



**ENSP**

ÉCOLE NATIONALE DE  
LA SANTÉ PUBLIQUE

**RENNES**

---

**Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales**

Date du Jury : *12 et 13 septembre 2002*

---

**L'ACTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR  
LE DROIT AU LOGEMENT : L'EXEMPLE DE  
L'AGGLOMERATION BASTIAISE**

---

**Elodie PERIBOIS**

---

# Sommaire

---

## **INTRODUCTION** **1**

---

## **1 - LE LOGEMENT : UNE SITUATION PREOCCUPANTE POUR L'AGGLOMERATION DE BASTIA** **6**

---

<b>1.1</b>	<b>ETAT DES LIEUX DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT</b>	<b>6</b>
1.1.1	PRÉSENTATION STRUCTURELLE DE L'AGGLOMÉRATION DE BASTIA	6
1.1.1.1	Quelques traits caractéristiques de la population de Haute-Corse	6
1.1.1.2	L'agglomération bastiaise, un territoire divisé et hétérogène	8
1.1.2	UNE CRISE DU LOGEMENT ENGENDRÉE PAR UNE PÉNURIE DE L'OFFRE FACE À UNE FORTE DEMANDE	10
1.1.2.1	Une offre de logements très faible	10
1.1.2.2	Un accès au logement d'autant plus difficile pour les personnes fragilisées	11
1.1.2.3	Un parc social insuffisant et géographiquement concentré sur la seule commune de Bastia	13
<b>1.2</b>	<b>UN CONTEXTE LOCAL DIFFICILE POUR FAVORISER L'ACCES AU LOGEMENT DES PERSONNES DEVAFORISEES</b>	<b>14</b>
1.2.1	LES DÉFAILLANCES DES PROMOTEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX	14
1.2.1.1	Un parc social public submergé	15
1.2.1.2	Un parc social privé sélectif	16
1.2.1.3	Le centre ancien de Bastia, un parc privé faisant office de parc social de fait	18
1.2.2	LE CHAMP D'ACTION RESTREINT DES OPÉRATEURS À VOCATION SOCIALE AUPRÈS DU PARC PRIVÉ	20
1.2.2.1	L'association A.L.I.S, une agence immobilière singulière	20
1.2.2.2	L'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) dans le Centre Ancien de Bastia	23
1.2.2.3	La Société d'Economie Mixte (SEM) Bastia, un bailleur social particulier	24
1.2.3	LES BLOCAGES INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES DES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN	25
1.2.3.1	Le projet non abouti de créer un pôle interministériel pour le droit au logement	25

1.2.3.2	L'absence de Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisée (PDALPD)	26
1.2.3.3	Les dysfonctionnements rencontrés au sein du Fonds de Solidarité Logement (FSL)	28
1.2.3.4	Les dispositifs coercitifs de lutte contre l'insalubrité et l'insécurité non utilisés	30

## **2 - L'ACTION ET L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR LE LOGEMENT 33**

<b>2.1</b>	<b>LE CONTRAT DE VILLE, LIEU PRIVILEGIE DE CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SUR L'AGGLOMÉRATION</b>	<b>33</b>
2.1.1	PRÉSENTATION ET DÉFINITION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	33
2.1.1.1	Une politique interministérielle, multipartenariale et contractuelle	33
2.1.1.2	Un dispositif originellement centré sur la discrimination positive	35
2.1.1.3	La légitimité d'une action au niveau de l'agglomération	36
2.1.1.4	L'articulation entre le contrat de ville et le contrat d'agglomération	37
2.1.2	LE CONTRAT DE VILLE 2000-2006 DE L'AGGLOMÉRATION DE BASTIA	38
2.1.2.1	Une démarche d'élaboration concertée	38
2.1.2.2	Le contenu du contrat de ville	40
2.1.2.3	Le pilotage du contrat de ville	42
2.1.2.4	Les sources de financement	44
2.1.3	L'ACTION DU CONTRAT DE VILLE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL	45
2.1.3.1	Par la convention thématique « Habitat, Logement social et Cadre de vie »	45
2.1.3.2	Par les conventions territoriales	48
<b>2.2</b>	<b>UNE RÉALITÉ PLUS NUANCÉE</b>	<b>49</b>
2.2.1	LES DIFFICULTÉS D'EXERCICE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	49
2.2.1.1	Les dysfonctionnements constatés au sein du pilotage du contrat de ville	50
2.2.1.2	Une politique lente à se mettre en place	50
2.2.2	UN PARTENARIAT DIFFICILE À MOBILISER	52
2.2.2.1	Avec les services de l'Etat	52
2.2.2.2	Avec le conseil général	53
2.2.2.3	Avec les Mairies	54
2.2.3	UNE SITUATION DES LOGEMENTS QUI AU FINAL ÉVOLUE PEU	55

### **3 - PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION... 57**

---

<b>3.1</b>	<b>... SUR L'ACTION LOCALE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b>	<b>57</b>
3.1.1	APPORTER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE INTERNE AU CONTRAT DE VILLE	57
3.1.2	REMOBILISER LES PARTENAIRES	58
3.1.3	METTRE EN PLACE UNE VÉRITABLE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE	59
<b>3.2</b>	<b>...SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES</b>	<b>60</b>
3.2.1	DONNER UNE NOUVELLE IMPULSION AUX DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN	60
3.2.2	CRÉER UNE POLITIQUE DU LOGEMENT D'AGGLOMÉRATION ET NON PLUS UNIQUEMENT COMMUNALE	62
3.2.3	TRAVAILLER DE MANIÈRE PLUS ÉTROITE AVEC LA DDASS	63
3.2.4	DÉVELOPPER UN SYSTÈME D'INFORMATION ET DE RECUEIL DES DONNÉES	64
3.2.5	DÉVELOPPER LES STRUCTURES ET DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT AU LOGEMENT	64

### **CONCLUSION 66**

---

---

## Liste des sigles utilisés

---

AAH : Allocation Adulte Handicapée  
AIVS : Agence Immobilière à Vocation Sociale  
ASLL : Accompagnement Social Lié au Logement  
ASS : Allocation de Soutien Spécifique  
CAF : Caisse d'Allocations Familiales  
CASE : Commission d'Animation, de Suivi et d'Evaluation  
CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale  
CIL : Conférence Intercommunale du Logement  
CIV : Comité Interministérielle des Villes  
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales  
DDE : Direction Départementale de l'équipement  
DISS : Direction Départementale des Interventions Sociales et Sanitaires  
DIV : Délégation Interministérielle à la Ville  
DSQ : Développement Social des Quartiers  
FAS : Fonds d'Action Sociale  
FIF : Fonds d'Intervention Foncière  
FIV : Fonds d'Intervention pour la Ville  
FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement  
HVS : Habitat et Vie Sociale  
MOUS : Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale  
ORU : Opération de Renouvellement Urbain  
PDALPD : Plan Départemental pour l'Accès au Logement des Personnes Défavorisées PDI :  
Plan Départemental d'Insertion  
OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat  
OPDHLM : Office Public Départementale d'Habitations à Loyer Modéré  
RMI : Revenu minimum d'Insertion  
SEM : Société d'Economie Mixte

# INTRODUCTION

L'appellation de « politique de la ville » est apparue à la fin des années 1970 pour désigner un ensemble de mesures, de procédures et de pratiques spécifiques orientées d'abord en direction de quartiers définis comme prioritaires par le gouvernement à partir d'une liste de critères considérés comme défavorisants. En l'absence de projet urbain plus ambitieux, la politique de la ville s'est focalisée au départ uniquement sur le quartier. La visée réparatrice des quartiers a cependant eu ses effets pervers en accentuant la stigmatisation de ces territoires par rapport au reste de la ville. Néanmoins, la politique de la ville a su mobiliser autour d'elle de nombreux acteurs en impulsant une dynamique collective et a permis de construire une réponse concertée aux difficultés sociales, économiques et urbaines de ces quartiers. Aujourd'hui son ambition est plus large puisque son périmètre d'action s'applique à une zone urbaine prise dans son ensemble qui peut correspondre à une ville ou une agglomération.

Cette politique publique est relativement récente puisque l'on a coutume de dater le démarrage de la politique de la ville aux opérations « Habitat et Vie Sociale » (HVS) lancées en 1977 et qui contiennent déjà les éléments constitutifs de la politique de la ville à savoir un travail transversal et partenarial. Les opérations HVS ont cependant essentiellement consisté en des actions de réhabilitation du bâti. Dans un contexte social en crise, les politiques publiques oscillent dans les années 1981-1984 entre la réponse à l'urgence et l'action en profondeur par la mise en place de réformes de grande envergure, comme celle relative à la décentralisation. C'est également à cette époque que la France voit se dessiner la « crise des banlieues », thème largement repris par les médias. Les opérations « Développement Social des Quartiers » (DSQ) ont alors pour ambition la mise en œuvre sur les quartiers en voie d'exclusion d'actions dans tous les champs de la vie sociale, scolaire, culturelle et non plus uniquement en direction de la réhabilitation du bâti. A partir des années 1987, la contractualisation à travers le contrat de ville devient l'un des instruments privilégiés de la politique de la ville. C'est également à partir de là que le champ d'intervention de la politique de la ville s'étend pour englober progressivement la ville dans son ensemble puis l'agglomération, tout comme les champs de compétences sur lesquelles elle intervient. La politique de la ville telle que nous la connaissons appréhende en effet le thème de la ville sous l'angle à la fois du territoire et des habitants.

La politique de la ville s'appuie sur une méthode originale, née de l'expérience de terrain et rodée par plusieurs années de pratique : elle est partenariale et transversale, elle développe une action globale sur un territoire étroitement délimité, elle fédère les initiatives des différents opérateurs, elle favorise la participation des habitants aux décisions qui les concernent. Elle associe l'Etat, les collectivités locales et les communes autour d'objectifs généraux mais aussi autour de programmes opérationnels dans les domaines de l'économie, de l'environnement et de la solidarité. La politique de la ville intervient en complément des autres modes d'intervention sociale et parallèlement aux mesures sectorielles. Elle fait naître de nouveaux modes d'action où la légitimité du service public dépend davantage de sa capacité à se mettre en négociation au niveau local que de sa conformité à des normes nationales. Au-delà de l'effet d'aubaine lié aux financements qu'elle déclenche, c'est une logique de l'action publique qui se joue sur le fond. En somme, la politique de la ville permet aux acteurs locaux de prendre conscience que le devenir de leur territoire dépend surtout de leur capacité d'initiative et leurs efforts pour mobiliser l'ensemble de leurs ressources autour d'un projet collectif.

Elle a ainsi pour objet de lutter contre toutes les formes de ségrégation sociale et urbaine. Elle intéresse donc directement les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS). Celles-ci ont en effet pour mission l'observation et la mise en œuvre des politiques d'intégration, d'insertion, de solidarité et de développement social, d'actions de promotion et de prévention en matière de santé publique. Elles sont également chargées de l'animation et de la coordination de la lutte contre les exclusions conformément aux dispositions de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Au regard de leurs missions, les DDASS sont aujourd'hui des partenaires incontournables de la politique de la ville dont l'une des principales ambitions est de précisément lutter sur un territoire donné contre toutes les formes d'exclusion dont peuvent souffrir ses habitants. La loi de lutte contre les exclusions constitue l'un des principaux points d'appui des DDASS pour leur participation à la mise en œuvre des contrats de ville. Elisabeth Maurel dans son rapport sur l'intervention des DDASS dans la politique de la ville souligne ainsi que les « *DDASS sont confrontées à la nécessité de positionner leurs propres objectifs d'action sanitaire et sociale au sein des priorités des contrats de ville et de rechercher, avec leurs partenaires, la manière dont l'action sociale peut concourir à une politique territoriale et concertée de solidarité urbaine, objet propre de la politique de la ville* ».

Cependant, la politique de la ville est une politique dérogatoire au droit commun puisqu'elle vise à concentrer ses actions sur des territoires prioritaires. Elle crée donc une inégalité de fait qui apparaît contraire aux principes de l'action publique qui vise à traiter les populations de la même manière quel que soit le territoire. De même, les politiques publiques se caractérisent par une approche sectorielle des problématiques (travail, logement, éducation...) alors que la politique de la ville est à elle seule une « dimension de toutes les politiques publiques » par une mise en réseau territorialisée des différents modes d'intervention. Dès lors se pose la question de l'articulation de la politique de la ville avec les politiques de droit commun en terme de complémentarité et/ou de contradiction.

La ville de Bastia, préfecture de Haute-Corse, est engagée depuis longtemps dans la politique de la ville. Elle fait l'objet d'un nouveau contrat de ville pour la période 2000-2006 signé le 23 janvier 2001. Mon stage à la DDASS de Haute-Corse était ainsi l'occasion de réfléchir à cette question puisque la DDASS est partenaire du contrat de ville, tout comme les autres services de l'Etat. Pour que cette réflexion ait du sens et soit concrète, il fallait axer le champ de l'étude sur une politique publique dans laquelle la politique de la ville intervenait. Le choix de la politique du logement s'est vite imposé pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, parce que le logement est une politique publique concourant à la lutte contre les exclusions mais souvent oubliée. La loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement pose le principe que le droit au logement est un devoir de solidarité nationale qui consiste à faire en sorte que toute personne en difficulté ait droit à une aide pour accéder à un logement décent. Pour sa part, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 réaffirme les enjeux sociaux de la politique du logement. Elle énonce que « le logement est la condition première de l'autonomie personnelle et familiale, de l'intégration dans la vie sociale et professionnelle. Garantir le droit au logement est donc une priorité de l'action publique. ».

Ensuite, parce que la DDASS, de part ses missions, intervient dans le domaine du logement des personnes défavorisées même si son action dans le logement n'est pas assez mise en avant vis-à-vis des autres partenaires du logement. D'une part, la DDASS est un acteur central dans les dispositifs de lutte contre les exclusions et a, à ce titre, une légitimité de droit à intervenir dans le champ du logement, cause importante d'exclusion. D'autre part, les textes, dont la loi Besson et la loi de lutte contre les exclusions, lui confient des responsabilités importantes en matière d'hébergement d'urgence, de lutte contre l'insalubrité, de participation au plan départemental d'accès au logement des plus démunis...

Enfin, parce que le logement et plus particulièrement le logement social connaît une situation de pénurie importante sur l'agglomération bastiaise qui aboutit à éloigner d'autant plus les populations en difficulté d'un accès à un logement durable.

La question était donc de savoir si le contrat de ville mis en place sur l'agglomération bastiaise pouvait être considéré comme un dispositif mieux adapté pour garantir le droit au logement et plus particulièrement pour remédier à la faiblesse de l'offre en matière de logement sur ce territoire ?

Cette question incite à la formulation de plusieurs hypothèses :

- Il existe une multitude de dispositifs en matière de logement qui aboutit au final à un manque de lisibilité et de cohérence ;
- Les dispositifs en faveur de l'accès et le maintien au logement des personnes défavorisées repose sur un partenariat entre les différents acteurs du logement social qui ne fonctionne pas et que la politique de la ville peut reconstruire ;
- Les communes de l'agglomération, ayant toujours été très réticentes à accepter des projets à vocation sociale sur leur territoire sont signataires du contrat d'agglomération et sont donc engagées à participer à la politique mise en place en matière de logement par le contrat d'agglomération.

Pour vérifier ces hypothèses, une étude préalable des dispositifs permettant de garantir le droit au logement a été nécessaire. De même, une appropriation des différents textes relatifs à la politique de la ville s'imposait. Ensuite, il a fallu comprendre comment avait été mise en œuvre la politique de la ville sur Bastia et de quelle logique elle procédait. Il était ensuite l'heure d'aller sur le terrain pour observer comment la politique du logement était mise en œuvre et comment elle s'articulait avec la politique de la ville (cf. Annexe 1 : liste des entretiens réalisés). Les rencontres ont été basées sur des entretiens semi-directifs et divisées en trois catégories cibles :

- les acteurs institutionnels
- les opérateurs
- l'équipe du contrat de ville

La trame de ce mémoire correspond à la démarche que j'ai pu avoir lors de mon stage à la DDASS de Haute-Corse. Il tente en premier lieu de comprendre les raisons pouvant expliquer la situation préoccupante du logement en Haute-Corse tant au niveau structurel que fonctionnel et ses conséquences sur les possibilités d'accès à un logement pour les personnes défavorisées. En second lieu, il s'attache à étudier l'impact de la politique de la ville sur la politique du logement menée en Haute-Corse afin de pouvoir évaluer son efficacité sur ce thème. Enfin, il s'essaie à proposer des pistes d'amélioration pouvant être mise en œuvre localement.

# **1 - LE LOGEMENT : UNE SITUATION PREOCCUPANTE POUR L'AGGLOMERATION DE BASTIA**

La crise du logement sur l'agglomération bastiaise est connue depuis longtemps et par tous. Cependant, elle est encore plus dramatique pour les personnes en difficultés qui sont, par leur situation, en situation de faiblesse sur le marché de l'habitat. Il convient cependant d'essayer de comprendre les raisons de cette situation.

## **1.1 ETAT DES LIEUX DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT**

Avant de dresser un état des lieux de la situation du logement social dans l'agglomération bastiaise, il est au préalable nécessaire d'exposer brièvement les traits caractéristiques du département de Haute-Corse. En effet, l'évolution du contexte économique, démographique et social dans le département n'est pas sans conséquence sur la situation de l'habitat dans l'agglomération bastiaise. Le chômage, notamment de longue durée, l'emploi précaire et la faiblesse des ressources des ménages ont des incidences sur les problèmes de logements. De même, les choix résidentiels des ménages dépendent étroitement du lieu de travail des personnes qui le composent, des moyens de déplacement offerts, des possibilités de transport en commun. Dans une logique de compréhension de fonctionnement du marché de l'habitat, ces besoins sont donc à mettre en perspective avec l'offre disponible en logements, mais aussi avec les ressources des populations et leurs modes de vie.

### **1.1.1 Présentation structurelle de l'agglomération de Bastia**

Avant de faire une description territoriale de l'agglomération bastiaise, une présentation succincte du département de la Haute-Corse est nécessaire afin de mieux resituer le contexte de notre étude.

#### **1.1.1.1 Quelques traits caractéristiques de la population de Haute-Corse**

Le département de la Haute-Corse comptait 141 603 habitants, au dernier recensement de 1999, ce qui représente un peu plus de 54 % de la population régionale corse. Avec environ 30 habitants au km<sup>2</sup>, c'est certes l'un des départements les moins peuplés de France (la

moyenne nationale étant de 107 habitants au km<sup>2</sup>) mais il bénéficie d'un solde migratoire positif qui comble un solde naturel très légèrement excédentaire. Le département a su profiter de l'embellie du marché du travail dans les années 1990 qui s'est concrétisée par un regain des créations d'entreprises, une augmentation des offres et des embauches ainsi qu'un net recul du chômage de longue durée. En 1999, le recensement dénombrait 52 310 actifs dont 84 % avaient un emploi. L'évolution de l'emploi, fortement portée par le développement du secteur touristique, reste cependant avant tout saisonnier, et fait la part belle aux contrats précaires et aux formes de travail à temps partiel. Toutefois, le taux de chômage de la population active reste nettement supérieure à la moyenne nationale (plus de 18 % contre 12,9 % sur l'ensemble du territoire), celui des jeunes de moins de 25 ans approche les 29 %.

L'évolution démographique se caractérise également par un accroissement du nombre de petits ménages aux ressources modestes. La part des ménages composés d'une seule personne a particulièrement progressé et représente actuellement plus de 30 % alors que celle des ménages de trois personnes et plus a fortement diminué (elle est passé de 45,5 % à 39,6 % entre le recensement de 1990 et celui de 1999). Ce constat peut trouver son explication dans l'affaiblissement des solidarités familiales, le vieillissement de la population ou les décohabitations. Malgré des données relativement anciennes, en 1994, un peu plus de 63 % des foyers fiscaux du département n'étaient pas imposés, la moyenne nationale étant pour cette même année de 50,1 %. Le revenu net annuel de ces foyers était de 30 693 F alors que le seuil de pauvreté se situait à 39 801 F. Le département se caractérise également par un fort taux d'allocataires du RMI, de l'ASS et de l'AAH, autres indicateurs de pauvreté monétaire. En effet, au 30 juin 2001, plus de 13 % de la population active<sup>1</sup> était bénéficiaire de l'un de ces trois minima sociaux contre 7,7 % en France Métropolitaine.

