

# **Rencontres de Créteil sur l'habitat**

---

**Colloque**

**« Un logement pour chacun,  
un droit de cité pour tous »**

**Maison des Arts et de la Culture  
Ville de Créteil  
16 novembre 2004**

## SOMMAIRE

<b>Ouverture</b>	<b>2</b>
Laurent CATHALA	2
Député-Maire de Créteil	2
<b>ETAT DES LIEUX</b>	<b>5</b>
<b>« LA CRISE DE L'OFFRE, COMME SORTIR DU MAL LOGEMENT ? »</b>	<b>5</b>
<b><i>PREMIERE TABLE RONDE</i></b>	<b>5</b>
<b>Etat des lieux</b>	<b>5</b>
I.    Etat des lieux et actualité budgétaire de l'habitat social	5
II.   L'état de la situation : du mal logement à la grande exclusion	9
III.  Financement du logement social : le devenir des aides publiques	11
IV.   La crise du logement dans le Val-de-Marne	12
<b>Clôture de la table ronde</b>	<b>17</b>
Marie-Noëlle LIENEMANN	17
Présidente de la Fédération des coopératives HLM	17
I.    Le logement : un enjeu de société à part entière	17
II.   Quels défis pour demain ?	18
III.  Comment répondre à ces défis ?	19
<b>DEMAIN :</b>	<b>22</b>
<b>« UN HABITAT REPENSE POUR CHAQUE AGE DE LA VIE</b>	<b>22</b>
<b>ET CHAQUE MODE DE VIE »</b>	<b>22</b>
<b><i>DEUXIEME TABLE RONDE</i></b>	<b>22</b>
I.    Nouvelles familles, nouveaux habitats : tour de piste des logements innovants	22
II.   La diversification de l'offre au logement	24
III.  Le logement des étudiants	25
IV.   Le rôle social du parc privé	27
<b>DIVERSITE SOCIALE :</b>	<b>31</b>
<b>« DE LA SEGREGATION URBAINE AU DROIT DE CITE »</b>	<b>31</b>
<b><i>PREMIER ATELIER</i></b>	<b>31</b>

<b>LE LOGEMENT AU CŒUR DU POLITIQUE :</b>	<b>41</b>
<b>« LES NOUVEAUX DECIDEURS DE L'HABITAT »</b>	<b>41</b>
<b>DEUXIEME ATELIER</b>	<b>41</b>
<b>Allocution de clôture</b>	<b>49</b>
Laurent FABIOUS	49
Ancien Premier ministre, Député de Seine-Maritime	49
I. Une crise sans précédents, une crise de société	49
II. Vers une nouvelle politique de l'habitat	51
III. Vers une « civilisation urbaine » ?	55

## Ouverture

**Laurent CATHALA**  
**Député-Maire de Créteil**

Bonjour et bienvenue à tous. C'est pour moi un réel plaisir d'ouvrir ce matin la première Rencontres de Créteil sur l'habitat. Je voudrais tout d'abord vous souhaiter, à toutes et à tous, la bienvenue à Créteil et vous remercier chaleureusement d'avoir répondu à notre invitation. Ces rencontres sont une première, une manifestation inédite à Créteil, entièrement consacrée au logement et appelée à se renouveler. C'est en effet un thème majeur de notre société, un enjeu pour l'avenir de nos territoires, pour l'équilibre de nos villes et un droit fondamental pour tous nos concitoyens. Il est donc important de se retrouver pour échanger autour de cette question, qui se fait de plus en plus préoccupante aujourd'hui.

Notre pays travers en ce moment une crise sans précédent, sur fond de flambée des loyers dans le secteur privé et de grave pénurie dans le secteur social, et je suis de ceux qui pensent que le pire est, malheureusement, devant nous. Cette asphyxie caractérisée de l'offre et de la demande conduit, depuis plusieurs mois, tous les acteurs du logement (syndicats, associations, bailleurs sociaux...) à alerter les pouvoirs publics pour leur demander de faire du logement une cause nationale au même titre que l'emploi.

Le logement est en effet un facteur essentiel de notre cohésion sociale. C'est par l'accès au logement que se forge une vraie citoyenneté, c'est par le logement que se construit une intégration sociale réussie. Le droit au logement est également l'élément fondateur d'une solidarité nationale active et ambitieuse, ce qui n'est pas, hélas, le cas actuellement, et les dérives décentralisatrices risquent de compromettre encore plus l'égalité de traitement des citoyens selon le territoire où ils résident.

Parce qu'à Créteil nous ne sommes pas épargnés par cette lame de fond qui nous submerge, en atteignant non seulement toutes les villes mais en frappant également toutes les couches de la population, il nous est apparu naturel de nous saisir de ce thème, comme nous l'avons fait par le passé pour d'autres problématiques touchant à la vie quotidienne de nos concitoyens.

A Créteil, dans ce domaine, nous avons toujours eu la volonté de faire preuve d'exemplarité en faisant notamment de l'accès au logement pour tous un des axes prioritaires de notre développement urbain, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Ainsi, aujourd'hui, sur l'ensemble du parc de logements cristoliens, nous disposons de près de 50 % de logements sociaux, répartis harmonieusement dans tous les quartiers. A cela s'ajoute la mise en place, il y a une dizaine d'années, d'un dispositif global d'insertion par le logement, qui nous a valu d'être distingués par la fondation Abbé Pierre en recevant le label « Un toit pour tous ». Nous nous sommes donc efforcés de mobiliser tous les moyens existants pour garantir un droit au logement à l'ensemble des Cristoliens, quelles que soient leur situation sociale, familiale ou leur origine, ceci avec le souci de réaliser une vraie mixité sociale.

Cette politique volontariste, qui nous a conduit à construire plusieurs milliers de logements au cours des dernières décennies nous permet, à l'aune des difficultés rencontrées localement, de mesurer l'ampleur de la crise qui touche notre pays.

Sur le plan qualitatif, nous avons eu à cœur de soigner l'aspect architectural des constructions, tant privées que sociales, de créer des environnements de qualité, avec l'implantation, dans tous les quartiers, des équipements nécessaires à l'épanouissement individuel et collectif des habitants. Dans les prochaines années, nous allons continuer à agir dans ce sens puisque, parallèlement à l'achèvement de l'urbanisation des derniers quartiers de Créteil, nous poursuivrons les programmes de réhabilitation des quartiers plus anciens.

Cependant, à l'instar de bien des communes qui se sont lancées dans ces projets de développement urbain, cette ambition est contrariée par le climat d'incertitude et le sentiment d'abandon que suscite la politique gouvernementale chez l'ensemble des décideurs du logement. En dépit des promesses affichées, des effets d'annonce à répétition, les crédits consacrés au logement ne cessent, au fil des lois de finance, d'être rognés dangereusement.

Aujourd'hui, nous comptons près de deux millions de mal-logés. Près d'un million de nos concitoyens sont sur des listes d'attente, et c'est avec effroi que nous constatons la réapparition, dans certaines villes, de bidonvilles et de squats.

Alors que, selon l'INSEE, il faudrait construire près de 320 000 logements supplémentaires par an pour répondre aux évolutions socio-démographiques, les mesures budgétaires annoncées laissent présager une aggravation de la situation et risquent de paralyser les élus locaux dans la mise en place de leurs programmes de logements neufs et de réhabilitation de l'ancien. J'en veux pour preuve le regroupement de tous les financements existants du logement au sein d'un établissement public unique, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, qui pourrait à première vue paraître séduisante mais qui, en réalité, alourdit les procédures.

S'agissant de la mesure la plus médiatique de Monsieur Borloo – son vaste chantier de démolition/reconstruction –, tout laisse présager qu'elle sera une catastrophe pour le logement social compte tenu de l'absence criante de moyens. En effet, pour démolir 40 000 logements par an, soit 200 000 sur cinq ans, il faudrait en produire chaque année au moins 90 000, alors que l'on n'arrive même pas à atteindre aujourd'hui les 50 000. Outre le fait que ces programmes ne concernent que des sites prioritaires, ils présentent le grave inconvénient d'être centrés sur le bâti et non sur l'ensemble des problématiques urbaines, en particulier les aspects sociaux et économiques de la ville. Cela revient à abandonner des pans entiers de nos territoires, au risque de les voir se dégrader et se paupériser.

Une fois de plus, on le constate, le Gouvernement n'a qu'une conception partielle du logement, une vision purement économique, qui ne prend absolument pas en compte ses dimensions sociologiques, sociales et urbaines. Il diminue les aides à la pierre et fait fi des aides à la personne, lesquelles font l'objet de réductions drastiques, alors qu'elles constituent un volet incontournable d'une politique d'accès au logement efficace.

La situation est donc très préoccupante et il devient urgent de réagir, d'entendre tous les acteurs du logement, pour dénoncer ce manque d'ambition, ces erreurs manifestes d'appréciation, mais surtout de proposer ensemble une autre politique du logement. Cette autre politique devra permettre de faire du logement une grande priorité nationale, en permettant à chacun de vivre dans un logement digne, de qualité, adapté à ses besoins, à sa famille et aux évolutions de sa vie. Elle devra permettre d'avancer de manière significative vers un véritable « droit au logement », qui serait un droit universel opposable à tous, un droit à une citoyenneté active, un droit à la ville.

C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'intituler ces rencontres « Un logement pour chacun, un droit de cité pour tous », pour aborder ce thème dans toutes ses dimensions, tant urbaines, sociales qu'économiques.

Au cours de la journée, plusieurs tables rondes se succéderont : certaines permettront de dresser un état des lieux de la situation ; d'autres nous ouvriront de nouvelles perspectives pour répondre à la diversité des besoins. Enfin, au terme de cette journée, Laurent Fabius fera un certain nombre de propositions qui permettront de dessiner une nouvelle politique du logement.

Parmi les mesures que l'on peut préconiser, certaines existent déjà, qui doivent tout simplement être réellement appliquées. Je pense en particulier à la loi SRU, qui consacrait l'indispensable solidarité entre les villes pour la construction de nouveaux logements sociaux. Mais on le sait, beaucoup de maires préfèrent les sanctions financières plutôt que de se plier à cette exigence de solidarité.

Il nous faut agir à la fois sur la sanction, mais également sur l'image du logement social, pour la réhabiliter et la valoriser, pour lever tous les tabous pour que ces logements sociaux ne soient plus dans l'imaginaire de ces maires synonymes de ghettos et de pauvreté. Pour cela, il est nécessaire d'amplifier les programmes de réhabilitation des quartiers les plus dégradés. Parallèlement, l'Etat doit mettre en œuvre une vraie politique foncière, comme cela a été fait après la Seconde Guerre mondiale, ou à l'instar de ce qui a été fait à Créteil avec l'Agence foncière technique et d'aménagement de la région parisienne (AFTRP). Cet outil, en créant les zones d'aménagement différées, nous a permis d'urbaniser notre ville sans être confrontés à des coûts fonciers exorbitants.

Enfin, les aides à la personne, tant pour l'accession à la propriété que pour le locatif social, doivent être revalorisées et pérennisées afin de garantir la solvabilité des ménages, apporter plus de sécurité financière aux bailleurs et prévenir efficacement les expulsions.

En tout état de cause, la principale mesure qui nous permettra de sortir de l'impasse – et c'est celle qui déterminera tout le reste –, c'est bien la construction massive de logements neufs, des logements diversifiés, bien implantés dans toutes les villes et tous les quartiers, et adaptés aux besoins de la population.

Au cours des différentes tables rondes, nous aurons l'occasion d'approfondir ces questions, de confronter nos pistes de réflexion, d'en imaginer de nouvelles pour sortir de la crise que nous traversons et, enfin, répondre à la demande de nos concitoyens. Je forme donc le vœu que notre

réflexion et notre mobilisation d'aujourd'hui contribuent à faire émerger ce droit au logement pour lequel, à différents titres ici, nous nous battons tous.

*Un court film est projeté, qui permet à l'assemblée de découvrir la diversité des quartiers de Créteil et des populations qui leur donnent vie, mais surtout d'apprécier l'architecture originale de cette ville, qui lui donne son âme. La municipalité, portée par les administrés, a fait le pari d'un équilibre entre habitat et emploi, permettant à Créteil de se démarquer de l'étiquette de « cité dortoir ». En développement rapide depuis une trentaine d'années, Créteil affiche un urbanisme à échelle humaine, solidement ancré dans les valeurs de mixité sociale et de solidarité, et porté par un mode de gouvernance fondé sur la démocratie participative. « Créteil la plurielle » montre ainsi qu'il est possible de donner corps au pari du « vivre ensemble ».*

### **Bernard LOCHE, Journaliste, Animateur du colloque**

Ce film a illustré, je crois, un certain nombre de thèmes sur lesquels nous ne manquerons pas de revenir au cours de la journée. L'un des habitants nous a fourni une définition quelque peu atypique d'un pays développé : c'est un pays dans lequel chacun manque de temps. Il y a, là, matière à réfléchir au temps dans la ville. Je crois d'ailleurs qu'un débat avait eu lieu à ce sujet ici, à Créteil, à l'occasion d'un festival international de la ville.

Comme l'a indiqué Laurent Cathala, cette journée s'articulera autour de quatre séquences. La première permettra de dresser un état des lieux de la crise de l'offre de logements et des réponses qui y sont apportées. La deuxième nous offrira l'occasion de nous interroger sur la diversification de la demande et de l'offre qu'il convient de mettre en regard de cette demande. Au cours de la troisième séquence, cette après-midi, nous visiterons le concept de « droit de cité » que Laurent Cathala a défloré dans son discours d'ouverture. En particulier, nous tenterons d'identifier les différents aspects qui motivent les citoyens à vivre ensemble, avec pour fond d'analyse les politiques d'habitat. Enfin, nous terminerons par un débat sur les compétences partagées autour de ces questions du logement et de l'habitat, en regard du positionnement des différents acteurs.

Cette journée, vous le savez, sera conclue par Laurent Fabius, qui nous a rejoint à l'instant et à qui je souhaite, en votre nom, la bienvenue.

## **Etat des lieux**

« La crise de l'offre, comme sortir du mal logement ? »

*Première table ronde*

### **Etat des lieux**

#### **I. Etat des lieux et actualité budgétaire de l'habitat social**

**Jean-Michel DORÉ, Délégué général adjoint de l'Union Sociale pour l'Habitat**

Vous m'avez demandé de dresser un état des lieux de l'habitat social dans notre pays. L'Union sociale pour l'habitat s'était déjà livrée à cet exercice après le Congrès de Lille en juin 2003, avec l'ensemble de ses partenaires (acteurs sociaux, SEM, habitat rural...), et je crois que le constat que nous avons fait alors reste d'actualité. Nous avons d'ailleurs demandé, à l'époque, que le logement soit désormais considéré comme une grande cause nationale, eu égard à la crise que nous identifions alors.

##### **1. Principaux moteurs de la crise de l'offre de logements**

*a. La persistance des doubles phénomènes de « non-logement » et de « mal-logement »*

Quels sont les principaux éléments de notre diagnostic ?

Tout d'abord, nous faisons le constat de la persistance de ce que nous appelons un « non-logement ». Les données statistiques de l'INSEE permettent d'étayer ce propos : 86 000 personnes sont exclues totalement du logement. Mais la réalité est sans doute plus dramatique que le reflète ce chiffre dans la mesure où il ne recense que les « sans domicile » qui ont recours à des centres d'hébergement d'urgence ou à des services de repas dans les agglomérations de plus 20 000 habitants.

Le « mal-logement », lui, touche une population plus importante. Là aussi, si l'on considère que l'inconfort, le surpeuplement et la précarité sont des éléments essentiels du mal-logement, près de 1,5 million de ménages sont concernés, sans compter d'ailleurs les ménages qui sont hébergés à titre précaire par un autre ménage, ou ceux dont la charge logement est trop élevée au regard de leurs ressources.

*b. Une baisse sensible de la production de logements sociaux sur les vingt dernières années*

Face à cette situation, la production de logements sociaux en particulier, et de logements en général, a accusé un net retard, qui s'est accumulé au cours des vingt dernières années. Ce retard s'explique par une sous-estimation des besoins, dont la forme paroxystique est la crise que nous traversons actuellement. La baisse de la mobilité dans le secteur du logement social en est une manifestation aiguë. Rappelons que la mobilité, dans ce secteur, dépassait largement les 10 % il y a encore une dizaine d'années. Elle diminue maintenant d'un demi-point par an, et je ne parle pas de l'Ile-de-France où elle chute de 1,5 point par an. Autrement dit, les personnes logées dans le social ne bougent plus parce qu'elles n'ont pas d'alternative pour aller ailleurs ! En particulier, les sorties vers l'accession à la propriété sociale, qui existaient il y a encore une dizaine d'années, commencent à se réduire considérablement.

*c. Des besoins croissants à satisfaire*

En juin 2003, nous avons estimé les besoins à 120 000 logements sociaux locatifs par an. Nous sommes loin de cet objectif. Laurent Cathala l'a rappelé tout à l'heure : nous atteignons difficilement le niveau de production de 50 000 logements sociaux par an. J'ajoute que ce niveau intègre tout juste le projet de démolition qui est envisagé par les pouvoirs publics, et dont on sait qu'il montera en régime relativement lentement dans les prochaines années.

*d. Une crise à double détente*

Le parc privé n'est pas épargné par cette crise. Ce constat s'applique tout d'abord à la problématique de la réhabilitation : près de 4 millions de logements de ce parc sont privés des éléments de confort. Quant au parc social, de la même façon, les crédits de réhabilitation ont été diminués de moitié depuis cinq ans. Or le programme qui doit être mis en œuvre dans le cadre de la rénovation urbaine ne s'applique qu'aux zones ANRU, au détriment du reste du territoire où, pourtant, les besoins sont tout aussi importants.

A cela s'ajoute la nécessité de prévenir les problèmes liés à la santé dans les logements (il reste encore du plomb dans de nombreux logements), et de préparer l'adaptation du parc de logements au vieillissement et au handicap des populations.

Les agglomérations urbaines sont confrontées depuis longue date à ce problème global, mais force est de constater que cette situation touche, aujourd'hui, les territoires ruraux. Dans ces territoires, l'offre locative sociale a été réduite à la portion congrue, au bénéfice de centres urbains. Pourtant, l'on a pu observer, sur les trente dernières années, un phénomène d'exode urbain, un retour des ménages vers les zones rurales où, de surcroît, le parc de logement est généralement en mauvais état. Il importe donc de ramener l'offre de logements au niveau requis, celui qui permettra de satisfaire les besoins des jeunes ménages soucieux de s'implanter dans ces territoires ruraux.

*e. Des réponses inadaptées*

Certains ont eu l'illusion que l'on pouvait répondre à la crise du logement social en renforçant l'occupation sociale du parc. Sur ce point, il convient de lever les ambiguïtés : le parc de logements sociaux, HLM en particulier, est occupé par une population qui s'est appauvrie au fil des trente dernières années. Chaque année, le parc HLM offre 450 000 à 500 000 nouveaux entrants, dont le quart a des ressources inférieures à 20 % des plafonds (donc quasiment en dessous des *minima* sociaux). Il est normal que le parc social accueille les plus pauvres, qu'il accueille plus de familles

monoparentales et d'immigrés que le reste du parc de logement en France, mais certaines limites doivent être respectées, notamment si l'on veut concrétiser cette ambition de mixité sociale et prévenir l'émergence de lieux de relégation des plus pauvres.

## **2. Les initiatives publiques en réponse à cette crise : diagnostic et limites**

Quelles initiatives les pouvoirs publics ont-ils prises au cours de ces deux dernières années ? Trois grands projets gouvernementaux ont été proposés, dont le dernier fait encore l'objet de délibérations au Parlement. Il s'agit tout d'abord de la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui a été votée en août 2003, et qui a l'ambition de proposer un grand programme de rénovation urbaine. Il s'agit ensuite du projet de loi Libertés et responsabilités locales qui, dans son volet « logement », propose aux collectivités territoriales, EPCI et départements, de mettre en œuvre localement les politiques de l'habitat par délégation de l'Etat. Citons enfin le Plan de cohésion sociale, qui est en cours d'examen, et dont le volet « logement » prévoit un programme ambitieux de construction de logements sociaux.

Quelles appréciations peut-on porter sur ces projets ?

### *a. Le programme de rénovation urbaine (Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine)*

S'agissant du programme de rénovation urbaine, l'on peut concéder que l'ambition est forte : 7 milliards d'euros devraient être consacrés à ce programme, qui rassemblerait en un seul guichet (une agence unique créée à cet effet) les financements de l'Etat, ceux au titre du 1 %, ainsi que ceux de la Caisse des Dépôts et des HLM.

Cependant, un premier obstacle est posé par le caractère centralisé du processus décisionnel lié à ce programme. En effet, alors que nous sommes à l'aube de la deuxième phase de la décentralisation, l'ensemble de ces décisions seront prises à Paris. Ajoutons qu'il n'est pas envisagé, à court terme, de décentraliser l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Autre obstacle majeur : l'ambition affichée connaîtra naturellement une montée en régime relativement lente. Aussi, le programme pourrait se dérouler non pas sur cinq ans, mais sans doute sur une dizaine d'années.

