

26
MARS
2009

15

Mal-logement, précarisation, ségrégation

Présentation du rapport 2009
de la Fondation Abbé-Pierre

Christophe Robert, Jean Frébault

CHRISTOPHE ROBERT

est directeur des études
et de l'animation territoriale
à la Fondation Abbé-Pierre.

JEAN FRÉBAULT est membre
du Conseil national des villes
et président du Conseil
de développement du Grand Lyon,
instance, représentant la société civile,
où dialoguent les acteurs économiques,
les syndicats, le monde universitaire,
le monde associatif, des citoyens,
les conseils de quartier, etc.

La Fondation Abbé-Pierre
a pour vocation d'aider
les associations qui interviennent
auprès des publics mal logés.
Une autre partie de son cœur
de métier est l'analyse
des phénomènes d'exclusion
par le logement, la sensibilisation
de l'opinion à ces questions
et l'interpellation
des pouvoirs publics.

C'est donc connaître pour agir,
rendre visible ce qui parfois
est invisible.

Christophe Robert présente ici
les derniers résultats du rapport
de la Fondation.

Jean Frébault, discutant,
apporte ensuite
son éclairage du terrain.

Les indicateurs

Christophe Robert

Au fil des ans, le constat
s'affirme : la crise du logement
s'élargit, s'enfonce, s'ancre dans
la durée, sans que cela suscite
particulièrement de mobilisation
citoyenne ou de réponses
politiques, sinon totalement
décalées par rapport à la réalité
de ces problématiques.

Cette crise touche pourtant
un public de plus en plus large,
sous des formes variées.

Peu de catégories modestes,
sans parler des plus fragiles,
sont épargnées.

Ce phénomène est nouveau.
Dans les premiers rapports
de la Fondation, le constat
était très différent, il était

question de personnes fortement
précarisées, désinsérées
socialement, économiquement,
qui ne trouvaient pas leur place
dans le parc locatif.

Si les chiffres, les indicateurs
ou les remontées associatives
sont alarmants, il n'en faut pas
moins les regarder en face.
C'est la seule manière de
pouvoir agir à leur rencontre
différemment de ce qui a été fait
jusqu'à aujourd'hui.

Regardons les chiffres : 3,5 mil-
lions de personnes très mal
logées, à savoir des personnes
qui vivent dans la rue, dans des
bidonvilles, des cabanes, des
campings, ou qui sont dans des
situations de surpeuplement
chronique ou des logements
dangereux, insalubres. S'y ajou-
tent 6 millions de personnes en
situation de fragilité importante
qui peuvent basculer à tout
moment dans la catégorie des
très mal logés. Cela peut être par

PROFESSION
BANLIEUE

exemple des personnes dont le bail a été résilié dans le cadre d'une procédure d'expulsion, ou qui logent dans des copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique.

Cela fait du monde! Nous estimons, à partir des données de la statistique publique que nous combinons autour de la définition du mal-logement, que près de 10 millions de personnes rencontrent aujourd'hui des difficultés liées au logement.

Un des premiers faits majeurs est le déficit en logements. Il en manque aujourd'hui 800 000, du fait d'une insuffisance de la construction depuis une trentaine d'années. Cette carence crée une compétition qui génère des effets d'exclusion en cascade pour des motifs divers – situation de précarité, couleur de la peau, etc. C'est une problématique qui doit être mise au centre de la réflexion et de la politique publique à développer pour y répondre.

Un autre point qui nous préoccupe aussi beaucoup est la baisse, chaque année, de la mobilité dans le parc HLM. C'est un phénomène nouveau. Cette baisse considérable a pour effet de réduire le nombre de logements sociaux attribués chaque année. On est passé d'un peu plus de 12 % à moins de 10 % de mobilité moyenne, ce qui signifie concrètement que, là où l'on attribuait 500 000 logements sociaux, on n'en attribue plus que 430 000.

Quelles sont les raisons de cette baisse de la mobilité? Dans le débat autour de la loi Boutin¹,

nous avons été très frappés par la volonté affichée de faire bouger les gens du parc HLM, c'était un peu le leitmotiv du projet de loi. Ce n'est pas une mauvaise idée en soi, puisque la baisse de la mobilité diminue le nombre de logements sociaux attribués; mais, si l'on y regarde de plus près, on voit que cette baisse ne se produit pas par hasard mais est principalement due aux écarts de prix des loyers entre le logement social et le logement privé. Sur la France entière, les loyers moyens du secteur HLM sont à 4,50 euros le mètre carré, contre 8,50 euros dans le secteur privé. En agglomération parisienne, on passe de 5,30 euros le mètre carré pour le logement social, à 13 euros pour le logement locatif privé.

Cela veut dire que les marches à gravir pour sortir du logement social et aller vers le logement privé ou l'accession à la propriété sont telles qu'elles astreignent un grand nombre de ménages à résidence. À quoi servent dans ce contexte les dispositifs législatifs encourageant la mobilité?

La loi Boutin remet en cause le droit de maintien dans le logement social. Soyons honnêtes, il est quand même mesuré, car ceux qui sont concernés par cette remise en cause sont des personnes qui gagnent le double des plafonds de ressources. Selon les situations locales, cela peut aller jusqu'à 7 000 euros de ressources... Nous n'avons donc pas attaqué cette mesure en tant que telle, mais avons évoqué notre inquiétude sur le risque d'ouvrir la boîte de Pandore. Il ne faudrait pas que le seuil au-dessus du plafond diminue chaque année et que l'on en vienne à considérer que le logement social est réservé aux

pauvres. N'oublions pas que c'est dans le logement social – la baisse de la mobilité en est la preuve – que la plupart des foyers trouvent aujourd'hui une offre de qualité qui correspond à leurs ressources et qui les sécurise durablement dans leur parcours de vie.

