

Saisine Programme Local de l'Habitat

13 novembre 2009

Contribution d'André-Hubert MESNARD

Pour une politique de logement très social

(À partir de diverses notes et de divers rapports : Fondation Abbé Pierre, ATD quart-monde, Habitat et Humanisme, rapport public 2009 du Conseil d'Etat sur le droit au logement, bilan PLH 2008 de la communauté urbaine de Nantes...)

Nous souhaitons seulement apporter des éléments d'analyse et de réflexion initiaux sur le logement « très social » intéressant un pourcentage non négligeable de la population (5 % de mal logés au niveau national — chiffre à préciser —, 100.000 SDF, 3 à 400.000 logements « indignes »), non ou mal pris en charge par les mécanismes actuels du logement social ou de l'hébergement. Les chiffres avancés sont très approximatifs et discutés par les pouvoirs publics et les différents acteurs eux-mêmes.

Le parc de logements de notre pays, et de Nantes, se trouve aujourd'hui inadapté aux besoins du corps social pour plusieurs raisons :

- La croissance rapide des prix du marché libre dans les centres ville (+ 110 % entre 2000 et 2007) a exclu de ce marché beaucoup de jeunes salariés et une proportion importante des classes moyennes, les obligeant à s'éloigner de plus en plus loin du centre des agglomérations et à se retourner vers le logement social. Les loyers à Nantes auraient augmenté de 4 % par an dans le parc locatif privé depuis 1998...

Pendant cette période, l'Etat, au lieu de favoriser un rééquilibrage de la construction vers les logements intermédiaires, là où ils étaient le plus attendus, a encouragé fiscalement l'investissement dans le locatif moyen/haut de gamme.

L'évolution du parc HLM et la politique de la ville se sont ainsi trouvés en important décalage par rapport aux besoins réels et au marché.

- L'éclatement des modèles familiaux traditionnels (plus de deux millions d'étudiants, décohabitation, foyers monoparentaux, vieillissement ...) a été sous-estimé et son impact sur la demande de logement (tant en nombre qu'en taille) s'avère très important.
- Les caractéristiques du marché de l'emploi ont renforcé les difficultés des personnes les plus vulnérables, dont un nombre croissant ont aussi été privées de l'accès à un logement stable, décent et correctement situé. Par exemple le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre (3 février 2009) met l'accent sur le

mauvais logement des personnes âgées, avec peu de ressources et souvent pas de famille : 600 000 âgés de plus de 60 ans vivraient avec une allocation de solidarité de 628 euros. Cela fait beaucoup de monde à Nantes aussi. (combien de milliers et comment et où sont-ils logés ?). La pauvreté et le « mal logement » concernent de plus en plus les jeunes, et les femmes, mères célibataires, qui constituent à présent la majorité des personnes ayant recours aux ONG et organismes caritatifs divers (Secours populaire, Secours catholique, Croix Rouge, CIMADE...).

L'ensemble de la chaîne du logement (y compris le logement social) s'est ainsi trouvé bloquée, provoquant l'exclusion des plus faibles, ou leur maintien dans des zones et quartiers défavorisés ne favorisant pas leur insertion dans le tissu économique et social. On estime à plus de 3 millions le nombre de personnes ainsi concernées, dont environ 1 million particulièrement vulnérables. Combien à Nantes ? Cette situation tendue a aussi renforcé les attitudes d'exclusion, accroissant la ségrégation sociologique et les risques correspondants en termes de cohésion sociale.

Combien de milliers de personnes ou de foyers concernés dans l'aire urbaine nantaise ? Connaissons-nous cette population sur la métropole nantaise ? Y a-t-il une volonté politique suffisante de la prendre en charge ?