En raison de l'insularité et des difficultés de communication dû au relief montagneux, la population de Haute-Corse se concentre essentiellement autour du « Grand Bastia », seconde agglomération de Corse après le « Grand Ajaccio ». Elle se compose du Nord au Sud de 8 communes et compte 64 652 habitants<sup>2</sup>.

*Santa-Maria-di-Lota* : 1 868 habitants

*Furiani* : 4 022 habitants

*San Martino-di-Lota* : 2 578 habitants

*Borgo* : 5 136 habitants

*Ville-di Pietrabugno* : 3 032 habitants

*Biguglia* : 5 149 habitants

*Bastia* : 39 016 habitants

*Lucciana* : 3 851 habitants

---

<sup>1</sup> Données rapport d'activités 2001 de la DDTEFP de Haute-Corse

Bastia, ville centre et préfecture de la Haute-Corse, est le pôle urbain de cette agglomération. En effet, la ville regroupe à elle seule près de la moitié de la population du Grand Bastia avec ses 39 016 habitants en 1999.

L'agglomération bastiaise est le second pôle économique de l'île après le grand Ajaccio. Elle se caractérise par une organisation spatiale Nord/Sud, des flux domicile/travail les plus importants de l'île et facilités par un axe de circulation rectiligne, une offre d'emploi supérieure à la population active résidente dans l'agglomération.

Malgré un aéroport (le deuxième après celui d'Ajaccio) et le fait que le port de Bastia soit le premier port de Corse avec un trafic passager de plus de 1 600 000 passagers par an, le territoire bastiais bénéficie peu des retombées directes de ce trafic essentiellement estival. En effet, Bastia joue surtout le rôle d'une base de transit de départ et d'arrivées des touristes préférant généralement le Sud de l'île, faute de structures hôtelières suffisantes.

#### 1.1.1.2 L'agglomération bastiaise, un territoire divisé et hétérogène

L'agglomération bastiaise se décompose en trois zones géographiques distinctes ayant des spécificités qui leur sont propres en termes d'activité et de population.

Les **communes du Nord** (Ville di-Pietrabugno, Santa-Maria-di-Lota, San Martino-di-Lota) ont une fonction résidentielle et touristique marquée avec un habitat pavillonnaire dominant. Elles possèdent les caractères traditionnels des communes du Cap Corse : territoire en « lanière » enclavé entre mer et montagne, organisation urbaine autour d'une vallée, petits ports de pêche appelés « marines ». Ces hameaux de bord de mer se sont beaucoup développés depuis une vingtaine d'années avec l'émergence du mode d'habitat pavillonnaire. Des immeubles résidentiels, propice à la location saisonnière, parsèment également le littoral de ces communes.

La **commune de Bastia**, ville centre de l'agglomération, est elle-même découpée en plusieurs secteurs:

- Le *quartier du port de Toga* occupe une fonction touristique (port de plaisance), une fonction commerciale (centre commerciale et galerie marchande) et une fonction résidentielle (immeubles collectifs relativement récents).

- Le *quartier du Fango* est le pôle administratif de la ville en raison de la présence des services publics et privés. Il a également un rôle résidentiel important (logement social de type collectif, habitat résidentiel individuel et collectif).
- Le centre ville de Bastia, et plus particulièrement le *Centre Ancien*, regroupe des petits commerces et des services de proximité. Toutefois, la population active et résidente du centre est en constante diminution en raison du déficit d'activité du site en termes d'accessibilité, de stationnement et d'animation. Coeur historique de Bastia avec la présence de Citadelle et du Vieux Port, quartier très touché par les bombardements de 1943, il allie îlots nouvellement réhabilités et accueillant une population relativement aisée et îlots dont l'habitat est dense et très dégradé et dans lequel vit une population souvent en grande difficulté.
- Les *hauteurs de la ville* se caractérisent par un habitat résidentiel de type individuel ou collectif clairsemé à flanc de montagne avec la présence de quelques immeubles à vocation sociale.
- Les *quartiers Sud* se composent essentiellement d'immeubles accueillant des logements sociaux, coupés du centre ville, ainsi qu'une faible zone d'habitat pavillonnaire résidentiel.

Les **communes du Sud** (Furiani, Biguglia, Borgo, Lucciana) forment un espace périurbain structuré autour de l'axe principal de communication Nord/Sud et bénéficiant d'un espace étendu de type plaine entre mer et montagne. Elles se caractérisent par un village ancien sur le flanc de la montagne, un important habitat pavillonnaire en lotissement sur le piémont, en plaine et en bord de mer. Des centres commerciaux, boutiques et services sont situés le long de la route nationale et génèrent une forte attractivité de proximité qui supplante celle de la ville centre. Des zones d'activités sont présentes en plaine le long de ce même axe et forment une sorte de continuum de Bastia à Lucciana. L'organisation de ce territoire apparaît cependant lacunaire dès que l'on s'éloigne de l'axe principal, alternant zones en friches, zones faiblement ou fortement construites, zones d'activités et zones agricoles.

A travers cette présentation géographique et économique de l'agglomération, nous pouvons remarquer un fort contraste entre « Ville centre »/« reste de l'agglomération ». Actuellement, l'implantation des entreprises se fait principalement dans les zones d'activités des communes au détriment de Bastia qui, par conséquent, tend à perdre une part de sa population active. Pour leur part, les communes du Nord, en raison de leur enclavement entre mer et montagne ne peuvent accueillir de manière conséquente de nouvelles activités économiques, résidentielles ou touristiques. Elles sont donc, contrairement aux communes du Sud, aujourd'hui peu dynamiques.

## **1.1.2 Une crise du logement engendrée par une pénurie de l'offre face à une forte demande**

Le marché de l'habitat peut se définir comme l'adéquation entre les besoins en logements des populations résidentes et futures avec l'offre disponible. Or, celui de l'agglomération bastiaise connaît d'importantes difficultés du fait du déséquilibre entre la demande et l'offre en matière de logement, ce qui aboutit à un phénomène de saturation du marché de l'habitat et plus encore du logement social. Cette situation n'est pas sans conséquence sur les populations en difficulté, qui ont d'autant plus de mal à accéder à un logement décent.

### **1.1.2.1 Une offre de logements très faible**

Comme nous l'avons vu, la configuration spatiale de l'agglomération fait que les communes du Nord ne disposent que de très peu de disponibilités foncières, de nombreux terrains étant totalement inconstructibles du fait du fort dénivelé des parcelles. Il en est de même pour la commune de Bastia qui ne dispose pratiquement plus de terrains constructibles proches du centre ville. Seules les communes du Sud connaissent encore actuellement une marge importante en terme de constructions.

Par conséquent, les offres de logement sont relativement rares. Les rubriques « immobilier » des journaux locaux ne proposent que très rarement des annonces contrairement à celles des recherches de logement. De plus, de nombreux appartements ne sont mis en location uniquement lors de la période estivale pendant laquelle les prix des loyers s'envolent. Ces logements ne sont donc occupés que deux mois par an mais sont plus rentables pour les propriétaires qu'une location à l'année.

Les loyers sur l'agglomération bastiaise sont réputés pour être relativement chers. En effet, vu la faiblesse de l'offre, les propriétaires peuvent pratiquer des loyers relativement élevés pour une qualité parfois douteuse du fait qu'ils trouveront preneur sans grande difficulté. Pour leur part, les locataires sont généralement très peu exigeants du fait, outre l'état du marché, que le climat méditerranéen demande peu de chauffage et d'isolation et que généralement, les personnes habitent l'agglomération parce qu'elles y travaillent mais passent leurs week-ends et leurs vacances dans leur famille « au village ».

La situation du marché de l'habitat a également pour cause un taux de vacance important. Ce taux relativement faible au niveau du département (5,2% en 1999) atteint des proportions beaucoup plus inquiétantes à Bastia et plus particulièrement dans le Centre Ancien. Le

recensement de mars 1999 comptait plus de 13 % de vacance<sup>3</sup> dans ce quartier parmi lesquels 87 % des logements n'avaient été occupés depuis plus d'un an. Or, plus la vacance se prolonge, plus le logement se dégrade. Ce chiffre s'explique par l'absence de copropriété, les situations d'indivisions, la dégradation trop importante des bâtiments, ou plus simplement l'absence de volonté des propriétaires de mettre en location leurs biens (27 % de ces logements sont en état de location).

#### 1.1.2.2 Un accès au logement d'autant plus difficile pour les personnes fragilisées

Incontestablement, le logement et l'habitat apparaissent aujourd'hui comme des pivots majeurs des processus de précarisation : logement vétuste, précaire, migration vers des quartiers « excluants ». Une enquête Crédoc-Ces sur la pauvreté (1995) soulignait que plus de 56 % des personnes en situation de pauvreté souffrent de l'absence de logement stable.

Les difficultés d'accès au logement des personnes défavorisées sont contenues dans le lien symbolique et médiatique entre logement et précarité. Celles-ci sont en effet confrontées à la fois à la grande difficulté voire parfois à la quasi-impossibilité d'accéder à un logement décent et à un environnement social et urbain difficile eu égard à la localisation des logements sociaux tel les cités ou les centres ville dégradés.

De plus, les personnes en situation de précarité rencontrent de plus en plus de difficultés pour accéder à un logement en raison d'un nombre insuffisant de logements sociaux sur le marché. Selon le rapport du Haut Comité de la Santé publique<sup>4</sup>, le marché de l'habitat souffre de plus en plus d'une réduction régulière de l'offre locative à bas loyer en raison :

- De la disparition du « parc social de fait » sous l'effet de la spéculation immobilière, principalement dans les grandes villes ;
- Du renforcement de la ségrégation financière dans l'accès au logement social (relèvement de 20 à 40 % du plafond d'accès aux HLM et une progression constante du nombre de demandeurs) ;
- De la progression du nombre de logements et de bureaux vacants (en France, en 1990, près de 2 millions de logements vacants contre 854 000 en 1962) ;
- D'un déficit structurel permanent de la construction de logements sociaux (14 % des demandes HLM datent de plus de 3 ans).

---

<sup>3</sup> D'après une enquête d'URBANIS réalisée en juin 2000

Les sorties du parc de logements sociaux, véritable indicateur d'une progression sociale et professionnelle des locataires, sont donc très faibles. L'ancienneté moyenne dans un logement HLM est de 8 ans et 6 mois contre 4 ans et sept mois dans le parc privé. Cette absence de capacité de mobilité du logement social est un important problème surtout en période de précarisation croissante du marché du travail. Il n'est pas dès lors étonnant d'assister à une évolution des publics en difficulté de logement particulièrement dans le parc social.

Chacun n'est cependant pas dans la même situation au regard du droit au logement. En effet, l'augmentation de la demande de logement non satisfaite touche plus particulièrement certains groupes sociaux :

- *Les familles monoparentales* : celles-ci sont souvent confrontées à un double problème : le maintien dans le logement après la rupture de la vie commune et l'accès au logement avec des revenus devenus plus modestes. Les ménages monoparentaux ont en effet un revenu moyen inférieur d'un tiers à celui des autres foyers avec enfant(s).
- *Les populations d'origine étrangère ou les immigrés* : qu'elles soient ou non de nationalité française, ils leur aient plus difficile d'accéder à un logement en raison de leur nom (élément clé dans l'accès au logement), des craintes des bailleurs vis à vis de leur insertion dans le parc et de la sensibilité des élus aux pressions de locataires inquiets de l'arrivée dans leur quartier de familles étrangères.
- *Les familles nombreuses aux revenus modestes* : étant donnée la faiblesse de l'offre en matière de logements spacieux, celles-ci doivent souvent occuper des logements trop petits pour elles. La suroccupation de l'habitat entraîne alors de nombreux effets néfastes sur l'éducation et la santé.
- *Les jeunes* : bien que sous estimées, leurs difficultés pour obtenir un logement décent sont considérables alors que la majorité d'entre eux n'ont d'autre difficulté que d'être dans une situation précaire, un stage d'insertion ou un contrat à durée déterminée. Leur absence de solvabilité temporaire entraîne alors la méfiance des propriétaires.

La demande de logement la plus forte se situe sur les centres urbains. Le centre ville a effet l'avantage d'offrir un ensemble de services tels que les commerces, les administrations, les lieux de rencontre. La situation du logement et du quartier à la périphérie devient dès lors l'un des plus puissants facteurs de stigmatisation et de mise à l'écart sociale. Par exemple, le fait d'habiter dans un quartier dit « défavorisé » est une entrave à la recherche d'un emploi en raison de l'adresse du demandeur. L'accès à de nombreux dispositifs sociaux est limité et

---

4 Rapport du Haut Comité de la Santé Publique, La progression de la précarité en France et ses effets

relève souvent du « parcours du combattant » en raison de la durée et la fréquence des transports pour accéder aux lieux de culture, d'offre de soins ou de travail. Certaines personnes expriment même un sentiment d'emprisonnement vis-à-vis de leur quartier de résidence.

Dans un article du journal Le Monde<sup>5</sup>, la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité relevait que « *les villes ont perdu leurs facultés d'intégration et de création, de mélange et de brassage social. Les villes sont devenues des machines à exclure* ». Ce constat se révèle également au niveau des agglomérations. Il est en effet possible de repérer une division sociale entre la ville de Bastia et les autres communes de l'agglomération. C'est dans la ville centre que se trouve regroupée la plus grande partie de la population en difficulté. Le taux de chômage sur Bastia est supérieur à celui de l'agglomération. De même, on dénombre dans le département environ 4 000 allocataires du RMI dont la moitié est domiciliée sur Bastia. Or cette population aux revenus modestes voire faibles, souvent sans niveau de formation est en situation de faiblesse pour trouver un logement. Cette situation est notamment liée au fait que Bastia concentre 97 % des logements sociaux de l'agglomération.

### 1.1.2.3 Un parc social insuffisant et géographiquement concentré sur la seule commune de Bastia

La majeure partie des logements locatifs HLM se situent au sein du bassin de vie de Bastia, qui rassemble près de 82 % du parc total de Haute-Corse. Avec 4610 logements sociaux recensés au 1<sup>er</sup> janvier 1999, la seule commune de Bastia regroupe plus de 72 % du parc HLM du département. Près de 30 % des 14353 résidences principales recensées à Bastia<sup>6</sup> correspondent ainsi à des logements sociaux. La répartition du parc locatif social sur le bassin d'habitat de Bastia est donc géographiquement déséquilibrée, puisque la ville de Bastia concentre 97 % de l'offre locative sociale, alors qu'elle ne représente que 66 % des résidences principales du bassin.

A Bastia même, la concentration se vérifie également au niveau des quartiers. Dans ce domaine, le principe de mixité sociale demeure à l'état d'objectif. Ce sont surtout dans les quartiers Sud de la ville (Lupino, Arinella, Montesoro) que se regroupent les logements sociaux pour la majorité construits dans les années 1970. 84 % du parc social de Bastia est ainsi situé dans ces quartiers et près de 80 % des ménages locataires des quartiers Sud

---

sur la santé, février 1998

<sup>5</sup> Aubry M., « Vivre mieux dans la ville », Le Monde, 13 janvier 1998.

occupent un logement HLM. En 1999, seuls 733 logements sociaux contre 3877 dans les quartiers sud se trouvaient situés en centre ville ou très proche de celui-ci. D'un point de vue géographique, la répartition des logements sociaux dans les quartiers Sud donne l'impression d'une poche de logements HLM éloignés du centre ville et stigmatisants à la fois pour ses occupants et pour les habitants de l'agglomération. Ces quartiers souffrent en effet d'un enclavement certain par rapport au reste de la ville, les transports urbains y sont peu développés. Ils ne bénéficient pas de terrains de loisirs, de commerce ou culture et ont uniquement une fonction résidentielle. Ils sont donc très peu attractifs pour les classes moyennes.

Au total, on estime à un chiffre compris entre 600 et 800 demandes des logements sociaux insatisfaits sur la seule commune de Bastia<sup>7</sup>. Cela signifie que concrètement plus d'un millier de personnes ne trouveraient pas à se loger décemment à Bastia. Cette population étant peu visible, on peut avancer l'hypothèse qu'elle trouve à se loger – de manière précaire dans le parc privé.

## **1.2 UN CONTEXTE LOCAL DIFFICILE POUR FAVORISER L'ACCES AU LOGEMENT DES PERSONNES DEVAFORISEES**

En plus d'un déficit de logement sur l'agglomération, d'autres facteurs liés au contexte local ont une influence plus ou moins grande sur la mise en œuvre et l'effectivité du droit au logement des personnes en difficulté sur l'agglomération bastiaise.

### **1.2.1 Les défaillances des promoteurs de logements sociaux**

La saturation du marché de l'habitat entraîne un déséquilibre inquiétant entre la demande et l'offre en matière de logement social. La Direction Départementale de l'Équipement (DDE) estime que depuis une dizaine d'années moins de la moitié des logements sociaux

---

<sup>6</sup> Source : mairie de Bastia

nécessaires ont pu être construits. L'agglomération a donc subi un gros retard qui s'est accentué au fil des années et au fur et à mesure que la population augmentait et par conséquent que la population de personnes en difficultés augmentait. Le logement social connaît ainsi une situation difficile.

#### 1.2.1.1 Un parc social public submergé

L'Office Public Départemental HLM (OPDHLM) est le seul bailleur public du département de Haute-Corse. Cet organisme public est gestionnaire de 3 089 logements sociaux<sup>8</sup>. Parmi eux, 2 144 se situent sur la commune de Bastia et 18 uniquement sur l'agglomération bastiaise. Plus de la moitié des logements sociaux est donc gérée par un bailleur public et sont concentrés dans les quartiers Sud de Bastia. Il convient de souligner la proportion importante, au sein de ce parc, de logements relativement anciens. En effet, près de la moitié du parc détenu par l'OPDHLM est antérieur à 1974.

De par sa vocation sociale et son caractère public, l'OPDHLM regroupe pour sa grande majorité les populations les plus défavorisées du parc social. Sont ainsi concentrés les ménages confrontés aux difficultés économiques, sociales et comportementales les plus importantes (forte mobilité, concentration de familles d'origine immigrées, désœuvrement des jeunes, problème de solvabilité, absence de mixité...). Ceci explique le fort taux d'impayés de l'office par rapport aux autres bailleurs puisque les loyers constituent à eux seuls près de 80 % des recettes de l'office. En raison des problèmes financiers de l'office, le devoir de maintenance et d'entretien des bâtiments n'a pas toujours été réalisé ces dernières années. Les bâtiments se sont donc beaucoup dégradés (cages d'escaliers, parties communes, maintenance des appartements) et représente à l'heure actuelle un coût financier important qu'il n'est pas toujours possible de réaliser. Une cité se caractérise par de nombreux vides qui peuvent rapidement devenir des zones d'insécurité s'ils ne sont pas entretenus (voirie, lampadaire, espaces verts...).

Selon le directeur de l'office, le parc social public se caractérise par un taux de rotation et de vacance très faibles. Il estime à 450 le nombre de familles en instance de logement HLM c'est à dire ayant fait la demande d'un logement du parc de l'office et répondant aux critères de ressources pour pouvoir y accéder. 5 à 6 logements sont libérés mensuellement et

---

7 Les données disponibles datent néanmoins de 1996 et sont issues d'un travail de recoupement des différentes demandes enregistrées par les bailleurs ainsi que dans le cadre des demandes prioritaires des la Préfecture de Haute-Corse.

8 Source : mairie de Bastia, service habitat.

retrouvent locataires le mois suivant. Il n'y a quasiment pas à l'heure actuelle de logements vacants dans le parc de l'office des quartiers Sud de Bastia. Cependant, si la pénurie de logements n'était pas aussi forte, nul doute que le taux de vacance serait plus important en raison de la faible attractivité de ces quartiers. En effet, la configuration est cités HLM est « mono » c'est à dire uniquement résidentielle alors qu'un quartier pour être attrayant et agréable à vivre doit être « poly ». Il doit réunir des équipements scolaires, culturels, sportifs, administratifs...L'autre difficulté est que le parc ne comprend que très peu de studios pour les personnes seules ou de grands appartements pour les familles nombreuses. Il n'est pas rare de voir une personne âgée dans un F 4. Mais elle préfère ou est contrainte de rester dans celui-ci faute de petits logements disponibles. Elle augmente cependant le risque de rencontrer des difficultés d'impayés en raison de l'importance de son loyer par rapport à ses revenus.