La forte sélectivité du marché a aussi un impact sur la spécialisation spatiale. Quelques travaux récents commencent à mesurer les marchés locaux, la façon dont ils se constituent et évoluent. Ils montrent que la hausse des loyers a un impact très fort sur la sélectivité. Plus le déficit de logements est important, plus le marché privé est haut et plus il y a de ségrégation territoriale.

Cela fait également deux ans que nous tirons la sonnette d'alarme sur le logement neuf, qui est l'un des leviers de réponse à la crise du logement. Depuis plusieurs années, la Fondation regarde, parmi tous les logements qui sortent de terre (accession à la propriété, parc locatif privé et social), quels sont ceux sous plafond de ressources ou sous plafond de loyer, c'est-à-dire les logements destinés objectivement à ceux qui ont besoin d'être aidés à un moment ou à un autre de leur parcours résidentiel. Et que constatons-nous? Une baisse considérable de cette catégorie de logements: nous sommes passés de 208 000 logements construits sous plafond, dans l'accession, le locatif privé ou social, à 153 000 en 2008. À partir de 2005, nous avons assisté à une hausse globale de la construction – on a plus construit en 2005, 2006 et 2007 que durant les vingt années précédentes –, mais on a construit encore moins de logements

¹ Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion n° 2009-323 du 25 mars 2009.



sous plafond, toutes catégories de logements confondues.

Ce fait-là est un point majeur. On construit 400 000 logements par an, c'est-à-dire 1,2 million de logements sur trois ans ! Or, chaque fois qu'une production est décalée, comme l'est celle-là, on ne fait que renforcer la crise du logement ou, en tout cas, on ne concourt pas à l'atténuer.

C'est une réalité dont on parle peu mais qui explique beaucoup de choses, notamment les orientations politiques. Le logement a en effet depuis quelques années progressivement occupé une place différente dans le champ de l'intervention publique. Il n'est plus pensé à travers la satisfaction des besoins sociaux ou territoriaux mais pour aider les promoteurs, pour faire fonctionner un secteur d'activité. Je ne nie pas l'intérêt d'encourager le secteur du bâtiment, surtout dans la crise actuelle, mais il y a là une déformation qui se durcit depuis trois ans. Le chiffre cité de 153 000 logements est généreux, il s'agit des logements pour lesquels il y a eu une intervention quelconque, par exemple l'accession sociale à la propriété, qui n'est pas accessible aux deux tiers des ménages... Restons cependant sur notre indicateur de logements sous plafond, déjà assez catastrophique, pour rendre compte des priorités de la politique publique en matière de logement.

La logique actuelle vise à considérer le logement comme un produit, à faire du chiffre pour faire fonctionner un secteur mais sans réfléchir à la satisfaction des besoins. Au point qu'un certain nombre de logements sortent de terre dans des territoires qui n'en ont pas besoin. Comme à Agen,

par exemple, où une opération de 50 logements ne trouve pas de locataires. Pourquoi ? Parce que ces produits de défiscalisation (logements « Robien² ») ont été vendus à des investisseurs qui pensaient pouvoir défiscaliser une large part du coût du logement neuf qu'ils construisaient pour le mettre sur le marché locatif, sans toutefois s'être interrogés sur les besoins... De nombreux investisseurs ont ainsi été floués. Depuis l'amendement Scellier³, tout récent, les modalités ont changé. Alors que nous avons bataillé pendant quatre ans pour montrer à quel point le dispositif de défiscalisation Robien était incohérent, coûteux à la collectivité (l'apport pour chaque logement équivalait à l'apport de l'État sur un logement social) et qu'il ne correspondait pas aux besoins, voilà un autre produit de défiscalisation qui nous tombe dessus et autorise des loyers plus chers que ceux du marché ! Pour information, sur les 420 000 logements annuels, « le Robien » représentait une niche de 70 000 logements.

Et je n'ai pas encore parlé de la crise... Cette dangereuse déformation existait avant. C'est donc bien la question du logement – pour qui ? où ? avec quel apport de l'État et quelles contreparties sociales ? – qui est posée là. On nous dit qu'il n'y aura pas plus d'argent pour le logement. Peut-être, je ne maîtrise pas la comptabilité publique. En tout cas, ce que nous demandons, c'est au moins que l'argent utilisé le soit à bon escient du point de vue de la satisfaction des besoins sociaux, territoriaux et de l'équilibre entre l'investissement de la collectivité et la réalité des loyers proposés pour ces nouveaux logements.

Regardons maintenant d'un peu plus près ce qu'il en est des logements sociaux pour l'année passée. Le gouvernement avait un objectif de financement de 142 000 logements sociaux pour l'année 2008, hors programme de rénovation urbaine (dans le cadre de l'ANRU). Nous en sommes à environ 100 000, ce qui est déjà en soi un chiffre plutôt satisfaisant comparative-ment au niveau de financement antérieur. Mais de quel type de logement social parle-t-on ? Nous voyons, par rapport aux objectifs du gouvernement, que le taux de réalisation des PLUS⁴ (logement social de base) et des PLAI⁵ (logement très social, pour les ménages qui ont les ressources les plus basses) est légèrement supérieur à 50 %, alors que le taux de réalisation des prêts locatifs sociaux (PLS) dépasse les 100 % ! Le PLS, eu égard à son niveau de loyer, n'est pas du logement social. Je suis allé il y a quelques semaines présenter notre rapport en présence du Conseil général de l'Essonne qui a clairement dit qu'il arrêterait de financer le PLS, produit qui ne répond pas aux besoins sociaux et ne trouve de surcroît pas de preneurs.

Précisons quand même que le PLS peut avoir son utilité dans les territoires qui connaissent un décalage trop fort entre le logement social de base et le marché libre et donc que l'outil n'est pas en soi à condamner. Ce qui pose problème c'est que la hausse des financements de logements sociaux passe quasi

² Dispositif « Robien » issu de la loi Urbanisme et Habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003.

