

Avis concernant la mise en œuvre de la mixité sociale

Le 23 janvier dernier, le Premier ministre, Manuel Valls déclarait que « la lutte contre la "ghettoïsation" dans les quartiers pauvres passait par une "politique du peuplement" ». Il précisait "politique du peuplement et pas seulement politique du logement et de l'habitat. Politique du peuplement pour lutter contre la ghettoïsation, la ségrégation". Il s'exprimait à Matignon en introduction des mesures annoncées par la ministre de l'Éducation Nationale dans le cadre de la "grande mobilisation" déclenchée après les attentats de janvier 2015.

Début mars, un comité interministériel consacré à « la lutte contre les inégalités » et au « combat pour l'égalité » dans les quartiers prioritaires se réunira pour faire émerger des propositions. Il devra se baser sur les réflexions et les débats qui l'auront précédés.

Afin d'alimenter la réflexion du futur comité interministériel prévu début mars, le Haut comité pour le Logement des Personnes Défavorisées souhaite rappeler quelques principes et porter des propositions permettant de guider l'action politique en matière de politique du logement et de mixité sociale

I/ La mise en œuvre de la mixité sociale ne doit pas s'opérer à la défaveur des personnes aux revenus modestes.

L'existence de quartiers populaires ne constitue pas un problème en soi

Mais le cumul des difficultés rencontrées par les populations de certains territoires est générateur d'exclusion sociale : des niveaux de revenus en dessous du seuil de pauvreté, une absence d'emploi entraînant des taux de chômage élevés, un enclavement dû à une mauvaise desserte par les transports, des services publics absents ou défaillants, une école de la République confrontée aux manques de moyens adéquates pour faire face à la situation, des phénomènes de « discrimination à l'adresse » largement développés. La mixité sociale ne peut être considérée comme une réponse unique à des problématiques diverses : « **Répartir** » les populations les plus défavorisées ne fera pas disparaître la pauvreté.

Les quartiers concentrant des populations aux revenus modestes sont la conséquence d'un « entre soi » des populations plus aisées

En abordant le problème de la ségrégation uniquement à partir des quartiers populaires, nous risquons de ne traiter que la conséquence d'un processus beaucoup plus large. Car la situation des quartiers pauvres n'est que le résultat des mécanismes d'exclusion qui s'opèrent à l'échelle des agglomérations:

Comme le décrivait récemment Renaud Epstein, sociologue à l'université de Nantes : « C'est par le haut du marché immobilier que se déploient les processus de spécialisation, avec des mécanismes d'éviction qui se diffusent des quartiers riches vers les quartiers mixtes et, en bout de chaîne, vers les quartiers pauvres. Si on veut lutter contre la

ségrégation, partons des mécanismes qui en sont à l'origine et non des conséquences ». Combattre la ségrégation sociale et urbaine implique avant tout d'agir sur les quartiers et les communes les plus aisées. Cela suppose une répartition des ressources à l'échelle des territoires métropolitains et des politiques locales du logement, cohérentes et équitables, au niveau des agglomérations.

L'objectif de mixité sociale ne doit pas conduire à une réduction de l'offre de logements sociaux destinée aux personnes défavorisées

Le logement social suscite des craintes infondées et un phénomène de rejet. Au point que le concept de mixité sociale ne fonctionne plus que dans un sens : construire du logement intermédiaire ou privé dans un quartier pauvre est considéré comme la mise en œuvre de la mixité sociale. En revanche, réaliser une opération de logements sociaux dans un quartier peuplé de classes moyennes ou aisées entraînera de nombreuses réticences et oppositions. La stigmatisation grandissante du logement social accusé de tous les maux et l'émergence d'une véritable « culture anti-pauvre » rendent la réalisation de la moindre opération de plus en plus complexe.

En terme d'attribution de logements sociaux, les personnes aux revenus modestes se trouvent frappées d'une « double peine ». D'un côté, elles se voient opposées des refus d'attributions de logements sociaux situés dans des territoires considérés comme sensibles au nom de la mixité sociale. De l'autre, leurs candidatures n'aboutissent que rarement dans des communes plus aisées du fait de nombreuses stratégies d'évitement et faute d'offre. Le problème ne concerne pas qu'une frange de la population considérée comme la plus défavorisée, mais une proportion importante de ménages : 66 % des entrants dans le parc social disposent de revenus correspondant aux logements sociaux aux loyers les moins élevés (PLAI). Cette catégorie de la population, si elle est amenée à chercher un logement, se retrouve le plus souvent fléchée vers les quartiers considérés comme « ghettoïsés ». Ensuite, il faut rappeler que 70 % de la population dispose de revenus correspondant aux niveaux de ressources permettant l'accès à un logement social.