Du fait d'importantes difficultés structurelles (endettement, fort niveau d'impayés), l'office n'a construit aucun nouveau logement entre 1990 et 1998. Sa récente recapitalisation devrait toutefois lui permettre de reprendre son activité de promoteur de manière plus conséquente.

#### 1.2.1.2 Un parc social privé sélectif

Quatre promoteurs privés sont actuellement présents sur l'agglomération bastiaise :

- *SA Provence Logis*            1760 logements
- *SA Logirem*                    759 logements
- *SEM Bastia*                    62 logements
- *Sud Habitat*                    31 logements

Il faut cependant noter que pendant très longtemps les promoteurs privés ne construisaient que sur la commune de Bastia. Aujourd'hui, ils tendent timidement à réaliser des opérations dans les communes du Sud de l'agglomération. En effet, cette zone est la seule à proposer des terrains constructibles pour des opérations immobilières collectives. De plus, les maires préfèrent voir se construire des immeubles appartenant à des bailleurs sociaux privés plutôt que l'office car ils savent très bien que les loyers sont généralement plus élevés et les conditions d'attribution plus strictes. Ils pensent ainsi que les personnes les plus en difficulté, ne pouvant accéder à ces logements, ne pourront pas être générateurs de troubles (délinquance, problèmes de voisinage...) sur leur commune.

La localisation des dernières réalisations HLM sur Bastia dans le quartier du Fango atteste par ailleurs d'une recherche par les bailleurs privés, de populations aux revenus plus conséquents, de manière à contenir le niveau des impayés. En effet, les prix moyens pratiqués dans ce quartier – qui tendent d'ailleurs à se rapprocher de ceux pratiqués dans le privé – sont bien plus élevés que ceux relevés dans les quartiers plus anciens qui accueillent les ménages les plus en détresse. L'offre récente de logements sociaux n'est donc pas en totale adéquation avec les besoins exprimés par les populations défavorisées.

L'entrée dans un logement social neuf pour une personne en situation précaire ou difficile est aujourd'hui très limitée. La société Provence Logis vient par exemple de terminer un programme de construction près du port de commerce de Bastia (quartier Toga). Afin de respecter le principe de mixité imposé par la réglementation, 5 % des logements seront mis sur le marché avec un loyer très bas grâce au dispositif de prêt locatif aidé très social (PLATS) qui permet de faire accéder à un logement social les personnes dont les ressources sont inférieures ou égales à 60 % des ressources éligibles à l'obtention d'un logement social. Ce « quota » trop faible ne permettra pas de garantir une mixité sociale dans ces logements qui ne seront habités de fait que par des personnes ayant très peu de difficultés de type classe moyenne. De même, lors d'un entretien, le directeur d'un office privé a confié que *« les familles étrangères étaient acceptées mais à dose homéopathique et qu'il n'était pas question d'avoir des cages d'escalier uniquement avec des familles étrangères comme à l'OPDHLM »*. Définie comme la cohabitation équilibrée sur un même espace ou territoires de groupes divers par l'âge, l'ethnie, le statut professionnel..., la mixité sociale<sup>9</sup> est surtout appréciée par les bailleurs en tant qu'absence de concentration d'un groupe. Dans les faits, ce principe est détourné de ses objectifs initiaux et sert à légitimer la fermeture du parc de logements sociaux aux populations immigrées comme à Bastia.

Une autre entrave à l'occupation des logements appartenant aux bailleurs sociaux privés par des personnes défavorisées est l'obligation de trouver un tiers cautionneur dès la demande de logement. En effet, il a été remarqué par les services sociaux que cette exigence décourageait souvent les demandeurs potentiels faute de pouvoir trouver une personne acceptant de se porter caution en cas de difficultés financières étant donnée la fragilité de leurs propres revenus de subsistance. C'est souvent pour cette raison que les personnes les

---

<sup>9</sup> Selon TOPALOV et TOUBON, « la proximité spatiale des couches sociales les plus diverses favoriserait l'éducation par exemple, les membres des couches laborieuses s'élèveraient en fréquentant les couches socialement supérieures, au prix d'un renoncement à quelques unes de leurs aspérités ».

plus en difficulté se tournent vers l'OPDHLM qui, lui, ne demande pas de telles garanties financières.

Pour le gestionnaire de Provence Logis, de nombreuses personnes préfèrent habiter dans un logement appartenant à un bailleur social privé que dans un logement de l'OPHLM parce que les bâtiments et les logements sont mieux entretenus et ont meilleure réputation. Les bailleurs privés sont beaucoup réactifs que l'office par rapport aux impayés de loyer. Des procédures amiables sont lancées immédiatement après la constatation du 1<sup>er</sup> impayé contrairement à l'office qui pour des raisons administratives et politiques attend souvent plusieurs mois. Cette position se justifie par les bailleurs sociaux privés par le fait que les impayés créent des manques à gagner très importants en termes d'entretien qui entraînent une dégradation du parc et une perte d'attractivité.

Au final, les bailleurs, qu'ils soient publics ou privés, doivent faire face à une importante contradiction : leur vocation sociale qui aboutit souvent à faire entrer dans leur parc des usagers peu solvables d'une part, et la nécessité d'équilibrer leurs comptes tout comme la composition sociologique de l'habitat social pour éviter des phénomènes de ghettoïsation d'autre part.

#### 1.2.1.3 Le centre ancien de Bastia, un parc privé faisant office de parc social de fait

Le départ des populations dans les années 1960 et 1970 vers les cités d'habitat social dans les quartiers Sud, répondant aux normes de confort moderne et attirant les classes moyennes, ont entraîné au fil des années la dégradation du patrimoine, la paupérisation de la population restante et une vacance importante. Voyant le départ de 40 % de sa population de 1975 à 1990, le centre ancien a été progressivement abandonné à une population vieillissante et étrangère le plus souvent en grande difficulté. Aujourd'hui, le centre Ancien fait figure d'un parc social de fait où les logements sont majoritairement précaires et proposés par des marchands de sommeil.

Selon les données INSEE 1999, la population du centre ancien s'élève à 5 350 habitants soit 14 % de la population de la ville de Bastia. Deux traits majeurs ressortent de la population résidente même si aucune étude précise n'a pu être menée jusqu'à ce jour. On estime ainsi 25 % de cette population a moins de 20 ans et 25 % est âgée de plus de 60 ans. 32 % des ménages sont composés d'une seule personne, 47 % de 2 ou 3 personnes. 21 % des habitants des quartiers du centre ancien sont de nationalité étrangère. Même si les services

sociaux (DISS / Ville) ont des difficultés à repérer de manière statistique les situations, ils constatent néanmoins au quotidien qu'un nombre important de familles vivent de minima sociaux et qu'un nombre significatif de familles nombreuses d'origine étrangère vivent dans des logements insalubres et exigus.

En matière d'habitat, 91 % des logements ont été construits avant 1915. Le parc immobilier du Centre Ancien comprend des immeubles ayant 300 à 400 ans et occupant une fonction d'habitat collectif pour 88 % des logements. 80 % des logements sont des résidences principales et 47 % des résidents sont propriétaires de leurs logements. L'irrégularité, la division des volumes, la faiblesse des espaces ouverts sont autant de traits généraux de ce type de bâti. En 1999, un rapport des services techniques de la ville sur l'état des immeubles fait apparaître que sur 491 immeubles recensés, 61 % connaissent des éléments de dégradation et 16 % sont très dégradés. Ceci permet d'expliquer un fort taux de vacance de plus de 13 %. Ce même rapport souligne également la présence de 91 immeubles en situation de péril ainsi que la présence de 152 immeubles (comprenant 631 logements) présentant des risques d'insalubrité. Tout comme le patrimoine immobilier, les espaces publics souffrent de dégradations importantes puisqu'un tiers de ceux-ci sont en mauvais état et sales. Les rues et les ruelles sont sombres, les végétaux y sont quasiment absents. La circulation et le stationnement sont très difficiles de même que le nettoyage des rues et le ramassage des ordures ménagères.

La dégradation, l'insalubrité, le sentiment de « sale » n'est pas sans conséquence sur la vie sociale du quartier. Les écoles primaires ont vu diminuer leur population scolaire de 16 % en 3 ans et le taux de dérogation scolaire<sup>10</sup> atteint les 25 %. Bien que les services sociaux soient présents sur ce territoire, ils fonctionnent cependant de façon cloisonnée. Il n'y a aucun équipement sportif, 31 % des pas de portes sont fermées pour raisons diverses (exiguïté, délabrement..). Les services de police relèvent que 30 % des infractions commises sur la voie publique le sont dans le Centre Ancien et notent une recrudescence significative des actes d'incivilité, de délinquance, des tensions interethniques et intergénérationnelles. De même, la vie associative du quartier s'essouffle puisqu'il ne reste qu'une seule association de quartier sur les trois présentes originellement.

Aux vues de ces éléments, les populations ne pouvant accéder à un logement social se retrouvent souvent contraintes de se loger dans ce quartier dans un habitat exigü et insalubre appartenant à un marchand de sommeil, sans bail mais n'ayant d'autre choix étant

donné la situation du marché de l'habitat et la saturation des demandes de logements sociaux.

### **1.2.2 Le champ d'action restreint des opérateurs à vocation sociale auprès du parc privé**

Seuls trois opérateurs, spécialisés dans l'accès au logement des plus défavorisés sont présents sur la ville de Bastia. Ils ne peuvent donc à eux seuls avoir un impact significatif pour résorber le déficit structurel de logements pouvant être proposés aux personnes fragilisées.

#### 1.2.2.1 L'association A.L.I.S, une agence immobilière singulière

L'association « Accès au Logement et A l'Insertion Sociale » (ALIS), est une Agence Immobilière à Vocation Sociale (AIVS). Cette jeune association a été créée en avril 1998 sous l'impulsion d'associations caritatives confrontées quotidiennement à une demande forte de logement social. Comme toute AIVS, elle a pour but d'inciter les propriétaires privés de logements vacants à les louer à des plus démunis. En échange, ALIS trouve les locataires, assure l'accompagnement social et gère le logement pour le propriétaire.

ALIS dispose de deux modes de captation des logements :

- Le *mandat de gestion* qui est un contrat par lequel le propriétaire donne à l'association le pouvoir d'agir pour lui et en son nom et soumet de fait l'association à la même réglementation qu'une association de droit commun ;
- La *sous-location* qui permet aux propriétaires de louer des logements à ALIS qui les sous-louent ensuite aux personnes en difficulté définies par l'article 1<sup>er</sup><sup>11</sup> de la loi Besson. Ce dispositif est un moment d'apprentissage et d'adaptation des ménages appelés ensuite à accéder au statut de locataire à part entière par le glissement du bail. Un nouveau contrat de location entre le propriétaire et le locataire est alors établi dans les mêmes conditions que celles consenties à l'association.

Dans les deux cas, la gestion est sécurisée, rapprochée et axée sur la prévention des impayés et des dégradations ; elle offre un logement clé en main. Les locataires potentiels

---

10 dérogation scolaire : autorisation d'inscrire son enfant dans une école ne dépendant pas de la circonscription sur lequel se trouve la résidence familiale.

11 « 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,

sont adressés par les services sociaux institutionnels qui font une première évaluation globale de la situation des ménages au moyen d'une fiche navette. ALIS a un rôle de soutien dans l'élaboration des dossiers d'aides au logement de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) et peut en cas de besoin, constituer un dossier d'aide financière ou d'accompagnement social lié au logement (ASLL) à destination du Fonds de Solidarité Logement (FSL) en lien avec les travailleurs sociaux. Elle est en outre chargée d'établir l'état des lieux et informe le locataire de ses droits et devoirs envers le propriétaire. La gestion locative consiste ensuite dans l'appel et l'encaissement des loyers, l'encaissement des aides au logement en tiers payant, le suivi de l'entretien du logement par des visites régulières, le contrôle des constats d'assurance, le suivi des éventuels contentieux.

ALIS gère actuellement une soixantaine de logements. Son parc est constitué essentiellement de petits logements et regrette de pouvoir proposer des logements plus grands. Il semble en effet plus rentable pour les propriétaires de diviser les logements pour avoir plusieurs locations.

Le fait d'avoir ou de retrouver un logement est une étape importante pour les personnes en difficultés. Il a été remarqué qu'une fois qu'elles étaient dans leur logement, elles prenaient ensuite le temps de s'occuper de leur santé, de régler leurs problèmes familiaux en récupérant la garde des enfants ou encore avaient envie de retrouver un travail. En effet, ALIS est la dernière étape dans le parcours des personnes en grande difficulté pour retrouver une vie « conventionnelle » mais elle est aussi une 1<sup>ère</sup> étape vers une insertion par la santé, par la famille par le travail...Cependant, tous les acteurs du social n'ont pas toujours conscience de la place d'ALIS dans un parcours d'insertion. Par exemple, il arrive que des travailleurs sociaux envoient à l'association les cas les plus lourds faute d'avoir trouvé eux-mêmes une solution. La directrice a fait état d'une personne en situation de dépendance alcoolique importante et envoyée par les travailleurs sociaux. Le placement dans un logement a été un véritable échec pour la personne qui n'était pas du tout prête à habiter seule (gros problèmes de voisinage, sanitaires bouchés...). De même, elle n'a pas profité à ALIS qui n'a pas bénéficié d'une bonne publicité dans cette affaire.

En 2000, ALIS comptabilisait 322 demandes de logements émanant de personnes aux revenus faibles généralement sans emploi, actuellement hébergées, logées dans de mauvaises conditions (insalubrité, surpopulation) ou ne pouvant faire face à des loyers trop élevés. 78,5 % de la demande concerne Bastia et son agglomération et s'explique par

---

dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »

l'implantation de l'agence en centre ville et l'absence de moyens de locomotion des locataires.

ALIS opère également une approche individualisée auprès des futurs ou actuels locataires en dispensant des mesures d'accompagnement social lié au logement. Les décisions de mises en œuvre d'un accompagnement social étant financées par le FSL (22 mesures par an), il revient à celui-ci d'autoriser la mise en œuvre du dispositif auprès d'une personne ou d'un ménage après présentation de son dossier par ALIS. Un bilan quantitatif et qualitatif est présenté à la fois de chaque accompagnement ( 6 mois) et peut être reconduit si nécessaire.

Dispensé sous forme d'un contrat entre le bénéficiaire de la mesure et l'éducateur spécialisé d'ALIS, l'ASLL a pour but de garantir l'insertion durable des ménages dans un logement. Il permet de rendre les familles actives dans leur insertion socio-économique en aidant de manière concrète les locataires à :

- Réorganiser le budget familial et gérer convenablement la part destinée au logement ;
- Respecter le logement et les parties communes
- S'intégrer dans le quartier, construire des relations avec le voisinage, utiliser les services et équipements administratifs, sociaux et culturels.

Le travail sur le budget est avant tout un outil pédagogique et éducatif. L'éducateur calcule avec le bénéficiaire le montant dont il dispose par jour après avoir déduit de ses recettes les charges mensuelles du logement (loyer, eau, électricité). Cet exercice permet de rendre plus lisible les charges qu'induit le logement. Cette approche « comptable », bien que nécessaire, n'est toutefois pas suffisante. L'éducateur doit également avoir une approche psychologique. Une relation de confiance réciproque doit être instaurée entre l'accompagnateur et le bénéficiaire. Il arrive fréquemment que l'éducateur, tout en effectuant son travail autour du logement, fasse de la médiation avec la famille, la justice ou le voisinage. Contrairement aux assistantes sociales de secteur qui sortent peu de leurs résidences administratives par manque de temps, il a accès à l'intimité familiale puisque les entretiens se déroulent au domicile quand il existe. Il peut donc donner des conseils en matière d'hygiène (ex : passer le balai régulièrement quand un bébé fait du quatre pattes) ou d'éducation (parler avec respect à ses enfants). Il apporte également quelques conseils pratiques (décorer un appartement, agencer les meubles, aider les personnes à choisir au meilleur coût du mobilier).

L'association était jusqu'à ces derniers mois le seul opérateur en Haute-Corse proposant des mesures ASLL. Elle ne peut cependant actuellement faire face ni à toutes les demandes ni

aux besoins du fait qu'elle ne dispose que d'un seul accompagnateur. Un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) bastiais a obtenu dernièrement un agrément l'autorisant à dispenser des mesures d'accompagnement. Cette ouverture à un nouvel opérateur ne satisfera cependant pas plus les besoins car le CHRS utilisera ces mesures uniquement pour ses propres résidents afin de les aider à accéder à un logement durable. D'autre part, ALIS s'inquiète beaucoup pour l'avenir car ses salariés sont des emplois jeunes et qu'on ne sait pas à l'heure actuelle ce que ces emplois vont devenir à terme. ALIS est en effet déficitaire et ne pourrait assumer seule ses dépenses de personnel. Elle souffre également d'un manque de soutien des partenaires du logement. Elle n'entretient que peu de relations avec les bailleurs sociaux et ne rencontre les acteurs institutionnels comme le Conseil Général, la DDE ou la DDASS que pour régler des problèmes administratifs. Elle se sent relativement isolée dans son action, ce qui ne lui permet pas d'avoir une vue d'ensemble de la situation du logement et des besoins des personnes en difficulté en la matière. Il n'existe pas d'espace de régulation institutionnelle pour savoir qui fait quoi. Les consignes ne sont pas claires parce que les procédures ne sont pas établies. Aucune rencontre n'est organisée avec les acteurs du logement social pour réfléchir aux actions de chacun et à leur cohérence. Où est ce qu'on va ? Quels sont les outils en matière de prévention de logement ? Que faire de toutes les demandes que l'on reçoit ? Il manque pour elle une instance de coordination permettant de mettre en œuvre un « plan d'attaque » après la consultation des travailleurs sociaux, véritables acteurs de terrains pour faire remonter les besoins.

#### 1.2.2.2 L'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) dans le Centre Ancien de Bastia

La convention OPAH de Bastia 2000-2006 est une convention passée entre l'Etat, l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) et la Mairie de Bastia, tous trois contributeurs d'aides financières dans le cadre de cette opération. Sa mise en œuvre et son suivi sont réalisés par un cabinet spécialisé, Urbanis, qui comprend un architecte et un agent administratif. Ce dispositif a pour objectif de réhabiliter les immeubles, favoriser la sortie de la vacance, remettre sur le marché des logements avec des loyers plafonnés, lutter contre l'insalubrité, mettre en œuvre les conditions de la mixité sociale. Son périmètre s'étend sur l'ensemble du Centre Ancien de Bastia. L'OPAH permet d'accorder des aides substantielles aux propriétaires pour les aider à réhabiliter leur logement ou les parties communes d'un immeuble. Elle permet également à des propriétaires de recevoir des aides financières

importantes en contrepartie d'un engagement de leur part de louer leur logement ainsi rénové à un loyer plafonné accessible à une personne ayant peu de revenus. Ce dispositif doit ainsi permettre à des personnes ayant de faibles revenus d'accéder à un logement décent à un prix abordable pour elle.

Toutefois, l'OPAH 2000-2006 a uniquement un objectif de 30 logements conventionnés en six ans, ce qui est très peu par rapport aux besoins pouvant exister dans le Centre Ancien. Son influence sur l'accès au logement dans le Centre Ancien des personnes défavorisées sera donc très faible. De plus, 3 OPAH précédentes ont été nécessaires pour réhabiliter le quartier de la Citadelle, quartier proche du Centre Ancien, en raison de nombreux problèmes techniques. Elles ont donné de bons résultats sur l'amélioration des logements mais elles ont entraîné la fuite des mal logés vers le Centre Ancien. En effet, de nombreux locataires n'étaient pas déclarés et les loyers des bâtiments ainsi réhabilités se sont envolés. Les propriétaires impécunieux ont préféré faute de moyens vendre leur logement que réaliser les travaux car le quartier a pris rapidement de la valeur. Pour la responsable de l'OPAH, « *il ne faut pas être naïfs sur le fait que les propriétaires ne sont pas intéressés par le logement social* ».