³ L'amendement de la loi de finances rectificatives de 2008 (loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008) introduit un nouveau dispositif de défiscalisation immobilière : la loi Scellier, mise en place afin de remplacer progressivement les dispositifs Robien et Borloo.

⁴ Prêt locatif à usage social.

⁵ Prêt locatif aidé d'intégration.



exclusivement par le PLS. Que l'on construise 100 000 PLS ne nous dérangerait pas si l'on construisait en parallèle des PLUS-PLAI⁶, c'est-à-dire les vrais logements sociaux dont nous avons besoin pour répondre à la demande sociale. Par ailleurs, le PLS entrant dans le cadre de la loi de solidarité et de renouvellement urbains (loi SRU), une commune qui selon cette loi doit par exemple construire 100 logements a le droit de faire 100 PLS! C'est la raison pour laquelle la Fondation Abbé-Pierre demande de sortir le PLS de la comptabilisation des logements financés au titre de la loi SRU.

Nous constatons également que le prix des logements anciens a augmenté de 86 % en moyenne en six ans, que les loyers du marché du secteur privé ont augmenté de 22,9 % et que, dans le même temps, les prix à la consommation affichent une hausse de 13,4 %.

Pendant ce temps, les aides personnelles au logement (APL) ont décroché. Sur les huit dernières années, l'impact solvabilisateur de ces aides a baissé de 12 %. Si l'on affine ces données, on s'aperçoit qu'il n'y a pas seulement eu une baisse de cet impact par rapport au coût de la vie, mais également une restriction du nombre de ménages éligibles aux APL. Si l'on était resté au niveau de 2000, 600 000 ménages de plus en bénéficieraient en 2009. Aujourd'hui, une personne seule qui touche 1 000 euros nets (un SMIC) ou un couple avec deux enfants et deux SMIC nets n'y ont pas droit.

⁶ Prêt locatif à usage social – prêt locatif aidé d'intégration.

⁷ *Crise sociale et logement. Des pistes pour y répondre*, Profession Banlieue, 2009.

LA CRISE DU LOGEMENT, QUELLES CONSÉQUENCES ?

L'AUGMENTATION DES TAUX D'EFFORT

La première conséquence de la crise est l'augmentation des taux d'effort, c'est-à-dire les dépenses que les ménages consacrent au logement.

Des travaux produits par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et la Confédération du logement, de la consommation et du cadre de vie (CLCV), ou encore les simulations de la Fondation en attestent : les taux d'effort sont en train d'exploser.

Là, la crise joue aussi son rôle.

Le logement est devenu le premier poste de dépenses des ménages – les charges ont également augmenté – et ce poste ne cesse d'augmenter.

Calculé sur la base de salaires moyens et de niveaux de loyers du marché, on estime que ce taux d'effort atteint aujourd'hui de 40 à 50 % pour les catégories modestes⁷.

L'AUGMENTATION DES IMPAYÉS

Nous avons les premiers résultats de l'Enquête nationale logement de l'INSEE, réalisée tous les quatre ans, dont l'un des indicateurs illustre très fortement ce que la Fondation décrit depuis trois ans : l'augmentation phénoménale des impayés. 1,8 million de ménages ne parviennent plus à payer leur loyer, dont 500 000 sont déjà en situation d'impayés, situation chronique pouvant enclencher une procédure d'expulsion.

Au-delà de ces 500 000, 70 000 ménages propriétaires accédants ne parviennent plus à rembourser leur prêt.

L'année 2008 a donc été une bien mauvaise année sur le

front du logement. Alors que nous avons dit l'année dernière que tous les indicateurs étaient dans le rouge, nous pouvons imaginer le pire dans un contexte de crise générale.

Un double mouvement opère : chômage et précarisation des ressources d'une part, logement toujours plus cher sans outil amortisseur qui permettrait d'atténuer la facture des ménages d'autre part. Dans une situation de déficit, de flambée des prix des logements, de flambée des prix des loyers, de baisse du nombre de logements sociaux attribués chaque année, il n'est pas étonnant de voir les taux d'effort et les situations d'impayés augmenter.



L'ÉLARGISSEMENT DE LA CRISE À DE NOUVEAUX PUBLICS

Cela fait déjà maintenant sept ans que la Fondation a constaté un élargissement de la crise aux classes moyennes. On pense que c'est un fait accompli, mais non, il y a encore peu de temps ce n'était pas le cas !

Nous savons, et nous le voyons depuis quelques mois, que cette situation met les gens à la rue ou dans des situations totalement insupportables.

La situation est particulièrement grave pour les ménages les plus défavorisés qui sont vraiment mis à l'arrière-ban par un effet domino, parce que la concurrence est très forte et que de nouveaux publics comme les travailleurs pauvres se logent sur un parc qui était autrefois « réservé » à ces ménages plus défavorisés. En témoignent nos lieux d'accueil de jour pour les personnes à la rue. Quand on accueillait quarante personnes dans une ville il y a encore quelques années, on atteint aujourd'hui parfois soixante ou quatre-vingts personnes.

Ce sont aussi de nouvelles catégories de population, des personnes âgées par exemple, que l'on ne voyait pas auparavant dans ces lieux.

Nous avons approfondi plus précisément deux thématiques de cette analyse : la question des personnes âgées et la ségrégation territoriale.

• Les personnes âgées

Le public des personnes âgées était il y a peu de temps encore épargné par la crise du logement. Mais cela fait maintenant deux ou trois ans que nous avons des alertes très fortes dans les lieux d'accueil de jour, ou par le biais du secteur associatif, qui nous interpelle, par exemple dans le champ de la distribution de repas. Nous avons mis en place une action « SOS Taudis » pour identifier les situations de taudis en France et faire en sorte que les outils juridiques existants soient davantage mobilisés qu'ils ne le sont. C'est à cette occasion que nous avons vu remonter énormément de dossiers de personnes âgées.