Enfin, l'on peut regretter que l'agence unique, qui concentre les crédits de l'Etat et les crédits de logements, œuvre au détriment des autres territoires, notamment sur le volet « réhabilitation » pour lequel les dotations restent faibles au regard des besoins.

### *b. Le programme de délégation des politiques d'habitat (loi Libertés et responsabilités locales)*

La loi Libertés et responsabilités locales, elle, constitue clairement une avancée vers la décentralisation, puisque des délégations pourront être données aux départements et aux EPCI, dont les responsabilités seront définies dans la mise en œuvre locale des politiques d'habitat. Malheureusement, le débat s'est interrompu par l'utilisation de l'article 49.3 au Parlement ; l'on n'a donc pas pu aller au terme des discussions qui auraient permis de clarifier le cadre de la mise en œuvre de cette loi dans le domaine du logement.

Au-delà de cette analyse, l'on peut légitimement nourrir quelques inquiétudes quant à la mise en œuvre de cette loi.

Tout d'abord, le risque d'attentisme est réel. Les collectivités territoriales, naturellement, attendent de voir quel champ d'intervention et quels moyens l'Etat envisage de leur déléguer. A cela s'ajoute le découpage quelque peu « bigarré » qui pourrait découler d'une application non uniforme de la loi. En effet, certains départements et EPCI pourraient prendre des délégations, d'autres pas ; certains EPCI pourraient demander une délégation, tandis que certains départements pourraient ne pas s'engager dans l'aventure... En outre, ce découpage en « peau de léopard » pourrait évoluer au cours du temps, puisque toute collectivité pourra, à tout moment, demander une délégation. J'ajoute qu'un département pourrait tout à fait prendre une délégation et se voir privé de la partie du territoire où la communauté de communes, elle, souhaite exercer sa propre autorité.

Ces zones d'ombre n'ont pas encore été levées à ce jour.

Enfin, une interrogation demeure quant au rôle de l'Etat. Les collectivités territoriales sont inégales devant la richesse – et également devant les besoins –, et l'on sait, malheureusement, que les besoins sociaux sont les plus importants dans les communes les moins bien loties financièrement. L'Etat devrait donc maintenir sa présence pour, garantir cette nécessaire péréquation entre les régions et les établissements publics. Quel que soit le cadre de programmation des politiques publiques, il importe que les Français soient égaux devant l'accès au logement.

*c. Le programme de construction de logements locaux sociaux (Plan de cohésion sociale)*

Concernant le Plan de cohésion sociale, nous avons salué la volonté du Ministre de lancer un programme locatif de grande ampleur, qui allait dans le sens que nous souhaitons. Au terme de la période d'application de ce programme, soit cinq ans, 500 000 logements locatifs sociaux devraient être réalisés. Par « logement locatif social », l'on entend un large éventail de logements sociaux allant du logement très social au PLS. L'éventail est certes large, mais l'orientation qui est retenue nous semble pertinente. Le Ministre a par ailleurs demandé au mouvement HLM, dans le cadre d'un accord, de l'aider à mettre en œuvre ce programme.

Cependant, la question des moyens alloués à de telles ambitions n'est pas évacuée. Tout d'abord, il faut savoir que si les aides de l'Etat ont été augmentées (nous en trouverons la traduction dans le projet de loi de finance, lorsqu'il sera voté), les aides unitaires, elles, sont restées à un niveau plus faible qu'en 2003. Elles ont été diminuées de moitié entre 2003 et 2004 ; elles ont augmenté en fonction du programme physique qui était envisagé ; mais au final, elles restent, à l'unité, aussi faibles qu'en 2004. Ajoutons que l'Etat s'est reposé, pour financer son programme, sur les collectivités territoriales, le 1 % et les organismes HLM, dont la contribution se déclinera en quatre quarts. Les collectivités territoriales seront-elles à même d'accompagner ce programme ambitieux et, éventuellement, de se substituer à l'Etat lorsque celui-ci ne pourra pas apporter les financements nécessaires ?

Par ailleurs, les moyens des organismes HLM, qui seront sollicités pour améliorer la qualité de gestion de leur patrimoine et la qualité du service rendu aux habitants, ne seront sans doute pas extensibles. En tout état de cause, pour que l'économie des organismes HLM soit viable, un accroissement des moyens devra s'accompagner d'une hausse des loyers, ce qui dégraderait d'autant la situation financière des locataires. La contribution des organismes HLM sera donc, dans de nombreux cas, très limitée.

Enfin, l'affectation du 1 % restera dépendante des besoins qui seront exprimés par les partenaires sociaux dans le cadre des négociations qui auront à lieu à cet effet. En la matière, le dialogue risque d'être difficile entre les parties prenantes.

Un mot sur l'accès à la propriété sociale, un élément qui me paraît essentiel pour la mixité sociale. Nous avons eu un moment la crainte que le prêt à taux zéro (PTZ), le seul produit d'accès à la propriété à caractère social, disparaisse. Il semble aujourd'hui que les pouvoirs publics aient pris des mesures pour sauvegarder ce produit, voire l'étendre. Nous ne pouvons que nous en réjouir.

D'autres zones d'ombre demeurent. En particulier, le barème 2003-2004 des aides personnelles au logement (APL) a subi une réduction drastique, le fait étant suffisamment rare (c'est même inédit) pour être signalé. Pourtant, tous les partenaires sociaux (associations, bailleurs sociaux...) réclamaient un ajustement de l'APL, pour la rendre plus conforme à la réalité des dépenses des ménages. Par exemple, la charge locative, dont on sait qu'elle ne peut qu'augmenter en raison du coût de l'énergie, a vocation à croître. Or ce forfait charge a tendance à être sous-estimé par les pouvoirs publics.

### **3. Conclusion**

Je crois que nous avons, d'une part, de grands projets gouvernementaux, dont il faudra assurer la cohérence entre les politiques centralisées et décentralisées d'une part, et la capacité des collectivités territoriales à les mettre en œuvre à l'échelle locale, d'autre part.

Cependant, au-delà des ambitions affichées et des moyens qui ont d'ores et déjà été envisagés, ces projets gouvernementaux passent sous silence la question de l'aide aux associations d'insertion et d'accompagnement social. L'on sait pourtant que, à la fois pour les ménages et les bailleurs sociaux, ces associations jouent un rôle d'accompagnement majeur.

Enfin – et je terminerai par une critique des choix gouvernementaux –, je m'étonne, alors que les finances publiques sont en difficulté, que le Gouvernement opte pour le maintien d'une aide fiscale à l'investissement locatif privé sans quasiment aucune contrepartie sociale. Pourtant, l'on sait que cette aide, au global, coûte aussi cher que l'aide à un logement social. S'il le voulait, le Gouvernement pourrait tout à fait dégager des ressources qui seraient mieux affectées au secteur social du logement.

### **Bernard LOCHE**

Je vous remercie de cet état des lieux précis à la fois sur les besoins et les différentes politiques publiques qui sont en cours aujourd'hui. Vous avez parlé du non-logement et du mal-logement. Laurent Cathala, tout à l'heure, faisait le triste constat de l'émergence de bidonvilles et de squats dans nos villes. Martin Hirsch, confortez-vous cette analyse de la crise de l'offre de logement ? Selon vous, quelles incidences cette crise a-t-elle sur le phénomène plus global d'exclusion sociale ?

## **II. L'état de la situation : du mal logement à la grande exclusion**

### **Martin HIRSCH, Président d'Emmaüs France**

La gravité de la crise de l'offre de logements a été rappelée à plusieurs reprises, et le moins qu'on puisse dire c'est qu'elle est redoutable ! Mon premier contact avec la problématique du logement, si

je puis m'exprimer ainsi, vient de mon enfance, qui s'est écoulée dans une ville nouvelle. Dans ce cadre, j'ai été témoin des efforts et des mesures qui pouvaient être prises pour répondre à une crise du logement.

Je distingue, pour ma part, trois périodes principales :

- tout d'abord, la crise des années 50, qui a conduit aux premiers appels publics de l'Abbé Pierre, et pour laquelle une réponse quantitative forte, au cours des années 50-60, a été apportée ;
- puis une période de correction des dysfonctionnements issus de l'approche quantitative des années 50, par le truchement des politiques de la ville ;
- et enfin une période d'endormissement, où la France s'aperçoit que sa population nationale fait non plus 55 millions mais 60 millions d'âmes, où elle prend conscience de l'éclatement du tissu social (notamment l'augmentation des familles monoparentales issues des divorces), avec ses incidences sur le marché du logement.

L'incapacité des pouvoirs publics à anticiper ces phénomènes ont alimenté la crise de l'offre que nous connaissons aujourd'hui. Des chiffres ont été rappelés au cours des interventions précédentes, mais pour nous, le constat est encore plus pessimiste. Par exemple, les 86 000 personnes en situation de non-logement, ainsi que l'a souligné Monsieur Doré, ne représentent que la population contrainte de dormir dans la rue. Au moins 500 000 personnes, aujourd'hui, ne disposent pas d'un logement stable, et sont ballottées entre foyers d'hébergement d'urgence et hôtels ! Au total, 3 millions de personnes sont mal logées en France.

Lorsque nous avançons ces chiffres, il y a quelques années, l'on nous affublait de tous les noms : nous passions soit pour des hurluberlus, soit pour des activistes, ou encore pour des troublemakers cherchant à se rendre intéressants... Aujourd'hui, je note qu'il se dessine une sorte d'unanimité autour de ces constats.

Au-delà de ces chiffres globaux, force est de constater que cette crise s'est étendue : tout d'abord parisienne, elle est devenue une crise urbaine puis rurale, tous territoires confondus. Cette crise présente également la particularité de toucher l'ensemble de la chaîne du logement. Soulignons par ailleurs que les dispositifs qui ont été mis en œuvre jusque-là ont montré leurs limites et leur inadéquation.

En la matière, l'on peut véritablement parler de « cercle vicieux » avec, notamment, le couple infernal emploi/logement : dans de nombreuses régions, il est impossible de conserver un logement faute d'emploi, ou de trouver un emploi faute de logement ; les salaires sont insuffisants pour pouvoir se loger convenablement... Il convient donc de s'attaquer prioritairement à ces aspects.

Par ailleurs, je crois que le droit au logement opposable est un des grands oubliés du dispositif que Laurent Cathala a cités en ouverture du colloque. En ce qui nous concerne, nous y tenons comme à la prunelle de nos yeux car nous savons à quel point il est difficile de mener une politique de logement. De fait, nous connaissons l'ensemble des blocages qui ont pu être dénoncés depuis ce matin.

Récemment, dans le cadre d'un projet de logement que notre association soutenait, et qui devait être implanté dans une grande ville de France, j'ai rencontré diverses personnalités (le maire de la ville en question, le préfet, le vice-président du conseil général, le vice-président du conseil

régional). Chacun à son tour s'est félicité de ce projet, mais renvoyait à chaque fois la responsabilité du blocage sur les épaules de l'autre interlocuteur. Ces attitudes sont clairement honteuses. Au final, les effets d'annonce, très ambitieux en matière de logement, accouchent d'une souris, la responsabilité de l'échec du programme étant rejetée sur les acteurs de terrain !

C'est ici que le concept de droit au logement opposable prend tout son sens. L'on disposerait enfin d'un cadre de définition de ce que j'appellerais une « cascade de responsabilités », et pour lequel l'atteinte des objectifs serait mesurée à l'aune de critères tangibles, soit le nombre de logements construits. La délégation des compétences de mise en œuvre, à cet égard, me paraît une bonne chose. Mais outre cette avancée, les différents acteurs doivent être tenus solidairement responsables de la réussite obligatoire (surtout si l'on veut éviter l'implosion de ce pays) de la politique de logement.

Nous avons cru, jusqu'aux derniers jours précédant la Conférence de lutte contre l'exclusion, que le droit au logement opposable serait gravé dans les textes. Toutes les parties prenantes y étaient favorables. A la demande du président de la République, le Haut Comité au logement avait rendu un rapport dans lequel il soulignait le caractère indispensable de cette mesure. Je crois que même le Ministre y était favorable ! Pourtant, le droit au logement opposable n'a pas été intégré dans le dispositif réglementaire. L'on nous a expliqué qu'une telle avancée s'inscrirait sans doute dans un temps long, un horizon de cinq ans. Soit, mais créons dès aujourd'hui les conditions de la mise en œuvre de ce droit. Pour ma part, je forme le vœu que ce sujet soit inscrit à l'agenda des discussions qui doivent être initiées prochainement à l'Assemblée nationale.

### **III. Financement du logement social : le devenir des aides publiques**

#### **Bernard LOCHE**

Comment une collectivité locale de la taille de Paris se positionne-t-elle sur ce débat ?

#### **Jean-Yves MANO, Adjoint au maire de Paris en charge du logement**

A Paris, nous recensons 100 000 demandeurs de logements sociaux inscrits, 45 000 nouveaux inscrits par an, avec un taux de rotation très faible dans le parc. Vous imaginez donc l'ampleur du problème qui se pose à nous.

A qui appartient Paris ? Qui a droit de vivre dans la ville capitale et, au-delà, dans la première couronne ? En la matière, le volontarisme politique s'impose, si nous ne voulons pas être spectateurs du marché et de la spéculation immobilière.

Pour cela, il faut dégager des moyens financiers extrêmement importants, à même de nous permettre de proposer des réponses ciblées sur chaque catégorie de parisiens et de citoyens en général. Nous avons cette ambition, et je crois que nous y répondons, même si cela reste insuffisant au plan quantitatif. Aujourd'hui, aucune catégorie de parisiens n'est exclue de la politique que nous envisageons, qu'il s'agisse des plus démunis, de la résorption de l'habitat insalubre, de la construction de logements sociaux classiques, de logements intermédiaires, de PLI et même de mesures d'accession à la propriété.

Néanmoins, la question du logement opposable se pose. Pour ma part, je considère que c'est un concept généreux, nécessaire et utile pour faire évoluer les mentalités, mais il n'en reste pas moins que sa mise en œuvre est délicate. 73 % des habitants de l'Ile-de-France ont, au regard de leurs revenus, accès au logement social. Comment allons-nous répondre, demain, à ces 73 % de personnes qui, potentiellement, nous demanderont un logement dans le cadre de ce droit opposable ?

La notion de logement opposable, notamment par rapport aux plus démunis, est essentielle. Ayons dès lors le courage de dire que nous imposerons aux communes de construire les structures d'accueil indispensables en fonction de leur population, en pourcentage de population. Dans le cas contraire, nous ne pourrions jamais, au grand jamais, offrir un droit opposable effectif aux personnes en difficulté. J'ajoute que cette difficulté est sous-jacente puisque suite à une séparation, ou à une perte d'emploi, l'on peut se retrouver du jour au lendemain à la rue ! Dans le cadre de la loi contre l'exclusion, la Ville de Paris a mis en place une structure de suivi des personnes faisant l'objet de mandats d'expulsion. Paradoxalement, le 16<sup>ème</sup> arrondissement arrive au deuxième rang des arrondissements concernés par ce type de dispositif. L'explication est simple : suite à une perte d'emploi ou à une séparation, certains n'ont plus été en mesure financièrement de continuer à vivre dans cet arrondissement huppé ; certains sont partis vivre en grande banlieue, d'autres sont restés dans leur appartement, mais la dégradation de leur situation financière les place aujourd'hui en situation d'expulsion effective.

Très honnêtement, je pense que l'obligation de développer des constructions (pensions de famille, logements d'urgence, résidences sociales...) est forte à Paris. Il a toujours été dit qu'il n'était pas nécessaire de construire à Paris ou dans son centre. Les demandeurs de logements étaient alors orientés soit à l'est de Paris, soit en banlieue. Or dans tous les arrondissements de Paris, vous retrouvez des habitants vivant du RMI. Quelle offre pouvons-nous leur faire ? Comment pouvons-nous leur permettre de continuer à vivre dans la ville capitale ? Là encore, nous devons opter pour une attitude résolument volontariste.

Se pose également le problème du financement, mais nous y reviendrons peut-être ultérieurement.

#### **IV. La crise du logement dans le Val-de-Marne**

##### **Bernard LOCHE**

Martin Hirsch a dénoncé ce que l'on appelle communément le syndrome de la « patate chaude », qui consiste pour des acteurs à se renvoyer mutuellement leurs responsabilités. En tant qu' élu local, comment réagissez-vous à cette analyse ?

##### **Christian FAVIER, Président du Conseil général du Val-de-Marne**

Je voudrais tout d'abord féliciter Laurent Cathala d'avoir pris cette initiative, car je crois que la problématique du logement est un sujet de débat national que nous, élus locaux, devons gérer avec les moyens du bord ! Très souvent d'ailleurs, nous nous sentons impuissants face aux demandes qui nous sont adressées (à cet égard, nous comptons environ 46 000 demandeurs de logement dans notre département). Cette situation alarmante s'explique à la fois par la difficulté d'accès au logement et par la progression inquiétante du phénomène d'exclusion. Dans notre département, près de 600 familles sont actuellement logées à l'hôtel, ballottées d'hôtel en hôtel, avec des enfants

en bas âge, sans la perspective de pouvoir leur proposer des solutions satisfaisantes. Une telle situation pèse lourdement sur les budgets sociaux : dans notre cas, cela représente de l'ordre de 1,5 million d'euros par an, soit un budget en progression de 40 %.

Affirmer le droit au logement pour tous, ce sur l'ensemble des territoires, doit être une exigence de notre société. De ce point de vue, il importe d'affirmer ce droit opposable, notamment la responsabilité de l'Etat. Par ailleurs, des lois ont été votées : veillons à les appliquer. Dans notre cas, environ un tiers des communes (16) relève de la loi SRU, soit des communes qui ont moins de 20 % de logements sociaux. Normalement, la loi aurait dû se traduire par la construction, dans le Val-de-Marne, de l'ordre de 800 logements par an. Nous n'en sommes qu'à la moitié. J'ajoute que certaines communes préfèrent payer des pénalités plutôt que de lancer ces constructions. Cela est tout à fait inacceptable, d'autant plus que des programmes immobiliers sont effectivement réalisés sur ces territoires (même si cela pose parfois des problèmes de densité urbaine). Ce devoir de solidarité n'est pas appliqué, par choix politique.

A mon sens, il faut renforcer la loi SRU. La sanction ne doit pas être une arme exclusive, mais elle doit être un des instruments du renforcement de cette loi. Il faut également aider les communes, ou les intercommunalités, à faire face à ces enjeux. Notamment en matière foncière, des mesures doivent être prises. Dans notre commune, nous avons créé un Syndicat d'action foncière, qui permet de mutualiser nos moyens en matière de construction de logements sociaux. Nous avons besoin de développer ces outils, en coopération avec la région, sans oublier d'actionner le levier de la mobilisation du foncier de l'Etat. En Ile-de-France, l'Etat détient de l'ordre de 9 millions de mètres carrés. Comment ce foncier peut-il être mis à disposition, en partie en tout cas, pour faciliter la construction de logements sociaux ? C'est une interrogation majeure.

Par ailleurs, nous sommes préoccupés par le décalage relativement important qui existe entre le discours volontariste qui est affiché par le Gouvernement en matière de logement et la réalité des pratiques sur le terrain. Dans notre département, nous avons consenti des efforts considérables en matière de réhabilitation de logements, mais les crédits dont nous bénéficions sont aujourd'hui réduits à néant ! Il y a encore peu, les programmes de réhabilitation étaient financés à hauteur de 10 % ; cette quote-part est tombée à 5 % ! Toujours dans notre département, 90 opérations de réhabilitation ont fait l'objet de discussions laborieuses et riches avec les parties prenantes, mais qui se trouvent bloquées aujourd'hui faute de financement ! Désormais, il est question de déclencher des financements départementaux avec une subvention symbolique de l'Etat. Bien évidemment, nous n'allons pas bloquer nos opérations ni réduire nos moyens, mais les bailleurs seront clairement amenés à emprunter davantage. En bout de chaîne, les incidences se feront ressentir sur le locataire, par l'augmentation des loyers et ce phénomène alimentera, à son tour, celui de l'exclusion.

A mon sens, nous sommes aujourd'hui dans une situation explosive, qui laisse présager des situations d'occupation sauvage d'immeubles, les habitants étant exaspérés par les discours confus qui sont tenus de part et d'autre. L'heure est venue de nous engager sur une responsabilité nationale, collective, et je compte beaucoup sur une journée comme celle-ci pour que se construisent des propositions alternatives à la politique qui est conduite aujourd'hui en matière de logement.

## **Bernard LOCHE**

La mobilisation des financements publics émerge, à travers différentes interventions, comme un problème crucial.

## **Jean-Yves MANO**

En effet. On ne peut pas aborder sérieusement la problématique du logement sans aborder les problèmes de financement. Notre système de financement date de 1977, et prend appui sur deux types d'aides : l'aide à la personne et l'aide à la pierre. Je voudrais citer deux chiffres : 13 milliards d'euros ont été accordés au titre de l'aide à la personne, pour une population éligible de 6 millions d'allocataires ; quant aux aides à la pierre, elles se réduisent à 500 millions d'euros par an. Pendant combien de temps cette situation pourra-t-elle durer ?

