la ville, le rapport constate des résultats positifs en matière de renouvellement urbain tout en soulignant que la population des quartiers concernés «reste dans une situation sensiblement plus défavorable que celle de la moyenne nationale» et ajoute qu'on ne peut pas «savoir si l'évolution aurait été plus défavorable sans cette politique». Le rapport note aussi que, si la politique a permis l'amélioration de situations individuelles, cela se traduit en général par le déménagement des intéressés vers des quartiers plus favorisés et par leur remplacement par des personnes en grande difficulté (Cour des comptes, 2002). Ces critiques sont à mettre au compte tant du flou des objectifs d'une politique multiforme, touchant un grand nombre de domaines et reposant sur la concertation entre de multiples acteurs, que de carences manifestes des procédures et des outils d'évaluation.

FICHE 10 - LA PRIME À L'AMÉLIORATION DES LOGEMENTS À USAGE LOCATIF ET À OCCUPATION SOCIALE (PALULOS)

Nature et contexte

Au milieu des années 1970, les rapports Barre et Nora ont préconisé une politique d'amélioration des logements ambitieuse pour lutter contre la dégradation qui affectait une partie du parc, notamment dans les grands ensembles d'habitat social. D'où la réforme du logement de janvier 1977 qui comportait notamment la création d'une aide à l'amélioration des logements sociaux : c'est la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos).

Objectifs

Améliorer la qualité des logements locatifs sociaux et favoriser des économies d'énergie.

Groupes cibles

Les résidents des logements locatifs sociaux achevés depuis au moins 15 ans.

Modalités

Les travaux admissibles vont de la mise aux normes d'habitabilité pour les logements les plus anciens jusqu'à des travaux visant l'amélioration du confort des logements ou de la vie quotidienne des occupants, en passant par les travaux d'économie d'énergie. La subvention est au plus égale à 10 % du coût prévisionnel des travaux admissibles jusqu'à un plafond déterminé. Le taux de subvention peut être porté à 25 % dans le cas de travaux de sécurité, d'opérations expérimentales ou menées dans des zones urbaines sensibles (ZUS) ou encore dans le cas où les logements appartiennent à des communes. Dans d'autres cas, des dérogations peuvent être accordées pour le montant de travaux admissibles ou le taux de subvention. Le recours à la PALULOS pour le financement de la réhabilitation déclenche le conventionnement des logements et le versement de l'aide personnalisée au logement (APL) pour les locataires.

Mise en œuvre

La PALULOS est mise en œuvre avec le concours des directions départementales du ministère de l'Équipement et de bon nombre d'autres acteurs – organismes de HLM, associations de locataires, collectivités territoriales (conseils régionaux, communes) – afin d'intégrer la réhabilitation des logements dans des démarches de requalification des quartiers incluant les dimensions économique et sociale. Les régions peuvent compléter les aides. Au 1^{er} janvier 1999, 1 440 000 logements, soit 35 % de l'ensemble des logements locatifs sociaux, ont bénéficié de la PALULOS.

Référence législative ou réglementaire

Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement et bon nombre de dispositions réglementaires qui ont concerné, depuis cette date, le champ et le niveau des aides accordées.

FICHE 11 - L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (ANAH)

Nature et contexte

L'ANAH est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre du Logement et du ministre des Finances. L'ANAH, par l'attribution de subventions, permet d'aider les propriétaires qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour améliorer et entretenir leur bien.

Objectifs

Favoriser l'amélioration de l'habitat dans le parc locatif privé.

Groupes cibles

Les propriétaires, occupants ou bailleurs, de logements privés achevés depuis plus de 15 ans.

Modalités

Les subventions sont versées pour des travaux permettant d'améliorer la sécurité, la salubrité et l'accessibilité des logements aux personnes âgées et aux personnes handicapées physiques ainsi que pour les travaux permettant d'économiser l'énergie et d'améliorer l'acoustique. En règle générale, le taux de subvention est égal à 25 % du montant des travaux admissibles. Ce taux peut être majoré et atteindre un taux pouvant aller de 40 % à 70 % dans le cas d'interventions à caractère social, en cas de conventionnement du logement (engagement du propriétaire à respecter un plafond de loyer et un plafond de ressources pour les occupants), ou dans le cas de travaux réalisés en vertu d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou d'un programme social thématique (PST) réalisé en direction des personnes défavorisées. Dans le cas où les propriétaires font le choix du conventionnement, les locataires bénéficient de l'aide personnalisée au logement (APL).

Mise en œuvre

L'ANAH a, dans chaque département, une délégation qui reçoit les dossiers de demande de subvention et procède aux versements, après décision par une commission départementale qui fixe ses propres conditions d'attribution des aides. Les fonds de l'ANAH sont alimentés par une taxe payée par les propriétaires (contribution sur les revenus locatifs: 2,5 %). Cette taxe était perçue directement par l'ANAH jusqu'en 1987; elle est depuis cette date versée à l'État qui la reverse ensuite en totalité ou en partie à l'ANAH.

Référence législative ou réglementaire

Loi de finances de 1971.

Circulaire du 1^{er} juin 1977 du ministère de l'Équipement relative aux OPAH.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000: Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

FICHE 12 – LES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT (PLH)**Nature et contexte**

L'État, à titre de garant de la solidarité nationale, est préoccupé par la mixité des fonctions urbaines, l'équilibre du développement et la diversité de l'offre de logements. Pour atteindre ces objectifs, l'État agit avec le concours des communes, mieux placées pour définir et mettre en œuvre des actions visant une régulation entre l'offre et la demande. C'est l'objet des programmes locaux de l'habitat.

Objectifs

Permettre l'émergence de véritables politiques locales de l'habitat articulées avec la planification urbaine et contribuant à la mise en œuvre du droit à la ville.

Répondre aux besoins en logement des différentes catégories de la population.

Assurer une répartition équilibrée de l'offre de logements.

Groupes cibles

L'ensemble de la population résidant sur le territoire concerné.

Modalités

Le PLH est un outil de pilotage par les communes des actions relatives à l'habitat. Il porte sur une commune ou un regroupement de communes. Le PLH comprend trois parties : le diagnostic, l'énoncé des objectifs et le programme d'actions à mettre en œuvre, y compris les modalités de suivi et d'évaluation.

Le *programme d'actions*, défini pour une période de trois à cinq ans, peut comprendre les éléments suivants : mise en place d'outils de connaissance, actions foncières, lancement de procédures opérationnelles (OPAH), mesures propres à l'habitat social ou aux centres anciens, politique et modalités d'attribution des logements sociaux, programme de construction ou de réhabilitation de logements sociaux et dispositifs favorisant l'accès ou le maintien dans le logement des personnes défavorisées.

Mise en œuvre

L'élaboration et la mise en œuvre du PLH sont sous la responsabilité du maire ou du président de l'instance intercommunale. Généralement, les communes confient à un bureau d'étude la réalisation du diagnostic et la formulation de propositions. Cette étude ainsi que la préparation d'un programme d'actions doivent être l'occasion d'une concertation entre différents acteurs : organismes de logements, représentants d'habitants, services de l'État. Après approbation du programme d'actions par les autorités municipales, d'une part, et par l'État, d'autre part, un engagement contractuel est formalisé par la signature d'une convention entre ces deux parties pour une durée de trois ans renouvelable.

Référence législative ou réglementaire

Loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991.

Loi du 21 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat.

Loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville.

FICHE 13 - INCITATION FISCALE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF : LE STATUT DU « BAILLEUR PRIVÉ »

Nature et contexte

Le développement d'une offre locative privée a pour condition un rendement de l'investissement garanti. Cela passe en particulier par des avantages fiscaux accordés en France aux propriétaires bailleurs, avantages qui caractérisent le statut du « bailleur privé ».

Objectifs

Favoriser la mise sur le marché de logements locatifs à loyers réglementés.

Groupes cibles

Les ménages à revenu faible ou moyen.

Modalités

Le statut dit du « bailleur privé » concerne les investissements réalisés en neuf ou en ancien à compter du 1^{er} janvier 1999 et présente un caractère permanent. Le bénéfice de l'avantage est réservé à la location à usage d'habitation principale du locataire (il n'est pas possible de louer à titre de résidence secondaire).

Le logement doit être loué pendant six ans à usage d'habitation principale dans le neuf et pendant neuf ans dans l'ancien. Le loyer et les ressources du locataire ne doivent pas excéder un certain plafond qui varie selon l'emplacement géographique.

Mise en œuvre

L'avantage fiscal consiste en une déduction dégressive sur le revenu foncier d'une fraction de l'investissement (8 % de l'investissement les cinq premières années, 2,5 % les quatre années suivantes). Pour la location de logements anciens, l'avantage fiscal prend la forme d'un supplément de déduction forfaitaire pour les revenus fonciers (25 % au lieu de 14 % pour tout propriétaire).

L'allocation logement (ALF ou ALS) est versée directement au propriétaire si le locataire remplit les conditions pour en bénéficier et une garantie de loyer financée par la participation des employeurs à l'effort de construction (le 1 %) peut être accordée au propriétaire.

Référence législative ou réglementaire

Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

Nouvelles dispositions à compter du 1^{er} janvier 1999.

FICHE 14 - LE PRÊT À TAUX ZÉRO**Nature et contexte**

Dans le secteur de l'accèsion à la propriété, les ménages à revenu modeste ont souffert au début des années 1990 de la prudence des organismes prêteurs, entraînée par les fréquents problèmes de surendettement survenus chez des accédants au cours de la décennie précédente. Pour surmonter ces difficultés, on a institué en 1996 un prêt remboursable sans intérêts, le plus souvent complémentaire aux autres emprunts contractés pour l'achat d'une résidence principale.

Objectifs

Favoriser l'accèsion à la propriété des ménages à revenu modeste.

Groupes cibles

Les ménages premiers acheteurs d'un logement neuf ou d'un logement ancien nécessitant un minimum de travaux (35 % du montant de l'opération) et qui disposent d'un revenu inférieur à un plafond.

Modalités

L'État comble la différence entre le taux accordé à l'emprunteur (en l'occurrence : zéro) et le taux du marché. Le prêt à taux zéro est une aide remboursable sans intérêts. Il se cumule avec tous les autres prêts (prêt à l'accèsion sociale, prêt conventionné, prêt d'épargne-logement, prêt bancaire). Toutefois, il ne peut pas dépasser 50 % du montant des autres prêts d'une durée supérieure à 2 ans souscrits pour l'opération, ni 20 % (30 % dans les zones franches urbaines et dans les zones urbaines sensibles) du coût de l'opération, dans la limite d'un prix maximal qui varie en fonction de la composition de la famille et de l'emplacement du logement (ce prix maximal ne constituant toutefois nullement un prix plafond d'acquisition).

Le remboursement du prêt à taux zéro peut s'effectuer, en tout ou en partie, avec un différé (au-delà du remboursement des autres prêts, par exemple). Ce différé, dont l'importance varie selon le niveau de ressources de l'emprunteur, peut aller jusqu'à 15 ans.

Le prêt à taux zéro n'est pas cumulable avec la réduction d'impôts pour intérêts d'emprunts. En revanche il est cumulable, pour les ménages modestes, avec les aides à la personne destinées aux accédants à la propriété (allocation logement ou aide personnalisée au logement).

Mise en œuvre

Les prêts à taux zéro sont distribués par les établissements de crédit ayant passé une convention avec l'État. La Société de gestion du fonds de garantie de l'accèsion sociale (FGAS) assure les relations financières entre l'État et les établissements de crédit. Le nombre de prêts n'est pas limité.

Référence législative ou réglementaire

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

FICHE 15 - L'ATTEINTE D'UN MINIMUM DE 20% DE LOGEMENTS SOCIAUX**Nature et contexte**

Les dispositions de la loi SRU relatives à la mixité sociale dans l'habitat visent à inciter les communes à organiser une diversité de l'habitat et à construire des logements sociaux lorsque ceux-ci sont en proportion jugée insuffisante. Le pari est de contrecarrer les tendances observées dans les grandes agglomérations à une trop grande spécialisation sociale et fonctionnelle des espaces urbains, en y imposant la mixité du logement privé et du logement social.

Objectifs

Offrir des conditions de vie et d'habitat qui favorisent la cohésion sociale et permettent d'éviter les phénomènes de ségrégation spatiale et de relégation.

Modalités

La loi prévoit une contribution financière systématique pour les communes d'au moins 3 500 habitants, situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants, ayant moins de 20 % de logements sociaux. Celles-ci ne peuvent déduire de cette contribution que les dépenses effectivement engagées pour la réalisation de l'habitat social. Au total, 800 communes sont concernées.

Mise en œuvre

Un prélèvement annuel est institué à compter du 1^{er} janvier 2002 sur les ressources fiscales des communes ne disposant pas de 20 % de logements sociaux. Ce prélèvement est en règle générale de 150 euros par logement manquant. Il doit être versé à la communauté urbaine ou à la communauté d'agglomération, si celle-ci a approuvé un programme local de l'habitat (PLH). À défaut, il sera versé à un établissement public foncier local, s'il en existe un, ou à un Fonds d'aménagement urbain.

Les communes doivent définir un objectif de réalisation de logements sociaux afin d'atteindre l'objectif de 20 % dans un délai maximal de vingt ans (soit 15 % du nombre de logements sociaux manquant par période de 3 ans). Un bilan triennal est dressé ; si les objectifs ne sont pas atteints, l'État peut se substituer aux autorités locales en mandant un organisme de HLM pour réaliser les logements requis dans la commune. Le prélèvement sur les recettes de la commune sera alors doublé et la commune ne pourra pas exercer son droit de préemption sur des biens acquis pour réaliser ces programmes de logement.

Référence législative ou réglementaire

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 : Loi d'orientation pour la ville.

Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 : Loi relative à la diversité de l'habitat.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

La Grande-Bretagne

DAMARIS ROSE

AVEC LA COLLABORATION DE

ANNE REVILLARD

DE L'INRS URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

En Grande-Bretagne, le gouvernement central définit les grandes orientations des politiques, tant dans le domaine du logement à proprement parler qu'en ce qui concerne les politiques sociales qui sont de plus en plus pensées en relation avec le logement (lutte contre l'exclusion sociale, programmes de réinsertion sur le marché du travail). Toujours au niveau étatique, la Housing Corporation, société d'État mandatée par le gouvernement central pour subventionner et encadrer les associations de logement, joue un rôle de plus en plus important dans un contexte de démunicipalisation du logement social. En effet, la Grande-Bretagne a connu historiquement un secteur de HLM municipal très fort, mais à partir de 1979 le gouvernement central a mis en place des mesures visant à réduire le champ d'action des municipalités en matière de fourniture de logement social. À partir de 1988, les municipalités ne reçoivent plus de subventions de l'État pour le logement et le rôle de fournisseur du logement social est progressivement transféré des municipalités aux associations de logement. Ces associations, appelées depuis 1996 Registered Social Landlords, ont de plus en plus recours au marché privé pour leur financement, même si elles reçoivent par ailleurs du financement de la Housing Corporation.

On assiste aujourd'hui à une diversification du profil des fournisseurs de logement social, à travers des partenariats allant jusqu'à la gestion conjointe des ensembles de HLM par des représentants des

associations de logement, des municipalités et des locataires. Ces partenariats peuvent prendre la forme de Local Housing Companies.

MISE EN CONTEXTE HISTORIQUE : LES POLITIQUES DU LOGEMENT DE 1918 À 1979

Depuis la fin de la Première Guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1970, la politique de logement en Grande-Bretagne se caractérise essentiellement par une approche « dualiste ». D'une part, et dans un esprit tant keynésien qu'idéologique, l'État favorise l'accession à la propriété par les couches moyennes et par les fractions les mieux nanties de la classe ouvrière en facilitant le développement d'un marché hypothécaire souple et efficace, en mettant sur pied des initiatives fiscales telles que la déductibilité des intérêts hypothécaires, et en gardant à un minimum les frais associés à l'achat d'une maison. D'autre part, par des subventions versées aux municipalités, il amorce un vaste programme de construction de logements sociaux (le *council housing*).

Dans le sillage direct des premières tentatives de logements subventionnés de type « dividendes limités » réalisés au XIX^e siècle par les fondations privées pour des familles de la classe ouvrière « méritante » (policiers, artisans, etc.), ces logements sont destinés, dans un premier temps, aux familles d'ouvriers salariés délogés par les opérations de rénovation urbaine ou n'étant pas en mesure de se trouver des logements locatifs convenables sur le marché privé. Le but est d'offrir à ces familles la possibilité de vivre dans une maison unifamiliale avec jardin. Mais au fil des années le secteur des HLM est de plus en plus appelé à loger – en appartement – des personnes âgées ainsi que les familles plus démunies dont les soutiens sont à statut très précaire ou exclus du marché du travail (notamment les familles monoparentales, mais aussi les sans-abri, dont les besoins de logement sont à la charge des municipalités).

Le secteur de HLM municipal continue néanmoins à desservir des clientèles mixtes, en bonne partie parce qu'il n'y a pas de plafond de revenu. Les loyers sont basés sur les coûts moyens engagés par la municipalité pour les coûts d'exploitation de leurs ensembles (*estates*) et pour les coûts de remboursement de leurs dettes hypothécaires. On assiste à des tentatives de réforme des loyers (souvent très bas) visant à ce que le loyer soit désormais proportionnel au revenu, mais ces mesures échouent

en raison des politiques anti-inflationnistes qui cherchent à garder les salaires des travailleurs à un bas niveau. À partir de 1972, toutefois, est introduit un système d'allocation logement (*Housing Benefit*) à l'intention des travailleurs à faible salaire inadmissibles aux prestations d'aide sociale, qui comprenaient un élément pour les dépenses de logement ; ce système prendra de l'ampleur à partir des années 1980.

Si toutes les administrations politiques font construire des HLM durant cette période, les gouvernements conservateurs le font avec moins d'enthousiasme que les gouvernements travaillistes, ce qui se traduit par des variations importantes dans la qualité des logements construits à différents moments. Par ailleurs, lors des grandes opérations de rénovation urbaine visant l'élimination des taudis dans les grandes villes durant les années 1950 et 1960, on construit des tours d'habitation ainsi que d'autres types d'édifices à appartements à très haute densité, en faisant appel à des méthodes de construction industrialisées qui n'avaient pas fait leurs preuves. S'ensuivent des problèmes graves de salubrité et de sécurité donnant lieu à un taux d'inoccupation élevé, à un sentiment d'abandon et, enfin, à des démolitions. Au fil des années, les variations dans la qualité des HLM d'un ensemble à un autre renforcent les inégalités sociales avec une ségrégation spatiale accrue des plus démunis. Nous verrons que ce problème s'accroîtra avec le programme de vente des HLM et avec la restructuration économique des années 1980.

Entretemps, le secteur locatif privé à but lucratif, qui logeait environ 90 % des ménages en 1914, se rétrécit au profit des deux autres secteurs. Le déclin le plus marqué est survenu entre 1951 (50 % des logements en Angleterre) et 1971 (19 %) et s'est poursuivi jusqu'en 1981 (10 %) (Kemp, 1998). Ce mode d'occupation devient très marginal (encore plus que dans d'autres pays), logeant des groupes très démunis, notamment des ménages inadmissibles au secteur HLM, des étudiants et d'autres types de ménages à revenus diversifiés ayant besoin d'un logement temporaire. Divers facteurs sont invoqués pour expliquer le déclin : du côté de l'offre, un contrôle très strict des loyers, une sécurité d'occupation quasi absolue (sauf pour les logements meublés ou avec services) et un manque d'aides à la pierre ou d'incitations fiscales aux propriétaires bailleurs (par exemple, aucune allocation pour la dépréciation) ; du côté de la demande, l'attrait très fort pour la propriété d'occupation en raison des incitations fiscales, entre autres, et l'attrait pour les

logements en HLM en raison de leur loyer moins élevé et de leur meilleur rapport qualité/prix (Kemp, 1998).

Donc, à l'aube de l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur dirigé par Margaret Thatcher, presque un tiers des logements britanniques se trouvent dans le secteur HLM municipal, soit la proportion la plus élevée parmi les pays de l'actuelle Union européenne (Donner, 2000). Le taux d'effort moyen est d'ailleurs très faible, 7 % du revenu moyen brut des locataires (Wilson et Morgan, 1998). Mais plus de la moitié des ménages sont propriétaires occupants et beaucoup de locataires en HLM songent à le devenir, à cause des frustrations entraînées par la lourdeur des bureaucraties administratives ou du déclin constaté dans la qualité de l'entretien des ensembles (dû notamment à l'instauration en Grande-Bretagne d'une politique monétariste, en 1975, par suite des pressions du Fonds monétaire international, ce qui a limité la possibilité d'obtenir des fonds pour la rénovation sur le marché privé) (Forrest, Murie et Williams, 1990 : 41-53). Cependant, il existe des variations géographiques notables : la propriété d'occupation est plus importante dans les villes du Sud (la région la plus prospère) ainsi que dans les régions rurales (dont le pays de Galles) tandis que le logement social est plus répandu en Écosse et dans les grandes villes industrielles des Midlands et du nord de l'Angleterre.

DE 1979 À 1995 : DES RÉFORMES RADICALES

La vision néo-libérale d'un État centralisateur

Dès son arrivée au pouvoir en 1979, le gouvernement conservateur *thatcheriste* amorce un virage radical dans les politiques d'habitation. Ce virage, et notamment l'ouverture de la propriété d'occupation à des ménages qui jusqu'alors formaient les clientèles du logement social, s'insère dans un ensemble de politiques visant une transformation radicale de la société et de la culture politique du pays. Cette transformation implique, entre autres, un fort accent sur les valeurs d'« autosuffisance » et une restructuration de l'État-providence d'un modèle « corporatiste » vers un modèle « néo-libéral » (pour reprendre les termes adoptés par les chercheurs spécialisés dans l'analyse comparative des politiques sociales). Dans sa forme la plus pure, cette vision nie même l'existence de la

« société ». Toutefois, afin de mettre en œuvre ces nouvelles politiques, l'État central, loin de se rétrécir, demeure très puissant et centralisateur, notamment en augmentant son contrôle sur le rôle joué par les municipalités dans le domaine du logement.

La « démocratie de propriété » ou le programme du Low Cost Home Ownership

Le Right to Buy

L'objectif posé au début du grand dessein de la *property-owning democracy* est d'éliminer le logement social en faveur de la propriété d'occupation, qui sera désormais accessible à la quasi-totalité des ménages à revenu modeste. La vision d'une « démocratie de propriété » englobant éventuellement 80 % des ménages britanniques est de fait l'une des pierres angulaires de sa plateforme électorale (Donner, 2000 ; Rosenberg, 1995). Il s'agit d'une contraction massive et planifiée du secteur du logement social municipal, au moyen de la vente de millions de HLM municipales. Dans la mesure du possible, ces logements seront vendus à leurs locataires en vertu du programme Right to Buy qui offre des rabais allant jusqu'à 60 % (pour une maison) ou 70 % (pour un appartement) de leur valeur marchande. Ce programme, lancé en 1980, est l'élément le plus connu de la politique thatcheriste et a fait l'objet de plusieurs analyses approfondies (ex. : Forrest, Murie et Williams, 1990 ; Whitehead, 1993). Mais, dans le cas des logements détériorés, on incite les municipalités à les vendre aux promoteurs privés à des fins de rénovation et de revente en propriété d'occupation.

Le droit à l'achat connaît rapidement une grande popularité. En date du 31 mars 2001, plus du quart des HLM municipales qui existaient en 1980 ont été vendues à leurs occupants, soit un total d'environ 1,5 million de logements. La plupart des transferts ont eu lieu avant 1991. Le rythme des ventes s'affaiblit vers la fin des années 1980 : d'une part, le bassin d'acheteurs potentiels diminue ; d'autre part, l'offre de logements présentant le plus grand intérêt pour les acheteurs se trouve réduite à cause des ventes antérieures. Par ailleurs, à partir de la fin des années 1990 le taux de reprise par défaut de paiement des prêts hypothécaires grimpe à cause de la trop grande précarité économique de

nombre de ménages acheteurs (Kleinman, 1995 ; Rosenberg, 1995). Étant donné que les logements achetés grâce au programme Right to Buy étaient les logements de meilleure qualité ou ceux qui sont situés dans les régions en croissance économique ou dans les quartiers urbains recherchés, le logement social est devenu de plus en plus un lieu de concentration de ménages très pauvres faisant face à diverses formes d'exclusion sociale et économique.

Le Shared Ownership

D'autres mesures d'envergure beaucoup plus modeste sont également mises sur pied en vertu du programme global Low Cost Home Ownership (Forrest, Lansley et Murie, 1984 ; Rosenberg, 1995). Parmi celles-ci, il convient de mentionner l'initiative qui favorise l'accession *progressive* à la propriété chez les ménages n'ayant pas les moyens d'assumer une hypothèque ordinaire. Il s'agit de la Shared Ownership dans laquelle le titre légal de la propriété est partagé entre un propriétaire bailleur (normalement une association de logement ou municipalité) et l'occupant. Ce dernier en achète une partie (entre 25 % et 75 %) et verse un loyer subventionné pour l'autre partie. Il peut acheter des parts additionnelles au prix du marché. Ce programme, dont il existe différentes versions (voir Goodchild, Reid et Blandy, 1998), contient en filigrane un élément d'éducation et d'accompagnement des candidats à la propriété : il leur permet de « monter sur l'échelle menant à la propriété d'occupation indépendante » (Whitehead, 1999 : 661). Même si le programme n'a jamais aidé plus de 3 % des premiers acheteurs dans une année donnée, il connaît une popularité plus grande que d'autres initiatives (comme le Tenants' Incentive Scheme qui cherche à inciter des locataires en HLM à acheter des logements privés afin de libérer leur logement au profit d'un ménage « plus nécessiteux ») et son aspect de responsabilisation et d'accompagnement des futurs acheteurs semble être très apprécié par les OSBL.

La démunicipalisation du logement social

En parallèle avec ces mesures de promotion de la propriété résidentielle et de contraction du stock de HLM municipal, le gouvernement

central met en place divers mécanismes et mesures ayant pour but de réduire le champ d'action des municipalités en matière de fourniture de logement social (voir par exemple Whitehead, 1993 ; Kleinman, 1995 ; Lomax, 1995). Notamment, les subventions versées pour les coûts d'exploitation sont réduites de beaucoup ; il leur est interdit d'utiliser des surplus dans leur Housing Revenue Account pour la construction de logements sociaux ; elles n'ont plus le droit de verser une partie des recettes des taxes foncières dans les budgets destinés au logement social (cette restriction s'appelle *ring-fencing*) ; et, enfin, elles n'ont plus le droit d'emprunter des fonds privés pour la construction ou la rénovation des HLM (parce que ce genre d'emprunt est classé par le Trésor comme contribuant au taux d'endettement public). Les municipalités se font donc progressivement enlever la possibilité de construire du logement social et ont de moins en moins accès aux fonds nécessaires à l'entretien ou à la remise en état du logement existant, ce qui crée une forte incitation à se débarrasser du stock ayant besoin d'investissements importants dans un avenir rapproché (par exemple, par transfert aux associations de logement, ce qui a pu se faire en vertu du programme Large Scale Voluntary Transfer, voir ci-dessous).

Si le secteur du logement social s'est beaucoup rétréci au cours des premières années du gouvernement conservateur, il s'est avéré impossible de l'éliminer tel que prévu au départ, en raison de l'appauvrissement accru de certaines fractions de la population dans la foulée de la restructuration économique et des tendances démographiques, et en raison de l'inaccessibilité financière de la propriété d'occupation à de nombreux petits salariés dans certaines régions du pays. On s'aligne vers un plafonnement de la croissance procentuelle de la propriété d'occupation.

Au cours des années 1980 le gouvernement a continué un programme limité – qui existait déjà – d'aide à la pierre pour la réalisation de logements sociaux, en fournissant des subventions de capital aux organismes sans but lucratif (*housing associations*). Le rôle de ce secteur demeure néanmoins marginal jusqu'en 1988 (Malpass, 1999 ; Whitehead, 1999). Les associations étaient de petite taille et avaient souvent pour but la desserte de clientèles particulières ayant des besoins « spéciaux » (Malpass, 1999 ; Symes et Karn, 1998). Mais à partir de 1988 un virage radical survient dans le mode de fourniture du logement social.

Il s'agit de la fin de la production directe de logements sociaux par les municipalités, à la suite de la modification du cadre législatif et de la suppression des subventions provenant du gouvernement central et versées aux municipalités. Le rôle de fournisseur de logement social est censé être progressivement transféré des municipalités aux associations de logement.

Le nouveau rôle du financement privé et des associations de logement

Le Private Finance Initiative...

Le Housing Act de 1988 met en place un système permettant aux associations de logement sans but lucratif de prendre progressivement en charge la réalisation et la gestion de logements sociaux. Cela se fera à la fois par la construction neuve et par l'acquisition des HLM municipales existantes. Jusqu'ici financées essentiellement par l'État, les associations de logement sont reclassifiées comme des organismes privés et devront désormais financer une partie croissante de leurs achats et de leurs rénovations en recourant au marché privé (Whitehead, 1993).

