



les après-midi

19 MAI 2005

Christophe Robert

est responsable

Études, recherches

et développement

à la Fondation Abbé-Pierre

3

La loi de cohésion sociale face à l'état du mal-logement en France

CHRISTOPHE ROBERT

INTRODUCTION

L'état du mal-logement en France est relativement connu. On sait par exemple que le département de la Seine-Saint-Denis souffre d'un manque de logements, estimé aujourd'hui à 55 000¹. Par ailleurs, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a prévu la démolition de 10 000 logements dans ce même département.

On est donc confronté à une situation particulièrement critique qu'illustre l'ADSEA² dans un communiqué de presse, début 2005 : « *Aujourd'hui, en Seine-Saint-Denis, 5 000 enfants sont sans adresse fixe et vagabondent de chambres misérables en squats. Sans toit décent, l'enfant est exposé à tous les dangers; sans domicile fixe, c'est l'éclatement familial, la déscolarisation, la désocialisation.* »

Le Plan de cohésion sociale a prévu la construction au niveau national de 80 000 à 120 000 logements par an dans les cinq ans qui viennent, soit un total de 500 000 logements construits d'ici 2009. À titre comparatif, il faut préciser que le rythme annuel de construction des logements ces dernières années était inférieur à 50 000.

Christophe Robert questionne ici le volet logement du Plan de cohésion sociale en s'appuyant sur le *X^e Rapport sur l'état du mal-logement en France* de la Fondation Abbé-Pierre.

Bénédicte Madelin,
directrice de Profession Banlieue



PROFESSION
BANLIEUE

Le champ d'action de la Fondation Abbé-Pierre n'est pas toujours bien connu. Sensibiliser le grand public aux problématiques du mal-logement en France; interpeller les pouvoirs publics et proposer des alternatives; accompagner les associations et les initiatives visant à améliorer les conditions de logement des personnes défavorisées; financer les projets liés au logement et à l'habitat mais aussi à l'action culturelle et au développement social des quartiers; telles sont les nombreuses missions de la Fondation Abbé-Pierre.

La prise en compte du logement social en France et la manière dont sont appréhendés les publics en grande difficulté procèdent d'une logique ancienne à laquelle le Plan de cohésion sociale n'est pas étranger. Bien que dépendant d'une vision politique, cette logique reste liée à la question globale du développement social des personnes en situation difficile de logement.

¹ L'évaluation de la préfecture est de 51 119 logements manquants à la fin 2003, dont la moitié, environ, sont des demandes nouvelles.

² Association départementale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.

Certains aspects sont isolés dans le Plan de cohésion sociale, d'autres sont le fait de l'ANRU³, d'autres encore découlent des politiques du logement mises en œuvre dans les départe-

tements... Il est donc important d'avoir une vision globale de la situation, parce que le logement, qui n'est pas un champ d'accès facile, comporte de nombreux enjeux croisés.

Je vous propose d'organiser notre réflexion par constats en déroulant les chapitres présentés dans le *X^e Rapport sur l'état du mal-logement en France* de la Fondation Abbé-Pierre.

L'HÉBERGEMENT, UN « AMORTISSEUR » À LA CRISE DU LOGEMENT

La situation n'a pas positivement évolué depuis le précédent rapport de la Fondation en ce qui concerne les très mal logés qui sont plus de 3 millions en France. Il ne s'agit pas de personnes en situation de fragilité pouvant basculer d'un moment à l'autre ou de personnes en situation d'impayés! Ce sont des personnes à la rue, des personnes qui vivent en situation de surpopulation chronique, des personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions.

Ce constat, catastrophique, n'est pas médiatisé. Non représentative et si peu revendicative, cette frange de population n'a pas de poids dans le jeu politique. Elle pourrait cependant basculer à 6 millions de personnes, soit le double, si l'on décomptait les personnes potentiellement à risque (personnes susceptible de rejoindre les « très mal logés » si un événement difficile se produit dans leur vie).

