

Appel du Conseil national des villes pour une politique du logement socialement et territorialement équitable

Appel adopté au bureau du CNV du 9 décembre 2010 et validé en assemblée générale le 16 décembre 2010

Le Conseil national des villes entend manifester sa plus vive inquiétude quant à l'évolution du positionnement du logement social. Le vaste mouvement de réorientation en cours au niveau national va à l'encontre de l'équilibre nécessaire entre mixité sociale et droit au logement. Il risque d'accroître aussi les extrêmes difficultés rencontrées dans les secteurs les plus tendus (notamment l'Île-de-France) pour reloger les ménages « DALO ».

Les interrogations suivantes sont ainsi soulevées :

- 1. Le prélèvement financier sur les organismes va créer un handicap pour les organismes locaux de taille moyenne** qui n'ont pas les capacités d'optimiser leur gestion de trésorerie à l'instar des grands organismes. Ils seront pénalisés par ce système et risquent de ce fait de fortement freiner leur rythme de construction à un moment où le déficit de logements sociaux s'aggrave avec la crise, et aussi de freiner les efforts d'entretien de leur parc existant avec pour conséquence directe d'entacher l'attractivité de leur parc. **Les débats au parlement montrent par ailleurs la difficulté pour trouver une juste assiette à ce prélèvement** dès lors qu'il n'a en pas comme objectif de créer une péréquation entre les organismes HLM. Par ailleurs, le Conseil national des villes attire l'attention sur la nécessité de maintenir une alimentation financière suffisante pour le logement social et pour cela de garantir un taux suffisant de centralisation du livret A à la caisse des dépôts.
- 2. Si le CNV appelle à construire des logements sociaux accessibles aux plus démunis** dans tous les programmes immobiliers, **il s'interroge sur le modèle résiduel du logement social qui tend à s'imposer**, sous couvert d'un appel au « logement d'abord », en orientant le logement social existant vers l'accueil voire l'hébergement des seules populations les plus démunies dans une démarche d'uniformisation tout à fait contraire à l'objectif de mixité sociale, gage de pérennité du logement social public.
- 3. Les difficultés croissantes rencontrées par les demandeurs DALO dans les secteurs tendus constituent, hélas, le meilleur indicateur du « mal logement » qui sévit**, sachant que ce phénomène de « mal logement » ne touche pas seulement les populations les plus précaires mais aussi et de plus en plus d'autres catégories de citoyens tels que des jeunes actifs, des ménages modestes et/ou frappés par le chômage sans compter des familles mono parentales et des retraités à faibles ressources.

Les disparités territoriales et sociales accentuent ces interrogations :

Les besoins et l'offre de logements s'apprécient différemment selon les territoires ; il existe d'une part de fortes disparités entre l'Île-de-France et les régions (hors PACA) et d'autre part entre les villes dont l'ensemble du territoire relève de la politique de la ville et celles ayant des quartiers en difficulté.

C'est la vocation du logement social public qui se trouve de ce fait posé car avec un revenu moyen de 1 500 € par mois, 75 % de la population peut théoriquement y accéder. Dans les faits, les récentes statistiques de l'observatoire pour le logement en Ile-de-France

témoignent que les revenus des nouveaux entrants s'éloignent fortement des revenus moyens antérieurs jusqu'à n'être, dans la très grande majorité, qu'à 60 % voire moins des plafonds donnant droit à un logement social¹.

L'écart de plus en plus important entre les prix des logements locatifs sociaux et privés, **le très grand retard accumulé de production de logements très sociaux** sont autant de facteurs qui affectent de plein fouet les populations déjà précarisées sur le plan social et rappellent que **le logement pour les plus modestes n'est pas un produit comme un autre mais un bien fondamental**, hors marché et hors bon vouloir des quelques territoires prêts à les accueillir.

A titre d'illustration, et selon les termes du rapport 2009 de la Fondation Abbé Pierre intitulé « Mal-logement, précarisation, ségrégation » 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.

Le Conseil national des villes s'est, dès 2008, mobilisé sur l'ensemble de ces questions en se prononçant en premier lieu et à la demande de Madame Christine BOUTIN ministre du logement et de la ville, sur la mise en œuvre de la loi DALO ; en énonçant suite à cette saisine un certain nombre de préconisations pour une nouvelle politique de l'habitat, préconisations étayées et réitérées dans l'avis qu'il a rendu sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Les préconisations issues de ces diverses réflexions plaident déjà pour :

- relancer massivement, dans les secteurs tendus, la production de logements aidés en instaurant dans les projets immobiliers des quotas minimums - 30% de logements sociaux dont 10% de logements très sociaux - et mobiliser davantage le parc privé pour développer en partenariat avec les propriétaires une offre à vocation sociale ;
- poursuivre les efforts engagés en matière de **mixité sociale** notamment à la faveur des opérations ANRU en développant une accession sociale maîtrisée et à contrario, hors secteurs ANRU, en réservant un certain pourcentage de logements sociaux accessibles (10%) dans tout programme de logements privés... sauf dans les communes où le logement social est déjà majoritaire ;
- veiller à ne pas aggraver la situation de certaines communes ayant un fort pourcentage de logements sociaux et impliquées dans des opérations ANRU sous couvert d'un besoin important de relogements DALO.