Mais, même si ce virage s'insère dans une politique plus globale de financement privé des infrastructures et des services auparavant entièrement compris dans le domaine public, il ne s'agit pas d'une privatisation complète mais plutôt d'une formule de financement mixte privé-public. L'aide à la pierre est maintenue, quoiqu'à un niveau moindre, afin de réduire les risques encourus par les investisseurs privés et de garder les loyers à un niveau raisonnable : les projets des associations sont soumis à la Housing Corporation, une société d'État mandatée par le gouvernement central pour subventionner et encadrer des associations de logement, qui octroie aux projets approuvés des subventions de capital (Housing Association Grant, renommée la Social Housing Grant). Cette subvention, établie à 75 % en 1988, est progressivement réduite et se situe à 54 % en 1997 (Wilson et Morgan, 1998). L'initiative du financement privé connaît un grand succès (en 1988-1989, 100 millions de livres de financement privé ; en 1994-1995, 1 100 millions de livres) et les associations de logement deviennent des acteurs importants du développement du parc de logements sociaux (Lomax, 1995 ; Whitehead,

1993 ; Whitehead, 1999). Ainsi, en 1998, seulement 300 logements sociaux sont construits par les municipalités tandis que les associations de logements en réalisent 20 000.

L'octroi de fonds pour la construction neuve est souvent assujéti à la condition que les associations s'occupent non seulement des petits salariés n'étant pas en mesure de devenir propriétaires, mais aussi des ménages démunis : par exemple, pendant la première moitié des années 1990 la moitié des logements nouvellement construits devaient être alloués aux sans-abri, ce qui a beaucoup modifié le profil socioéconomique des clientèles des associations de logement (Malpass, 1999).

La prise en charge du logement social par les associations de logement se fait non seulement au moyen de la construction neuve, mais aussi par l'acquisition des HLM municipales existantes. Le transfert des logements sociaux des municipalités aux associations de logement se fait notamment en vertu du programme Large Scale Voluntary Transfer (LSVT) (voir la fiche 16), mis en place en 1985 (Cole et Goodchild, 1995 ; Oxley, 1999 ; Whitehead, 1993). On favorise surtout les transferts à grande échelle (par tranches de 500 logements et plus à la fois), qui peuvent aller jusqu'au transfert de la totalité du stock municipal. Les locataires affectés conservent leur sécurité d'occupation ainsi que le droit d'achat, et les loyers sont normalement réglementés pour cinq ans après le transfert. Dans le cas des municipalités qui disposent d'un parc important et diversifié, on encourage fortement à transférer des « lots mixtes » en ce qui touche les types de logements et de résidents (tout en respectant les « communautés naturelles ») afin de favoriser la rentabilité économique et la viabilité sociale du projet. Toutefois, dans les cas où la valeur des logements est négative, le gouvernement central accorde une subvention non récurrente pour leur remise en état.

Ce programme a rapidement pris de l'ampleur : de 1985 à 2000, près de 500 000 logements, soit 10 % du stock des HLM municipales qui existaient en début de période, ont été transférés à des propriétaires sociaux agréés. Mais il existe encore peu de recherches scientifiques portant sur ses retombées (Lee, 2003). Selon une évaluation du programme, le niveau de satisfaction des locataires ayant subi un LSVT s'en est trouvé augmenté, ce qui serait dû en partie au fait que l'organisme récepteur a normalement été créé spécifiquement pour la prise en

charge des logements concernés et était donc « proche » de la clientèle et du terrain (Mullins, Niner et Riseborough, 1995). Du côté du financement, le fait que la stabilité financière des associations de logements concernées soit en bonne partie tributaire d'un programme gouvernemental de sécurité sociale, soit l'allocation logement, continue à soulever des réserves de la part des chercheurs et des spécialistes en financement de l'habitation sociale. Néanmoins, le programme d'allocation logement semble « intouchable » dans le court et moyen terme, étant le principal palliatif à la pauvreté de la majorité des locataires du parc social. Par conséquent, les associations de logements participant au LSVT n'ont pas eu de problèmes à obtenir du financement privé.

*... qui repose sur la déréglementation des loyers
et sur l'aide à la personne*

Afin que le logement social soit suffisamment attrayant pour les investisseurs privés, des augmentations de loyers s'imposent. Le prix des loyers, qui était auparavant fixé à des niveaux « abordables » par des agents de loyers locaux, est désormais déterminé par les associations de logement et doit refléter l'évolution des loyers du marché. De 1989 à 1994, les loyers augmentent en moyenne de 80 % pendant que l'indice de prix à la consommation n'augmente que de 30 % (Malpass, 1996). Mais les locataires à faible revenu sont protégés de ces augmentations par des modifications faites au programme d'allocation logement qui existe déjà et qui est financé par le ministère de la Sécurité sociale (Kleinman, 1995 ; Whitehead, 1999).

Puisqu'un grand nombre des locataires des logements sociaux des associations de logement dépendent de l'allocation logement (Whitehead, 1999), il se produit une situation qui paraît paradoxale et semble à première vue instable, soit le fait que la rentabilité d'un système de financement privé dépende de façon très substantielle d'une politique publique. Néanmoins, les bailleurs de fonds privés concernés ne semblent pas trop s'en inquiéter (Standard et Poors, 2000) à cause de l'inertie qui prévaut au sein du gouvernement central au sujet de la réforme éventuelle de l'allocation logement. Cette dernière a la particularité de ne pas paraître comme une dépense publique en logement car elle relève du Department of Social Security (DSS) (Lomax, 1995 ; Kemp, 2000).

L'allocation logement (Housing Benefit), un pilier de la nouvelle politique de logement social

L'allocation logement étant devenue l'un des piliers de la politique de logement en Grande-Bretagne, il est pertinent de parler brièvement de son fonctionnement, qui est d'ailleurs d'une complexité si extraordinaire que le guide officiel destiné aux demandeurs et aux prestataires (UK, Department of Social Security, 1998) contient 123 pages, dont une quarantaine pour le calcul du montant, et inclut trois pages de références aux règlements utilisés dans son application. Le système est administré par les municipalités, mais la majeure partie du financement provient du ministère de la Sécurité sociale. Depuis 1989, une petite proportion des coûts est assumée par les municipalités à partir du surplus, s'il y a lieu, de leur Housing Revenue Account (Oxley, 1999).

Cette allocation logement est accessible aux locataires à revenu faible et modeste, qu'ils résident dans le secteur du logement social ou dans le secteur privé à but lucratif. L'allocation sert à combler la différence entre le loyer que doit verser le ménage et ce que le DSS considère que ce ménage est en mesure de payer en tenant compte de ses ressources et de ses besoins. Contrairement à ce qu'on observe dans d'autres pays (le Canada, par exemple), il n'a jamais existé de positions officielles quant aux taux d'effort acceptables et les gouvernements n'ont pas voulu définir la notion d'*affordability* (Wilson et Morgan, 1998 : 35-39).

On tient compte aussi de la taille du logement afin de décourager la « surconsommation » du logement aux dépens de l'État. On calcule la différence entre le revenu réel du ménage et le revenu minimal dont il doit disposer pour subvenir à ses besoins essentiels (ce revenu minimal correspond au montant que le ménage recevrait en prestations s'il était admissible à l'aide sociale). L'allocation a la particularité de couvrir la totalité des coûts de logement dans certains cas, notamment si le ménage reçoit déjà de l'aide sociale ; cela s'explique par le niveau très faible de prestations d'aide sociale. *Grosso modo*, si le solde est zéro ou négatif, le ménage reçoit une allocation logement égale à 100 % du loyer. Lorsque le solde est positif, le montant de l'allocation est diminué de 65 % de l'excédent. De plus, ce n'est qu'à partir de 1996 que le loyer admissible au calcul tient compte du loyer moyen dans la localité. La Housing Benefit peut aussi être versée aux propriétaires occupants afin de payer une partie des intérêts hypothécaires, dans les cas où les propriétaires

sont admissibles à l'Income Support ou à la Job Seekers' Allowance en raison de leur faible revenu.

Quant au mode de versement de l'allocation, celle-ci est normalement versée au locataire sauf dans le cas des locataires du secteur de HLM municipales dont le loyer est réduit du montant de l'allocation. Néanmoins, la municipalité peut choisir de verser l'allocation directement au propriétaire, si, par exemple, il y a lieu de croire que le locataire n'est pas en mesure de bien gérer ses paiements de loyer lui-même.

Quelques exemples serviront à donner une idée de l'impact des répercussions de cette allocation sur les coûts de loyer et sur la demande effective pour le logement locatif. En 1995-1996, dans le secteur locatif privé à but lucratif, les bénéficiaires voient leur taux d'effort passer de 27 % à 18 %, en moyenne, et presque le tiers des sommes versées pour le paiement des loyers proviennent des paiements de l'allocation logement (Kemp, 1998), en dépit des plafonds de loyers introduits quelques années auparavant (Kemp, 2000). Dans le parc neuf de logement social réalisé par les associations de logement, 70 % des nouveaux locataires la reçoivent (Whitehead, 1999) et en 1997 le taux d'effort des bénéficiaires de l'allocation est en moyenne de 15 % (Wilson et Morgan, 1998).

Ces modalités, associées à la déréglementation des loyers et à la précarisation économique d'une fraction croissante de la population due à la récession du début des années 1990, ont fait en sorte que le coût du Housing Benefit a grimpé de 100 % en termes réels de 1987 à 1997 et a accaparé une partie croissante du budget du DSS (Kemp, 2000; UK, Parliament, Social Security Committee, 2000; Wilson et Morgan, 1998: 42), malgré le fait que plusieurs ménages admissibles n'en font pas la demande et que le programme a été modifié pour en limiter l'accès pour certaines catégories de ménages (par exemple, les personnes seules âgées de moins de 25 ans). Le fait que l'allocation couvre 100 % des *augmentations* de loyer pour les ménages déjà admissibles au programme (une modalité qui s'est avérée nécessaire à cause des changements dans le mode de financement du logement social sus-mentionnés) rend ses coûts au Trésor public difficiles à maîtriser (Kemp, 1994).

La déréglementation des loyers

La déréglementation des loyers ne se limite pas aux logements sociaux des associations de logement mais est aussi appliquée au secteur locatif privé à but lucratif, en espérant que cette mesure aide à relancer le marché, ce qui se produit mais seulement pour le segment « de luxe » (Bailey, 1999 ; Crook et Kemp, 1996). On augmente aussi les loyers dans le secteur de HLM municipal afin de réduire l'endettement des municipalités (augmentation de 40 % en termes réels de 1990 à 1995 : Malpass, 1996). Les municipalités sont fortement incitées à rompre avec le système traditionnel de fixation des loyers et à les aligner sur les valeurs marchandes (Wilson et Morgan, 1998). Dans le secteur de HLM géré par les associations de logement, comme indiqué plus haut, il était essentiel d'assurer à celles-ci des niveaux de loyers suffisamment élevés pour rentabiliser les investissements des bailleurs de fonds privés. S'ensuit, plus particulièrement dans le secteur locatif privé, un recours fortement accru au programme existant d'aide à la personne, la Housing Benefit, mais cela est dû non seulement à la déréglementation des loyers en tant que telle mais aussi à l'appauvrissement des clientèles du logement locatif privé, comme dans le logement social (Malpass, 1996).

L'évolution du rôle des municipalités

Même si les municipalités se font enlever la responsabilité de fournir directement le logement et même si le programme du Large Scale Voluntary Transfer a souvent pour effet, plus particulièrement dans les plus petites villes, d'amputer les municipalités de leur propre Housing Department qui devient un RSL privé, elles sont toujours chargées de veiller aux besoins essentiels de logement sur leur territoire, notamment en ce qui concerne les sans-abri. Elles sont responsables de la planification stratégique en matière de logement sur leur territoire ; elles doivent s'assurer que des logements sociaux sont réalisés sur leur territoire afin de répondre aux besoins locaux, mais leur rôle est redéfini comme « facilitateur » plutôt que promoteur de logements sociaux (Cole et Goodchild, 1995).

Par ailleurs, dans certains cas les municipalités se retrouvent avec un surplus au terme des activités de transferts. Ce surplus peut être

utilisé soit pour développer leur rôle de « facilitateur » de fourniture de logement social sur leur territoire, soit pour répondre à d'autres besoins (dans des secteurs autres que le logement) sur leur territoire.

DE 1995 À 1999 : DES MODIFICATIONS SIGNIFICATIVES ET L'AMORCE D'UNE ORIENTATION PLUS EUROPÉENNE

Le virage en matière de politique de logement mené par les conservateurs a été, pour l'essentiel, poursuivi par le gouvernement travailliste (communément appelé New Labour) élu en 1997 sous la bannière des « temps nouveaux » (Goodchild, Reid et Blandy, 1998). Celui-ci se distingue des gouvernements travaillistes du passé par l'accent plus grand mis sur l'individualisme et par sa préoccupation pour la compétitivité du pays sur la scène mondiale (Lee et Murie, 1999). Mais il se distingue aussi du gouvernement conservateur précédent par son orientation « européenne ». Le souci de contrôler strictement les dépenses publiques continue à façonner les politiques d'habitation à cause des exigences serrées du traité de Maastricht (Malpass, 1999). Ainsi, on n'assiste pas à une augmentation de la part de la subvention gouvernementale (la Social Housing Grant) relativement aux financements privés dans le cas des associations de logements. On assiste depuis 1996 à une augmentation importante du rythme de la démunicipalisation des HLM (UK, DETR et DSS, 2000 ; DLTR, 2001), les Large Scale Voluntary Transfers impliquant la création de nouvelles associations de logement pour gérer le stock ayant connu une popularité impressionnante (Cobbold et Dean, 2000).

Le gouvernement s'aligne sur la modèle social prôné par l'Union européenne, soit celui de la « social market economy [which] is to be combined with elements of social solidarity » (Kearns et Forrest, 2000 : 999). Les aspects les plus importants en ce qui a trait aux questions de logement sont sans aucun doute la priorisation de la lutte multisectorielle contre l'exclusion sociale et l'accent mis sur le rôle du niveau local, du quartier, dans la promotion de la cohésion sociale. On retrouve cette thématique dans presque tous les chapitres de la nouvelle politique d'habitation pour l'Angleterre lancée en décembre 2000 – qui, trait

notable, est une publication conjointe du DETR et du Department of Social Security (UK, DETR et DSS, 2000) – et dont l'objectif global est affiché sur la page principale du site Web de la division du logement du DETR: « To offer everyone the opportunity of a decent home and to promote social cohesion, well-being and self-dependence. »

Diversification des modes de gestion du logement social

Depuis 1996, l'appellation officielle des Housing Associations est Registered Social Landlords (RSL), qu'on peut traduire par « propriétaires sociaux agréés ». Le type d'organismes sans but lucratif admissibles aux subventions administrées par la Housing Corporation est élargi pour désormais inclure une plus grande diversité de modèles (Malpass, 1999 : 882). Ces modèles favorisent les partenariats allant jusqu'à la gestion conjointe des ensembles de HLM par des représentants des OSBL en habitation, des municipalités et des locataires. Ces partenariats peuvent prendre la forme de Local Housing Companies qui, tout en ayant un statut privé, sont des organismes reposant sur un partenariat tripartite (municipal, privé sans but lucratif, locataires) (Lee, Tunstall et Power, 1998). La représentation statutaire des municipalités les aiderait dans leur fonction de planification stratégique. Cette option, qui existe depuis 1996, est privilégiée par le gouvernement central ainsi que par les grandes municipalités d'orientation « socialiste traditionnelle », réticentes à céder leur stock de HLM aux OSBL privés. D'autres modèles sont aussi mis de l'avant, comme la *community ownership* (qui existait déjà en Écosse ; voir Clapham et Kintrea, 2000, ainsi que Donner, 2000 pour le cas des HLM de la ville de Glasgow). La nouvelle politique d'habitation (UK, DETR, 2000) propose aussi d'établir des Arm's Length Management Companies (ALMC), une option qui permettra aux municipalités d'obtenir des fonds d'investissement privés sans perdre le contrôle du stock. Le gouvernement augmentera son propre financement des municipalités visant l'amélioration des HLM existantes, à condition qu'elles acceptent de transférer la gestion de leur parc vers ces ALMC.

Re-réglementation partielle des loyers dans le secteur du logement social

La déréglementation des loyers engagée à partir de 1988 dans le secteur social privé afin de faciliter l'injection de fonds privés s'est soldée par un accroissement, au fil des ans, de l'écart entre les loyers de logements comparables dans le secteur municipal et le secteur social privé. La disponibilité du Housing Benefit sur lequel compte une forte proportion des locataires est réputée largement responsable des hausses de loyer jugées excessives dans le secteur social privé. Ainsi, depuis 1996, les loyers dans les logements sociaux gérés par les RSL sont de nouveaux réglementés (taux d'inflation +1 %) en raison des augmentations qui compromettaient l'accessibilité financière pour de nombreux ménages et contribuaient à la montée en flèche de la facture du Housing Benefit (+130 % entre 1992 et 1997). Les loyers sont censés demeurer légèrement en dessous du loyer du marché dans la région concernée, en tenant compte de la taille et de l'état des logements ainsi que des revenus moyens des ménages. Le gouvernement travailliste réintroduit également le contrôle des loyers dans le secteur municipal ; ce taux est plus permissif (inflation +2 %) dans le but de réduire l'écart entre les loyers dans les deux secteurs du parc social.

La nécessité d'une réforme en profondeur de l'allocation logement

Depuis 1997, le nombre de prestataires du Housing Benefit baisse un peu à cause de trois facteurs : l'exclusion d'un grand nombre de locataires du secteur privé à but lucratif à la suite des réductions dans les plafonds de loyer, la diminution du taux de chômage et la réintroduction de la réglementation des loyers dans le secteur social (UK, Department of Social Security, 2000 : 88-89 ; UK, Parliament, Social Security Committee, 2000). Néanmoins, le programme demeure coûteux : il représente 12 % de l'ensemble des dépenses publiques dans le domaine de la sécurité sociale et équivaut à plus de 1 % du produit intérieur brut. En mai 1998, 4,48 millions de ménages locataires recevaient la Housing Benefit. Parmi eux, 58 % sont locataires de HLM municipales, 19 % sont locataires des RSL et 22 % sont locataires du secteur privé à but

lucratif. Les salariés à faible revenu comptent pour seulement 12 % des bénéficiaires (UK Parliament, Social Security Committee, 2000).

Les différentes instances du gouvernement central et les bailleurs sociaux agréés, de même que des intervenants du milieu communautaire, semblent maintenant d'accord pour prôner une réforme importante du système. Le coût très élevé et difficile à contrôler et des inconsistances dans le mode de gestion locale (la mesure est administrée par les municipalités) sont parmi les facteurs invoqués. Aussi, il existe des recherches poussées qui démontrent que le mode de calcul de l'allocation logement, dans un contexte où les loyers sont assez élevés par rapport aux salaires, fait que les salariés à faible revenu ont tendance à perdre leur allocation, ce qui agit comme une désincitation à la réinsertion sur le marché du travail (Wilson et Morgan, 1998). Dans son Livre vert publié en 1998, le DSS soulève aussi la « déresponsabilisation » des locataires dans les cas où leur loyer est subventionné à 100 % (Kemp, 2000). Mais à ce jour de nouvelles formules, qui seraient politiquement « viables » et qui ne remettraient pas en question le financement privé des HLM, n'ont pas encore été trouvées et les modifications proposées dans la nouvelle politique d'habitation sont essentiellement d'ordre administratif (UK, DETR et DSS, 2000).

Promotion de l'accèsion à la propriété « viable »

La notion de propriété « viable » (*sustainable home-ownership*) qui, fait intéressant, doit ses origines à une ONG qui représente les prêteurs hypothécaires (Council of Mortgage Lenders, 2000) gagne en popularité devant les constats d'un nombre excessif de reprises de possession lors de la grande récession du début des années 1990, et de l'importance croissante des ménages à faible revenu chez les propriétaires occupants (50 % selon Wilcox et Burrows, 2000). Selon ce principe, on ne devrait aider à devenir propriétaires que les ménages dont les revenus sont suffisamment stables pour couvrir les paiements mensuels même si la mise de fonds initiale est au-delà de leurs moyens.

Le programme Homebuy

Cette idée sous-tend le programme Homebuy (voir la fiche 17) mis en place en Angleterre en avril 1999 et dont le but est de favoriser l'accès à la propriété des ménages à revenu modeste sans passer par la formule de propriété partagée (Cowans, 1998 ; Terry, 1998). Ce programme se substitue à l'un des volets du programme de propriété partagée, soit la *Do it Yourself Shared Ownership* où le ménage pouvait choisir son logement sur le marché libre, sous réserve que son prix soit inférieur à un plafond et qu'il s'adresse à un RSL pour qu'il fasse le portage de la fraction non acquise. Il remplace également le *Tenants' Incentive Scheme*. Dans le cas du Homebuy, le prêt est émis par le RSL qui reçoit une subvention gouvernementale à cette fin. Il n'a à rembourser ce prêt qu'au moment de la revente, mais le montant de son remboursement sera alors basé sur la *valeur de revente* (UK, Housing Corporation, 1999). Le programme est plus simple mais moins souple que la *shared ownership* puisqu'il ne permet pas à l'accédant de réduire la part dont il est propriétaire en cas de difficulté financière. Un bilan des 15 premiers mois de cette expérience (Joseph Rowntree Foundation, 2001) suggère qu'elle est très appréciée par les ménages qui en ont bénéficié. Les ménages ont le sentiment d'être plus pleinement propriétaires que dans le cas de la *shared ownership*. Mais la clientèle desservie par ce programme comprend une moindre proportion de ménages à revenu faible ou modeste que dans le cas de la *Do it Yourself Shared Ownership*. La simplicité du système plaît aux institutions prêteuses puisqu'aucun bail locatif ne vient compliquer la vente en cas de difficulté.

La Starter Home Initiative

Le concept de « viabilité » est renforcé dans la nouvelle politique d'habitation publiée en décembre 2000 (UK, DETR et DSS, 2000) qui lance une autre initiative d'accès à la propriété, soit la *Starter Home Initiative* (SHI). Ce programme, qui offre des subventions de capital à des RSL ou à des promoteurs privés, vise les « travailleurs clés » (définis comme les enseignants, les policiers et les infirmières), premiers accédants dans les régions où le prix du logement est très élevé (UK, DETR, 2001a). La SHI a également d'autres objectifs liés à la revitalisation des ensembles résidentiels et à la mixité sociale. Ce programme a déjà

suscité beaucoup de scepticisme chez des experts qui soulignent qu'il crée un problème d'équité horizontale et ne s'attaque pas au cœur du problème, soit la très grave pénurie de logements abordables qui fait monter en flèche le prix des logements à Londres (Malpass, 2001-2002).

Abolition de la déduction fiscale pour intérêts hypothécaires

Enfin, l'élargissement de l'accès à la propriété d'occupation au cours des années 1980 a fait plus que doubler les coûts assumés par le Trésor pour la déduction fiscale des intérêts hypothécaires (en termes réels, de 4 530 millions de livres en 1979-1980 à 9 630 millions de livres en 1989-1990) (UK, Inland Revenue, 1999). Au début des années 1990 le gouvernement conservateur commence à réduire progressivement cette déduction et en 1999, soit deux ans après l'élection du gouvernement travailliste, elle est abolie, ce qui en principe libère des fonds publics pour des mesures plus ciblées en habitation.

Vers des approches plus intégratrices face aux défis associés à l'exclusion sociale

Les HLM vendues grâce au programme Right to Buy ont été, pour l'essentiel, des logements de meilleure qualité ou situés dans les régions en croissance économique ou dans les quartiers urbains recherchés. L'accession à la propriété draine les HLM d'une bonne partie de leurs clientèles traditionnelles (les familles d'ouvriers salariés) et, dans les régions désindustrialisées du pays ainsi que dans les ensembles et quartiers réputés *à problème*, on assiste à des taux élevés d'inoccupation allant jusqu'à l'abandon (Cole, Kane et Robinson, 1999). Dans un contexte de restructuration économique, de bipolarisation socioéconomique accrue et de diversification des ménages dont un nombre croissant dépendent de l'aide sociale, le logement social (ainsi qu'une partie du stock locatif privé à but lucratif) est devenu de plus en plus un lieu de concentration de ménages très pauvres faisant face à divers types d'exclusion sociale et économique. Ces tendances se soldent par une dynamique à dimensions multiples que les chercheurs désignent comme la « résidualisation » du

logement social et de ses clientèles (Burrows, 1999 ; Lee et Murie, 1999 ; Meusen et van Kempen, 1995 ; UK, Cabinet Office, Social Exclusion Unit, Policy Action Team 17).

La composition sociale des clientèles du secteur social est donc très différente aujourd'hui de celle d'il y a 20 ans. En Angleterre, le pourcentage des soutiens de ménages occupant un emploi à temps plein est passé de 52 % en 1977-1978 à 23 % en 1998-1999 (UK, DETR, 1999). Les résidants du logement social sont deux fois plus susceptibles d'être en chômage ou en dehors du marché du travail que les autres ménages ; leurs revenus moyens ont baissé de 20 % en termes réels de 1973 à 1993 et 68 % des locataires des RSL sont admissibles à l'allocation logement en 1997 (Wilson et Morgan, 1998).

Ainsi, la diversité historique dans la qualité des ensembles résidentiels, jumelée aux disparités régionales dans les marchés de l'emploi, donne lieu à un phénomène croissant de concentration géographique de ménages considérés comme exclus dans les ensembles défavorisés, malgré le fait que plusieurs ensembles comprennent maintenant des secteurs en propriété d'occupation. Ces ménages se retrouvent parmi les résidants d'HLM du secteur des RSL ainsi que dans le secteur municipal. Selon une recherche commanditée par la Social Exclusion Unit, on chiffre à plus de 1 300 le nombre de « zones défavorisées », essentiellement composées d'ensembles de HLM (Lee et Murie, 1999). Toutefois, les secteurs défavorisés ne se trouvent pas uniquement dans les régions désindustrialisées, mais aussi dans les villes prospères où subsistent d'importantes poches de pauvreté composées essentiellement de logements du secteur locatif privé à but lucratif.

En 1998, le gouvernement établit la Social Exclusion Unit (SEU) qui relève directement du bureau du Premier ministre (*Cabinet Office*) et dont le mandat est transversal. La SEU met sur pied une panoplie d'initiatives de recherche et de politiques partenariales qui ciblent l'échelle locale (Kearns et Forrest, 2000). Le but est de s'attaquer aux problèmes de détérioration des quartiers, associés aux multiples formes d'exclusion sociale et économique, et ainsi de renverser la « spirale du déclin » perçue comme un gaspillage de fonds publics et de ressources humaines, donc un frein à la compétitivité économique. La relance des

économies locales et la revitalisation des quartiers populaires et marginalisés sont donc vues comme les deux faces de la même médaille qui seront à traiter ensemble lors d'initiatives comme la National Strategy for Neighbourhood Renewal (UK, Cabinet Office, Social Exclusion Unit, 2000). Cette dernière n'est pas sans susciter des paradoxes : peut-on vraiment parler d'une stratégie nationale alors que les combinaisons de facteurs impliqués dans l'exclusion sociale varient beaucoup d'une localité à une autre et d'un type de quartier à un autre (Kearns et Forrest, 2000) ?

À ce chapitre, les émeutes qui ont eu lieu en 2001 dans certaines villes du nord de l'Angleterre, abritant des proportions importantes de minorités visibles assujetties à des formes multiples d'exclusion économique et sociale, ont suscité une réflexion critique profonde chez les décideurs politiques quant au bien-fondé des mesures ciblées strictement sur les zones géographiques *à problème*. En effet, jusqu'à présent, de telles mesures ciblées sont adoptées au détriment d'une stratégie plus globale de lutte contre l'extrême ségrégation résidentielle qui s'est développée entre les groupes raciaux, qu'ils soient logés en HLM ou dans le secteur privé. Mais, en même temps, on reconnaît que l'atténuation de la ségrégation résidentielle est moins importante aux yeux des minorités visibles elles-mêmes que la lutte contre d'autres formes d'exclusion (UK Home Office, 2001 ; voir aussi *New York Times*, 2002).

Dans ce contexte, les mauvaises conditions de logement d'un grand nombre de locataires du secteur social, dues à l'insuffisance des ressources requises pour leur remise en état, sont vues comme faisant partie intégrante des dynamiques d'exclusion sociale. La remise en état des logements sociaux existants est perçue comme l'un des principaux défis auxquels fait face le gouvernement actuel, qui annonce en 1997 son intention de résoudre ce problème dans les dix prochaines années. On chiffre, en 2000, à 19 milliards de livres le coût des réparations essentielles (Foster, UK Treasury, 2000), d'où la nécessité, telle qu'elle est exposée dans la nouvelle politique d'habitation, de s'en tenir aux modèles de financement privé qui ont fait leurs preuves et de privilégier de nouvelles formules de financement « mixtes » (UK, DETR et DSS, 2000).

