

Quand le Conseil d'État reprend à son compte les préconisations du PADES

Extrait du Rapport du Conseil d'État Droit au logement, droit du logement

La Documentation française
Pages 255-256-257

Études et documents du Conseil d'État n° 60 – juin 2009

3.3.5.2. Promouvoir l'autoconstruction et l'auto-réhabilitation des logements par les habitants

La politique du logement s'étant longtemps focalisée sur l'offre et sur la quantité de logements neufs produits chaque année, elle sous-estime l'importance de l'entretien et de la gestion quotidienne du logement et le rôle à cet égard des variables non monétaires.

L'existence d'un habitat dégradé en milieu urbain ou rural et d'un habitat insalubre et le coût, considérable, des opérations de démolition et de reconstruction menées par l'ANRU permettent de cerner ce que peut coûter à la longue à la collectivité le défaut d'entretien irréversible des logements¹ 907. Le mal-logement n'est en effet pas seulement une affaire de niveau de revenu : il découle également de modes d'habiter² 908, de modes d'investissement dans l'habitat, ou de facteurs éducatifs ou culturels qui se traduisent par une méconnaissance plus ou moins grande du « savoir habiter ». Cette dernière notion recouvre « *la capacité à la fois pratique et psychologique à utiliser et entretenir son logement, à se l'approprier, à maîtriser les diverses interactions sociales, techniques, symboliques, économiques, qui accompagnent le fait de vivre dans un logement, de l'entretenir, et pas seulement d'occuper des mètres carrés* »³ 909.

Limitées à une approche technique, économique et financière du logement, les politiques publiques – nationale ou locales – en la matière ne se sont jamais hissées au niveau d'une politique de l'habitat⁴ 910 et n'abordent pas la question des interactions entre le logement et son environnement urbain ou entre ses occupants et leur voisinage. Par exemple, elles lancent trop souvent de vastes programmes de réhabilitation ou de reconstruction qui, omettant de modifier les relations des habitants avec leur habitat¹¹⁷ ou leur environnement et de renforcer leurs aptitudes au « savoir habiter », ne débouchent en définitive que sur une amélioration momentanée. De nombreux témoignages et études⁵ 911 soulignent, peu après ces opérations, la dégradation rapide des parties communes ou de certains logements. Toute politique publique de l'habitat, notamment celle de rénovation urbaine, devrait donc s'accompagner de volets complémentaires, un **volet pédagogique ou d'apprentissage du « savoir habiter », un volet**

¹ 907 - Eu égard à la valeur du parc des logements (5 900 Mds€), le moindre gain sur sa longévité du fait d'un meilleur entretien représente un enjeu considérable pour les finances publiques mais que l'État n'intègre guère : le budget annuel des aides à la pierre équivaut à 0,06 % seulement de la valeur du parc.

² 908 - Barbara Allen, Modes d'habiter, *Spatialisation des relations sociales et enjeux identitaires dans des quartiers d'habitat social*, Rapport de recherche, appel d'offres habitat et vie urbaine, PUCA, 2004.

³ 909 - Daniel Cérézuelle, *Crise du « savoir habiter », exclusion sociale et accompagnement à l'auto-réhabilitation du logement*, Cahier n° DDX-07-11, juin 2007. L'échec des grands ensembles construits dans les années 1960 et 1970 tient précisément à ce que l'action publique s'est focalisée sur la construction de logements sans se préoccuper de l'habitat.

⁴ 910 - De manière très significative, le droit à l'habitat reconnu comme droit fondamental par l'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1982 s'est réduit à un droit au logement dans l'article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1989 (cf. 1.1.1.3 et 1.1.3.2). La loi du 5 mars 2007 descend une marche supplémentaire puisque cet habitat peut être à son tour réduit à un simple hébergement provisoire, à un toit.

⁵ 911 - Michel Bonetti, *Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine*, Paris, CSTB, avril 2007. Michel Bonetti et Jean Bouvier, *L'amélioration de la gestion urbaine : un enjeu majeur du développement urbain durable*, Paris, CSTB, avril 2007.

