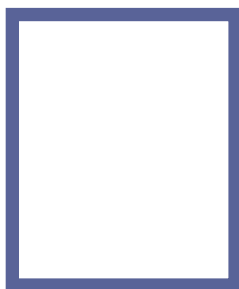


Le logement « low cost » pour les plus défavorisés ?

La logique « low cost » n'est pas en France, en matière de logement, une idée bien neuve. Appelée à s'étendre partout dans le monde, elle permet aux plus défavorisés de se loger, sans nécessairement sacrifier la qualité.



Julien Damon

est professeur associé à Sciences Po (master d'urbanisme), dirigeant de la société de conseil Éclairs et ancien responsable du service des questions sociales au Centre d'analyse stratégique*. Il a également été rapporteur général du Grenelle de l'insertion.

Il a publié récemment :

- *Villes à vivre : modes de vie urbains et défis environnementaux* (dir.), Odile Jacob, 2011
- *Éliminer la pauvreté*, PUF, 2010
- *Questions sociales et questions urbaines*, PUF, 2010

* www.julien-damon.com

Extrait de *Constructif* n° 28 (février 2011), revue éditée par la Fédération Française du Bâtiment et disponible en intégralité sur www.constructif.fr

Selon une formule passée dans le langage courant, le droit des pauvres serait un pauvre droit. L'idée et l'image se comprennent aisément, même si, d'un point de vue strictement juridique, tout cela est discutable. Il n'en va pas exactement de même pour le logement. Le logement des pauvres est, en effet, relativement, un pauvre logement. Tout le monde en conviendra, sans grand débat. Si l'on se place, d'abord, d'un point de vue international, ce sont des centaines de millions de ménages qui vivent dans des bidonvilles, formes urbaines habitables les plus dépréciées. Si l'on se place, ensuite, dans une perspective française, les moins favorisés vivent, pour la plus grande partie d'entre eux, dans les segments de plus mauvaise qualité du parc de logements, notamment privés. Reste, toutefois, qu'une partie substantielle d'entre eux résident dans des logements sociaux de qualité, de très grande qualité même au regard de canons internationaux.

Pour établir un parallèle avec le pauvre droit des pauvres et leurs pauvres logements, l'extension des principes et mécanismes du « low cost » conduira-t-il au développement certes à faible coût, mais aussi de basse qualité de l'offre de logements pour les plus défavorisés ? Il n'y a pas à longuement tergiverser pour traiter un tel sujet.

La réponse apportée à la question du titre de cet article est assurément positive. Demain, les moins favorisés, dans le monde comme en France, résideront toujours davantage dans des habitats qui auront été conçus, construits et aménagés dans une logique d'efficience, avec des normes minimales à respecter (normes au demeurant élevées en France) et une quête d'optimisation des coûts. En un mot, la logique, souvent dépréciée et caricaturée dans les

débats hexagonaux, du « low cost » prendra de plus en plus d'importance dans le secteur du logement, dans sa globalité, et particulièrement pour les moins favorisés. Se féliciter d'une telle perspective ou la déplorer est une alternative qui relève d'un point de vue moral. Chacun, selon son point de vue, pourra mettre en avant les effets potentiellement positifs (croissance de l'offre et augmentation de l'accessibilité) ou potentiellement pervers (stigmatisation et ghettoïsation résidentielles).

Du « low cost » dans le social en général...

Le « low cost » est une expression d'origine anglo-saxonne qui qualifie le modèle économique adopté par une entreprise (de service ou de BTP) conduisant une politique rigoureuse de diminution des coûts par la réduction du produit ou du service offert au strict nécessaire attendu du client en quête du meilleur rapport « qualité-prix ». Ce dernier doit être disposé à faire l'économie de certaines options, de certains équipements dans le cas d'un logement, jugés non essentiels. Le cas échéant, le client (ou le destinataire du service) doit être disposé à réaliser lui-même les options, services, aménagements qui ne sont pas érigés en fondamentaux. Dans le domaine du logement, cela peut aller jusqu'à l'autoconstruction.