Il faut savoir que plus l'on diminue la subvention de l'aide à la pierre, plus le loyer d'équilibre est élevé, et plus la nécessité de développer l'aide à la personne sur la durée de vie du bâtiment est prégnante. L'aide à la personne est en moyenne de 150 euros par mois. Très honnêtement, il faudra se poser la question des équilibres économiques et de la pérennité d'un tel système. Cette question doit premièrement concerner les catégories les plus aidées, c'est-à-dire les occupants des PLAI.

Nous devons envisager de baisser les loyers, avec une aide à la pierre beaucoup plus importante. J'ajoute que si cette aide, pour le moins, n'avait pas de compensation indispensable en aide à la personne, le budget de l'Etat s'en trouverait réconforté sur la durée. Notre système est défaillant puisque le dispositif d'aide à la personne ne fait plus office de supplément complémentaire indispensable pour avoir un taux d'effort compatible. Pour information, le taux d'effort des familles a augmenté de 3 % par an au cours des deux dernières années. Une telle tendance n'est pas pérenne.

Parallèlement, l'Etat a consenti des aides fiscales extrêmement importantes pour permettre l'investissement locatif. Ces aides sont certes utiles mais elles m'apparaissent quelque peu disproportionnées au regard de la crise de logement que nous vivons aujourd'hui.

La mobilisation à travers le système du 1 % patronal est forte. C'est d'ailleurs une nécessité. Mais il convient de s'interroger, là aussi, sur l'utilisation de ces mannes financières. Il est normal que les partenaires sociaux, devenus financeurs, aient voulu être des acteurs majeurs de l'avenir du logement en France. Mais il faut éviter toute confusion des genres : on peut certes faire valoir des exigences par ce statut de financeur, mais l'on ne peut pas pour autant être constamment dans la peau du donneur d'ordre sur le logement social. Cette tendance semble se dessiner, et elle ne sera pas sans incidences sur les relations entre les collectivités locales, la foncière, l'UESL et l'Etat.

En conclusion de mon propos, je considère qu'un équilibre doit être trouvé, qui doit être remis sur la table si nous voulons mettre en œuvre une politique du logement ambitieuse, indispensable au regard des besoins. Mais nous ne nous en sortirons pas par des injonctions non suivies d'effets.

## **Marie-Noëlle LIENEMANN, Présidente de la Fédération des coopératives HLM**

La question des loyers est, à mon avis, centrale. Le coût du logement en France, notamment pour la moyenne des Français, est préoccupant : ce coût a augmenté sans que la qualité du logement n'en soit améliorée. Cette augmentation des loyers obère du pouvoir d'achat, dans bien des cas. C'est un

blocage majeur. Un RMIste, aujourd'hui, même en intégrant l'ensemble des aides dans son budget, est toujours sur la corde raide, dans les meilleurs cas.

Comment peut-on baisser les loyers ? Dans le logement social, c'est devenu une urgence. Si vous demandiez au Service des domaines de faire l'expertise de valeur du loyer d'un logement dans certaines zones urbaines sensibles, vous verriez que cette somme, au final, est ridicule. Or la puissance publique finance tous les jours des loyers extrêmement élevés. Pour ma part, je plaide pour la négociation d'un grand accord-cadre avec le mouvement HLM sur la baisse progressive des loyers, pour la revalorisation de l'aide à la pierre pour les nouvelles constructions, et pour la mise en place d'un dispositif de compensation pour les organismes HLM (à l'évidence, les organismes HLM ne peuvent pas vivre sans ces recettes).

Je dénonce par ailleurs le dispositif d'aide à la personne, qui a servi à entretenir la spéculation dans le locatif privé, qui a accompagné les hausses de prix au-delà du marché. Cette question est centrale. Elle supposera de mobiliser des moyens financiers ; elle est fondamentale pour garantir le droit au logement. Reste à trouver, pour les HLM, des modes pérennes et actualisés des manques à gagner, si je puis dire, que peut constituer cette réduction des loyers dans le logement social.

Quant au 1 %, ma critique la plus lourde ne porte pas tant sur le réinvestissement des sommes engrangées dans le jeu des programmes de logements ou sur la position des financeurs (car les salariés et leurs représentants doivent pouvoir faire entendre leur voix dans la gestion des sommes qui ont été prélevées sur les entreprises – comme d'ailleurs le patronat), mais plutôt sur le fait que cette structure n'est pas paritaire.

### **Bernard LOCHE**

Christian Favier redoute une situation explosive caractérisée, notamment, par des occupations sauvages. Un débat a eu lieu il y a une dizaine de jours au Sénat sur la question des logements vacants. L'INSEE, de son côté, a publié un chiffre alarmant : 2,2 millions de logements seraient vides en France, dont 190 000 dans les sept principales agglomérations de France, et un peu plus de 20 000 à Paris. Comment peut-on aborder cette question des logements vacants ?

### **Jean-Yves MANO**

Nous sommes partis du chiffre de l'INSEE, qui faisait état de 130 000 logements vacants pour Paris. Un autre chiffre avait été avancé par l'EDF, de 80 000 logements. Dans le cas de Paris, 22 000 avis d'imposition de non-occupation ont été envoyés en 2003. Depuis deux ans, nous avons engagé une politique volontariste de démarche de conviction vis-à-vis des propriétaires, car l'on ne peut pas les contraindre par la réquisition. Nous pensons en effet que pour augmenter le parc de logement mobilisable, il vaut mieux convaincre les propriétaires, ce au moyen de dispositifs divers (aide au financement des travaux, subventions diverses, y compris la garantie de paiement des loyers). Cette démarche donne des résultats inférieurs à ce que nous espérons, mais les logements libérés s'ajoutent aux 3 500 logements sociaux que nous réalisons par an. Par ce biais, nous sommes sur une tendance de 100 logements nouveaux par an.

Un amendement qui permettrait aux collectivités locales d'utiliser le fichier des administrés assujettis à la taxe foncière nous permettrait d'agir plus efficacement, car c'est une aberration

sociale que des logements soient vacants à Paris, comme dans toutes les villes, alors que nos besoins sont importants.

Le Gouvernement a annoncé qu'il remettrait sur le marché 100 000 logements vacants. Je le souhaite vivement. Pour notre part, si nous en mettons 500 par an, nous aurons fait un pas de plus vers la mobilisation du parc.

### **Martin HIRSCH**

Il est clairement choquant que des logements soient vacants alors que l'offre de logement, par ailleurs, est insuffisante au regard des besoins. En outre, la réquisition, qui est parfois utile (notamment lorsque des immeubles entiers sont inoccupés), ne peut être l'unique réponse au problème. D'autres formes d'intervention existent.

A Paris, nous travaillons en collaboration avec une association dénommée « Bail pour tous ». Cette entité avait obtenu, grâce notamment au soutien d'une grande compagnie d'assurance, un certain nombre de logements pour des personnes en très grande difficulté. La spéculation aidant, l'on tente aujourd'hui de mettre ces occupants dehors... Nous travaillons avec la Ville de Paris pour qu'elle fasse racheter ces logements, afin que l'on puisse y maintenir ces familles.

Je pense que les collectivités locales sont trop timides, alors qu'elles ont une capacité d'intervention non négligeable. En marge des quelques opérations indispensables en matière de réquisition, il convient de mettre en place une politique offensive de rachat et de construction de logements, de collaboration avec les organismes HLM, pour remettre un certain nombre de bâtiments dans le parc social.

Par ailleurs, je partage l'analyse qui a été faite sur l'effet de ciseau auquel l'on a assisté au cours de ces dernières années, entre l'augmentation des loyers et la stagnation puis la baisse des aides personnalisées au logement, laissant aux familles concernées des revenus insuffisants pour continuer à vivre. Pour peser dans la balance politique, il faut rappeler que les propriétaires ont capté une grande part de l'augmentation des aides personnelles au logement au cours des dix ou quinze dernières années. Cette pression vers le bas ne sera possible que si l'offre, par ailleurs, augmente.

### **Christian FAVIER**

Je partage l'analyse selon laquelle la réquisition, et donc la contrainte, n'est pas la panacée. Il faut recourir à cette mesure de manière tout à fait exceptionnelle car, cela a été dit, d'autres formes d'intervention sont possibles. Dans mon département, par exemple, nous avons mis en place une agence départementale d'information sur le logement, qui recense et prend contact avec des propriétaires, et qui travaille à proposer des garanties de loyers pour des propriétaires qui ont des logements vacants. Cela permet de disposer de logements dans des quartiers où les logements sociaux sont peu nombreux. Cela peut donc favoriser une meilleure répartition du logement social. Pour l'heure, ces expériences sont relativement limitées (dans notre département, moins de 200 logements ont été mobilisés par ce biais), mais elles méritent, à mon avis, d'être approfondies et soutenues.

## **Martin HIRSCH**

La Fondation Abbé Pierre a mené une enquête nationale sur l'application de la loi SRU. A l'échelle nationale, un tiers des communes assujetties à cette loi respecte la règle du jeu. Cela signifie donc que les deux tiers restants sont en infraction flagrante. Il faut instaurer une logique de réciprocité entre les droits et les devoirs, mais force est de constater que cette règle ne s'applique qu'aux plus faibles et qu'aux plus pauvres !

## **Clôture de la table ronde**

**Marie-Noëlle LIENEMANN**

**Présidente de la Fédération des coopératives HLM**

### **I. Le logement : un enjeu de société à part entière**

Je voudrais tout d'abord féliciter Laurent Cathala parce que je crois qu'il est fondamental que la question du droit au logement soit considérée comme une question politique à part entière, que les citoyens, de surcroît, doivent se réapproprier. En effet, cette question est au cœur des grands projets de société, des grandes crises de société que nous vivons. En France, en particulier, elle est au cœur de la légitimité du projet républicain et de sa capacité à durer.

A mon sens, les jeunes de notre pays peuvent nourrir des doutes légitimes sur les grandes valeurs que nous essayons de leur transmettre (liberté, égalité, fraternité, et une certaine idée de la République). Ils peuvent avoir des doutes quand ils voient que la France, la terre des Droits de l'Homme, est incapable de loger l'ensemble des hommes et des femmes qui vivent sur son territoire. Je vois bien les impacts économiques et de régulation qui pèsent sur le logement et l'immobilier, mais je n'arrive toujours pas à comprendre qu'un pays développé comme la France ne soit pas capable de loger tous ces citoyens. Pourtant, une mobilisation en la matière constitue une formidable opportunité pour notre pays, qui est l'un des rares à définir le concept de « logement décent » (même s'il existe encore un énorme fossé entre le droit et la réalité).

Je pense par ailleurs que nous sommes menacés par la ghettoïsation, la ségrégation et la discrimination. La ville, le logement, est un des premiers terrains de manifestation de ces phénomènes, le lieu où l'on vit ces situations au quotidien. L'on peut inventer autant de mécanismes de lutte contre l'échec que l'on veut, notamment à travers l'école républicaine, mais tant qu'on n'aura pas donné une portée concrète à la mixité sociale (à même de casser les ghettos), plus l'illettrisme sera durable et difficile à comptable, mettant ainsi à mal notre politique d'intégration.

Enfin, force est de constater que la promotion sociale est en crise. L'on a le sentiment que l'on débute dans sa vie en étant smicard, et que l'on finira smicard, ce dans un quartier en difficulté dont on ne sortira pas. L'idée de la promotion au cours de la vie est largement mise à mal par la réalité, notamment en ce qui concerne l'accession à la propriété, qui est très nettement en recul aujourd'hui.

## **II. Quels défis pour demain ?**

### **Développer le logement social**

Lorsque j'étais ministre, j'avais envoyé une note d'analyse au candidat Lionel Jospin lui proposant de s'engager sur la construction de 2 millions de logements en cinq ans, soit 400 000 logements par an au total (hébergement d'urgence, logement étudiant compris). Notre pays doit prendre conscience de la masse de logements qu'il faut produire pour tenir compte des divorces et des besoins de la jeunesse. Dans cette demande quantitative se pose, prioritairement, la question des logements sociaux. Nous avons massivement besoin, au moins, de 100 000 logements sociaux au sens large. Je pense que nous pouvons atteindre cet objectif chiffré.

### **Promouvoir la diversité**

Si la priorité est sociale, les besoins sont variés (accession à la propriété, location, acteurs publics, acteurs privés, hébergement des plus démunis, logement des étudiants et des jeunes, adaptation au troisième âge...). Il faut obtenir l'adhésion des Français, fédérer la conviction de chaque citoyen que le logement social est un enjeu d'intérêt commun. Cette condition est nécessaire pour créer une dynamique politique de fond.

### **Résoudre le double dilemme du coût et de l'accès**

Le coût du logement est excessivement élevé, ce qui pose un problème d'accès au logement. Pour ma part, je plaiderai toujours pour une véritable « couverture logement universelle », une procédure qui effacerait les blocages à l'accès par le truchement de mesures diverses (généralisation du Locapass, suppression du dépôt de garantie et son remplacement par une autre garantie, garantie du versement des loyers pour les propriétaires, traitement nouveau des impayés de loyers...). Très clairement, notre FSL, nos systèmes d'aides, ne marchent pas ! Trop nombreux sont ceux qui, aujourd'hui encore, se retrouvent en situation d'impayé, en risque d'expulsion ou en incapacité à accéder à un logement.

### **Surmonter le défi qualitatif**

De toute l'Europe, la France est le pays où l'on construit les plus petits logements. A Shanghai, le logement moyen oscille entre 100 à 130 mètres carrés. Pourtant, la densité, dans cette ville, est importante. Mais ils construisent grand ! En France, de nombreux enfants, n'ont pas d'espace d'intimité pour faire leurs devoirs... Il ne faut guère s'étonner, au final, que nos quartiers traversent une crise de la vie collective, qui alimente un double phénomène de violence et d'agressivité. L'espace est fondamental dans la construction d'un individu. Outre leur faible superficie moyenne, nos logements ne sont pas à l'avant-garde du développement durable, notamment en matière énergétique. Rares sont les bâtiments dotés d'un système d'énergie solaire, ou de tout autre système d'économie d'énergie d'ailleurs. La réglementation a certes évolué, mais il faudra investir davantage, initier des pratiques nouvelles à la faveur de la réglementation à venir sur l'effet de serre. Cela pèsera sur le coût du logement, puisque les charges énergétiques, en particulier, représentent une part non négligeable de ce coût global.

Dès lors, il importe d'amorcer un changement radical, une montée en puissance de la politique de logement.

### III. Comment répondre à ces défis ?

Il convient, tout d'abord, de modifier nos façons de procéder. Plusieurs approches ont été mises en œuvre pour mobiliser le parc vacant, pour réaffecter le foncier public, mais il convient, dès en amont, de repenser les outils publics de régulation du marché de l'immobilier (en particulier sur la question foncière). Nous avons laissé faire la spéculation foncière, mais il faut savoir que c'est notre ennemi absolu, celui qui alimente le phénomène de surenchérissement du foncier. A ce propos, permettez-moi de noter que le foncier, qui passait pour être une denrée rare, a été largement disponible lorsqu'il a fallu l'utiliser dans le cadre du dispositif dit « de Robien ». Je pense donc que c'est plutôt le coût du foncier, sa capacité à être réorienté vers le logement social, qui traverse une crise. Pour ma part, je plaide pour une grande loi qui permettrait de lutter contre la spéculation foncière (sur-taxation des sur-profits, plafonnements...), car le coût du foncier doit pouvoir évoluer dans des bornes raisonnables.

Par ailleurs, je suggère que l'on applique l'objectif de 20 % de logements sociaux – et la Fédération des coopératives HLM a rédigé un petit ouvrage à ce sujet – à toute opération immobilière d'envergure (sans définir précisément un nombre de SHON à ce stade). La Ville de Paris a engagé cette démarche de façon volontaire (et l'on comprend que les promoteurs se plient plus volontiers à cette contrainte compte tenu de l'importance du marché parisien). Cette mécanique, qui vise à internaliser dans les opérations privées des exigences de solidarité et de mixité sociale, doit être étendue.

Il me paraît également souhaitable de remettre à plat les outils macroéconomiques et les critères d'indexation. A ce propos, je rappelle qu'un débat approfondi doit avoir lieu sur ce que devrait être le bon critère d'indexation. Aujourd'hui, l'on indexe les loyers sur l'indice de la construction qui est d'une part assez erratique et qui, d'autre part, ne correspond pas forcément au pouvoir d'achat de nos concitoyens. Des études avaient été réalisées, visant à concevoir un système plus stabilisateur (en mixant les paramètres), à même de prévenir les effets d'envolée que nous avons pu observer. Encore une fois, il existe des outils de régulation macroéconomique susceptibles d'éviter la flambée des prix du foncier et du loyer, et de produire plus facilement du foncier. A cela s'ajoutent les outils publics directs (à travers les établissements publics fonciers).

Par ailleurs, le débat entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne doit être tranché. Nous avons besoin d'augmenter la part de l'aide à la pierre, et de rediscuter d'un nouvel équilibre entre les deux dispositifs.

Je rappelle, pour compléter ce panorama des aides, que l'on n'utilise pas tous les fonds du Livret A pour le logement social, alors que tel était sa première finalité. Il faut donc rappeler cet objectif premier.

Il faut par ailleurs inventer des produits liés aux retraites. Pour ma part, je plaide depuis longtemps pour une retraite par répartition, avec un abondement important des fonds de retraite publics. Je reste convaincue que nos concitoyens accepteraient un prélèvement adapté, qui permettrait de construire de l'immobilier à caractère social au sens large, la valorisation de cet investissement allant directement au fonds de péréquation des retraites. A long terme, et dans le cadre d'une politique d'accession à la propriété, il pourrait re-basculer directement (par revente du patrimoine) dans le fonds de retraite. En résumé, je propose que l'on mobilise un prélèvement *ad hoc*, utile, au titre du logement social, qui participerait à terme à l'abondement des fonds de retraite. Nous pourrions également utiliser les fameux « PERCO ». Pour cela, il faudra consentir des efforts

budgétaires importants, mais ce ne sont pas les seuls que nous avons eu à faire. Je rappelle qu'aux lendemains de la Deuxième Guerre mondiale, le Général de Gaulle avait imposé aux établissements bancaires et d'assurance d'avoir dans leur patrimoine de garantie un pourcentage d'immobilier de logement. Je sais que des normes européennes ont été prises en la matière, qui plafonnent la masse d'immobilier, mais la plupart de nos opérateurs bancaires ne sont pas encore au taquet.

La mobilisation de la nation, vous le voyez, peut donc prendre des formes diverses. Pour ma part, je plaide pour la remontée des crédits budgétaires en matière de logement. Je voudrais souligner que même en 2005, dans les prévisions de Monsieur Borloo, il n'en sera toujours pas au budget que j'avais laissé (et Laurent Fabius sait que je le trouvais déjà insuffisant à l'époque).

Pour finir, je voudrais affirmer, ici, ma conviction dans le formidable avenir que porte le concept de droit au logement opposable. Il préviendra le décalage que nous connaissons aujourd'hui entre le principe et la réalité. Mais ce droit opposable doit être progressif. Cela suppose que l'on fixe le cadre constitutionnel dans lequel il sera appliqué : une loi organique d'application par paliers (ne se limitant donc pas au plus démunis) me paraît tout à fait appropriée. En outre, il convient de trouver des formes d'« opposabilité territorialisées », se tournant vers certaines catégories de citoyens (les plus démunis, les jeunes couples, les jeunes qui démarrent dans leur vie professionnelle notamment). Le passage à chaque palier supérieur serait défini par la loi, avec un échéancier clair, et parallèlement à cette loi, l'on aurait une obligation de moyens, une loi de programme s'adossant à l'opposabilité du droit au logement. Dans la gestion de ce droit, les collectivités locales représentent un nœud gordien, car c'est sur elles que repose la réussite de la décentralisation. Elles auraient l'obligation de répondre à des exigences (sans toutefois leur imposer des exigences au-delà du raisonnable), une obligation de faire. A cet égard, je rappelle que la loi SRU, telle qu'elle a été élaborée, est très souple quant aux sanctions et aux obligations. A titre personnel, je pense que le délai qui a été fixé pour que l'Etat se substitue à la collectivité défaillante (seize ans je crois) doit être raccourci. En tout état de cause, la puissance publique doit intervenir à des étapes intermédiaires, en substitution de la collectivité défaillante.

Il faudra sans doute augmenter, dans le quota de 20 %, la part des hébergements d'urgence et d'accueil. Certaines collectivités ne font effectivement aucun effort sur ce plan.

Enfin, il convient de donner aux collectivités territoriales les moyens de conduire une véritable politique de logement social. Pour cela, il faut tout d'abord simplifier les mécanismes de financement du logement social. Je propose que le financement du logement social dans l'aide à la pierre soit scindé en deux blocs :

- d'une part, l'aide à la pierre, qui doit émaner de la puissance publique ;
- d'autre part, le foncier, qui doit relever de la compétence des collectivités locales.