#### 1.2.2.3 La Société d'Economie Mixte (SEM) Bastia, un bailleur social particulier

Suite à de nombreuses réflexions sur la pénurie de logements sociaux dans le centre ville de Bastia, l'Etat, la collectivité territoriale de Corse, le Conseil Général et la Mairie de Bastia ont créé un Fonds d'intervention Foncière (FIF) afin de permettre au moyen d'aides financières supplémentaires aux bailleurs sociaux de venir dans le Centre Ancien pour développer une offre de logement social diffus et permettre ainsi l'intégration de personnes en difficultés dans des copropriétés classiques. Malgré l'existence du FIF, géré par la SEM de Bastia, les bailleurs sociaux n'ont pas été enthousiastes pour utiliser ses aides car ils leur étaient beaucoup plus faciles et plus rentables de construire des logements neufs en dehors du centre ville que de monter des opérations acquisition/réhabilitation.

Devant ce constat d'inertie des bailleurs sociaux, le SEM a changé de statut et est devenu acteur du logement en acquérant le statut de bailleur social à part entière. Elle s'est spécialisée dans la production de logements sociaux dans le périmètre du Centre Ancien, zone de préemption de la ville de Bastia. Elle recherche les opportunités foncières, achète des logements, les réhabilite et les propose en location à des personnes plus ou moins

défavorisés mais toujours en dessous du seuil de ressources HLM. Une soixantaine de logements ont pu ainsi être mis en location.

La seconde solution qui s'offre à la SEM, grâce à l'aide du FIF, est l'acquisition de petits terrains dans la zone pour y construire des petits immeubles modernes et confortables. De telles constructions ont vu le jour cette année dans un quartier de Bastia. Cela permet de résorber la friche urbaine (en l'espèce un hangar en tôle ondulé) et faire revenir 9 familles dans leur quartier d'origine ou d'aider à certaines décohabitations. Les F 4 permettent de faire revenir les enfants dans les écoles et évitent de fermer des classes. Ce type d'opération devrait être plus développé car va plus vite et est plus efficace que des opérations ponctuelles de réhabilitation. Cependant, cette solution n'est guère envisageable dans le Centre Ancien de Bastia en raison des situations d'indivisions et de la difficulté parfois à retrouver certains propriétaires.

Ainsi, ces trois opérateurs, même s'ils œuvrent avec le même objectif à savoir l'accès au logement des personnes défavorisées ont cependant chacun leur propres outils et domaines de compétences (accompagnement social, gestion locative, aide à la réhabilitation). Ils travaillent en effet chacun de leur côté et ils arrivent parfois qu'ils soient mis en concurrence sur certains projets. La constitution d'un travail en réseau entre eux et avec les bailleurs sociaux éviterait ce genre de situation et multiplierait les actions communes dans un souci d'efficacité.

### **1.2.3 Les blocages institutionnels et politiques des dispositifs de droit commun**

Les différents dispositifs en faveur du droit au logement des plus démunis rencontrent des obstacles d'ordre politique et institutionnel qui ne leur permettent pas aujourd'hui de répondre à leurs objectifs.

#### **1.2.3.1 Le projet non abouti de créer un pôle interministériel pour le droit au logement**

La DDE est un service central en matière de logement social. Son champ de compétences est très large puisqu'elle est chargée au nom de l'Etat de la planification des programmes de logements sociaux. Elle assure également le secrétariat et la présidence de la SDALP, elle a la responsabilité de la gestion de la part Etat du FSL et instruit les dossiers le conventionnement des logements pour l'APL au nom du Préfet.

Les nombreuses délégations du Préfet en faveur de la DDE s'expliquent par le fait que le précédent Préfet de Haute-Corse souhaitait créer un pôle « logement social » sous la responsabilité de la DDE. Il voulait reproduire ce qui existait déjà dans l'Hérault, son ancienne affectation. Avait été ainsi mis en place un pôle de compétences interministériel pour le droit au logement qui avait pour objectif de constituer un lieu de synthèse et de définition de la politique local de l'Etat, d'être un interlocuteur unique vis à vis des partenaires dans les politiques contractuelles et d'assurer un guichet unique pour les dispositifs relevant directement de l'Etat, tels que la prévention des expulsions ou le contingent préfectoral. Ce pôle était positionné dans les locaux de la DDE et regroupait des agents DDE, des agents DDASS et une assistante sociale.

Le Préfet n'a jamais réussi à aller jusqu'au bout de son projet notamment en raison des freins de la DDE qui refusait de prendre l'entière responsabilité de la gestion de ce pôle. Si ce projet avait été mis en œuvre, une personne de la DDASS aurait sûrement été affectée à ce pôle afin d'apporter une vision sociale aux problématiques du logement et veiller à la prise en compte effective des publics prioritaires. Selon la DDE, ce type de pôle était voué à l'échec en Haute-Corse car les administrations locales ont énormément de mal à travailler ensemble dans ce type de pôle car n'ont pas encore la culture de l'interministérialité et de la mutualisation des moyens. En effet, en pratique, la DDE a très peu de contact avec la DDASS. Les deux services travaillent de manière relativement cloisonnée, chacun ayant sa propre vision de la problématique du logement. Or, la DDE a une culture de constructeur qui ne s'accorde pas toujours avec les préoccupations sociales de la DDASS. Cette tentative échouée de mettre en place d'un tel pôle a cependant eu pour conséquence de retirer à la DDASS une place importante dans le logement social, les délégations à la DDE ayant été faites.

#### 1.2.3.2 L'absence de Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisée (PDALPD)

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a rendu obligatoire l'établissement dans chaque département d'un PDALPD. La vocation de ce plan triennal est « d'aider les personnes et les familles à accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir, alors qu'elles éprouvent des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence »<sup>12</sup>. Il

---

<sup>12</sup> Article 1er du décret n°99-897 du 22 octobre 1999 relatifs aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement.

doit accorder une priorité aux personnes et familles sans aucun logement, ou menacées d'expulsion sans relogement, ou logés dans des taudis ou des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ou hébergées et logés temporairement, ainsi qu'à celles confrontées à un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale. Destiné à impulser, fédérer et coordonner l'action des différents acteurs intervenant dans le droit au logement, le PDALPD se présente comme l'instrument privilégié de la politique du logement social et très social.

Selon l'article 5 du décret n° 99-897 du 22 octobre 1999, il doit comporter :

- Une analyse des besoins des personnes et familles confrontées aux difficultés de trouver ou de se maintenir dans un logement ;
- Une évaluation du nombre de ces personnes et familles ;
- Les objectifs à atteindre pour assurer à ces personnes et familles la disposition durable d'un logement décent et indépendant, déterminés par bassin d'habitat ;
- Les mesures permettant d'atteindre ces objectifs, notamment par la création de dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements adaptés aux besoins des personnes et familles, par la centralisation de leurs demandes de logement, par la création ou la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements, par la mise en place d'aides financières et lorsque les difficultés d'insertion sociales les rendent nécessaires, par des mesures d'accompagnement social spécifiques.

Le PDALPD doit donc permettre de répondre efficacement aux difficultés spécifiques que pourraient éprouver diverses catégories de population et apporter des solutions opérationnelles, conformes aux spécificités socio-économiques et culturelles locales (population vieillissante, familles monoparentales, personnes en situation de grande précarité...).

Le PDALPD obéit à une logique partenariale et est donc élaboré et piloté conjointement par l'Etat et le Conseil Général. Sont associés à l'élaboration les partenaires concernés par le droit au logement à savoir les autres collectivités territoriales et leurs groupements, les autres personnes morales concernées, notamment les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, les CAF, les caisses de Mutualité Sociale Agricole, les bailleurs publics et privés, les collecteurs du 1 % logement (participation des employeurs à l'effort de construction). L'animation et le suivi du plan sont assurés par un comité de pilotage coprésidé par le Préfet et le Président du Conseil Général. Ce comité a notamment pour rôle d'établir un bilan annuel des résultats obtenus au regard des objectifs fixés. L'ambition du plan est de rassembler dans une même démarche la maîtrise immobilière de l'Etat et les compétences sociales du Département, permettre une

identification fine des besoins locaux en matière de logements, mobiliser l'ensemble des partenaires locaux notamment ceux du volet insertion du Plan Départemental d'Insertion (PDI), coordonner les moyens d'interventions du territoire.

Suite aux préconisations de la loi Besson, un PDALPD pour le département de la Haute-Corse a vu le jour durant l'été 1991 et comprenaient trois grands objectifs :

- Identification des besoins et amélioration des filières d'accès au logement
- Amélioration du maintien et de l'accès du logement des ménages
- Accroissement de l'offre en logements adaptée.

Cependant, le PDALPD n'a jamais vraiment fonctionné. Il n'est d'ailleurs plus en vigueur depuis l'été 1993 et aucun autre plan n'a vu le jour depuis. La Haute-Corse est aujourd'hui un des rares départements à ne pas disposer de PDALPD. Un nouveau plan est actuellement en cours d'élaboration. Le Conseil Général avait, à son initiative, réuni les partenaires afin de préparer l'écriture d'un nouveau plan. Cependant, les difficultés relationnelles entre la DDE et la Direction des Interventions Sociales et Sanitaires (DISS) du Conseil Général, tous les deux en charge du dossier, ont abouti à une nouvelle situation de blocage. En effet, deux documents ont été écrits parallèlement sans travail de concertation entre les deux services. Il semble que les deux services aient réussi à trouver un terrain d'entente puisqu'un plan est actuellement à la signature du Président du Conseil Général et du Préfet de Haute-Corse. Si celui aboutit prochainement, il permettra de mettre en œuvre une ligne de conduite commune et effacera dix ans de vide juridique en matière de programmation stratégique des logements sociaux. Cependant, la mobilisation des différents acteurs (et plus particulièrement de la DDE et de la DISS) pour mettre en œuvre et faire vivre le PDALPD reste à l'heure actuelle conditionnelle.

### 1.2.3.3 Les dysfonctionnements rencontrés au sein du Fonds de Solidarité Logement (FSL)

La loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement dans son article 6 a également institué l'obligation de créer, dans chaque département, un Fonds de Solidarité pour le Logement dans le cadre du PDALPD. Le FSL se présente comme le levier financier et social du plan départemental. Il a pour vocation de pallier les difficultés en matière de maintien ou d'accès au logement des personnes défavorisées identifiées par le PDALPD. L'éligibilité des bénéficiaires est appréciée au moyen du plan départemental et de critères fondés sur le niveau de ressources ou sur l'importance des difficultés rencontrées (situation familiale, conditions d'existence, montant de la dette locative...).

Le FSL dispose de plusieurs moyens d'actions pour aider les personnes en difficulté au regard du droit au logement (parc public ou privé) :

- Il peut accorder des aides pour permettre aux populations concernées d'accéder à un logement : cautionnement du paiement du premier loyer et des charges locatives, prêts et subventions en vue du paiement du dépôt de garantie et des frais divers d'entrée dans le logement (déménagement, frais d'agence...), prêts et subventions en vue du règlement de dettes locatives conditionnant l'accès à un nouveau logement.
- Il octroie des aides pour permettre aux ménages de se maintenir dans le logement locatif qu'ils occupent à travers le versement de prêts et subventions en vue du règlement de dettes de loyers et de charges locatives.
- Il accorde des aides spécifiques pour les ménages en grande difficulté d'insertion à travers des mesures d'accompagnement sociale lié au logement.

Conformément aux dispositions issues de l'article 6 de la loi Besson, le PDALPD a mis en place le 23 septembre 1991 un Fonds de Solidarité pour le Logement dont la convention de fonctionnement a été passée entre l'Etat, le Département, la CAF, les communes, les établissements publics et organismes HLM. Les partenaires versent leur participation à un gestionnaire unique du Fonds qui, en l'espèce, est la CAF de Haute-Corse. Son rôle consiste à exécuter les décisions de financement prises par l'instance de décision, à payer les dépenses arrêtées, à tenir une comptabilité propre à chaque type d'aides, ainsi qu'à tenir des bilans semestriels et annuels sur l'utilisation des sommes, par types d'aides et par communes.

La convention FSL a été signée pour la durée du PDALPD tout comme son règlement intérieur. En raison de la caducité du PDALPD depuis 1993, le FSL ne fonctionne plus depuis cette date de manière réglementaire. La constitution d'un nouveau règlement intérieur est donc actuellement une priorité pour le département de la Haute-Corse. De plus, le FSL ne fonctionne pas dans une logique prospective de programmation des crédits. Les fonds sont octroyés au fur et à mesure des demandes faites. Le versement par les partenaires est donc globalisé, sans distinction des types d'aides que l'on souhaiterait réaliser (en particulier, les actions d'accompagnement social). Dans la majorité des cas, les aides à l'accès octroyées correspondent uniquement au versement du premier mois de loyer. Il n'y a pas actuellement d'actions menées en faveur d'un accès pérenne à un logement (frais d'assurance, mobilier de première nécessité, déménagement, apports de garantie de loyers, etc). Dès lors, il n'est pas possible d'avoir une vision juste de l'ensemble des besoins des personnes défavorisées et ce, dans un but prospectif. Enfin, le mauvais fonctionnement

financier aboutit à avoir un solde de fin d'année artificiellement positif qui n'incite pas les partenaires éventuels (comme la mairie de Bastia) à participer de manière active au fonds.

De plus, près de 85 % des sommes allouées vont aux locataires du parc privé (dans sa globalité plus vétuste que la parc public) contre 15 % au parc public. En comparaison, au niveau national, le parc privé représente un peu moins de la moitié des ménages aidés par le FSL. Il serait donc souhaitable de prévoir un effort de programmation minimale en début d'année pour permettre l'octroi d'aides plus conséquentes en direction des ménages logés par les bailleurs publics (qui s'occupent davantage des ménages les plus défavorisés) de manière à se rapprocher d'une répartition plus juste des sommes allouées par le FSL.

#### 1.2.3.4 Les dispositifs coercitifs de lutte contre l'insalubrité et l'insécurité non utilisés

L'absence de copropriétés organisées ainsi que de nombreux cas d'indivision et l'inexistence de titres de propriétés identifiés ont participé à la dégradation de nombreux bâtiments particulièrement dans le Centre Ancien. Ainsi de nombreuses familles vivent actuellement dans des logements dangereux, insalubres ou exposés à des risques mettant en péril leur santé. En raison de la difficulté de trouver un logement, ces phénomènes sont souvent accrus par des situations de surpeuplement manifeste.

La lutte contre l'habitat insalubre est une compétence de l'Etat mais peut être engagée sur l'initiative de la commune<sup>13</sup> dans certains cas<sup>14</sup>. Le point de départ de la procédure est faite à partir d'une évaluation de l'insalubrité au moyen d'une grille dite d'insalubrité. L'évaluation, effectuée par le service Santé Environnement de la DDASS<sup>15</sup>, permet de fournir au Préfet les éléments pour apprécier les causes d'insalubrité et les moyens d'y remédier afin que celui-ci puisse prendre un arrêté préfectoral en connaissance de cause après consultation des personnes concernées (propriétaires et locataires) et avis du Conseil Départemental d'Hygiène. Les effets des arrêtés préfectoraux sont différents suivant que l'insalubrité soit réparable ou irréparable. Dans le premier cas, l'arrêté prescrit des travaux et un délai pour leur réalisation avec possibilité d'interdire temporairement l'habitation. Dans le second cas, l'arrêté prononce l'interdiction définitive d'habiter voire parfois l'expropriation en vue de la démolition de l'immeuble.

---

13 Articles L 26 et L 36 du Code de la Santé Publique

14 Pour faciliter l'assainissement ou l'aménagement d'un immeuble, un groupe d'immeubles ou un îlot, une commune est compétente pour déclencher une procédure d'insalubrité.

15 Sur la commune de Bastia, les enquêtes d'insalubrité sont effectuées par le service communal d'hygiène et de santé (qui dans ce cas a les mêmes responsabilités que l'Etat). Les enquêtes en dehors de la commune restent du ressort de la DDASS.

Si de prime abord, les procédures de lutte contre l'habitat insalubre semblent être un moyen devant être privilégié pour améliorer la situation du logement sur l'agglomération bastiaise, il en est d'une toute autre manière dans la réalité. La lutte contre l'insalubrité ne peut en effet régler à elle seule le problème du logement sur l'agglomération parce que les arrêtés préfectoraux de déclaration d'insalubrité n'ont aucune incidence sur l'offre de logement, véritable cœur du problème. De plus, elle est peu applicable en l'espèce parce que la loi n'envisage pas ou très peu le problème de relogement des locataires dont l'habitat a été déclaré insalubre<sup>16</sup>.

La demande de déclaration d'insalubrité émane normalement du locataire mais étant donné la quasi-impossibilité de trouver un relogement à un prix acceptable pour lui, le locataire préfère rester dans un habitat insalubre plutôt que de se retrouver à la rue. De plus, les personnes concernées par l'habitat insalubre sont généralement des personnes défavorisées qui n'ont pas les moyens de se reloger dans des logements de qualité faute de moyens, même en HLM pour certains. Les propriétaires ont une grosse part de responsabilité car vu l'état du marché, ils sont en position de force vis à vis de leurs locataires. Jusqu'à présent sur le Centre Ancien, bien que les pouvoirs publics estiment qu'environ 30 % des immeubles présentent des risques d'insalubrité, seules 9 caves ont fait l'objet de procédures d'insalubrité. Il faudrait pourtant que la mairie ait le courage de faire une expropriation pour insalubrité jusqu'à son terme pour que les propriétaires voisins décident de rénover leur habitation.

Faute de solution sur le territoire pour reloger les locataires, la DDASS intervient plus fréquemment sur les dossiers de primes d'insalubrité permettant d'accorder des subventions pour remédier à cette situation. Cette prime est demandée par le propriétaire dans le cadre d'une réhabilitation de logement et parfois concomitamment aux aides de l'ANAH. Le dossier est instruit par les services de la DDE, qui charge la DDASS de définir les causes de l'insalubrité et les moyens pour en sortir. Le propriétaire doit alors faire les travaux nécessaires dans le délai accordé par un arrêté préfectoral, faute de quoi la prime devra être reversée à l'Etat.

---

<sup>16</sup> La loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains énonce que tout propriétaire de locaux frappés d'interdiction d'habiter et d'utiliser, prononcée au titre des législations de l'insalubrité ou du péril, est tenu d'héberger ou à défaut, de pourvoir au relogement, de contribuer au coût de ce relogement.

Ainsi, aux vues des éléments exposés, le marché de l'habitat sur l'agglomération bastiaise est très tendu et il est relativement difficile de trouver un logement correspondant à ses besoins et ses revenus. Cette situation est très préoccupante pour les personnes fragilisées qui ont d'autant plus de mal à accéder à un logement. Le manque de logement social, la méfiance des bailleurs privés à leur égard, la dégradation des bâtiments et la vacance des logements sont autant de raisons pouvant expliquer cette situation. De plus, le logement ne donne pas l'impression d'être une revendication importante des citoyens de l'agglomération peut être en raison du climat méditerranéen qui fait que les gens vivent beaucoup dehors et n'ont pas le même rapport au logement que dans les zones plus tempérées.

Toutefois, des dispositifs en faveur du droit au logement existent et doivent permettre à chacun d'accéder à un logement quelle que soit sa situation. Cependant, l'action des acteurs institutionnels et opérationnels montre ses limites. L'Etat, les collectivités locales et les associations interviennent sur les mêmes territoires et souvent auprès des mêmes publics. Les intervenants sont spécialisés dans des champs d'intervention thématiques cloisonnés et leur conception du secret professionnel bloque souvent les démarches transversales. L'état des lieux révèle que les dysfonctionnements résultent principalement des difficultés rencontrées pour assurer un lien avec l'ensemble des dispositifs d'intervention dans le logement social. Pour que l'action prenne sens, il faut qu'elle soit le produit d'un travail partenarial (pour travailler sur l'articulation des dispositifs et leur complémentarité), qu'elle réunisse des acteurs aux cultures professionnelles différentes (pour une lecture plurielle des actions permettant de les appréhender dans leur complexité), qu'elle s'inscrive dans un territoire pertinent (pour prendre en compte des spécificités, les potentiels du territoire, les réseaux d'acteurs) et enfin être articulée à l'ensemble des politiques publiques (pour trouver son sens et apporter une pierre à l'édifice). Telle est l'ambition de la politique de la ville.