L'élargissement de la crise du logement est lié à l'émergence de la problématique des travailleurs pauvres: aujourd'hui, on peut travailler et être pauvre. Sachant qu'un tiers des personnes sans

domicile⁴ travaillent, ce qui est un fait complètement nouveau, nous pouvons dire que l'emploi ne protège plus de la crise du logement. La situation en Seine-Saint-Denis en témoigne en nous alertant: un tiers des personnes hébergées dans les centres d'hébergement temporaires d'urgence travaillent!

Cette aggravation de la situation n'augure rien de bon pour les années à venir, sauf grands bouleversements... Une reprise économique, un changement de perception des problématiques liées à l'emploi, une augmentation de l'offre accessible de logement... Bref, de nombreuses conditions devraient être remplies pour inverser la tendance négative.

L'hébergement chez des tiers

La crise du logement trouve des réponses dans l'appel à la solidarité des ménages. Cet appel à la solidarité de l'entourage (famille, amis, voisins) consécutif à la perte du logement et à la difficulté de se reloger sur un marché en crise concerne 973 000 personnes⁵: expulsion, perte d'emploi, séparation conjugale sont

autant de motifs qui conduisent à cette situation. Sur ces 973 000 personnes hébergées, entre 150 000 et 300 000 vivent dans des conditions de logement extrêmement difficiles.

Une solidarité qui s'exerce entre personnes de situation modeste ou précaire trouve forcément ses limites, avec des conséquences négatives nombreuses pour les ménages hébergés comme pour les ménages qui hébergent:

- surpopulation et problèmes de scolarité des enfants,
- violences conjugales, familiales, infra-familiales dues à la promiscuité,
- dégradations des logements,
- surcoût important pour les ménages hébergés qui sont amenés à dépenser plus dans leur vie quotidienne (repas pris à l'extérieur, etc.).

Plusieurs indicateurs nous ont alertés:

- certains fichiers de demandes d'affectation scolaire, pour lesquels les communes nous ont signalé des taux de 25 % de personnes hébergées,
- les demandes de logement auprès des bailleurs sociaux, qui témoignent parfois de 30 % à 35 % de personnes hébergées,
- à Toulouse, après l'explosion de l'usine AZF⁶, alors

³ L'Agence nationale pour la rénovation urbaine a un conseil d'administration composé de l'État, de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, de l'Union sociale pour l'habitat, de l'Union d'économie sociale pour le logement (gestionnaire du 1 % logement) et des représentants des communes, départements et régions. Elle collecte les crédits nationaux consacrés à l'aménagement et au logement social et les affecte aux projets proposés par les collectivités territoriales.

⁴ Les statistiques de l'Insee, qui dénombrent 86 500 sans-domicile-fixe, doivent être considérées comme étant en dessous de la réalité, car elles sont établies à partir de l'offre disponible.

⁵ Étude Insee réalisée à partir de la comparaison des enquêtes Logement 1996 et 2002.

⁶ La Fondation Abbé-Pierre intervient dans les situations de crise pour reloger les personnes qui n'ont pas d'assurance ou ne sont pas prises en compte par les institutions.



que nous avons prévu de reloger 100 ménages suite à l'effondrement de leur immeuble, on en a dénombré en réalité 125 ! Même constat lors des inondations du pont du Gard, avec 90 ménages au lieu de 60.

Ces constats nous ont conduits à contester l'analyse qui est souvent faite de l'hébergement : « *La solidarité fonctionne, ce n'est pas un gros problème...* » et à nous intéresser de plus près au profil de la personne hébergée, en regardant les statistiques à l'échelle nationale.

Les personnes hébergées chez des tiers sont divisées en deux catégories d'à peu près 500 000 personnes chacune :

- La première catégorie, qui n'est pas représentative du mal-logement, est composée de jeunes logés au domicile parental parce qu'ils ne trouvent pas d'appartement, etc.
- La deuxième catégorie, en revanche, fait ressortir, pour une tranche d'âge donnée, un taux de personnes au RMI, et aux minimas sociaux en général, de 30 % supérieur aux moyennes sur cette tranche d'âge. Ce sont donc bien les personnes en difficulté qui trouvent là un refuge.

L'hébergement chez des tiers est un phénomène invisible et, à part les communes qui n'ignorent pas cette question, il n'est pas pris en compte par les pouvoirs publics : 150 000 à 300 000 personnes hébergées ne sont ainsi pas décomptées et ne sont donc pas intégrées dans les besoins de logement.