À ce titre les opérations de rénovation urbaine avec démolition de grands ensembles de logements sociaux ont atteint leur objectif de « déconcentration » dans certains territoires mais au prix d'une réduction globale de l'offre de logements accessibles aux populations modestes.

Face au phénomène de « ghettoïsation » frappant un certain nombre de territoires, la tentation d'en exclure l'accès des personnes aux revenus les plus faibles semble obtenir l'assentiment de nombreux élus. Le risque est important. Si les moyens de créer une offre alternative de logements dans des secteurs concentrant des populations plus aisées ne sont pas mobilisés, l'offre de logements accessibles aux plus démunis s'en trouvera réduite. La conséquence serait dramatique : augmenter significativement le nombre de personnes mal logés ou sans logement.

Le droit au logement opposable ne peut être retenu comme un critère d'une politique d'attribution de logement garantissant la mixité sociale

L'utilisation de la reconnaissance au titre du droit au logement opposable comme critère de limitation de l'accès à certains secteurs considérés comme sensibles revient régulièrement dans le débat public. Le droit au logement opposable est un droit reconnu à certaines populations sur des critères établis. A ce titre, il doit donner lieu à l'obtention d'un logement, et à défaut, à la possibilité d'un dédommagement financier. Le droit au logement opposable n'est ni une catégorie socio professionnelle, ni un indicateur de difficultés sociales et encore moins un niveau de revenu. Le profil des personnes reconnues au titre du droit au logement opposable est similaire à celui des demandeurs de logement sociaux. C'est une population aux parcours divers. En 2013, 46 % des bénéficiaires du Dalo disposaient de revenus supérieurs au salaire minimum. La possibilité d'utiliser le droit au logement opposable comme un critère restrictif à l'accès à certains territoires participe à la stigmatisation des personnes bénéficiaires. Il sous-entend que les bénéficiaires du Dalo constitueraient un groupe "homogène" une sorte de "sous catégorie" de mal logés cumulant pauvreté, difficultés sociales et problèmes d'insertion. C'est pourquoi, la création d'une restriction spécifique aux personnes reconnues au titre du droit au logement opposables n'apparaît ni opportune, ni efficace.

II/ Les politiques publiques en échec face à l'objectif de mixité sociale et de droit au logement

Le phénomène de ségrégation évoqué par le Premier ministre est la conséquence d'un échec des politiques publiques ayant entraîné la concentration de personnes aux revenus modestes sur les mêmes territoires sans apporter de réponse à l'accès au logement des plus démunis.

Un marché du logement privé non régulé

L'absence de strict encadrement de l'évolution des prix de l'immobilier dans les centres-villes, en particulier à la location, a entraîné la relégation des ménages disposant de faibles ressources vers certains quartiers périphériques. La loi Alur et son dispositif d'encadrement des loyers est venue apporter un début de réponse à cette problématique mais les récentes déclarations du gouvernement laissent à penser que sa mise en œuvre risque d'être partiellement remise en cause.

Un parc social accessible aux plus démunis concentré dans les quartiers sensibles

Le parc social accessible aux revenus les plus faibles, ainsi que le contingent de logements géré par l'État destiné principalement aux bénéficiaires du droit au logement opposable se trouvent en grande partie localisés dans les zones urbaines sensibles. De plus, l'offre nouvelle de logements sociaux, censée opérer un rééquilibrage territorial, est livrée à des prix inaccessibles pour une majorité de demandeurs de logements sociaux. Comme l'a rappelé l'avis du Haut comité de 2010, 70% des loyers des logements sociaux neufs se trouvent au-dessus des plafonds de l'APL.

L'État défaillant pour appliquer la loi SRU

Une majorité des logements du parc social est concentrée dans une minorité de communes. Ce constat est le résultat des nombreuses années de politiques du logement durant lesquelles certains élus se sont battus pour accroître la part de logements sociaux dans leur commune afin de répondre aux besoins, pendant que d'autres développaient des stratégies pour éviter d'en réaliser sur leur territoire.