## **2 - L'ACTION ET L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR LE LOGEMENT**

La politique de la ville apparaît comme un dispositif idéal pour résoudre les difficultés d'accès au logement dans l'agglomération. Cependant, elle a du mal à trouver sa place au sein de l'action des partenaires du logement.

### **2.1 LE CONTRAT DE VILLE, LIEU PRIVILEGIE DE CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SUR L'AGGLOMERATION**

Depuis une vingtaine d'années, l'Etat a engagé des actions visant à lutter contre la dégradation des quartiers situés généralement à la périphérie des grandes villes et contre l'exclusion des populations qui y habitent. La politique de la ville est avant tout une politique pluridimensionnelle car elle regroupe tout un ensemble d'actions destinées à traiter les effets mais aussi les causes de la crise des zones urbaines défavorisées. Elle offre surtout la possibilité de rassembler et réunir autour d'un même dispositif l'ensemble des acteurs et des moyens afin de résoudre de manière cohérente et coordonnée toutes les difficultés dont souffrent les populations pour accéder à un logement.

#### **2.1.1 Présentation et définition de la politique de la ville**

Tout d'abord, la politique de la ville n'est pas une politique sectorielle de plus. Elle constitue une dimension de toutes les politiques publiques. Non seulement elle intervient en complément des autres modes d'intervention sociale et parallèlement aux mesures sectorielles, mais elle représente par elle-même un élément de réforme des autres politiques.

##### **2.1.1.1 Une politique interministérielle, multipartenariale et contractuelle**

Depuis 2000, le contrat de ville est la procédure de contractualisation unique de la politique de la ville contrairement à la période précédente où plusieurs procédures contractuelles cohabitaient. La circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville le définit

comme « *le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaires et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de ségrégation urbaine et sociale* ». Il constitue pour la ville la déclinaison des priorités contenues dans le contrat de plan Etat-Région et est conclu comme ce dernier pour une durée de 7 ans. Il manifeste à la fois un souci de partenariat, l'engagement réciproque et la volonté d'inscrire les actions dans un temps déterminé avec, au terme du contrat, la possibilité d'une évaluation. Le comité interministériel des villes du 30 juin 1998 a défini 4 priorités pour les contrats de ville 2002-2006 :

- Garantir le pacte républicain
- Renforcer la cohésion sociale
- Mobiliser autour d'un projet collectif
- Construire un nouvel espace démocratique avec les habitants

L'élaboration du contrat de ville doit permettre de rendre cohérentes et complémentaires au sein d'un même dispositif et sur un territoire donné l'ensemble des procédures contractuelles initiées par l'Etat et actuellement en vigueur dans le champ du développement social urbain : habitat, désenclavement des quartiers, sécurité, éducation, santé et lutte contre la toxicomanie, lutte contre les exclusions... Elle permet de « booster » certaines politiques mais ses actions n'ont jamais théoriquement vocation à être pérennes. De nombreux organismes publics et collectivités territoriales ont d'ailleurs isolé des moyens dédiés à la politique de la ville en plus de leur intervention de droit commun dans leurs domaines de compétences. Au delà de l'effet d'aubaine des financements annoncés, elle permet aux acteurs publics et associatifs de se mettre autour d'une table commune, de réfléchir ensemble à leur action et de programmer des actions ciblées sur des territoires et des populations déclarées prioritaires.

La politique de la ville est à la fois interministérielle car elle réunit tous les services de l'Etat et multipartenariale. Outre l'Etat, la politique de la ville repose essentiellement sur la participation des collectivités locales (régions, départements, communautés urbaines, communes) et sur celle de divers organismes comme le Fonds d'Action Sociale (FAS) ou la Caisse des dépôts et consignations. Elle s'appuie aussi localement sur le milieu associatif qui sert de relais avec les populations, priorité aujourd'hui affichée de la politique de la ville.

Elle est enfin une politique nationale car ses fondements, ses objectifs et ses priorités sont élaborés par des instances nationales avant d'être mises en œuvre localement. En effet, le Ministre délégué à la Ville est chargé de préparer et de mettre en œuvre la politique de la

ville. A cet effet, il dispose de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), ainsi que certaines directions du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les décisions relatives à la politique de la ville sont prises par le Comité Interministériel des Villes (CIV) présidé par le 1<sup>er</sup> Ministre ou le Ministre chargé de la politique de la ville. Le CIV arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. Les actions conduites par le Ministère de la Ville sont essentiellement réalisées dans le cadre des contrats de ville qui fixent des objectifs pluriannuels aux collectivités locales. Ces dernières restent cependant intégralement maîtres d'ouvrage des actions et opérations.

Ainsi, la force de la politique de la ville est sans nul doute d'élargir le champ de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales avec l'objectif commun de lutter contre les processus d'exclusion sociale et contre toutes les formes de ségrégation spatiale sur un territoire donné.

#### 2.1.1.2 Un dispositif originellement centré sur la discrimination positive

L'un des objectifs de la politique de la ville est d'assurer une meilleure égalité entre les habitants. En effet, il existe une inégalité objective au sein de la ville, entre les quartiers ou entre les communes d'une même agglomération. La desserte en équipements et en services collectifs, la qualité de l'environnement urbain y connaissent des différences de niveaux considérables. La recherche de l'égalité se fait dans la politique de la ville par l'inégalité au moyen de l'application du principe de discrimination positive. Celui-ci permet « une différenciation juridique de traitement créée à titre temporaire, dont l'autorité administrative affirme expressément qu'elle a pour but de favoriser une catégorie déterminée afin de compenser les inégalités préexistantes<sup>17</sup> ».

Le principe de la « discrimination territoriale positive » au profit de zones s'applique à des territoires classés selon des critères considérés comme aggravants par rapport à l'environnement dans lequel ils se situent (taux de chômage, part des non-diplômés, part des familles issues de l'immigration par rapport au reste de la ville...). L'action de la politique de la ville a alors pour but de compenser et de réparer les handicaps économiques et sociaux de ces territoires urbains dans le but de réduire l'écart entre ces territoires et le reste de la ville. Cependant, l'expérience montre que le zonage des quartiers dits difficiles n'a pas toujours permis aux populations d'être les bénéficiaires des objectifs annoncés. A titre

---

17 F. Melin-Soucrmien, Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, *Economica*, PUAM 1997, p. 207.

d'exemple, l'implantation massive d'entreprises dans les zones dites prioritaires n'a pas forcément conduit à embaucher les populations qui y résident et donc de mettre fin à l'exclusion économique.

Ainsi, les actions conduites dans le cadre de la politique de la ville s'appliquent à des territoires urbains dont les populations présentent des caractéristiques de grande précarité. Concentrée à l'origine sur quelques quartiers particuliers d'une agglomération, la politique de la ville a progressivement été étendue, à travers les procédures contractuelles, à l'essentiel, voire à la totalité de celle-ci.

### 2.1.1.3 La légitimité d'une action au niveau de l'agglomération

La définition d'un territoire pertinent pour la mise en œuvre des actions visant à lutter contre la ségrégation urbaine et spatiale est une condition déterminante de l'efficacité de ces actions. Il s'agit ici de rechercher le champ d'application territorial le plus adéquat afin que la politique de la ville puisse prendre en compte de manière la plus efficace possible les difficultés quotidiennes des citoyens dans une logique de proximité et de réactivité.

Pour peser efficacement sur les situations d'exclusion et de segmentation urbaine et sociale, la politique de la ville doit tenir compte des différentes échelles du territoire (quartier, commune, agglomération) afin d'identifier pour chaque action l'échelle pertinente de résolution des problèmes diagnostiqués. En effet, si le territoire communal demeure la référence à partir de laquelle s'élaborent les réponses pertinentes en terme de solidarité et d'insertion, pour autant des enjeux comme l'accès au logement social ou bien encore la qualité des déplacements urbains n'ont de réalité et d'impact que s'ils sont abordés à une échelle plus large, celle de l'agglomération.

Comme l'explique Yves Jégouzo<sup>18</sup>, « nous oscillons constamment entre deux conceptions de la politique de la ville et plus largement du droit à la ville. La première consiste à construire pour les quartiers en difficulté un droit spécifique très largement dérogatoire. La seconde, plus ambitieuse, considère que le problème des secteurs sensibles ne peut être résolu qu'au niveau de l'agglomération prise dans sa globalité : au droit dérogatoire d'une partie de la ville doit se superposer (ou se substituer) un droit de la ville qui permette un traitement des maux de la ville dans son ensemble ».

---

<sup>18</sup> Jégouzo Y., Droit de la ville et droit dans la ville ; revue française des affaires sociales, juillet-septembre 2001, n°3, p. 57-70

La politique de la ville concilie aujourd'hui les deux tendances. En effet, la circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 précise bien que le contrat de ville doit comporter des programmes d'actions à l'échelle de la commune et de l'agglomération pour lutter contre les processus de ségrégation urbaine et sociale (actions favorisant la mixité de l'habitat, la coordination des interventions des acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions, les déplacements urbains...). Cependant, la circulaire ajoute que le contrat de ville doit par ailleurs comporter des interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers...).

#### 2.1.1.4 L'articulation entre le contrat de ville et le contrat d'agglomération

En effet, de prime abord, il n'est pas évident de comprendre les logiques et les articulations de ces deux procédures contractuelles, pourtant de plus en plus utilisées. Il semble donc nécessaire préalablement de définir ce qu'est une agglomération au sens du contrat de ville (politique de la ville) puis au sens du contrat d'agglomération (intercommunalité).

L'agglomération au sens de la politique de la ville est selon l'INSEE le regroupement d'un pôle urbain c'est à dire d'une unité urbaine comptant au moins 5 000 emplois, et d'une couronne périurbaine composée de communes rurales ou d'unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci<sup>19</sup>. L'agglomération dans un contrat de ville est donc le territoire sur lequel il agit.

L'agglomération, au sens de l'intercommunalité est une institution et donc une personne morale à part entière et est désignée par le terme « communauté d'agglomération ». Elle est la fédération de collectivités locales (communes et établissement public de coopération intercommunal appartenant à une aire urbaine de plus de 50 000 habitants et dont la ville centre est peuplée d'au moins 15 000 habitants) qui se transforme en établissement public de coopération intercommunal autonome. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération communale a ainsi créé la communauté d'agglomération. Celle-ci est dotée de compétences obligatoires, dont celle de la politique de la ville, et dispose d'une fiscalité propre grâce à la taxe professionnelle unique.

---

19 « Pôles urbains et périurbanisation : le zonage en aires urbaines », INSEE Première, n°516, avril 1997.

Le contrat d'agglomération est alors un contrat initié par la communauté d'agglomération et conclu entre elle, l'Etat et la Région. Il comprend les investissements lourds et impulse les politiques sociales nécessitant une plus grande pertinence géographique, dont la politique de l'emploi, de l'insertion et du développement économique, la sécurité ainsi que les politiques de l'habitat et du cadre de vie. Il contient également les choix de l'agglomération pour son développement durable, pour la définition conjointe des stratégies économiques et sociales, pour son organisation interne et son positionnement par rapport à l'extérieur.

A terme, les contrats de ville à l'échelle d'une agglomération (comme c'est le cas à Bastia) ont vocation à s'intégrer aux contrats d'agglomération susceptibles d'être conclus à moyen terme dans ces mêmes aires urbaines. Le contrat de ville constitue en effet le futur volet de cohésion sociale du contrat d'agglomération. Mais ce n'est que lorsque les élus auront choisi d'engager un contrat d'agglomération que le contrat de ville s'intégrera dans ce contrat plus large.

## **2.1.2 Le contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération de Bastia**

### **2.1.2.1 Une démarche d'élaboration concertée**

Préalablement à l'écriture de l'actuel contrat, l'heure était auparavant au bilan et à l'évaluation du contrat de ville précédent (1994-1998) signé le 19 avril 1994 entre la ville de Bastia, le département de Haute-Corse et le FAS. La Préfecture de Haute-Corse a alors demandé au cabinet d'études CIVITO de faire une étude sur le point de vue des services de l'Etat sur ce sujet. La DDE en a fait de même en juillet 1999 auprès du cabinet CETE Méditerranée tout comme l'équipe chargée de l'élaboration du contrat de ville. Il ressort de ces études que la prise en compte de l'échelle de l'agglomération dès 1994, était une démarche originale et en avance sur les prochains contrats de ville. Cependant, cette logique territoriale n'a pas eu d'écho dans la réalité puisque aucune collaboration intercommunale n'a été possible sur les 12 actions prévues à l'échelle de l'agglomération, qui nécessitaient un engagement financier d'autres communes que celles de Bastia. Les acteurs sont toutefois unanimes pour dire que le contrat de ville a permis une émergence de la vie associative, une prise en compte des besoins en matière de logement et une réflexion plus globale sur les quartiers. Il a par exemple permis la création d'une maison de services publics dans les quartiers Sud de Bastia et a soutenu de nombreuses actions initiées par des

associations (Chantiers-écoles, atelier cirque, manifestations culturelles...). Toutefois, il a été souvent regretté par les personnes en charge du contrat de ville la faible implication des services de l'Etat et des collectivités locales concernées dans le pilotage des actions. Par conséquent, la coordination et, au final, l'efficacité du dispositif, se sont avérées insuffisantes à plusieurs niveaux : faible réalisation des équipements programmés, très peu de repérage des publics en difficulté, insuffisance de l'information fournie aux services de l'Etat, uniquement sollicités annuellement par des fiches projets sans formalisation des actions.

Suite au diagnostic, plusieurs réunions en interne aux services de l'Etat ont été organisées dans le courant du 1<sup>er</sup> semestre 1999. Cette phase a permis à chaque service déconcentré de réfléchir à ce que devait être la politique de la ville localement et ce qu'elle pouvait avoir de bénéfique par rapport à l'action de chaque service, quel degré d'investissement elle demandait, quelles actions devaient être privilégiées. Elle a aussi été l'occasion pour les services de l'Etat, à travers différentes rencontres, de trouver un positionnement commun afin de parler d'une seule voix vis à vis des autres partenaires du contrat de ville. L'échelle de l'agglomération a été jugée importante par la DDASS et la DDE qui ont beaucoup insisté sur les difficultés sociales accompagnant « l'étalement urbain » qui caractérise les communes du Sud de l'Agglomération (Furiani, Borgo, Lucciana). La pertinence des deux autres échelles ville et quartier (quartiers Sud, centre Ancien) a également été reconnue par l'ensemble des acteurs.

Un document en date du 19 mai 1999 de la préfecture de Haute-Corse, intitulé contrat de ville 2000-2006- Ville de Bastia- Point de vue de l'Etat a défini les priorités qu'elle souhaitait voir dans le contrat de ville 2000-2006 :

- Une intervention globale de restructuration et de réhabilitation des centres anciens pour redonner une colonne vertébrale à l'agglomération, dans le cadre d'une maîtrise en logement social
- Des actions fortes dans le domaine des infrastructures routières et des transports permettant de renforcer les liens entre centre et périphéries
- Une amélioration des structures économiques, en vue d'augmenter l'attractivité de l'agglomération et d'y favoriser le développement de l'emploi
- Un rééquilibrage de l'offre culturelle, sportive et de loisirs vers le sud et en privilégiant le hors temps scolaire
- Une gestion sociale globale associant différents partenaires en réseau, favorisant le repérage et l'insertion des publics les plus en difficulté, en mettant l'accent sur la prévention.

Une fois la phase de bilan passée, des rencontres régulières ont été organisées entre l'Etat, la ville de Bastia et les communes de l'agglomération susceptibles de s'associer au contrat de ville. Le représentant de l'Etat dans cette phase de négociation a été naturellement le Préfet de département. En pratique, le dossier a été suivi par le Secrétaire Général, du fait de l'absence de sous préfet à la ville en Haute-Corse. La préfecture, en collaboration avec l'équipe projet du contrat de ville a ainsi eu un rôle important de négociateur et d'informateur auprès des communes de l'agglomération. Il a en effet fallu les convaincre de s'associer à ce dispositif en leur montrant les bénéfices que pouvait leur apporter le contrat de ville tant pour leur commune que pour l'agglomération. En raison des tendances politiques différentes de chaque commune, ce travail a été de longue haleine car les communes pensaient que le contrat de ville ne mobiliserait des crédits qu'au bénéfice de la population de Bastia et les communes résidentielles ne se sentaient pas concernées par les problèmes d'exclusion sociale et urbaine. Il a fallu faire émerger chez elles le sentiment d'appartenir à une agglomération et d'être acteur de celle-ci. Les communes de Biguglia et Borgo ont par exemple refusé de s'investir dans ce projet.

Suite à cette longue période de négociation, la convention cadre du contrat de ville a été signée le 23 janvier 2001 entre le Préfet de Haute-Corse, le Président du Conseil Exécutif de la Collectivité Territoriale de Corse, le Président du Conseil Général, le Président du District de Bastia, les Maires des communes signataires.

#### 2.1.2.2 Le contenu du contrat de ville

Le contrat de ville comprend une convention-cadre qui détermine les objectifs du contrat, des conventions thématiques applicables à l'ensemble de l'agglomération et des conventions territoriales qui définissent des programmes d'actions à mener sur des sites prioritaires.

La convention cadre traduit le projet politique partagé du contrat de ville et précise les enjeux et les objectifs communs. Elle est le lien fédérateur et de mise en cohérence des divers dispositifs partenariaux. Après une présentation de l'agglomération (points forts, points faibles), elle fait l'état des lieux des principales problématiques auxquelles ce territoire est confrontée : une agglomération étendue de façon déséquilibrée, une organisation spatiale et ségrégative (notamment dans le domaine de l'habitat), un développement économique peu diversifié. Elle fixe ensuite le cadre général des différentes priorités qui doivent être atteintes pendant la période 2000/2006 à savoir :

- Repenser la coopération intercommunale ;
- Equilibrer l'aménagement des territoires en définissant comme domaines prioritaires les déplacements urbains, les équipements publics structurants, l'habitat et le logement social ;
- Diversifier le développement économique ;
- Partager les connaissances des territoires et des publics ;
- Mettre en cohérence les dispositifs publics de lutte contre les exclusions ;
- Promouvoir l'intervention concertée des acteurs ;
- Favoriser la citoyenneté active des habitants.

➤

La convention cadre est donc avant tout une déclaration politique qui permet de fixer les modalités pratiques de la vie du contrat de ville : instances de pilotage, instance technique, composition de la Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS), sources e financement. Elle n'engage pas explicitement les partenaires signataires à s'engager dans des actions précises. Les termes de la convention sont en effet très généraux et ne sont pas directement opérationnels. C'est pour cela que la convention cadre se décline en conventions thématiques et territoriales.

Les **conventions thématiques** sont au nombre de huit et ont été signées le 28 septembre 2001. Elles concernent des domaines importants de l'action publique qui nécessitent d'être réorganisés et dynamisés afin de garantir une meilleure insertion et participation des habitants, notamment ceux qui sont le plus exclus. Ces conventions concernent :

- Les déplacements urbains et la mobilité de la population ;
- L'accès au logement social et l'insertion par l'habitat ;
- Le développement économique, l'emploi et l'insertion ;
- Les services publics et les services de proximité ;
- La politique éducative locale ;
- L'animation, les loisirs, la vie sportive et associative ;
- La médiation et le développement culturel
- La prévention de la délinquance et la sécurité publique.

Néanmoins, l'intervention territoriale dans le cadre de la politique de la ville est conçue de manière transversale. Chaque thème est donc interdépendant avec les autres car l'enjeu commun de tous les thèmes est bien de lutter contre les processus générateurs de marginalisation et d'exclusion perturbant la cohésion sociale et urbaine. Une Commission d'Animation, de Suivi et d'Evaluation (CASE) est mise en place pour chaque convention

thématique. Elle réunit les partenaires et les opérateurs les plus directement concernés par le thème. Tel un groupe de travail, elle permet de faire régulièrement le point sur l'application de la convention et de procéder aux réajustements nécessaires.

Il est important de noter que chaque maire peut être signataire de l'ensemble des conventions ou bien choisir celles qui lui semblent les plus appropriées pour sa commune.