L'hébergement en collectif

Les raisons qui conduisent à un hébergement en collectif ou chez des tiers sont en grande partie similaires. À cela près que l'hébergement en collectif est la solution ultime pour celui qui ne peut pas, ou ne peut plus, recourir à la solidarité de tiers. Cette situation a pour conséquence une saturation des structures d'hébergement, CHRS⁷ et autres, qui sont détournées d'une de leur mission, « le relogement des personnes dans un délai adapté à leur situation ».

Ce système remet en cause le pacte social dans son ensemble – je travaille mais je ne trouve pas de logement, je vais dans une structure d'accueil collective et je prends la place de celui à qui elle est destinée... – mais, surtout, nous alerte sur l'absence de production de logements sociaux accessibles.

La Fondation Abbé-Pierre est très investie sur la question des hébergements en hôtel et des

demandeurs d'asile, mais ne l'a pas traitée de façon approfondie dans son rapport du fait des travaux publiés en 2005 par Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, axés exclusivement sur cette question⁸.

L'hébergement en hôtel est une autre stratégie qui permet de masquer l'état de la crise du logement. Cette solution, qui ne relève pas d'un habitat durable, est inacceptable, tant pour les personnes qui la subissent que pour la collectivité qui la finance (le coût annuel d'une chambre d'hôtel équivaut financièrement à la production d'un logement durable).

Dit plus crûment, c'est tout bénéfique pour l'hôtelier rétribué par l'État et c'est tout bénéfique pour l'État qui s'en sert de levier pour faire assumer à l'hôtelier la responsabilité de l'expulsion quand il décide qu'une personne n'est plus en situation légale. Ce marché, devenu florissant, est inacceptable.

LE RENOUVELLEMENT URBAIN, L'ARBRE QUI CACHE LA FORÊT

Le renouvellement urbain, tel qu'il est défini dans le Plan de cohésion sociale, s'inscrit dans une logique d'intervention dans le domaine du logement.

Nous n'avons pas voulu intervenir, dans notre rapport, sur toutes ses déclinaisons. L'ANRU a vocation à intervenir sur les équipements, les services publics, la voirie, les transports... La Fondation Abbé-Pierre s'est intéressée aux populations

concernées par les opérations de renouvellement urbain, notamment les démolitions et le relogement.

Cette politique démarre très vite et on ne peut pas encore mesurer les effets. Sans faire de procès d'intention, la Fondation a voulu pointer les risques et montrer en quoi le renouvellement urbain peut être un levier à double tranchant.

⁷ Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

⁸ Ce rapport, édité par La Documentation française, fait un point très complet sur les meublés, les hôtels sociaux, etc. Voir www.ladocumentation-francaise.fr/rapports-publics/044000619/index.shtml.



Où sont relogés les habitants ?

Nous avons essayé de poser les bases d'une réflexion quant aux effets pervers que pouvait occasionner la question du renouvellement urbain dans les quartiers, à travers deux questionnements simples : que fait-on des gens qui sont dans les logements que l'on démolit ? que seront les effets de ces opérations de renouvellement urbain en termes de mixité sociale ?

La Fondation Abbé-Pierre ne critiquera pas le fait que l'État, à travers l'ANRU et des budgets sanctuarisés, s'occupe des quartiers ! Cela fait tellement longtemps que nous disons que les quartiers sont délaissés et que leurs moyens sont bien inférieurs à ceux des centres-villes ; on ne peut que se réjouir.

Nous sommes cependant assez préoccupés par les inquiétudes que nous renvoient nombre d'associations de locataires et d'habitants, dont la première est de savoir où vont être relogées les personnes dont les habitations sont détruites.

La difficulté, quand on appréhende la question du renouvellement urbain, est qu'il n'y a pas deux situations identiques. Nous nous rendons sur les sites concernés, nous posons des questions et constatons que ce point n'a pas été réglé : on a bien prévu un relogement dans les communes voisines à faible taux de logement social, ce qui est un bon point pour la mixité sociale et permet une meilleure répartition territoriale ! Mais les communes concernées ne sont pas du tout d'accord...