La situation des personnes âgées, du point de vue de leurs ressources, s'est améliorée en trente ans, jusqu'il y a cinq ou six ans. Ce public, le plus en difficulté il y a trente-cinq ans, ne l'oublions pas, a vu sa situation s'améliorer progressivement, au point que le minimum vieillesse avait rattrapé le niveau moyen des actifs. Les politiques publiques s'étaient donc préoccupées de cette question et avaient trouvé des réponses. Or, depuis cinq ans, on constate un décrochage : les ressources des personnes âgées sont aujourd'hui relativement plus faibles qu'elles ne l'étaient il y a encore sept ou huit ans. Au point que les 600 000 personnes âgées qui bénéficient du minimum vieillesse, un peu plus de 600 euros mensuels, sont en dessous du seuil de pauvreté.

Autre élément d'explication : parmi les personnes qui arri-

vent à la retraite aujourd'hui, les parcours d'emploi ont été beaucoup plus chaotiques, et les retraites sont donc plus faibles. En outre, être propriétaire, ce qui est le cas d'une majorité de personnes âgées, ne protège pas de la précarité et du mal-logement. Nous voyons des propriétaires qui, du fait de la faiblesse de leurs ressources, ne peuvent plus chauffer et n'ont pas pu entretenir leur logement depuis vingt ans. Nous voyons de véritables taudis. Ces personnes ne disent rien, notamment parce qu'elles craignent d'être contraintes de quitter leur logement, lequel constitue, pour elles, une accroche principale pour leur équilibre personnel.

Cette histoire est particulièrement douloureuse. Quand on va au fond des choses lors d'entretiens qualitatifs, on ressent vraiment un sentiment d'injustice chez ces personnes qui ont travaillé toute leur vie, pensent avoir été de « bons élèves » envers la société, ont toujours imaginé que la retraite serait un passage à autre chose, et se retrouvent en situation de précarité. C'est extrêmement douloureux tant sur le plan personnel que social, notamment à cause du regard des autres.

Par ailleurs, nous sommes dans une société qui vieillit, et cette problématique des personnes âgées, d'une manière générale mais plus particulièrement par rapport au logement, n'est qu'une alerte signalant un début de décrochage. Si l'on n'y prend garde, cela peut devenir massif. Nous avons le sentiment que notre société n'a pas intégré le fait qu'il y avait une cinquième génération, ce qui est pourtant un fait social, et qu'en termes de réponses il y a beaucoup à faire.



• La ségrégation territoriale

La Fondation a constaté un développement des territoires d'exclusion au sein des agglomérations. Nous avons observé comment se segmentait la ville et tenté de comprendre comment la sélectivité du marché accroît la ségrégation territoriale. Il existe peu de travaux sur ce sujet, mais tout indique que ce phénomène se renforce fortement, du fait de la sélectivité, certes, mais aussi en raison de l'absence de productions nouvelles de logements à loyers accessibles, qui renforce ce phénomène de territoires ségrégatifs. Un certain nombre de publics, exclus du marché, et de plus en plus nombreux, accroissent sensiblement le phénomène de segmentation de la ville.

Ce n'est pas une petite question. Au-delà des 750 zones urbaines sensibles, des 4,6 millions d'habitants, au-delà des éléments que nous connaissons bien en matière de ségrégation, nous constatons que chaque nouvelle mise en location, chaque nouvelle vente de logement contribue un peu plus à développer cette ségrégation. Et ce n'est pas un hasard si c'est dans ces territoires d'exclusion que l'on trouve les manifestations les plus dures de la crise du logement; à savoir, de mauvaises conditions de logement, le recours à tous les amortisseurs de la crise comme l'hébergement chez des tiers – phénomène massif en Seine-Saint-Denis –, l'utilisation de caves, de soupentes, des appartements sous-loués à plusieurs ménages, etc.

⁸ Association créée en novembre 2006, ayant pour but de défendre les sans-abris. Augustin Legrand, son fondateur, avait fait installer 200 tentes le long du canal Saint-Martin en novembre 2006.

Le durcissement de la crise du logement radicalise le phénomène de ghettoïsation et de ségrégation, rendant encore plus difficile toute sortie. L'offre nouvelle n'étant pas adaptée, la mobilité s'affaiblissant, le phénomène d'enfermement s'accroît. Cette tendance ne devrait pas s'inverser dans les années à venir, à moins de produire très massivement du logement à loyers accessibles pour développer la mobilité et les parcours résidentiels.

Nous sommes très surpris que l'on ne fasse pas davantage de parallèles entre la crise du logement, la sélectivité des marchés et la crise des quartiers. L'ANRU, par exemple, accorde peu d'importance au volet diversification de l'habitat dans les parties du territoire non concernées par la rénovation urbaine. En Seine-Saint-Denis –

mais ce n'est pas propre à l'Île-de-France –, près de 80 % des logements démolis sont reconstruits sur site.

Quand je dis que les liens ne sont pas faits entre la crise du logement et la crise des quartiers, j'en veux pour preuve le changement de tutelle de l'ANRU, qui passe du ministère du Logement au ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville. Là où il fallait intégrer la politique de rénovation urbaine dans la politique globale du logement et de l'habitat – comme nous le demandions dans le cadre du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU –, nous avons une réaction contraire au plus haut niveau de l'État, pour des raisons de portefeuilles ministériels et d'envergure budgétaire. C'est un très mauvais signe.

LA LOI DALO

Ce n'est pas un hasard si la loi sur le droit au logement opposable (Dalo) émerge le 5 mars 2007 à l'Assemblée nationale. Ce n'est pas un hasard non plus si Les Enfants de Don Quichotte⁸ sont nés: on se trouvait face à une radicalisation de la crise et la réponse politique n'était pas à la hauteur des enjeux.