L'arrimage de l'aide à la pierre à la lutte contre l'exclusion sociale

La nouvelle approche plus « intégratrice » en matière d'habitation dans les secteurs détériorés est donc caractérisée par l'accent qu'elle met, d'une part, sur la promotion de la « mixité socioéconomique » au sein des quartiers et, d'autre part, sur la « viabilité » (*sustainability*) de l'habitat. Comme dans d'autres pays, il existe un vif débat sur l'importance à accorder à la mixité socioéconomique, et à quelle échelle, dans les mesures visant ces ensembles. Les points de vue du gouvernement et des chercheurs ne sont pas toujours convergents à cet égard (Long, 2000 ; Watt et Jacobs, 2000). La viabilité financière des OSBL dépend de leur capacité de détenir des portefeuilles diversifiés de logements et de clientèles, mais l'aspect « génie social » entre aussi en jeu. Ce débat a une grande influence, entre autres sur les modalités des transferts des HLM municipales vers le secteur privé, ainsi que sur les politiques et les procédures d'allocation des HLM aux ménages sur les listes d'attente municipales (UK, DETR, 1997).

Les programmes ciblant le réinvestissement dans les ensembles détériorés

L'une des conséquences de la Private Finance Initiative est que les RSL tendent à concentrer leurs activités dans les secteurs de banlieue et les petites villes où les risques pour les investisseurs sont relativement faibles (Kleinman, 1995). Les activités de remise en état des ensembles délabrés ou les projets d'insertion dans les zones de *brownfield* dans les vieux quartiers industriels posent de plus grands défis en ce qui a trait à l'obtention de financement privé. Pour encourager la prise en charge des ensembles d'habitation existants, même lorsque ceux-ci avaient peu de valeur ou une valeur négative, on met sur pied l'Estates Renewal Challenge Fund (ERCF). Ce programme, qui existait de 1995 à 2000, est le successeur de programmes antérieurs comme l'Estate Action. Il consistait à bonifier les modalités et les garanties financières du LSVT afin de subventionner certains types de réparation essentiels et ainsi de permettre le transfert de ce type de logement à des RSL. Ce programme est maintenant périmé et d'autres programmes permettant d'atteindre les mêmes objectifs sont apparus, soit le New Deal for Communities et la Single Regeneration Grant pour des interventions importantes mais à

durée limitée. Ce genre d'intervention est aussi maintenant priorisé par le programme usuel de subventions de capital accordées par la Housing Corporation. Un autre programme, le Housing Action Trust, met plus d'accent sur la participation des locataires dans la revitalisation des ensembles; ce programme, qui existe depuis 1988, est un précurseur des initiatives plus récentes qui mettent l'accent sur l'intégration des dimensions physiques et sociales de l'habitat (Evans et Long, 2000).

Décloisonnement géographique des modes d'occupation

La notion de «viabilité», évoquée dans des mesures telle la Starter Home Initiative mentionnée ci-dessus, renvoie aussi au souci de promouvoir la mixité sociale et le decloisonnement des modes d'occupation au sein des ensembles d'habitation auparavant exclusivement constitués de HLM et dans les sites *brownfields* rezoneés à des fins résidentielles. Le programme SHI privilégiera les projets qui visent à construire ou à rénover des logements en accession à la propriété dans ces genres d'environnements (UK, DETR, 2001). Des ONG, des fondations privées telle la Joseph Rowntree Foundation ainsi que l'Assemblée nationale du pays de Galles prônent d'ailleurs la mixité des modes d'occupation à petite échelle ainsi que la possibilité de reconvertir des logements en propriété d'occupation vers des formules «mixtes» ou «flexibles» dans le but de destigmatiser certains ensembles résidentiels et de favoriser la stabilité des quartiers (par exemple en permettant à un ménage de changer de mode d'occupation sans changer de quartier) (Cowans, 1998). Mais la possibilité de contrer la «résidualisation» du logement social en attirant de nouveau, dans le parc de HLM, une clientèle plus diversifiée sur le plan socioéconomique (par exemple les travailleurs clés ciblés par la Starter Home Initiative) semble avoir été écartée (Malpass, 2001-2002).

Promotion de la viabilité des ensembles résidentiels

Avec le programme de transferts des HLM municipaux aux propriétaires sociaux agréés, ces derniers ont pris en charge de nombreux ensembles d'habitation aux prises avec des problèmes importants

d'exclusion sociale. Dans le but de décroiser les politiques du logement des autres politiques sociales, l'admissibilité des RSL voulant acheter ou construire des logements sociaux dans les milieux défavorisés est reliée de plus en plus à la volonté et à la capacité de ceux-ci de fournir des services spécialisés à leurs clientèles et d'établir des partenariats visant notamment la responsabilisation des locataires face à leurs propres conditions de vie et l'aide à la réinsertion en emploi. Cette politique de livraison de services complémentaires, qu'on appelle Housing Plus (Evans, 1998), a donné lieu à des expériences pilotes qui ont obtenu des succès importants, notamment lorsqu'elles visent un *empowerment* réel des locataires (Duncan et Thomas, 2000 ; Power, 1996).

De plus, la mise en place d'un plan d'action pour une communauté viable (*sustainable community*) est devenue en 2001 l'un des critères d'évaluation des demandes de subventions de la Housing Corporation pour la réalisation des logements sociaux par les RSL et des demandes de transferts du secteur municipal vers les RSL. Dans le souci d'aider les RSL dans l'élaboration de ces plans, sans pour autant imposer des définitions simplistes ou réductrices de la notion de « viabilité », des chercheurs mandatés par la Housing Corporation (avec un financement d'une agence de l'Union européenne) ont récemment élaboré un « coffre à outils » visant la « viabilité ». Il s'agit d'un outil de sensibilisation, d'animation et de recherche-action, comprenant une grille d'évaluation de l'habitat actuel pour ce qui touche ses caractéristiques physiques et sa capacité à mobiliser les ressources locales de capital social (UK, Housing Corporation et European Institute for Urban Affairs, 2003). Dans le même esprit, le DETR commande des recherches sur les « meilleures pratiques » favorisant un meilleur arrimage entre les mesures de régénération des ensembles qui visent le cadre bâti et celles qui visent le développement social (UK, DETR Housing Research Summary, 2000).

Le rôle des municipalités dans le développement des approches intégrées

Dès son arrivée au pouvoir en 1997 le gouvernement travailliste redonne aux municipalités une certaine marge de manœuvre dans leur pouvoir de dépenser pour la réalisation du logement social, mais les sommes dépensées devront l'être pour des partenariats avec le secteur

sans but lucratif. Le rôle de planification stratégique des municipalités en matière de logement est renforcé; notamment, l'un des critères de l'octroi de fonds aux RSL par la Housing Corporation est l'inclusion du projet d'habitation en question dans la liste des priorités de la municipalité, qui sont énoncées dans leur Housing Investment Strategy et dans leur Local Plan (voir par exemple Brighton and Hove, 2001 : ch. 4). Celles-ci ont de plus en plus tendance à identifier des partenaires privilégiés (*preferred development partners*) parmi les RSL sur leur territoire, en ciblant les organismes qui adopteront les types de politiques et de pratiques en matière de loyers, d'allocations et de gestion conformes aux objectifs des plans stratégiques (Malpass, 1999). Par ailleurs, dans sa nouvelle politique d'habitation (DETR, 1999 et 2000), le gouvernement travailliste prône une plus grande intégration des responsabilités des municipalités en matière d'aménagement du territoire et en matière de logement.

La réhabilitation dans le parc privé

Le secteur public a historiquement joué un rôle important dans la rénovation du parc privé en Grande-Bretagne. Pendant les années 1960 et 1970, sur la base du Slum Clearance Act de 1956, cette intervention a essentiellement pris la forme d'opérations de rénovation à grande échelle par démolition-reconstruction (600 000 logements détruits en 10 ans). Par suite des critiques formulées à l'égard de cette politique, accusée en particulier de briser les réseaux sociaux et les communautés existantes, on a privilégié à partir du milieu des années 1970 les politiques de rénovation du stock existant (Willson, 1981), qui s'appuient essentiellement sur des subventions accordées aux occupants (propriétaires ou locataires) par les autorités locales du logement. L'investissement du secteur public dans la rénovation du parc privé s'est ainsi accru à partir des années 1970 (Mackintosh et Leather, 1992). À la fin des années 1980, une nouvelle inflexion notable a été apportée aux politiques de rénovation dans le secteur privé, l'intervention de l'État étant désormais ciblée sur les ménages les plus modestes.

Les problèmes les plus aigus en matière de conditions de logement se posent dans le secteur locatif privé. En Angleterre, 19,3 % des logements dans ce secteur étaient considérés inadaptés à l'habitation

humaine en 1996 (*unfit*, selon la définition du Local Government and Housing Act de 1989), contre 6 % dans le secteur de la propriété d'occupation et 5,2 % dans les logements administrés par les RSL (UK, DLTR, 2000). L'état particulièrement dégradé du secteur locatif privé peut être attribué à trois facteurs essentiels, outre son âge (Kemp, 1998) : les décennies de contrôle très rigide des loyers, les bas revenus de nombreux locataires et la forte demande pour ce type de logement, qui crée un rapport de force peu favorable aux locataires. Jusqu'à présent, les systèmes de subvention n'ont pas réussi à stimuler suffisamment l'investissement dans l'entretien et l'amélioration de ce secteur.

Le système actuel de subventions pour la rénovation dans le secteur privé est défini par la Housing Grants, Construction and Regeneration Act de 1996, qui remplace le régime obligatoire de subventions introduit en 1989 par un régime discrétionnaire, laissant aux autorités locales du logement une assez grande liberté dans l'attribution des subventions, dans les limites définies par la loi. Outre les subventions, les autorités locales du logement peuvent accorder des prêts pour l'amélioration du logement à des taux d'intérêt prescrits par la loi (Housing Act, 1985). Par ailleurs, les autorités locales n'agissent pas seulement au niveau des propriétés individuelles, mais sont aussi à même de mener des projets de rénovation à l'échelle de zones entières, en vertu des Renewal Areas créées en 1989 (Carley, 1990).

Pour l'avenir, les intentions gouvernementales en matière de rénovation du parc privé (UK, DETR, 2001b) vont dans le sens d'un élargissement des prérogatives et de la marge de manœuvre des autorités locales du logement afin de leur permettre de mieux cibler leur aide en fonction de chaque situation locale.

TABLEAU 4

Le logement en Grande-Bretagne en quelques chiffres
Répartition des ménages anglais selon le mode d'occupation,
en Angleterre, en milliers et en pourcentage

Année	Changements politiques	Propriété d'occupation	Logement social			Locatif privé à but lucratif	Total
			municipal	propriétaire social agréé	total		
1981	Résultats du « Right to Buy »	9 860 (58 %)	5 095 (30 %)	365 (2 %)	5 461 (32 %)	1 904 (11 %)	17 225 (100 %)
1988		12 248 (66 %)	4 246 (23 %)	460 (2 %)	4 706 (25 %)	1 702 (9 %)	18 656 (100 %)
1991		13 050 (68 %)	3 872 (20 %)	564 (3 %)	4 435 (23 %)	1 824 (9 %)	19 309 (100 %)
1995/ 1996	Résultats des transferts du municipal vers OSBL privés et du rôle accru des OSBL dans la construction neuve	13 503 (68 %)	3 494 (18 %)	910 (5 %)	4 404 (22 %)	2 011 (10 %)	19 918 (100 %)
1998/ 1999		14 027 (69 %)	3 324 (16 %)	1 028 (5 %)	4 352 (21 %)	2 044 (10 %)	20 423 (100 %)
1999/ 2000		14 207 (69 %)	3 137 (15 %)	1 161 (6 %)	4 298 (21 %)	2 099 (10 %)	20 603 (100 %)

Source : *English Housing Survey* (les données pour 1999-2000 sont préliminaires).

FICHE 16 - LE PROGRAMME LARGE SCALE VOLUNTARY TRANSFER (LSVT)**Nature et contexte**

Le Large Scale Voluntary Transfer (LSVT) favorise les transferts à grande échelle (tranches de 500 logements et plus) du stock en HLM existant des municipalités vers des propriétaires sociaux agréés, qui financent l'achat et la remise en état au moyen de fonds obtenus sur le marché privé.

Objectifs

Rehausser la qualité du parc de logements sociaux existants, dans le but d'améliorer la qualité de vie des locataires et de favoriser leur inclusion sociale.

Favoriser une participation accrue des locataires dans la gestion de leur habitat.

Groupes cibles

Les locataires des HLM municipales.

Modalités

L'organisme récepteur des logements transférés assume toutes les responsabilités et les droits associés en découlant, à l'exception de la dette municipale associée à ces logements, s'il y a lieu (cette dette est prise en charge par le gouvernement central). Le propriétaire social agréé concerné ainsi que tous les aspects de l'entente du transfert sont assujettis au monitoring de la part de la Housing Corporation, un organisme relevant du gouvernement central et chargé de la réglementation et de l'octroi de subventions aux associations de logement.

Les locataires affectés conservent leur sécurité d'occupation ainsi que le droit d'achat, mais cette dernière option n'est pas ouverte aux nouveaux locataires. Les loyers sont normalement réglementés pour cinq ans après le transfert. Le programme repose fortement sur le programme d'allocation logement. Pour obtenir du financement sur le marché privé, les associations de logement doivent fixer des loyers tels qu'une forte majorité des locataires ne peuvent les assumer sans avoir recours à l'allocation logement.

Mise en œuvre

Le processus se déroule sur une période d'environ 18 à 22 mois : approbation du projet par le conseil municipal, inscription sur la liste d'attente du DETR, étude de faisabilité, appel d'offres pour sélectionner l'organisme récepteur, obtention du financement privé par le nouveau propriétaire, approbation du projet par la Housing Corporation, consultation avec les locataires qui doivent approuver le transfert (vote à majorité simple). Dans le cas d'un transfert total, le bureau municipal de logement disparaît ou est transformé en association de logement privée, créée spécifiquement pour la gestion du stock transféré. Un Community Housing Task Force conseillera et appuiera les parties concernées.

Référence législative ou réglementaire

Housing Act 1985 ; Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993 ; Housing Act 1996 ; DETR et DSS (2000) Quality and Choice: A Decent Home for All – The Way Forward for Housing.

FICHE 17 - LE PROGRAMME HOMEBUY**Nature et contexte**

Homebuy est un programme d'aide à l'accèsion à la propriété « viable » développé en 1999 à la lumière des expériences antérieures de promotion de l'accèsion à la propriété chez des ménages à revenu modeste. Dans un grand nombre de cas, la situation financière de ceux-ci s'est avérée trop précaire, ce qui a donné lieu à un taux de reprises de possession très élevé au début des années 1990.

Objectifs

Favoriser l'accèsion à la propriété sur le marché privé des locataires, libérer des logements sociaux pour de nouveaux locataires dans les secteurs où il y a une pénurie de logements sociaux et favoriser la mixité sociale.

Groupes cibles

Les ménages premiers accédants, locataires de logements sociaux ou sur la liste d'attente pour un logement social et qui éprouvent un besoin de logement (selon les critères de la municipalité), mais qui pourraient acheter une maison en obtenant une hypothèque sur le marché privé à condition de se faire aider pour la mise de fonds.

Modalités

Le programme est encadré par la Housing Corporation. Il est administré par des propriétaires sociaux agréés (RSL) choisis. Le programme est contingenté. Il y a un prix maximal d'achat pour les logements admissibles au programme. En outre, le logement doit être en bon état.

Si l'acheteur obtient du financement hypothécaire pour 75 % de la valeur du logement il peut obtenir un prêt sans intérêt pour l'autre 25 %. Le prêt est émis par le RSL qui reçoit une subvention gouvernementale à cette fin. Il n'a à rembourser ce prêt qu'au moment de la revente, mais il doit rembourser 25 % de la *valeur de revente*.

Mise en œuvre

L'acheteur potentiel fait confirmer son admissibilité par une agence locale de la Housing Corporation avant de commencer les démarches menant à l'achat d'une maison et l'obtention d'un prêt hypothécaire. Il ne peut pas faire des remboursements anticipés des parties du prêt sans intérêt. Au moment de la revente il doit rembourser 25 % de la valeur de revente au RSL.

Référence législative ou réglementaire

UK, Housing Corporation (1999), *Homebuy*; UK, DETR et DSS (2000), *Quality and Choice: A Decent Home for All – The Way Forward for Housing*.

Autres pays d'Europe

LOÏC AUBRÉE (CRESGE, FRANCE)

AVEC LA COLLABORATION DE

ANNE REVILLARD ET FRANCINE DANSEREAU

DE L'INRS-URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

Les textes qui suivent décrivent succinctement les politiques d'habitation de pays européens autres que la France et la Grande-Bretagne déjà traités, en mettant l'accent sur certains aspects propres à chacun des pays considérés. Ces exposés ont pour but non de dresser un portrait exhaustif de ces politiques, mais bien de compléter la vue d'ensemble des tendances récentes dans ce domaine par des exemples contrastés, qui à la fois montrent la diversité des contextes et des évolutions et illustrent certaines convergences notables. De cette façon, ils contribuent à mettre davantage en lumière les grandes tendances décelées par notre analyse.

Les exposés portent principalement sur les grands enjeux relatifs aux modes d'occupation du logement ainsi qu'aux modes de gestion de l'aide à l'habitation à caractère social, dans le contexte de l'évolution des compétences en matière d'habitat. Parmi les pays considérés, on retrouve justement des exemples représentatifs de modèles différents, sur le plan tant des compétences que de l'importance des parcs sociaux. Les Pays-Bas, de même que les pays scandinaves (Danemark, Suède), représentent bien le modèle d'une intervention publique qui, tout en étant articulée à la fois sur l'État et le niveau local, repose sur un parc social étendu, de gestion de plus en plus autonome. L'Allemagne, la Belgique et l'Italie, pour leur part, fournissent des exemples d'une régionalisation de l'intervention et d'une diversification des modes de gestion et

d'occupation des logements reflétant des traditions, des contextes régionaux et des orientations politiques très différenciés.

LES POLITIQUES D'HABITATION EN ALLEMAGNE

Les politiques du logement en Allemagne sont actuellement très orientées vers les principes de l'économie de marché (Donner, 2000). Par ailleurs, l'Allemagne demeure le pays d'Europe où le secteur locatif privé représente la plus forte proportion du parc total de logements.

L'évolution des politiques a été fortement influencée par la réunification allemande qui a notamment accru les pressions sur le marché du logement et sur les finances de l'État fédéral. Il existait initialement en Allemagne deux formes de logement subventionné : d'une part, le parc géré par les sociétés de logement à profit limité (appartenant aux régions, aux grandes entreprises publiques ou aux municipalités) ou par les coopératives de logement à profit limité, où le contrôle des loyers et de l'accès était permanent, et, d'autre part, le parc locatif privé subventionné qui, en échange de la subvention, se voyait imposer des loyers plafonnés pour une durée limitée.

En 1989, les sociétés de logement ont perdu leur statut d'utilité publique et l'exonération fiscale qui l'accompagnait ; elles sont devenues, de ce fait, des sociétés purement privées. Ainsi, les subventions ne s'adressent plus qu'au parc privé conventionné, produisant des logements dont le caractère social est en principe temporaire. Les seuls logements qui conservent un caractère social permanent sont ceux qui demeurent les propriétés des coopératives et des municipalités. Cette dichotomie du parc social allemand rend difficile la comparaison de son ampleur relative avec celle des parcs sociaux des autres pays de l'Union européenne.

En somme, l'organisation du logement social passe essentiellement par l'initiative privée. L'intervention publique se traduit par des aides financières du côté de l'offre, sous la forme de subvention aux propriétaires privés qui dotent une partie de leurs logements d'une fonction sociale pour une durée fixée par convention et, du côté de la demande, par un programme d'allocation logement (Priemus et Dieleman, 2002).

On observe cependant que la demande pour des logements locatifs à vocation plus sociale, pouvant répondre aux besoins des immigrants et des personnes en difficulté, s'est gonflée depuis 1989, appelant une certaine relance de ce type d'intervention.

En ce qui concerne la répartition des compétences, l'État fédéral dispose de compétences relatives au cadre d'intervention : fiscalité, réglementation des loyers, réglementation de la construction. Les moyens, définis et financés à l'échelon fédéral, doivent être également financés de façon paritaire à l'échelon régional. Chaque *land* définit sa propre politique régionale du logement par une utilisation particulière des régimes d'aide mis à sa disposition par l'État fédéral : aides ciblées en direction des ménages à faible revenu ou à revenu intermédiaire ou régimes particuliers d'aides définis à l'occasion du conventionnement avec un propriétaire. Les *länder* font également le choix d'affectation des aides en matière de statut d'occupation (locatif social, locatif privé, accession à la propriété).

L'évolution récente est notamment marquée par un renforcement de la décentralisation des responsabilités des *länder* vers les municipalités. Le champ de compétence de celles-ci est étendu par une participation à la répartition des aides publiques qui, jusqu'à récemment, relevait exclusivement des *länder*. Elles disposent également d'un pouvoir d'intervention en matière foncière ainsi que d'un pouvoir de réservation dans l'attribution des logements sociaux. Les municipalités maintiennent par ailleurs un segment du parc de logements sociaux à caractère permanent, par l'entremise des sociétés municipales de logement ; ce segment du parc est toutefois lui aussi affecté par la tendance à la privatisation. Outre le manque de subventions étatiques, cette tendance s'explique par les difficultés financières qu'éprouvent également bon nombre de municipalités.

LES POLITIQUES D'HABITATION EN BELGIQUE

Toutes les structures nationales – ministère du Logement, Société nationale du logement, Fonds du logement des familles nombreuses – ont été éclatées au niveau régional lors de la transformation de la Belgique en État fédéral. Les seules compétences conservées par l'État fédéral concernent la réglementation du marché locatif privé (à travers

le Code civil) et les mesures fiscales relatives à ce secteur. Notons également que l'article 23 de la constitution instaure le droit au logement décent. Chacune des trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) est pleinement compétente en matière de définition, de financement et de mise en œuvre des politiques du logement et a mis en place son propre Code du logement. Il n'existe pas de mécanisme de coordination à l'échelon fédéral.

La Belgique se caractérise par un parc social comparativement peu développé (7 % de l'ensemble des logements en 2000) et par un parc locatif privé faisant face à des problèmes de faible disponibilité et, dans certains segments, à des problèmes de qualité physique en raison de son ancienneté et du manque d'entretien chronique. C'est pour redresser cette situation qu'a été instauré le permis de location visant à assurer la conformité des logements privés loués à titre de résidence principale dans des immeubles datant d'au moins 20 ans aux normes minimales d'habitabilité. Appliqué de manière progressive, ce dispositif est assorti de subventions à la réhabilitation pour les propriétaires qui s'engagent à louer à des clientèles « sociales ». Ce type de contrôle a d'autant plus d'influence sur la qualité globale du logement que le locatif privé représente une part relativement importante du parc résidentiel (22 %, soit 70 % de l'ensemble du parc locatif) et que les efforts de rénovation ont toujours été concentrés sur la propriété d'occupation, qui reste la cible privilégiée des politiques du logement en Belgique (voir la fiche 18).

Les municipalités exécutent les politiques définies à l'échelon régional. Elles sont chargées notamment de la mise en œuvre du permis de location que l'on retrouve avec quelques variantes dans chacune des trois régions belges. En Wallonie, chaque municipalité est par ailleurs tenue d'établir un programme d'action triennal en matière de logement à partir d'une évaluation des besoins locaux. Le suivi et l'évaluation de ce programme font l'objet d'un contrat d'objectifs passé entre la région et la municipalité.

Les municipalités disposent également d'une marge de manœuvre pour établir leurs propres politiques du logement. Elles peuvent être directement propriétaires de biens mis en location, mais aussi créer des régies foncières chargées de l'achat, de la construction et de la vente de logements. Enfin, elles disposent souvent d'un certain pouvoir de contrôle sur les sociétés de logement social (appelées sociétés immobilières

de service public, ou SISP) en devenant actionnaires, parfois majoritaires, de ces sociétés. L'actionnariat permet aux municipalités de désigner des membres aux conseils d'administration de ces sociétés, assurant ainsi une forme de contrôle démocratique sur des sociétés parfois issues du secteur privé.

Enfin, le secteur communautaire joue un rôle essentiel dans le domaine du logement ; les agences immobilières sociales en particulier se sont développées dans les années 1980 en réponse à la crise du logement et ont été institutionnalisées dans les années 1990 dans les trois régions du pays. Elles constituent une forme originale de « gestion sociale de logements locatifs privés » (De Decker, 2002) en sous-louant des logements privés à des personnes en situation de précarité tout en offrant à ces dernières un soutien social.

LES POLITIQUES D'HABITATION AU DANEMARK

Le secteur public danois assume une responsabilité importante dans le domaine du logement, comme en témoigne la taille du parc de logements sociaux (19 % du stock). Mais le Danemark se distingue des autres États-providence de type « social-démocrate » par l'originalité du mode de gestion des logements sociaux, qui repose sur une « démocratie des locataires » (Kristensen, 2002).

Depuis 1998, le pouvoir de décision en matière de construction (quantité, taille, qualité) a été décentralisé et relève désormais des municipalités. Cette décentralisation se situe dans la continuité de la réforme des gouvernements locaux de 1970, à travers laquelle les municipalités ont été regroupées pour obtenir un plus petit nombre de municipalités suffisamment puissantes pour assumer des fonctions qui relevaient traditionnellement de l'État central. Le financement de la construction reste partagé entre l'État et les municipalités.

Contrairement à l'évolution des politiques dans d'autres pays européens, la rhétorique exigeant « plus de marché » et « moins d'État », bien qu'elle soit présente, n'a pas donné lieu à des transformations substantielles des politiques ni à une remise en question des responsabilités assumées par le secteur public quant à la fourniture d'un logement décent

à tous (même si ces responsabilités ont été décentralisées de l'État aux municipalités).

La gestion quotidienne des logements sociaux (y compris le financement), ainsi que le reste des attributions, relève des locataires eux-mêmes, par l'intermédiaire des « sociétés immobilières d'utilité publique ». Les principes généraux qui gouvernent l'attribution des logements sociaux sont définis par l'État, mais ce sont les « sociétés immobilières d'utilité publique » (voir la fiche 19) qui procèdent à l'attribution, les municipalités disposant également d'une marge de manœuvre. En principe, le logement social est accessible à tous, sans plafond de revenu. Par contre, certaines municipalités définissent des limites quant à la taille maximale des appartements. En outre, la priorité est accordée aux familles avec enfants et les municipalités peuvent utiliser 25 % des logements sociaux vacants pour loger des familles dans le besoin.

La « démocratie des locataires »

La participation des locataires à la gestion a une assise légale, une loi sur la « démocratie des locataires » ayant été adoptée en 1984. C'est parmi les pays d'Europe occidentale le modèle de participation le plus achevé. La tradition de gestion participative est issue des origines coopératives du parc locatif social danois. La participation est favorisée par l'organisation décentralisée des « sociétés immobilières d'utilité publique » en petites sections de gestion autonomes, correspondant plus ou moins aux quartiers. C'est à l'intérieur de ces sections que tous les locataires se réunissent au moins une fois par an pour définir les grandes orientations concernant la section. Un conseil de section, élu par les locataires, gère les affaires courantes.

Grâce à ce système décentralisé, les locataires peuvent établir le niveau d'entretien et de service qu'ils sont prêts à assumer financièrement dans chaque section. En outre, ce mode de gestion fait en sorte que les problèmes se posant dans un quartier sont soulevés très rapidement et peuvent être traités à moindres coûts. Si la mobilisation et la participation des locataires peuvent alourdir le processus de décision, cet inconvénient est nettement contrebalancé par les bénéfices tirés de la participation en matière de qualité de vie et d'économies d'entretien.

La participation permet enfin aux locataires d'acquérir des compétences (en particulier relationnelles et organisationnelles) transférables dans d'autres domaines de la vie sociale et professionnelle. Cette participation des locataires exige en effet une formation et une capacité de prise de décision. À cet effet, la Fédération nationale du logement social organise des stages de formation qui portent tant sur la politique du logement et les techniques de gestion que la prise de parole en public et la conduite de réunion. Des actions de formation sont également organisées en direction des professionnels qui apprennent à travailler avec les locataires en tant que partenaires et à améliorer le management.

LES POLITIQUES D'HABITATION EN ITALIE

L'Italie partage avec les autres pays du sud de l'Europe certaines caractéristiques qui distinguent nettement ces pays de ceux du Centre ou du Nord européens en matière de politiques de logement, soit, d'une part, des taux de propriété sensiblement plus élevés et, d'autre part, un intérêt moindre pour le développement et le maintien de parcs de logements sociaux.

Certains auteurs (Allen *et al.*, 2004) attribuent cette particularité à des traits sociétaux, dont le plus important serait la plus forte influence et le rôle de premier plan de la famille élargie dans les choix résidentiels et l'accès au logement, notamment par le soutien apporté au financement de cet accès pour les proches. Ce trait expliquerait aussi l'importance accordée dans ces sociétés au patrimoine familial, qui inciterait les ménages à rechercher la propriété; l'action publique renforcerait cette tendance en mettant l'accent sur les moyens d'encourager l'accès à la propriété, même à l'intention de ménages à faible revenu.

De manière générale, l'Italie suit d'assez près ce modèle, tout en étant un peu plus influencée que les autres pays du Sud par le modèle européen central. Après la Seconde Guerre mondiale, des investissements considérables ont été consacrés au développement d'un parc social étendu et d'assez bonne qualité. Mais l'intervention principale de l'État italien, même alors, visait l'accès le plus étendu possible à la propriété. Par la suite, la poursuite de cette politique privilégiant la propriété a conduit à la revente d'une grande part du parc social à ses occupants, à

des conditions généralement avantageuses associées à des incitatifs fiscaux.