Le vote de la loi SRU en 2000, et l'obligation de réalisation de 20 % de logements sociaux, portée à 25% par la loi Duflot en 2013, a tenté de corriger certains déséquilibres. Mais les réticences sont encore tenaces. Il subsiste toujours un noyau important de communes totalement récalcitrantes à la réalisation de logements sociaux. Selon un article du journal le Monde du 9 février « sur 1 021 communes assujetties à la loi SRU, car comptant moins de 20 % de HLM, 369 (soit 36 %) n'ont pas réalisé leurs objectifs de construction ». Et on note une véritable carence de certains Préfets à appliquer les sanctions prévues par la loi puisque seules 240 communes ont fait l'objet d'un constat de carence qui ouvre droit aux majorations de prélèvement et donne la main aux préfets pour produire du logement social sur leur territoire.

La panoplie de sanctions prévue par cette loi pour les communes récalcitrantes est suffisante notamment pour produire du logement social en substitution. **Mais on constate que les préfets exposés à la pression locale et parfois trop sensibles aux arguments sur « l'impossibilité de produire des logements sociaux » répugnent à prononcer le constat de carence et utilisent peu les outils prévus par la loi pour produire directement du logement social sur le territoire des communes défaillantes.** Cette situation résulte notamment du manque de moyens et de compétences pour les mettre en œuvre. Les préemptions directes par l'État sont très rares, la délivrance des permis de construire, la mobilisation directe du foncier de l'État, la déclaration de projet pour modifier le PLU et le financement direct des opérations n'ont jamais été utilisés. Quant à la possibilité d'imposer aux frais de la commune un dispositif, prévu par la loi ALUR, d'intermédiation locative (de type Louez Solidaire ou Solibail qui permet à des associations de louer des logements du parc privé pour y loger des ménages prioritaires avec prise en charge du différentiel de loyer et de l'accompagnement social si nécessaire), elle est toujours en attente du décret d'application.

Des processus d'attributions des logements sociaux pas toujours efficaces

Les politiques d'attributions ne sont pas menées à la bonne échelle. Elles sont majoritairement régies par le principe de la « préférence communale » : les logements ne sont attribués souvent qu'à ceux qui habitent déjà la commune. Cette pratique, pas toujours affirmée mais notoirement appliquée, combinée à l'inégale répartition des logements sociaux, limite les redéploiements nécessaires pour assurer une vraie politique de mixité sociale au niveau de l'agglomération. De plus, certaines communes de territoires ne rencontrant pas de problème de mixité sociale développent des stratégies d'évitement visant à écarter tous foyers considérés, sans aucun constat objectif, comme « à problème » : ménages disposant de faibles ressources, familles nombreuses et donc implicitement populations immigrées. Aujourd'hui les propositions d'attribution de logement sur le contingent préfectoral de bénéficiaires du droit au logement opposable font l'objet d'un

refus de commission d'attribution dans plus de 50 % des cas en Île-de-France. Ces refus ne font quasiment jamais l'objet d'une seconde proposition.

Heureusement, dans la plupart des cas, les processus d'attributions, récemment enrichis par le vote de la loi ALUR, permettent, s'ils sont appliqués correctement, de mieux envisager un réajustement entre les territoires. Mais ce n'est pas le cas partout et notamment dans la région Île-de-France, et plus largement dans les secteurs tendus en matière d'offre de logement.

Mixité sociale en péril et droit au logement non respecté

La mise en œuvre d'une politique volontariste de répartition des logements sociaux sur l'ensemble du territoire incarnée par la loi SRU, ainsi que l'adoption de la loi sur le Dalo prévoyant une obligation de résultat pour l'attribution d'un logement social aux personnes reconnues prioritaires, auraient dû permettre d'apporter une solution aux problèmes d'accès au logement et de relégation dont sont victimes les populations les plus modestes.

Or malgré la volonté affirmée depuis plus de 30 ans, force est de constater que l'objectif n'a pas été atteint : les files d'attente de ménages prioritaires DALO atteignent 55 000 ménages reconnus prioritaires sans solution de logement. Quant aux ménages logés dans les quartiers sensibles, ils n'ont quasiment aucune possibilité d'obtenir une proposition d'attribution d'un logement social dans un autre secteur.