Cette loi a été rapidement votée, le politique devant répondre dans l'urgence à la situation de crise du canal Saint-Martin. Elle n'en constitue pas moins un levier intéressant. Parce que c'est un droit et que tout droit visant à protéger les personnes fragili-

sées, on le sait historiquement, a un impact. Mais, contrairement à ce que beaucoup ont cru dans l'opinion, et nos responsables politiques l'ont un peu présenté ainsi, ce n'est pas parce que cette loi a été votée que le problème est réglé. Nous avons là la démonstration que l'on peut avoir un bon droit, protecteur, avec une politique complètement déphasée par rapport à l'application de ce droit.

Pas moins de 60 000 dossiers ont été déposés à ce jour au titre du Dalo. Certains disent que ce n'est pas beaucoup eu égard à l'ampleur de la crise. La Fondation est plutôt satisfaite



de ce chiffre compte tenu de la toute récente mise en œuvre de la loi, du peu d'information diffusée sur les territoires, du peu de formation des acteurs associatifs en général, et de l'autocensure pratiquée par certains, très sceptiques quant à son utilité. Peu de gens savaient ce qu'était cette loi, à qui elle était destinée et comment opérer pour faire valoir ce droit. Lorsque le bus Dalo a parcouru la France (initiative du Secours catholique et de la Fondation Abbé-Pierre), nous avons pu constater cette méconnaissance, y compris de la part des travailleurs sociaux accompagnant les ménages en difficulté de logement. Beaucoup pensaient que le Dalo était destiné aux seuls SDF, par exemple.

Nous sommes en revanche très inquiets quant au risque de filtrage (observé dans certains départements dont la Seine-Saint-Denis) susceptible de toucher les personnes pouvant bénéficier de ce droit. Illustrons cela en prenant l'exemple de Paris et de la Seine-Saint-Denis, ce qui nous donnera deux lectures différentes.

À Paris, les dossiers sont analysés en fonction des seuls critères définis par la loi... Ce n'est pas le cas en Seine-Saint-Denis où la procédure, très filtrée, détermine des dossiers prioritaires, puis des dossiers super-prioritaires parmi les prioritaires, etc.

Pourquoi nous opposons-nous à la procédure en vigueur en Seine-Saint-Denis ? Parce qu'elle nous semble renvoyer à une lecture restrictive de la loi visant à accepter les dossiers en fonction des réponses pouvant être apportées. Lier l'accepta-

tion des dossiers au nombre de logements disponibles n'est pas acceptable, car précisément la loi Dalo doit permettre de pointer les difficultés de mal-logement et inciter la mise en œuvre de réponses adaptées.

Je ne mets pas en cause la Seine-Saint-Denis en tant que telle, je vous parle de lectures qui s'expriment aujourd'hui sur les territoires de différentes façons. Le Rhône, par exemple, s'en tient comme Paris à une stricte lecture de la loi mais veille à ce que tous les dispositifs aient bien été mobilisés auparavant pour que ce Dalo soit réellement un droit de recours. Les demandeurs qui ne trouvent pas satisfaction peuvent ainsi aller devant la commission de médiation ou le tribunal administratif.

Nous partageons cette notion de droit de recours. Le Dalo n'est en aucun cas le lieu d'enregistrement de la demande de logement social, n'est en aucun cas le lieu d'identification de tous les mal-logés, il constitue un droit de recours.

Un des sujets fondamentaux qui nous occupe aujourd'hui est la question de l'offre valable de logement. Nous savons qu'une des solutions sera de dire, et c'est déjà le cas : « Nous vous proposons ce logement, si vous le refusez, c'est fini, vous avez passé votre tour au titre du Dalo. » Certains juges prendront cette décision, considérant que proposer un toit c'est déjà bien, alors que d'autres trouveront normal de faire plusieurs propositions.

Un autre exemple d'une lecture qui varie d'un territoire à l'autre concerne les personnes menacées d'expulsion sans

solution de relogement. Certains territoires considèrent que l'on est prioritaire pour le Dalo quand il y a eu un jugement de résiliation du bail. Pour d'autres, le critère est l'intervention des forces de police pour expulsion. Cela concerne respectivement 100 000 et 10 000 personnes par an. En Seine-Saint-Denis, le critère est la demande de concours de la force publique, donc un moyen terme.

Prenons garde à la façon dont ce droit pourrait faire l'objet d'une lecture un peu restrictive, liée à la capacité de réponse des territoires. Voilà le sujet majeur.

Je conclurai cette courte approche du Dalo sur le risque d'accroissement de la ségrégation territoriale. La loi prévoit en effet de mobiliser l'offre de logement du contingent préfectoral, partie du logement que le préfet est censé maîtriser concernant l'attribution de logements sociaux, soit 25 % des attributions.

Nous craignons – mais nous n'avons pas beaucoup de visibilité à ce jour – que l'on continue à orienter les ménages défavorisés, c'est-à-dire les « super-prioritaires » du Dalo, vers les segments du parc social qui sont déjà les plus dépréciés, c'est-à-dire ceux qui se libèrent sur le contingent préfectoral. Nous plaçons pour que cette offre s'élargisse. Le 1 % y contribuera, mais il faudrait aller beaucoup plus loin en mobilisant les collectivités locales et l'offre privée à vocation sociale.

Cela est d'autant plus vrai que nous avons parlé jusque-là des



six catégories prioritaires⁹ éligibles au Dalo depuis le 1^{er} janvier 2008. Sachez que, dès 2012, tous les demandeurs de logements sociaux qui ne se seront pas vu attribuer un logement social dans un délai raisonnable pourront recourir aux commissions de médiation et, à terme, aux tribunaux administratifs.

Sachant qu'il y a 1,3 million de demandeurs de logements sociaux en France et que tous les indicateurs sont d'ores et déjà dans le rouge, il est absolument impératif que, d'ici cette date de 2012, nous changions radicalement de politique du logement, sous peine d'une amplification majeure de la crise.