Pour que les collectivités acceptent le principe du droit opposable au logement, il faut prévoir une période transitoire (trois à cinq ans) assortie d'un vrai droit de tirage. En effet, cela éviterait cette « schizophrénie » que l'on observe en matière de logement social : d'une part, l'on réplique aux collectivités qui veulent construire du logement social que les crédits sont insuffisants ; d'autre part, l'on tire la sonnette d'alarme en clamant haut et fort que les collectivités ne veulent pas construire. Ce droit de tirage me paraît nécessaire à une montée en puissance rapide du logement social, et à même de lever les réticences des collectivités.

Pour surmonter cette crise de fond, il faut redonner confiance aux différents acteurs, proposer un projet fédérateur et républicain susceptible de susciter l'adhésion de tous nos concitoyens. Merci à Laurent Cathala de nous avoir donné envie de le partager ensemble.

Demain :  
« Un habitat repensé pour chaque âge de la vie  
et chaque mode de vie »

*Deuxième table ronde*

*Un court film est projeté, produit par l'ANAH, intitulé « Birmingham la pionnière ». Il illustre l'expérience de la ville de Birmingham dont l'approche en matière de renouvellement urbain permet de répondre à la diversification des modes de vie.*

**Bernard LOCHE**

Nous aurons l'occasion, au cours de cette table ronde, de revenir plus en détail sur quelques éléments du film. Plus généralement, il nous interpelle sur les modifications des modes de vie que l'on observe dans la société française avec, en miroir, les incidences de ces changements sur la demande et l'offre de logement. Jean-Claude Driant, comment réagissez-vous à la politique multiforme de la municipalité de Birmingham ?

**I. Nouvelles familles, nouveaux habitats : tour de piste des logements innovants**

**Jean-Claude DRIANT, Directeur de l'Institut d'urbanisme de Paris**

Ce film est tout d'abord une illustration des types de politiques urbaines et de régénération urbaine qu'il est possible de mener dans des quartiers centraux (puisqu'il s'agit essentiellement de cela) ou dans des quartiers anciens. Sur ces projets, les Britanniques, faisant figure de pionniers en Europe, ont développé des modalités d'action et de partenariat public/privé instaurant un savant dosage entre les questions d'habitat et de logement commercial. Certaines villes françaises s'en inspirent d'ailleurs, je pense notamment à Roubaix.

En outre, l'expérience de Birmingham – et en ce sens, il m'apparaît moins comme un modèle – est une illustration de la politique urbaine à coloration communautaire. En effet, les politiques menées tendent à favoriser la fabrication, par des réhabilitations de logements adaptées, de configurations ethniques ou communautaires qui tendent à les spécialiser. En France, à l'inverse, nous prôtons une approche de mixité sociale, au nom d'un certain nombre de principes républicains. Il me semble que la France se déjugerait si elle optait pour l'approche anglaise.

Plus généralement, en France, nous devons nous poser deux questions : d'une part, quelles sont les évolutions des modes de vie et des structures familiales ? d'autre part, quelles offres de logement peut-on proposer ?

S'agissant de la première question, je crois que ces évolutions ont été identifiées et caractérisées. Il s'agit tout d'abord de l'augmentation de la fréquence des divorces et des séparations, qui a un impact sensible sur le marché du logement puisqu'elle augmente le nombre de familles monoparentales. Certains ont réfléchi à une offre de logement adaptée à la configuration des familles monoparentales. A mon sens, c'est une erreur de raisonnement fondamentale, car cette problématique de la montée du nombre de familles monoparentales et des divorces ne peut se circonscrire au seul cadre quantitatif et économique (la plupart des familles monoparentales ont effectivement un faible pouvoir d'achat et une faible solvabilité). Aujourd'hui, 8 % des ménages sont des familles monoparentales titulaires de leur logement, mais ce chiffre masque un nombre important de familles monoparentales qui ne sont pas titulaires de leur logement, parce qu'elles vivent hébergées chez des tiers (le plus souvent les parents de la mère ou d'autres proches). De ce fait, la demande des familles monoparentales est extrêmement forte et ne se résume pas à la problématique d'un logement adapté.

Autre exemple : le logement des étudiants. Il y a, de fait, un déficit criant de logements étudiants. Trois évolutions majeures me paraissent devoir être signalées. Premièrement, la population étudiante stagne (elle aurait même tendance à baisser). Deuxièmement, la durée moyenne des études s'allonge. De ce fait, la population étudiante comprend aujourd'hui une part importante de couples qui ne sont pas potentiellement « clients » du studio de 18 mètres carrés (voire moins) que l'on a beaucoup produit et que l'on tend encore à produire. Troisièmement et enfin, la situation des étudiants est de plus en plus précaire, comme ont pu en témoigner les nombreux rapports qui ont été réalisés à cet effet. Cela s'explique notamment par la présence – et il faut s'en féliciter – d'un nombre croissant d'étudiants étrangers en provenance des quatre coins du monde et qui, pour la plupart, ne sont pas en mesure de payer les loyers des logements que produit le marché privé (malgré les aides au logement).

Le vieillissement de la population figure au titre des problématiques que nous devons analyser pour l'avenir. Ce phénomène devrait modifier les contours de la population et, notamment, de la population dans les logements. Les seniors ont une faible mobilité résidentielle, le retour à la campagne demeurant un phénomène minoritaire. Il faudra donc adapter ces logements. Il faudra également se pencher sur la configuration actuelle des logements occupés par les seniors : aujourd'hui, de plus en plus de personnes âgées vivent seules dans des logements destinés à des occupations familiales. Or le besoin de logements familiaux est criant, le marché continuant à produire de petits logements, ainsi que Madame Lienemann l'a rappelé. D'ailleurs, les familles avec enfants ont de grandes difficultés, quelle que soit leur solvabilité, à se loger dans la première couronne de la région parisienne et plus globalement là où les marchés sont tendus. Cela pose la question de la responsabilité qualitative des politiques publiques, qu'elles soient nationales ou locales, à la fois dans la production de logements sociaux mais aussi dans les négociations qui se mettent en place avec les promoteurs privés (dont on voit d'ailleurs qu'ils sont de plus en plus demandeurs de partenariats).

## **Bernard LOCHE**

Restons sur les tendances lourdes de ces évolutions démographiques et sociologiques, et sur leurs incidences en matière de demande de logements et d'offres. Monsieur Contat, la politique mise en œuvre à Birmingham peut-elle avoir valeur d'exemple ?

## **Serge CONTAT, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)**

Je voudrais tout d'abord présenter les excuses de Philippe Pelletier, Président de l'ANAH, qui n'a pu se libérer ce matin. Je voudrais par ailleurs exprimer notre fierté d'avoir pu contribuer à cette journée avec deux films que nous avons produits et dont nous souhaitons qu'ils participent de la réflexion collective.

Avant de faire un bref point sur le rôle social du parc privé, je voudrais apporter un éclairage sur les tendances lourdes qui sont à l'œuvre aujourd'hui. La première est sans conteste le besoin croissant de surface par habitant : en une génération, le nombre de mètres carrés par habitant a crû de 50 %. Tous ceux qui se sont penchés sur cette question ont massivement sous-estimé ce besoin quantitatif, y compris dans nos PLH (programmes locaux d'habitat). J'ai la conviction que ce besoin sera croissant à l'avenir. La deuxième est celle du vieillissement de la population. Pour ce qui concerne nos programmes, la génération précédente a été celle de la mise aux normes de comforts élémentaires. S'agissant des 30 millions de logements ou des 25 millions de résidences principales que l'on compte aujourd'hui, il conviendra de généraliser l'adaptation de ce parc au vieillissement de la population, à l'instar de ce qui a été fait au Japon. C'est un processus au long cours, qui appelle une capacité d'anticipation de notre part.

## **Bernard LOCHE**

Nous reviendrons ultérieurement sur le rôle social du parc privé. J'aimerais à présent connaître le sentiment d'Alain Caen sur la diversification de l'offre au logement.

## **II. La diversification de l'offre au logement**

### **Alain CAEN, Président de Meunier Développements**

En tant qu'opérateur privé, j'ai été interpellé par certaines analyses de Madame Lienemann, notamment celles sur la spéculation et la mixité. Je voudrais la rassurer : que l'on soit opérateur public ou privé, la spéculation est une maladie ! Quant à la mixité, nous répondons à de nombreux appels d'offres dans lesquels nous devons prévoir une certaine proportion de logements sociaux. En outre, nos relations avec les collectivités nous amènent parfois à moduler notre offre foncière en nous engageant sur des prix de sortie d'appartement.

A l'instar des intervenants qui se sont succédés depuis ce matin, je pense que la demande est forte et multiforme : elle va des investisseurs qui veulent profiter du dispositif de Robien aux résidences médicalisées et de services, en passant par les résidences étudiantes.

Je vous propose d'illustrer la diversification de la demande et de l'offre de logement à travers chaque âge et chaque mode de vie.

### **1. Je quitte le foyer familial**

L'on quitte le foyer familial pour plusieurs raisons, mais généralement, on le fait parce que l'on doit partir suivre des études ou une formation. Il faut donc se loger. Ce premier logement est simple et petit : c'est une pièce dans laquelle on dort et on travaille à la fois, équipée d'un point d'eau,

d'une salle de bain et d'une cuisine. Aujourd'hui, ce produit (généralement le studio) est difficile à trouver et est cher. Dans notre jeunesse, il s'agissait généralement d'une « chambre de bonne ». La résidence étudiante en est la forme moderne.

## **2. J'achète mon premier appartement**

Le « primo-accédant » a alors 36 ans en moyenne. Cette moyenne baisse à 32 ans pour ceux qui bénéficient d'un prêt à taux zéro. En tout état de cause, l'on reste quatorze ans en moyenne dans le premier appartement acheté, et l'on y consacre plus de 20 % de son budget.

## **3. Je m'engage dans un parcours de mobilité professionnelle**

De plus en plus, pour des raisons professionnelles, l'on doit s'éloigner de son domicile, alors que l'on a payé ce logement, que l'on s'y sent bien, que le conjoint travaille, que les enfants vont à l'école... L'on peut soit vendre et déménager (ce qui suppose de changer les enfants d'école, ce qui contraint le conjoint à s'arrêter de travailler), soit conserver son domicile (mais, dans ce cas, accepter de passer la semaine dans la ville où l'on a été affecté). Cette deuxième branche de l'alternative a donné lieu à ce que les sociologues appellent des « célibataires géographiques », phénomène qui alimente le développement des résidences services. C'est, en tout état de cause, une offre qu'il convient d'amplifier.

## **4. Je pars à la retraite**

Dans cette étape de la vie, l'on part à la retraite, l'on tombe malade... C'est l'âge où l'on est seul, mais où l'on ne peut pas vivre seul, où la maladie est difficilement supportable. Les maisons de retraite ou les résidences médicalisées sont alors une réponse.

Comme vous venez de le voir, les besoins immobiliers changent tout au long de la vie. A l'instar des opérateurs publics, nous, opérateurs privés, sommes soucieux de participer à cette offre.

# **III. Le logement des étudiants**

## **Bernard LOCHE**

Attardons-nous à présent sur le logement étudiant, qui a été évoqué par les intervenants précédents. En Ile-de-France, qui concentre un tiers des 2 millions d'étudiants (soit environ 650 000 étudiants), l'on recense 60 000 demandes alors que seuls 4 600 places en résidences étudiantes sont disponibles. Si l'on retient le premier chiffre, à peine 10 % de la population étudiante souhaiterait un logement de type résidence étudiante.

## **David ASSOULINE, Sénateur, Adjoint au maire de Paris chargé de la vie étudiante**

La réalité est beaucoup plus nuancée. En effet, il faut savoir que seuls les boursiers ont accès au logement social étudiant. En France, nous comptons de l'ordre de 600 000 étudiants boursiers, qui sont donc éligibles à un logement étudiant, mais seuls 150 000 places sont disponibles. Par conséquent, seul 1 étudiant boursier sur 4 peut voir sa demande satisfaite. Par ailleurs, près de

900 000 étudiants vivent chez leurs parents (1 sur 2 le fait par choix, l'autre part contrainte). Enfin, 900 000 étudiants environ réussissent à trouver un logement autonome dans le parc privé, en dehors des résidences étudiantes, parce qu'ils n'y ont pas droit.

Aujourd'hui, nous sommes à un tournant du débat sur le logement étudiant, car il permet de dégager un consensus (sur la manière d'assurer une qualité de vie pour nos étudiants et de renforcer l'attractivité de notre système d'enseignement), voire une véritable mobilisation nationale, soit une convergence des convictions transcendant les clivages politiques. Je rappelle que les médias avaient qualifié cette situation de « misère étudiante » (certains jeunes sont d'ailleurs contraints de dormir à la Gare du Nord, sous les ponts ou dans des foyers de SDF...).

Ce problème social majeur n'éclate pas aujourd'hui par hasard. L'étudiant de Mai 1968 faisait partie d'une population relativement favorisée, qui se chiffrait alors à 400 000 personnes. En 1985, la population étudiante atteignait le million ; elle doublait en 1995. La politique de massification menée depuis a amplifié la crise sociale des étudiants. Je précise par ailleurs que les étudiants les plus défavorisés sont les premiers à subir la discrimination au logement. Les capitales universitaires proposent des logements relativement chers, celui qui doit parcourir 100 kilomètres pour se rendre à l'université ne peut clairement pas rester chez ses parents, et si ces derniers ne peuvent pas lui payer un logement, cet étudiant ne pourra pas suivre les études qu'il souhaitait, dans les villes principales délivrant les meilleurs enseignements.

Le parc de logements étudiants est très réduit. Cela est dû à une tradition française : l'enseignement supérieur et la recherche posaient avant tout la question de la qualité des études et de la pédagogie. La qualité de vie de l'étudiant n'était pas prise en compte, jusque-là, dans la conception même de l'enseignement supérieur. Cette problématique n'est posée qu'au début des années 90, avec le plan « Universités 2000 ».

Par ailleurs, force est de constater qu'il n'existe pas, à ce sujet, de système de guichet unique pour le logement étudiant. Vous traitez de logement social avec le Ministère du logement. Vous traitez de logement étudiant avec le Ministère de l'éducation nationale. Aucun guichet unique ne permet de prendre en charge l'ensemble de cette vie, notamment la vie étudiante, qui devient un handicap dans la compétition internationale.

Soulignons, à cet égard, que l'offre de logement, en France, ne correspond en rien à la demande des étudiants et des chercheurs étrangers. Par exemple, un stage Erasmus dure six mois. En France, c'est une véritable gageure que de trouver un logement pour une durée aussi courte puisque nous sommes sous le règne du bail à 3, 6 ou 9 ans ! D'où l'attraction des étudiants pour d'autres capitales européennes (Barcelone, Londres, Madrid, Rome, Berlin...), qui offrent de meilleures conditions d'accueil.

Le problème réside non pas dans l'inadaptation de l'offre à la demande étudiante (cas des couples, qui ne sont plus clients de nos classiques studios de 18 mètres carrés). Le problème dépasse aussi l'insuffisance de l'offre pour les boursiers. En réalité, le problème est plus profond que cela : aujourd'hui, les classes moyennes ne peuvent pas accéder au logement. Dans de nombreux cas, l'on est au-dessus du seuil pour obtenir une bourse, et quand un étudiant boursier a également accès au logement social, il est parfois plus riche que l'étudiant non boursier dont les parents avaient des revenus légèrement supérieurs au barème d'attribution !

Trois axes de progrès me semblent devoir être analysés :

- **accroître le parc de logement social étudiant**

Je crois que le Gouvernement l'a compris, mais nous vérifierons sur les lignes budgétaires que les annonces suivent avec des moyens idoines. Le rapport Ansiot propose la construction de 5 000 chambres en résidence étudiante : c'est une bonne orientation, mais il importe qu'un tel engagement soit durable.

- **encourager la construction de résidences privées**

Il est également fait état de 7 000 rénovations par an, ce qui est une bonne chose pour le logement social, mais il faut encourager, parallèlement, la construction de résidences privées. Je l'ai encouragé à Paris, car l'on a constaté que lorsque l'étudiant bénéficiait de l'APL, il parvenait à honorer un loyer.

- **promouvoir la diversification du logement étudiant**

Je pense notamment aux résidences hôtelières pour les cours séjours, et à des mesures de promotion de cette diversification comme l'extension du dispositif Locapass aux étudiants boursiers, ainsi que l'a permis Marie-Noëlle Lienemann. Dans le privé, cette offre doit être destinée prioritairement aux couches moyennes. A Paris, j'ai fait en sorte que tous les étudiants aient accès, à la rentrée 2005, à un tel système de cautionnement solidaire, à même de favoriser l'accès au logement privé.

#### **IV. Le rôle social du parc privé**

##### **Bernard LOCHE**

Comment construire une ville tenant compte de cette diversité des attentes et des situations, et évitant l'écueil du communautarisme urbain ?

##### **Serge CONTAT, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)**

Je voudrais tout d'abord rappeler quelques chiffres, pour démystifier certaines idées reçues sur le parc privé. L'on tend en effet à dire que le parc privé est destiné aux privilégiés et demeure, à ce titre, inaccessible.

En France, 4 millions de logements privés sont privés des trois éléments de confort de base, soit une salle de bain, un WC et un dispositif de chauffage centralisé. Parmi cette population, 1 million de ménages sont privés de deux éléments de confort, conformément aux normes en vigueur. A l'ANAH, nous avons presque achevé notre cycle de mise aux normes des éléments de confort, mais il reste encore 1 million de logements à traiter. C'est sans doute l'étape la plus difficile, qui appelle un effort collectif de la part de notre société.

Le « logement indigne », qui est une catégorie moins statistiquement fondée selon les critères de l'INSEE, représenterait entre 300 000 et 600 000 logements. Autre chiffre alarmant : 300 000 co-propriétés seraient aujourd'hui en difficulté (et je préfère ce terme à « dégradation »).

Ces chiffres illustrent, à eux seuls, le rôle social que peut jouer le parc privé.

S'agissant de l'occupation du parc locatif privé, elle est sensiblement calée sur la structure d'occupation du parc HLM : trois quarts des locataires sont sous les plafonds de ressources HLM ;

plus d'un million de ménages peuvent être considérés comme « pauvres » (30 % des plafonds HLM). Ces chiffres cassent l'image fautive qui est véhiculée sur le parc privé. A l'ANAH, d'ailleurs, nous avons l'intention de réaliser un petit documentaire, qui serait destiné au grand public, pour démystifier les idées reçues sur le parc privé.

Dans ce contexte, comment peut-on bâtir une ville reflétant la diversité des attentes et de l'offre ? A Birmingham, la ville existe déjà ; il faut simplement la retisser. En France, nous l'avons fait de manière satisfaisante, dans le cadre de procédures contractualisées avec les collectivités territoriales comme les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Pour information, les OPAH représentent trois quarts de l'activité de l'ANAH. Aujourd'hui, je crois que notre parc privé a de nombreux atouts, notamment au regard des exigences d'adaptation nécessaires pour tenir compte du vieillissement de la population (hormis la question des équipements adaptés, en particulier les ascenseurs) et de l'accès aux services...

Néanmoins, plusieurs lignes d'action se dessinent.

Premièrement, il convient de favoriser l'accessibilité du parc privé, notamment en termes de loyer. A l'ANAH, et notre action devrait être renforcée par le Plan de cohésion sociale, notre priorité est de produire du logement à loyer maîtrisé. Pour cela, l'aide de base, qui représente aujourd'hui 20 % du montant des travaux, peut être majorée quand le logement produit est assorti d'un engagement de maîtrise des loyers. Là aussi, nous retenons trois étages : un étage très social (chez nous, le Programme social thématique), un étage HLM (chez nous, le Programme conventionné), un étage intermédiaire (qui correspond peu ou prou au prêt locatif social HLM). Cette action représente aujourd'hui plus de la moitié de notre budget d'intervention sur les propriétaires bailleurs, qui devrait aller en s'accroissant (avec un objectif de doublement). Très clairement, plus la contractualisation avec les collectivités locales sera forte sur cet engagement de production de logements à loyers maîtrisés, à travers l'OPAH et le cadre de délégation de compétences qui doit être mis en œuvre, plus cet objectif sera facile à atteindre.

Deuxièmement, il importe de réduire le nombre de logements vacants pour les remettre sur le marché de logements disponibles. Pour ma part, j'ai la conviction qu'au moins 500 000 à 1 million de logements vacants sont aujourd'hui mobilisables. Il faut donc mettre en place un dispositif d'incitation forte si l'on veut que le volet quantitatif de la politique de logement donne des résultats.

Troisièmement, il faut sécuriser la relation bailleur-locataire, car il faut savoir qu'aujourd'hui, la moitié du parc privé est détenue par des bailleurs qui détiennent un ou deux logements. Cela est fondamental pour le locataire (le dispositif Locapass est pertinent à cet égard) ; cela est également vrai pour le bailleur, puisque la perte d'un logement est synonyme de perte de revenus. Les bailleurs privés, que je côtoie régulièrement à l'ANAH, ont une réaction de retrait assez forte car ils estiment que cela casse le principe de responsabilité. Là aussi, un projet collectif me paraît essentiel.