La stratégie globale suivie, à partir du « low cost », se situe ainsi à l'opposé de la « montée en gamme » destinée à accroître la valeur ajoutée d'un produit ou d'un service par l'entreprise, augmentant d'ailleurs ainsi ses marges. Le succès du modèle est déterminé par la quantité de produits ou de services vendus et par la capacité de la marque à préserver l'image d'une qualité de la prestation. C'est une des

raisons du succès du label « low cost » dans les domaines très réglementés (aviation, automobile), car le consommateur est ainsi garanti du respect des principaux critères de qualité et de sécurité.

Le principe semble par définition étranger aux prestations et services sociaux (de la santé au logement en passant par les pensions), ces derniers devant par nature s'adapter à des situations particulières et faisant l'objet d'une exigence sociale en termes de qualité de la prestation. C'est ce que résume l'adage populaire « la santé (ou la réussite des mes enfants) n'a pas de prix ».

Mais les politiques sociales ne sont pour autant pas totalement imperméables à la logique sous-jacente au « low cost ». Certaines initiatives (*retail clinics* aux États-Unis – des dispensaires de médecine dans les supermarchés – ou écoles Ikéa en Suède) visent à tenter de décliner la production de prestations et services en empruntant quelques ressorts de la logique « low cost » :

- offrir des prestations de qualité à un prix modéré pour des prestations simples;
- maximiser l'emploi des nouvelles technologies et de l'automatisation pour réduire les coûts tout en respectant les normes;
- impliquer fortement l'usager dans la réalisation du service.

... au « low cost » dans le domaine du logement en particulier

Le « low cost » est donc présent et en développement dans le social, qu'on le regrette (au nom de la crainte de l'abandon de certaines ambitions de qualité) ou qu'on l'apprécie (au nom de l'efficacité de production). Il en est de même – et, de fait, depuis longtemps – en matière de logement. On le rappellera pour le cas français, où le terme même est loin d'être en vogue.

Le souci de loger les moins favorisés dans des conditions acceptables n'a rien de neuf. C'est une priorité nationale française depuis des décennies. C'est un élément des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) adoptés en 2000 par la communauté internationale. En France, l'expression même d'habitations à bon marché (HBM, précédant les HLM) contient, dans une certaine mesure, une ambi-

tion « low cost ». Pour produire et proposer des logements à faible coût de location ou d'achat, il faut optimiser la chaîne de production. La dépense publique de solvabilisation est là pour ça. Mais l'effort porte aussi sur la maîtrise des dépenses de production, afin d'atteindre des niveaux de qualité que l'on dira adaptés. C'est la grande ambition des opérations et expérimentations dites LQCM « logements à qualité et coût maîtrisés » à la fin des années 1990. Pour des logements de qualité, l'objectif de coût maîtrisé est toujours d'actualité. La préoccupation est permanente. Dans une certaine mesure, le « low cost », s'il n'est pas sacrifice de la qualité (contrôlée par la puissance publique) et s'il est rationalisation économique des processus de production, est au cœur de la politique sociale du logement.

L'extension d'une telle ambition a son écueil : des choix régressifs avec, par exemple, une standardisation systématique qui nierait des besoins de diversité et d'identité. L'extension d'une telle ambition a une actualité : l'approche en termes de « reste à vivre » et les préoccupations grandissantes pour ce qui concerne la précarité énergétique. Le sujet n'est donc pas seulement un problème de construction, mais de coût global. C'est à la quittance globale que les locataires sont sensibles. Avoir une approche LQCM – pour reprendre cette expression qui a eu son succès et pour ne pas dire « low cost » – revient à avoir une approche globale de toute habitation, avec le souci de maîtriser une à une les dépenses de production, mais aussi les dépenses de fonctionnement pour l'eau, l'électricité ou le chauffage.

Concrètement, l'approche LQCM (dans une certaine mesure, donc, « low cost ») vise à répondre au défi de la croissance urbaine, à garantir un rapport qualité/coût répondant aux besoins et contraintes et à faire face à une demande de personnes à solvabilité de plus en plus tendue, tandis que les coûts ne cessent d'augmenter. Ces questions permanentes – à la base du principe économique « low cost » – se posent chaque fois en des termes renouvelés. Des initiatives récentes, plus médiatisées, des pouvoirs publics ont consisté à proposer des schémas originaux de financement pour l'accès à la propriété de ménages non pas nécessairement parmi les plus défavorisés, mais ne comptant pas pour autant parmi les plus aisés.