Ces questions ne sont pas traitées par l'ANRU qui préfère s'attacher aux emplois qui peuvent être créés, à l'augmentation du foncier que cela génère, à la prolongation d'une rame de métro ou au renforcement des équipements publics par exemple... Certes, ces questions sont également très importantes, mais l'équation sociale et territoriale est loin d'être résolue aujourd'hui.

La loi SRU⁹ impose aux communes de produire 20 % de logement social. Or l'enquête récente que nous avons menée montre que 30 % d'entre elles, soit 250 communes, n'ont construit aucun logement social depuis quatre ans ! Elles préfèrent payer des pénalités financières pour non-respect de la loi.

Les risques d'effets pervers reposent sur l'analyse des opérations menées antérieurement. On a encore en mémoire les chantiers de démolition-reconstruction des années 1950-1960 qui ont consisté à déplacer les populations plus loin. Mais, en même temps, cela peut aussi être un levier pour les populations hébergées, invisibles jusqu'alors, qui pourront enfin être prises en compte.

Certains ménages seront relogés dans la commune et gagneront au change par rapport à leur situation antérieure. Mais d'autres seront mis à l'écart parce que le foncier aura pris de la valeur (du fait du prolongement du métro, par exemple) et qu'ils ne pourront faire face à l'augmentation des loyers.

Ne nous trompons pas ! Ces opérations de renouvellement urbain sont une aubaine pour ces quar-

tiers, une manne financière considérable et un levier tout à fait intéressant pour les communes. Et une opération qui fonctionne, il faut la donner en exemple. Mais il ne faut pas négliger les éventuels effets pervers et négatifs que les opérations de renouvellement urbain pourront aussi avoir sur une partie de la population.

Une opération très faiblement concertée

Contrairement à ce qui se fait dans les opérations de réhabilitation dans le cadre des financements PALULOS¹⁰ où la procédure, qui relève de la loi¹¹, consiste à consulter chaque ménage, à analyser ensuite sa situation familiale par rapport au loyer et au revenu, et à laisser ensuite les habitants se prononcer, voire remettre en cause les priorités du projet de réhabilitation, dans les opérations ANRU, pour des raisons de délai, ces démarches n'existent pas.

Des contre-exemples existent, comme à Dijon, où la question des habitants a été regardée très attentivement sur certaines opérations. Mais pourquoi ne pas mettre en place une procédure identique à celle de la réhabilitation ? C'est ce que demande la Fondation.

Une fois relogés les habitants potentiellement facilement relogeables, il reste tous ceux qui, pour des raisons d'accessibilité financière, ne trouveront pas de logement et seront relégués dans des zones plus excentrées encore que celles qu'ils ont quittées.

Si les projets financés par l'ANRU ne rendent pas l'offre locative subitement accessible, la loi SRU existe et l'on doit s'en servir.

⁹ Loi solidarité et renouvellement urbains.

¹⁰ Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

¹¹ La Direction départementale de l'équipement peut intervenir sur les propositions faites aux habitants par les bailleurs.



Pourtant, à l'occasion de la présentation du rapport de la Fondation à la Mutualité, certains maires nous ont tenu ce discours : « *Arrêtez de rêver ! La réalité, ce n'est pas comme ça. Ce n'est pas parce qu'il faut déconcentrer la pauvreté, la précarité, les populations modestes et le logement social que nous allons, nous, les absorber !* » Ou encore, pour éviter d'héberger « les pauvres du voisin », certains départements passent outre l'Agence foncière d'Île-de-France et créent leur propre agence départementale.

Des effets collatéraux sur les projets en cours

Le Plan de cohésion sociale et les projections sur la production de logements sociaux mobilisent beaucoup d'énergie ; c'est normal, le programme est ambitieux. Mais il y a le risque que l'on ne fasse « que cela ». Depuis quatre ou cinq mois, on constate un arrêt de la production parallèle : les entreprises ne sont plus disponibles, les uns et les autres sont si fortement impliqués localement pour atteindre le fameux « 1 pour 1¹² » que toute la réalisation parallèle est négligée, alors même que la production de logements sociaux est en baisse constante depuis dix ans.