## **David ASSOULINE**

Cette dernière remarque est particulièrement vraie pour le logement étudiant. Un petit propriétaire qui a acheté un appartement et qui souhaite le réserver pour son enfant, lorsqu'il fera ses études, hésite très souvent à le mettre sur le marché, alors qu'il pourrait être loué à un étudiant en quête de logement. Souvent, ce propriétaire souhaite récupérer rapidement son appartement (or les baux en

France sont au minimum d'un an ou de trois ans) ; il ne souhaite pas toujours supporter la charge d'une gestion administrative... La sécurisation de ces petits propriétaires est donc un chantier primordial. A la rentrée prochaine, nous allons mettre en place le système suivant : une assurance de 1,5 % du loyer par mois, pour un logement exonéré de caution ; en contrepartie, le système de cautionnement solidaire s'engage à honorer les impayés, s'il y en avait, et à remettre le logement en état après la sortie de l'étudiant. Ce dispositif, qui est très incitatif, sera ouvert à tous les étudiants, qu'ils soient boursiers ou non. C'est la preuve que nous pouvons faire du logement social, encourager le privé, renforcer le système de cautionnement solidaire sans casser le principe de responsabilité du locataire. Dans la crise que nous traversons, toutes les pistes d'action doivent être investiguées.

### **Serge CONTAT**

Les concepteurs du Locapass, à l'époque, se disaient que ce dispositif serait un succès inespéré s'il atteignait les 50 000 dossiers par an. Aujourd'hui, nous sommes à environ 400 000 Locapass par an. Les chiffres parlent d'eux-mêmes.

### **Bernard LOCHE**

Marie-Noëlle Lienemann a souligné la nécessité, pour notre société, de relever un défi qualitatif. Mais la crise pose également un défi quantitatif. Face à cette urgence, peut-on concilier les deux approches, peut-on se permettre une diversification qui intègre les deux types d'attentes et de demandes ?

### **Jean-Claude DRIANT**

Je crois que cette double démarche est absolument nécessaire : avancer dans la crise quantitative suppose de résoudre, par ailleurs, la crise qualitative. Il est vain de produire des logements à la hauteur des besoins si cela se traduit par la production de logements « inutiles ». Par ailleurs, en matière de logement étudiant, l'investissement social doit primer, dans un premier temps, sur l'investissement privé.

Concernant le parc privé, je voudrais vous livrer deux chiffres simples : en 1954, l'on comptait 300 000 logements sociaux, contre 4 millions aujourd'hui. En 1954, la France enregistrait 5 millions de logements locatifs privés. Aujourd'hui, l'on en compte toujours 5 millions ! Le poids de ce secteur, dont on sait à quel point il est fondamental pour loger les étudiants et les jeunes, pour faciliter les mobilités professionnelles – pour ne citer que ces cas –, s'est donc considérablement réduit ! J'ajoute que dans notre pays, le parc locatif privé est d'une extraordinaire fragilité, notamment parce que, lorsque le choix lui est offert, l'investisseur ne place pas son argent dans l'immobilier. Là aussi, la question de la sécurisation s'affirme avec une acuité nouvelle. Par ailleurs, les 5 millions de logements locatifs privés que nous comptons aujourd'hui ne sont pas comparables aux logements de 1954 : aujourd'hui, ils sont massivement plus petits ! En région parisienne, les familles avec enfants qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas accéder à la propriété rencontrent donc les plus grandes difficultés au monde à se loger.

### **Bernard LOCHE**

Les logements sont effectivement de plus en plus petits. Au-delà de la question du confort, nous devons examiner ce phénomène sous l'angle de ses incidences sur la vie scolaire. Dans *L'égalité des possibles*, Eric Morin avait croisé les taux de réussite dans les collèges et le fait, pour un enfant, de disposer ou non d'une pièce isolée pour lire et faire ses devoirs. Nous y reviendrons sans doute au cours de la journée, mais l'on voit bien que la surface d'un logement ne se résume pas à sa dimension de confort.

### **Jean-Claude DRIANT**

En effet, et le confort est légitimement recherché par tous. Par ailleurs, il faut résister à la tentation qui consiste à établir un lien systématique entre vieillissement de la population et montée du handicap et de la dépendance. Le vieillissement de la population signifie, dans nos pays, que la vie en bonne santé s'allonge. L'âge de la retraite, lui, reste stable. Le besoin d'espace, dans cette phase de vie, est primordial puisque le retraité, au-delà des clichés sur la retraite active, passe une grande partie de son temps dans son logement.

Pour finir, je plaide pour un logement « banal », mais par le haut. L'innovation, dans sa relation avec l'habitat et les évolutions familiales, doit prendre son ancrage dans la ville et dans les services qu'elle peut apporter pour répondre aux différentes étapes de la vie. Cela relève clairement de la responsabilité des collectivités territoriales, qui jouent un rôle moteur dans l'innovation en matière de construction et de renouvellement urbain.

# Diversité sociale : « De la ségrégation urbaine au droit de cité »

## *Premier atelier*

*Un court film, réalisé par l'ANAH et intitulé « Amsterdam, l'auto-régénérante », est projeté. Avec ses 700 000 habitants, Amsterdam fait face à une pénurie de logement couplée à la flambée du prix du résidentiel. Si le centre ville peut être considéré comme auto-régénérant, les principaux efforts se concentrent sur des quartiers en périphérie, qui ont été densifiés pour y réaliser d'autres types de logements. L'on est ainsi passé en quelques années d'un système de subvention au logement à une véritable stratégie d'investissement sur la réhabilitation urbaine, en veillant toutefois à conserver un maximum de 30 % de logements sociaux, voire 50 % dans les zones urbaines. L'ensemble réglementaire qui accompagne cette stratégie est d'autant plus maîtrisé que la majorité des logements est installée sur des terrains appartenant à la ville. Le quartier de Sohamerdam, en particulier, est considéré comme un bon exemple d'une approche intégrée de rénovation urbaine en centre ville, fondée principalement sur le maintien du tissu urbain et du bâti existant.*

### **Bernard LOCHE**

Nous reviendrons sans doute sur les démarches mises en œuvre par la ville d'Amsterdam. Pendant que nos intervenants prennent place pour ce premier atelier, je voudrais excuser Gérard Collomb, Sénateur-Maire de Lyon, qui est retenu aujourd'hui par le concours d'urbanisme et d'architecture qui a été lancé autour de la ville de La Duchère, en agglomération lyonnaise.

Quels leviers peut-on actionner pour tisser une ville qui se fixe comme principe de lutter contre l'exclusion sociale et qui défend la mixité ? Quels enseignements peut-on tirer de la ville d'Amsterdam ?

### **Philippe VIGNAUD, Architecte-Urbaniste**

J'étais ce week-end à Amsterdam, et j'ai en effet pu constater qu'ils étaient capables de renouveler à la fois les friches urbaines et les friches portuaires, reconquérant des territoires sur l'eau. Cette ville a fait le pari d'une architecture résolument contemporaine, dans un rapport à l'espace public absolument réglé, exempt de toute expression communautaire. Une des raisons, à mon sens, réside dans la qualité du dialogue dans la société hollandaise, qui est bien meilleure que celle que nous pouvons engager dans notre société française.

### **Bernard LOCHE**

Ce matin, nous avons dressé un état des lieux de la crise du logement, à l'appui de chiffres particulièrement alarmants. Nous avons également vu que l'évolution des modes de vie pouvait

avoir une incidence sur la demande de logements. Nous allons poursuivre cette après-midi, et tout d'abord avec vous, Michèle Attar, pour que vous nous donniez votre point de vue sur les outils, les leviers qui, aujourd'hui, permettent de reconstruire de la mixité dans la ville.

### **Michèle ATTAR, Membre du Conseil Economique et Social**

Si vous le permettez, avant de parler des outils, et en particulier des outils fonciers, j'aimerais dire un mot de la mixité sociale, un sujet « tarte à la crème » dont j'aimerais que l'on enlève la crème pour en faire un véritable concept de travail.

De quelle mixité parle-t-on ? S'agit-il de la mixité des revenus, de la mixité des catégories socioprofessionnelles, de la mixité culturelle, de la mixité des types de ménages résidant dans les quartiers (étudiants, familles, célibataires) de la mixité des âges (jeunes, vieux) ou des statuts d'occupation (accession ou locatif) ? La mixité est donc un concept complexe, une batterie de critères.

Par ailleurs, force est de constater que l'on se pose le problème de la mixité sociale uniquement pour les quartiers pauvres. Mais qu'en est-il des quartiers aisés comme le 16<sup>ème</sup> arrondissement parisien, ou, puisque nous sommes dans le Val-de-Marne, des communes cossues comme Saint-Maur ?

Pour pouvoir adapter les outils à une vraie résolution des problèmes urbains, il faut élaborer des indices de mixité, qualifier les quartiers et définir les objectifs vers lesquels on doit tendre. Quand on parle d'indice de mixité sociale, on se heurte à des regards ahuris et à des constats d'impuissance. Je rappelle que le PNUD est quand même parvenu, à l'échelle internationale, à construire des indices de bonheur et à classer les pays selon la qualité de vie qui y règne. Nous devrions donc, je pense, être en mesure d'en faire autant pour la France !

Une fois la composition d'un quartier ou d'un segment de quartier définie, on peut poser le principe qu'une ville est un espace de mixité sociale. Ensuite, à partir d'indicateurs de mixité sociale, l'on peut mettre en place des outils d'urbanisme qui permettent de travailler en prospective. Je pense notamment à l'outil foncier.

La Fédération des coopératives HLM a publié un document sur la mobilisation de l'outil foncier. Contrairement aux idées reçues, le foncier n'est pas une denrée rare. L'on en a bien trouvé pour faire du dispositif de Robien ! La question réside davantage dans l'utilisation d'un foncier adapté au logement et aux équilibres de prix du logement social. Créons donc du foncier pour faire du logement social, en particulier pour atteindre les objectifs qui nous ont été assignés par le Plan Borloo. J'ajoute que ce mouvement ne doit pas reposer sur les seules épaules des HLM et des établissements publics fonciers, dont on sait qu'il leur faut sept ans pour monter en régime.

Nous proposons d'introduire dans les PLU un zonage explicite qui fixe une proportion variable de logements sociaux, en fonction du tissu existant et de la mixité sociale qui y sévit. Dans les communes présentant un faible pourcentage de logements sociaux, il faudrait notamment rendre obligatoire, dans toute opération immobilière, une proportion significative de logements sociaux. Cela est peut-être plus facile à Paris, où les promoteurs immobiliers sont moins réticents pour passer sous les fourches caudines de la demande politique, parce que, précisément, le marché y est plus attractif. Néanmoins, c'est à ce prix que nous rééquilibrerons ce pays, et que nous lutterons efficacement contre l'avancée des ghettos.

D'autres formes d'interventions sont possibles. Je pense notamment à l'allègement du régime d'imposition des plus-values lorsque les terrains sont cédés à des acteurs s'engageant à faire du logement social, à l'aménagement du régime des droits de succession lorsque les terrains sont légués ou cédés pour accueillir des programmes de logement social... Nous avons, par la voix d'un certain nombre de parlementaires, déposé une dizaine d'amendements demandant aux pouvoirs publics de dégager du foncier le plus rapidement possible, car cela est faisable.

Je voudrais par ailleurs combattre une idée reçue sur le foncier public : arrêtons de croire que les terrains de l'Etat vont être donnés aux organismes d'HLM ! A l'instar du mouvement HLM, RFF doit faire face à des problèmes d'équilibre comptable et budgétaire ! Ne nous attendons donc pas à du mécénat social. Ces terrains ne seront pas donnés ! Ils seront financés avec la TSE, qui sera affectée aux établissements publics fonciers qui, eux, en feront l'acquisition. A mon avis, il convient de mettre en place un impôt dédié aux acquisitions foncières, et de faire en sorte que les amendes versées par les communes qui ne respectent pas les engagements de la loi SRU soient affectés à l'acquisition sociale et aux acquisitions foncières. Je rappelle que 9 % seulement de la taxe que paient les communes qui ne respectent pas l'article 55 de la loi SRU va au budget social !

En conclusion, nous avons un ensemble de leviers à notre disposition, qui peuvent être mis au service d'une politique foncière ambitieuse pour le logement social.

### **Bernard LOCHE**

Pour vous, dégager du foncier tout de suite, c'est possible. Dans ce dessein, quels outils doit-on mettre en œuvre ?

### **Jacques AUXIETTE, Président du Conseil général des Pays de Loire**

Je ne partage pas un tel optimisme, car dans le Pays de Loire, nous rencontrons de grandes difficultés, dans le cadre des textes existants, à mettre en œuvre la mixité sociale que nous appelons tous de nos vœux. Je suis arrivé il y a peu de temps à la présidence du Conseil général. Je succède à Olivier Guichard et à François Fillon, qui se sont toujours opposés à toute forme d'intervention régionale à la fois sur la politique des agglomérations et celle du logement social.

Il y a dix mois, en pleine période électorale, la dimension du foncier était particulièrement prégnante dans nos débats avec nos concitoyens, à la fois dans les milieux urbains et dans les régions côtières. Très clairement, la réponse publique en matière de logement n'est pas encore à la hauteur des demandes. Par exemple, nombreux sont ceux qui travaillent sur la côte vendéenne et qui viennent se loger à La Roche-sur-Yon, c'est-à-dire à 50 kilomètres de leur lieu de travail, là où l'on retrouve 26 % de logement social (les autres agglomérations en comptant très peu voire pas du tout).

Ce problème du foncier a été évoqué, presque toutes tendances confondues, par l'ensemble des maires. Le Conseil régional est appelé à délibérer en décembre prochain sur la création d'un office foncier régional. Nous ne nous attendons pas à des miracles immédiats, mais au-delà du respect d'un engagement politique, j'y vois la volonté de notre région de se doter d'outils de réponse en matière de maîtrise foncière, étant précisé, cependant, que la région n'a pas vocation à devenir aménageur. Cette politique de réserve foncière, je voudrais le souligner à nouveau, a été souhaitée par la plupart des responsables publics locaux.

## **Bernard LOCHE**

Gilles Bouvelot, comment, à partir de votre expérience, abordez-vous cette question de la diversité des outils ?

### **Gilles BOUVELOT, Directeur général de Nexity Apollonia**

Sur la question foncière, je souscris tout à fait aux propos des intervenants précédents. En particulier, les établissements publics fonciers m'apparaissent d'excellents outils.

Cela étant dit, il faut résoudre l'équation de la disponibilité du foncier : ce foncier existe, mais il n'est pas disponible rapidement, et ce pour diverses raisons (notamment juridiques, qui tiennent au droit des sols). Pour les sites dits de « renouvellement urbain », il convient par ailleurs d'intégrer un certain nombre de dimensions techniques dans la programmation (dépollution, élaboration et négociation du projet avec les riverains, etc.), qui s'inscrivent dans un horizon long.

Au-delà de ces obstacles, je reste convaincu que pour répondre aux attentes des Français en matière de diversification de l'habitat, il faut à la fois miser sur le renouvellement urbain et le développement urbain (au sens de l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones en périphérie, et pas systématiquement sous la forme de l'étalement pavillonnaire).

Concernant la mixité sociale, je vous accorde que ce concept est difficile à appréhender. Pour ma part, je pense qu'il est plus aisé de manier le concept de mixité de l'habitat, qui participe de la mixité sociale. A Nexity Apollonia, nous réalisons des opérations de grande taille, et la plupart du temps, il nous est demandé d'intégrer des logements sociaux à hauteur de 15 % à 20 % des programmes, ce en partenariat avec des bailleurs sociaux. Nous mettons en œuvre de telles approches y compris dans les sites réputés comme difficiles, et je peux témoigner de leur efficacité. Il convient, cependant, de respecter un certain nombre de conditions : partager avec les partenaires du programme une conception commune de la ville ou du quartier que l'on souhaite construire, partager la même approche d'intégration du bâti social dans l'opération. Cette règle du jeu doit être fixée dès en amont du processus de dialogue avec les parties prenantes. Par exemple, la ville de Paris et la municipalité de Rennes ont opté pour une telle démarche.

Un texte réglementaire serait même le bienvenu, qui affirmerait clairement que les PLU définissent les zones avec un COS accession et un COS logement social, car il n'y a rien de pire que les incertitudes, dont les incidences financières, de surcroît, ne sont pas négligeables.

Pour finir, je voudrais poser ici la question des écoles, qui prend une place particulière dans la problématique de la diversité sociale. Pour ma part, j'ai rarement vu des personnes refuser d'habiter dans un quartier parce qu'on va y construire des logements sociaux, ou pour des raisons d'insécurité. En revanche, nombreux sont ceux qui hésitent à s'installer dans un quartier où les écoles relèvent du traitement en ZEP. C'est un aspect qui me paraît fondamental.

## **Bernard LOCHE**

Nous reviendrons sur certains des sujets qui ont été évoqués de part et d'autre, notamment les nouvelles formes de villes. Attardons-nous sur la question scolaire : de nombreux articles ont été écrits sur les stratégies d'évitement, les clés permettant de contourner la carte scolaire, sans oublier

les travaux d'Eric Morin sur le réseau français, qui montrent à quel point la question scolaire est productrice de ghettos... Quelles grilles de lecture proposez-vous ?

### **Thierry MANDON, Vice-Président du Conseil général de l'Essonne, Maire de Ris-Orangis**

N'attendez pas de moi que je réponde en une minute à cette question, qui est vaste et complexe, et à laquelle des sociologues de talent ont réfléchi. Plus que la mixité sociale, il s'agit, dans cet atelier, de réfléchir à la manière de recréer les conditions du vivre ensemble. Dans une école, il est effectivement possible de recréer des formes de vie commune. Il faut, pour cela, que les quartiers aient les moyens de remplir leurs missions, que l'on offre des parcours de progression personnelle aux jeunes, notamment ceux issus de milieux défavorisés. Je crois aussi qu'il faut se servir de l'école pour remailler le tissu familial, et travailler sur la liaison école primaire/collège (car le collège, soulignons-le, est le théâtre où se transposent les problèmes des quartiers).

Un autre terrain doit également être investi : celui de la culture dans les quartiers. E. Maria Rilke disait de l'amour que c'est la rencontre de deux solitudes, qui se défient, se respectent et qui, finalement, s'inclinent l'un devant l'autre. Il en est de même des cultures de nos quartiers. Mais, malheureusement, plus personne n'est prêt à s'incliner devant l'autre. L'abandon des politiques culturelles fines, de ce qui fait le sens de la vie républicaine (et je parle, non pas de droit, mais de dynamique de vie collective) explique probablement l'échec de nos politiques visant à passer de la mixité sociale au vivre ensemble.

Enfin, je pense qu'il faut travailler, beaucoup plus qu'on ne le fait aujourd'hui, sur les transports, sur leur accessibilité voire sur leur gratuité. De nombreuses communes gagneraient à instaurer des systèmes de navette gratuite, qui estomperaient les frontières visibles et invisibles des quartiers.

### **Michèle ATTAR**

De nombreuses réflexions sont développées dans le rapport Tellot sur la question scolaire. Pour faire le lien avec la mixité sociale, ces problèmes scolaires persisteront à moyen terme si nous ne travaillons pas sur la géographie de nos villes et de nos quartiers, dans une visée de rééquilibrage. Un promoteur privé m'avait dit un jour qu'il n'avait aucune objection à faire du logement social, à la condition que les élus lui permettent de réaliser des opérations d'envergure (soit au moins 400 logements). Il avait ajouté qu'il pourrait même, dans ce cas, envisager de construire une école. Aujourd'hui, la taille moyenne des opérations HLM est de 12 logements. Il importe donc de promouvoir des opérations d'envergure, et pas uniquement sur les zones en rue. J'étais récemment à un séminaire du Conseil national des villes, où l'on a considéré que c'était faire injure aux habitants des quartiers que de dire qu'il fallait faire venir des gens nouveaux. L'on a même ajouté que les populations modestes n'avaient absolument pas envie de s'installer dans les villes riches ! Je ne connais guère les fondements de ces théories, mais il ne fait aucun doute que nous avons besoin, aujourd'hui, de reconstruire une mixité sociale basée sur des indices très précis. Je reviens donc à mon propos initial.

### **Guy BONNEAU, Conseil régional d'Ile-de-France**

La ville, ou plutôt la cité, pour faire référence au titre de cet atelier, représente le canevas dans lequel doit s'inscrire notre démarche de mixité sociale. La ville est le lieu de la mixité de

l'ensemble des fonctions urbaines : on s'y loge, on y travaille, on s'y détend, on s'y déplace, l'on s'y forme... D'où la nécessité de redonner vie à des morceaux de ville, ce qui pose plus largement la question de l'aménagement.

Concernant la crise de l'offre de logement (et cette crise est d'autant plus incompréhensible en Ile-de-France, qui est la région la plus riche de l'Hexagone), il convient tout d'abord d'analyser les facteurs de blocage. Lorsqu'un élu local souhaite réaliser une opération d'aménagement, il se heurte parfois à une opposition de voisinage extrêmement forte, qui peut soit remettre en cause radicalement le programme, soit le repousser de plusieurs années. Si ces projets de construction s'intégraient mieux dans une démarche d'ensemble, respectueuse de la qualité de vie des habitants, ils rencontreraient sans doute une meilleure acceptabilité sociale.