Si l'on en juge par l'augmentation continue du taux de propriété en Italie au cours des dernières décennies, qui en fait l'un des pays européens où ce taux est le plus élevé, les objectifs de cette politique semblent avoir été atteints. Par voie de conséquence toutefois, son parc locatif est relativement modeste, ce qui s'applique aussi bien au secteur locatif privé qu'au parc social, celui-ci étant relativement l'un des plus restreints d'Europe (environ 5 % du parc total, avec toutefois de grandes disparités régionales).

Ce caractère résiduaire du secteur locatif n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes, qui constituent typiquement l'envers du succès en matière d'accès à la propriété. Ces problèmes sont largement reconnus; la contraction du parc locatif, particulièrement dans les grandes villes, a pour conséquence l'accroissement de l'exclusion pour les groupes qui n'ont pas accès à la propriété, spécialement les personnes âgées et les ménages les plus démunis, parmi lesquels on trouve de petits propriétaires qui ne peuvent plus entretenir leur maison, ainsi que des étudiants et bon nombre de nouveaux arrivants. En conséquence, on admet qu'une proportion élevée des ménages locataires vivent dans des conditions inférieures aux normes, voire très précaires.

La recherche d'un meilleur équilibre du marché pour répondre à une nouvelle demande non satisfaite est actuellement l'objet de préoccupations, dans un contexte récemment marqué par le transfert aux régions des compétences de programmation en matière d'habitation. Bien que ce transfert se situe dans le courant dominant des tendances européennes en cette matière, il suscite certaines inquiétudes en raison de moyens financiers limités dont disposeraient les gouvernements régionaux ainsi que des fortes disparités qui les caractérisent, ce qui, *a priori*, ne paraît pas propice à un rattrapage des régions les moins favorisées. Par ailleurs, les dynamiques régionales et locales qui se manifestent dans les initiatives multiples et souvent originales misant sur un partenariat étendu des acteurs sociaux, notamment coopératives et syndicats, pourraient être encore davantage stimulées par cette décentralisation.

LES POLITIQUES D'HABITATION AUX PAYS-BAS

Le parc locatif social néerlandais est en valeur relative le plus important en Europe : 36 % de l'ensemble des logements en 1999. Il a par sa taille et les orientations de la politique du logement une fonction généraliste : l'attribution de logements n'est pas effectuée selon des critères de ressources. La réforme de la politique du logement a renforcé la décentralisation du logement vers les provinces, les régions et les municipalités. Elle s'est traduite par un élargissement de la responsabilité opérationnelle et financière des municipalités, par la définition de politiques locales fondées sur une meilleure adaptation de la programmation budgétaire aux priorités définies localement.

L'État ne fixe qu'un cadre réglementaire général pour la politique du logement social. L'État assure la définition des objectifs et des instruments de la politique du logement et assume la charge budgétaire des interventions. Les municipalités disposent de compétences très étendues dans la mise en œuvre des interventions publiques, dans la gestion et l'affectation des aides au logement, qu'il s'agisse des aides à la construction de logements sociaux, des garanties accordées aux accédants à la propriété ou des aides à la réhabilitation. Ce sont elles qui gèrent les dotations budgétaires en secteur locatif social, cela étant lié au fait qu'une partie de l'impôt sur le revenu est affectée directement aux municipalités. Elles ont un rôle important de régulation : planification des besoins, politique d'attribution, mise en place des partenariats locaux, mise à disposition des terrains, etc. En outre, le permis d'habiter décerné par les autorités municipales leur permet d'exercer un contrôle sur l'attribution d'un logement quel que soit le statut du bailleur, dès lors que le logement est considéré comme devant avoir un usage social (loyer inférieur à un plafond). Au total, la décentralisation paraît importante et a tendance à se renforcer au profit quasi exclusif des municipalités et très peu des provinces.

Les municipalités, il faut le souligner, ne sont pas les seules gestionnaires des logements sociaux. Une partie du parc locatif social appartient aux organismes sociaux ou « corporations » (*woning corporaties*), qui ont vu leur rôle complètement redéfini à travers l'opération de *bru-tering* (voir la fiche 20). Ces « corporations » doivent désormais assumer leur autonomie financière par rapport à l'État, tout en étant contrôlées par les municipalités dans leur mission sociale.

Le *brutering*

L'opération qualifiée de *brutering* a consisté à « remettre les compteurs à zéro », ce qui s'est traduit par le versement intégral anticipé des subventions d'exploitation par l'État aux organismes de logement et le remboursement anticipé des prêts par celles-ci, dans l'optique d'une autonomie financière de ces organismes. Pour compenser le fait de devoir assurer leur autonomie financière, les organismes ont obtenu l'extension de leur champ de compétence à des activités strictement commerciales sans remise en cause de leur statut particulier d'association sans but lucratif, de leur mission sociale et des avantages fiscaux qui y sont liés. Les municipalités demeurent néanmoins garantes du respect du rôle social des organismes (intervention en matière d'attribution).

Pour assurer leur autonomie financière, les organismes ont dû mettre en œuvre des stratégies de fusion ou de filialisation. En conséquence, le nombre de bailleurs sociaux a baissé de plus de 30 % en dix ans : de 1 037 en 1990, on est passé à 702 en 2000. Derrière ces chiffres se cache tout un mouvement de fusion entre les organismes sociaux depuis 1995. Ce mouvement de fusion a pour conséquence de redéfinir complètement l'organisation des bailleurs sociaux hollandais : les petites structures ont tendance à disparaître pour se fondre dans des structures moyennes et on observe une explosion des gros organismes sociaux. On assiste, dans la foulée, à une stratégie de recomposition par une mutualisation des risques et par un renforcement du secteur professionnel (fonds de garantie).

LES POLITIQUES D'HABITATION EN SUÈDE

La politique du logement a longtemps constitué une composante essentielle de l'État-providence suédois. Rappelons que la Suède est le pays de l'Union européenne dont les dépenses publiques représentent la plus grosse part du PNB, environ 60 %. La Suède est en outre caractérisée par une forte décentralisation, les dépenses des municipalités représentant les deux tiers du total des dépenses publiques (Donner, 2000). Ces quelques chiffres permettent de remettre en contexte l'envergure des politiques du logement en Suède, ainsi que la répartition des compétences dans ce domaine.

Les compétences en matière de logement sont essentiellement réparties entre l'État et les municipalités, le niveau intermédiaire des comités ne jouant pratiquement aucun rôle. L'État définit les principes généraux et les instruments (en particulier financiers) des politiques, tandis que les municipalités se chargent de la mise en œuvre, avec une marge de manœuvre assez importante : ce sont elles par exemple qui prennent l'initiative et fixent leurs propres objectifs en matière de construction.

C'est également au niveau municipal qu'intervient l'acteur principal des politiques du logement en Suède, les sociétés d'habitation municipales qui produisent, gèrent et entretiennent la quasi-totalité du stock de logements sociaux (dont la vocation est en réalité généraliste puisqu'il n'existe pas de plafond de revenu), soit 22 % du stock total de logements (28 % pour la ville de Stockholm). Il s'agit de sociétés à profit limité qui sont contrôlées par leur municipalité ; certaines municipalités disposent de plusieurs sociétés, qui peuvent se concurrencer. Ces sociétés jouent un rôle primordial dans le mécanisme de fixation des loyers, qui constitue sans aucun doute la spécificité la plus intéressante des politiques du logement en Suède. En effet, depuis la fin des années 1950, les loyers des logements municipaux ne sont pas fixés par l'État, mais font l'objet de négociations collectives entre locataires et sociétés d'habitation municipales. Chaque année, la SABO, une structure nationale qui regroupe les sociétés d'habitation municipales, rencontre les représentants de l'association nationale des locataires pour négocier le niveau de loyer sur la base du coût et de la valeur d'usage. Ce système permet un degré important de contrôle par les locataires, qui choisissent eux-mêmes le niveau de service pour lequel ils sont prêts à payer. Le loyer fixé par la négociation est ensuite modifié par chaque société d'habitation municipale en fonction de la structure de son stock, et étendu au secteur locatif privé où il tient lieu de plafond.

Toutefois le système de négociation centralisée des loyers au niveau national a été remis en question depuis 1995, à la suite d'une réduction importante des subventions accordées par le gouvernement central aux sociétés d'habitation municipales. Ces dernières ont alors été poussées à adopter un fonctionnement plus proche de l'économie de marché, en faisant varier les loyers en fonction de l'emplacement et de la qualité de chaque ensemble résidentiel. Dès lors, la négociation centralisée a cédé

le pas, en pratique, à une fixation des loyers au cas par cas dans chaque société d'habitation municipale, malgré une forte opposition des syndicats de locataires.

Au niveau du gouvernement central, un retrait relatif s'est amorcé à partir du début des années 1990 dans le domaine du logement, comme en témoignent la suppression du ministère du Logement en 1991 et surtout la grande réforme fiscale de 1990-1991, qui s'est traduite par l'abandon du système de prêts à taux réduit pour la construction de logements (prêts gouvernementaux représentant entre 22 % et 30 % du prêt hypothécaire requis), une forte diminution des subventions et des allocations logement et un passage à une plus forte sélectivité. Si l'on retrouve ici des tendances similaires à celles qui sont observées dans d'autres pays européens, notons que le secteur public conserve un rôle de premier plan. Comme nous l'avons déjà souligné, les sociétés d'habitation municipales subissent le contrecoup de ce désengagement partiel de l'État central et doivent adapter leurs stratégies à des moyens financiers réduits (Turner et Whitehead, 2002).

Notons toutefois que, si certaines envisagent la vente d'une partie de leur stock, le transfert ne se fait pas tant vers le secteur privé que vers le secteur coopératif (Donner, 2000). Ce dernier, qui s'est développé à la suite de l'interdiction de la copropriété, occupe en effet en Suède une place de choix (17 % du stock total de logements ; 27 % dans le cas de la ville de Stockholm). Par rapport au locatif privé, il offre l'avantage d'une sécurité d'occupation illimitée. Les coopératives sont organisées sous forme de « sociétés de propriété de locataires », regroupées essentiellement en deux grandes fédérations. Ces fédérations offrent en particulier aux coopératives une possibilité de refinancement en cas de dette. Après de longs débats sur la possibilité pour les occupants de vendre leur part, la vente a finalement été autorisée aux prix du marché à partir de la fin des années 1980. Il en est découlée une importante augmentation du prix des parts, si bien que le secteur coopératif tend à attirer les ménages à revenu plus élevé.

FICHE 18 - LE PERMIS DE LOCATION EN BELGIQUE (RÉGION WALLONIE)**Nature et contexte**

Le permis de location vise à attester que le logement mis en location répond à des normes minimales en matière de confort, de surface, de salubrité et de sécurité. Il se veut une réponse au problème des logements délabrés et d'exploitation des clientèles fragiles en contexte de marché tendu.

Objectifs

Améliorer la qualité de l'offre de logements locatifs privés et lutter contre la mise sur le marché de logements ne répondant pas aux normes minimales d'habitabilité.

Groupes cibles

Les locataires du parc privé habitant des logements collectifs ou des logements indépendants de moins de 28 m² mis en location à titre de résidence principale et situés dans des immeubles âgés d'au moins 20 ans.

Modalités

Un permis de location est accordé pour une durée de cinq ans si le logement ne présente aucune cause d'insalubrité (problèmes de stabilité, d'humidité, absence d'éclairage naturel dans les pièces d'habitation, problèmes de ventilation, d'installations électriques et de gaz, d'équipement sanitaire, d'installation de chauffage fixe et de circulation), respecte les normes minimales de superficie habitable et garantit l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée.

Mise en œuvre

Après une visite effectuée par un enquêteur agréé, les propriétaires ou leur mandataire reçoivent une attestation de conformité ou un rapport de visite indiquant les travaux requis pour rendre le logement conforme. La présentation de l'attestation de conformité aux autorités municipales permet la délivrance par celles-ci du permis de location.

Les propriétaires qui doivent améliorer leur logement peuvent bénéficier d'une aide de la région wallonne, la prime pour la création de logements conventionnés. Cette aide est destinée notamment à des propriétaires qui doivent effectuer des travaux, à condition qu'ils s'engagent à louer le logement rénové comme résidence principale par l'intermédiaire d'un opérateur immobilier ayant une vocation sociale (société immobilière de service public, agence immobilière sociale).

Référence législative ou réglementaire

Wallonie: décret du 6 avril 1995, arrêté du gouvernement wallon du 20 juillet 1995, décret du 29 octobre 1998 instituant le code du logement et arrêtés du gouvernement wallon du 11 et du 25 février 1999.

Bruxelles: ordonnance du 15 juillet 1993 sur le permis locatif.

Flandre: décret du 15 juillet 1997 prévoyant une attestation de conformité.

FICHE 19 – LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES À LA GESTION DU PARC SOCIAL AU DANEMARK

Nature et contexte

La Loi sur la démocratie des locataires de 1984 formalise la participation des locataires à la gestion de leur cadre de vie.

Objectifs

Associer les locataires à la gestion du parc locatif social afin d'améliorer la qualité des logements et de l'environnement et de développer la vie sociale.

Groupes cibles

Ensemble des locataires du parc social.

Modalités

La Loi sur la démocratie des locataires détermine les conditions de représentation des locataires au sein de chaque instance. Dans chaque section, une assemblée ouverte à l'ensemble des résidents a lieu au moins une fois par an. L'ordre du jour comprend les comptes de la section, les travaux de réhabilitation et de modernisation, le règlement intérieur, le vote du budget et l'élection du conseil de section. Ce conseil de section suit la gestion courante en matière d'entretien, de réhabilitation, de création et d'utilisation d'équipements collectifs et d'organisation des loisirs. L'assemblée des conseils de section constitue l'autorité suprême de la société immobilière d'utilité publique. Son rôle est de déterminer les grandes orientations, un conseil de surveillance étant chargé de suivre la gestion de la société. Celui-ci est composé majoritairement de locataires, les élus de la municipalité ou des syndicats pouvant y être également représentés. Le conseil de surveillance a également la responsabilité des attributions, sachant que les municipalités disposent d'un contingent de réservation qui peut varier entre 15 % et 30 % des logements.

Mise en œuvre

La participation est organisée par des « sociétés immobilières d'utilité publiques », qui sont au nombre de 700. Ces sociétés immobilières indépendantes sont elles-mêmes divisées en 7 000 sections de gestion économiquement autonomes (correspondant aux ensembles résidentiels) qui gèrent chacune, en moyenne, 600 logements mais souvent moins de 200 logements.

Les représentants des locataires acceptent leur part de responsabilité dans la situation financière du quartier. Ainsi, les exigences de qualité et de diversité des équipements collectifs se percutent directement sur le niveau de loyer.

La loi exige que 3 % de la superficie de chaque ensemble de logements soit réservé à des activités pour les locataires.

Référence législative ou réglementaire

Loi sur la démocratie des locataires de 1984.

FICHE 20 - LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL AUX PAYS-BAS

Nature et contexte

L'opération qualifiée de *brutering* correspond à une redéfinition du rôle des organismes sociaux du logement (*woning corporaties*), chargés d'une part importante du stock locatif social. Ces organismes sans but lucratif, qui ont fait leur preuve en matière de gestion et d'innovation, doivent désormais assumer leur autonomie financière par rapport à l'État.

Objectifs

Comprimer les dépenses publiques, en particulier en réduisant les dépenses d'investissement.

Groupes cibles

Les organismes sociaux de logement.

Modalités

L'opération a consisté à « remettre les compteurs à zéro » entre les pouvoirs publics centraux et les organismes sociaux de logement. Cela s'est traduit par une double opération : le versement intégral anticipé des subventions d'exploitation par l'État aux organismes sociaux et le remboursement anticipé des prêts d'État. Les organismes sociaux ont obtenu l'extension de leur champ de compétence à des activités strictement commerciales (vente de logements sociaux, production de logements sur le marché libre, immobilier non résidentiel) sans remise en cause de leur statut particulier d'association sans but lucratif, de leur mission sociale et des avantages fiscaux qui y sont liés. L'État ne contribue plus au financement de la construction neuve, mais accorde toujours une aide à la personne.

Mise en œuvre

Les relations entre les organismes sociaux autonomes et les municipalités ont été redéfinies, ces dernières devant se porter garantes du respect du rôle social des organismes sociaux (intervention en matière d'attribution) et ayant la charge du contrôle *a posteriori* du bilan financier et social. La satisfaction des besoins particuliers (populations démunies, étudiants, personnes âgées ou handicapées) relève de stratégies contractuelles convenues entre les organismes sociaux et les municipalités. Le niveau des aides à la personne a augmenté pour compenser les hausses de loyers consécutives à la suppression des aides publiques à la construction.

Référence législative ou réglementaire

Ministerie van VROM (ministère du Logement), memorandum « Le logement dans les années 1990 », 1989.

Réforme de 1995 relative à l'autonomie des organismes de logement social.

PARTIE II: ANALYSE COMPARATIVE DES POLITIQUES DE LOGEMENT

FRANCINE DANSEREAU
GÉRARD DIVAY
DAMARIS ROSE
GILLES SÉNÉCAL
ET ANNE-MARIE SÉGUIN
DE L'INRS URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ
ET LOÏC AUBRÉE (CRESGE, FRANCE)

LES DYNAMIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

La lutte à l'exclusion et les interventions en faveur des sans-abri

L'inclusion, le contraire de l'exclusion, est indissociable de la notion de mixité qui guide de nombreuses interventions dans le domaine de l'habitat et dont il est question ailleurs dans ce document. Dans cette section, nous nous concentrerons sur les interventions qui s'attachent plus spécifiquement à la lutte à l'exclusion et aux interventions en faveur des sans-abri.

L'exclusion est une notion englobante qui recouvre un éventail de situations : l'exclusion économique (pauvreté), l'exclusion politique, qui fait référence à l'exercice de la citoyenneté notamment au niveau local, et l'exclusion sociale, qui renvoie à la rupture des systèmes d'appartenance tels que la famille, les amis, le voisinage, voire le milieu de travail. Une seconde définition peut être mentionnée, c'est celle qui est proposée par la Social Exclusion Unit de Grande-Bretagne qui écrit : « Social exclusion is a shorthand term for what can happen when people or areas suffer from a combination of linked problems such as unemployment, poor skills, low incomes, poor housing, high crime environments, bad health and family breakdown. » Dans cette foulée, des travaux américains se sont penchés plus particulièrement sur les populations exclues habitant certains quartiers détériorés des villes centrales des États-Unis que l'on a qualifiées d'*urban underclass*. Ils ont mis en lumière la concentration de populations extrêmement pauvres au sein de quartiers tout aussi démunis en matière d'équipements et de services sociaux comme une des principales causes conduisant à des situations extrêmes d'exclusion, autrement dit à l'exacerbation de l'exclusion (Denton et Massey, 1993).

Ces constats interpellent les décideurs du domaine du logement social de plusieurs façons. Ainsi, les stratégies de mise en vente des logements publics en Grande-Bretagne, en induisant un processus de « résidualisation » de certains segments de ce parc concentrés dans l'espace,

sont susceptibles de conduire à une aggravation des dynamiques d'exclusion semblables à celles que l'on observe aux États-Unis. C'est pourquoi en Grande-Bretagne, pour faire cesser ou prévenir ce type d'effet pervers, on a élaboré une série de mesures qui font la promotion de la mixité sociale au sein des quartiers d'habitat social en assurant des financements de réinvestissement dans les ensembles détériorés pour attirer des ménages de catégories sociales moins démunies ou encore en décroissant géographiquement les modes d'occupation.

Mais ces interventions centrées sur le logement ne suffisent pas pour lutter contre l'exclusion : la plupart des pays ont déployé des stratégies qui débordent du seul domaine du logement. Cela n'est guère étonnant si l'on considère le caractère multidimensionnel de l'exclusion. Pour contrer ce phénomène, il faut donc aussi des interventions multiformes et intégrées. Nous examinerons trois exemples d'intervention « parapluie », celles de la Grande-Bretagne, de la France et de Toronto. Mais, avant de passer à ces exemples, il importe de signaler qu'aux États-Unis l'intervention auprès des populations fragilisées (exclues) est marquée par une constante, celle de la réinsertion économique, qui est désignée comme le principal levier de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Aussi, nous sommes en présence non pas d'une stratégie parapluie, mais bien davantage d'une stratégie binaire qui relie actions sur le logement et aide à la réinsertion en emploi. Par ailleurs, la priorité est donnée aux sans-abri et aux mal-logés dans l'accès au logement public ou subventionné et des subventions sont versées par le HUD pour le développement de services d'hébergement temporaire.

En Grande-Bretagne, le premier ministre a mis sur pied, en 1998, la Social Exclusion Unit, une forme d'unité « parapluie » qui regroupe plusieurs ministères (notamment ceux qui sont responsables de l'environnement, du transport, des régions, de l'éducation, de l'emploi, du commerce, de l'industrie et de la sécurité sociale), des organismes de logement, des organisations policières, des autorités locales ainsi que des représentants du secteur associatif et du milieu des affaires dans le but de promouvoir des projets de lutte à l'exclusion. Cette unité intervient tant dans les domaines de l'emploi, de la prévention du crime, de la formation, des loisirs et de la santé que dans ceux du logement ou de l'environnement physique. Pour l'intervention plus précise visant les quartiers, le plan stratégique de la Social Exclusion Unit prévoit une

dévolution de pouvoir vers des institutions de quartier ou même des individus qui devrait se traduire par des ententes concernant le niveau ou la gestion de services locaux. Ainsi, dans la foulée du transfert des HLM municipales aux propriétaires sociaux agréés, les autorités font porter leur choix sur des RSL qui ont la capacité de fournir des services spécialisés à leurs clientèles (programme Housing Plus) et qui sont susceptibles d'établir des partenariats afin de responsabiliser les locataires face à leurs conditions de vie et de les aider à réintégrer le marché de l'emploi.

En France, le contrat de ville s'inscrit aussi dans un registre intégrateur par l'éventail non seulement des secteurs d'intervention, mais aussi des acteurs mobilisés (communes, conseils régionaux, généraux, sociétés de transport, organismes de HLM). De plus, c'est une action qui s'inscrit dans la durée puisque le contrat s'étend sur une période qui peut aller jusqu'à sept ans. Le contrat de ville est destiné à des territoires en difficulté, c'est-à-dire qui concentrent de fortes proportions de chômeurs, de problèmes économiques, d'insécurité, de violence et de logements sociaux. Il sous-tend un projet global de lutte à l'exclusion, destiné aux quartiers défavorisés, qui met en jeu l'économique, le social et l'urbain en tentant d'agir sur l'ensemble des facteurs : chômage, violence, criminalité, scolarité, logement, etc. Les interventions se déroulent à différentes échelles : le quartier, la commune ou même plusieurs communes. Encore ici, comme en Grande-Bretagne, le logement est traité comme un des éléments sur lesquels il importe d'intervenir, mais il semble que la volonté d'une action intégrée, c'est-à-dire tenant compte simultanément des divers aspects de l'exclusion et des diverses échelles pertinentes, soit plus achevée dans le cas français.

Parmi les populations d'exclus, les sans-abri constituent un groupe particulièrement vulnérable. La stratégie d'intervention en faveur des sans-abri à Toronto constitue notre troisième exemple de stratégie parapluie.

Exemples de stratégies en faveur des sans-abri

La Ville de Toronto s'est dotée du Mayor's Homelessness Action Task Force qui a pour mission de s'attaquer au problème des sans-abri. Cette stratégie s'inscrit d'emblée dans le courant des stratégies parapluie

ou intégrées de lutte à l'exclusion, même si elle s'attache à une catégorie particulière d'exclus. À Toronto, les causes de la croissance récente et sensible du nombre de personnes sans abri sont multiples selon les analystes : l'augmentation de la pauvreté attribuable aux transformations dans la structure du marché du travail et aux restrictions dans l'accès à l'assurance emploi, l'affaiblissement des liens sociaux, notamment au sein de la famille, qui prive de nombreuses personnes à la recherche d'un hébergement temporaire des ressources de la solidarité familiale ou amicale, la désinstitutionnalisation de certains types de malades qui s'est réalisée sans offrir de soutien dans les milieux d'accueil et, enfin, l'insuffisance chronique de logements à coût abordable pour les ménages disposant de faibles revenus (Layton, 2000). La réponse torontoise à cette situation ressemble par plusieurs aspects à la stratégie française de lutte à l'exclusion puisqu'elle comporte un éventail de moyens qui appartiennent à de nombreux champs de l'intervention sociale allant du logement – en intervenant du côté de l'offre, mais aussi de la demande (par exemple en créant des mécanismes « de support à la solvabilité ») – aux services de santé, à la lutte contre la pauvreté et aux efforts de réinsertion en emploi. Elle implique aussi de nombreux partenaires, dont les gouvernements fédéral et provincial et leurs agences décentralisées ainsi que les municipalités.

Revenons maintenant à des interventions en faveur des sans-abri, mais centrées plus particulièrement sur le logement. En Grande-Bretagne, malgré le mouvement de transfert du logement social vers le secteur associatif, les municipalités conservent la responsabilité de répondre aux besoins essentiels de logement sur leur territoire et plus particulièrement pour les sans-abri. Parallèlement, toujours en Grande-Bretagne, des mesures contraignantes ont été mises en place. Ainsi, pendant la première moitié des années 1990, la moitié des logements neufs bénéficiant de l'octroi de fonds pour la construction neuve par l'intermédiaire de la Private Finance Initiative (subventions de capital disponibles aux associations de logement sans but lucratif) devaient être alloués à des personnes sans abri.

En France, la loi visant à assurer le droit au logement et la loi de lutte contre les exclusions ont pour objectif d'aider les personnes à faible revenu ou ayant des problèmes sociaux à accéder à un logement où à s'y maintenir. Sans en être les seuls destinataires, les sans-abri bénéficient

des actions mises en place en application de ces lois. Celles-ci contraignent les départements à réaliser en collaboration avec les services de l'État des plans d'intervention pour une durée de trois ou quatre ans. Ces plans ont pour objet de recenser les besoins des personnes les plus démunies, notamment les sans-abri, de les solvabiliser, de créer une offre nouvelle de logements pour répondre à leurs besoins et de mettre en place des mesures d'accompagnement social lié au logement. Ainsi, les Fonds de solidarité mis en place à l'échelon des départements sont appelés à offrir des garanties de loyer pour une période de deux à trois ans, une aide pour couvrir les arrérages de loyer et le financement d'interventions d'accompagnement social lié au logement.

La problématique de la mixité sociale dans l'habitat

La mixité sociale est une préoccupation qui traverse les politiques de logement de la plupart des pays considérés. Selon les pays, cette préoccupation s'exprime de manière plus ou moins forte, à différentes échelles spatiales, et la promotion d'une plus grande mixité appelle des mesures de natures diverses.

Si l'on considère, en premier lieu, la question de l'échelle spatiale, on observe que la France est le seul des pays examinés à situer la question de la mixité au niveau de l'ensemble de la ville. Aussi bien la Loi d'orientation pour la ville de 1991 que la Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains de décembre 2000 prévoient que les communes situées dans des agglomérations de 50 000 habitants doivent comporter un minimum de 20 % de logements sociaux. Il s'agit, en fait, de mieux répartir entre les communes l'emplacement du logement social afin de favoriser le désenclavement des populations marginalisées. À cet égard, le contrat de ville constitue un outil complémentaire comportant des interventions précises concernant la réinsertion des populations et des quartiers en difficulté qui tentent d'agir sur les facteurs à l'origine de l'exclusion urbaine et sociale.

La mixité sociale est également préconisée, en France, à l'échelle des ensembles résidentiels. Ainsi, le programme PLUS (prêt locatif à usage social) prévoit une mixité des revenus : d'une part, 30 % des logements sont réservés à des ménages dont les revenus se situent à 60 % ou

moins des plafonds de ressources et, d'autre part, 10 % des ménages peuvent dépasser de 20 % les plafonds de ressources.

En ce qui concerne les autres pays, l'échelle de référence de la mixité demeure en général le quartier ou le voisinage. En Grande-Bretagne, où la lutte contre l'exclusion a pris une ampleur considérable, donnant lieu à la création de la Social Exclusion Unit en 1998, le constat de la concentration géographique des populations marginalisées, notamment celles qui vivent dans des ensembles de logement social en mauvais état, appelle une série d'interventions. Plusieurs interventions visent particulièrement ce stock de logements : remise en état des logements, poursuite, bien qu'à un rythme ralenti par rapport aux années 1980, de la transformation du mode d'occupation locatif vers l'accession à la propriété et insertion de nouvelles unités destinées à l'accession à la propriété (par exemple, en vertu de la Starter Home Initiative) produisant une mixité des modes d'occupation et des niveaux de revenus des ménages à petite échelle. Toutes ces interventions sont vues comme aptes à produire des communautés plus équilibrées et plus viables financièrement et socialement.