CHRISTOPHE ROBERT ■

⁹ Les six catégories prioritaires sont les demandeurs :

- dépourvus de logement ;
- menacés d'expulsion sans relogement ;
- hébergés ou logés temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- logés dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- logés dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, et qui ont au moins un enfant mineur, présentent un handicap ou ont au moins une personne à charge présentant un handicap ;
- enfin, ceux qui ont fait une demande de logement social mais n'ont pas reçu de proposition adaptée dans le délai fixé par les textes (dit délai « anormalement long »).

Discussion

Jean Frébault

J'ai aujourd'hui un statut de discutant et ne serai certainement pas le contradicteur de Christophe Robert. Mon premier message est qu'il faut absolument s'associer à ce cri d'indignation face à une situation dont l'ampleur n'est absolument pas mesurée par l'opinion publique. Le Conseil de développement du Grand Lyon, poussé par les associations qui repèrent des situations alarmantes dans l'agglomération, a produit une note qui s'intitule « *Alerte sur la crise du logement – Une crise dont la gravité est sous-estimée par les pouvoirs publics et le corps social* ». C'est évidemment à l'État que nous nous adressons en premier lieu mais

pas seulement, les collectivités ont également leur part de responsabilité.

À Lyon, où l'intercommunalité est beaucoup plus puissante que ce que je peux connaître en Île-de-France, la communauté urbaine a multiplié par trois ses budgets fonciers et logement social en quelques années et est à la limite de ce qu'elle peut faire. La crise, très grave, renvoie à des ressorts qui dépassent, dans le contexte actuel, l'action publique telle qu'elle se développe aujourd'hui. Mais elle n'est pas seulement une affaire d'experts, nous devrions tous nous mobiliser pour faire partager cette indignation.

LES FACTEURS DE LA CRISE

Il y a beaucoup de confusion sur les causes de la crise, beaucoup de disparités également. Par exemple, à Saint-Étienne, qui ne connaît pas de grave crise quantitative du logement, les tensions ne sont pas du tout les mêmes qu'à Lyon. Dans le cadre des relogements liés au programme de rénovation urbaine, par exemple, on peut reloger des personnes dans le centre de Saint-Étienne parce qu'il y a des logements vacants, dans le secteur social ou privé. Les statistiques nationales sont donc à considérer avec précaution.

Il y a la crise du logement, la crise immobilière, puis la crise planétaire, ce qui n'est pas tout à fait la même chose. Nous som-

mes aujourd'hui dans une accumulation de ces séquences de crise. La crise du logement a commencé vers les années 2000. À Lyon, nous avons vécu le paradoxe de n'avoir jamais construit autant de logements alors qu'il n'y a jamais eu autant d'exclus du logement et nous nous sommes demandé pourquoi. Les grands observateurs nationaux comme l'INSEE ont été incapables d'anticiper cette crise quantitative et qualitative.

Aux facteurs décrits par Christophe Robert s'en cumulent d'autres, comme le fait qu'il y a eu en France à partir des années 2000 l'amplification de phénomènes que l'on connaissait déjà : une relance



de la natalité plus forte que dans d'autres pays européens, puis un phénomène lié à l'évolution de modes de vie familiaux et démographiques dans lesquels je mets le vieillissement, l'augmentation des familles recomposées, l'augmentation du nombre de personnes seules qui ne changent pas de logement, qu'il soit collectif ou individuel. Des statistiques précises ont montré que le nombre de personnes au mètre carré de logement a sensiblement diminué, toutes catégories sociales confondues.

Cela a donc créé, mécaniquement, à nombre de logements produits égal, une demande beaucoup plus forte, donc une montée des prix et des tensions. À ces facteurs s'ajoute l'aggravation de la précarité, qui renvoie à d'autres causes, comme l'emploi, et qui a produit des situations sociales extrêmement difficiles.

Il y a également eu une très forte hausse des prix du foncier. En France, depuis les Trente Glorieuses, les politiques foncières publiques sont en panne. À partir des années 1980, la croissance urbaine s'est très fortement ralentie et la grande politique de réserves foncières n'a pas paru une priorité. Puis, avec la décentralisation, l'État s'est désengagé en disant que, s'il fallait des politiques publiques foncières, c'était aux collectivités de les mener. Mais celles-ci avaient d'autres priorités et n'ont pas investi dans ce champ. Nous en payons lourdement le prix aujourd'hui.

Les quelques agglomérations qui n'ont pas eu ce raisonnement (je citerai Rennes) ont des prix de sortie de logements de 10 à 15 % plus faibles, parce

qu'elles ont maîtrisé l'évolution du coût du foncier. Je ne dis pas qu'elles ne connaissent pas la crise elles aussi, mais cette crise a quand même été en partie atténuée.

Il y a par ailleurs des tendances de fond en France, des mécanismes à l'œuvre très bien décrits par Éric Maurin¹⁰ ou Didier Lapeyronnie¹¹ : l'entre-soi individuel et collectif l'emporte sur la mixité, et il y a de plus en plus de ghettos de riches. On voit se développer en banlieue des résidences sécurisées, clôturées, dont on parle peu¹².

J'ajoute à cela la représentation qui est celle du logement social, associé notamment à l'insécurité et à l'irruption dans son quartier de personnes non désirables. L'association lyonnaise Habitat et Humanisme qui tente, par de petits programmes, de développer dans des quartiers mixtes des logements servant à réinsérer des personnes ou des familles en difficulté s'est heurtée aux réactions négatives de riverains qui trouvaient que cela dévalorisait leur patrimoine. Cela veut malheureusement dire que certaines valeurs l'emportent sur d'autres, pourtant plus fondamentales. Nous sommes dans une société en forte crise sur ce plan. Une des causes de la difficulté de construire du logement social ou très social n'est pas simplement le fait de politiques restrictives de l'État. Ainsi, pendant plusieurs années, l'ensemble des crédits du logement social n'a pas été totalement consommé, du fait des difficultés pour les collectivités, pour les maires, pour les riverains et les habitants, d'accepter la construction de logements sociaux supplémentaires...