III/ Les propositions du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

Les propositions du Haut comité visent deux objectifs :

- rendre effectives les dispositions de la loi SRU afin d'assurer une meilleure répartition spatiale du parc social
- faire évoluer les politiques d'attributions de logements sociaux afin de permettre d'assurer la mixité sociale dans les quartiers considérés comme « non-sensibles »

Rendre effective la loi SRU

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées demande la stricte application de la loi SRU en veillant à la mise en œuvre par les préfets de l'ensemble des prérogatives que propose la loi. Mais constatant que de nombreux préfets manquent de volonté pour appliquer la loi il propose de :

- **Nommer un préfet à l'égalité des chances au niveau régional, pilote impartial de la mise en œuvre de la SRU, dans toutes les régions où le nombre de communes en infraction avec la loi SRU est important**

Entouré d'une force opérationnelle composée d'une équipe d'experts, son rôle consisterait à prononcer les sanctions, gérer les constats de carence avec pour objectif principal de produire effectivement des logements sociaux sur le territoire des communes défaillantes en

utilisant toute la panoplie disponible pour agir en substitution des maires concernés.

Il veillerait dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence à la mise en œuvre de solutions immédiates (sans avoir à attendre les quelques années nécessaires pour sortir les logements de terre) : l'intermédiation locative ou une politique de préemption de lots de copropriétés via les Établissements Publics Fonciers (EPF) ou les organismes HLM avec mise à disposition immédiate et attribution directe par le préfet à des personnes prioritaires.

- **Utiliser le produit des prélèvements et majorations pour non respect de la loi SRU afin de développer l'offre sociale prioritairement dans les communes carencées**

La production de logements sociaux ou la mise en place de dispositifs d'intermédiation locative dans des communes carencées représentent des investissements importants du fait le plus souvent d'un coût du foncier très élevé. De plus il est nécessaire de pré-financer ses actions avant imputation sur le budget communal. Actuellement le produit des prélèvements effectués sur le budget des communes n'atteignant pas le seuil minimal de logements sociaux et celui des majorations de prélèvements concernant les communes faisant l'objet d'un constat de carence bénéficie, selon les situations, aux établissements publics de coopérations intercommunales, aux établissements publics fonciers, aux fonds d'aménagement urbains ou au fond national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.

L'objectif de cette proposition est de s'assurer que le produit des prélèvements et majorations soit utilisé prioritairement pour des actions de production de logements très sociaux ou d'intermédiations locatives localisées dans les communes carencées.

- **Revoir à la hausse les plafonds d'imputation des coûts sur le budget des communes carencées en cas de réalisation directe par l'État des opérations de logement social**

Les préfets ont la possibilité de se substituer aux communes faisant l'objet d'un constat de carence afin de créer une offre sociale, soit par la production de logements sociaux, soit par la mise en place de dispositifs d'intermédiation locative. Les sommes engagées sont imputées sur le budget communal. Un plafond maximum d'imputation a été fixé par la loi mais il s'avère trop bas dans les secteurs où le coût du foncier est élevé. Le plafond d'imputation sur le prélèvement pour la création d'un logement social est de 13 000€/logement alors que le montant réel en zone tendue peut atteindre 10 fois ce montant. Le coût de l'intermédiation locative dans les secteurs tendus avoisine les 9 000 à 10 000€ par an et par logement alors que le plafond d'imputation maximum est de 5 000€. Pour rendre ces dispositifs efficaces, une augmentation des plafonds d'imputation des coûts sur le budget des communes carencées est nécessaire (L302-9-1).

Développer une politique d'attributions des logements sociaux répondant aux enjeux

Pour lutter contre les stratégies d'évitement dans l'attribution des logements sociaux, les protectionnismes locaux se traduisant par « la préférence communale », et afin de mener une politique d'attributions permettant un redéploiement au niveau des agglomérations, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées propose de :

- Confier aux intercommunalités la gestion des contingents communaux de logements sociaux**
- S'assurer que les préfets appliquent systématiquement leur droit d'attribution directe pour reloger un ménage ayant fait l'objet d'un refus d'attribution**
- Confier la gestion du contingent municipal de logements sociaux au préfet dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence**
- Confier la gestion du contingent municipal de logements sociaux au préfet pour les 25 % de logements du contingent d'Action logement destinés au logement des personnes défavorisées.**
- Confier aux représentants de l'Etat dans la métropole parisienne la gestion des contingents préfectoraux des 4 départements qui la composent, afin de permettre l'inter-départementalisation des attributions DALO prévue par la loi**