Aux États-Unis, les préoccupations relatives à la concentration spatiale des ménages pauvres et des minorités sont également au centre des politiques de logement des dernières années. L'accent mis sur les allocations logement, qui favorisent le libre choix et la mobilité des ménages, est lié à cette volonté de déconcentrer les ménages démunis ou appartenant aux minorités visibles. Certains programmes visent explicitement à créer des milieux de vie plus mixtes sur le plan tant des revenus que de la race et de l'ethnie. Le programme HOPE VI, visant la démolition ou le réaménagement en profondeur d'ensembles de logements publics jugés irrécupérables, prévoit ainsi que les nouveaux logements à édifier sur le site doivent présenter une typologie variée des types de bâtiments et des statuts d'occupation et être destinés à une clientèle mixte en matière de revenus. Le programme Moving to opportunity, quant à lui, cherche à aider les familles à déménager de secteurs à forte concentration de pauvreté vers des milieux plus diversifiés, habités surtout par des ménages des classes moyennes : le côtoiement de ces derniers est vu comme un antidote pour lutter contre les méfaits de la culture de la pauvreté.

Au Canada, l'idéal des collectivités équilibrées en matière de modes d'occupation et de niveaux de revenus a imprégné les projets de

collectivités nouvelles telles que False Creek à Vancouver, St. Lawrence à Toronto ou le site Angus à Montréal. De tels projets n'ont cependant pas été reproduits, faute de fonds gouvernementaux. À Vancouver, par contre, on a institué une règle selon laquelle 20 % des logements dans les grands projets de communautés nouvelles doivent être réservés par les promoteurs au logement social. Il s'agit ainsi de mettre à la disposition des ménages à faible revenu des milieux de vie bien conçus et bien desservis et de produire des ensembles résidentiels socialement mixtes, cela à un coût minime pour le trésor public.

Ces politiques et interventions misent essentiellement sur un effet positif du côtoiement de couches sociales supérieures. Cependant, les chercheurs ainsi que les groupes populaires représentant les populations affectées par ce genre d'opération ne partagent pas nécessairement ces prémisses. Les premiers font valoir que la proximité spatiale entre les populations démunies et des couches moyennes ou supérieures ne favorise pas nécessairement l'interaction sociale et que, conséquemment, ces dernières ne remplissent pas nécessairement la fonction de *role model* qu'on leur attribue. S'il est vrai que les équipements scolaires ou de loisir que les enfants pauvres pourront fréquenter dans des milieux mieux pourvus constituent certainement un plus, l'assimilation des codes et des modèles de comportement qui prévalent dans les couches moyennes n'est pas pour autant assurée. Cet argument est développé, entre autres, par Xavier de Souza Briggs (1997) dans sa réponse aux allégations de Newman et Schnare (1997) quant aux mérites des allocations logement qui permettent aux familles pauvres de se loger dans des quartiers où vivent surtout des familles de classe moyenne. Du côté des groupes populaires, l'insertion de ménages aisés dans des milieux pauvres pour les « requalifier » est souvent vue par eux comme un facteur de déséquilibre susceptible de miner les solidarités anciennes reposant sur la similitude des conditions socioéconomiques. Certaines politiques actuelles semblent donc avoir insuffisamment pris en considération les nombreuses recherches montrant que la mixité sociale programmée ne produit pas toujours les effets positifs escomptés. Ce manque de recul des pouvoirs publics s'explique peut-être par l'impuissance ressentie face aux méfaits de la concentration de la pauvreté. On ne sait trop comment faire face aux maux sociaux liés à l'insécurité et à la culture de la pauvreté et, pour les pallier, la tentation est forte de recourir à des remèdes miracles comme la dispersion ou le mélange des couches sociales, sans

s'assurer que ces solutions ont déjà fait leurs preuves ou sont fondées sur des assises théoriques solides.

LA PRÉSERVATION ET L'AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AU LOGEMENT

Le rôle accru des « aides à la personne » dans la fourniture de logements subventionnés

On observe au cours des vingt dernières années, dans les pays étudiés, une tendance généralisée à miser moins sur « l'aide à la pierre », consistant en des subventions versées par l'État pour la réalisation des logements sociaux, et plus sur « l'aide à la personne », constituée d'allocations logement versées aux locataires ou de suppléments au loyer versés aux propriétaires-bailleurs afin de rendre des logements financièrement accessibles aux ménages à faible revenu. Cette tendance lourde se reflète même au niveau conceptuel, notamment dans les définitions du « logement social » employées par des décideurs politiques ainsi que par des chercheurs. Dans le passé, on ne considérait comme du logement social que des logements dont le mode de fourniture, le mode d'attribution et le mode de gestion étaient exclus des lois du marché. Aujourd'hui, par contre, on associe souvent au logement social les logements locatifs du marché privé dont les locataires bénéficient d'une subvention au loyer en vertu d'une convention entre le propriétaire et une agence de HLM.

Le recours de plus en plus fréquent à l'aide à la personne peut s'expliquer par un ensemble de facteurs qui sont présents dans tous les pays étudiés, mais dont l'importance relative varie d'un pays à l'autre. En premier lieu, dans tous ces pays, les budgets « d'aide à la pierre » en provenance de l'État pour la réalisation des HLM ont été diminués, voire éliminés. Par conséquent, un nombre croissant de ménages à faible revenu se retrouvent soit sur le marché locatif privé à but lucratif, soit dans un logement social mais dont le loyer se trouve au-delà de leurs moyens à cause des coûts élevés de construction ou de rénovation (ex. : France) ou à cause des nouveaux modes de financement qui exigent que les loyers des logements sociaux s'alignent sur ceux du marché privé (ex. : Grande-Bretagne).

En deuxième lieu, on constate un souci général d'assouplir les politiques de logement, de décloisonner les modes d'occupation et d'offrir plus de choix au consommateur, même lorsque celui-ci est un ménage à faible revenu. Mais, derrière ce discours vertueux, se trouvent souvent d'autres enjeux, notamment celui de la « déghettoïsation ». Aux États-Unis notamment, le recours accru aux programmes d'allocations logement s'est fait dans le but exprès de favoriser le désenclavement géographique des ménages à faible revenu et des minorités raciales. En troisième lieu, on croit que les allocations logement, versées pour réduire le loyer d'un logement du marché privé à but lucratif mais « conventionné », peuvent être des outils flexibles et pratiques dans certains cas particuliers : par exemple, pour le logement des ménages à faible revenu là où les listes d'attente pour un logement en HLM sont très longues, ou pour favoriser le maintien à domicile des personnes âgées dans un contexte de forte augmentation des loyers sur le marché privé (en Colombie-Britannique ou au Québec, par exemple).

Mais il ne faut pas pour autant penser que les aides à la personne sont partout en train de remplacer entièrement les aides à la pierre. De fait, le principal inconvénient des allocations logement est que leurs coûts sont difficiles à contrôler à moins que l'on n'impose des plafonds de loyer ou un loyer plafond de référence pour le calcul de l'allocation. Ces restrictions peuvent s'avérer des désincitatifs pour les propriétaires bailleurs concernés ou pour les bailleurs de fonds privés qui investissent dans le logement social. Jusqu'ici, c'est en Grande-Bretagne que ce problème se pose avec la plus grande acuité, de sorte que même le gouvernement conservateur en était arrivé à la conclusion qu'il serait plus efficace de verser des aides à la pierre aux promoteurs de logement afin de créer des logements sociaux (dont les loyers peuvent être un peu inférieurs à ceux du marché et assujettis à un certain degré de réglementation afin de limiter la facture des allocations logement dans le secteur social) que de miser sur un système d'aide à la personne, qui subventionne les locataires afin qu'ils puissent payer les loyers du marché dans le secteur locatif privé à but lucratif. Cette conclusion est renforcée par une série de recherches très poussées qui concluent que la méthode la plus efficace de fournir des logements subventionnés réside dans une combinaison des aides à la pierre et des aides à la personne (UK Parliament, 1998). Dans le cas de la France, on prône aussi des aides à la pierre qui diminueraient les loyers des logements sociaux, l'écart entre le

loyer plafond de référence utilisé dans le calcul de l'aide personnalisée et le niveau des loyers dans le secteur « conventionné » s'étant creusé au cours des dernières années, ce qui crée un problème important d'accessibilité financière pour de nombreux locataires.

Bref, dans les politiques de logement de nos jours, le vieux débat concernant les mérites des aides à la pierre versus ceux des aides à la personne semble être dépassé, d'autant plus qu'on assiste à l'émergence de formules mixtes remettant en cause les frontières traditionnelles entre le logement « social » et le logement « privé ».

Les modes de calcul et d'attribution des aides personnalisées

Si le principe de l'allocation logement, quel que soit le pays, est de permettre à des ménages ne disposant pas de ressources suffisantes pour payer le loyer exigé de se loger convenablement, les méthodes utilisées pour calculer l'écart entre les ressources et les besoins varient sensiblement d'un pays à l'autre. Par exemple, en Colombie-Britannique (comme ailleurs au Canada), on applique le modèle de « besoins impérieux » élaboré par la SCHL : ainsi, si le ménage est admissible à l'allocation logement (de type *supplément au loyer*), cette allocation fait en sorte que son taux d'effort ne dépasse pas 30 % de son revenu brut. Le modèle employé aux États-Unis dans le cas du *rental certificate program* est assez semblable. Mais, dans le cas du *rental voucher program*, conçu pour favoriser la mobilité géographique et le choix en matière de type de logement, on opte pour une allocation fixe plutôt que de l'aligner sur la « norme » d'un taux d'effort de 30 %.

Par contre, dans les pays européens étudiés, les chercheurs et les décideurs politiques semblent plus réticents à établir des définitions statutaires de l'« affordability » que leurs pairs nord-américains (UK, Parlement, 1998). En Grande-Bretagne, le principe du taux d'effort n'est pas employé de façon explicite. Dans d'autres pays (ex. : France) il est pris en compte, mais les augmentations de loyer ne sont jamais compensées intégralement, contrairement au cas de la Grande-Bretagne. La tendance récente est de simplifier les modes de calcul de l'allocation (parfois très complexes, comme dans le cas de la Grande-Bretagne) et de les

aligner sur les barèmes de l'aide sociale ou du revenu minimal. En principe, ces barèmes établissent le niveau de revenu qui est essentiel aux besoins du ménage, et l'octroi de l'allocation logement fait en sorte que le ménage reste en mesure de subvenir à ses autres besoins essentiels après avoir payé son loyer. Il n'y a donc pas de prise en charge totale du loyer, à l'exception des ménages se situant effectivement au niveau du revenu minimal.

Puisque, sauf dans le cas du *rental voucher program* américain, les coûts de ces programmes d'allocation logement dépendent en grande partie des niveaux de loyers (qui sont souvent les loyers du marché), on établit presque toujours des plafonds de loyer admissibles dans le but de contrôler les dépenses. L'expérience de la Grande-Bretagne, où pendant plusieurs années il n'y avait pas de loyer plafond de référence dans le secteur privé à but lucratif, témoigne de la nécessité d'établir de tels plafonds.

Quant à l'admissibilité des clientèles à l'allocation logement, si dans le passé certains pays limitaient l'admissibilité aux ménages prestataires d'aide sociale, la tendance partout est d'étendre ces programmes à un plus grand éventail de clientèles, dont les salariés à faible revenu. Dans le cas de ces derniers, se pose le problème du *poverty trap*, c'est-à-dire comment établir une échelle coulissante sans faire en sorte que le prestataire qui passe de l'aide sociale au statut de petit salarié ne subisse une chute brutale de l'aide fournie pour se loger? En France, les réformes qui sont en train d'être implantées dans le sillage de l'application du barème unique d'aide à la personne visent à résoudre ce problème.

Il existe, par ailleurs, différentes philosophies en ce qui concerne l'admissibilité des jeunes (les moins de 25 ans surtout) aux programmes d'allocation logement. Par exemple, au début des années 1990, la Grande-Bretagne, dans un souci de contrôler les coûts du programme, a imposé des restrictions importantes sur l'admissibilité des jeunes chômeurs, en alléguant que ceux-ci devraient plutôt demeurer au foyer parental ou y revenir, tandis qu'en France des aides à la personne sont accordées aux jeunes, associées dans certains cas à la mise en œuvre de programmes qui favorisent à la fois l'insertion professionnelle et l'accompagnement des jeunes à statut précaire dans leurs tentatives d'autonomisation résidentielle.

Les types de logement et de modes d'occupation admissibles aux aides à la personne

On observe des variations assez importantes d'un pays à l'autre dans les types de logement et les modes d'occupation admissibles aux allocations logement. Au Canada, l'allocation logement ne s'applique pas au logement social traditionnel, c'est-à-dire les HLM publiques, puisque les loyers y sont établis selon une échelle proportionnelle au revenu du ménage, tandis que dans les pays européens les loyers des HLM ont tendance à se rapprocher des loyers du marché, compte tenu toutefois de variations importantes entre différents segments des parcs sociaux, liées à l'histoire de ces derniers et notamment aux changements, au fil du temps, dans les modes de financement de la construction et de la rénovation du logement.

En ce qui concerne les modes d'occupation, on note que les programmes d'allocation logement ne visent que les locataires aux États-Unis, d'autres programmes venant parfois à l'aide de certains groupes de propriétaires à faible revenu. En Grande-Bretagne les propriétaires occupants peuvent bénéficier d'une version de la Housing Benefit qui paye une partie des intérêts hypothécaires dans des cas assez exceptionnels, soit s'ils sont prestataires de l'aide sociale ou de la Job Seekers' Allowance. En France, la philosophie paraît passablement différente à cet égard : ainsi, dans le souci de favoriser le choix des modes d'occupation au sein des clientèles à revenu modeste, on jumelle l'APL au programme de « prêt à taux zéro » dans le but d'augmenter le nombre des ménages admissibles à ce programme d'aide à l'accession à la propriété. Par contre, le programme britannique Homebuy, qui est à d'autres égards semblable au « prêt à taux zéro », fait exprès d'exclure les prestataires actuels ou récents de la Housing Benefit puisque dans ce pays les mensualités de la *sustainable home ownership* sont censées être acquittées uniquement par les revenus d'emploi.

Les modalités de paiement

Enfin, on constate des variations dans les modalités de paiement de l'allocation logement, soit au locataire soit au propriétaire bailleur, et

dans certains pays ces modalités ont suscité un débat sur la façon la plus efficace d'administrer le versement des prestations tout en favorisant la « responsabilisation » des locataires à l'égard du coût de leur loyer. Aux États-Unis la *shelter allowance* est toujours versée directement au propriétaire bailleur sous forme de « supplément au loyer » ; il en est de même dans le cas des logements « conventionnés » en France, en Colombie-Britannique, et, dans certains cas, en Grande-Bretagne. Dans le cas des HLM municipales en Grande-Bretagne on a opté pour la même procédure puisqu'elle simplifie l'administration du système (la Housing Benefit étant administrée par les municipalités). Mais l'effet pervers d'une telle façon de faire est que le locataire n'est pas toujours conscient du « vrai coût » de son logement. La situation la plus extrême se produit en Grande-Bretagne dans les cas où les résidents de HLM municipales bénéficient d'une allocation équivalant à 100 % de leur loyer : dans ces cas, si les gens ont l'impression d'être logés gratuitement, comment les inciter à participer plus à l'amélioration de leurs conditions de vie et à tenter de se réinsérer sur le marché du travail ? C'est dans de tels termes que le débat est lancé.

Dans le cas des prestataires des logements locatifs non conventionnés sur le marché privé en France et en Grande-Bretagne, ainsi que dans la majorité des cas de prestataires britanniques vivant dans les logements sociaux gérés par des associations de logement, l'allocation est normalement versée directement au locataire (mais, en France, les propriétaires peuvent demander que l'allocation logement leur soit versée directement). Le paiement de l'allocation au locataire peut ouvrir la porte au non-paiement de loyer ou, du moins, aux paiements tardifs. Par contre, il s'agit d'une approche moins paternaliste qui aurait l'avantage de « déstigmatiser » le locataire aux yeux du propriétaire bailleur et d'encourager le locataire à mieux gérer ses finances au quotidien (Rose, Mongeau et Chicoine, 2000). En France, par exemple, dans le cas des jeunes à statut précaire logés par des organismes sans but lucratif ou dans les logements conventionnés, des formules de « bail glissant » ont été élaborées afin de favoriser la responsabilisation progressive du jeune concernant le paiement de son loyer.

Les aides à l'accèsion à la propriété et au maintien en propriété

C'est surtout en Grande-Bretagne et aux États-Unis que les politiques des dernières années ont cherché à accroître l'accèsion à la propriété. En Grande-Bretagne, le programme Right to Buy, institué en 1980, a permis à 1,5 million de locataires de logements sociaux d'acheter leur logement dans des conditions très avantageuses (jusqu'à 60 % ou 70 % de la valeur marchande, selon le type de logement et la durée de résidence). Cette politique a fortement contribué à faire passer le taux de propriétaires de 58 % en 1981 à 68 % en 1991. D'autres initiatives ont également favorisé l'accèsion à la propriété : le programme Shared Ownership, permettant une accèsion progressive pour les ménages incapables d'assumer une hypothèque ordinaire, et le programme Homebuy, qui s'adresse aux ménages à revenu modeste ne disposant pas du capital requis pour la mise de fonds initiale. Ces deux derniers programmes ont en commun des visées d'éducation et d'accompagnement des ménages dans leur cheminement vers la propriété d'occupation. La notion de *sustainable home ownership* insiste sur la nécessité pour les accédants de disposer de moyens suffisants pour s'acquitter de leurs paiements mensuels (remboursement du prêt hypothécaire, taxes, assurances et autres), l'aide se réduisant à la mise de fonds initiale. Cette notion est apparue à la suite de nombreux cas de reprise dus à l'incapacité des ménages d'effectuer les paiements nécessaires pour demeurer propriétaires du logement qu'ils avaient acquis.

En France, le prêt à taux zéro a été institué en 1996 pour pallier les problèmes de surendettement des ménages observés au cours de la décennie précédente. Ce type de prêt a contribué à accroître l'accèsion à la propriété chez les ménages modestes, d'autant plus qu'il est cumulable avec l'allocation personnalisée au logement. Il diffère ainsi du Homebuy en Grande-Bretagne, qui exclut les prestataires de la Housing Benefit.

Aux États-Unis, on vise particulièrement à accroître l'accèsion à la propriété chez les jeunes ménages, les ménages à faible revenu et les minorités. Ces dernières ont d'ailleurs vu leur taux de propriétaires augmenter au cours des dernières années. Pour atteindre ces objectifs, des interventions précises comptent sur une disponibilité accrue du financement hypothécaire pour ces clientèles et sur les nouvelles technologies

susceptibles de réduire les coûts de construction. Dans le cas plus particulier des activités liées au programme HOPE VI, des actions visent à aider les ménages affectés à devenir propriétaires sur le site réaménagé ou ailleurs grâce à un *counseling* particulier, à des formules de location-achat avantageuses, à l'obtention d'hypothèques comportant une mise de fonds et des taux d'intérêt réduits, à des hypothèques secondaires flexibles, etc. Plus globalement, dans les interventions visant à aider les familles à devenir financièrement autonomes, l'État aidera ces dernières à se constituer une épargne, notamment par des dépôts en fiducie pour accéder à la propriété. Cette aide s'inscrit dans des efforts plus larges d'éducation en matière de gestion du budget des ménages.

Ces différents exemples montrent que les interventions publiques combinent le plus souvent des aides financières avec des actions d'éducation et d'accompagnement des futurs acheteurs. Il faut ajouter qu'aux États-Unis, compte tenu des problèmes de discrimination raciale, les interventions visent aussi à s'assurer que les banquiers et les promoteurs ne posent pas de barrières à l'accession à la propriété ou à l'accès des minorités à certains nouveaux lotissements. Des actions d'éducation et de prévention, en plus des inspections et des poursuites en vertu du Fair Housing Act, s'adressent donc précisément à ces acteurs économiques.

LA FOURNITURE ET LA GESTION DU LOGEMENT SOCIAL

La définition traditionnelle du logement social est marquée par les idées de fonctionnement hors marché et de régulation principalement étatique. Or, on assiste de plus en plus à une redéfinition des acteurs des politiques du logement, qui affecte en particulier les acteurs du logement social. Une nouvelle répartition des compétences est en effet en train de se dessiner au profit des collectivités locales, voire d'organismes de droit privé ou public financièrement autonomes. Notons toutefois que cette tendance générale est d'ampleur très variable selon les pays (par exemple, en France, l'État reste l'acteur central alors qu'en Allemagne le mouvement de privatisation des organismes producteurs et gestionnaires du logement social est très avancé).

Parallèlement à cette nouvelle répartition des compétences, les passerelles se multiplient entre le secteur du logement social et le secteur

privé, le logement social faisant de moins en moins référence à un ensemble d'opérateurs ayant un statut particulier et un lien privilégié avec l'État, mais plus à un type de produit pouvant être fourni par tout type d'opérateur, quels que soient son statut et sa finalité économique.

Enfin, les prérogatives des opérateurs de logements sociaux se sont étendues dans la plupart des pays européens : ils passent progressivement d'un statut de simple constructeur de logements à un statut d'opérateur urbain, partenaire des autorités locales. En réponse à la dérive de certains quartiers de logements sociaux, les organismes sont amenés à diversifier leurs activités en agissant dans le champ du développement social et urbain. Au regard de cette nouvelle préoccupation sociale, il nous semble d'autant plus intéressant de prêter attention aux expériences d'*empowerment* des locataires dans le logement social.

Nouveaux enjeux de l'attribution des logements publics

Par logement public, on entend les logements sociaux possédés par des gouvernements locaux ou des organismes qu'ils contrôlent entièrement (par exemple les offices publics de HLM). Historiquement, le logement public a connu des destinations sociales variées selon les pays et selon son importance relative.

Actuellement plusieurs tendances amènent les autorités publiques à redéfinir le rôle que le logement public doit jouer dans l'ensemble de l'offre de logement et des politiques d'habitat :

- La diminution de la part relative des logements publics dans l'ensemble du parc de logements, soit par un rythme beaucoup plus faible de construction, soit par attrition-démolition (ex. : depuis 1993 aux États-Unis, 100 000 démolitions sur un stock de 1,3 million ; 45 000 logements neufs), soit par transfert à des propriétaires sociaux ou acquisition par des locataires (ex. : Grande-Bretagne et autres pays d'Europe).
- La tendance des gouvernements centraux à décentraliser les responsabilités opérationnelles du logement.

- La préférence accordée par les gouvernements à l'aide à la personne et aux autres intervenants sociaux.
- La volonté de ne plus reproduire des concentrations de pauvres dans des grands ensembles publics.
- Le souhait de générer une mixité sociale dans tous les quartiers, y compris dans les ensembles de logements publics.

Dans ce contexte, à qui les logements publics doivent-ils être accordés ? La réponse est soumise à des pressions contradictoires. La recherche de mixité réduit les places accordées aux pauvres. Mais, par ailleurs, la justification ultime du logement public est de combler les besoins des plus démunis.

Un examen approfondi des tendances actuelles supposerait des informations détaillées :

- Sur la gestion de la demande : évolution des critères d'admissibilité au logement public et des méthodes de priorisation des demandes.
- Sur les mécanismes d'attribution : correspondance automatique entre les caractéristiques des logements disponibles et les profils des clients priorités ou attribution plus discrétionnaire, réservation ou non de certaines fractions du parc à des clientèles particulières, importance relative accordée aux demandes de relocalisation dans le parc public par rapport aux nouvelles demandes, prise en compte des préférences exprimées par les demandeurs.
- Sur la gestion des transitions entre logement public et non public : départ automatique si les critères initiaux ne sont plus respectés ou aménagement de modalités plus flexibles.

Seule une analyse de ces procédures permettrait de tirer des conclusions solides sur la façon dont les autorités publiques arbitrent réellement entre leurs différents objectifs. De manière sommaire, voici quelques indications sur trois pays.

États-Unis

En 1998, le Quality Housing and Work Responsibility Act a revu en profondeur la gestion des logements publics. Cette réforme s'insère dans plusieurs tendances des années 1990. La loi fait un compromis entre la volonté de reconnecter les habitants d'ensembles de logements publics avec les quartiers limitrophes et la vocation du logement public de servir les ménages les plus vulnérables. Opérationnellement, les règles d'attribution ont été assouplies en laissant une plus grande discrétion locale, sauf sur un objectif incontournable : 40 % des nouvelles admissions doivent bénéficier aux ménages à très faible revenu, c'est-à-dire des ménages dont le revenu n'atteint pas 30 % du revenu médian de l'agglomération. Par ailleurs, le logement public vise globalement les faibles revenus, c'est-à-dire ceux dont le revenu ne dépasse pas 80 % du revenu médian de l'agglomération.

En outre, la loi accorde une plus grande autonomie aux organismes locaux de logement public (PHA), tant au niveau de la gestion du stock qu'à celui de l'attribution des logements. Les PHA n'ont plus l'obligation de remplacer toute soustraction de logements s'ils utilisent les allocations logement pour reloger les ménages.

Les PHA ont une marge de manœuvre qui influence la clientèle, plus particulièrement sur quatre aspects :

- *La définition de l'admissibilité.* Alors qu'auparavant les PHA devaient réserver au moins la moitié de leurs logements aux clients ayant des problèmes particuliers de logement (taux d'effort excessif, logement insalubre, ménages expulsés, sans-abri), ils peuvent maintenant définir leurs propres préférences locales, privilégiant souvent les travailleurs ou les personnes en réinsertion d'emploi (la majorité le font).
- *Les possibilités de choix dans le parc de logements publics.* Les pratiques sont très influencées par les conditions de marché et la longueur des listes d'attente.
- *La fixation de loyers plafonds* qui permettent de garder une clientèle moins démunie, plus intéressante pour l'équilibre du budget et pour l'image sociale des ensembles de logements publics.

- *Les ajustements dans la fixation du revenu utilisé à des fins de calcul du loyer.* Statutairement, les PHA ne doivent pas tenir compte de certains éléments de variation de revenu : ils peuvent en outre utiliser des options additionnelles de réduction, mais relativement peu de PHA utilisent ces options pour ne pas nuire à leur équilibre budgétaire.

Globalement, les conditions locales de marché et les rapports de force politiques influencent l'utilisation de ces marges de manœuvre locale. Les pratiques renvoient à un large éventail de positions, d'une priorité très claire aux plus démunis à la préférence pour une clientèle plus diversifiée composée surtout de travailleurs. Les mesures adoptées sont surtout les suivantes :

- *Contrôle social plus étendu des bénéficiaires :* pas de deuxième chance en cas d'infraction, obligation de huit heures par mois de service communautaire.
- *Articulation de la fourniture d'un logement public avec différentes mesures sociales,* visant notamment le retour au travail.
- *Évaluation méthodique du rendement des PHA.*

Selon les premières évaluations, ces mesures produisent des effets conformes aux attentes du législateur. Entre autres, le logement public semble devenir pour une proportion croissante des ménages une solution transitoire dans leur trajectoire résidentielle : 40 % des bénéficiaires y séjournent moins de trois ans.

Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, les pratiques d'attribution sont fortement influencées par la situation locale du marché du logement, surtout par le taux de vacance.

Dans la grande majorité des cas, l'attribution des logements se fait selon la méthode bureaucratique d'établissement d'une correspondance entre les caractéristiques des logements vacants et les profils des demandeurs priorités selon un système de pointage tenant compte de leurs besoins. Cependant, les autorités locales ont de plus en plus tendance à expérimenter des politiques d'attribution plus simples, par exemple en

ne tenant compte que de la date d'inscription sur la liste d'attente ou en privilégiant des demandes qui permettent d'obtenir certains résultats en matière de composition sociodémographique d'immeubles ou de voisinage.

Les préférences quant à l'emplacement et aux types de logements exprimées par les demandeurs ne sont pas toujours vraiment prises en compte. La tendance récente a même été plutôt de restreindre le nombre de possibilités offertes aux demandeurs. La dynamique du marché local du logement, l'action des OSBL et les pratiques d'attribution publique contribuent à la résidualisation du logement public.

À noter que, même si les autorités locales ont transféré une partie de leur parc de logements, elles ne sont pas dégagées de leur responsabilité de tenir un registre de toutes les demandes de logement.

France

Les 293 OPHLM et OPAC représentent un peu moins d'un tiers des organismes de HLM ; ils possèdent et gèrent près de deux millions de logements. L'admissibilité à un logement public est conditionnée surtout par des plafonds de revenu selon le type de ménage et la région.

Une analyse approfondie (Bourgeois, 1996) des pratiques d'attribution des logements par différents types d'organismes ou de sociétés de HLM montre comment le système complexe du logement social, composé d'organismes à statuts fort différents, en vient à générer des exclus, même parmi des clientèles démunies. Quelles que soient les règles d'évaluation et de priorisation des demandeurs, l'attribution des logements d'OPHLM est influencée par les élus locaux en commande dans les instances décisionnelles des OPHLM. Le bénéficiaire de HLM étant aussi un électeur, les exigences quant à la durée de résidence dans la commune deviennent des facteurs très discriminants, notamment vis-à-vis de la population d'origine étrangère.