Nous avons beaucoup développé à Lyon les politiques de transports en commun, notamment un projet de tramway, nommé Lea, qui va de La Part-Dieu à Meyzieu en traversant des quartiers proches du centre, sur Lyon et Villeurbanne. Cela a créé une hausse des prix du foncier, ce qui est tout à fait logique, mais c'est là qu'il fallait faire des logements sociaux ! Les politiques de logement social et de mixité urbaine relèvent de bien d'autres politiques publiques que de la seule politique du logement. Ce sont les politiques de transport, les politiques foncières, les politiques d'urbanisme, les politiques de développement durable... Certains se sont demandé pourquoi nous n'avions pas préempté cette zone en zone d'aménagement différé (ZAD). En effet, pourquoi ? Parce que notre pays a perdu les réflexes d'anticipation foncière ! Nous interpellons l'ensemble des politiques publiques nationales et locales sur ces questions.

La chute de la construction du logement privé a aussi des conséquences directes sur la construction de logements sociaux. Dans un certain nombre d'agglomérations, comme à Lyon, beaucoup de logements sociaux ont été construits dans le cadre d'opérations de logement privé, soit dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) publiques, soit dans des opérations privées, avec le système des ventes en l'état futur d'achèvement (VÉFA). Dans ces opérations, le logement privé a payé une part

¹⁰ *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, 2004.

¹¹ *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Robert Laffont, 2008.

¹² Voir à ce propos les travaux de Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot.



du logement social. Les promoteurs n'étaient pas vraiment ravis, mais, quand il y a une volonté politique forte, on arrive à l'imposer. Avec la crise actuelle, c'est beaucoup plus difficile. Il faudrait en faire une règle générale, pour chaque agglomération, voire pour la France entière.

Les organismes HLM sont également fragilisés dans l'acti-

tivité de production de logements, leurs fonds propres ayant considérablement diminué. Le 1 %, qui servait à consolider les montages financiers d'opérations de logement social, a largement été ponctionné par l'État en faveur de l'ANRU et de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et on fait de moins en moins appel à lui. La situation est très alarmante.

LA PARTIE INVISIBLE DE LA CRISE

On a beaucoup médiatisé certaines populations, à travers l'action des Enfants de Don Quichotte par exemple, celles qui sont à la rue, mais il y a d'autres catégories de personnes, extrêmement diversifiées, en nombre beaucoup plus important, qui sont victimes elles aussi de la crise du logement et dont on ne parle jamais: les classes moyennes, les travailleurs pauvres, les travailleurs à temps partiel, les femmes isolées, les personnes fragilisées suite à un accident familial ou en rupture sociale pour cause de perte d'emploi.

Ce sont aussi des malades psychiatriques, des personnes qui souffrent de problèmes de santé – aggravés par l'absence de logement –, des sortants de

prison, de jeunes étudiants qui n'ont pas les moyens d'être autonomes, des personnes âgées, etc. Je vous recommande sur ce sujet l'ouvrage *La France invisible*¹³.

Il faut que l'on donne beaucoup plus à voir l'ampleur de cette crise. Les Enfants de Don Quichotte n'ont montré qu'une partie du problème. La façon dont leur action a été relayée par les médias a pu faire croire que seuls les SDF avaient un problème de logement. Ajoutons à cela que la loi Dalo concerne seulement 5 % des 3,5 millions de personnes très mal logées.

Il faut que nous, citoyens, relayions ce cri d'alarme.

JEAN FRÉBAULT ■

¹³ Écrit par des journalistes et des chercheurs, cet ouvrage propose une approche très intéressante: les chercheurs garantissent la rigueur scientifique de l'approche et les journalistes, à travers des témoignages concrets, rendent très accessible le parcours de ces gens qui souffrent en silence. *La France invisible*, sous la direction de Stéphane Beaud, Joseph Confavreux et Jade Lindgaard, La Découverte, 2006.



QUESTIONS-RÉPONSES

Qu'en est-il de la situation des jeunes ?

Christophe Robert. Nous avons plus particulièrement traité dans notre rapport 2007 la situation des jeunes. Ce sont les premières victimes de la crise du logement. D'une part parce que ce sont ceux qui ont les ressources les plus faibles et qu'ils se confrontent à un marché qui demande des garanties considérables, d'autre part parce qu'ils sont sur le segment le plus cher du marché du logement. Les petits logements font en effet l'objet d'une rotation plus importante et, à ce titre, d'augmentations de loyer régulières plus fortes — dès lors que le logement se libère, le propriétaire a le droit de réajuster le loyer au niveau du prix du marché.

Toutes les catégories de jeunes sont confrontées à cette crise. Les difficultés de logement que rencontrent les jeunes contribuent à faire de la jeunesse un apprentissage de la précarité plutôt qu'un apprentissage de la vie adulte. On note par exemple un taux d'échec important dans les parcours universitaires chez les étudiants, obligés de travailler toujours plus en parallèle à leurs études pour payer leur logement.

La colocation, la suroccupation des lieux sont en réalité des amortisseurs de crise. La colocation qui dure, c'est aussi une infantilisation. Comment construire sa vie de couple, son propre parcours, s'autonomiser dans ce contexte ? Cela ne peut être qu'une solution temporaire. Les jeunes sont surreprésentés dans tous les lieux de manifestation de la crise du logement, notamment dans les foyers d'hébergement, les lieux d'accueil de jour ou la rue.

Le Loca-Pass (avance du dépôt de garantie et couverture des impayés de loyer sous certaines conditions) est fortement mobilisé par les jeunes. Il est question que cet outil disparaisse au profit de la garantie des risques locatifs (GRL), dispositif de nature similaire mais dont il faudra cependant regarder de plus près les dispositions et comparer son efficacité avec celle du Loca-Pass.

Que peuvent faire les collectivités locales ?