Une autre conséquence est le blocage du système des attributions de logements sociaux, car l'offre est réservée en priorité aux relogements liés aux démolitions. Le renouvellement urbain ne doit pas être remis en cause, mais ces constats inquiétants doivent être faits. N'attendons pas d'en voir les conséquences dans dix ans, on connaît d'ores et déjà les ris-

ques ! La bonne stratégie serait de faire émerger de bonnes pratiques.

Certaines opérations de relogement se sont bien passées. Sans doute ont-elles demandé un peu plus de temps. Sans doute aussi les préoccupations de ceux qui les ont menées

n'étaient-elles pas les mêmes qu'aujourd'hui. Posons-nous ces questions : qui réalise aujourd'hui ? quelle culture sous-jacente porte ces opérations ? la communication, les promoteurs, le foncier... ? On peut craindre d'avancer trop vite et mal. C'est pour cela que je parle d'arme à double tranchant.

LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX, UNE OFFRE SUFFISANTE ET ACCESSIBLE À TOUS ?

Le Plan de cohésion sociale est avant tout positif : le gouvernement prend acte de la crise du logement (ce qui n'était pas le cas depuis quelques années) avec l'objectif ambitieux de construire 500 000 logements sociaux sur cinq ans. C'est ce que demandaient la Fondation Abbé-Pierre et les associations qui travaillent sur le logement¹³.

Il existe trois catégories de logements sociaux :

- Le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) : logement très social pour les personnes en très grande difficulté. Le montant des loyers est inférieur au PLUS (*voir paragraphe suivant*), les locataires doivent avoir un revenu inférieur au revenu moyen national pour y accéder.
- Le PLUS (prêt locatif à usage social) : logement social de base. Deux tiers des Français y sont éligibles.
- Le PLS (prêt locatif social) : logement social également. L'État finance le bailleur pour produire du logement moyennant des niveaux de loyer et de ressources plafonnés.

Nature et situation des logements sociaux prévus dans le Plan de cohésion sociale

Les 500 000 logements sociaux prévus dans le Plan de cohésion sociale se déclinent en 310 000 logements sociaux et très sociaux et 190 000 PLS.

Qui est éligible au PLS ? Ce sont les catégories moyennes et moyennes-hautes de revenus, mais en aucun cas celles qui sont victimes de la crise du logement : les précaires et les classes moyennes-basses. Le loyer fixé par l'État est tel que seule la tranche supérieure des demandeurs de logements sociaux, soit 15 %, peut prétendre y accéder.

Il n'est pas question de remettre en cause le PLS, qui a sa pleine utilité.

En Île-de-France notamment – mais cela concerne de plus en plus toutes les villes françaises grandes et moyennes –, le décalage est tel entre le montant des loyers du parc social de base et les loyers du marché privé qu'une offre intermédiaire est indispensable.

¹² Un logement démolit, un logement construit.

¹³ Précisons que le déficit de logements ne concerne pas seulement le logement social.

Mais si l'on retranche ces 190 000 PLS du Plan de cohésion sociale, on retombe à un niveau de production de logements sociaux similaire à celui que nous avons ces dernières années, c'est-à-dire largement en dessous des besoins.

On ne peut donc pas dire que 500 000 logements sociaux vont être produits sur cinq ans ; il en sera construit 310 000, soit 38 % de moins que ce qui est annoncé. Cela fait une grande différence ! Car ni les personnes hébergées, ni les très mal logés, ni les travailleurs pauvres ne pourront bénéficier des PLS.

On comprend bien pourquoi. Les communes qui ne veulent pas accueillir la pauvreté des 80 % de logements sociaux de la commune voisine pourront donner l'impression de faire du logement social alors qu'elles n'en font pas ! Sur les 750 communes soumises à la loi SRU, certaines ne produisent que du PLS !

Pour comparer les objectifs du Plan de cohésion sociale et les perspectives de réalisation des agglomérations, nous sommes allés voir les 30 agglomérations de plus de 200 000 habitants et, compte tenu de leur taille, nous avons calculé qu'elles devaient construire 300 000 logements sociaux sur les 500 000 que propose le plan au niveau national.