J'en profite pour faire le lien avec le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, car c'est l'enjeu qui se pose à nous. Le précédent schéma directeur n'avait pas produit les résultats escomptés : la ségrégation entre l'est et l'ouest, entre les zones de bureau et les zones d'habitat, le creusement des écarts de richesse, pour ne citer que ces facteurs, sont les principales modifications de cet échec. Aujourd'hui, nous devons faire de l'Ile-de-France une région où chacun a envie de s'établir. L'Ile-de-France est une des régions où les départements sont les plus nombreux. Outre le coût du logement, la qualité de la vie est un critère discriminant. C'est en proposant des opérations de qualité, qui contribueront à redonner vie à des fragments de villes, que nous parviendrons à résorber progressivement la crise du logement.

Pour finir, il faut concevoir des politiques tenant compte de la diversité du territoire. L'Ile-de-France, pour sa part, constitue un seul bassin d'habitat. Notre région verse de l'ordre de 100 millions d'euros par an au titre de l'aide à la pierre. On nous a dit ce matin que l'Etat, pour l'ensemble du territoire, octroie 500 millions d'euros au titre de cette aide. Si le montant que nous versons n'est pas négligeable au regard de l'enveloppe nationale, force est de constater que nous nous limitons à une politique d'accompagnement. Dans le cadre de la deuxième phase de décentralisation qui s'annonce, les élus de la région Ile-de-France devraient avoir la responsabilité (en appui sur les maires et les EPCI) de déclencher des opérations d'envergure, pour repenser la question des villes nouvelles et, notamment, aborder la problématique de la densification de la petite couronne.

### **Pascale LE NEHOUANIC, Conseillère régionale, région Ile-de-France**

Je voudrais partir de trois réalités.

Tout d'abord, la question du logement est certes essentielle dans notre façon de repenser la ville, mais elle ne résoudra pas la question de l'accroissement des inégalités sociales, ce quel que soit le pays ou la ville. En revanche, réaménager la ville, la penser autrement, participe de la redistribution et de la lutte contre les inégalités.

Par ailleurs, la ville d'aujourd'hui, dans ses réalités et dans ses difficultés, n'est plus comparable à la ville d'hier. Les grands ensembles urbains ont certes participé d'une certaine définition de la ville, mais aujourd'hui, compte tenu des changements sociologiques et de l'évolution des attentes, ils ne répondent plus au défi des nouvelles constructions qui se pose à nous.

Enfin, la politique de la ville est aujourd'hui limitée aux zones en rue et aux quartiers dits « difficiles », laissant de côté la grande majorité du territoire. Qu'en est-il des co-propriétés en

difficulté et des quartiers qui, demain, seront de nouveaux théâtres d'inégalités sociales ? Il convient donc de repenser la ville dans son ensemble. A Antony, nous sommes engagés dans un dispositif ANRU. Dans ce cadre, de l'ordre de 500 logements devront être détruits, pour reconstruire la mixité sociale. Mais force est de noter que cette mixité est circonscrite à un espace particulier du grand ensemble. L'espace sera à nouveau « spatialisé », avec d'un côté ceux qui vont accéder à la propriété, et de l'autre ceux qui seront dépendants du logement social. A cela s'ajoute un phénomène de déplacement des populations vers la grande banlieue, vers la troisième couronne, et même jusqu'à Sens et le Loiret... Encore une fois, il faut repenser la ville dans son ensemble, en mettant pleinement à profit l'outil foncier. Michèle Attar a raison de lever l'illusion du mécénat social par le foncier public, mais il n'empêche que l'outil politique est d'acquérir du foncier (même à des coûts élevés) et d'y définir une certaine vision de la ville. Nous pourrions nous inspirer d'expériences menées à l'étranger ou, plus près de nous, de l'expérience la ville de Créteil, qui a su promouvoir une véritable mixité du logement. Cela ne résoudra pas l'ensemble des inégalités sociales, mais cela y contribuera sensiblement.

### **Bernard LOCHE**

Dans le gymnase où nous avons déjeuné tout à l'heure, Laurent Cathala nous disait qu'il était incapable de distinguer les logements sociaux et les logements en co-propriété. Cela me permet donc de conforter votre propos sur le pari de la ville de Créteil en matière de mixité sociale.

Au cours de vos interventions, vous avez souligné la nécessité de concevoir de nouvelles formes de villes, de refaire la ville, de bâtir des villes nouvelles. Philippe Vignaud, comment la ville peut-elle permettre de lutter contre les formes de ségrégation que nous connaissons aujourd'hui ?

### **Philippe VIGNAUD**

Bien évidemment, si j'avais la réponse à cette question, il n'y aurait pas lieu de tenir un tel colloque ! Plus sérieusement, je voudrais vous faire part de deux inquiétudes.

Premièrement, je fais le constat d'un rétrécissement de l'espace public. D'un côté, les plus riches s'enferment entre eux, se réfugient dans des espaces clos, à l'instar de ce qui est pratiqué aux Etats-Unis ; des centres commerciaux, des pans de communes, se referment complètement ; on cherche à être entre soi, on se sécurise, on s'extrait du corps social. A l'inverse, j'observe un phénomène d'exclusion sociale et de marginalisation, qui est liée à la massification du chômage, dans tous les territoires héritiers de Trente Glorieuses, que l'on appelle aujourd'hui « territoires de la politique de la ville ». Ce phénomène de rétrécissement s'opère au détriment des usages républicains, de l'espace républicain, qui tend à disparaître.

Deuxièmement, je note que le communautarisme se développe dans notre pays. Ces tropismes sont en train de se matérialiser dans notre espace. N'hésitons donc pas à nous poser, sur ce terrain, comme des hussards de l'espace public.

Par ailleurs, je pense que l'ANRU rend fou. Nous avons créé un phénomène de rareté, de précipitation, qui est davantage lié à un souci de visibilité médiatique d'un ministre, plutôt qu'aux enjeux d'évolution de la ville. Ce matin, j'ai participé à une réunion de comité de pilotage, aux côtés de représentants de l'Etat et de collectivités territoriales. J'ai observé, là aussi, que nous avons tendance à agir dans la précipitation. De ce fait, nous sommes incapables de construire des

consensus. Or la ville ne peut pas se construire dans un conflit permanent ou dans la précipitation. Pour ma part, ces prises de décision hâtives m'inquiètent au plus haut point.

N'oublions pas non plus les habitants. Une évolution fulgurante d'un quartier est la fois stigmatisante et déstabilisante pour la population qui y réside. N'hésitons donc pas à nous interroger sur notre capacité à associer la population dans nos débats et dans notre démarche de reconstruction de la ville.

Un mot, pour finir, les principes de l'ANRU qui préconise la démolition massive, et qui pose un certain nombre de problèmes (stigmatisation des quartiers, déstabilisation des populations...). Je pense, et je parle sous ma casquette d'architecte, que tous les ensembles ne sont pas forcément détestables, et que le béton n'est pas le seul élément criminogène. Ce n'est pas en vaporisant la grande pauvreté à l'horizontale, comme souhaite le faire Jean-Louis Borloo, que l'on résoudra la question sociale. Le principe de la démolition étant acté, reste à être éclairé sur le modèle de substitution que la puissance publique nous propose. A mon avis, l'on ne peut pas démolir les barres, sujets de tous les maux, et proposer comme seul modèle la maison individuelle.

Les quartiers dont nous parlons doivent clairement faire l'objet d'une politique publique volontariste. Je rappelle que le chômage y est deux fois supérieur à la moyenne nationale, et que la qualification y est plus faible. Ces quartiers ne doivent plus être tenus à l'écart de la machine productive française. Sur ces questions, et j'ai travaillé avec Claude Bartolone, il convient à mon avis de privilégier le consensus et le dialogue, de résister à l'appel de la politique spectacle, de se donner du temps et de s'inscrire dans une continuité.

## **Jacques AUXIETTE**

Je partage entièrement les propos qui viennent d'être tenus. Dans le plan qui doit être mis en œuvre, l'accent a été mis, pour les raisons qui viennent d'être évoquées, sur le levier de la démolition, alors que d'aucuns savent que cela tend à stigmatiser les populations concernées. Comme l'a dit Philippe Vignaud, l'on ne peut pas limiter la politique de rénovation et de développement de l'habitat social à une mesure médiatique comme la démolition. A l'échelle de notre région, nous accompagnons ces grandes opérations, puisque nous n'avons pas le choix. Néanmoins, nous tentons d'apporter des éléments de réponse à la hauteur des attentes. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, notre région n'avait engagé, jusqu'à présent, aucune politique régionale en faveur des agglomérations. Au mois de décembre, notre conseil sera appelé à délibérer sur une politique triennale en direction des agglomérations, des territoires et des pays. Les projets de territoires seront valorisés, dans le cadre d'un programme qui n'est pas totalement neutre en termes budgétaire puisque nous y consacrerons une enveloppe de 220 millions d'euros sur trois ans. Deux dimensions seront prises en compte au plan financier : l'une en faveur du logement, l'autre en faveur des transports collectifs (trois villes de la région ont en effet des programmes de tramway en site propre, Angers, Nantes et Le Mans). Nous nous substituerons donc à l'Etat, même si, nous le savons, nous ne parviendrons pas à compenser les crédits qui ont été supprimés.

Je voudrais revenir, pour finir, sur le logement des seniors et des jeunes (et pas uniquement les étudiants). De nombreux jeunes ont le statut de stagiaires, d'apprentis et de saisonniers. Notre région souhaite encourager, à travers les politiques publiques régionales et les contrats qui sont en cours d'élaboration, une réponse diversifiée à la demande de logement émanant de ces catégories de jeunes. Cela participe de la mixité sociale dont nous n'avons cessé de débattre depuis ce matin.

### **Thierry MANDON**

Comme l'a souligné Philippe Vignaud, les quartiers qui doivent faire l'objet de la politique de rénovation urbaine sont un réceptacle de violence et d'urgence sociale. Je suis persuadé, comme lui, que l'on ne résoudra pas l'urgence en répondant dans l'urgence, ou en rajoutant de la violence à la violence. Il faut plutôt réintroduire des rythmes doux, des formes douces de changement, qui soient délibératives à défaut d'être consensuelles. Il convient de traiter ces quartiers en se posant, en parallèle, la question du vivre ensemble, car la mixité sociale ne produit pas naturellement du vivre ensemble. Il importe, enfin, de capitaliser sur les acquis engrangés jusque-là et d'évoluer par la voie du délibératif. Nous sommes une société de barrières. Veillons à ne pas en rajouter.

Je connais la ville de Créteil, car je m'y rends de temps à autre. Le centre commercial qui a été construit au centre ville, et qui se situe à proximité de la Maison des Arts où se tient ce colloque, est un endroit fabuleux à plusieurs égards. Tous les Cristoliens et toutes les Cristoliennes s'y rendent, discutent et échangent. C'est une véritable plate-forme de vie, où les barrières sociales s'estompent pour céder la place à des modes de vie doux.

### **Gilles BOUVELOT**

Pour nos concitoyens, comme l'attestent de nombreux sondages, l'habitat idéal est la maison, mais située en ville. Il ne s'agit donc pas fondamentalement de faire le tour du jardin avec sa tondeuse à gazon... La maison insérée dans la trame urbaine est plébiscitée pour ses qualités d'espace, de lumière, et d'accès à la nature. C'est le lieu où l'on peut se réfugier dans une intimité tout en étant plongé dans la vie urbaine. Aujourd'hui, il nous faut clairement apporter une réponse urbaine à cette attente, en pensant le logement avec la ville, en proposant un logement qui présente les qualités de la maison (l'intimité notamment) et qui soit lié à des lieux de proximité et de vivre ensemble (les quartiers, les espaces publics, les espaces collectifs comme les halls d'accès, les paliers d'étage...). A mon avis, dès lors que l'on peut nommer l'endroit où l'on passe quand on rentre chez soi, l'on en est fier. La « zone », en ce sens, n'a pas d'identité.

Pour rebondir sur les propos qui ont été tenus concernant les politiques alternatives à la démolition, je pense en effet qu'il faut éviter l'écueil d'une politique caricaturale, qui consisterait à faire croire qu'on va raser les barres et les tours et construire des pavillons à la place. Un tel affichage est dangereux pédagogiquement et politiquement.

### **Michèle ATTAR**

Comme notre ami architecte, je crois que l'« en rue » rend fou ! Mais peut-être que nous avons pris le problème par le mauvais bout, si vous me permettez cette expression. Au lieu de stigmatiser des quartiers, commençons par traiter les quartiers moins critiques pour dégager une offre foncière et fluidifier le marché. Aujourd'hui, nous accusons un retard inquiétant en matière de production de logements. Pendant des années, nous avons construit moins de 300 000 logements par an, alors qu'il fallait en produire au moins 320 000. De même, pendant très longtemps, nous avons produit 40 000 logements sociaux, alors que le besoin était chiffré à 80 000. Aujourd'hui, pour rattraper ce retard, l'on apprend qu'il faut en construire 120 000 par an ! Où implanterons-nous ces nouvelles productions ? Très clairement, il faudra éviter les quartiers sensibles.

J'ai deux casquettes : je m'occupe à la fois de logement social et de déchets. Je constate, au fil des ans, un certain mimétisme entre les deux sphères : personne ne veut accueillir du logement social ou un centre de traitement des déchets dans sa commune ou dans son quartier ! Dans l'inconscient collectif, l'on craint que la construction de logements sociaux, et pis encore, de PLAI, ouvre une brèche pour l'invasion des pauvres et de la racaille, et que cela ne dégrade le niveau scolaire de l'école que fréquentent nos petits chérubins ! Seul le courage politique permettra de tordre le cou à ces préjugés et ces craintes. Seul ce courage politique, s'il est assumé, permettra de durcir les conditions de réalisation de l'article 55 de la loi SRU. Aujourd'hui, la politique dite du « 1 pour 1 » doit être appliquée intelligemment : il serait vain de raser un immeuble pour le reconstruire à l'horizontal, sans rien changer aux réalités sociales. Il faut également dénoncer les pratiques de contournement des élus locaux : certains maires, qui ont peu de logements sociaux dans leurs communes, font des trocs avec ceux qui ont 60 % de logements sociaux ! Evitons de commettre les mêmes erreurs. Ayons le courage politique nécessaire pour promouvoir une véritable démarche d'égalité territoriale, à l'échelle de l'ensemble du pays et des agglomérations.

### **Philippe VIGNAUD**

Les différentes interventions ont laissé transparaître des messages d'espoir. Monsieur Bouvelot souhaite pour sa part qu'une ligne médiane soit trouvée entre le tout collectif et le tout pavillonnaire. Les coefficients d'occupation des sols, dans les grands ensembles, sont très bas (0,5 à 0,6). Inspirons-nous de l'expérience d'Amsterdam, notamment des mesures qui ont été prises pour les *docklands*, où l'on a su concilier sphère privée (un petit bout de jardin, soit au sol, soit sur la terrasse) et sphère publique. Nous gagnerions clairement à regarder ce qui se fait chez nos amis européens, dont la rigueur, l'ambition et l'innovation peuvent surprendre. Nourrissons-nous de ces expériences pour proposer des programmes qui ménagent à la fois la sphère privée (l'entre-soi) et la sphère publique (notre modèle républicain).

# Le logement au cœur du politique : « Les nouveaux décideurs de l'habitat »

## *Deuxième atelier*

### **Bernard LOCHE**

Ce deuxième atelier s'intéressera au rôle des différents acteurs (Etat, collectivités territoriales, bailleurs, architectes, urbanistes, habitants) qui interviennent dans les politiques de l'habitat et dans les politiques de la Ville, avec pour grille d'analyse la manière dont les uns et les autres abordent cette compétence partagée.

### **Stéphane DAMBRINE, Président de l'Union sociale de l'habitat d'Ile-de-France**

Il est difficile d'intervenir en dernière table ronde, puisque beaucoup a été dit au cours des trois premières. Je raccourcirai donc mon propos pour éviter de reprendre ce qui a été dit, et que je partage très largement. J'ajoute que mon propos concernera essentiellement la région Ile-de-France, parce que je préside l'association régionale HLM et parce que, au plan professionnel, c'est la région que je connais le mieux.

L'Ile-de-France est une région particulière à plusieurs égards. Je ne reviens pas sur l'historique de la crise, car je crois qu'elle a été largement développée, et qu'un consensus généralisé se dessine à cet égard. La crise du logement en Ile-de-France est essentiellement une crise de l'offre (les revenus y sont les plus élevés, la demande est importante, mais l'offre fait cruellement défaut). Face à cette situation, l'on tend à privilégier le court terme (un horizon, généralement, de deux ans), alors qu'il faut s'inscrire dans un horizon long. Je rappelle que la production d'un logement, entre les études préalables et la livraison, est un processus au long cours (quatre à cinq ans).

Deux pistes de réflexion et d'action me paraissent devoir être approfondies sur le court terme :

- **la mobilisation du foncier public**

Le Ministre a annoncé une capacité de 1 500 à 2 000 logements par an. Cet objectif n'est peut-être pas à la hauteur des besoins, mais il n'en est pas pour autant négligeable. Mais au-delà des annonces, quel sera le pourcentage de logement social sur ces terrains publics ? Pour ma part, je souhaite que le seuil fatidique de 20 % soit plutôt considéré comme un minimum et non comme un plafond.

- **la question du financement**

Le prix des terrains a quasiment doublé dans notre région depuis quelques années. En outre, les financements (par rapport aux surcharges foncières et à d'autres charges) n'arrivent plus à suivre. Par ailleurs, s'agissant de la convention qui vient d'être signée entre l'Etat et l'organisme collecteur du 1 % logement, il nous semble que, au regard des objectifs ambitieux

qui ont été affichés par le Gouvernement, les chiffres annoncés dans cette convention, en termes de production de logements, ne nous permettront pas de répondre de manière satisfaisante aux besoins.

Sur le long terme, je pense que nous devons renouer, en Ile-de-France, avec les trois piliers de la politique de l'habitat : la politique foncière (Jean-Luc Laurent en parlera mieux que moi tout à l'heure), la politique d'aménagement et d'urbanisme (c'est l'enjeu du Schéma directeur), la politique de logement. De ce point de vue, nous avons milité très fortement pour que le logement soit traité au niveau de l'agglomération dans le cadre de la loi sur les libertés locales, de manière à ce que l'exécutif régional et la compétence d'agglomération puissent disposer à la fois de ces trois piliers. A ce jour, les arbitrages qui ont été rendus, malheureusement, ne permettent pas d'introduire une cohérence entre ces trois politiques. Cette problématique devra être remise sur la table un jour ou un autre, car force est de constater que dans toute l'Europe, la région Ile-de-France est la seule agglomération qui fonctionne avec des centres de décision éclatés. En effet, l'intercommunalité y est encore embryonnaire, et à l'échelle de l'agglomération, l'on peut déplorer l'absence de pilotage au plus près du terrain de la politique du logement (alors que c'est déjà le cas à Amsterdam, nous l'avons vu).

Quant à l'action des décideurs, il faut effectivement rappeler qu'ils sont nombreux et multiformes : partenaires sociaux, Etat, collectivités locales, habitants, organismes HLM... Il s'instaure dès lors un système de co-responsabilité, qui est revendiquée par de nombreux acteurs. Parmi cet ensemble d'acteurs, trois m'apparaissent plus légitimes que les autres : l'Etat, les collectivités locales et les habitants.

Dans le cadre de la loi sur les libertés locales, chacun s'est accordé sur le rôle de l'Etat en matière de politique de logement : il est le garant de la solidarité, il est l'arbitre chargé d'évaluer les politiques publiques. Notons, à cet égard, que certaines politiques publiques, qui n'ont pas forcément les effets escomptés, ne font pas l'objet d'une évaluation. Je pense notamment au dispositif d'aide personnelle au logement qui, comble du paradoxe, ne permet pas de loger les plus pauvres dans les logements neufs qui sont livrés. Je pourrais également citer le dispositif de Robien qui, en Ile-de-France, n'a pas permis de produire davantage de logements, mais qui a entraîné une flambée des prix des terrains au bénéfice des propriétaires fonciers, amputant un pan considérable de l'accession sociale à la propriété. Rappelons que, aujourd'hui, plus de la moitié des programmes de promotion sont vendus dans le cadre du dispositif d'amortissement de Robien.

La légitimité des collectivités locales me semble aller de soi. En Ile-de-France, en particulier, se pose la question de l'organisation et des niveaux de compétence nécessaires au pilotage de la politique du logement.

Quant aux habitants, je crois que nous devons les associer davantage au débat public en matière de politique du logement. Dans l'organisme que je dirige, j'ai tiré de nombreux enseignements de la mise en place du conseil de concertation locative. Nous devons travailler avec les habitants à l'échelle des organismes, à l'échelle régionale (à ce propos, nous avons mis en place un conseil social de l'habitat francilien) et au niveau national.