Christophe Robert. Jean Frébault évoquait la responsabilité des collectivités locales par rapport à l'État. Je partage cette analyse, mais voudrais la pondérer. Aujourd'hui, il y a un désengagement de l'État, manifeste. Cela peut être un choix de politique publique, pourquoi pas ?, sauf que l'on en fait reposer la responsabilité sur les acteurs locaux et que toutes les collectivités n'ont pas les moyens du Grand Lyon. Ajoutons ensuite que les fonds de solidarité logement (FSL) ont été décentralisés et pris en charge par les conseils généraux qui, pour certains, ont vu leurs dépenses s'accroître de 30 % et ne peuvent plus suivre.

Il y a également un problème d'articulation. L'État dit qu'il se désengage financièrement et ponctionne l'argent du 1 %. Le projet de loi de finances pour 2009 a entériné une baisse de 7 % du budget de l'État consacré au financement du logement social. Mais on nous dit qu'il n'y a pas de baisse parce que l'on compense avec le 1 %, 1 % qui contribuait à la production de logements sociaux et permettait d'équilibrer les opérations, coûteuses du fait de la hausse du foncier. Globalement, cela fait moins pour le logement ! On demande alors aux collectivités de s'engager ; mais même les plus vertueuses disent qu'elles ne peuvent plus continuer à dépenser autant sur le logement.

Les fonds propres des HLM ont été mobilisés ; le 1 % n'aura plus de moyens dans cinq ans ; les collectivités ne peuvent plus suivre ; sur le social, les conseils généraux ne peuvent plus suivre non plus... Que va-t-on faire ?

Nous avons dans ce pays une curieuse façon de concevoir la question du logement. Nous pensons qu'elle se régule toute seule... C'est faux ! Ni la ségrégation territoriale, ni la création d'une offre de logements adaptée à la capacité financière des ménages ne se régleront d'elles-mêmes. Cela n'est jamais arrivé et cela n'arrivera jamais, un siècle de politique du logement en atteste.

Le plan de relance qui vient d'être voté sur le front du logement n'a servi qu'à remettre à niveau l'investissement de l'État. Il est dit par ailleurs que 100 000 logements sociaux supplé-



mentaires seront financés en deux ans, alors que seuls 40 % sont du logement vraiment social. Si l'on dépense de l'argent public, on peut au moins demander que ces logements servent à la demande sociale!

Il faudrait également réguler la flambée des loyers dans le parc privé. À qui profite la crise? À de très nombreux intermédiaires du logement qui ont grassement profité de la relance de la construction! La Fondation demande que les loyers de relocation soient alignés sur l'indice de référence des loyers. Mais est-on prêt à le faire? Je veux le croire. Il ne faut pas baisser les bras. J'en veux pour exemple le combat que nous avons mené durant dix ans pour que les aides au logement soient indexées sur l'indice de référence du loyer. Tout le monde nous disait que nous étions complètement fous, que cette bataille était perdue d'avance. Nous avons eu raison de nous obstiner: l'année dernière, au moment du vote de la loi Dalo, nous ne nous y attendions pas du tout, un texte a été voté dans ce sens.

Par ailleurs, si toutes les communes respectaient la loi SRU, cela ferait 20000 logements sociaux par an, sur un objectif total fixé par le gouvernement l'année dernière de 142000. L'objectif de la loi

SRU n'est donc pas de produire massivement du logement social mais d'arriver à en construire là où l'on ne veut pas en faire, et de lutter ainsi contre la ségrégation territoriale.

Il y a deux ans, nous avons visité dix territoires identifiés comme luttant efficacement contre la crise du logement pour tenter d'analyser les prérequis nécessaires à une bonne politique du logement.

Ces territoires ont organisé la coordination des compétences des acteurs au niveau local et se sont préoccupés depuis longtemps déjà des questions du logement. Cela veut dire qu'ils ont des outils d'observation qui leur permettent de maîtriser ce qui se passe sur les marchés locaux du logement. Cette connaissance des acteurs des marchés, y compris des agences immobilières, des marchands de biens, des marchands « de sommeil », leur permet de réagir très rapidement, et d'user si besoin du droit de préemption. Le rôle des uns et des autres est organisé à l'échelle de l'agglomération. Ils ont ainsi des « outils de négociation » pour imposer une volonté politique clairement affichée.

Tous les acteurs locaux nous disent que l'État a un rôle majeur à jouer. Le dispositif Robien est par exemple venu créer de la concurrence sur le foncier, a fait monter les prix et a asséché le foncier disponible, alors que ces acteurs n'avaient rien demandé! L'État a également un rôle à jouer sur la péréquation entre les territoires.

Il faut que les acteurs se mobilisent, une prise de conscience citoyenne, politique est nécessaire, mais il faut aussi des outils. Il faut suivre au quotidien, aller au devant, professionnaliser l'action. Aubervilliers l'a fait pour la lutte contre l'habitat indigne, comme d'autres villes. L'arsenal juridique existe, mais pourtant, combien y a-t-il d'incjonctions de faire des travaux d'office?

La réponse ne peut pas venir de quelques mesures éparpillées, même si certaines sont plus vertueuses que d'autres. Nous avons proposé vingt-cinq mesures qui nécessitent un courage politique et du bon sens. Comme le disait Jean Frébault, il faut avant tout une prise de conscience et la volonté politique d'agir. Viendra ensuite le temps de construire une bonne politique du logement avec des compétences bien articulées. ■

PROFESSION BANLIEUE

CENTRE DE RESSOURCES
15, rue Catulienne
93200 Saint-Denis
Tél. : 01 48 09 26 36
Fax : 01 48 20 73 88
profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE

- La Préfecture de l'Île-de-France
- L'Acisé
- La DDASS de la Seine-Saint-Denis
- La Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté
- Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis
- Le Conseil régional de l'Île-de-France
- Les villes de la Seine-Saint-Denis
- La Caisse des dépôts
- Le Fonds social européen