Ce constat particulièrement catastrophique résulte de nombreuses années d'inattention de l'ensemble de la société : le fossé prendra donc du temps à être réduit. Les solutions se heurtent aux contraintes budgétaires, au trop grand nombre d'acteurs, source de lenteur et de complexité administrative, à un abus de réglementation (Rapport du Conseil d'Etat) et enfin à l'existence d'une forte ségrégation sociale, démontrée par l'application très inégale de l'article 55 de la loi SRU (les 20% de logements sociaux) dans les diverses communes de l'agglomération. Il est temps de lancer une nouvelle politique, ciblée et volontaire, à Nantes et dans les autres villes de la métropole, du département et de la région (car les problèmes se répercutent surtout sur la métropole).

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a été adoptée le 19 février 2009. Elle concerne des points importants et amène à se poser certaines questions :

- 1- la mobilisation de tous les acteurs du logement : Ainsi pour les associations d'insertion, à partir du 1er janvier 2010, le régime des agréments sera modifié. Trois types d'agréments seront délivrés : l'agrément de maîtrise d'ouvrage, l'agrément relatif à l'ingénierie sociale financière et technique (conseil, expertise) et l'agrément relatif à « l'intermédiation locative » (associations intermédiaires entre un propriétaire et une personne défavorisée). Ces agréments seront délivrés par le préfet, sauf pour l'agrément des maîtres d'ouvrage qui sera délivré par le ministère du logement. Ces agréments permettront de coordonner leur action, de mieux les associer aux politiques publiques et de mieux connaître et suivre les personnes en difficulté qui bénéficient de leur action.
- 2- La mise en œuvre d'un programme de requalification des quartiers anciens dégradés : réhabilitation de 60 000 logements privés dont 20 000 conventionnés, production de 25 000 logements sociaux, et 5 000 places d'hébergement ou de logement de transition. Ces nouvelles actions devraient s'ajouter aux réalisations existantes.
Question : Combien pour l'agglomération nantaise ? Combien pour les autres agglomérations de la région ? Quelles sont les propositions d'action faites par nos élus dans ce cadre ? Que font et que peuvent faire les différents acteurs concernés ?
- 3- Renforcement de la capacité opérationnelle du Programme Local de l'Habitat. Le futur PLH (programme local de l'habitat) sur lequel nous commençons à travailler, devra préciser la typologie des logements à construire : PLS (prêt locatif social), PLUS (Prêt locatif à usage social), PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), et offre privée conventionnée, ANAH (Agence nationale de l'habitat), sociale et très sociale. Le PLH devra comprendre un programme détaillé par commune : nombre et type de logements,

moyens fonciers, échéancier. On devra en savoir plus sur l'action de chaque municipalité et de chaque catégorie d'acteur. Qui fera quoi, où et comment ? C'est ainsi à une véritable politique d'agglomération qui viendra fédérer de véritables politiques municipales.

- 4- Extension du dispositif du « Pass foncier » aux logements collectifs (permettant d'acheter un bien immobilier en deux temps, construction puis foncier). Quel portage financier du Pass-foncier est envisageable par les collectivités nantaises et régionales ?
- 5- Exercice par le préfet du droit de préemption dans les villes en carence au titre de l'article 55 de la loi SRU. Quand cela commencera-t-il ? Mais l'Assemblée nationale n'a pas adopté l'amendement qui aurait obligé les communes à présenter chaque année leur bilan de l'exercice de leur droit de préemption sur les biens immeubles mis en vente. C'est dommage car cela aurait peut-être réservé des surprises dans l'agglomération. Mais rien n'empêche une municipalité de le faire... C'est un indicateur important de la volonté locale d'avoir une politique foncière volontaire et responsable au regard des besoins de la population. Pourquoi pas à Nantes et ailleurs ? Des éléments d'information sur les déclarations d'intention d'aliéner -DIA- et sur les préemptions, peuvent se trouver dans le bilan PLH 2008 de la métropole. Est-ce suffisant ?
- 6- Les conséquences de la baisse du plafond de ressources pour accéder à un logement social, (la proportion des ménages ayant droit au HLM passant de 70% à 60%) devront faire l'objet d'une évaluation de la situation des personnes ainsi exclues par le haut. Comment se relogeront-elles ?
- 7- La situation serait peut-être moins problématique pour les locataires HLM qui dépassent de plus de deux fois les plafonds de ressources, et les locataires de moins de 65 ans en situation de sous occupation. Mais combien sont-ils ? et comment sont-ils suivis ?
- 8- Des co-locations ou des sous-locations accompagnées seraient des solutions, évitant les déménagements traumatisants, et permettant des solutions intergénérationnelles. Mais cela demande sans doute un accompagnement et des aménagements des logements concernés .