Les **conventions territoriales** comprennent des programmes d'actions de renouvellement urbain, de développement économique et de renforcement de la cohésion sociale et urbaine sur les territoires les plus prioritaires de l'agglomération c'est à dire les sites urbains les plus dégradés. Il s'agit pour l'essentiel d'actions de restructuration du bâti, d'implantation d'équipements publics, de désenclavement et de création de services publics de proximité.

Les quartiers du Centre Ancien et les quartiers Sud sont les deux territoires désignés prioritaires pour le contrat de ville 2000-2006. Pour ces deux quartiers, les conventions territoriales exposent les enjeux, le schéma directeur, les axes et objectifs à atteindre ainsi que le plan d'action global. Elles ont été signées le 28 septembre 2001 entre le Préfet de Haute-Corse, le Maire de Bastia et la Caisse des Dépôts et Consignations. Parallèlement, la ville de Bastia a été rendue en 1999 éligible au dispositif « Opération de Renouvellement Urbain » (ORU). L'ORU est un dispositif financier complémentaire au contrat de ville, visant à soutenir les démarches d'investissement lourd prévu par les villes moyennes dans le cadre des projets de renouvellement urbain. En somme, l'ORU est un « coup de pouce » financier de l'Etat pour aider les villes à procéder à des opérations lourdes en matière d'urbanisme et de renouvellement urbain. L'Etat s'est ainsi engagé à réserver 25 millions de francs de crédits spécifiques d'investissement au contrat de ville. Il s'agit là d'une première enveloppe permettant d'engager l'opération et susceptible d'être réexaminée fin 2003 en fonction de son état d'avancement.

### 2.1.2.3 Le pilotage du contrat de ville

Le management du contrat de ville est assuré à deux niveaux : des instances de concertation et de régulation assurent le pilotage du contrat de ville (maîtrise d'ouvrage) tandis que sa mise en œuvre quotidienne est suivie quotidiennement par l'équipe MOUS (maîtrise d'œuvre).

Deux instances participent à la maîtrise d'ouvrage :

1) Le **comité de pilotage** (COPIL), instance politique, est composé des signataires du contrat de ville à savoir le Préfet, le Président du Conseil Exécutif de Corse, le Président du Conseil Général, le président de la communauté d'agglomération de Bastia, les Maires des communes signataires, le Délégué régional du FAS, le représentant de la Caisse des Dépôts et Consignations. Il se réunit au moins une fois par an.

Il est chargé de :

- Valider les programmes thématiques et territoriaux ;
- Définir annuellement les orientations du contrat de ville
- Définir la stratégie opérationnelle et les moyens notamment financiers à mettre en œuvre ;
- Définir le dispositif d'évaluation à retenir.

2) Le **comité technique** est, quant à lui, une véritable instance d'assistance à la maîtrise d'ouvrage collective car il travaille en amont du COPIL. Il regroupe le Directeur de projet, le Secrétaire Général de la Préfecture, le Directeur des services de la Collectivité Territoriale de Corse, le Directeur des services du Conseil Général, le Secrétaire Général de la communauté d'agglomération, les Secrétaires Généraux des communes signataires, le représentant du FAS, le représentant de la Caisse des Dépôts et Consignations, le Directeur de la CAF. Il est chargé de préparer les orientations, les décisions relatives à chaque programme d'application (thème/territoire) et les articulations avec les autres dispositifs contractuels. Il les soumet ensuite pour validation au COPIL. Pour cela, il s'appuie sur les propositions des CASE de chaque convention thématique et territoriale. Il propose également au COPIL les attributions de subventions pour réaliser les actions relevant du contrat de ville ainsi que les réorientations éventuelles en fonction des évaluations effectuées régulièrement. Il se réunit au moins deux fois par an.

La maîtrise d'œuvre opérationnelle est assurée par une équipe Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS). Elle est animée et coordonnée par le Directeur de Projet. Ce dernier est commandaté par le Préfet et le Maire de Bastia. Il a pour mission :

- D'animer et coordonner l'ensemble du dispositif (programmes thématiques et territoriaux) ;
- Elaborer les appels à projets et assurer leur programmation annuelle ;
- Recevoir les projets d'actions et faciliter leur présentation au COPIL ;
- Veiller à la mise en œuvre sur le terrain des opérations retenues ;
- Assurer la cohérence de l'ensemble des commissions, de suivi et d'évaluation ;

- Garantir la participation des habitants ;
- Evaluer les actions selon les critères retenus par le COPIL ;
- Elaborer un bilan d'activités annuel global.

L'équipe de la MOUS intervient sur l'ensemble du périmètre du contrat de ville (agglomération, commune, quartier), pour remplir diverses tâches liées à la mise en œuvre effective des orientations définies par le COPIL. Interlocutrice des élus, des administrations de l'Etat au niveau départemental, des autres professionnelles de l'action sociale et des habitants, la MOUS a un rôle de médiateur, de négociateur mais aussi d'accompagnateur des projets portés par les associations, les habitants et les services municipaux.

Théoriquement, la MOUS devrait être composée de :

<b>Chargés de mission thématique</b>	<b>Chefs de projets territoriaux</b>	<b>Equipe administrative</b>
<b>Missions :</b> - Organisation et coordination de la mise en œuvre globale du thème dont ils ont la charge et de son application territoriale ; - Proposition d'une programmation adaptée et articulée avec les politiques de droit commun.	<b>Missions :</b> - Mise en œuvre de la convention territoriale concernant le quartier dont ils ont chacun la charge ; - Coordination et cohérence des actions sur le périmètre territorial.	- Secrétariat ; - Gestion ; - Comptabilité.

En réalité, l'équipe MOUS se compose uniquement du directeur de projet, de 2 agents de développement, l'un spécialisé dans les thèmes ayant attrait à la culture et l'autre au social et à la jeunesse. Il n'existe pas de chefs de projets territoriaux. Les conventions territoriales sont directement suivies par le Directeur du projet. De même, l'équipe administrative est réduite à une seule personne.

#### 2.1.2.4 Les sources de financement

Il existe 3 principaux types de financements : les crédits du fonds d'intervention pour la ville (FIV), les crédits de droit commun des ministères concourant à la politique de la ville et les crédits des partenaires institutionnels.

Le FIV représente l'outil financier de la politique de la ville en faveur des associations et des collectivités locales. Il est doté de crédits propres provenant du Ministère de la ville et reçoit des contributions d'autres Ministères concourant à un titre ou à un autre à la politique de la

ville. Il permet de financer la réalisation d'actions après appel à projet. C'est également ce fonds qui finance les équipes MOUS.

Parallèlement, un grand nombre de Ministères engagent des crédits de droit commun pour concourir aux actions définies dans le contrat de ville. Ces crédits sont inscrits dans leurs propres budgets et sont utilisables selon les besoins. La circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 rappelle aux services de l'Etat que « *les financements de base de la politique de la ville doivent demeurer ceux des actions de droit commun de l'Etat qui doivent être concentrés sur les sites nécessitant des interventions au titre de la solidarité urbaine* ».

De même, tout comme les services de l'Etat, la Région, le Département, les communes peuvent décider d'engager des crédits sur leurs propres budgets pour financer ou participer au financement des actions inscrites au contrat de ville. La CAF et la Caisse des Dépôts et Consignations contribuent également à la politique de la ville.

### **2.1.3 L'action du contrat de ville en matière de logement social**

#### 2.1.3.1 Par la convention thématique « Habitat, Logement social et Cadre de vie »

Comment garantir et promouvoir le droit au logement ? Telle est la question à laquelle la convention thématique « Habitat, Logement social et Cadre de Vie » tente de répondre. C'est pourquoi elle a pour objet de définir « *le cadre de référence commun nécessaire à la mise en place d'une politique favorisant le peuplement équilibré des territoires du bassin d'habitat de l'agglomération bastiaise et garantir le droit au logement et à l'insertion par l'habitat des publics les plus exclus, conformément à la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et en lien avec le PDALPD* ».

La convention thématique doit en effet permettre de développer et diversifier l'offre en logement social, aujourd'hui tout à fait insuffisante face à la demande sociale, afin de correspondre aux besoins des plus exclus. Elle doit aussi correspondre à une politique de peuplement qui permette de garantir la mixité sociale et urbaine des quartiers de la ville et des communes de l'agglomération. L'insertion par l'habitat des publics les plus exclus est également une priorité de la politique de la ville qui doit se concrétiser par la mise en place de projets locaux favorisant le développement des capacités personnelles des habitants et

leur inscription dans la vie sociale des quartiers. Au final, le contrat de ville devrait donc permettre au final une meilleure territorialisation et mise en coordination des actions « habitat, logement » sur les communes signataires du contrat de ville.

Pour cela, la convention se décline en objectifs à atteindre par les partenaires signataires :

1. En matière de demande sociale :

- Optimiser la connaissance de la demande sociale
- Permettre un accès équitable au logement social
- Favoriser l'accueil des publics les plus démunis en accord avec les objectifs de mixité sociale

2. En matière d'offre de logements :

- Accroître la production de logements sociaux dans le parc social public en lien avec les exigences d'une politique de peuplement équilibrée
- Créer une offre de logements conventionnés dans le parc locatif privé
- Produire du logement adapté aux problématiques de certains publics (jeunes, gens du voyage, personnes âgées isolées...)

3. En matière d'insertion des publics par l'habitat

- Faciliter l'accès au logement
- Favoriser le maintien dans un logement

Les actions programmées pour atteindre ces objectifs sont :

1. La connaissance de la demande :

- Créer un observatoire de la demande à annualiser : construire des tableaux de bord comptant les mêmes indicateurs pour tous les partenaires ; élaborer des diagnostics territoriaux, plus approfondis, communs à tous les instructeurs ;
- Etablir des diagnostics auprès des populations nécessitant des réponses d'habitat adaptées ;
- Repérer les besoins d'hébergement d'urgence qui ne seraient pas pris en compte (sortants de prison, public jeune) ;
- Mettre en place le suivi informatisé des données quantitatives et qualitatives.

2. Le traitement de la demande :

- Organiser un dispositif unique d'enregistrement pour toutes les demandes ;
- Elaborer des diagnostics sociaux pour tous les publics prioritaires ;

- Notifier et motiver les refus de logement social ;
- Instaurer une instance de médiation pouvant être saisie par les demandeurs n'ayant pas eu d'offres ;
- Elaborer une charte intercommunale pour l'accès au logement des plus démunis.

### 3. Le développement de l'offre

- Planifier de manière concertée la programmation de logements sociaux du parc public : repérage des besoins en logement par commune, liste des opportunités foncières... ;
- Accroître l'offre du logement social en diffus par l'abondement du FIF ;
- Développer et coordonner les dispositifs interpartenariaux facilitant le développement du parc social privé : soutenir l'association ALIS, créer un fonds d'aide à la réhabilitation permettant de faire l'avance du paiement des travaux de réhabilitation...

### 4. L'accompagnement des publics :

- Inscrire la garantie de loyer dans les droits accordés par le FSL afin de supprimer l'intervention d'une caution demandée par certains bailleurs sociaux ;
- Garantir auprès des bailleurs l'accompagnement social des publics ;
- Créer des réseaux d'acteurs afin de repérer les risques d'endettement ;
- Systématiser les mesures d'accompagnement social pour les publics les plus en difficulté ;

Nous pouvons remarquer que les objections et actions retenus par la convention sont dans leur majorité inscrits également dans le PDALPD.

En 2001, 1 850 000 Francs étaient inscrits au budget de la convention « Habitat, Logement Social et Cadre de Vie » dont 290 000 F sur les crédits politique de la ville et 1 560 000 F sur les crédits de droit commun. Il est à noter qu'aucune contribution des communes hors Bastia n'était inscrite. La problématique du logement ne semble donc pas fédérer l'ensemble des partenaires du contrat de ville, et plus particulièrement les petites communes de l'agglomération. Une 1<sup>ère</sup> réunion du comité de pilotage a eu lieu fin octobre 2001 afin de faire un bilan d'étape de ce qui a été réalisé au cours de l'année 2001 et de faire une programmation pour 2002. Elle avait pour but de montrer que des actions avaient été réalisées, de remobiliser les partenaires et de ne pas perdre 2 ans. En matière d'habitat, le bilan est faible par rapport aux objectifs puisque seuls 150 000 F ont été utilisés (100 000 F de subventions pour l'association ALIS et 50 000 F pour financer une étude de besoins pas encore réalisée).

### 2.1.3.2 Par les conventions territoriales

La **convention territoriale sur le Centre Ancien** vise à requalifier l'ensemble de ce quartier par la mise en œuvre d'un vaste programme de réhabilitation du bâti articulant différents dispositifs et procédures afin de transformer son image, d'améliorer les conditions de logement et de promouvoir un habitat diversifié permettant d'instaurer une mixité sociale effective. De plus, il y est prévu de rendre les espaces publics plus conviviaux et praticables et d'apporter aux habitants une offre de service public de proximité par l'implantation d'équipements nouveaux et la requalification d'équipements existants. Pour cela, des actions sont mises en œuvre : soutien de l'OPAH, acquisition par la Ville de Bastia de certains bâtiments, amélioration du ramassage des ordures ménagères, réhabilitation de l'équipement scolaire, création d'une maison de quartier...

En matière d'habitat, il est prévu la création prochaine d'une Maison de l'Habitat. Ce lieu ressources n'aura pas vocation à regrouper l'intégralité des équipes opérationnelles mais plutôt à rassembler des référents spécialisés, chargés d'accueillir les habitants et de répondre à leurs besoins d'information, de conseil et d'assistance. Des expositions relatives à la réhabilitation et des ateliers pédagogiques serviront de support à cette nouvelle forme de communication avec les habitants.

En matière de logement, la politique est une réhabilitation des bâtiments vacants ou insalubres essentiellement au moyen d'un soutien des opérateurs déjà présents (OPAH, SEM, ALIS) tout en accordant une attention particulière aux publics (jeunes, personnes isolées, issues de l'immigration...) en demande de logement. De même, si le contrat de ville souhaite accueillir de nouvelles populations dans ce quartier (classes aisées, ménages avec enfants) nécessaires à une politique de peuplement équilibrée, les partenaires souhaitent avant tout maintenir les populations résidentes actuelles.

La convention territoriale sur les quartiers Sud procède de la même logique. Le but est ici de permettre à ces quartiers de devenir un véritable centre urbain secondaire et non plus une zone de relégation. Ainsi, sont programmés des travaux de voirie, l'aménagement des espaces en friche, la création d'un parc technologique, d'une maison de quartier, d'équipements culturels. Grâce à l'ORU, la cité Aurore, centre de ces quartiers, fera l'objet d'une attention particulière afin d'être entièrement restructurée. Mais pour cela, la démolition de nombreux bâtiments sont nécessaires. En effet, le choix de la démolition s'est imposé par rapport à celui de la réhabilitation pour trois raisons principales :

- La mise aux normes des appartements (ascenseurs, électricité...) avait été estimée à 300 000 F par logement il y a environ 3 ans, soit aujourd'hui environ 450 000 F. Ce coût équivaut au prix moyen de construction d'un logement neuf.
- D'un point de vue urbanistique, les barres sont autant de barrières visuelles par rapport à la mer qui délimitent un périmètre et non un quartier.
- D'un point de vue social, les grands ensembles ont subi une paupérisation progressive. Les 1ers habitants sont aujourd'hui âgés et les enfants sont partis. Les nouveaux arrivants sont les plus pauvres du parc social et ne vivent pas dans des conditions décentes.

Compte tenu du nombre de logements sociaux à démolir (432) et de la faiblesse de l'offre en logement social sur la commune de Bastia et l'agglomération, la démolition du bâti sera effectuée en plusieurs phases. 74 logements ont déjà été démolis et l'espace ainsi libéré sera réaménagé en jardin public afin d'obtenir un effet d'aération du site et de permettre de revaloriser l'entrée du quartier en terme d'image. D'autres espaces vont permettre la création d'un nouveau pôle de commerces de proximité afin de faire revivre ce quartier. Même si les 74 locataires des immeubles détruits ont pu être relogés grâce au blocage des contingents de logements en leur faveur, il est permis de douter des possibilités de relogement des locataires dont les immeuble n'ont pas encore été détruits étant donné le contexte actuel du logement social. Pour sa part, l'OPDHLM prévoit uniquement la construction de 33 logements.

## **2.2 UNE REALITE PLUS NUANCEE**

### **2.2.1 Les difficultés d'exercice de la politique de la ville**

Du fait de la décentralisation, la mise en œuvre de la politique de la ville requiert un partenariat foisonnant s'appuyant sur la contractualisation, outil nécessaire à la mise en œuvre, par l'ensemble des partenaires, d'actions cohérentes. L'exemple bastiais montre ainsi que l'efficacité d'un tel dispositif dépend de la réelle volonté des acteurs de développer un projet de territoire et de leur capacité à assumer les charges qui en résultent.

### 2.2.1.1 Les dysfonctionnements constatés au sein du pilotage du contrat de ville

Tout d'abord, le comité de pilotage apparaît comme une chambre d'enregistrement et non pas comme un lieu de négociation politique et d'élaboration d'une politique sociale et urbaine interinstitutionnelle. Les difficultés de mise en œuvre du programme annuel sont régulièrement évoquées (ex : absence d'articulation entre les dispositifs de droit commun avec la politique de la ville, construction difficile d'un partenariat entre les signataires et les acteurs opérationnels...) mais ne se traduisent pas par des propositions concrètes de changement.

Ensuite, le Directeur du Projet et son équipe MOUS sont sous la double tutelle hiérarchique, juridique et technique du Maire de Bastia et du Secrétaire Général de la Préfecture. Cependant, ils « restent » des fonctionnaires de la Mairie de Bastia mis à disposition au contrat de ville et dont les bureaux sont situés au sein même de la Mairie. C'est pourquoi l'équipe souffre d'une stigmatisation au regard des autres partenaires qui la considère plus comme un service municipal « un peu spécial » que comme une équipe au service de l'agglomération. Les actions du contrat ville peuvent ainsi être vues par certains comme une politique au bénéfice uniquement de la Mairie de Bastia. Cependant, il est tout à fait logique que la plupart des actions du dispositif soient mises en œuvre sur Bastia parce c'est sur ce territoire que sont concentrées avec le plus d'acuité les difficultés.

De même, les CASE sont considérées comme des lieux d'énonciation d'une politique communale et non comme des lieux d'échange et de concertation inter-institutionnelle. Les partenaires n'ayant pas désigné en interne de référent politique de la ville, il est difficile pour l'équipe MOUS d'avoir des correspondants identifiés afin de construire un véritable travail en réseau. Enfin, l'implication de certains services déconcentrés dans les CASE est relativement faible. Certains n'ont pas assumé la cogestion des commissions relevant de leur domaine de compétences, d'autres pratiquent la politique de la chaise vide.

### 2.2.1.2 Une politique lente à se mettre en place

Pour l'instant, peu d'opérations ou de projets ont été mis en œuvre et les programmes issus des conventions thématiques ou territoriales ont pour la plupart pris beaucoup de retard. Lors du précédent contrat de ville, il avait été reproché un manque de transparence dans l'utilisations des crédits dédiés à la politique de la ville. En effet, des crédits importants ont été mobilisés pour au final avoir un résultat moindre par rapport aux objectifs initiaux. On

assiste là à un effet pervers de la politique de la ville : des crédits existent, les communes se dépêchent donc d'élaborer un contrat avec une liste d'actions sans cohérence globale et élaborée dans l'urgence. En effet, la convention cadre reste avant tout une simple déclaration d'intention sans obligation de résultat de la part des partenaires.

Ce constat a cependant une explication. En effet, la plupart des actions ont été bloquées entre 1998 et 2001 en raison de la préparation par l'équipe MOUS du contrat de ville 2000/2006. Cependant, la circulaire du 31 janvier 1998 prévoit une évaluation des contrats de ville à mi-parcours en 2003. Si aucune accélération n'est constatée dans la mise en œuvre des actions, les crédits ne seront peut être pas reconduits à la même hauteur. Cette « menace » pour le dispositif permettra certainement de pallier la lente mise en œuvre du contrat et de ses dispositifs et remobilisera les partenaires. La difficulté à tenir le calendrier produit également un certain mécontentement de la part des habitants. En effet, le contrat de ville a reçu beaucoup d'échos dans l'agglomération grâce à la couverture médiatique faite par la presse. Cependant, les habitants de l'agglomération et plus particulièrement ceux des quartiers prioritaires n'en ont vu que très peu les effets. Les citoyens, et plus encore les maires veulent un retour sur investissement rapide alors que la politique de la ville ne peut se concevoir dans le temps. Cette politique ne doit pas être réduite à ses seuls objectifs urbains, finalement simples à réaliser, parce le projet social sur lequel elle repose en est un des volets essentiels qui conditionne son efficacité et sa réussite. Cette vision s'accorde toutefois peu avec le mandant limité dans le temps des élus qui attendent des effets rapides et se démobilisent très vite.