On a observé les PLH¹⁴, interrogé la DDE et les élus, et on s'est aperçu que l'on était très loin du compte. Au mieux, car le PLH n'est qu'un outil de programmation, on atteindra 60 %

des objectifs du Plan de cohésion sociale dans cinq ans.

En l'état, le Plan de cohésion sociale restera lettre morte. Car si ces 60 % voient réellement le jour, nous serons au niveau de production d'aujourd'hui avec, de surcroît, 40 % de ces 60 % en PLS.

Le résultat de ces enquêtes s'ajoutant à nos différentes réflexions, nous sommes plutôt inquiets sur l'efficacité du plan.

Que demandons-nous ? Que les 500 000 logements sociaux soient réellement accessibles et que l'État se dote de moyens et d'outils pour pouvoir les produire.

Lors de la présentation de notre rapport, Marc-Philippe Daubresse et Jean-Louis Borloo¹⁵ nous ont donné raison : « *C'est vrai, les PLH, ils sont de l'ancienne génération* »... Eh bien, dans ce cas, il ne faut pas dire

que cela va se faire dans cinq ans. Programmer à l'échelle d'une agglomération la production de logements est un tel travail que l'on peut d'ores et déjà dire que nous n'aurons pas les 500 000 logements, et encore moins les 500 000 logements sociaux accessibles aux ménages précaires et modestes.

Les freins sont nombreux, il ne suffit pas de fixer des axes ou de créer de nouvelles enveloppes financières pour que le nombre de logements sociaux augmente.

Souvent, les enveloppes financières, même importantes, ne sont pas consommées localement quant il s'agit de produire du logement très social, et ce n'est pas seulement le fait des élus. Les acteurs du logement ne se mobilisent pas toujours pour produire ; des riverains s'y opposent aussi de plus en plus.

UN CHOIX ÉCONOMIQUE... DE DÉRÉGULATION

Indépendamment du logement social, que produit-on aujourd'hui en France en termes de logements ?

Depuis vingt ans, on n'a jamais construit autant de logements qu'en 2004, tous types confondus. La courbe des besoins de 365 000 logements établie par l'Insee est égale à la courbe des logements construits en 2004. Cela ne s'était pas produit depuis bien longtemps ! Mais si l'on regarde la nature des logements construits, on constate que, sur ces 365 000 logements,

15 % sont accessibles aux deux tiers des Français.

Qui en profite ? C'est bien pour l'activité du bâtiment, pour les propriétaires, qui n'ont jamais connu situation aussi florissante...¹⁶ Cette mesure a des effets incontestables... mais l'offre n'est pas accessible.

C'est la grande différence avec la situation du logement en 1954, année de l'appel lancé par l'abbé Pierre. La pénurie de logements était alors générale ; aujourd'hui, il s'agit d'une pénurie de logements accessibles.

¹⁴ Programme local de l'habitat.

¹⁵ Début 2005, respectivement ministre délégué au Logement et à la Ville et ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

¹⁶ La loi de Robien propose un dispositif de défiscalisation en faveur de l'investissement locatif particulièrement attractif pour les propriétaires. Elle s'est substituée au régime « Besson » et s'applique avec effet rétroactif depuis le 3 avril 2003.



Les ménages ne seront pas mieux logés grâce à la construction de 365 000 logements, car l'offre ne correspond pas à la demande.

Une tendance à la dérégulation du marché du logement

Jusqu'en 2002, 60 % des logements construits étaient à des niveaux de loyer plafonnés, tous types de logements confondus, privés comme publics. Depuis, la tendance s'est inversée, il n'y en a plus que 40 %. Cela veut dire que l'on est dans une période de dérégulation du marché du logement.

Le dispositif de Robien, comme le PLS, sont des dispositifs par lesquels l'État intervient mais sans baisser pour autant les loyers. C'est un choix qui accentue la crise du logement accessible que la politique volontariste de construction ne pourra pas arrêter. Cette année, on construit de façon importante et tout le monde s'en réjouit, mais on ne construit pas pour deux tiers des Français.