Le positionnement des constructeurs, des associations et des pouvoirs publics

Dans ce contexte, on constate néanmoins depuis peu une bien meilleure prise de conscience du fait que la crise du logement n'est pas seulement quantitative mais qu'elle est aussi qualitative et sociale. Les atteintes au « vivre ensemble » ont été fortes au cours du dernier demi-siècle. Il a fallu qu'éclatent des émeutes, que des quartiers brûlent, pour que la France prenne conscience du fait que sa cohésion sociale était en cause, à travers l'urbanisme et l'habitat..

La remise en marche d'une chaîne du logement fluidifiée va demander des efforts sur tous les maillons qui la constituent. Il va s'agir :

- de remettre de la cohérence entre l'offre et la demande, en termes quantitatifs, mais aussi en termes de taille, de coûts et de localisation des logements (loi Solidarité et Renouvellement Urbain). Encore faut-il les connaître.
- de favoriser prioritairement l'insertion des plus exclus en inventant des modèles d'habitat et d'accompagnement adaptés (loi Droit Au Logement Opposable). Il faut faire preuve d'imagination et d'initiative. Mais l'amélioration de toute la chaîne du logement est nécessaire pour cela.
- De faire progresser la volonté de « vivre ensemble » en démontrant d'une part que c'est possible, et d'autre part que la société française y trouvera des solutions aux problèmes qu'entraîne la situation actuelle, (nécessaire accompagnement des parcours individuels, mixité sociale). Tout cela a un coût.

Pour cela, il faut :

- Proposer la création de logements pour les plus démunis au cœur des villes et dans des quartiers « où il fasse bon vivre », dans une ville ouverte à tous.
- Produire des logements individuels ou collectifs accessibles aux plus défavorisés, et épauler ces derniers dans leur progression vers plus d'autonomie. Passer, pour les plus fragiles, de l'hébergement au logement. Continuer à développer un parc de logements très sociaux dans des quartiers sociologiquement diversifiés. Le rapport du Conseil d'Etat appelle à innover, y compris en termes de réglementation, nationale et locale, et de rapidité, voire de conception de l'habitat .
- S'impliquer fortement dans la mise au point de nouvelles solutions (ex Maisons relais) et en expérimentant de nouvelles voies pour rendre plus efficace l'accompagnement des personnes afin de faciliter leur réinsertion. Atteindre ainsi un nouveau public en grande difficulté et démontrer la faisabilité de parcours d'insertion réussis. Continuer à explorer de nouvelles solutions.
- Inciter les élus au plan local, les agents territoriaux, les constructeurs à favoriser concrètement la mixité sociale. Le choix fondateur en faveur de celle-ci oblige aussi à en affronter les difficultés, en particulier en contribuant à changer le regard du public, grâce à l'action de bénévoles, de salariés, travailleurs sociaux et de sympathisants que l'on rencontre dans des associations (la loi qui vient d'être votée prévoit une procédure très précise d'agrément des associations d'aide à l'insertion par le logement, agrément modulé selon leurs aptitudes et compétences...). Mais ce travail ne pourra aboutir que s'il est bien coordonné avec les services territoriaux et les constructeurs publics et privés.