La récente transformation du district de Bastia en communauté d'agglomération a eu également un impact certain sur la mise en œuvre du contrat de ville. Font ainsi partie de cette nouvelle entité juridique les communes de Bastia, Furiani, San Martino-di-Lota, Santa Maria-di-Lota et Ville-di-Petrabugno. Le maire de Bastia et président de la nouvelle Communauté d'Agglomération a en effet demandé au Directeur du projet contrat de ville, une des personnes les plus au fait de l'intercommunalité, de définir les champs de compétences de la communauté et de mener une réflexion sur les structures à mettre en œuvre pour que la communauté puisse assurer ses propres missions. D'importantes compétences dont l'équilibre social et l'habitat ainsi que la politique de la ville sont ainsi transférées des communes signataires à la Communauté d'agglomération. Or, étant donné la faiblesse en moyen humain de la MOUS, la plupart des actions du contrat de ville ont été paralysées par la mise en place de la communauté d'agglomération. Il ne suffit pas en effet d'avoir des crédits pour réaliser des projets, encore faut-il des personnes pour les monter, les suivre et les faire vivre.

## 2.2.2 Un partenariat difficile à mobiliser

Même si la politique de la ville est une politique partenariale, une des ses faiblesses sur l'agglomération bastiaise réside dans la difficulté à construire un partenariat dans lequel les acteurs s'impliqueraient à la même hauteur. En effet, l'investissement des partenaires dans les dispositifs est à nuancer.

### 2.2.2.1 Avec les services de l'Etat

Les actions du contrat de ville sont considérées par certaines services déconcentrés comme un programme d'actions avant tout municipales. Les services déconcentrés de l'Etat n'ont peut être pas suffisamment intégré l'objet de la politique de la ville qui vise à intervenir auprès des territoires et des publics les plus fragiles situés en l'espèce majoritairement à Bastia et non pas à compléter des financements de droit commun.

La politique de la ville est une politique de l'Etat, mais la multiplication des approches sectorielles de chacun, conjuguée à la répartition des compétences issues de la décentralisation, nécessite la définition d'une approche globale mise en œuvre par l'ensemble des partenaires dans le cadre d'un projet commun que doit être le contrat de ville. Or, la faible implication des services de l'Etat dans le dispositif et le manque de coordination entre les actions de droit commun et les actions de la politique de la ville montre que l'interministérialité doit encore progresser. Elle est en effet hautement souhaitable pour articuler les différents champs de compétences de l'action publique et les mettre en synergie.

A contrario, plusieurs services de l'Etat regrettent en plus de l'absence de coordination au sein des services de l'Etat, de n'avoir pas été suffisamment associés à la conception, au montage et au suivi des actions du contrat de ville, lors de la programmation des préparations annuelles (avis difficiles, voir impossibles à donner sur la base de fiches actions synthétiques transmises par la MOUS et non pas sur des dossiers complets) d'où une incapacité de formuler un avis conséquent sur la pertinence des actions proposées et le sentiment d'un filtre très fort de la MOUS.

La politique de la ville repose sur une dynamique d'action « horizontale » à la fois interministérielle et multipartenariale, qu'il est difficile de faire coexister avec l'organisation

« verticale » des services de l'Etat. Pourtant, la politique de la ville est une occasion à ne pas laisser échapper pour impulser chez tous les partenaires et les opérateurs de nombreuses initiatives dans le but d'améliorer la qualité des services régaliens et de s'ouvrir à l'expression directe de la demande des habitants.

#### 2.2.2.2 Avec le conseil général

Bien que signataire du contrat de ville, la MOUS du contrat de ville se plaint d'une absence de partenariat institutionnel et opérationnel avec le Conseil Général<sup>20</sup>. En effet, ce dernier ne s'implique pas dans le dispositif et sa mise en œuvre malgré qu'il soit signataire pour des raisons politiques de la convention cadre. Comme il n'a signé aucune convention thématique, le contrat de ville ne le concerne donc pas directement et ne lui demande aucune implication.

Pour le Directeur des Interventions Sociales et Sanitaires (**DISS**), la politique de la ville est uniquement un affichage pour la Mairie de Bastia et les actions concrètes sont peu nombreuses. Le reproche est également fait au contrat de ville de reprendre à son compte des actions déjà mises en place par les autres partenaires, dont le Conseil Général. Il considère en effet que la politique de la ville est très proche des actions menées par le Département. Par conséquent, les actions sont menées en doublons et entraînent un enchevêtrement des compétences et des interventions du contrat de ville et du Département. Selon lui, la politique de la ville pourrait avoir un rôle d'impulsion si le partenariat était construit et constructif. Cependant, la MOUS ne communique pas les projets et les bilans des actions aux autres partenaires, ce qui annihile toute motivation et participation. Le manque d'information étant important, il n'y donc pas d'envie de s'impliquer dans une politique déjà faite.

Enfin, le Conseil Général estime que la politique de la ville, parce qu'elle fondée sur le principe de discrimination et apporte des moyens considérables à certains territoires définis géographiquement, crée de fait une inégalité de traitement importante par rapport aux autres territoires (et plus particulièrement les zones rurales). Cette conception de l'action sociale et urbaine est pour lui contraire à ses objectifs propres et son champ d'action qui reste avant tout le département de Haute-Corse dans son intégralité.

---

20 Pour exemple, les financements accordés au dispositif à la signature du précédent contrat de ville ont été au fur et à mesure supprimés.

### 2.2.2.3 Avec les Mairies

Deux communes de l'agglomération (Borgo et Biguglia) ont refusé de signer la convention cadre et donc de participer à la politique de la ville. Ce sont des communes que l'on peut qualifier de « riches » étant donné qu'elles sont résidentielles et sur lesquelles sont implantées la majorité de des entreprises de l'agglomération. Les ressources provenant de la taxe professionnelle due par les entreprises à la commune sur lesquelles elles sont implantées sont donc très importantes. D'une certaine façon, ce refus de participation au contrat de ville peut se traduire comme un refus de mutualisation des deniers dans un « budget » commun. Elles n'ont d'ailleurs pas de politique sociale volontariste sur leur territoire. La commune de Lucciana, quant à elle, a rencontré ces dernières années une montée en charge de la délinquance et de la violence qui explique qu'elle a souhaité entrer dans le contrat de ville pour essayer de circonscrire ces phénomènes. Il est cependant fort à penser que Borgo et Biguglia se trompent dans leurs démarches du fait que la délinquance et plus généralement les problèmes sociaux se déplacent rapidement au mépris des frontières communales. Ce refus d'adhésion crée surtout une enclave géographique dans le territoire du contrat de ville qui rend dès lors beaucoup plus difficile une action sur l'agglomération dans son ensemble.

De même, les communes n'ont pas signé toutes les conventions thématiques. Elles ont en fait signé celles qui les intéressaient le plus. Par exemple, la commune de Miomo n'a signé que la convention relative aux déplacements urbains. La MOUS note qu'elles sont généralement beaucoup plus enthousiastes pour les projets relatifs à la culture et aux loisirs qu'à la lutte contre les exclusions ou le logement social.

Le Secrétaire Général de la Mairie de Pietranera ressent un sentiment de grande confusion entre les différentes dispositions que ce soit en matière de contrat de ville, de contrat d'agglomération ou des conventions thématiques. Il trouve que la MOUS et la Préfecture les ont encouragées à signer les conventions sans vraiment savoir quelles étaient la nature et la hauteur de leurs engagements. Il estime que la Mairie n'a certainement pas compris tous les enjeux de la politique de la ville surtout que c'est la première fois que la mairie de Pietranera est signataire du contrat de ville. Comme elle n'était pas concernée par les précédents contrats de ville, elle n'a pas la même culture que la Mairie de Bastia. Elle souffre d'un manque d'information sur les dispositifs des contrats de ville, leurs articulations entre eux et avec les dispositifs de droit commun.

La transformation du District en communauté d'agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2002 amènera peut être à d'importants changements à travers les transferts de compétences en matière de politique de la ville et de logement social. La communauté d'agglomération sera donc un nouveau partenaire pour le contrat de ville et amènera les communes, qui y sont intégrées, à ne parler que d'une seule voix et à s'engager à la même hauteur dans les actions du contrat de ville et ce, quel que soit le domaine. La communauté d'agglomération est à l'heure actuelle un enjeu important de perte ou de prise de pouvoirs au sein des acteurs politiques de l'agglomération bastiaise.

Malgré la relative implication des partenaires du contrat de ville, ce dispositif a permis de redynamiser le monde associatif. Les associations jouent en effet un rôle de plus en plus important dans la politique de la ville et sont souvent au final les véritables opérateurs des actions, le contrat de ville ne leur apportant qu'un soutien financier. Sur un territoire souffrant souvent d'un manque d'opérateurs, le contrat de ville a permis de renforcer certaines associations ou d'en créer de nouvelles comme les maisons de quartiers.

### **2.2.3 Une situation des logements qui au final évolue peu**

Signé en 2001, le contrat de ville 2000-2006 va bientôt entrer dans sa troisième année. Cependant, il ne semble pas pour l'instant avoir réussi à apporter une solution significative en matière de logement. Pourtant, ce dispositif permet de mettre autour d'une table tous les acteurs concernés par le logement social. Les réunions de la CASE permettent en effet aux opérateurs tels ALIS ou la SEM de Bastia de faire connaître leur travail et d'essayer de convaincre les mairies partenaires de l'importance du volet social dans le logement des personnes défavorisées. De même, les bailleurs sociaux prennent conscience de l'importance de la médiation locative en matière de prévention des impayés. Les bailleurs sociaux ne semblent cependant pas avoir la même vision de leur mission sociale. L'OPDHLM en effet concentre les publics les plus en difficulté alors que les bailleurs privés accueillent pour l'essentiel les classes moyennes. Il est nécessaire sur l'agglomération bastiaise que l'effort dans l'accueil des publics dits sensibles repose sur tous les bailleurs, et que chaque organisme ne puisse plus canaliser la demande potentiellement disqualifiante vers les segments les moins valorisés de son patrimoine.

Cependant, les mairies (à l'exception de Bastia) ne se sentent pas vraiment concernées par le logement social alors que le manque de logement social pourrait trouver une solution par une politique volontariste de leur part. Elles n'ont à l'heure actuelle aucun intérêt à

promouvoir une politique de logement social à destination des plus défavorisées étant donné que les populations en difficulté sont concentrées sur Bastia. Elles se sentent pour la plupart relativement perdues dans les différents dispositifs du contrat de ville où les procédures s'enchevêtrent les unes avec les autres aboutissant à rendre le dispositif peu lisible. Elles sont donc très demandeuses d'information pour connaître la nature exacte de leur engagement en matière de logement social.

Les conventions territoriales sur le Centre Ancien et les quartiers Sud n'ont pas non plus donné un résultat significatif. En effet, les opérations ont pris beaucoup de retard. Cependant, il est à prévoir qu'elles n'auront pas véritablement d'effet sur la production des logements. Cependant, elles permettront d'agir sur toutes les composantes socio-économiques de la vie des populations défavorisées qui résident dans ces quartiers (services publics, vie associative, aménagement des espaces extérieurs...). Elles permettront aux habitants de se réapproprier leur quartier et de s'y sentir intégrés.

La politique de la ville n'a pas réellement réussi à venir en soutien des politiques publiques en faveur du logement social. Elle doit cependant rester un axe fort pour permettre aux populations défavorisées d'accéder ou se maintenir dans un logement. Certains dysfonctionnements soulevés pourraient cependant donner lieu à une prise de conscience de l'ensemble des partenaires afin que la politique de la ville puisse progresser.

### 3 - PROPOSITIONS D'AMELIORATION...

Les propositions suivantes ont été élaborées à partir de deux axes de réflexion. L'un concerne la politique de la ville, l'autre la politique du logement menée sur l'agglomération bastiaise. Elles ont cependant le même objectif : la promotion du droit au logement

#### 3.1 ... SUR L'ACTION LOCALE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Pour donner une impulsion nouvelle au contrat de ville, des améliorations sont à travailler tant en interne qu'auprès des partenaires.

##### 3.1.1 Apporter une nouvelle dynamique interne au contrat de ville

Pour redonner une dynamique au contrat de ville, il faudrait tout d'abord **renforcer l'équipe MOUS** et lui apporter des les moyens matériels nécessaires pour travailler. D'un point de vue humain, cette équipe de quatre personnes ne peut en effet à elle seule s'investir dans tous les champs de compétence du contrat de ville. Elle ne peut à elle seule programmer les actions, mobiliser les partenaires, trouver les opérateurs, aller sur le terrain pour suivre les actions et enfin les évaluer. Le dispositif contrat de ville pour être efficace demande que l'on s'en donne les moyens. De même, la mise à disposition de moyens logistiques suffisants sont nécessaires car les moyens matériels de l'équipe MOUS sont très insuffisants (absence de fax ou de connexion Internet). Il lui donc dès lors très difficile de communiquer en temps réel avec les partenaires institutionnels et associatifs.

Pour faire face aux critiques des partenaires relative au manque d'indépendance de l'équipe du contrat de ville par rapport à la mairie de Bastia, une **délocalisation des bureaux de la MOUS à l'extérieur de la Mairie** permettrait certainement de faire évoluer les mentalités, même si ce déménagement serait avant tout symbolique. Un effort de communication sur les crédits de fonctionnement de la MOUS et sur la double tutelle hiérarchique Préfecture/Mairie de Bastia permettrait également de favoriser l'autonomie de l'équipe opérationnelle vis-à-vis de la municipalité bastiaise.

Enfin, il est également primordial de **développer la communication autour du contrat de ville** que ce soit à destination des partenaires institutionnels, des collectivités ou des habitants de l'agglomération bastiaise. En effet, la politique de la ville est une politique très complexe et difficile d'approche pour les personnes non empruntées d'une culture urbaine et

sociale. Les conventions thématiques et territoriales du contrat de ville s'emboîtent en effet entre elles alors qu'elles portent sur des territoires différents, ce qui aboutit au final à rendre le dispositif dans son ensemble extrêmement complexe et difficile à gérer. Le rapport de la Cour des Comptes sur la politique de la ville publié en février 2002 remarque que « *l'énergie dépensée à faire fonctionner de manière satisfaisante ce système sophistiqué (réunions, échanges d'information, concertation, négociation) serait probablement mieux utilisé à mettre en œuvre des opérations concrètes dans un système contractuel allégé* ». D'ors et déjà, un effort de communication à destination pédagogique sur les différents dispositifs de la politique de la ville, sous forme par exemple de brochures, soulèverait certainement les nombreuses interrogations sur l'articulation des dispositifs entre eux et plus généralement sur les remèdes offerts par la politique de la ville aux maux sociaux engendrés par l'urbanisation.

### **3.1.2 Remobiliser les partenaires**

La politique de la ville est avant tout une politique interpartenariale qui nécessite l'implication concrète de tous les acteurs. Or, le contrat de ville de Bastia souffre d'un manque de suivi et d'engagement des acteurs. Absence de référent unique, désintérêt pour les dispositifs, manque de volonté de trouver des solutions rapides, défaut de communication des informations de chaque institution sont autant de raisons à la paralysie partielle des dispositifs. Pour lutter contre ces états de fait, il est primordial de :

➤ **Promouvoir une culture commune autour de la politique de la ville par un partenariat vivant et efficace:**

Ce travail de chacun est à la base de toute action partenariale réussie. De même, une implication plus forte des partenaires est nécessaire pour réussir ce pari. Si le partenariat était construit et constructif, la politique de la ville aurait alors un rôle d'impulsion beaucoup plus grand et permettrait ainsi aux territoires et aux populations qui y vivent de bénéficier davantage de cette politique. Cependant, le dynamisme des actions repose généralement sur des personnes et non des institutions. Là encore, un changement de culture est important car les partenaires ont une tendance naturelle à faire de la rétention d'information de peur de perdre des prérogatives. Cette situation aboutit en définitive à rendre les actions inefficaces et ce, au détriment des usagers.

➤ **Développer un langage commun :**

Pour être constructif, il est en effet nécessaire que les partenaires parlent tous de la même chose et avec le même langage, utilisent les mêmes concepts et aient les mêmes objectifs (par exemple connaître la différence entre un contrat de ville à l'échelle d'agglomération et un contrat d'agglomération, l'articulation entre les deux, déterminer les compétences de la communauté d'agglomération, avoir la même vision sur ce que doit être la politique de la ville, ce qu'elle n'est pas et comment elle s'articule avec le droit commun, etc.). Un module de formation est d'ailleurs en préparation à l'IRA de Bastia auxquels les partenaires et promoteurs du contrat de ville de l'agglomération bastiaise seront invités.

➤ **Désigner un référent unique dans chaque service déconcentré concerné par la politique de la ville :**

L'absence de référent unique dans les services déconcentrés est en effet un frein important à la mise en œuvre du partenariat. La politique de la ville est un domaine complexe qui nécessite d'être portée en interne par une personne au fait des différents dispositifs et de l'avancée des opérations sur le terrain. De même, l'identification d'une personne ressources permettrait à la MOUS de mieux communiquer avec les services de l'Etat par l'intermédiaire de cette personne et de se référer à elle pour mieux articuler le contrat de ville avec les actions menées en interne par les différents ministères. Il serait ainsi nécessaire que des fonctionnaires reçoivent du Préfet une lettre de mission afin de dédier une partie de leur temps au contrat de ville. Cela permettrait de promouvoir dans les administrations les objectifs et le contenu du contrat de ville et de faire remonter dans les services les informations sur les actions menées sur le terrain.

### **3.1.3 Mettre en place une véritable démocratie participative**

La circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 insistait sur le fait que la participation des habitants qui est au cœur de la politique de la ville doit franchir une nouvelle étape à l'occasion de la préparation des prochains contrats de ville. Ainsi, il est noté dans la circulaire qu'il « convient d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville ».

En l'espèce, la convention cadre cite parmi ses objectifs « Favoriser le citoyenneté active des habitants » et rappelle qu'elle est une finalité centrale et transversale du contrat de ville qui doit se concrétiser par des démarches favorisant d'une part la connaissance, par les acteurs locaux, des besoins et attentes des publics et permettre d'autre part de solliciter leur avis sur la qualité des services publics mis à leur disposition. Cependant, il n'est pas apparu à la lecture des conventions thématiques et des conventions territoriales que la participation citoyenne faisait partie intégrante des actions.

Il serait donc peut être judicieux de travailler de manière plus approfondie sur cet axe afin d'intégrer de manière plus probante les habitants, et plus particulièrement les habitants des quartiers prioritaires, à la démarche du contrat de ville. Pour cela, une enquête auprès des habitants des quartiers ou de l'agglomération pour savoir comment ils conçoivent leur quartier et quelles sont leurs attentes pourrait être organisée. L'action de la politique de la ville dans les quartiers serait alors assurée d'être en adéquation avec les aspirations des habitants. Cela permettrait également d'éviter le sentiment d'autoritarisme dont souffre l'action publique auprès de la population par exemple dans les opérations de destruction/reconstruction des logements sociaux dans les quartiers Sud. De même, la représentation des citoyens aux instances politiques de la politique de la ville permettrait à cette politique de se rapprocher des citoyens de l'agglomération bastiaise.

## **3.2 ...SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES**

Etant donné les difficultés du contrat de ville pour avoir un impact réel et rapide sur l'habitat et le logement social, des pistes de réflexion sont également à rechercher à travers les politiques de droit commun.