## **Bernard LOCHE**

Vous avez tendu une perche à Jean-Luc Laurent, en soulignant le rôle moteur que peut jouer la région Ile-de-France dans les politiques d'habitat. Jean-Luc Laurent nous dira d'ailleurs comment il envisage ce rôle.

Je voudrais revenir sur l'analyse que vous faites de la gestion de la crise. Pour vous, dans les deux à trois ans qui viennent, les marges de manœuvre sont limitées. Parallèlement, vous faites le constat le constat de l'urgence et de la détresse des situations. Comment un politique peut-il concilier les deux séquences temporelles ?

## **Jean-Luc LAURENT, Vice-Président du Conseil régional d'Ile-de-France, chargé du logement**

Il faut prendre de bonnes résolutions ! Aujourd'hui, et cela a été dit, nous manquons de volonté politique. Nous en connaissons les causes objectives. Tout d'abord, notre démocratie devient de plus en plus contentieuse, comme en témoigne la multiplication des pétitions, des recours gracieux et des recours contentieux. Dans ma propre commune, une résidence de logements sociaux, qui est destinée aux personnes handicapées, fait actuellement l'objet d'un recours tout simplement parce qu'on n'en veut pas à proximité de son quartier ! Pourtant, le taux de logement social n'y est pas exorbitant, loin de là ! A mon sens, il faut aller vers une re-fondation républicaine de l'action publique dans le domaine du logement, qui passe par la création d'un service public de l'habitat et du logement. A cette dérive contentieuse s'ajoutent l'empilement des systèmes, la lourdeur administrative, et, si vous me permettez cette expression, ce que j'appellerais le syndrome de « patate chaude », qui consiste bien sûr à renvoyer la responsabilité sur d'autres. Aujourd'hui, nous sommes dans un système où l'Etat accuse les maires de ne pas construire de logements sociaux, ces deniers se plaignant à leur tour de l'insuffisance ou de l'absence de financements publics, de conflits avec l'intercommunalité, de l'insuffisance des investissements dans le cadre du 1 %, etc.

Concernant le financement des politiques du logement, les systèmes qui ont été mis en place depuis la réforme fondamentale de 1977, qui introduisait les aides à la personne et qui devait se substituer progressivement aux aides à la pierre, avec un désengagement de l'Etat, se sont traduit par un émiettement du financement. En 1982, dans le cadre des grandes lois de décentralisation, les élus, à l'époque, n'avaient pas opté pour une responsabilité en matière de logement (et donc de logement social) clairement établi, préférant de loin un système partenarial. Aujourd'hui, le dispositif qui est en train d'être mis en place au travers de la loi sur les libertés locales d'une part, et au travers de la loi Borloo (avec le système de l'en rue), d'autre part, aboutit à un système dual. L'on aura ainsi, d'un côté, un système centralisé : je ne suis pas opposé au principe du guichet unique, mais soulignons qu'il ne s'appliquera, en l'occurrence, que sur une partie du territoire national, pour des quartiers ciblés, qui bénéficieront semble-t-il de crédits prioritaires et globalisés grâce à l'apport du 1 %. De l'autre côté, le reste des opérations relèvera soit de l'autorité de l'Etat déconcentrée (le préfet), soit l'intercommunalité, l'EPCI ou le département, avec, dans ce cadre, des crédits réduits ou carrément supprimés. A terme, ce système dual devrait renforcer la ségrégation sociale qui est déjà à l'œuvre dans notre pays, d'autant plus qu'il prend appui sur une logique exclusivement libérale qui vise à aller vers l'extinction de toute politique publique, au niveau de l'Etat, dans le domaine du logement.

D'où la nécessité, au-delà des mobilisations locales, de repenser les fondements de la politique publique en matière de logement et d'habitat. A mon avis, il nous faut créer un véritable service

public du logement, qui passe par l'Etat (dont le rôle de régulation et d'intervention est maintenu) et par la mise en place d'une nouvelle architecture des responsabilités et des fonctions.

Le logement, l'habitat, est une fonction essentielle en matière d'aménagement. Aussi, l'échelon régional me paraît être la porte d'entrée principale pour recevoir les délégations d'aides à la pierre ou organiser leur transfert. A charge pour la région de contractualiser, de signer des conventions avec ceux qui ont la responsabilité de l'aménagement opérationnel sur le terrain, c'est-à-dire les maires.

Mais cela ne suffit pas. Encore faut-il que nous établissions un bilan de la loi SRU. A cet égard, la taxation de l'article 55, à mon avis, n'est pas suffisante. Il faudrait introduire dans les PLU des clauses de logements social en fonction des territoires et des communes et, surtout, d'explicitier les règles du jeu entre les bailleurs (publics ou privés) et les collectivités locales. En ma qualité de vice-président chargé du logement, je plaide vivement pour que les contrats régionaux que nous mettons en œuvre au profit des communes ou des groupements de communes intègrent une dimension sociale.

Il convient par ailleurs d'initier un dialogue avec les maires, de favoriser ceux qui souhaitent s'engager, parce que tout programme de construction nécessite des équipements publics. Dans ce dessein, il faut avoir le courage de poser ce que j'appellerais une « action foncière » permettant de mobiliser des terrains (étant précisé qu'il est nécessaire de promouvoir un cadre de transparence dans l'utilisation de ce foncier rendu disponible). C'est ainsi que nous parviendrons à mettre en œuvre une politique de diversification en matière d'habitat, à réintroduire un équilibre harmonieux à l'échelle des différentes communes ou des bassins d'habitat. Pour ma part, il est inconcevable que des villes qui n'ont pas de logement social n'en construisent pas, ou bénéficient par exemple de terrains publics pour lancer des programmes de logements onéreux. Je conclurai sur une note sans doute pessimiste, mais je pense que ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder à autre chose que du logement social seront, à terme, assignés à résidence !

### **Bernard LOCHE**

Je souhaiterais que Claude Pernès réagisse à vos propos, notamment sur votre plaidoyer en faveur d'un véritable service public du logement. Comment les maires perçoivent-ils leur rôle dans ce mouvement de fond ?

### **Claude PERNES, Président de l'Association des maires d'Ile-de-France, Maire de Rosny-sous-Bois, Conseiller régional d'Ile-de-France**

La France a déjà été confrontée, dans le passé, à des pénuries de logements. Elle a su y faire face avec les moyens qui étaient alors les siens. Cela a abouti au système dont nous tentons, aujourd'hui, de corriger les dysfonctionnements. Puis nous avons traversé l'année 1982 et ses lois de décentralisation. Si la deuxième phase de la décentralisation n'apporte pas de compétences nouvelles aux maires, tel n'était pas le cas en 1982 ! A l'époque, les maires ont trouvé, dans le paquetage qui leur était donné, soit une ville riche, soit une ville pauvre, avec ses réalités spécifiques. Chaque maire, avec ces compétences nouvelles, a œuvré à l'aune des engagements qui avaient été pris devant la population. Il est vrai que certains maires ont continué à construire, pour répondre à cette demande sociale, à tel point qu'ils ont parfois dépassé l'équilibre souhaitable. D'autres, en revanche, ont recherché un équilibre harmonieux en matière de mixité sociale.

Certains, enfin, ont d'emblée tranché pour l'enfermement. Avec les systèmes électoraux du passé, les uns se faisaient réélire avec les populations nouvelles qu'ils apportaient, les autres étaient renouvelés dans leurs fonctions avec les populations anciennes, qu'ils chérissaient et caressaient dans le sens du poil. Mais les clivages politiques ont progressivement transcendé les problèmes stricts du logement. Aujourd'hui, l'on ne sait plus qui vote pour qui !

A une certaine époque, l'on a considéré que les maires étaient des trouble-fête, des « empêcheurs de construire en rond », pour reprendre une expression commune ! Ils avaient les pleins pouvoirs, pour créer des ZAC, mettre à disposition du foncier, revoir les plans d'urbanisme... Ils étaient, à l'époque, les rois du pétrole ! Ceux qui étaient dans le quota, se demandaient s'il fallait dépasser cet objectif et continuer à accueillir de nouvelles populations. Il s'agissait clairement de reconstruire une ville sur la ville. A ce sujet, je crois que la région Ile-de-France s'est privée de quelques capacités de construire, sans oublier les transports, les équipements et les accompagnements économiques qui sont nécessaires à toute ville, pour éviter le piège des « villes dortoirs ».

Aujourd'hui, il devient urgent de construire, cet acte étant soumis à un certain nombre de freins, notamment d'ordre administratif (règles d'expropriation notamment) et financier (coût du foncier), mais qui tiennent également à l'acceptation des populations. Il suffit de rappeler l'accueil qui a été réservé aux aires destinées aux gens du voyage... Ces freins matériels ont fait l'objet de nombreux colloques, chacun y allant de sa petite idée s'il est maire, ou de sa loi s'il est ministre ! Mais le frein psychologique, notamment, reste du domaine du non-dit. Le préfet Dupont, à l'occasion d'un colloque que j'avais organisé à la Sorbonne sur le logement, rappelait que l'on ne pouvait pas faire boire un âne qui n'a pas soif, sauf à l'exposer longuement sous le soleil !

En conclusion, je crois que la sanction, le « bâton », la contrainte, n'est pas l'approche pertinente. Il faut mener, auprès des maires, un véritable travail d'évangélisation, de conviction, afin de leur envie d'adhérer à une politique de logement social. Il s'agit aussi, dans cette démarche, de mettre en place des dispositifs d'accompagnement des finances locales, pour permettre aux collectivités de continuer à assumer leur train de vie « social ». Aucun maire n'est insensible au bien-être et au mieux vivre des habitants de sa municipalité. Bien au contraire, il est, plus que tout autre acteur, à l'écoute des besoins des habitants en matière de logement. Aussi, n'attendons pas pour leur redonner l'envie de construire !

### **Bernard LOCHE**

Reste à savoir comment les pouvoirs publics pourront leur redonner cette envie ! Jean-Paul Viguier, comment l'architecte que vous êtes analyse-t-il les freins dont vient de faire part Monsieur Pernès ? Selon vous, quels sont les ressorts d'un développement futur de la politique de logement ?

### **Jean-Paul VIGUIER, Architecte**

Je voudrais rebondir sur cette idée forte développée dans la précédente intervention : il faut redonner envie aux maires de construire. Mais comment peut-on atteindre ce but ? L'envie, pour l'architecte que je suis, se manifeste par les expériences qui sont menées sur le territoire français, voire européen. Aujourd'hui, par exemple, certaines villes se distinguent par leur activisme en matière de logement. Je pense notamment à Lille, à Nantes, à Lyon, à Bordeaux, à Toulouse, à Nîmes, à Rennes... Dans chaque cas, l'envie s'est manifestée et a pris corps sur le terrain. L'architecte, en l'occurrence, a servi de courroie de transmission entre les différents décideurs. Il

les a pris par la main, les a fait voyager, leur a montré d'autres expériences, d'autres tentatives, d'autres solutions, pour lever la crainte.

Mais trop souvent, en matière de logement social, l'architecte s'entend répliquer que telle initiative, tel concept ou tel projet n'est pas réalisable. Pour ces détracteurs, le logement social est définitivement figé par le carcan normatif, par le carcan du prix et de l'économie, par l'espace temps dans lequel il se déploie... L'architecte passe donc son temps à lutter contre ce discours, qui est conforté par l'histoire : en France, rappelons-le, le logement a été pendant quarante ans un produit industriel pétri dans la répétitivité et de l'uniformité. Aujourd'hui, la demande qui s'exprime sur le terrain prend le contre-pied de cette pratique. Elle se situe dans un champ fluide (déplacement des usagers) ; le discours qui est tenu n'est plus un discours de classe, mais est largement imprégné d'un souci de qualité et de modes de vie (nous l'avons vu avec les jeunes architectes concourant dans le cadre du projet de renouvellement urbain du quartier de La Duchère). Cela a été rappelé par Gilles Bouvelot tout à l'heure, lorsqu'il a parlé de ce désir d'habitat individuel, qui peut par ailleurs s'inscrire dans un cadre de typologie collective. Les Hollandais sont sans doute à l'avant-garde des problématiques d'urbanisme et d'habitat, mais ces préoccupations gagnent aujourd'hui l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, la Suisse, l'Angleterre... Prenons donc la peine de regarder au-delà de nos frontières communales et nationales, car d'autres expériences voient le jour, dont nous pourrions tirer des enseignements précieux.

J'ajoute, pour finir, que nous avons conçu il y a deux ans, avec le Ministère de la culture, un programme de collaboration entre des architectes français et des architectes anglais. Des équipes anglaises d'architectes viendront ainsi construire du logement social, notamment à Melun Sénart, grâce à la complicité du président Fournier qui a aimablement mis des terrains à notre disposition, tandis que nos architectes iront construire du logement social en plein cœur de Londres. Ces expériences croisées sont dans la veine des démarches qu'il me paraît souhaitable de favoriser.

### **Bernard LOCHE**

L'absence de grands projets fédérateurs en région Ile-de-France est souvent avancée comme argument pour expliquer le désintérêt des différents acteurs locaux à travailler en commun. Ce constat est-il fondé ou est-ce une façon d'éluider un problème de fond ?

### **Stéphane DAMBRINE**

Comme l'a souligné Claude Pernès, les maires ont envie de construire et ont tous un sens de l'intérêt collectif. Il est vrai néanmoins qu'un certain nombre de projets dépassent le cadre exclusif d'une commune. Je pense notamment aux expériences des villes nouvelles, qui ont été réussies en Ile-de-France, et qui, il y a encore quelques années, représentaient 20 % de la production de logement dans notre région. La crise que nous connaissons aujourd'hui a émergé, étrangement, après l'arrêt de ces programmes. Je suis donc tenté de faire un corollaire entre les deux événements.

Pour répondre à votre question, je crois que certains projets, en Ile-de-France, peuvent être conduits à l'échelle de la commune dans la mesure où ils répondent à la demande locale, mais que d'autres, en revanche, doivent être traités à une échelle différente. J'ai pris l'exemple des villes nouvelles, mais l'on pourrait également citer le projet qui est piloté actuellement autour de la ville de Nanterre, avec, notamment, l'Etablissement public Seine-Arche. Passer à une échelle différente ne signifie pas pour autant mettre à l'écart les élus locaux. Il s'agit de mettre à leur disposition les

capacités d'études nécessaires (par exemple, une agence d'urbanisme, à Paris, mène des études prospectives) et de les accompagner. En résumé, il faudra mettre en place, dans notre région, des outils de réflexion sur le long terme, sur des territoires pertinents, ainsi que des outils d'aménagement. La région Ile-de-France ne manque pas de terrains, mais encore faut-il, sur ces terrains, mettre en œuvre des projets pertinents, dont certains dépassent l'échelle des communes.

### **Claude PERNES**

A titre personnel, je privilégie les projets modestes à taille humaine, où chacun connaît son voisin de palier et où il est possible de dialoguer avec son commerçant de proximité. Le théâtre de jeu un grand projet est nécessairement un grand territoire. Nous aurons l'occasion de mesurer des grands projets à l'aune de la réflexion qui va démarrer à l'occasion de la révision du Schéma directeur. Mais nous savons déjà que s'il s'agit de reconstruire la ville sur la ville, nos départements denses de la petite couronne ne permettront pas de réaliser des projets d'envergure. Il faudra dès lors se tourner vers la grande couronne, sachant que les présidents des conseils généraux de la grande couronne nous ont déjà avertis. J'ai encore en mémoire l'intervention du président du Conseil de Seine-et-Marne, qui faisait observer que ce n'était pas parce que les territoires étaient encore disponibles sur ce département qu'une entité régionale quelconque devait décider de sa réurbanisation. La réflexion sur les grands projets sera incontournable, mais des limites devront être posées, au premier titre desquelles la souveraineté des départements. La révision du Schéma directeur de la région Ile-de-France s'oriente vers des espaces de réflexion transcendant les frontières départementales, mais seul le temps nous dira s'il est possible de forcer un âne à boire de l'eau !

### **Bernard LOCHE**

Le Schéma directeur de la région Ile-de-France est donc l'occasion de mettre autour de la même table l'ensemble des décideurs de la politique d'habitat, dont seul le travail commun permettra de redessiner le visage de la région.

### **Jean-Luc LAURENT**

En effet. C'est une réflexion qui engage sur l'avenir, et à ce titre, elle mérite d'être abordée sous des angles multiples : aménagement, cadre de vie, logement, emploi, développement économique... Ces différentes facettes sont celles de la ville, un ensemble spatial multiforme et multifonctionnel. Le 24 juin dernier, le Conseil régional a adopté une délibération de principe sur la révision du Schéma directeur. Le 25 juin, il a décidé la création d'un établissement public foncier régional. La concomitance des deux décisions n'est pas fortuite. Penser l'avenir, c'est se donner les moyens de le dessiner, à partir d'un état des lieux, d'un examen de l'existant ; c'est aussi se livrer à un exercice de cadrage des perspectives, pour se donner des moyens d'action. C'est dans cet esprit que l'idée d'un établissement public foncier a vu le jour.

Bien évidemment, il faut prendre appui sur les maires bâtisseurs, mais il faut, en outre, mettre en place un système plus transparent et plus simple pour les citoyens. Cela permettra notamment de stimuler l'adhésion collective. A l'échelle de la région, nous mettons d'ores et déjà à disposition des moyens financiers pour construire et réhabiliter des logements, tant dans le parc privé que dans le parc social. Nous devons amplifier ces mesures à l'avenir, quels que soient les systèmes qui

seront mis en place par l'Etat, de telle sorte que ceux qui veulent agir puissent se saisir des outils et des moyens financiers. Quant à l'établissement public foncier – et Claude Pernès en parlait hier en tant que président de l'AMIF –, il n'aura de sens que s'il transcende les clivages partisans. Il devra être la résultante d'un accord, sur des projets d'intérêt général, entre la région Ile-de-France, ses 8 départements, les communes et les intercommunalités. C'est ainsi que nous pourrons mettre en œuvre des politiques diversifiées et adaptées à nos besoins, dans le cadre d'un dialogue social renouvelé. Pour ma part, les outils qui sont mis à la disposition des différents acteurs en faveur du logement n'empêchent pas que l'on rappelle, par ailleurs, le devoir de chacun. Par-delà nos appartenances politiques et nos fonctions, nous sommes membres d'une même collectivité nationale, la France, et à ce titre nous devons veiller au respect des principes de solidarité et d'égalité territoriales.

**Bernard LOCHE**

Je vous remercie d'avoir participé à ce dernier échange des premières Rencontres de Créteil sur l'habitat. Sans plus tarder, je cède la parole à Laurent Fabius, qui a accepté de clore notre journée.

## **Allocution de clôture**

**Laurent FABIUS**  
**Ancien Premier ministre, Député de Seine-Maritime**

Je voudrais d'abord, en mon nom et, j'en suis sûr, au nom de tous, vous remercier, Laurent Cathala, d'avoir pris l'initiative d'organiser ces Rencontres sur l'habitat. L'idéal, dit-on, est d'agir en philosophe et de penser en homme d'action. Je crois, sans vouloir le flatter, que c'est ce que Laurent Cathala fait dans sa ville. D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si ces rencontres sur l'habitat ont lieu à Créteil. De nombreux témoignages ont été donnés en ce sens et nous avons eu l'occasion, pour nous qui connaissons cette ville, de le constater année après année. Il y a, à Créteil en particulier, l'exemple de ce qu'est un habitat bien maîtrisé. Laurent Cathala a voulu qu'il y ait un lieu qui permette tout simplement de croiser nos réflexions et nos expériences.

J'avais préparé quelques réflexions sur le sujet qui nous intéresse, mais puisque ces premières rencontres ont été véritablement des rencontres, et que j'ai trouvé les analyses et les oppositions très pertinentes, je souhaiterais que vous preniez mes réflexions comme des esquisses, des coups de projecteurs, et non comme des réflexions abouties. En effet, ce que j'ai entendu ici m'amène à reconsidérer, sur certains points, ma propre pensée.

### **I. Une crise sans précédents, une crise de société**

Je crois que d'aucuns, ici, conviendront que le logement en France traverse une crise de l'habitat extrêmement inquiétante. Vous en avez donné les principaux traits : une pénurie de logements, une segmentation territoriale et sociale, j'ai entendu le mot « ghettoïsation » (par le haut et par le bas), ainsi que d'autres termes qui appellent des réponses ambitieuses. J'ai noté l'expression de l'un d'entre vous : très clairement, nous ne nous en sortirons pas par des « mesurètes ».

Dans mon propre vocabulaire, je parle souvent d'une coupure entre les deux France, qui suit incontestablement des lignes territoriales. Vous avez, d'un côté, des concitoyens qui se trouvent dans des situations de relégation, dans des quartiers que l'on dit pudiquement « difficiles », avec des soucis permanents de logements. Vous retrouvez, de l'autre, des citoyens qui jouissent d'un habitat confortable, d'un cadre de vie agréable, et qui se tiennent de plus en plus à l'écart des couches populaires. L'un d'entre vous a évoqué la dérive de l'enfermement aux Etats-Unis : souvent, ce pays nous renvoie avec anticipation l'image des évolutions, parfois négatives, parfois positives, que nous connaissons en Europe et en France.