La recherche d'une offre de logements adaptés

Face aux prix actuels du marché (tant en foncier qu'en bâti) et aux besoins observés, il faut faire évoluer notre politique vers une proportion équilibrée de nouveaux logements « diffus » et d'habitat collectif, (ou en maisons relais). Il faut améliorer l'efficacité énergétique des logements afin de diminuer les charges des locataires. Il y aura ainsi parallèlement une aide à la qualité environnementale de l'Habitat.

En matière de gestion locative, à Nantes comme ailleurs en France, on souhaite favoriser le développement de structures adaptées et participer ainsi à des Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS). Certaines associations développent des locations/sous-locations en direct. Ce choix a permis de démultiplier une offre de logements sous gestion assistée appartenant à des propriétaires privés ou institutionnels. Cette politique devrait encore s'amplifier à l'avenir, en particulier dans les grandes métropoles. La gestion par ces AIVS (qui pourront travailler en réseau afin de mutualiser coûts et expertise), qui permet de diminuer les risques pour le propriétaire et de mettre le locataire accompagné dans une position de droit commun et non d'assisté, sera privilégiée. En effet, face aux limites financières liées aux prix actuels du marché libre et à la lenteur inhérente au déficit en logement très social dans la construction neuve, il faut avoir pour objectif de développer fortement une capacité de « captation » de logements vacants mobilisables, en vue de leur réhabilitation et location ou sous-location à des prix abordables.

Les pouvoirs publics et les collectivités territoriales doivent encourager cette solution pragmatique en sécurisant les propriétaires privés qui accepteront de louer à des associations agréées, au moyen de la garantie des risques locatifs. La formule de garantie des risques locatifs est appliquée à Paris. Pourquoi pas à Nantes, ou ailleurs ?

La capacité d'accompagnement des personnes par des associations, dans le cadre d'une politique de l'habitat

En complément de l'action des grands acteurs du logement social, il faut développer, pour l'habitat très social, un accompagnement systématique des locataires vers un habitat digne. Ne pas se contenter de gérer

des logements, mais favoriser la réinsertion des personnes, en partant de ce point d'appui essentiel qu'est une politique de l'habitat digne et responsable. Il le faut, tant pour faire progresser la justice sociale que pour contribuer à la nécessaire « fluidification » de la chaîne du logement. De ce fait, toute notre organisation doit partir du terrain et des difficultés propres à chaque personne, dans un contexte local donné. Nous pouvons faire intervenir des bénévoles, accompagnants de proximité, qui adaptent de façon fine leur rôle aux besoins individuels des locataires (en particulier lors de leur démarrage dans les lieux) et qui jouent un rôle de soutien et de médiateur vis-à-vis de l'environnement (voisinage, administrations, bailleurs, école, loisirs,...). Lorsque le nombre de familles ou de personnes sur un territoire donné le permet, l'action des bénévoles est confortée par des travailleurs sociaux salariés qui apportent leurs compétences professionnelles, ou par des partenaires associatifs spécialisés sur des problématiques plus lourdes (dépendances, handicap...). Leur action commune est toujours menée en coordination avec les structures sociales territoriales, dont elles renforcent et démultiplient l'intervention.

Le principal défi des associations concernées est d'améliorer leur capacité d'accompagnement, en termes quantitatifs, et d'améliorer leurs méthodes de recrutement et de formation des bénévoles accompagnants, et le suivi de l'efficacité et de la qualité de leur action, en termes d'autonomie des locataires.

Il faut capitaliser sur la diversité des associations locales et préserver le dynamisme que seule permet leur initiative au plus près du terrain. Là encore, que se fait-il et que faire à Nantes ? dans les communes de la métropole ? Et ailleurs dans la région ?

Un observatoire régional du logement et de l'habitat, avec des antennes par agglomérations, ainsi qu'un établissement public foncier régional seraient des instruments essentiels pour une politique du logement complète, globale. Mais une politique du logement et de l'Habitat va bien au delà du logement social et très social.