### **3.2.1 Donner une nouvelle impulsion aux dispositifs de droit commun**

La politique de la ville est une politique réparatrice qui n'a pas vocation à se substituer au droit commun. Elle permet simplement d'agir sur un territoire précis en lui donnant les moyens, en plus des politiques de droit commun, de l'aider à retrouver un équilibre social et urbain harmonieux. Elle doit en effet être conçue comme une politique non pérenne permettant d'une certaine façon de « booster » le droit commun pour réparer les handicaps des territoires. Dans ce cadre, il est évident que la politique de la ville ne pourra à elle seule résoudre le déficit de logement existant sur l'agglomération bastiaise. Il est donc

parallèlement à sa démarche nécessaire de réactiver les dispositifs de droit commun en faveur des personnes défavorisées.

En premier lieu, il convient donc de **mettre en œuvre rapidement le PDALPD**, dispositif privilégié pour permettre à tous, et notamment les plus démunis, l'accès à un logement décent qu'il soit dans le parc social ou privé et le maintien dans le logement. Ce plan est indispensable pour mettre en œuvre une politique contractuelle et concertée efficace en faveur du maintien et de l'accès au logement des ménages du département rencontrant des difficultés particulières en matière de logement. Il doit être un lieu de concertation, un lieu d'échange et de vision stratégique de la politique du logement en faveur des plus démunis. Il doit permettre également grâce à la participation de chacun dont les opérateurs sociaux tels ALIS de connaître de manière plus approfondie la nature des besoins de l'agglomération. Il doit enfin permettre par l'élaboration d'une nouvelle convention FSL de proposer des aides financières mieux ciblées et des mesures ASLL en nombre plus important.

Il convient ensuite de mettre en place une **conférence intercommunale du logement (CIL)**<sup>21</sup>. Celle-ci doit en effet permettre de rechercher au sein d'un bassin d'habitat (en l'occurrence l'agglomération de Bastia) une plus grande harmonisation des politiques d'attribution de logements et de maîtrise du peuplement dans les quartiers d'habitat social. Regroupant les différents acteurs du logement social (Etat, Conseil Général, associations, mairies, bailleurs sociaux...), elle doit en effet élaborer une charte intercommunale qui répartit par commune et par bailleur les objectifs quantitatifs d'accueil des personnes prioritaires, définies par le PDALPD, dans le parc locatif social à l'échelle du bassin d'habitat. La CIL permettrait donc d'intégrer dans la problématique du logement social les communes du Sud qui n'ont pas voulu participer au contrat de ville et qui pourtant ont des réelles possibilités de construction en terme de terrains disponibles.

Enfin, étant donné le nombre important de demandes de logement social enregistrées sur Bastia (entre 600 et 800 demandes par an), il est primordial de mettre en place rapidement une **procédure de numéro unique**. Cette procédure, mise en place par le décret n°2000-1079 du 7 novembre 2000 permet à toute personne souhaitant obtenir un logement locatif social de recevoir un numéro départemental d'enregistrement. Le numéro est dit unique car il reste attribué au demandeur, même si celui-ci formule plusieurs demandes successives ou plusieurs demandes simultanées auprès de différents bailleurs. Les objectifs du numéro unique départemental sont : la prise ne compte de toutes les demandes de logement locatif

social, leur examen prioritaire en cas d'attente anormalement longue, une meilleure transparence dans les attributions. Les demandes sont enregistrées par les organismes HLM ou les SEM gérant des logements sociaux et les services de l'Etat désignés par le Préfet ainsi que les communes si elles le souhaitent. Le numéro unique cependant n'empêche pas la radiation du demandeur si celui-ci n'a pas renouvelé sa demande dans les 12 mois suivant son enregistrement. La DDE de Haute-Corse a été désignée par le Préfet comme gestionnaire du numéro unique. Cette procédure nationale devait être mise en œuvre le 1<sup>er</sup> juin 2001. Cependant, elle a pris beaucoup de retard sur le département de Haute-Corse et n'est toujours pas opérationnelle. Ce système permettrait d'avoir une garantie plus forte de transparence des attributions de logement, permet de centraliser les demandes de logements et de connaître avec exactitude l'étendue des demandes de logements sociaux

### **3.2.2 Créer une politique du logement d'agglomération et non plus uniquement communale**

L'amélioration de la situation du logement social sur l'agglomération bastiaise doit en effet passer par une politique de construction soutenue étant donnée la disproportion entre offre et demande. Cependant, la solution ne pourra certainement pas venir uniquement de la ville de Bastia, qui concentre à elle seule plus de 97 % du parc social. La ville ne dispose pratiquement plus de terrain constructible et même si ce n'était pas le cas, la construction massive de logements sociaux sur Bastia irait à l'encontre du principe de mixité sociale.

Cependant, les mairies n'ont semble-t-il pas encore intégré tous les enjeux du droit au logement et pensent que ce problème ne concerne que la ville de Bastia. Il n'ont en effet actuellement que très peu d'intérêts à voir se construire des logements sociaux sur leur commune. Là encore, un changement de mentalité est important surtout dans une agglomération qui se dote d'une communauté et qui devra très bientôt construire son propre projet d'agglomération. Ils devront donc un jour ou l'autre accepter la construction de logements sociaux sur leur territoire d'autant plus que la compétence «logement» est désormais une compétence de la communauté d'agglomération. La décision de répartition des logements ne sera donc plus prise au niveau communal mais intercommunal. Ils devront donc faire certaines concessions pour pouvoir bénéficier de projets concernant les transports, les loisirs, l'éducation...car la solution en matière de logement ne pourra venir que d'eux.

---

<sup>21</sup> Article 42 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité au renouvellement urbains va certainement changer la situation. Celle-ci prévoit en effet dans son article 55 que les communes situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants ayant moins de 20 % de logements sociaux devront réduire cet écart en contribuant à la construction de logements sociaux. Le cas échéant, une contribution financière annuelle par logement « manquant » leur sera imputée. L'Etat disposera, en dernier recours, des moyens de passer outre au refus d'une commune de remplir son obligation via la neutralisation du droit de préemption de la commune et de la délivrance d'un permis de construire « Etat ». Toutefois, cette disposition ne concerne que les communes de plus de 3 500 habitants. Seules 4 communes de l'agglomération sont donc concernées par cette mesure : Furiani, Borgo, Biguglia et Lucciana. Les acteurs du logement social attendent beaucoup de cette mesure et espèrent qu'elle contribuera à modifier la répartition des logements sociaux sur l'agglomération, à condition que les communes concernées ne décident pas de payer les pénalités plutôt que de se soumettre à leurs obligations.

### **3.2.3 Travailler de manière plus étroite avec la DDASS**

La DDASS, du fait de la répartition par le préfet des compétences en matière de logement social au profit de la DDE, est relativement absente sur l'agglomération bastiaise de toutes les questions stratégiques relatives au logement social. Elle n'intervient en effet que de manière ponctuelle et n'est pas considérée par les autres services de l'Etat comme par les acteurs du contrat de ville comme un partenaire incontournable. La MOUS par exemple a oublié d'inviter la DDASS lors de la dernière CASE relative au thème « Habitat, Logement Social et Cadre de Vie ».

Pourtant, elle est le **partenaire privilégié et central de toutes les questions relatives à la lutte contre les exclusions** dont d'ailleurs fait partie le logement. Elle a en effet une vision globale de tous les problèmes relatifs à l'exclusion sociale et une connaissance des publics et des territoires indispensables à toute action en matière de logement. Si elle trouvait une place plus importante au sein de la politique du logement menée sur l'agglomération bastiaise, elle serait un soutien utile pour mieux coordonner les actions de droit commun et les actions relatives à la politique de la ville en matière de logement social. Enfin et surtout, sa participation permettrait d'apporter une vision sociale au logement qui est trop souvent traité par la porte d'entrée du logement même (accès, qualité, amélioration) au détriment du locataire (accompagnement, insertion, intégration...).

### 3.2.4 Développer un système d'information et de recueil des données

La politique de la ville ne pourra avoir des incidences importantes sur le logement que lorsqu'elle aura mis en place **un système d'information et de recueil des données**, reconnu par tous comme nécessaire. On estime en effet les demandes de logement social à moins d'un millier mais aucun acteur actuellement n'est en position d'avancer un chiffre exact sur les besoins en matière de logement. Les différents acteurs avancent ainsi dans des projets mais n'ont aucune vision globale de l'ampleur exacte du problème. Ce recueil permettrait de mieux connaître la situation du logement ; la situation du logement social, les attentes et caractéristiques des demandeurs, des personnes résidant dans le Centre Ancien, dans les quartiers Sud..... Il constituerait également un outil d'aide à la décision pertinent pour les futurs projets permettant des opérations plus ciblées (à destination des jeunes, des familles monoparentales...). Pour ce faire, le numéro unique pourrait être une base de travail intéressante puisqu'il comprendra la date de naissance du demandeur, le nombre de personnes à loger, la ou les communes de résidence souhaitée(s) dans le département, l'indication s'il y a lieu, que le demandeur occupe déjà un logement locatif social.

### 3.2.5 Développer les structures et dispositifs d'accompagnement au logement

La **création d'une seconde agence immobilière à vocation sociale** ou l'accroissement de ses moyens serait certainement une piste de réflexion intéressante car elle ne peut à elle seule répondre aujourd'hui à toutes les sollicitations et n'a plus le temps de prospecter de nouveaux logements. Or, le mandat de gestion et la sous-location sont des moyens efficaces pour convaincre les propriétaires frileux de louer leur logement à une personne en fin de parcours d'insertion ou ayant peu de revenus. De même, une **augmentation des mesures d'accompagnement social lié au logement** s'impose car les 22 mesures par an dont dispose le FSL sont insuffisantes pour avoir une action significative sur le droit au logement tel qu'il est énoncé par la loi Besson du 31 mai 1990. Ce dispositif est pourtant un moyen des plus efficaces pour qu'une personne en difficulté obtienne un logement, se l'approprie, le respecte et s'y maintienne

Il a été également souvent soulevé lors des entretiens réalisés le manque d'offre de logement pour les jeunes de moins de 25 ans titulaires d'un emploi précaire (emplois aidés, stagiaires, en recherche d'un premier emploi). Ce n'est pas un public a priori marginalisé mais qui pourrait vite le devenir. Des réflexions sont donc à mener sur la création d'une

structure « sas » qui les hébergerait le temps qu'ils trouvent ou consolident leur emploi. Cela les aiderait à partir de chez leurs parents et à avoir un logement indépendant. La **création d'une résidence sociale** permettrait d'apporter une réponse à ce public sachant qu'il n'existe pas de foyer de jeunes travailleurs sur l'agglomération. Les résidences sociales sont des catégories spécifiques de logement foyer destinées à des personnes défavorisées au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi Besson. Elles accueillent en priorité les jeunes travailleurs, les travailleurs migrants mais aussi toute personne connaissant des difficultés particulières d'insertion par le logement. Ces structures assurent un logement temporaire (6 mois à 2 ans) mais ne répondent pas à une problématique d'hébergement. Elles procèdent d'une logique de parcours résidentiel en tant qu'étape vers l'accès à un logement définitif. La création d'une telle structure sur l'agglomération bastiaise permettrait de résoudre en partie les problèmes de logement des jeunes en les aidant à se stabiliser et être ensuite solvables lors d'une recherche de logement dans le parc privé.

Enfin, l'utilisation de mesure d'allocation de logement temporaire (ALT) permettrait à des personnes défavorisées d'accéder plus facilement à un logement. Ce type d'allocation est délivrée par la CAF aux Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) et aux associations dont l'un des objet est l'insertion et le logement des personnes défavorisées. Elle est accordée à des logements (et non des locataires) destinés à des personnes qui, logées à titre temporaire, soit n'ont pas accès aux aides personnelles au logement de droit commun, soient ne sont pas accueillies dans des CHRS. Elle est versée pour 6 mois de manière forfaitaire directement à l'association ou au CCAS. Sur l'agglomération, aucune mesure ALT n'est donnée sur Bastia car il n'y a pas beaucoup d'associations spécialisées ou de propriétaires de logements intermédiaires. Des mesures ALT avaient été proposées à un CHRS mais il n'a pas vu l'intérêt de gérer des appartements pouvant bénéficier de ce type de mesures.).

## CONCLUSION

En matière de logement, les programmes d'action du contrat de ville de l'agglomération de Bastia ont eu le mérite de permettre l'inscription d'une politique transversale dans un système politico-administratif très vertical, cloisonné et hiérarchisé. Ils ont également permis une prise de conscience des enjeux que pouvait représenter le logement dans l'insertion sociale des personnes défavorisées. Cependant, le contrat n'a pas pour l'instant les effets escomptés en raison principalement du manque d'implication des acteurs dans cette politique. Dans ce cadre, la politique de la ville ne peut donc à elle seule résoudre la crise du logement. Parallèlement à son action, une redynamisation des politiques de droit commun en faveur du logement s'impose donc tout comme un programme de construction de logements sociaux soutenus à l'échelle de l'agglomération. L'exemple du territoire de Bastia montre surtout la politique de la ville est très dépendante par rapport à l'implication des partenaires et qu'elle ne peut être appréhendée que dans le temps.

Dans une vision prospective, nous pouvons que souligner l'originalité de la politique de la ville qui consiste à être sur le territoire national un formidable laboratoire d'expérimentation des politiques publiques. Elle est certainement l'amorce d'un nouveau mode d'administration des l'action publique. En effet, elle pose une importante question : quelle est la bonne formule qui permette de guérir les maux des territoires et des populations dont la principale caractéristique paraît bien être une certaine immunité vis-à-vis des politiques publiques ?

Enfin, l'intérêt de ce mémoire a consisté à réfléchir en filigrane au positionnement des DDASS et plus particulièrement des Inspecteurs des Affaires Sanitaires et Sociales à la fois dans le domaine du logement et celui de la politique de la ville. En effet dans les deux cas, la DDASS est un service qui n'a historiquement pas occupé une place importante dans ces champs d'action. Cependant, son positionnement au centre des dispositifs de lutte contre les exclusions légitime qu'elle apporte sa connaissance, son savoir-faire et son expertise des problématiques rencontrées par les personnes en difficulté. L'Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales doit donc désormais être à un acteur incontournable tant de la politique de la ville que de la politique du logement.

---

# Bibliographie

---

## Textes officiels :

- Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dite «loi BESSON ».
- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions.
- Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « loi Chevènement ».
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Décret n°99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement.
- Circulaire du Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville n°94-25 du 5 septembre 1994 relative au rôle des DDASS et DRASS dans la politique de la ville.
- Circulaire DAGPB n°97-53 du 7 janvier 1997 relative aux missions des directions régionales et directions départementales des affaires sanitaires et sociales.
- Circulaire du 1<sup>er</sup> Ministre du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006

## Ouvrages :

- BALLAIN R. *Promouvoir le droit au logement : contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*. Ed. Que sais-je. Paris : P.U.F., 1997. 125 p.
- CHALINE C. *Les politiques de la ville*. Paris : La Documentation Française, 1998. 391 p.
- COUR DES COMPTES. *La politique de la ville* [en ligne], février 2002 [27 février 2002]. Disponible sur Internet : <<http://www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame01.htm>>.
- OCDE. *Stratégies pour le logement et l'intégration sociale dans les grandes villes*. Paris : les Editions de l'OCDE, 1996. 347 p.
- DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE. *2000/2006 : une nouvelle ambition pour la politique de la ville*. Paris : les Editions de La DIV, 2000. 16 p.

- HAUT COMITE DE LA SANTE PUBLIQUE, *La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé*. Ed. ENSP Rennes, février 1998. La précarisation de l'habitat et le cadre de vie, pp. 263-269.
- JOIN-LAMBERT M-T, *Politiques sociales*. Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997. Chapitre 18, La politique des villes, pp. 525-543.
- MAUREL E. *L'intervention des DDASS dans la politique de la ville* [en ligne]. Ministère de l'emploi et de la solidarité, 16 juillet 1999 [12 février 2002]. Disponible sur Internet : <[http : //www.intranet.sante.gouv.fr/sant...raps/comfaire/bibl\\_doc/politiville.htm](http://www.intranet.sante.gouv.fr/sant...raps/comfaire/bibl_doc/politiville.htm)>
- SUEUR J-P. *Demain, la ville*. Paris : La Documentation Française, 1998. 391 p.

### **Articles :**

- AUBRY M., Vivre mieux dans la ville. *Le Monde*, 13 janvier 1998.
- GUIGOU J-L., Aménager la complexité territoriale. *Pouvoirs Locaux*, septembre 2001, n°50, pp.53-67.
- HARBURGER S., PAQUOT T., Pour une culture de la politique de la ville. *Urbanisme*, janvier/février 1995, n°280, pp.48-53.
- TANTER A., TOUBON J-C., Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation. *Sociétés contemporaines*, 1999, n°33-34, pp.59-86.

### **Mémoires :**

- CAMO P. *L'accès au logement des personnes défavorisées un atout pour leur insertion. La création d'un réseau d'appartements d'insertion par un centre social rural*. Mémoire de Dir. d'Etabl. Social, ENSP Rennes, 1997. 79 p.
- COETMEUR G. *L'action de la DDASS dans la politique en faveur du logement des personnes défavorisées : l'exemple de l'Ariège*. Mémoire d'Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales, ENSP Rennes, 2000. 72 p.
- MAMY V. *Ville et grand ensemble : une ségrégation spatiale et sociale*. Mémoire de Travail Social, IRTS de Reims, 1997. 130 p.
- TIERCELIN V. *Se loger et habiter, création d'une agence immobilière à vocation sociale. Un enjeu d'interface entre marché et assistance*. Mémoire de Dir. d'Etabl. Social, ENSP Rennes, 1999. 82 p.

### **Rapports et documents locaux :**

- BORDES G. *La problématique du logement social en Haute-Corse*. Mémoire professionnel, IRA Bastia, 2000. 38 p.
- CETE MEDITERRANEE. *La politique de la ville à Bastia : bilan contrat de ville 1994-1998 et perspectives 2000-2006*. Juillet 1999. 54 p.
- NOVELLINI M. *Politique de la ville : 2000/2006 : état des lieux et diagnostic*, Mairie de Bastia, 2000, 111 p.

---

# Annexes

---

Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés

Annexe 2 : Plan de l'agglomération de Bastia **(non publiée)**

Annexe 3 : Schéma relatif au dispositif contrat de ville et à son pilotage **(non publiée)**

---

## LISTE DES ENTRETIENS REALISES

---

### ***DDASS de Haute-Corse :***

- ✓ M. DELGA, Directeur
- ✓ M. MAULAZ, Inspecteur Principal, responsable du pôle social
- ✓ Mme LIEGAULT, Conseillère Technique au pôle social
- ✓ Mme PAJOT, Assistante Sociale, en charge du secrétariat du FSL
- ✓ Mme COSTA, Chargée de mission RMI, sur le volet logement du PDI
- ✓ M. MATTEI, Service santé-environnement

### ***Acteurs institutionnels :***

- ✓ *DDE* : M. WIRTH, Responsable du dossier politique de la ville
- ✓ *DEPARTEMENT*, M. OLMETTA, Directeur de la DISS
- ✓ *PREFECTURE* : Mmes MARTINI et RAFALI, Agents de la Direction des Actions de l'Etat, en charge du dossier contrat de ville
- ✓ *MAIRIE DE BASTIA* : Mme LEGRAND, Chargé du contingent municipal
- ✓ *CONTRAT DE VILLE* : Mme NOVELINI, Directeur du projet contrat de ville,  
M. ALLAIS, chargé de mission pour le contrat de ville de  
Rennes

### ***Acteurs associatifs et autres :***

- ✓ *ALIS* : Mme OBERLANDER, Responsable de l'Agence
- ✓ *ALIS* : LUCAS, Travailleur social chargé des mesures ASLL
- ✓ *SEM DE BASTIA*, M. FIEUX, Bailleur social privé
- ✓ *URBANIS*, Mme BONIJOL, Structure chargée de l'OPAH de Bastia
- ✓ *OPDDHLM*, M. COLOMINA, Directeur
- ✓ *ERILIA*, M.MATERON, Bailleur social privé

### ***Participation :***

- ✓ Séance FSL du 22 janvier 2002
- ✓ Réunion du comité directeur collégial du thème « habitat, logement social et cadre de vie » du 13 février 2002
- ✓ Réunion contrat de ville du 14 février 2002 sur le thème « santé »