L'*empowerment* des locataires dans le logement social

Dans la littérature sur le logement social, les thématiques de participation des locataires et d'*empowerment* demeurent peu couvertes. Nous présentons ici quelques pratiques qui ont été repérées au Danemark et aux États-Unis et qui appartiennent à deux types de modèles très différents. Au Danemark, la participation des locataires est non seulement souhaitée, mais elle est encadrée légalement puisqu'il existe une loi sur la « démocratie des locataires ». Tous les locataires d'un logement social devraient, en principe du moins, être associés à la gestion du parc locatif social. Cette disposition a pour but non seulement de maintenir ou d'améliorer la qualité des logements et de l'environnement bâti, mais aussi d'amener les habitants à définir certaines règles du « vivre ensemble ». Outre les interventions concernant la qualité du cadre bâti, les locataires sont en effet appelés à débattre de questions qui ont trait à la vie quotidienne telles que le règlement intérieur, l'organisation des loisirs, l'utilisation des équipements collectifs. Mais la participation des locataires ne va pas de soi, elle exige donc une formation. Des stages doivent être organisés sur des thématiques aussi diverses que la politique du logement, le financement et les choix et contraintes en matière de réhabilitation. Du côté des professionnels qui interviennent dans les ensembles et interagissent avec les locataires, des formations sont aussi prévues. Afin de promouvoir la participation des locataires, la loi va même jusqu'à prévoir, dans chaque ensemble résidentiel, une superficie minimale destinée à des activités pour les habitants des lieux.

Aux États-Unis, la formule est bien différente. Elle repose essentiellement sur la vie associative, c'est-à-dire l'initiative locale. Pour encourager ces initiatives dans le domaine du logement, le HUD a mis sur pied (et rendu disponible sur Internet) un compendium de *best practices* où sont présentées des fiches décrivant de nombreuses initiatives locales touchant le domaine du logement. Les *best practices* retenues dans le compendium se rapportent aux grands thèmes suivants : l'augmentation du logement abordable et l'accession à la propriété, l'égalité des chances et l'accessibilité, l'*empowerment* de l'ensemble des résidents ou des jeunes habitant des ensembles d'habitat social, la diminution du nombre de sans-abri, l'emploi. Une même pratique peut faire intervenir plusieurs grands thèmes. Ces fiches, outre des informations sur les responsables

du projet et le lieu où se déroule l'activité, décrivent la situation à corriger ou l'enjeu, les activités réalisées, les résultats obtenus, les facteurs critiques à prendre en compte, les étapes de réalisation du projet, les partenariats tissés, les obstacles rencontrés et, enfin, les éléments innovateurs. Or, il est intéressant de signaler que la plupart de ces *best practices* qui touchent les habitants de quartiers pauvres ou d'ensembles d'habitat social font intervenir d'autres dimensions que le seul logement : notamment l'éducation, le loisir des jeunes, l'insertion en emploi, des formes de soutien social. Cela vient appuyer l'idée que les interventions dans les ensembles d'habitat social, notamment celles qui visent la lutte à l'exclusion, doivent présenter un caractère intégrateur et que les notions d'accompagnement social des habitants, d'animation des jeunes, etc., sont centrales dans la gestion de ces milieux et dans l'*empowerment* de leurs habitants.

LA QUALITÉ DE L'HABITAT ET DU CADRE BÂTI : NOUVELLES APPROCHES EN MATIÈRE DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Les préoccupations des municipalités en matière d'amélioration du cadre bâti s'orientent vers deux types de problèmes : le premier est le vieillissement des logements issus de la grande époque de la rénovation urbaine et le second tient essentiellement de la volonté de requalifier certains secteurs centraux, hérités de la période industrielle et laissés dans un état de dégradation avancée. La rénovation des grands ensembles et la réhabilitation de quartiers centraux anciens sont des préoccupations communes à la Grande-Bretagne et à la France. De la même façon, la revitalisation du parc locatif privé des quartiers centraux des agglomérations trouve aux États-Unis et au Canada des échos importants. Un ensemble de mesures vise à améliorer la salubrité et la sécurité des logements, tout en s'assurant du maintien des loyers des logements rénovés à un coût abordable.

Les politiques d'habitation de différents pays cherchent ainsi à assurer la revitalisation de secteurs en difficulté qui, pour toutes sortes de raisons, cumulent les difficultés d'ordre économique, social et environnemental. En ce sens, le Housing and Urban Development Department américain fait de l'amélioration de la sécurité et de la qualité du

logement deux de ses grands objectifs pour la période 2000-2006. L'approche tend à intégrer différentes problématiques; ainsi, *The State of The Cities 2000 (US Département of Housing and Urban Development 2000h)* fait trois grands constats: les secteurs centraux de nombreuses agglomérations connaissent des phénomènes de dépopulation, d'exode des classes moyennes, de perte d'emplois, d'iniquité fiscale et de pauvreté; plusieurs anciennes banlieues connaissent également le déclin ainsi que différents problèmes reliés à l'éloignement du centre, tels que la congestion du trafic automobile, l'absence d'espaces libres publics ou l'incurie des services publics locaux; enfin, la stratégie de renouvellement urbain doit intégrer les problématiques des espaces centraux et périurbains. En Grande-Bretagne, la nouvelle politique de l'habitation du gouvernement central met l'accent sur la réhabilitation des ensembles nécessitant des rénovations majeures, situés dans des régions désindustrialisées, à forte concentration de résidents très pauvres. En France, c'est au nom de la lutte à l'exclusion sociale que l'on souhaite rehausser les conditions de vie et d'habitat, et ce, en offrant des aides pour l'amélioration des parcs locatifs privé et social.

En somme, les priorités visent d'emblée les espaces ou les collectivités considérées comme étant en crise. Il n'est pas inintéressant de souligner que le regard que l'on porte vis-à-vis de ces espaces commence à changer. Les leçons de la période de la *rénovation urbaine* ont fini par porter leurs fruits. Si les problèmes de pauvreté, de ségrégation, de sécurité et d'insuffisance des fonds en matière de réhabilitation des logements persistent, l'accent est mis sur la réhabilitation de l'existant, notamment aux États-Unis avec le programme HOPE VI (Keating, 2000). Par ailleurs, les sites dégradés ou en crise sont dorénavant conçus comme des ressources; ainsi, en Grande-Bretagne, il a été établi qu'au moins 60 % des 4,4 millions de nouveaux logements projetés (1991-2016) devaient être construits sur des sites qualifiés de *brownfields* (Walton, 2000). Le redéveloppement de ces *brownfields* ou *windfall sites* (l'expression est de Walton) fait donc partie intégrante des stratégies de revitalisation et est compris comme une façon de limiter l'urbanisation sur les espaces libres, verts ou agricoles de la périphérie périurbaine. Par contre, les sites pollués, dégradés ou en crise constituent des problématiques complexes et doivent mobiliser des moyens considérables pour réussir.

Planification territoriale et développement des partenariats

L'intérêt que l'on porte à la réhabilitation des logements existants concerne les secteurs locatifs privé et public, et ce, dans la perspective d'améliorer la qualité de vie ou la viabilité des secteurs concernés. Ainsi, aux États-Unis, on préconise la planification d'espaces multifonctionnels, en prévoyant notamment la présence de commerces et de services de proximité. L'accessibilité au transport en commun est également un aspect non négligeable à considérer. En ce sens, les tentatives aux États-Unis visent à accompagner les efforts des collectivités locales afin de retrouver la vitalité économique et un cadre urbain de qualité. Les stratégies de création d'emplois sont établies en parallèle à celles touchant l'amélioration du logement et du cadre de vie. En France, les contrats de ville et d'agglomération constituent le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires des villes. Ils sont conçus comme un projet global visant la requalification urbaine au sens large en incluant la lutte à l'insalubrité, à la violence et à la ségrégation. Préparés à l'échelle des collectivités territoriales (communauté urbaine, communes ou regroupement de communes), inscrits dans les contrats de plan État-région, ils proposent des mesures précises touchant des domaines aussi variés que l'emploi et le développement économique, l'éducation, la tranquillité publique et la sécurité et, enfin, le renouvellement urbain (logement et infrastructures). Leur mise en œuvre, sous la responsabilité des autorités municipales mais de concert avec les acteurs associatifs et économiques locaux, cible des sites particuliers, avec des interventions dans plusieurs de ces domaines.

Que ce soit en France ou aux États-Unis, les projets de renouvellement urbain impliquent des acteurs locaux et prennent la forme de partenariats public-privé ou, encore, d'une structure locale de concertation. Le modèle américain est à cet égard très éclairant : les fonds du HUD, à travers les programmes Empowerment Zones et Entreprise Communities (ECZ/ECs), sont destinés à susciter des formes de collaboration entre les autorités municipales, les banques, les élus, les Églises ou les groupes locaux, etc. Le mandat de telles structures de concertation est

de trouver du financement et du soutien technique pour lancer un projet de réhabilitation. Un des buts est de favoriser la collaboration entre les agences gouvernementales et de croiser les programmes et les sources de financement. L'amélioration de l'habitat et du cadre de vie devient ainsi un objectif partagé par un ensemble d'acteurs et d'intervenants. Ces formes d'*empowerment* permettent donc l'organisation d'activités de financement et de planification autour d'activités très diverses, allant de la décontamination des sols à la rénovation de logements, voire à la sensibilisation des gens aux mérites du bon voisinage. Ces activités renvoient à plusieurs programmes présentés sous les rubriques de *low-income housing*, d'*officer next door program* (une sorte de police de proximité), du programme HOPE VI, voire du *lead-based paint program*. Les expériences sont nombreuses et variées; elles s'appuient sur le leadership de la collectivité dans une optique de *community building* (HUD, 2000).

Les dimensions esthétiques, paysagères et de design des projets sont aussi prises en considération. Il importe de rendre attrayants ces espaces résidentiels nouveaux ou réhabilités en proposant des typologies architecturales qui accroissent les densités tout en procurant aux habitants les caractéristiques qu'ils recherchent en matière d'habitat (quartier agréable, espace, verdure, sécurité, intimité, tranquillité, luminosité, bonne ventilation, efficacité énergétique, etc.). Aux États-Unis, le mouvement appelé *smart growth*, qui jouit d'une large audience dans les milieux gouvernementaux et professionnels de l'urbanisme, propose toute une panoplie de mesures afin de réduire les coûts de l'urbanisation et d'améliorer le rendement environnemental des espaces résidentiels (anciens et nouveaux). Les mesures visées vont dans le sens de la densification et de l'intensification urbaine: elles préconisent aussi l'implantation des activités urbaines à proximité des lieux de résidence et des réseaux viaires aptes à réduire la proportion d'espaces urbains dévolue à l'automobile et à favoriser l'aménagement d'espaces conviviaux pour les piétons et les cyclistes. Le modèle se développe sous de nombreuses variantes mais dont les archétypes sont encore l'agglomération de Portland en Oregon ou l'État du Maryland. Il est parfois articulé au courant du «néo-urbanisme» (*new urbanism* ou *traditional neighbourhood design*) qui a dominé la scène de l'architecture et de la planification urbaine aux États-Unis au cours des années 1990; les «recettes» visant la mixité sociale et fonctionnelle, tout comme le recours aux divers instruments associés au

zonage d'inclusion font partie du bagage commun à ces courants urbanistiques apparentés.

LES NOUVEAUX RÔLES DES AUTORITÉS LOCALES EN HABITATION

Si les gouvernements centraux se sont relativement désengagés du secteur de l'habitation dans les années 1980, les municipalités ont été appelées à jouer un rôle plus important, mais selon des modalités nouvelles. De manière schématique, on pourrait illustrer les tendances en disant qu'auparavant les municipalités étaient surtout les acteurs de scénarios écrits par les gouvernements centraux dans différents programmes et pour différentes lois. Maintenant, les municipalités agissent comme metteurs en scène et doivent écrire les scénarios joués par toutes sortes d'acteurs (y compris elles-mêmes) dont les ressources continuent à provenir surtout du central.

Du point de vue des contenus d'intervention, les municipalités continuent à être très présentes dans la dimension physique de l'habitat ; d'une certaine façon, contrairement aux gouvernements centraux, elles n'ont pas fléchi leur *aide à la pierre*. Mais leur *aide à la personne* prend de nouvelles formes ; elle est à la fois plus large et plus indirecte.

Une collaboration encore plus importante dans l'amélioration du cadre bâti

Sous réserve d'une rétrospective plus approfondie, il semble que les municipalités sont actives plus que jamais dans l'amélioration du cadre bâti, par leurs interventions sur la qualité du logement, sur la qualité des ensembles résidentiels et par leur pilotage des activités de redéveloppement urbain.

Pour améliorer la qualité du logement, elles interviennent en énonçant des normes et en veillant à leur application (par exemple, permis de location en Belgique) et en stimulant la rénovation des logements des propriétaires privés ou de leur propre parc de logements. L'effet de ces initiatives de rénovation des logements individuels est démultiplié par des actions d'envergure sur de grands ensembles immobiliers (États-

Unis: HOPE VI; Grande-Bretagne: *New Deal for Communities*; France: OPAH). Les zones détériorées sur plusieurs plans font aussi l'objet de redéveloppement (notamment les *brownfields*).

Les municipalités, surtout les villes centrales, conservent ainsi une importante fonction de stimulation de l'activité immobilière sur leur territoire, sous l'effet d'un cumul de facteurs tenant à l'existence de programmes nationaux, aux dynamiques de développement métropolitain et à la conjoncture politique locale. Pour ces activités, la municipalité agit de concert avec de multiples partenaires.

De l'administration des logements publics à la gestion des ménages et à l'animation des partenaires

Les nouvelles modalités de l'action municipale dans le domaine de l'habitation sont plus prononcées sur les dimensions sociale et interorganisationnelle. Les bénéfices, sur le plan résidentiel, que leur action procure aux citoyens proviennent moins d'une participation à la gestion immobilière que de leur effort de persuasion à l'égard de multiples intervenants.

La part des logements municipaux proprement dits est en déclin. Mais les municipalités gardent leurs responsabilités générales sur les conditions de logement de leur population, notamment des plus démunis. Cette responsabilité générale s'exerce sous de nouvelles modalités imposées par les gouvernements centraux: obligation du 20 % de logement social en France ou, de manière plus généralisée, obligation d'une planification-concertation à l'échelon local: programme local de l'habitat en France, Consolidated Plan aux États-Unis et, en Grande-Bretagne, les Development Plans et le nouveau Well-Being Power dévolu aux municipalités.

Deux grandes caractéristiques ressortent de ces tendances: de nouveaux rôles pour les municipalités et une nouvelle articulation de l'action municipale aux interventions de l'État. Les nouveaux rôles mettent en évidence les activités d'évaluation et de planification et amènent de nouvelles modalités d'action misant sur les habiletés combinatoires plutôt que sur la capacité d'intervention sectorielle. Les municipalités sont

tenues de mettre à jour les inventaires sur les conditions de logement de leur territoire et de procéder à une évaluation de leur évolution. Elles doivent aussi proposer des perspectives de moyen terme qui permettent de planifier l'utilisation des programmes.

La conduite de ces activités amène les municipalités à essayer de concerter les efforts des intervenants pour assurer la complémentarité de leurs interventions et une couverture complète de tous les besoins. Elle les oblige aussi à recourir à toutes les aides possibles au niveau gouvernemental. L'habileté combinatoire dans l'arrimage des initiatives locales et dans le cumul des programmes gouvernementaux conditionne le succès de l'action locale en habitation bien plus que la capacité de montage d'opérations immobilières ou de gestion courante de HLM.

Par ailleurs, l'intervention en habitation devient plus complexe, plus multidimensionnelle. Il ne s'agit plus seulement de fournir des logements adéquats et abordables aux ménages. L'objectif est plutôt d'amener les ménages à un milieu et à des conditions de vie décentes et viables en leur fournissant un logement. Les dimensions sociales deviennent intimement liées au logement. Les politiques de logement ont, de par la nature même de leur objet, une dimension physique et une dimension sociale, dualité qui s'est traduite par l'aide à la pierre et l'aide à la personne, avec maintenant l'insertion de cette aide à la personne dans toute la panoplie des mesures visant les personnes, surtout les plus vulnérables. Tant aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne et en France, plusieurs programmes lient ces différentes dimensions. Les municipalités en viennent par ce moyen à intervenir de manière plus explicite dans le domaine social puisqu'on leur demande de combiner ces interventions multidimensionnelles, en partant du postulat que la combinaison synthétique ou l'approche *holistique* sera plus efficace et qu'elle n'est possible qu'au niveau local.

Il s'ensuit de nouveaux modes de relation entre le niveau local et les gouvernements supérieurs, privilégiant une approche plus contractuelle et multidimensionnelle. Les contrats de ville en France illustrent particulièrement bien cette tendance. Mais, à certains égards, le CDBG aux États-Unis participe de la même philosophie.

Les municipalités sont-elles préparées à jouer ces nouveaux rôles de manière efficace? Deux pistes se présentent pour répondre à cette

question. La première est de s'interroger sur la présence au niveau local des conditions nécessaires à l'exercice de ces nouvelles activités : l'expertise technique a-t-elle été développée ? Une marge de manœuvre financière est-elle disponible pour démarrer les montages multi-acteurs ? Les élus locaux peuvent-ils retirer suffisamment de capital politique à être des leaders de l'action collective locale plutôt que des entrepreneurs d'opérations municipales ?

La seconde serait de faire un bilan des expériences déjà menées. La recension systématique n'est pas encore faite. Aux États-Unis, l'évaluation faite sur les Comprehensive Housing Affordability Strategy (CHAS), précurseurs, des Consolidated Plans, mais moins systématiques et encadrés, conclut à une efficacité toute relative du dispositif. En France, l'évaluation d'une expérience de Protocole d'occupation du patrimoine social (POPS), qui vise une attribution concertée des logements sociaux, montre les limites dans la capacité de la mairie d'infléchir les pratiques des organismes et dans le choix du cadre communal comme zone d'intervention alors que les dynamiques résidentielles se passent à une autre échelle (Bourgeois, 1996). Il est probable que de telles limites existent pour les PLH, qui sont encore plus englobants que les POPS.

Conclusion

Quels enseignements tirer de ce vaste tour d'horizon des politiques et interventions en habitation mises en œuvre dans des contextes nationaux divers au cours des dernières décennies ? On peut dans un premier temps rappeler les grandes convergences qui s'en dégagent.

La principale convergence est sans doute la montée généralisée de l'accession à la propriété, montée encouragée et soutenue par des incitations diverses des pouvoirs publics depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les années 1970 et 1980 ont été particulièrement fertiles en initiatives de tous genres dans ce champ. Signalons l'introduction, en France, en 1977, des « prêts aidés à l'accession à la propriété » (PAP) visant les ménages de conditions modestes, en même temps que l'on ouvrait à ces accédants à la propriété le droit aux allocations logement personnalisées. Ces PAP seront remplacés, en 1996, par le « prêt à taux zéro », qui offre des conditions encore plus avantageuses aux acheteurs. Mais c'est en Grande-Bretagne que les changements ont été les plus radicaux et les plus idéologiquement marqués, avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs en 1979. L'introduction en 1980 du Right to Buy, droit reconnu aux locataires du parc social d'acheter leur logement à des conditions très avantageuses, correspond à la volonté d'étendre à la quasi-totalité des ménages à revenu modeste la possibilité d'accéder à la propriété et en même temps de réduire massivement le stock de logements gérés par les municipalités. Le droit à l'achat connaît rapidement une grande popularité (environ 1,5 million de logements ont été vendus à leurs occupants). D'autres mesures viendront compléter le tableau : la Shared Ownership, qui permet une accession progressive à la propriété ou encore le Homebuy qui accorde un prêt dont le remboursement n'est dû qu'au moment de la revente de la propriété. Les mêmes dispositifs

s'appliqueront en Irlande avec les mêmes résultats sur le plan de l'accroissement de la proportion de propriétaires. En 1996, la proportion de propriétaires occupants atteignait 66 % au Royaume-Uni et 81 % en Irlande.

Les Pays-Bas ont eux aussi engagé, depuis les années 1990, une politique de vente de logements sociaux à leurs occupants, lors d'une opération plus globale de démunicipalisation du logement social au profit d'entités autonomes (les *woning corporaties*) aptes à intervenir sur le marché privé et à recueillir pour ce faire des financements de sources diverses. Il s'agit d'un transfert semblable à ce qui s'est fait au Royaume-Uni; cependant, la vente de logements sociaux aux occupants n'a pas atteint, et de loin, l'échelle à laquelle elle s'est déroulée au Royaume-Uni, en partie parce que les avantages consentis aux acheteurs ont été beaucoup moindres. Quant aux États-Unis, on n'a cessé d'y réitérer la primauté accordée à l'accession à la propriété, notamment grâce à des systèmes de prêts et à des avantages fiscaux importants; on a aussi, au cours des dernières années, cherché par des programmes particuliers à augmenter le nombre de propriétaires occupants chez les « minorités » et les ménages à faible revenu. Ces derniers groupes sont particulièrement ciblés pour faire passer le taux actuel de propriétaires occupants de 67 % à 70 % en 2006.

La seconde convergence – et elle est reliée à la première – consiste en des formes diverses de « résidualisation » du logement locatif : raréfaction de l'offre, détérioration de la qualité, appauvrissement des clientèles, crise de l'accessibilité financière. Dans le cas des parcs sociaux, ces constats ont mené à des actions territorialisées visant à requalifier des milieux dégradés, en jouant simultanément sur le logement, l'emploi, les infrastructures et la sécurité publique. C'est le sens des actions entreprises au Royaume-Uni en vertu de la National Strategy for Neighbourhood Renewal, de celles menées en France à l'enseigne du développement social des quartiers et, plus récemment, des activités de renouvellement urbain ou encore des activités menées aux États-Unis, avec le programme HOPE VI. Dans chacun de ces cas, on mise sur la mixité des modes d'occupation et des couches sociales pour déstigmatiser et redynamiser les milieux en panne. Du côté parc locatif privé, la persistance de sérieux déficits de qualité a entraîné divers États (France, Belgique, notamment) à renforcer leur dispositif d'application des

normes minimales d'habitabilité tout en consolidant leurs aides à la réhabilitation du parc privé.

On a également assisté au développement d'actions en direction des ménages en grande difficulté, dont les sans-abri : partout ces actions se développent en partenariat avec les organismes du secteur associatif ou communautaire, qui gèrent des gîtes et autres ressources spécialisées et assument des fonctions de médiation ou d'accompagnement social auprès de groupes en voie de réinsertion.

Mais le rôle du secteur communautaire déborde largement ce champ car, de plus en plus, c'est vers lui que l'on se tourne pour la gestion des logements sociaux qui relevaient auparavant du secteur municipal ; c'est aussi lui qui intervient comme acteur clé, conjointement avec des opérateurs privés à but lucratif, dans la production de nouveaux logements sociaux (aux États-Unis, au Royaume-Uni, dans certaines provinces canadiennes, etc.). Le recours croissant aux partenariats entre le privé, à but lucratif ou non, et le public semble une donnée incontournable de l'évolution de la scène du logement social dans plusieurs pays.

Une dernière convergence qui mérite d'être relevée a trait au rôle croissant des aides à la personne. Qu'il s'agisse des États-Unis ou de l'Europe, la part des aides à la personne sur l'ensemble des dépenses publiques d'aide au logement s'est fortement accrue au cours des vingt dernières années. Le recours à ces aides vise à favoriser la mobilité des ménages, le libre choix du statut d'occupation et du lieu de résidence et une plus grande équité entre ménages logés dans différentes catégories de logements sociaux ou sur le marché privé. Le coût de ces aides pour le trésor public a fortement augmenté, au cours des dernières années, et certains observateurs considèrent que l'État doit réinvestir dans l'aide à la pierre pour freiner l'augmentation des coûts de logement.

Ce rappel de convergences ne doit pas nous conduire à proposer des recettes pour orienter les politiques québécoises de logement. Faut-il développer l'accession à la propriété des couches modestes ou miser plutôt sur les couches solvables pour « détendre » le marché locatif ? Faut-il généraliser les allocations personnelles au logement, en les rendant accessibles aux personnes seules de tous âges ? Quelle importance accorder à la réhabilitation du stock existant et, de manière plus générale, au renouvellement urbain plutôt qu'à la construction neuve ? On ne peut

pas répondre à de telles questions sans prendre en compte les interdépendances entre divers éléments qui font de chaque système de gestion du logement un système unique. Aussi l'analyse comparative vise-t-elle non à proposer des recettes transposables d'une situation à une autre, mais à mieux cerner les effets prévisibles de certaines interventions dans un contexte spécifique à partir des résultats observés dans une diversité de situations.

Bibliographie générale

LE CANADA

Alberta. Community Development (2000a). *A Housing Policy Framework for Alberta: Family and Special Purpose Housing*, Calgary, Alberta Community Development, 17 p. http://www.seniors.gov.ab.ca/policy_planning/housing_framework/Policy_Framework.pdf (consultation : 25 novembre 2004).

Alberta. Community Development (2000b). *Moving Forward, Homelessness Policy Framework: Implementation Strategy*, Calgary, Alberta Community Development, 23 p. <http://www.seniors.gov.ab.ca/housing/homeless/homelessnessreport.pdf> (consultation : 25 novembre 2004).

Bacher, John C. (1993). *Keeping to the Marketplace. The Evolution of Canadian Housing Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 327 p.

Bosworth, Bill (2000). *Urbanization, Immigration and Social Housing in Toronto: Balancing Community Interest and Equal Access*, texte d'une conférence présentée lors du colloque sur le logement social organisé par Immigration et Métropoles à l'INRS-Urbanisation, novembre 2000, 7 p.

Bourassa, Martin (2004). « La SCHL sera plus souple avec la mise de fonds », *Les Affaires*, 28 février 2004, p. 44.

Calgary (Ville) (2004). Meeting Affordable Housing Needs, Calgary, <http://www.calgary.ca/cweb/gateway/gateway.asp?GiD=395&CID=0&URL=http%3A%2F%2Fcontent%2Ecalgary%2Eca%2FCCA%2FCity%2BHall%2FBusiness%2BUnits%2Fcommunity%2BStrategies%2FPublications%2FMeeting%2BAffordable%2BHousing%2Bneeds%2Ehtm> (consultation : 5 novembre 2004).

Canada. Initiative nationale pour les sans-abri (2004). *Initiative nationale pour les sans-abri*, Ottawa, Gouvernement du Canada, http://www.sans-abri.gc.ca/home/index_f.asp (consultation : 31 octobre 2004).

Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Rapport annuel* (tête-bêche – français-anglais) :

2003. *Tout commence par une adresse*, 100 p.

2002. *Ouvrir des portes*, 90 p.

2001. *Ensemble on fait la différence*, 87 p.

1999. *Un passé riche, un avenir prometteur*, 67 p.

1998. *Au cœur de l'habitation*, 156 p.

1997. *Bâtir du solide*, 60 p.

1996. *Qualité, coût abordable et choix pour les Canadiens et les Canadiennes en matière d'habitation*, 64 p.

1995. *Cinquante ans de succès*, 54 p.

Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Rapport annuel* (édition bilingue français-anglais) :

1994. 84 p.

1993. 82 p.

1992. 76 p.

1991. 64 p.

1990. 59 p.

1989. 56 p.

1988. 72 p.

1987. 80 p.

1986. 74 p.

1984. 71 p.

1983. 67 p.

1982. 67 p.

1981. *La SCHL... fière de participer à l'habitation*, 68 p.
1979. 60 p.
1977. 88 p.
1976. 69 p.
1975. 78 p.
1974. 59 p.
1973. 56 p.
1972. 57 p.
1971. 56 p.
1970. 56 p.
1970. *L'habitation au Canada 1946-1970. Supplément au 25^e Rapport annuel*, 48 p.
1969. 48 p.
- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (2004a). *L'Observateur du logement au Canada 2004*, Ottawa, 84 p.
- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (2004b). *SCHL Société canadienne d'hypothèques et de logement*, Ottawa, <http://www.cmhc-schl.gc.ca> (consultation : 31 octobre 2001).
- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (2003). *Statistiques du logement au Canada 2002*, Ottawa, 87 p.
- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (2002a). *Le Canada et la Colombie-Britannique signent une entente sur* Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (2002). *Le Canada et l'Ontario signent une entente concernant le logement abordable*, Ottawa, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/presse/commu/2002/2002-05-30-1530.cfm> (consultation : 8 décembre 2004).
- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (2002b). *Statistiques du logement au Canada 2001*, Ottawa, 91 p.
- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (2001). *Le Canada et l'Ontario signent une entente concernant le logement abordable*, Ottawa, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/presse/commu/2001/2001-12-18.cfm> (consultation : 8 décembre 2004).

- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (2000). « Planification municipale axée sur l'abordabilité du logement », *Le point de la recherche*, (63) : 6 p., <http://www.cmhc-schl.gc.ca/publications/fr/rh-pr/socio/socio063.pdf> (consultation : 5 novembre 2004).
- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (1998). *Titres hypothécaires LNH*, Ottawa, pagination multiple, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/asprhyplhy/pltiyh/coth/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=20654> (consultation : 8 décembre 2004).
- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (1996-2004a). *Amélioration de la qualité et de l'abordabilité*, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/amquablo/index.cfm> (consultation : 5 novembre 2004).
- Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (1996-2004b). *Titres hypothécaires LNH. La réponse à vos questions*, Ottawa, http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/Faqs_fr/faq_002.cfm (consultation : 31 octobre 2001).
- Canada. Statistique Canada (2004). *Taille des ménages, provinces et territoires. Recensement 2001*, http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/famil53a_f.htm (consultation : 16 décembre 2004).
- Caroll, Barbara et Ruth J.E. Jones (2000). « The road to innovation, convergence or Inertia devolution in housing policy in Canada », *Canadian Public Policy*, 26(3) : 279-293, <http://economics.ca/cgi/jab?journal=cpp&view=v26n3/CPPv26n3p277.pdf> (consultation : 5 novembre 2004).
- Chambre de commerce du Sud-Ouest de l'île de Montréal (1995). *Ensemble dans l'action. Sommet socio-économique du Sud-Ouest de l'île de Montréal*, Montréal, 168 p.
- Colombie-Britannique (1996). *British Columbia's Strategy for Affordable Housing*, <http://www.mcaaws.gov.bc.ca/housing/strategy/index.htm> (consultation : 2 décembre 2004).
- Colombie-Britannique. BC Housing (sans date). *BC Housing*, les pages *Programs and Services*, *Rent Supplements*, *Shelter Allowance for Elderly Renters (SAFER)*, *School Tax Assistance for Tenants 55 Plus (STAT 55+)*, *Complementary Assistance Program*, *Co-operative Housing Program*, <http://www.bchousing.org> (consultation : 31 octobre 2004).
- Colombie-Britannique, British Columbia Management Commission (2003). *Annual Report 2002-2003*, p. 26.

- Colombie-Britannique. Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services (2004). *Planning for Housing*, <http://www.mcaaws.gov.bc.ca/housing/planhouse/2004/index.htm> (consultation : 2 décembre 2004).
- Colombie-Britannique. Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services. Housing Policy Branch (2003). *Planning for Housing 2004. An Overview of Local Government Initiatives in British Columbia*, 55 p. http://www.mcaaws.gov.bc.ca/housing/planhouse/2004/planning_for_housing_2004.pdf (consultation : 8 décembre 2004).
- Colombie-Britannique. Ministry of Social Development and Economic Security (2000). *Planning for Housing: an Overview of Local Government Initiatives in British Columbia*, [s.l.], 78 p. <http://www.mcaaws.gov.bc.ca/housing/planning2000.pdf> (consultation : 31 octobre 2004).
- Colombie-Britannique. Office of the Auditor General (1999). *Social Housing: The Governance of the British Columbia Housing Management Commission and the Provincial Rental Housing Corporation, The Management of Social Housing Subsidies*, <http://bcauditor.com/AuditorGeneral.htm> (table des matières) (consultation : 31 octobre 2004).
- Dansereau, F. et al. (2000). *Statuts et modes d'accès au logement: expériences et solutions innovatrices au Canada depuis les années 1970*, Paris, PUCA, coll. « Recherches », n° 119, 156 p.
- Divay, Gérard, Xavier Leloup et Anne-Marie Séguin (2004). « Local housing policies: between the moral obligation of intervention and the structural constraints of state action », dans David J. Hulchanski et Robert A. Murdie (dir.), *Adequate & Affordable Housing for All. Research, Policy, Practice. Research Abstracts from the International Housing Research Conference*, Toronto, University of Toronto, Center for Urban and Community Study (CUCS Press), p. 254-255.
- Fallis, G. (1994). « Le gouvernement fédéral et le problème du logement métropolitain », dans *La métropole canadienne en mutation*, Toronto, Canadian Urban Institute, coll. « Questions de politique urbaine », vol. 2, p. 387-423.
- Fallis, G. (1993). « The suppliers of housing », dans *House, Home, and Community: Progress in Housing Canadians*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 76-93.
- Fallis, George (1985). *Housing Economics*, Toronto, Butterworth & Co. Ltd., 241 p.

- Fallis, George et Alex Murray (1990). *Housing the Homeless and Poor. New Partnerships among the Private, Public, and Third Sectors*, Toronto, University of Toronto Press, 301 p.
- Fallis, G. *et al.* (1995). *Home Remedies. Rethinking Housing Policy*, Toronto, C.D. Howe Institute, 244 p.
- Harris, R.S. (2000). « Housing », dans T.E. Brunting et P. Filion (dir.), *Canadian Cities in Transition: The Twenty-First Century*, Toronto, Oxford University Press, p. 380-403.
- Housing Connections (2003). *Toronto Social Housing Connections – Applying for Subsidized Housing in Toronto*, http://www.city.toronto.on.ca/toronto_housing/connections.htm (consultation : 2 décembre 2004).
- Jetté, Christian *et al.* (1998). *Évaluation du logement social avec support communautaire à la FOHM : intervention auprès des personnes seules, à faibles revenus et à risque de marginalisation sociale dans les quartiers centraux de Montréal*, Montréal, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Université du Québec à Montréal, 215 p.
- Layton, Jack (2000). *Homelessness: The Making and Unmaking of a Crisis*, Toronto, Penguin Books, 208 p.
- Manitoba. Manitoba Family Services and Housing (2003). *Annual Report 2002-2003*, Manitoba, Government of Manitoba, 167 p., http://www.gov.mb.ca/fs/about/annual_2002-03_sec7.pdf (consultation : 8 décembre 2004).
- Manitoba. Manitoba Family Services and Housing (sans date). *Programme logements et sans-abri de Winnipeg*, <http://www.gov.mb.ca/fs/housing/whhi.fr.html> (consultation : 2 décembre 2004).
- Miron, John R. (1993). *House, Home, and Community: Progress in Housing Canadians, 1945-1986*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 454 p.
- Miron, John R. (1988). *Housing in Postwar Canada: Demographic Change, Household Formation, and Housing Demand*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 309 p.
- Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement (1999). *Transferring Social Housing to the Municipalities*, http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_4231_1.html (consultation : 2 décembre 2004).

- Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement (2004). *MAH, Toronto, Queen's Printer for Ontario*, <http://www.mah.gov.on.ca> (consultation : 31 octobre 2004).
- Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement (sans date). Les pages suivantes : *Affordable Housing Program, Frequently Asked Questions, Homeownership Program, Provincial Rent Program – Municipal FAQs*, http://www.mah.gov.on.ca/scripts/index_.asp (consultation : 22 octobre 2004).
- Ontario. Ministère des Finances (1999), *Réorganisation des services locaux : de nouveaux liens tissés entre la province et les municipalités*, <http://www.gov.on.ca/FIN/french/media/1999/bkflsr2.htm> (consultation : 31 octobre 2004).
- Ontario Non-Profit Housing Association (2004). *Ontario Non-Profit Housing Association– Voice of Affordable Housing, Toronto*, Ontario Non-Profit Housing Association, http://www.onpha.on.ca/about_non_profit_housing/history/default.asp?load=whats_the_difference (consultation : 8 décembre 2004).
- Pomeroy, Stephen (1995). « A Canadian perspective on housing policy », *Housing Policy Debate*, 6 (3) : 619-653, http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0603_pomeroy.pdf (consultation : 31 octobre 2004).
- Prince, Michael J. (1995). « The Canadian housing policy context », *Housing Policy Debate*, 6 (3) : 721-757, http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0603_prince.pdf (consultation : 31 octobre 2004).
- Québec. Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur (1984). *Se loger au Québec : une analyse de la réalité ; un appel à l'imagination*, Québec, Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur, 208 p.
- Québec. Société d'habitation du Québec (2004a). *Immobilière SHQ : rapport annuel 2003*, Québec, Gouvernement du Québec, 28 p.
- Québec. Société d'habitation du Québec (2004b). *Rapport annuel de gestion 2003*, Québec, Gouvernement du Québec, 93 p. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/publications/M17645.pdf> (consultation : 8 décembre 2004).

- Québec. Société d'habitation du Québec (sans date-a). *Programmes et services Allocation-logement*, Québec, Gouvernement du Québec, http://www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/allocation_logement.html (consultation : 8 décembre 2004).
- Québec. Société d'habitation du Québec (sans date-b). *Statistiques. Le parc de logements sociaux*, Québec, Gouvernement du Québec, http://www.habitation.gouv.qc.ca/bibliotheque/parc_logements.html (consultation : 8 décembre 2004).
- Richards, John (1995). « The study in brief », dans G. Fallis *et al.*, *Home Remedies. Rethinking Housing Policy*, Toronto, C.D. Howe Institute, p. ix-xxvi.
- Rose, Albert (1980). *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, Scarborough : Butterworth and Company Limited, 216 p.
- Rose, Damaris, Jaël Mongeau et Nathalie Chicoine (2000). *Le logement des jeunes au Canada*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 51 p.
- Saskatchewan. Community Resources and Employment (2004). *Frequently Asked Questions*, <http://www.dcre.gov.sk.ca/housing/faq.html> (consultation : 20 septembre 2004).
- Saskatchewan Housing Corporation (2004). *Neighbourhood Home Ownership Program*, Regina, Gouvernement de la Saskatchewan, <http://www.gov.sk.ca/socserv/housing/programs/p-NHOP.html> (consultation : 31 octobre 2004).
- Saskatchewan Housing Corporation (2002). *Annual Report 2001 : Towards Sustainable Housing*, Regina, Gouvernement de la Saskatchewan, http://www.dcre.gov.sk.ca/housing/pdf/annual_report_2001.pdf (consultation : 2 décembre 2004).
- Séguin, A.-M. et P.-Y. Villeneuve (1999). « Intervention gouvernementale et habitation sociale : "Anne, ma sœur Anne, ne vois-tu rien venir ?" », *Recherches féministes*, 12(1) : 25-42.
- Shapcott, Michael (2004). « Where are going? Recent federal and provincial housing policy », dans David J. Hilchanski et Michael Shapcott (dir.), *Finding Room. Policy Options for a Canadian Rental Housing Strategy*, Toronto, CUCS Press, p. 195-212.

- Thibodeau, Jean-Claude (2001). *Etude comparative de la législation sur le contrôle des loyers au Canada entre 1950 et 2000*, Québec, Société d'habitation du Québec, 55 p.
- Tomalty, Ray, Anna Hercz et Peter Spurr (2000), *Municipal planning for affordable housing*. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Rapport de recherche, 75 p.
- Toronto (Ville) (2003). *Toronto Report Card on Homelessness 2000*, <http://www.city.toronto.on.ca/homelessness> (consultation : 2 décembre 2004).
- Toronto (Ville) (2001). *The Toronto Report Card on Homelessness 2001*, <http://www.city.toronto.on.ca/homelessness/homelessnessreport2001.pdf> (consultation : 2 décembre 2004).
- Vancouver Housing Centre (2004). *Housing Centre*, Vancouver, City of Vancouver, <http://www.city.vancouver.bc.ca/commssvcs/housing/index.htm> (consultation : 5 novembre 2004).
- Winnipeg (Ville) (2002). *Une contribution financière du PLSAW rendra la collectivité plus à même d'aider les sans-abri – communiqué*, Winnipeg, Ville de Winnipeg, <http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2002/08/2002-08-26-01.html.fr> (consultation : 31 octobre 2004).
- Winnipeg. Planning, Property & Development Department (2004). *Assistance Programs*, Winnipeg, City of Winnipeg, <http://www.winnipeg.ca/ppd/programs.stm> (consultation : 5 novembre 2004).
- Wolfe, Jeanne M. (1998). « Canadian housing policy in the nineties », *Housing Studies*, 13(1) : 21-133.

LES ÉTATS-UNIS

- Abbott, Carl (1997). « The Portland region : where city and suburbs talk to each other-and often agree », *Housing Policy Debate*, 8(1) : 11-51, http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0801_abbott.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Accordino, John et Gary T. Johnson (2000). « Addressing the vacant and abandoned property problem », *Journal of Urban Affairs*, 22(3) : 301-316.

- Basolo, Victoria (2000). « City spending on economic development versus affordable housing: does inter-city competition or local politics drive decisions? », *Journal of Urban Affairs*, 22(3) : 317-332.
- Bogdon, Amy S. et David C. Ling (1998). « The effects of property, owner, location, and tenant characteristics on multifamily profitability », *Journal of Housing Research*, 9(2) : 285-316, <http://www.fanniemaefoundation.org/programs/jhr/pdf/bogdon.pdf> (consultation : 5 novembre 2004).
- Bratt, Rachel G. et Langley C. Keyes (1998). « Challenges confronting nonprofit housing organizations' self-sufficiency programs », *Housing Policy Debate*, 9(4) : 795-824, http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0904_bratt.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Bratt, Rachel G. *et al.* (1998). « The status of nonprofit-owned affordable housing short-term successes and long-term challenges », *Journal of the American Planning Association*, 64(1) : 39-51.
- Carliner, Michael S. (1998). « Development of federal homeownership "policy" », *Housing Policy Debate*, 9(2) : 299-321, http://www.fanniemae-foundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0902_carliner.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Cummings, Jean L. et Denise DiPasquale (1999). « The low-income housing tax credit: An analysis of the first ten years », *Housing Policy Debate*, 10(2) : 251-307.
- Cummings, Jean L. et Denise DiPasquale (1998). *Building Affordable Rental Housing: An Analysis of the Low-Income Housing Tax Credit*, Boston, City Research, <http://www.cityresearch.com/lihtc/> (consultation : 5 novembre 2004).
- Danielson, K.A, R.E. Lang et W. Fulton (1999). « Retracting suburbia: smart growth and the future of housing », *Housing Policy Debate*, 10(3) : 513-540, http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_1003_danielsen.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Danter Company (2004). *The Low Income Housing Tax Credit Program*, Columbus, The Danter Company, <http://www.danter.com/taxcredit/> (consultation : 5 novembre 2004).
- Davidson, Joan et Ann MacEwen (1984). *The Livable City*, London, Royal Institute of British Architects, 175 p.

- Denton, Nancy A. et Douglas S. Massey (1993). *American apartheid : segregation and the making of the underclass*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- De Souza Briggs, Xavier (1997). « Moving up versus moving out : neighborhood effects in housing mobility programs », *Housing Policy Debate*, 8(1) : 195-234, http://www.fanniemae.foundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0801_briggs.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Dreier, Peter et John Atlas (1996a). « US housing policy, a rejoinder », *Journal of Urban Affairs*, 18(4) : 385-388.
- Dreier, Peter et John Atlas (1996b). « US housing policy at the crossroads : rebuilding the housing constituency », *Journal of Urban Affairs*, 18(4) : 341-370.
- Falconer Al-Hindi, K. (2001), « The new urbanism : where and for whom ? Investigation of an emergent paradigm », *Urban Geography*, 22(3) : 202-219.
- Follain, James R. et Lisa Sturman Melamed (1998). « The false messiah of tax policy : what elimination of the home mortgage interest deduction promises and a careful look at what it delivers », *Journal of Housing Research*, 9(2) : 179-199, http://www.fanniemae.foundation.org/programs/jhr/pdf/jhr_0902_follain.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Galster, George, Peter Tatian et Charlene Wilson (1999). « Alternative measures for the financial condition of the multifamily housing stock », *Housing Policy Debate*, 10(1) : 59-73, http://www.fanniemae.foundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_1001_galster.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Goering John *et al.* (1999). *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program : Current Status and Initial Findings*, Washington, HUD User, 70 p., <http://www.huduser.org/Publications/pdf/mto.pdf> (consultation : 5 novembre 2004).
- Goetz, Edward G. (2000). « The politics of poverty deconcentration : social capital and poverty building », *Journal of Urban Affairs*, 22(2) : 157-174.
- Kearns, Ade et Ivan Turok (2000). « Power, responsibility, and governance », *Journal of Urban Affairs*, 22(2) : 175-191.

- Keating, L. (2000). « Redeveloping public housing. relearning urban renewal's immutable lessons », *Journal of the American Planning Association*, 66(4) : 384-397.
- Kennedy, Rob (1999). *2040 Getting There: Alternatives to Sprawl in Southwestern Wisconsin*, Washington, Surface Transportation Policy Project, Citizens for a Better Environment, http://www.antic.net/tools/other/july_1999.asp (consultation : 3 décembre 2004).
- Lang, Robert E. et Steven P. Hornburg (1997). « Planning Portland style: pitfalls and possibilities », *Housing Policy Debate*, 8(1) : 1-10.
- Lee, Chang-Moo, Dennis P. Culhane et Susan M. Wachter (1999). « The differential impacts of federally assisted housing programs on nearby property values: a Philadelphia case study », *Housing Policy Debate*, 10(1) : 75-93, http://www.fanniemae.foundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_1001_lee.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Locke, Gretchen *et al.* (1999). *Case Studies of the Conversion of Project-Based Assistance to Tenant-Based Assistance: Final Report*, Washington, U.S. Department of Housing and Urban Development, 25 p.
- MacDonald, Heather I. (2000). « Renegotiating the public-private partnership: efforts to reform section 8 assisted housing », *Journal of Urban Affairs*, 22(3) : 279-299.
- Mayer, Neil S. (1995). « HUD's first 30 years: Big steps down a longer road », *Cityscape*, US Department of Housing and Urban Development, 1(3) : 1-29, <http://www.huduser.org/periodicals/cityscape/vol1num3/ch1.html> (consultation : 5 novembre 2004).
- Myers, Dowell, Isaac Megbolugbe et SeongWoo Lee (1998). « Cohort estimation of homeownership attainment among native-born and immigrant populations », *Journal of Housing Research*, 9(2) : 237-269, http://www.fanniemae.foundation.org/programs/jhr/pdf/jhr_0902_myers.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- National Equity Fund (sans date). *LIHTCs: Supporting Affordable Housing Nationwide*, Chicago, <http://www.nefinc.org> (consultation : 5 novembre 2004).
- National Low Income Housing Coalition (2004a). *2004 Advocate's Guide to housing and Community Development Policy*, Washington, <http://www.nlihc.org/advocates/> (consultation : 7 novembre 2004).

- National Low Income Housing Coalition (2004b). *National Low Income Housing Coalition*, Washington, <http://www.nlihc.org/marktomarket/feb.htm> (consultation : 5 novembre 2004).
- Newman, Sandra J. et Ann B. Schnare (1997). « "...And a Suitable Living Environment": The Failure of Housing Programs to Deliver on Neighborhood Quality », *Housing Policy Debate*, 8(4): 703-741.
- New York State. Division of Housing and Community Renewal (2000). *Using the Low-Income Housing Tax Credit Program for Special Needs Housing*, New York, DHCR, <http://www.dhcr.state.ny.us/ocd/pubs/litctax0.htm> (consultation : 5 novembre 2004).
- Ong, Paul (1998). « Subsidized housing and work among welfare recipients », *Housing Policy Debate*, 9(4): 775-794, http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0904_ong.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Partners for Livable Communities (2000). *The Livable City, Revitalizing Urban Communities*, New York, McGraw-Hill, 208 p.
- Peiser, Richard B. (1999). « The fallout from federal low-income housing preservation programs: a case study in estimating damages », *Housing Policy Debate*, 10(2): 371-393, http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_1002_peiser.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Pendall, R. (2000), « Local land use regulation and the chain of exclusion », *Journal of the American Planning Association*, 66(2): 125-142, <http://www.antibiaslaw.com/biblio/Pendall.pdf> (consultation : 5 novembre 2004).
- Pitkin, John R. (1998). « Changes in home ownership and households, 1993 to 1995: an evaluation of estimates from the current population survey », *Journal of Housing Research*, 9(2): 317-326, http://www.fanniemaefoundation.org/programs/jhr/pdf/jhr_0902_pitkin.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Pomeroy, Steve *et al.* (1998). « The role of public-private partnerships in producing affordable housing: Assessment of the U.S. experience and lessons for Canada », *Research Highlights*, (47), 6 p., <http://www.landcentre.ca/lcframedoc.cfm?ID=4236> (consultation : 5 novembre 2004).
- Prince, Michael J. (1998). « Holes in the safety net, leaks in the roof: changes in canadian welfare policy and their implications for social housing

- programs», *Housing Policy Debate*, 9(4) : 825-848, http://www.fannie-maefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0904_prince.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Rental Housing on Line (1994-2004). *Low Income Housing Tax Credit, Michigan Limited Liability Company*, <http://www.rental-housing.com/rental/litc.htm> (consultation : 5 novembre 2004).
- Research Triangle Park (1998). *Redeveloping Brownfields: How States and Localities Use CDBG Funds*, Washington, US Department of Housing and Urban Development, 134 p., <http://www.huduser.org/publications/doc/cdbgreport.doc> (consultation : 3 décembre 2004).
- Roberts, Benson F. et F. Barton Harvey III (1999). « Comment on Jean L. Cummings and Denise DiPasquale's "The low income housing tax credit: an analysis of the first ten years" », *Housing Policy Debate*, 10(2) : 309-320, http://www.knowledgeplex.org/kp/text_document_summary/scholarly_article/relfiles/hpd_1002_roberts.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Rohe, William (1996). « Housing policy crossroads, a reply to Peter Drier and John Atlas », *Journal of Urban Affairs*, 18(4) : 377-383.
- Rohe, William M. et Rachel Garshick Kleit (1999). « Housing, welfare reform, and self-sufficiency: an assessment of the family self-sufficiency program », *Housing Policy Debate*, 10(2) : 333-369, http://www.fannie-maefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_1002_rohe.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Rosenbaum, James E., Linda Stroh et Cathy A. Flynn (1998). « Lake Park Place: a study of mixed-income housing », *Housing Policy Debate*, 9(4) : 703-740, http://www.fanniemae-foundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0904_rosenbaum.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Salama, Jerry J. (1999). « The redevelopment of distressed public housing: Early results from HOPE VI Projects in Atlanta, Chicago, and San Antonio », *Housing Policy Debate*, 10(1) : 95-142, http://www.fannie-maefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_1001_salama.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Schill, Michael H., Samantha Friedman et Emily Rosenbaum (1998). « The housing conditions of immigrants in New York City », *Journal of Housing Research*, 9(2) : 201-235, http://www.fanniemae-foundation.org/programs/jhr/pdf/jhr_0902_schill.pdf (consultation : 5 novembre 2004).

- Schwartz, Alex, Rachel G. Bratt, Avis C. Vidal et Langley C. Keyes (1996). « Nonprofit housing organizations and institutional support: the Management challenge », *Journal of Urban Affairs*, 18(4) : 389-407.
- Scruggs, Yvonne (1995). « HUD's stewardship of national urban policy: a retrospective view », *Cityscape*, US Department of Housing and Urban Development, 1(3) : 33-68, <http://www.huduser.org/Periodicals/CITYSCPE/VOL1NUM3/scruggs.pdf> (consultation : 5 novembre 2004).
- Shroder, Mark (2001). « Moving to opportunity: an experiment in social and geographic mobility », *Cityscape*, 5(2) : 57-67, <http://www.huduser.org/Periodicals/CITYSCPE/VOL5NUM2/shroder.pdf> (consultation : 5 novembre 2004).
- Smith, David A. (1999). « Mark-to-market: a fundamental shift in affordable housing policy », *Housing Policy Debate*, 10(1) : 143-182, http://www.fanniemae.foundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_1001_smith.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Stegman, Michael A. (1999a). « Comment on Jean L. Cummings and Denise DiPasquale's "The low-income housing tax credit: an analysis of the first ten years": lifting the veil of Ignorance », *Housing Policy Debate*, 10(2) : 321-332, http://www.knowledgeplex.org/kp/text_document_summary/scholarly_article/relfiles/hpd_1002_roberts.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Stegman, Michael A. (1999b). *State and Local Affordable-Housing Programs. A Rich Tapestry*, Washington, Urban Land Institute, 226 p.
- Stone, Michael E. (1996). « The uncertain future of US housing policy, a reply to Peter Drier and John Atlas », *Journal of Urban Affairs*, 18(4) : 371-375.
- Sunwoong, Kim et Gregory D. Squires (1998). « The color of money and the people who lend it », *Journal of Housing Research*, 9(2) : 271-284, http://www.fanniemae.foundation.org/programs/jhr/pdf/jhr_0902_kim.pdf (consultation : 5 novembre 2004).
- Texas Department of Housing and Community Affairs (1998). *Texas Low Income Housing Tax Credit*, Austin, Texas Department of Housing and Community Affairs, <http://www.lihtc.net> (consultation : 5 novembre 2004).

Trumbull, William C. (1999). « The Chicago Brownfields initiative », dans *Reshaping the Built Environment: Ecology, Ethics, and Economics*, Washington, Island Press, p. 295-309.

Urban Land Institute (1999). *Smart Growth, Myth and Fact*, Washington, Urban Land Institute, 26 p.

US Department of Housing and Urban Development (HUD) :
(consultation : 6 décembre 2004).

(2004). *Homes and communities*.

(2001a). *HOPE 3 Promotes Low-Income Homeownership*, <http://www.huduser.org/periodicals/rrr/hope3.html>.

(2001b). *HOPE IV Improves Quality of Care for Frail Elderly*, http://www.huduser.org/periodicals/rrr/rrr5_99art3.html.

(2001c). *HOPE VI Community Building Makes a Difference Executive Summary*, <http://www.huduser.org/publications/pubasst/hope.html>.

(2001d). *A Report on Worst Case Housing Needs in 1999: New Opportunity Amid Continuing Challenges Executive Summary*, <http://www.huduser.org/publications/affhsg/wc99.html>.

(2000a). *Community Development Block Grants*, <http://www.hud.gov/bdfy2000/summary/cpd/cdbg.cfm>.

(2000b). *Federal Register Part III Department of Housing and Urban Development Notice of Funding Availability. Fair Share Allocation of Incremental Voucher Funding, Fiscal Year 2001*.

(2000c). *Financing Brownfields Redevelopment*.

(2000d). *Housing Choice Vouchers*, <http://www.hud.gov/offices/pih/programs/hcv/index.cfm>.

(2000e). *Principles for Inner City Neighborhood Design – Creating Communities of Opportunity – HOPE VI and the New Urbanism*, <http://www.huduser.org/publications/pubasst/principle.html>.

(2000f). *Rental Assistance for Non-Elderly Disabled Families in Support of Designated Housing Allocation Plans*, <http://www.hud.gov/progdesc/mixpop.cfm>.

(2000g). *Section 8 Rental Certificate Program*, <http://www.hud.gov/progdesc/certifi8.cfm>.

- (2000h). *The State of the Cities 2000*.
- (2000i). *What works in the Empowerment zones and Enterprise communities*, http://www.huduser.org/publications/polleg/ez_bib/ez_bib5.html.
- (1999a). *HOPE VI Building Communities Transforming Lives*, <http://www.huduser.org/publications/pubasst/bldgcomm.html>.
- (1999b). *The State of the Cities 1999*, http://www.huduser.org/publications/polleg/tsoc99/tsoc_99.html.
- (1998). *Case Studies of Voucherred-Out Assisted Properties*, <http://www.huduser.org/publications/affhsg/voucher.html>.
- (1996). *Evaluation of the HOPE 3 Program: Final Report*, <http://www.huduser.org/publications/affhsg/hope3.html>.
- (1995). Federal Funds, Local Choices: an Evaluation of the Community Development Block grant Program, 2 volumes.
- Wagman Roisman, Florence (1998). « Mandates Unsatisfied: The Low Income Housing Tax Credit Program and the Civil Rights Laws », *University of Miami Law Review*, 52, rediffusé par la National Low Income Housing Coalition, <http://www.nlihc.org/bookshelf/mia406.pdf>.
- Walker, Christopher *et al.* (1999). *Expanding the Nation's Supply of Affordable Housing: an Evaluation of the Home Investment Partnership Program*, Washington, Urban Institute, 100 p.
- Walton, W. (2000). « Windfall sites for housing: an understanding resource », *Urban Studies*, 37(2) : 391-409.
- Winnickby, Louis (1995). « The triumph of housing allowance programs: how a fundamental policy conflict was resolved », *Cityscape*, 1(3) : 95-121, <http://www.huduser.org/Periodicals/CITYSCPE/VOL1NUM3/winnick.pdf> (consultation : 5 novembre 2004).
- Worms, Bernard, Isabelle Couetoux du Tertre, Frédérique Lahaye et Bernard Coloos (1998). *Du logement des ménages modestes en Amérique. Tous propriétaires: maîtrise des risques et statut d'occupation. Les associations et le logement des démunis*, Paris, Plan construction et architecture, 102 p. (coll. « Recherches » n° 97).

Zimmerman, J. (2001), « The “nature” of urbanism on the new urbanist frontier: Sustainable development, or defense of the suburban dream? », *Urban Geography*, 22(3) : 249-267.

LA FRANCE

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Paris, ANAH, www.anah.fr (consultation : 20 novembre 2004).

Agence nationale pour l'information sur le logement. France, ANIL, www.anil.org (consultation : 20 novembre 2004).

Anderson, A. (1998). *Politiques de la ville ; de la zone au territoire*, Paris, Syros, 286 p.

Ballain, R. et E. Maurel (2002). *Le logement très social : extension ou fragilisation du droit au logement*, Paris, Les Éditions de l'Aube.

Ballain, René et Francine Benguigui, dir. (1995). *Loger les personnes défavorisées : une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, La Documentation française, 438 p.

Béhar D. et M. Anselme (1986). « Régies de quartier et habitants », *Les Annales de la recherche urbaine*, 31 : 120-123.

Béhar D., M. Anselme, P. Aubertel et C. Gillio (1994). *Les régies de quartier : expérience et développements*, France, Ministère de l'Équipement, Plan urbain – direction de l'architecture et de l'urbanisme, 288 p.

Bertho A. (1995). « La Plaine-Saint-Denis avant le Grand Stade ; entre projet et solidarité », *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69 : 144-153.

Bonetti, M. (1993). « Revalorisation des quartiers en crise : de la réhabilitation à la gestion urbaine intégrée », Paris, Centre scientifique et technique du bâtiment, 19 p.