« Le sujet n'est pas seulement un problème de construction, mais de coût global. C'est à la quittance globale que les locataires sont sensibles. »

« Le “low cost”, sur les plans du logement et de l'aménagement, pourrait rejoindre le développement durable. »

Sous des appellations marketing tapageuses (programme « maisons à 100 000 euros » lancé en 2005, programme « maison à 15 euros par jour » lancé en 2008), ils n'ont pas forcément atteint leurs objectifs de réalisation. Le contenu est cependant toujours semblable : innover, travailler ensemble, perfectionner les subventions et les prêts, maîtriser les coûts. Un problème survient toujours pour ces chantiers, celui du foncier, mais c'est, ici, une autre histoire.

Ailleurs dans le monde : le « low cost » explicitement à l'œuvre

Si l'expression « low cost », bien davantage que ce qu'elle contient, est connotée plutôt péjorativement en France, ce n'est pas le cas ailleurs. Pour ce qui est du secteur précis du logement, on trouve des programmes de logements pour les moins favorisés expressément ainsi désignés. C'est le cas au Pakistan, dans certains pays d'Amérique latine et d'Afrique.

Plus proche de la France, c'est au Maroc que les programmes de logements « low cost », au bénéfice des revenus les plus modestes, sont le plus massifs. La fin de la décennie 2000 a vu ainsi naître un ambitieux programme de construction de 130 000 logements à bas coût. Le coût de réalisation, reposant sur un mécanisme de partenariat public-privé, est pris en charge à 65 % par l'État. Alors qu'en France le droit au logement s'affirme (avec les difficultés que l'on connaît), s'affirme au Maroc un droit d'accès à la propriété que ces nouvelles unités d'habitation, réalisées sur une logique « low cost », veulent concrétiser. Le produit est décrit, avec une terminologie adoptée par les organisations internationales, comme « pro-pauvres ». Fiscalement, les mesures d'encouragement sont puissantes, avec de fortes incitations pouvant atteindre l'exonération totale d'impôt pour les aménageurs et opérateurs immobiliers. Concrètement, cet habitat « low cost » est conçu et planifié pour répondre aux normes habituelles de sécurité et de qualité.

Les bidonvilles, avenir de l'habitat ?

Les Nations unies ont estimé et annoncé que le nombre de personnes vivant dans des bidonvilles avait dépassé un milliard en 2007 et qu'il pourrait atteindre 1,4 milliard en 2020, voire 2 milliards en 2030. Plus d'un être humain sur sept vit aujourd'hui dans un bidonville. Si tout doit continuer de la sorte, ce sera un sur six en 2020. Le Centre des Nations unies sur les établissements humains définit le « ménage habitant un taudis » comme un groupe de personnes vivant dans le même logement urbain dépourvu d'un ou de plusieurs des éléments suivants : habitation en dur, surface habitable suffisante, disponibilité d'eau potable, accès à un système d'assainissement, sécurité d'occupation.

Si ces habitations sont établies au plus bas coût, elles le sont aussi, dans leur très grande majorité, au plus bas niveau de qualité. Pour autant, et sans vouloir faire de provocation excessive, il est possible de voir dans certains des bidonvilles des organisations inventives et efficaces, pour les plus pauvres, mais aussi (provocation extrême) pour tout le monde. C'est le propos d'un article récent qui a connu un certain retentissement¹. L'auteur y soutient, avec des arguments solides, qu'il y a de nombreuses sources d'inspiration dans les bidonvilles. S'il ne parle pas de « low cost », la logique est bien présente. Il s'agit de réduire les circuits de production, d'en finir avec les réseaux coûteux, d'aménager une vie plus frugale et plus favorable à l'environnement, d'économiser l'énergie et d'inventer de nouvelles relations économiques. Il y a probablement dans cette analyse une esthétisation de la misère et de l'utopie. Il y a cependant des fondements qui laissent bien penser que haute qualité et coût élevé ne peuvent plus valablement être poursuivis longuement. Le « low cost », sur les plans du logement et de l'aménagement, pourrait donc rejoindre le développement durable. Ultime provocation...

À discuter sérieusement.

1) Stewart Brand, « How Slums Can Save the Planet », *Prospect*, février 2010. Trad. : « Les vertus cachées des bidonvilles », *Books*, n° 13, mai 2010.