Quel effet a cette crise du logement par ailleurs ? Elle réduit considérablement les mouvements dans le parc HLM. Aujourd'hui, il y a très peu de vacance. À cela s'ajoute le fait que, de toute façon, ces logements sont réservés aux relogements ANRU.

Le dispositif de Robien s'est substitué au dispositif Besson qui, lui, était plafonné avec des loyers en dessous du marché. Les propriétaires bailleurs participaient, en contrepartie de l'aide que l'État leur octroyait, à l'effort de solidarité en mettant sur le mar-

ché leur logement pendant une durée de neuf ans. Il semble normal de demander une contrepartie sociale à quelqu'un à qui on donne des moyens financiers pour réhabiliter son logement !

Tout cela rejoint une logique de dérégulation et peut-être le conventionnement global du parc HLM qui est « dans l'air du temps ». Jusqu'à aujourd'hui, l'État fixait un montant de loyer au mètre carré pour le logement HLM en PLUS, PLAI ou PLS, en fonction de trois zones géographiques réparties sur la France. Or on commence à parler d'un montant de loyer qui serait lié à la qualité des services (modernité de l'immeuble, environnement, etc.). Une loi, qu'il faudra surveiller de près, sortira dans quelques mois, la loi « Habitat pour tous », dans laquelle on fait déjà référence au conventionnement global.

On ne peut pas se prononcer tant que les choses ne sont pas formalisées, mais j'ai quelques craintes quant aux effets de ghettoïsation que cela pourrait engendrer et peut-être au risque de remise en cause de la fonction de logement social.

Les aides au logement

Six millions de personnes perçoivent 13 milliards d'euros.

C'est le mécanisme de solvabilisation le plus efficace que l'on connaisse aujourd'hui.

Or depuis environ deux ans, 200 000 personnes ont été amputées des APL¹⁷; en 2003, la revalorisation annuelle des aides au logement s'est appliquée avec huit mois de décalage, excluant encore d'autres personnes du dispositif; depuis juillet 2004, il n'y a pas eu de revalorisation et aucun engagement n'est pris à ce sujet.

On peut aussi rappeler que le seuil de non-versement¹⁸ est passé de 15 à 24 euros, que l'assiette ressources pour le calcul de l'APL a été modifiée..., que le reste-à-vivre des ménages a diminué.

À tel point que nous nous demandons si les aides au logement ne sont pas menacées. On entend beaucoup dire qu'il faudra choisir entre l'aide à la pierre et l'aide au logement. Ce que l'on constate, c'est que l'aide au logement est loin d'avoir évolué avec le coût de la vie et le montant des loyers. C'est un enjeu très important pour les prochaines années. Mises en place en 1977 pour apporter une aide à titre temporaire, les aides au logement sont en effet aujourd'hui un moyen de compensation.

UNE PÉRIODE D'INCERTITUDE

Tout le monde en a conscience, nous vivons une période charnière pour le logement. Nombre de points évoluent avec la loi Liberté et responsabilité locales, acte II de la décentralisation, et avec le Plan de cohésion sociale... Mais on s'aper-

çoit qu'il manque des produits de régulation, car c'est bien à une crise de l'offre de logements accessibles que nous avons affaire.

La décentralisation telle qu'elle se met en place et les outils

¹⁷ Aide personnalisée au logement.

¹⁸ Le seuil de non-versement des aides au logement correspond au montant en deçà duquel les services de l'État ne versent pas l'aide, la jugeant trop peu élevée au regard des frais de traitement.



nouveaux liés à la loi Liberté et responsabilité locales augurent peu de plus de régulation de la part de l'État, qui reste garant de la solidarité nationale sans avoir vraiment de pouvoir pour l'exercer.

Quelques exemples :

- Jusqu'à présent, le contingent préfectoral disposait de 30 % des attributions de logements sociaux, ce qui signifie qu'il pouvait intervenir et orienter les personnes en difficulté vers du logement social à hauteur de 30 %. La loi Liberté et responsabilités locales, en donnant la possibilité de transférer le contingent préfectoral aux communes et intercommunalités, enlève à l'État le seul outil dont il disposait pour faire valoir la solidarité nationale.