Bourgeois, Catherine (1996). *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan, 286 p.

Cadieu, P. (2001). « Loi Voynet : le retour de l'État aménageur », *Études foncières*, (89) : 8-11.

Calcoen, F. et D. Cornuel (1999). « Les aides personnelles au logement », *Informations sociales*, 77 : 96-107.

- Calcoen, F. et B. Declève (1995). *Évaluation partenariale des programmes locaux de l'habitat de la région Nord-Pas de Calais*, CRESGE, Habitat et Développement, 49 p.
- Chaline, Claude (1997). *Les politiques de la ville*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p. (coll. « Que sais-je? », n° 3232).
- Chambre de commerce et d'industrie de Paris (1998). *Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville, 2000-2006* (document de travail), <http://www.etudes.ccip.fr/archrap/rap99/deh9902.htm> (consultation : 3 décembre 2004).
- Chevalier Gérard (1996). « Volontarisme et rationalité d'État : l'exemple de la politique de la ville », *Revue française de sociologie*, 2 (avril-juin) : 209-235.
- Commission des communautés européennes. Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales (1992). *Europe sociale, vers une Europe de solidarité : le logement* (supplément 3/92), 152 p.
- Cour des comptes (2002). *La Politique de la ville : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Paris, Cour des comptes, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/politique_de_la_ville/polville0.html (consultation : 7 novembre 2004).
- Daubresse, Marion (2003) « La reprise de l'accèsion à la propriété », Insee première, n° 913, juillet 2003, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP913.pdf (consultation : 5 avril 2005).
- Debry, P. (1993). « L'Europe et le logement », *Le rôle du logement dans la construction de l'Europe sociale*, Actes du séminaire organisé à Bruxelles les 24-25 septembre 1992 par la Coalition internationale pour l'habitat, p. 29-33.
- Délégation interministérielle à la ville (2000). « 2000-2006. Une nouvelle ambition pour la politique de la ville », *Repères*, La-Plaine-Saint-Denis (FR), Éditions de la DIV, janvier, 18 p., http://www.picardie.pref.gouv.fr/rep_files/20002006.pdf (consultation : 20 novembre 2004).
- Donner, Christian (2000). *Housing Policies in the European Union. Theory and Practice*, Vienne, à compte d'auteur, 566 p.

- Donzelot J. et C. Mével (2001). « La politique de la ville. Une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire », *PLUS* (56) : 56 p., http://www.equipement.gouv.fr/recherche/publications/publi_drast/telechargeable/n_56.pdf (consultation : 20 novembre 2004).
- Driant, Jean-Claude (2001). « L'obligation des 20 % de logements sociaux dans les communes urbaines », *Études foncières* (91) : 28-29.
- Dubedout, Hubert (1983). *Ensemble refaire la ville*, Paris, La Documentation française, 122 p.
- Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés (2000). *L'état du mal-logement en France*, Paris, Fondation Abbé-Pierre, 207 p.
- Fourest, A. (1985). « Quel développement pour quels quartiers ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, 26 : 5-9.
- France (2003). *Les conditions d'attribution des subventions pour l'amélioration des logements locatifs privés*, France, Le Ministère, http://www.pyrenees-atlantiques.equipement.gouv.fr/11habitation/11ameliorer/11anah/01_principe.htm (consultation : 7 novembre 2004).
- France. *Legifrance. Le service public de l'accès au droit*, Paris, Legifrance, www.legifrance.gouv.fr (consultation : 20 novembre 2004).
- France. Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale. *La politique de la Ville*, Paris, Délégation interministérielle à la ville, www.ville.gouv.fr (consultation : 20 novembre 2004).
- France. Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports :
 (2001). *Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains. Des nouveaux outils pour les collectivités locales*.
 (2000a). *Le compte du logement en 1998. Rapport 2000 à la Commission des comptes du logement*, 32 p.
 (2000b). *Deux ans de lutte contre les exclusions. Le volet logement de la loi du 29 juillet 1998*, Paris, Le Ministère, 51 p.
 (2000c). *Logement et urbanisme, deux ans de réforme pour la justice et la modernité*, 28 p.
 (2000d). *Solidarité et renouvellement urbains*, http://www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU/default.htm (consultation : 7 novembre 2004).

- (1999a). *Le PLUS, prêt locatif à usage social, pour un habitat solidaire*, 4 p.
- (1999b) *Du droit au logement à la lutte contre les exclusions*, 30 p.
- (1999c). *Le PLUS, prêt locatif à usage social, pour un habitat solidaire*, 4 p.
- (1998a). *Le guide du logement*, 20 p.
- (1998b). *Loi d'orientation sur la ville, présentation et bilan*, 17 p.
- (1998c). *Lutte contre les exclusions : loi d'orientation – le volet logement. Comprendre la loi et l'application des mesures du volet logement de la loi*, 76 p.
- (1995). *Loger les personnes défavorisées : une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, Centre de documentation de l'urbanisme, <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/docs/ouvr6/sommaire.htm> (consultation : 7 novembre 2004).
- (1987). *Structures et évolutions du parc social en Europe*, 110 p.
- France. Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, www.equipement.gouv.fr (consultation : 20 novembre 2004).
- France. Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, <http://www.logement.equipement.gouv.fr> (consultation : 3 décembre 2004).
- Fribourg, A.-M. (1998). « Les politiques du logement en Europe », 2001 *PLUS*, (44) : 57 p.
- Fribourg, A.-M. (1991). « Comment traiter l'exclusion spatiale ? Trente ans d'interventions de l'État dans les politiques des villes », *Les Cahiers de l'habitat*, 15 (octobre) : 28-31.
- Gaudin, Jean-Pierre (1993). *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p. (coll. « Que sais-je? », n° 2839).
- Grimal, Richard (2001). « Le prêt à taux zéro, une aide à l'étalement urbain? », *Études foncières*, (91) : 10-15.
- Haffner, M.E.A. et C. P. Dol (2000). *Statistiques du logement dans l'Union européenne*, Deldt (Pays-Bas), OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, 94 p., <http://www.union-hlm.org/structu/m-europe.nsf/0/b6b27a4cd30cd8d4c1256875001bdd32/>

- [\\$FILE/statistiques%20logement%20UE.pdf](#) (consultation : 3 décembre 2004).
- Ion J. et C. Jacquier (1992). « France : Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux d'insertion en France », *Europe sociale*, Supplément (1) : 44-47 (« Le développement social urbain »).
- Laferrière, A. et D. LeBlanc (2002). « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et statistique*, (351) : 3-30. <http://www.crest.fr/pageperso/dr/laferriere/AideLoyers%20Eco%20Stat%20351.pdf> (consultation : 20 novembre 2004).
- Légé, B. (1991). *Le droit du logement en question, dispositifs d'accès et insertion des familles*, Paris, Syros/Alternatives, 223 p.
- Légé, B. (1995). « Réhabilitation et désenclavement symbolique », *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69 : 34-42.
- Lelevrier, C. (2002). « Les politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations ? », dans *Renouvellement et mixité urbaine*, séminaire national des Pôles régionaux d'échanges sur le développement et l'aménagement des territoires (PREDAT), Bordeaux-Lormont, p. 59-70.
- Louvot-Runavot, C. (2001). « Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location », *Économie et statistique*, 343 : 29-50. http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ES343B.pdf (consultation : 20 novembre 2004).
- Malézieux, Jacques (2002). « Grands projets et requalification des espaces dégradés à fortes contraintes environnementales : l'expérience parisienne », dans *Grands projets urbains et requalification*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec ; Paris : Publications de la Sorbonne, 264 p.
- Maury, Y. (1995). « La négociation des contrats de ville », *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69 : 43-57.
- Molley, Albert (1983). *Quand les habitants prennent la parole*, Paris, Plan construction, 273 p.
- Parlement européen (1996). *Les politiques du logement dans les États membres de l'Union européenne. Document de travail*, Direction générale des études, 54 p. (Série Affaires sociales, W14).

- Rudder, Véronique de, et Ghislaine Garin-Ferraz (1991). *Loi d'orientation pour la ville. Séminaire Chercheurs Décideurs*, Paris, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 160 p. (coll. « Recherches », n° 20).
- Sénécal, G., J. Malézieux et C. Manzagol (2002). *Grands projets urbains et requalification*, Sainte-Foy et Paris, Presses de l'Université du Québec et Publications de la Sorbonne, 264 p.
- Simon P. (1995). « La politique de la ville contre la ségrégation », *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69 : 15-25.
- Six, B. (1993). « Du financement du logement et de l'insertion sociale », *Le rôle du logement dans la construction de l'Europe sociale*, Actes du séminaire organisé à Bruxelles les 24-25 septembre 1992 par la Coalition internationale pour l'habitat, p. 37-43.
- Stoove E. (1993). « Logement et pouvoirs locaux », *Le rôle du logement dans la construction de l'Europe sociale*, Actes du séminaire organisé à Bruxelles les 24-25 septembre 1992 par la Coalition internationale pour l'habitat, p. 137-139.
- Sueur, J.-P. (1998). *Demain la ville*, rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, La Documentation française, 232 p.
- Sueur, J.-P. (1999). *Changer la ville ; pour une nouvelle urbanité*, Paris, Odile Jacob, 215 p.
- Tribillon, J.-F. (2001). « Sur quelques innovations urbanistiques de la loi SRU », *Études foncières*, (90) : 14-16.
- Vieillard-Baron, H. (2000). « Quartiers "sensibles" et politique de la ville : bilan d'une recherche », *L'espace géographique*, 29(3) : 237-254.

LA GRANDE-BRETAGNE

- Bailey, Nick (1999). « Deregulated private renting : a decade of change in Scotland », *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 14(4) : 363-384.
- Bliss, Nick (2000). *Response to the Social Exclusion Unit's Report « National Strategy for Neighbourhood Renewal: A Framework for Consultation »*, Birmingham (UK), Confederation of Co-operative Housing, <http://>

- cch.coop/docus/social_exclusion.html (consultation : 6 décembre 2004).
- Brighton and Hove (City). *Local Plan 2001*, <http://www.brighton-hove.gov.uk/site01.cfm?request=b1000164>.
- Burnett, John (1986). *A Social History of Housing, 1815-1985*, 2^e édition, Londres et New York, Methuen, 387 p.
- Burrows, Roger (1999). « Residential mobility and residualisation in social housing in England », *Journal of Social Policy*, 28(1) : 27-52.
- Carley, Michael (1990). *Housing and Neighbourhood Renewal: Britain's New Urban Challenge*, Londres, Policy Studies Institute, 254 p.
- Clapham, David et Keith Kintrea (2000). « Community-based housing organisations and the local governance debate », *Housing Studies*, 15(4) : 533-559.
- Cobbold, Chris et Janice Dean (2000). *Views on the Large Scale Voluntary Transfer Process*, Londres, United Kingdom, Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Cole, Ian et Barry Goodchild (1995). « Local housing strategies in England : an assessment of their changing role and content », *Policy and Politics*, 23(1) : 49-60.
- Cole, Ian, Simon Kane et David Robinson (1999). *Changing Demand, Changing Neighbourhoods: The Response of Social Landlords*, Sheffield, Sheffield Hallam University, Centre for Regional Economic and Social Research, « Research summary ».
- Council of Mortgage Lenders (2000). *CML Responds to Housing Green Paper*, http://www.cml.org.uk/servlet/dycon/zt-cml/cml/live/en/cml/press_releases_2000_0802 (consultation : 6 décembre 2004).
- Cowans, Julie (1998). « Staircase to heaven? », *Housing Today* (August), <http://www.housingtoday.org.uk/totalrecall/archive/issue96/article12.htm> (consultation : 21 février 2001).
- Crook, A.D.H. et P.A. Kemp (1996). « The revival of private rented housing in Britain », *Housing Studies*, 11(1) : 51-68.
- Duncan, Pete et Sally Thomas (2000). *Neighbourhood Regeneration: Resourcing Community Involvement*, Bristol, Policy Press, 52 p.

- Evans, Richard (1998). « Tackling deprivation on social housing estates in England: an assessment of the housing plus approach », *Housing Studies*, 13(5) : 713-726.
- Evans, Richard et Derek Long (2000). « Estate-based regeneration in England: lessons from housing action trusts », *Housing Studies*, 15(2) : 301-317.
- Forrest, Ray, Alan Murie et Peter Williams (1990). *Home Ownership: Differentiation and Fragmentation*, Londres, Unwin Hyman, 234 p.
- Forrest, Ray, Peter Lansley et Alan Murie (1984). *A Foot on the Ladder?* Working Paper 41, Bristol, University of Bristol, School for Advanced Urban Studies, 150 p.
- Foster, Andrew (2000). *Putting Your House in Order: Evaluating Tenant Satisfaction with Improvements to Social Housing*, Londres, HM-Treasury, 8 p., <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/195/E6/239.pdf> (consultation : 21 novembre 2004).
- Goodchild, Barry et Ian Cole (2001). « Social balance and mixed neighbourhoods in Britain since 1979: a review of discourse and practice in social housing », *Environment and Planning D: Society and Space*, 19(1) : 103-121.
- Goodchild, Barry, Barbara Reid et Sarah Blandy (1998). *Accès au logement privé pour les ménages modestes: une analyse des initiatives en Grande-Bretagne*, Paris, Plan Urbanisme, Construction, Architecture, 100 p.
- Joseph Rowntree Foundation (2001). *An Evaluation of the « Homebuy » Scheme in England*, York, Angleterre, <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/751.asp> (consultation : 21 novembre 2004).
- Kearns, Ade et Ray Forrest (2000). « Social cohesion and multilevel urban governance », *Urban Studies*, 37(5-6) : 995-1017.
- Kemp, Peter (1994). « Housing allowances and the fiscal crisis of the welfare state », *Housing Studies*, 6(3) : 531-542.
- Kemp, Peter (2000). « Housing benefit and welfare retrenchment », *Britain Journal of Social Policy*, 29(2) : 263-279.
- Kemp, Peter (1998). « Private renting in England », *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 13(3) : 233-253.

- Kleinman, Mark (1995). « Meeting housing needs through the market: an assessment of housing policies and the supply/demand balance in France and Great Britain », *Housing Studies* 10 (1): 17-38.
- Lee, Anthony David (2003). *The Development and Operation of Large Scale Voluntary Transfers Association, 1988-1999*, London, London School of Economics and Political Science, Department of Social Policy, thèse de doctorat, 353 p. D'abord une communication personnelle avec l'auteur, le 16 février 2001 ; informations tirées d'une thèse de doctorat en cours au ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics, et portant sur le programme de « Large Scale Voluntary Transfers ».
- Lee, Anthony, Rebecca Tunstall et Anne Power (1998). *Local Housing Companies: A New Kind of Partnership. The Fortunate Experience*, Londres, London School of Economics, 157 p., <http://www.efha.org.uk/knowledge/pdf/lhcfull.pdf> (consultation : 21 novembre 2004).
- Lee, Peter et Alan Murie (1999). « Spatial and social divisions within British cities: beyond residualisation », *Housing Studies*, 14 (5) : 625-640
- Lomax, Gregory (1995). « Financing social housing in the United Kingdom », *Housing Policy Debate*, 6(4) : 849-865.
- Long, Derek (2000). *Key Issues for Sustainable Communities*, Londres, Housing Corporation et Liverpool, Liverpool John Moores University, European Institute for Urban Affairs.
- Mackintosh, Sheila et Philip Leather (1992). « The role of the private sector in housing renewal: lessons from the neighbourhood revitalisation services experiment in England », *Housing Studies*, 7(3) : 205-216.
- Malpass, Peter (1999). « Housing associations and housing policy in Britain since 1989 », *Housing Studies*, 14(6) : 881-893.
- Malpass, Peter (1996). « The unravelling of housing policy in Britain », *Housing Studies*, 11(3) : 459-470.
- Malpass, Peter (2001-2002). « Why new labour is wrong about housing », *Axis: Journal of Housing, Planning and Regeneration* (Déc.-Janv.) : 6-7.
- Meusen, Hans et Ronald van Kempen (1995). « Towards residual housing? A comparison of Britain and the Netherlands », *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 10(3) : 239-258.

- Mullins, David, Pat Niner et Moyra Riseborough (1995). *Evaluating Large Scale Voluntary Transfers of Local Authority Housing*, Great Britain, Department of the Environment, Housing Research Report, http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/page/odpm_house_603845.hcsp (consultation : 17 janvier 2005).
- National Community Development Project (1976). *Whatever Happened to Council Housing?*, Londres, CDP Information and Intelligence Unit, 94 p.
- Oxley, Michael (1999). « Institutional structure of social housing finance in the UK: recent developments », *Urban Studies*, 36(4) : 673-682.
- Power, Anne (1996) « Area-based poverty and resident empowerment », *Urban Studies*, 33(9) : 1535-1564.
- Power, Anne (1993). *Hovels to High Rise: State Housing in Europe Since 1850*, Londres, Routledge, 434 p.
- Rosenburg, Louis (1995). « Monitoring low cost home ownership initiatives: a longitudinal analysis of housing market trends within the privatised areas of four council-built estates in Scotland », *Housing Studies*, 10(3) : 285-302.
- Scottish Parliament (1999). *Housing Stock Transfers: Background and Legislation*, The Information Centre, 57 p., http://www.scottish.parliament.uk/business/research/pdf_res_papers/rp99-13.pdf (consultation : 25 novembre 2004).
- South Warwickshire Housing Association (2004). *South Warwickshire Housing Association. Home Page*. <http://www.heart-of-england.co.uk/swha/> (consultation : 25 novembre 2004).
- Standard et Poors (2000). *Commentary: Changing Rent and Demand Levels Impact UK Social Landlords*, Reprinted from Ratings Direct, <http://www.standardandpoors.ccom/ratings/publicfinance/Ukcom.htm> (consultation : 13 février 2001).
- Symes, Martin et Valerie Karn (1998). « The production of social housing for minority groups in Britain », *Open House International*, 23(2) : 14-22.
- Terry, Rachel (1998). « The People's Choice », *Housing Today*. United Kingdom. Affordable Housing Division (2003). *Starter Home Initiative. Fact Sheet. List of Scheme Managers*, 14 p., mise à jour du document de

2001, [http://www.housingcorplibrary.org.uk/housingcorp.nsf/0/7ad8ac3415aa06b980256bd4003b99d6/\\$FILE/SHIFactSheet.pdf](http://www.housingcorplibrary.org.uk/housingcorp.nsf/0/7ad8ac3415aa06b980256bd4003b99d6/$FILE/SHIFactSheet.pdf) (consultation : 25 novembre 2004).

United Kingdom. Department for Transport, Local Government and the Regions (2001). *Progress on Council House Sales to March 2001*, <http://www.housing.detr.gov.uk/research/hss/progress/index.htm> (lien inexistant le 15 janvier 2005).

(2000). *1996 English House Condition Survey*, 4 p., http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_control/documents/contentservertemplate/odpm_index.hcst?n=1433&l=3 (consultation : 25 novembre 2004).

United Kingdom. Department of the Environment, Transport and the Regions (2001a). *Housing Stock Transfer Passes Half Mark*, 2 mars, 1 p., <http://www.dtlr.gov.uk/> (consultation : 7 décembre 2004).

(2001b). *Introduction and background to housing renewal in the private sector*, 8 p., http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/pdf/odpm_house_pdf_601925.pdf (consultation : 25 novembre 2004).

(2000a). *Policy Action Team 17: Joining it up Locally*, 115 p., <http://www.renewal.net/Documents/RNET/Policy%20Guidance/Report-patseventeen.pdf> (consultation : 25 novembre 2004).

(2000b). *Quality and Choice: A Decent Home for All. The Housing Green Paper*, 109 p., http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/pdf/odpm_house_pdf_601699.pdf (consultation : 25 novembre 2004).

(2000c). *Quality and Choice: A Decent Home for All. The Way Forward for Housing*, 62 p., http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/pdf/odpm_house_pdf_601902.pdf (consultation : 25 novembre 2004).

(2000d). *106 Regeneration that lasts: a guide to good practice on social housing estates*, 4 p., http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/pdf/odpm_house_pdf_603915.pdf (consultation : 25 novembre 2004).

(2000e). *Views on the Large Scale Voluntary Transfer Process*, http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/pdf/odpm_house_pdf_603911.pdf (consultation : 6 décembre 2004).

- (1997). *Local Authority Housing Allocations: Systems, Policies and procedures. Housing Research Summary* 74: 6 p. http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/pdf/odpm_house_pdf_603951.pdf (consultation : 25 novembre 2004).
- United Kingdom, Department of Social Security (2000). *The Changing Welfare State: Social Security Spending. Pensioner Incomes*, Department of Social Security, Paper n° 2, 93 p. http://www.dwp.gov.uk/publications/dss/2000/pension_income/pdfs/pen_inc.pdf (consultation : 25 novembre 2004).
- United Kingdom, Department of Social Security, Benefits Agency (1998). *A Guide to Housing Benefit and Council Tax Benefit*.
- United Kingdom. Home Office (2001). *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team*, http://www.homeoffice.gov.uk/docs2/comm_cohesion.html#chapter1 (consultation : 25 novembre 2004).
- United Kingdom. HM Treasury (1999). *Report of the Working Party on Securing Additional Investment in Local Authority Housing through Private Finance*, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/welshoff/housing/161.htm> (consultation : 25 novembre 2004).
- United Kingdom. Housing Corporation (sans date). *Homebuy*, <http://www.housingcorp.gov.uk/yourhome/homebuy.htm> (consultation : 25 novembre 2004).
- United Kingdom, Housing Corporation et European Institute for Urban Affairs (2003). *A Toolkit of Indicators of Sustainable Communities*, Londres, Derek Long (Housing Corporation) et Mary Hutchins (European Institute for Urban Affairs), 98 p. [http://www.housingcorplibrary.org.uk/housingcorp.nsf/AllDocuments/85CFCAD8ED347D3080256DAB0057F1D2/\\$FILE/toolkit_1.pdf](http://www.housingcorplibrary.org.uk/housingcorp.nsf/AllDocuments/85CFCAD8ED347D3080256DAB0057F1D2/$FILE/toolkit_1.pdf) (consultation : 7 décembre 2004).
- United Kingdom. Office of the Deputy Prime Minister. Social Exclusion Unit (2000). *National Strategy for Neighbourhood Renewal: A Framework for Consultation*, <http://www.socialexclusionunit.gov.uk/downloaddoc.asp?id=48> (consultation : 7 décembre 2004).
- United Kingdom. Parliament, House of Commons. Social Security Committee (2000). *Social Security. Sixth Report*, Londres, <http://www.parliament.the-stationeryoffice.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmsocsec/385/38502.htm> (consultation : 25 novembre 2004).

- United Kingdom, Test Valley Borough Council (2001) *Testway Housing News* <http://www.testvalley.gov.uk/> (consultation : 7 décembre 2004).
- Watt, Paul et Keith Jacobs (2000). « Discourses of social exclusion : an analysis of bringing Britain together : a national strategy for neighbourhood renewal », *Housing, Theory and Society*, 17(1) : 14-26.
- West Kent Housing Association (sans date). *Westkent.org*, Kent, West Kent Housing Association, <http://www.wkha.org.uk/history.htm> (consultation : 25 novembre 2004).
- Whitehead, Christine (1993). « Privatising housing : an assessment of the UK experience », *Housing Policy Debate*, 4(1) : 101-139.
- Whitehead, Christine (1999). « The provision of finance for social housing : the UK experience », *Urban Studies*, 36(4) : 657-672.
- Wilcox, Steve et Roger Burrows (2000). *Half the Poor? Low Income Home Owners*, Londres, Joseph Rowntree Foundation : 46 p. <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859352146.pdf> (consultation : 25 novembre 2004).
- William, Peter (1995). « The United Kingdom housing context », *Housing Policy Debate*, 6(3) : 759-783. http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0603_williams.pdf (consultation : 25 novembre 2004).
- Willson, Katherine (1981). *Housing Improvement Policy in England and Wales : A History and Comparative Review*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto : 75 p.
- Wilson, Wendy et Bryn Morgan (1998). *Rent Levels, Affordability and Housing Benefit*, Londres, House of Commons Library : 58 p. <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-069.pdf> (consultation : 25 novembre 2004).

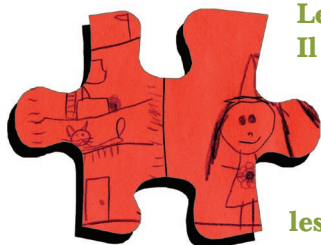
AUTRES PAYS D'EUROPE

- _____ (1997). « Les aides à la personne en Europe », *L'Observateur de l'immobilier*, n° 35, 58 p.
- Allen, J., J. Barlow, J. Leal, T. Maloutas et L. Padovani (2004). *Housing & Welfare in Southern Europe*, Blackwell Publishing.

- Ball, M. (2002). *Annual Review of European Housing Markets 2001*, Royal Institute of Chartered Surveyors.
- Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE) (1999). *Les aides au logement en Europe et aux États-Unis*, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, ministère des Finances, France.
- Communauté européenne (2000). Bienvenue au Parlement européen, Communautés européennes, http://www.europarl.eu.int/home/default_fr.htm (consultation : 20 novembre 2004).
- De Decker, Pascal (2002). « On the genesis of social rental agencies in Belgium », *Urban Studies* 14(5) : 297-326
- Donner, Christian (2000-2004). *Housing Research Christian Donner*, Vienne, http://www.donner.at/christian/html/e_core.html (consultation : 20 novembre 2004).
- Donner, C. (2000). *Housing Policies in the European Union*, Vienne: 566 p., résumé disponible : <http://www.wien.gv.at/english/housing/pdf/housing-policies-in-the-eu.pdf> (consultation : 25 novembre 2004).
- Ducas, Sylvain (2000). *Étude de cas de l'agglomération et de la municipalité de Stockholm*, 2000 : 165 p. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/publications/M06087.pdf> (consultation : 25 novembre 2004).
- Fribourg, A.-M. (1998). « Les politiques du logement en Europe », 2001 Plus, 44, résumé : http://www.equipement.gouv.fr/recherche/publications/publi_drast/2001_44.htm (consultation : 8 décembre 2004).
- Ghékière, L. et C. Puyol (2000). *L'habitat dans l'Europe du XXI^e siècle*, Paris, L'Observatoire européen du logement social, monographies nationales, rapport intermédiaire.
- Ghékière, Laurent (1992). *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, Paris, La Documentation française, 315 p.
- Kristensen, H. (2002). « Social housing policy and the welfare state : a Danish perspective », *Urban Studies*, 39(2) : 255-263.
- Parlement européen (1996). *La politique du logement dans les États membres de l'Union européenne*, Parlement européen, Rapport n° W-14. Résumé disponible : http://www.europarl.eu.int/workingpapers/soci/w14/summary_fr.htm (consultation : 25 novembre 2004).

- Priemus, H. et F. Dieleman (2002). « Social housing policy in the European Union : past, present and perspectives », *Urban Studies*, 39(2) : 191-200.
- Région Wallone (2004). Portail de la Région Wallone, <http://mrw.wallonie.be/mrw/> (consultation : 20 novembre 2004).
- Remkes, J.W. et J. Pronk (2000). *Mensen-Wensen-Wonen : Wonen in de 21^e EEUW [People-Wishes-Housing : Housing in the 21st Century]*, The Hague, Ministerie van VROM : 339 p. <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=13542> (consultation : 25 novembre 2004).
- Storto, G., A.M. Ceci et S. Simonini (2001). *Rapporto nazionale italiano, Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite « Istanbul + 5, New York, 6-8 giugno 2001 »*, Direzione generale delle aree urbane e dell'edilizia residenziale, Ministero dei lavori pubblici, Italia.
- Turner, Bengt et Christine E. Whitehead (2002). « Reducing housing subsidy : swedish housing policy in an international context », *Urban Studies*, 39(2) : 201-217.

Politiques et interventions en habitation



Le logement est important pour tout le monde. Il est au centre des choix de vie des personnes et des familles de toutes conditions. C'est pourquoi la recherche des meilleures façons d'assurer à chacun un toit, et plus qu'un toit, est une préoccupation partagée par toutes les sociétés et tous les États contemporains.

L'étude met en lumière les grandes tendances qui ressortent de l'expérience de pays comparables au Canada et au Québec. Elle évoque les particularités des conditions de logement de ces pays. Elle présente également une analyse comparative des problématiques et les principaux enjeux de l'habitation, ainsi que des tendances les plus significatives dans l'évolution des moyens utilisés pour y faire face. Elle aborde les grands domaines de problématique – marché de l'habitation, aide au logement, qualité de l'habitat, revitalisation des quartiers – et traite de perspectives transversales telles que la lutte à la pauvreté, la mixité sociale, la décentralisation. Elle dégage les convergences qui se manifestent ici et ailleurs et influencent les politiques et les pratiques de la plupart des pays.

Les lecteurs pourront se réjouir d'avoir en main non seulement une somme imposante et inédite de connaissances utiles, mais également, et surtout, une réflexion analytique qui va au-delà de la simple recension et met en perspective les interventions et les pratiques en les confrontant aux grandes problématiques de notre époque dans le domaine de l'habitat.

*Extrait de l'avant-propos
rédigé par Jacques Trudel*



Société
d'habitation

Québec



ISBN 2-7637-8272-8



9 782763 782720