Je pense que le problème majeur qui nous est posé en tant que citoyen responsable est d'essayer de réduire ce divorce entre ces différentes France. Cela passe par une grande ambition nationale pour l'habitat. A mon sens, avec l'emploi, avec l'éducation-formation et avec la protection sociale, l'habitat est certainement un des quatre piliers de ce qui peut constituer, pour les personnes de bonne volonté que nous sommes, les éléments fondateurs d'un projet pour notre pays.

Si l'on veut faire de l'habitat une cause nationale, il faut se mobiliser non seulement pour le logement, mais également pour tout ce qui accompagne ce logement (l'égalité des territoires, les services publics, la « civilisation urbaine »). Et même si Thierry Mandon n'aimait pas beaucoup ce

terme de logement dégradé (et je comprends ses observations), l'idée d'un logement décent pour chacun et d'un droit de cité pour tous devrait, à mon avis, nous rassembler assez facilement.

Quelques mots sur l'état des lieux : il n'est guère utile de m'étendre sur ce volet, car tout a été dit et fort bien dit. Vous connaissez les chiffres mieux que moi : plus de 2 Français sur 3 connaissent, dans leur entourage, des personnes confrontées à des difficultés de logement ; près de la moitié considère que ces difficultés se sont aggravées au cours des dernières années. Des chiffres ont été avancés à propos de ceux que l'on appelle pudiquement les « mal logés ». A cela s'ajoutent les très démunis, et la gradation de ceux qui ne sont pas logés dans des conditions satisfaisantes, avec la pénurie de logement, l'explosion des loyers et des prix. Je suis moi-même élu local, maire depuis maintenant 25 ans, et je constate que cette insatisfaction traverse les différentes couches sociales. Bien sûr, l'insatisfaction est à son paroxysme dans les couches sociales défavorisées, mais l'on peut dire que, globalement, l'insatisfaction, voire l'angoisse, sont le lot de tous.

Parmi les causes de cette crise, vous avez souligné l'insuffisance de logements neufs. En la matière, si moins de la moitié des logements nécessaires sont mis en chantier, ce déficit continue, mécaniquement, de s'accroître. Se pose également la question des logements existants, dont la crise est accentuée par la flambée des prix, la charge des loyers, l'inaccessibilité du parc à de nombreuses familles. Cette situation est d'autant plus alarmante que la construction de logements sociaux reste trop faible, et que sa part dans la construction neuve est historiquement basse. A cela s'ajoute, en conséquence cette situation, l'augmentation régulière du nombre de demandes insatisfaites (plus d'un million de demandeurs sur la France entière, soit +20 % en moins de dix ans).

J'ai également été sensible à l'analyse sur l'inadaptation du parc aux besoins (ce même lorsque les logements existent), les modes de vie, eux, étant en mutation. Par ailleurs, j'ai été frappé par les biais qui ont été introduits par un certain nombre de dispositions fiscales, dont les effets pervers sur l'offre de logement sont regrettables.

D'autres constats peuvent être posés : une insuffisance de logements bon marché, des logements qui ne sont guère adaptés aux familles, aux personnes âgées, aux jeunes et aux étudiants... Nous aurions pu insister plus longuement sur les besoins d'hébergement des populations spécifiques (handicapés, primo-arrivants, migrants, etc.). Nul n'est besoin d'être plus exhaustif. L'état des lieux est très préoccupant. Et je partage l'opinion exprimée par plusieurs d'entre nous que cette crise peut se traduire par des situations d'explosion ici ou là.

Le Gouvernement actuel – même s'il ne s'agit pas, ici, d'engager un débat politique – déploie un certain nombre de mesures, que certains qualifient de « battage médiatique ». Différentes mesures ont été prises, dont je pense, malheureusement, qu'elles ne permettront pas de résoudre la crise du mal-logement. Comme nous le rappelait le représentant des organismes HLM ce matin, dans une analyse très balancée, certains objectifs sont certes louables, mais les moyens annoncés ne sont pas à la hauteur des ambitions qui sont affichées. Je dirais qu'en matière de financement du logement, comme dans d'autres domaines d'ailleurs, il n'y a pas que d'amour mais plutôt des preuves d'amour. Je ne sais si c'est parce que l'« en rue » rend fou, mais ces preuves d'amour, souvent, ne sont pas au rendez-vous, sauf pour quelques-uns. Or nous devons travailler pour le plus grand nombre. Lorsqu'on regarde le budget, qui est en examen ces jours-ci, les crédits publics accordés au logement sont en recul. Il sera dès lors difficile de donner une portée concrète aux ambitions chiffrées qui sont été annoncées. Inutile de m'étendre davantage.

## **II. Vers une nouvelle politique de l'habitat**

Notre réflexion, qu'il faudra poursuivre, a permis d'esquisser une nouvelle politique de l'habitat. Elle devrait permettre d'ériger l'habitat au rang de priorité nationale. La situation, quoi que très différente de celle que décrivait l'Abbé Pierre il y a de ça 50 ans, Martin Hirsch l'a rappelé, demeure une situation de crise, et toute crise ne peut être résolue que par une vision de long terme. Il faut prendre des mesures de grande ampleur autour, me semble-t-il, de deux idées directrices : un logement pour chacun, un droit de cité pour tous.

Je pense qu'il est essentiel de nous fassions l'effort requis pour résorber la pénurie de logements. Les difficultés qui sont éprouvées par les plus démunis pour se loger sont le reflet d'une pénurie globale.

Autre sujet, sur lequel nous n'avons pas beaucoup insisté, parce qu'il était implicite pour nous tous : dans une période qui est économique difficile, où l'on parle régulièrement, et souvent à raison, de délocalisations, le bon vieil adage, qui lie la santé économique d'un pays avec la tenue de son secteur du bâtiment reste vrai. Bien sûr, si, comme je le souhaite, nous sommes capables de proposer une nouvelle politique de l'habitat et une politique ambitieuse du logement, les entreprises doivent pouvoir s'engager dans un cadre partenarial clair et pérenne. Je voudrais souligner, ici, à quel point ce secteur économique est déterminant. Il représente autant à lui seul que les secteurs automobile, de l'équipement industriel et des appareils domestiques cumulés. Ce serait donc une absurdité que de se priver, à un moment où l'emploi est une préoccupation majeure, de l'apport que cela peut représenter.

A mon sens, notre priorité doit être de développer l'offre globale de logement, qui est la condition pour réduire la pénurie, faire baisser les prix et, d'autre part, concrétiser les ambitions que porte le droit au logement opposable. Sur ce dernier point, il ne s'agit pas de placer les maires dans une situation impossible, ni de transférer au juge une responsabilité que le politique n'aurait pas à assumer, mais l'on comprend bien qu'il faut faire un acte supplémentaire, pour aller de l'avant.

Cela passe par trois ou quatre séries d'actions.

### **1. Développer le logement locatif social**

Nous avons besoin de développer le logement locatif social, sur la base d'un objectif chiffré qui est aujourd'hui de notoriété publique. Si nous voulons rattraper notre retard, nous devons construire, ainsi que les spécialistes s'accordent à le dire, de l'ordre de 120 000 logements par an. Au-delà des objectifs chiffrés, il nous faut obtenir les moyens concrets d'y parvenir.

Je pense que nous n'échapperons pas à une certaine réforme du financement du logement social. Des indications très précises et des critiques ont été données sur ce point, notamment ce matin. Il nous faut mettre en place un mécanisme qui permette aux bailleurs sociaux d'accéder à des prêts compatibles avec leur vocation sociale. Il faut affecter l'intégralité des fonds collectés sur le Livret A au logement social. Il convient que l'Etat assume pleinement ses responsabilités par des aides directes. Des réformes ont eu lieu depuis les années 70, mais aujourd'hui, la crise appelle de notre part un supplément d'ambition.

## **2. Améliorer le financement du logement social**

Par ailleurs, il importe, et cela a été souligné par un certain nombre d'entre vous, d'améliorer l'affectation des moyens publics en liant les aides d'Etat aux contreparties sociales exigées. Des propositions ont été faites à cet égard, et je pense que nous n'échapperons pas à cette nouvelle étape qui, je crois, doit être acceptée par les uns et les autres et doit être affichée comme telle. Jean-Luc Laurent, je crois, estimait que le logement social devait devenir un véritable service public. Je suis assez en écho avec cette position, non pas qu'il faille donner du logement social une vision bureaucratique, mais l'idée selon laquelle c'est une véritable tâche de service public décentralisé, où l'Etat doit jouer un rôle de garde-fou, pour garantir son bon fonctionnement, me paraît une bonne chose. Une condition cependant : cette démarche doit s'inscrire dans un cadre de contractualisation entre l'Etat, les régions et les agglomérations, qui fixe des objectifs, des moyens et des exigences claires. Cela suppose, bien évidemment, des moyens d'étude suffisants (des remarques pertinentes ont été émises sur l'insuffisance des agences).

## **3. Mobiliser le foncier**

J'ai été très sensible – même si je crois que la réflexion doit se poursuivre – au fait que vous avez, les uns et les autres, creusé la réflexion sur la mobilisation du foncier. Ayant moi-même succédé à un maire qui connaissait assez bien sa ville pour avoir été maire pendant soixante ans, et qui, peu à peu, avait acquis la totalité des terrains disponibles, je sais qu'il n'est pas très difficile de prendre une succession dans ces conditions. En effet, et j'ose à peine le dire, lorsque, dans ma modeste commune ouvrière, je souhaite construire, je n'ai aucun problème pour trouver du foncier disponible puisque la ville est propriétaire des terrains. Encore une fois, je le murmure, car sauf dans ce climat, là-bas en Normandie, j'ai l'impression que ce n'est pas monnaie courante ! Dès lors, je mesure à quel point la question du foncier est décisive. C'est une question complexe. Il y a, d'une part, les initiatives prises par les régions, et qui s'inscrivent dans l'horizon. Il y a, d'autre part, les initiatives de l'Etat, ainsi que d'autres séries de mécanismes. Nous mettrons toutes les chances de notre côté si nous agissons sur l'ensemble de ces fronts, en simultané.

Je me doute bien que les constructions, seules, ne suffiront pas. Il faut en effet réhabiliter massivement. Mais l'extension sans cesse prolongée de nos villes est très coûteuse en termes d'équipements publics, alors même que de nombreux secteurs urbanisés, faute de réhabilitation, sont désertés. Nous devons conjuguer nos efforts pour reconquérir toute une série de zones délaissées dans nos agglomérations, tout en prenant des orientations claires en termes architecturaux, en termes de qualité de vie et en termes financiers.

Je pense que nous n'échapperons pas, non plus, à l'exercice de remise à plat du mécanisme des aides personnelles. Des chiffres ont été cités, qui sont impressionnants. Compte tenu de l'augmentation des loyers, c'est évidemment une clé de voûte. Cependant, il faut en contenir les effets pervers, ainsi que cela a été décrit en début d'après-midi. Il faut bien sûr assurer les indexations nécessaires. Les collectivités locales, qui ne sont pas corvéables à merci, ont peut-être un rôle d'aide à jouer, mais nous ne ferons pas l'économie d'une remise à plat de ce système.

## **4. Augmenter l'offre locative privée**

Il est par ailleurs nécessaire d'augmenter l'offre locative privée. Pour ma part, j'ai beaucoup apprécié les initiatives qui ont été décrites pour mobiliser les logements vacants. Au-delà des

mesures contraignantes, qui sont parfois nécessaires, la sécurisation de la relation entre le bailleur et le locataire est un levier d'action majeur, en proposant toute une série d'initiatives qu'un certain nombre de communes et d'agglomérations commencent à mettre en place. L'on nous a décrit ce que fait fort bien la Ville de Paris. Il faut se mettre à la place des propriétaires privés, dont beaucoup ne correspondent pas à l'image qu'en donnait Balzac ou qu'en donne plus récemment telle ou telle gazette. Il faut sécuriser leurs relations avec les locataires, pour que cette masse de logements vacants, qui est considérable, soit mise sur le marché. Dans ce point de vue, l'Etat pourrait participer, aux côtés des collectivités, à des systèmes de garantie. Les maires, eux aussi, ont également un rôle à jouer pour arriver à faire remettre sur le marché ces logements vacants.

## **5. Maîtriser les loyers**

A cela s'ajoute la politique de maîtrise des loyers. Marie-Noëlle Lienemann, je crois, faisait état ce matin d'un certain nombre d'initiatives, qui pourraient être reprises, à la condition, bien sûr, de s'assurer de la viabilité économique des organismes HLM, dont la situation est déjà souvent très difficile. Un certain nombre de mesures peuvent être prises, qu'elles touchent l'indice d'actualisation des loyers ou d'autres éléments, faute de quoi, nous risquons de nous trouver dans une situation plus grave qu'aujourd'hui.

## **6. fluidifier les parcours résidentiels**

Il est également important de fluidifier les parcours résidentiels qui sont comparables, aujourd'hui encore, à un véritable « parcours du combattant ». Des actions aussi concrètes que la limitation des pièces justificatives demandées, la limitation des cautions, des mois de loyers payés à l'avance, entre autres, sont possibles.

## **7. Diversifier l'offre de logement pour l'adapter aux différents âges de la vie**

L'offre de logement, enfin, doit être diversifiée pour mieux l'adapter aux différents âges de la vie (les jeunes adultes, les familles recomposées, les personnes âgées...). Je bavardais au déjeuner avec le responsable de l'ANAH. Cet organisme pourrait, avec des moyens nouveaux, s'intéresser davantage à cette problématique. De même, je voudrais souligner la nécessité de mieux prendre en compte les besoins des populations spécifiques. Je pense notamment aux personnes handicapées, pour être impliqué moi-même dans une association qui traite de ces sujets. Je sais que, malgré la générosité de tous ceux qui se sentent concernés par ce problème, il est extrêmement difficile pour les handicapés qui souhaitent être autonomes d'arriver à se loger. Dans le même esprit, je pense qu'il est très important de ne jamais séparer tous ces projets de la recherche d'une qualité de développement durable. Le projet d'une prime de l'Etat à la création de logements HQE pourrait réduire les charges énergétiques du logement, contribuer à leur qualité architecturale. Je pense qu'il ne faut jamais séparer le qualitatif du quantitatif, car c'est bien l'objectif d'une civilisation urbaine qui est en perspective.

## **8. Conduire une politique volontariste de mixité sociale**

Au-delà de cette question du logement se pose la question du droit de cité pour tous. La double ghettoïsation, en particulier, est désastreuse du point de vue de la cohésion sociale. La hiérarchie

territoriale est calquée sur la hiérarchie des statuts sociaux. La politique de l'habitat, de ce fait, n'est pas exclusivement technique : c'est un élément clé de l'action collective en faveur d'une société de solidarité. Si nous voulons lutter contre ces ghettoïisations, il nous faut conduire une politique volontariste de mixité, qui passe, à mon sens, par une série de dispositions (que vous d'ailleurs citées les uns et les autres, même si certaines sont plus contestées).

Considérons tout d'abord l'objectif de 20 % de logements sociaux fixé par la loi SRU. Aujourd'hui, la pénalisation financière qui s'applique à une commune qui ne respecte pas cet objectif est moins lourde que les frais financiers qui doivent être engagés par une commune qui, à l'inverse, respecte cette obligation (j'en mesure pleinement la portée car dans ma commune, nous sommes à 72 % de logements sociaux). Le système actuel ne peut donc pas produire les effets escomptés. Des pistes de travail ont été envisagées, vous les avez citées. L'obligation doit-elle concerner la commune uniquement, ou doit-elle être portée au niveau des quartiers ou des arrondissements ? La mixité effective reste un objectif majeur, mais il faut aussi, parfois (parce que la nature humaine et la nature politique sont ce qu'elles sont), déjouer la stratégie d'un certain nombre de communes qui jouent sur une communauté d'agglomération quelque peu artificielle pour gérer leurs obligations de mixité. Sans jouer les pères fouettards, je pense que dans la recherche d'un équilibre entre les droits et les devoirs, les pénalités devront être augmentées, pour renforcer l'efficacité du système.

Soulignons par ailleurs la nécessité, pour les bailleurs sociaux, de développer la mixité de leurs logements. En la matière, nous pourrions nous enrichir de nos expériences respectives. S'il s'agit de construire un ensemble immobilier social dans un quartier huppé, pour y loger des populations défavorisées, je crains que les exemples de réussite ne soient rares. Je pense, en écoutant beaucoup de collègues, que c'est souvent la formule dite des « petits paquets » qui s'avère la plus efficace, et qui permet d'éviter les inconvénients des autres formules. Mais peut-être y a-t-il d'autres expériences... Quoiqu'il en soit, il est indispensable que cet objectif de 20 %, qui ne doit pas être perçu un maximum mais qui est un plancher, soit poursuivi, et ce par un ensemble de dispositions. De même, il faut étendre à l'ensemble du patrimoine une politique des loyers équitables, faute de quoi, évidemment, la solidarité n'existera pas.

## **9. Elargir les équipements et les services urbains**

Bien sûr, nous savons tous qu'on ne lutte pas contre la ghettoïisation par une seule politique du logement. Cela pose la question des équipements et des services urbains (éclairage, ramassage de déchets, écoles...), et Jacques Auxiette le sait mieux que moi. L'on sait que lorsque l'école ne présente pas le niveau de qualité requis, cela a des conséquences sur les mécanismes de la vie, notamment de l'emploi et du logement. Inversement, l'on sait d'une façon implacable que l'une des principales sinon la principale clé de la réussite scolaire réside dans la politique de logement et d'habitat. Dès lors, se pose une série de questions très complexes (je note d'ailleurs que chaque fois que l'on pose une question, l'on soulève un vrai détonateur) : la question de la carte scolaire (pour une vraie mixité), la question de l'affectation des enseignants chevronnés dans les établissements difficiles, celle de la création réelle d'un collège pour tous, la question des passerelles entre les universités et les grandes écoles, la question de l'accroissement des moyens scolaires et périscolaires en faveur des enfants issus des milieux sociaux défavorisés, la question des prêts à taux zéro ou des bourses aux étudiants nécessiteux, etc. Tout cela est étroitement à l'aune d'une démarche de refus de la ségrégation. Il faut parvenir non seulement à une politique du logement mieux pensée, mais également transformer l'environnement.

## **10. Promouvoir la gouvernance urbaine**

Cette nouvelle ambition urbaine passe par la concentration des moyens issus de la péréquation entre les collectivités, sur les entités qui sont les plus en difficulté, mais également par davantage de participation démocratique. En effet, nous savons tous que ceux qui vivent dans les logements, dans les différents quartiers, apportent énormément par leur expérience et par leur vécu, et formulent des propositions qui sont très utiles. C'est toute la question de la gouvernance urbaine, pour employer une expression très prétentieuse, les élus ayant besoin d'avoir auprès d'eux, sans être dessaisis de leurs responsabilités, de véritables forces de proposition.

Ces ambitions, si elles doivent être concrétisées, coûteront de l'argent. Nous ne pourrions pas faire mieux qu'aujourd'hui à somme constante. Pour en avoir fait moi-même l'expérience dans ma ville, je sais que pour proposer des logements de qualité, qui redonnent de la dignité aux personnes qui les habitent, il faut prévoir un budget adapté. Il faut consentir un coût financier, un coût en imagination, en temps, en concertation... C'est ce qui est fait à Créteil et dans beaucoup d'autres villes de ce département. Il faudra, le moment venu, que les responsables posent cette question de l'habitat comme un investissement prioritaire au service de nos concitoyens. De nombreuses idées peuvent être émises sur ce point. Je pense que les Français, à cet égard, sont prêts à se mobiliser, pourvu que les résultats soient au rendez-vous.

## **III. Vers une « civilisation urbaine » ?**

Et je conclurai tout propos sur cette note. D'un point de vue politique, au sens noble du terme, je pense que cette question de l'habitat, à un moment où la politique est en crise, présente un intérêt tout à fait particulier. Quand je discute avec mes concitoyens, ils me disent ceci : nous voulons que les responsables politiques nous proposent de grandes idées (un rêve, une utopie, des desseins, des projets) qui soient, dans le même temps, accrochées à des réalisations concrètes. C'est peut-être parce que nous ne sommes pas capables d'apporter cette réponse que, souvent, la politique déçoit, et que les citoyens s'en éloignent. Or nul doute que l'un des terrains majeurs où l'on peut accrocher à la fois l'idéal et le réel, le projet et le concret, c'est bien celui du logement et de l'habitat. Vous y retrouvez à la fois l'idéal de solidarité et le concret, celui de la vie quotidienne, de la satisfaction et de la réussite des enfants. Aussi, lorsqu'on a la chance d'identifier un sujet aussi mobilisateur et aussi fédérateur, qui dépend de notre engagement et de personne d'autre (il se trouve, en effet, que je parle souvent ces derniers temps de l'Europe, et de ce point de vue, la journée d'aujourd'hui un excellent changement pour moi), il faut le saisir au bond. C'est pourquoi je voudrais doublement remercier doublement Laurent Cathala de l'avoir mis à l'agenda de nos travaux.