Le récent et excellent **rapport du CESE** (Conseil Economique Social et Environnemental) sur l'évaluation relative à la mise en œuvre du DALO confirme cette obligation de **remettre la question du DALO dans une perspective plus globale** ; il s'emploie à énoncer les dispositifs permettant de réorienter la politique du logement vers le développement d'une offre accessible à moyen et long terme et à proposer, en réponse opérationnelle à l'urgence, les moyens pour faire face à la demande des bénéficiaires du droit au logement.

Certaines propositions font tout à fait écho aux réflexions conduites par le Conseil national des villes : la concentration des moyens financiers publics sur le locatif très social notamment dans les zones tendues ; la prise en compte de la spécificité de l'Île de France ; la mobilisation du parc privé et la vente de logements HLM à des conditions très précises ; le lancement d'un plan d'urgence pour satisfaire aux besoins DALO...

¹ Les produits proposés aux ménages ne correspondent plus aux plafonds auxquels ils appartiennent : les ménages répondant aux plafonds de ressources PLA-I sont logés en PLUS ; ceux ayant des ressources correspondant aux plafonds PLUS, sont logés en PLS... Pour autant, plusieurs indicateurs donnent à voir une demande qui se précarise - la part des ménages potentiellement fragiles, comme les familles monoparentales ou les personnes isolées, s'accroît ;
- l'écart entre les revenus moyens des demandeurs et les revenus moyens régionaux augmentent également, passant de 19 % en 1978 à 33 % en 1996 pour atteindre, en 2005, 45 % de décalage.
In : Crise sociale et logement. Des pistes pour y répondre, Profession Banlieue, 2008

En appui à l'ensemble de ces constats et des multiples préconisations propres à les juguler, **le Conseil national des villes soutient quelques lignes de force :**

- La loi DALO doit s'appliquer dans les secteurs tendus sans accentuer la concentration de population fragilisée de certains quartiers.

Cela sous-tend, qu'à minima, dans les territoires les plus tendus, les quartiers ANRU ne soient pas des territoires d'accueil DALO sauf si, après concertation avec les élus locaux, cela concerne des ménages ayant déjà des attaches fortes avec la commune garantissant ainsi leur bonne insertion sociale ; principe général affirmé par le secrétaire d'Etat mais contredit par les dispositions prévues en Ile-de-France pour les prochaines Conventions d'Utilité Sociale et obligeant les bailleurs sociaux à réserver 22,5 % de leur parc aux bénéficiaires DALO sans distinction de localisation. Le CNV a alerté, par lettre en date du 10 décembre, le Premier Ministre de cette contradiction.

En Ile-de-France plus particulièrement, la lutte contre le mal logement nécessite la mobilisation du secteur privé et des partenaires sociaux, l'incitation très attractive à l'investissement privé au profit du logement accessible mais aussi des mesures exceptionnelles pour maîtriser le foncier et l'immobilier sur des territoires non stigmatisés.

- Maintenir une politique publique nationale en faveur de l'hébergement de manière à favoriser l'accompagnement social des personnes dans leurs trajectoires résidentielles. La saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence ou de réinsertion sociale montre la nécessité d'efforts soutenus dans ce domaine, sous peine de transférer sur le parc locatif social des situations nécessitant un fort accompagnement social, préalable à l'insertion dans le logement. Le logement adapté doit aussi être développé.

- L'avenir du parc de logements HLM doit être questionné parce qu'il est au cœur de l'enjeu de mixité sociale indispensable à un environnement urbain équilibré et équitable.

Le parc actuel, majoritairement constitué de grands ensembles, ne joue plus son rôle de « brasseur social » et a plutôt favorisé l'émergence de ghettos que les opérations ANRU s'emploient à démanteler.

Mais c'est bien **un vaste mouvement de recomposition du parc en petites unités, bien insérées dans le tissu urbain qui permettra de repositionner le logement social comme l'un des principaux vecteurs de cohésion sociale, mais aussi d'accès au logement pour tous.** Un parc de logement social plus attractif et diversifié favorisera une plus grande mobilité et devrait éviter les effets de seuil, parfois infranchissable, entre le locatif social et le locatif privé.

- La politique de peuplement doit être au service de la mixité sociale et de la cohésion sociale

La mixité sociale plébiscitée de toutes parts, par l'ANRU, les pouvoirs publics, nombre de collectivités très impliquées dans la politique de la ville mais aussi par les bailleurs sociaux car seule garante d'un juste équilibre social au sein de leurs parcs, ne peut toutefois se développer et s'enraciner sans que la question du peuplement, aussi sensible soit-elle, ne soit posée.

C'est dans une volonté d'intégration et non de relégation que cette question doit être abordée. Le Programme Local de l'Habitat est un outil privilégié de cette politique.

Le Conseil national des villes plaide ainsi pour la mise en place, à l'échelle intercommunale ou du bassin d'habitat, de critères unifiés d'attribution (intégrant la situation socio-économique des demandeurs autant que la seule ancienneté). Ces critères peuvent être complétés utilement par des dispositifs intégrés de gestion de la demande et des attributions entre bailleurs et collectivités. Ces dispositifs locaux, déjà mis en place avec succès dans certaines villes ou agglomérations, permettent d'envisager une véritable politique de peuplement, nécessaire au bien vivre dans les quartiers.

Cet appel a été coproduit par le groupe « flash » logement composé de Myriam Salah-Eddine et Stéphane Dambrine co-présidents du groupe, Bénédicte Madelin, Nathalie Appéré, Jean Frébault, Xavier Lemoine, Pierre Malo Hecquet, Etienne Varaut et de Catherine Boillot chargée de mission au CNV ; il a été débattu et validé lors de l'assemblée générale du 16 décembre 2010.