PADES

relatif à la gestion urbaine et un volet concernant l'amélioration de la gestion quotidienne des espaces et équipements par les acteurs concernés. L'accent ayant principalement été mis en France sur l'investissement dans le neuf et l'offre, qui présentent une plus grande visibilité politique, cet accompagnement n'a jamais été véritablement considéré comme important. Ses moyens financiers sont d'ailleurs réduits au strict minimum par l'État et par les collectivités territoriales⁶ 912, ce qui relève d'un calcul à courte vue puisque les opérations de rénovation urbaine des années 2010 (cf. 2.1.2.2) coûtent dix fois plus cher que celles menées dans les années 1980 et que l'enjeu de la pérennisation de l'investissement est devenu crucial.

Par contraste, la pratique de l'autoconstruction et de l'autoréhabilitation permet aux habitants, grâce au réseau de relations de voisinage dans laquelle elle prend place et à son accompagnement technique et social, de se réapproprié individuellement et collectivement les fondamentaux du « savoir habiter »⁷ 913, de reprendre confiance en soi, de rompre l'isolement et, pour les chômeurs, de mieux préparer un retour vers l'activité et l'emploi. Elle permet aussi de maintenir sur place des habitants qu'on déplace souvent de manière coercitive pour entreprendre les opérations de réhabilitation et dont on rompt par la même occasion le tissu relationnel.

Les politiques du logement pourraient donc, au vu des résultats obtenus, réserver une plus large place à cette pratique, aujourd'hui limitée à des opérations ponctuelles et locales, et à l'amélioration de la gestion urbaine. Elles y trouveraient doublement leur compte : l'autoconstruction et l'autoréhabilitation sont des formules peu coûteuses pour la collectivité, puisqu'elles permettent de lutter contre la dégradation des parcs de logements⁸ 914 en s'appuyant sur la mobilisation gratuite de l'activité des habitants et sur un encadrement associatif ; en consolidant la sphère privée et des rapports de civilité autour du ménage, elles revitalisent le lien social et fournissent le soubassement indispensable à la citoyenneté⁹ 915. Quant à la gestion urbaine, il s'agit surtout de problèmes de conception et d'organisation qui nécessitent de mettre fin aux cloisonnements des interventions et à l'éclatement des gestions¹⁰ 916.

⁶ 912 - Le rapport d'Étienne Pinte sur l'hébergement d'urgence de juin 2008 fournit une analyse exhaustive des intervenants sociaux et des moyens consacrés à cet accompagnement (p. 11 et s.).

⁷ 913 - Daniel Cérézuelle, *Autoréhabilitation du logement et insertion : deux expériences associatives*, Paris, PADES, 1998 ; Sophie Naman, *Maîtrise de l'énergie et accompagnement à l'autoréhabilitation du logement*, Paris, PADES, 2002 ; PADES, *L'autoréhabilitation accompagnée, un outil de développement social*, Paris, Fondation de France, coll. « Pratiques », 2004.

⁸ 914 - Un des obstacles au développement de ces activités découle de ce qu'aucun assureur ne prend aujourd'hui le risque d'assurer des travaux dont il n'est pas garanti qu'ils sont en tous points conformes aux normes. C'est l'une des nombreuses conséquences négatives de la prolifération non maîtrisée des normes (cf. 2.1.3) et des interfaces entre les acteurs du logement.

⁹ 915 - Daniel Cérézuelle, « Autoproduction et développement social », in Espace public et économie solidaire, revue *Hermès*, n° 36, CNRS Éditions, 2003 et « Les jardins familiaux, lieux d'initiation à la civilité », revue *Communication*, n° 74, 2003.

¹⁰ 916 - Les bailleurs sociaux s'orientent dans cette voie en modifiant l'organisation de leurs services de maintenance, en requalifiant leurs équipes de maintenance, en revalorisant la tâche des gardiens d'immeubles... Mais ce mouvement n'est pas encore général : de manière symptomatique, la MIILOS souligne dans son rapport 2007 que sur l'échantillon contrôlé 15 % des organismes ayant élaboré un plan stratégique de patrimoine ne disposent pas d'un plan de maintenance (Rapport 2007, p. 27).