On peut imaginer qu'un certain nombre de communes ou d'intercommunalités vont se saisir de cet outil pour mieux maîtriser encore le peuplement de leur territoire, ce qu'elles font déjà en jouant sur la nature des logements sociaux, ou leur absence.

- Le FSL¹⁹ est transféré aux conseils généraux. C'est un outil très important pour le logement des défavorisés. On trouve là le financement pour le maintien, l'accompagnement social, l'évitement des expulsions, etc. Pour certains conseils généraux déjà fortement impliqués sur la question du logement, il n'y aura pas de changement de cap. En revanche, d'autres saisiront cette occasion pour réviser à la baisse les politiques sociales du logement, ce qui peut faire craindre des inégalités importantes entre départements.
- Le Plan départemental pour les personnes défavorisées n'a pratiquement plus aucune mission.
- L'aide à la pierre est déconcentrée vers les intercommunalités.

Enfin, de quoi va disposer l'État pour mener à bien une politique du logement des personnes défavorisées ?

Je répondrai en reprenant les propos de Serge Paugam²⁰, sociologue, qui traite de la pauvreté : « *Dans le Plan de cohésion sociale, les intentions sont fortes, le diagnostic est juste, les objectifs généraux sont bons, mais ce qu'on a oublié de nous dire, c'est que ça va être à nous de jouer ! Nous, la commune, le département...* »

Les associations sont inquiètes. Que va-t-il advenir de la politique du logement des personnes défavorisées mise en place depuis la loi Besson dans les années 1990 ? On l'ignore.

Les politiques publiques ont le devoir d'évoluer. Mais quelle garantie a-t-on que le secours apporté par l'État en matière d'accès et de droit au logement continuera à être exercé ? On est entre ambition et contradictions. Ce qui est certain, en revanche, c'est que, en matière de politique du logement des **plus défavorisés**, nous entrons dans une ère d'incertitude. ■

QUELQUES PRÉCONISATIONS DE LA FONDATION ABBÉ-PIERRE

1. Stopper le processus de mutation de la crise du logement en une crise du logement accessible.

- Augmenter la production de logement accessible, c'est-à-dire de logement social ou très social ; les 500 000 logements du Plan de cohésion sociale ne doivent pas être composés de 40 % de PLS.
- Orienter tout l'effort de la collectivité, non pas, comme aujourd'hui, vers une défiscalisation sans contrepartie sociale, mais vers un système où l'on aide les propriétaires privés à produire du logement à la condition qu'ils appliquent un niveau de loyer accessible.
- Maintenir à tout prix la solvabilisation par les aides au logement, cet outil qui permet aux personnes en situation difficile de survivre.

On permettra ainsi aux classes moyennes et moyennes-moins confrontées aujourd'hui à la crise du logement de trouver des solutions, de résoudre des problématiques plus sociales et de libérer du parc social pour d'autres.

2. S'assurer que l'on produit du logement social là où il n'y en a pas et que l'on poursuit l'effort là où il y en a déjà.

Les freins ne sont plus seulement le fait des élus, qui eux-mêmes nous appellent pour nous faire part de leurs difficultés. Il faut que nous changions les représentations liées au logement social en effaçant les clichés anciens et en valorisant la palette sociale qui les compose.

3. Prendre le temps nécessaire à la concertation, afin de se préserver des effets pervers.

Il faut se mobiliser et s'appuyer sur les acquis, voir ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas. Le « rouleau compresseur » est passé (sanctuarisation des crédits, mobilisation des élus et des bailleurs sociaux), c'est aujourd'hui au corps social de prendre le relais pour établir un rapport de forces. Sans les habitants, cela ne marchera pas, et il ne faut pas confondre plan de communication et concertation.



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



FONDS SOCIAL EUROPEEN

- La préfecture de la Seine-Saint-Denis
- Le conseil général de la Seine-Saint-Denis
- La préfecture de l'Île-de-France
- Le FASILD
- La Direction de la population et des migrations
- La DDASS de la Seine-Saint-Denis
- Les villes de la Seine-Saint-Denis

¹⁹ Fonds de solidarité logement.

²⁰ Sociologue, directeur de recherche au CNRS et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales.