

Séminaire

Vies Collectives

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air France
Air Liquide¹
Algoé²
ANRT
Arcelor
Areva²
Cabinet Regimbeau¹
Caisse des Dépôts et Consignations
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Groupe ESSEC
HRA Pharma
IDRH
Institut de l'Entreprise
La Poste
Lafarge
Ministère de l'Industrie,
direction générale des Entreprises
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
Schneider Electric Industrie
SNCF¹
Thales
Total
Unilog
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} novembre 2006)

LE LOGEMENT SOCIAL ENTRE IDÉES RECUES ET RÉALITÉS

par

Pierre CARLI
Président du directoire
du Logement français

François BROUSSE
Président
du Holding social Richelieu

Séance du 22 juin 2006
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

L'opinion s'émeut périodiquement à propos du logement social. Les uns se scandalisent de voir nombre de communes contourner la loi qui leur impose de comprendre 20 % de logements sociaux. Les autres, qui ont à l'esprit l'image de barres gigantesques, anonymes et dégradées, y voient des foyers d'incivilités et de délinquance et poussent les élus à en refuser la construction. Cette opposition est fondée sur une vision de plus en plus erronée. Les constructions nouvelles sont souvent petites et bien intégrées dans le paysage urbain. Leur gestion concilie exigence envers les locataires et humanité devant les situations de détresse. De plus, une commune riche qui refuserait les logements sociaux ne pourrait plus assurer les services de qualité que demandent ses habitants, les loyers étant hors de prix pour les personnels d'éducation, d'animation culturelle, de gardiennage, etc. Il est temps de réviser les idées reçues sur le logement social.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de François BROUSSE et de Pierre CARLI

François BROUSSE : L'histoire du logement social commence au XIX^e siècle, période où la France s'industrialise et où les populations rurales affluent en ville. Les entreprises prennent des initiatives pour loger décemment leurs salariés et les collectivités locales pour améliorer l'habitat de leurs administrés. En 1894, la loi Siegfried crée les organismes d'habitations à bon marché, avec plusieurs objectifs : stabiliser les ouvriers en leur permettant de fonder une famille et éviter ainsi des comportements déviants ; éradiquer les maladies liées à l'insalubrité de l'habitat ; améliorer la productivité des ouvriers ; supprimer les immeubles précaires ; construire une ville de qualité.

Comme le soulignait en 1889 le vice-président du congrès international des habitations à bon marché : « *Le logement sain est un facteur puissant d'amélioration morale et d'apaisement des esprits. En faisant circuler l'air, en rallumant le foyer de la famille, en le rendant attrayant, les colères se calment, l'envie diminue avec les satisfactions, et les conditions si dures du travail quotidien sont acceptées avec plus de soumission.* »

Deux grands types de sociétés de logement social vont apparaître : des sociétés anonymes (SA), de droit commercial, issues des initiatives patronales ; des offices d'habitation à loyer modéré (HLM), de droit public, issus des initiatives des collectivités locales. L'État ne commence à intervenir sur ces questions qu'en 1928, avec la loi Le Loucheur qui définit son engagement financier.

Pendant la seconde guerre mondiale, 500 000 logements sont détruits en France et 1,2 million d'habitations sont endommagées. Par ailleurs, à la fin de la guerre, 48 % des logements sont toujours dépourvus de l'eau courante et 80 % de toilettes intérieures. En 1954, l'Abbé Pierre lance son appel : « *Mes amis, au secours ! Une femme vient de mourir gelée, cette nuit, à trois heures, sur le boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel avant-hier on l'avait expulsée.* » 12 000 logements d'urgence sont créés dans les mois qui suivent, et quelques années plus tard est mis en place un plan quinquennal dont l'objectif est de construire 300 000 logements par an. Entre 1958 et 1975, trois millions d'HLM seront créés.

Aujourd'hui, les grands ensembles construits à cette époque font l'objet d'une condamnation sans appel, bien qu'ils aient autrefois suscité l'enthousiasme. En 1961, dans *Les petits-enfants du siècle*, Christiane Rochefort évoque Sarcelles : « *C'était beau. Vert, blanc. Ordonné. On sentait l'organisation. Ils avaient tout fait pour qu'on soit bien, ils s'étaient demandé : qu'est-ce qu'il faut mettre pour qu'ils soient bien? Et ils l'avaient mis.* » Vingt ans plus tard, le ton de la chanson de Renaud n'est plus le même : « *Putain c'qu'il est blême, mon HLM...* »

C'est désormais l'objectif qualitatif qui est prioritaire, alors même que l'objectif quantitatif n'a pas disparu : en 2005, plus d'un million de ménages sont sur liste d'attente.

Les quatre grandes familles de HLM

Pierre CARLI : Il existe aujourd'hui quatre grandes familles d'organismes HLM. Leurs statuts sont différents, mais les conditions d'exercice de leurs activités sont identiques ; elles sont fixées par les dispositions du Code de la construction et de l'habitation.

Les 298 SA d'HLM, dont nous faisons partie, sont des sociétés commerciales dont les statuts comportent des clauses antispéculatives : les dividendes ne peuvent dépasser le taux de 1,5 %, et le capital social est dérisoire. Par exemple, celui du Logement français, qui gère aujourd'hui 75 000 logements, est seulement d'un million d'euros. Ces sociétés se financent essentiellement par des fonds publics sur garantie des collectivités locales.

On trouve ensuite 182 offices d'HLM, établissements publics à caractère administratif, et 108 OPAC (Office publics d'aménagement et de construction), qui sont des établissements publics

à caractère industriel et commercial (EPIC). La tendance actuelle est à la transformation des offices à caractère administratif en EPIC. Si la loi ENL (Engagement national pour le logement), prévue pour juillet, est adoptée, cette transformation deviendra effective pour l'ensemble des offices, et le sigle d'OPAC, particulièrement mal choisi, sera remplacé par le nom d'Office social pour l'habitat.

Les coopératives d'HLM sont apparues au milieu du XX^e siècle, à l'initiative des trois grandes familles de coopératives : les mouvements agricoles, les mouvements de consommation et les mouvements de production. Il en existe aujourd'hui 160 et elles sont dédiées à la réalisation de logements en accession à la propriété.

Il existe enfin 65 SACI (Sociétés anonymes de crédits immobiliers), destinées à financer les particuliers pour l'accession à la propriété.

Chacune de ces familles est constituée en fédération nationale. Les organismes d'HLM sont également regroupés en associations régionales (tous statuts confondus), elles-mêmes réunies dans une fédération nationale. Cette dernière et les quatre autres fédérations constituent une confédération nationale, nommée naguère l'Union HLM et aujourd'hui l'Union sociale pour l'habitat.

Le poids économique des HLM

L'ensemble de ces organismes gère 4,5 millions de logements, dont 87 % de logements collectifs et environ 500 000 logements individuels. L'époque des grands ensembles est désormais révolue. Les programmes récents comportent en moyenne 10 logements et sont parfaitement insérés dans les cœurs de ville, ce qui entraîne une augmentation significative des coûts. En 2005, 80 000 logements locatifs neufs ont été créés, chiffre qui correspond à un effort important demandé par l'État aux organismes HLM : trois ans auparavant, il n'était que de 50 000. Toujours en 2005, 6 000 logements ont été construits en accession à la propriété. Enfin, la réhabilitation, pour laquelle on ne dispose pas de chiffres récents, a concerné 110 000 logements en 2002.

Sur les 13,7 milliards d'euros de loyers perçus par an, 6,4 sont affectés au remboursement de la dette : les HLM ne sont pas financés par des subventions, ou de façon marginale, mais par des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations, grâce à l'argent recueilli sur les livrets A. Les recettes couvrent également 2,6 milliards d'euros d'entretien et de grosses réparations et 1,3 milliard d'euros de taxes foncières sur la propriété bâtie.

Avec 5,3 milliards d'euros investis annuellement en construction, acquisition, amélioration et gros entretien, le secteur du logement contribue de façon importante à l'activité du bâtiment et des travaux publics.

Les profils d'habitants d'HLM

L'une des règles qui s'appliquent à tous les organismes d'HLM est le respect des plafonds d'attribution. Ce plafond a été fortement relevé depuis quelques années, et a augmenté plus vite que les ressources des ménages : alors que seulement 50 % des ménages français pouvaient solliciter une place en HLM il y a six ans, ce taux atteint désormais 75 %.

À peu près 20 % de nos concitoyens, soit environ 12 millions de personnes, habitent dans le parc locatif social. 16 % des ménages sont des familles monoparentales ; 11 % sont des étrangers hors union européenne, contre 5,8 % pour la moyenne nationale ; 12 % bénéficient de minima sociaux.

En France, le seuil de pauvreté tel que défini par l'OMS (Organisation mondiale de la santé) correspond à 60 % du plafond d'attribution des HLM. 61 % des ménages logés dans le parc social ont des ressources inférieures à ce seuil de pauvreté, et chaque année, 100 000

logements sont attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures à 20 % des plafonds d'attribution, c'est-à-dire trois fois inférieures à ce qui est considéré comme le seuil de pauvreté.

Les locataires dont les niveaux de ressources ont évolué positivement et dépassent les plafonds se voient affecter des suppléments de loyers dits de solidarité, établis en fonction de leur déclaration d'impôt. Cette mesure concerne 5 % des locataires, et fait débat : faut-il continuer à les accueillir dans un but de mixité sociale, ou faut-il qu'ils laissent la place à des personnes plus défavorisées, au risque de renforcer des ghettos ?

Les aides au logement

Le taux de recouvrement des loyers est d'environ 99 %, ce qui est bien plus élevé que dans le secteur privé. La dette moyenne dite "glissante", c'est-à-dire le retard de paiement de ceux qui ne paient pas à temps, est de 300 euros pour les ménages les plus favorisés et de 100 euros pour les ménages les plus fragiles. Cela s'explique par la part importante des aides personnalisées au logement, dont bénéficient 1,9 million de locataires, mais aussi par le fait que plus on est pauvre, mieux on paie son loyer, car on n'a généralement pas de solution de rechange.

Il existe deux systèmes d'aides : l'allocation logement, alimentée et versée par la CAF (Caisse d'allocations familiales), et depuis 1977, l'APL (Aide personnalisée au logement), alimentée par le budget de l'État et versée par la CAF. Ce nouveau type d'aide avait été imaginé par Raymond Barre pour se substituer à l'aide à la pierre, c'est-à-dire aux subventions accordées aux organismes HLM. À cette époque, on imaginait que les Français allaient devenir de plus en plus riches et que l'APL pourrait progressivement s'éteindre. En réalité, elle a explosé. Elle atteint aujourd'hui 12 milliards d'euros, tout en couvrant une part décroissante du prix des loyers : à l'origine, le taux d'effort demandé aux locataires, c'est-à-dire la part restant à leur charge, était de 20 % du loyer ; ce taux est aujourd'hui de 32 % pour les ménages les plus faibles.

Les niveaux de loyers

Les loyers les plus bas sont les PLAI (Prêt locatif aidé insertion), qui en Île-de-France doivent être inférieurs à 5,40 euros par m² de surface utile, c'est-à-dire la surface habitable plus la moitié de la surface des balcons et annexes. Les logements PLUS (Prêt locatif à usage social) représentent la majorité du parc et ont un loyer inférieur à 5,80 euros par m². Pour les logements PLS (Prêt locatif social), le loyer est inférieur à 7,80 euros, et pour les PLI (Prêt locatif intermédiaire), à 9 euros.

L'augmentation du prix des loyers est très encadrée. L'indice de l'augmentation autorisée est établi chaque année ; il est d'environ 2,5 % par an. Cette année, il était officiellement de 3,4 %, mais le gouvernement nous a recommandé de ne pas aller au-delà de 1,8 %. Nous avons finalement appliqué le taux de 2,2 %. Nous connaissons nos locataires et nous savons que si nous décrochons les loyers de l'évolution des ressources et des aides personnelles, nous risquons de créer de l'insolvabilité.

Par comparaison, on estime que les valeurs locatives du secteur privé oscillent entre 18 et 24 euros du m² à Paris, entre 15 et 18 euros en première couronne, et entre 12 et 16 euros en deuxième couronne. Avoir un logement social permet donc d'accéder à un loyer qui représente le tiers, voire le quart du prix du marché, alors qu'il y a cinq ans encore, l'écart n'était que du simple au double. Même en payant un surloyer qui fera atteindre le prix de 8 ou 9 euros, on reste très en deçà du prix du marché.

Ces différences expliquent un taux de rotation des ménages devenu très faible. Il était de 13 % quand celui du secteur privé atteignait 22 % ; aujourd'hui, le secteur privé est à 18 % et le secteur HLM à 8,5 %. Or, sur 4,5 millions de logements, un point de taux de rotation de

moins représente 45 000 logements de moins mis sur le marché. Quand on sait que la construction annuelle est actuellement de 80 000 logements, on s'aperçoit que deux points de rotation de moins annulent l'effet de cette production.

Le taux de vacance est également très faible : il est d'environ 1,3 %, et il s'agit essentiellement d'une vacance "de frottement" liée à la rotation. Si la rotation diminue encore, le taux de vacance tendra vers zéro.

Trois marchés locatifs

Après la dernière guerre, les logements étaient insalubres ou avaient été détruits et il fallait reconstruire massivement sur l'ensemble du territoire. Aujourd'hui, on identifie trois marchés locatifs bien distincts.

Le premier concerne les cœurs d'agglomération. L'offre locative y est rare et chère, et la demande très forte de la part de personnes qui font tourner la machine économique mais n'ont que de petits revenus : gardiens de la paix, instituteurs, employés de mairie, auxiliaires de puériculture... Cette zone de marché tendu correspond aux communes assujetties aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU, qui leur impose de développer au moins 20 % de logements sociaux. Comme les loyers libres sont au moins deux à trois fois plus élevés que ceux des logements sociaux, la rotation est extrêmement faible, de l'ordre de 3 à 4 %, et liée essentiellement aux mutations professionnelles : quand on a la chance d'avoir un logement social dans ces quartiers, on n'en bouge plus, quitte à investir dans l'achat d'un logement ailleurs et à le mettre en location.

Le deuxième marché est constitué par une zone d'habitat dégradé, dans le périmètre des zones urbaines sensibles, où l'on observe une forte concentration de l'occupation sociale la plus fragile. La morphologie de ces quartiers ne correspond plus aux attentes des populations qui peuvent choisir leur secteur d'habitat. Ceux qui en avaient la possibilité sont partis ; ceux qui restent cumulent souvent les difficultés économiques et sociales, et parfois comportementales. Des communautarismes s'y développent, qui constituent des défis aux règles républicaines mais favorisent des solidarités entre les habitants.

Enfin, on trouve sur le reste du territoire français une zone de marché détendu, où l'offre sociale et l'offre libre se développent de façon concurrentielle : l'écart entre le loyer privé et le loyer social est inférieur à 30 %, et le chaland peut aller de l'un à l'autre. Dans ces zones, nous sommes obligés d'utiliser des méthodes marchandes pour conserver nos locataires ou en attirer de nouveaux dans notre patrimoine.

La tension du marché locatif

Trois raisons principales expliquent la tension globale du marché locatif.

Tout d'abord, l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) s'est trompé dans ses projections sur l'évolution des ménages pour la décennie 2000. Il avait prévu 3,6 personnes par ménage, or du fait du nombre important de divorces, le chiffre réel n'est que de 2,7. Chaque divorce crée un besoin de 0,5 % de logement supplémentaire, ce qui fait mécaniquement exploser la demande.

La deuxième raison est économique. Actuellement, les experts anglo-saxons dissuadent les fonds de pension d'investir dans l'immobilier en France et en Europe, car ils estiment que le secteur de l'immobilier locatif (social ou non) est trop réglementé et pas assez rentable. Ils les encouragent donc à vendre massivement leur patrimoine de logements pour investir dans les bureaux, pour lesquels il n'existe pas de protection en termes de loyers. D'où le phénomène massif des "ventes à la découpe" et la création tout aussi massive de bureaux : des tours supplémentaires se construisent à la Défense et les derniers immeubles de logements des

Champs-Élysées sont transformés en bureaux. Une partie importante des habitants des logements locatifs ainsi supprimés se présentent aux guichets du logement social.

Troisième raison, une politique d'incitation des particuliers à l'investissement locatif qui a surtout été favorable aux promoteurs. Ceux-ci ont engrangé un avantage fiscal qui leur a permis d'augmenter leurs gains de 30 % et ont construit sur des terrains bon marché des logements pour lesquels il n'existe pas de demande. En effet, leur étude de marché a porté non sur le besoin de logement mais sur la capacité d'investissement de l'épargnant moyen : ils ont fabriqué un produit adapté à cette capacité et non au besoin de logement des ménages. C'est ainsi qu'on voit actuellement fleurir une offre locative d'appartements de petite taille, situés dans des secteurs périphériques d'agglomération, pour lesquels il n'y aura pas de clients. Les promoteurs ont assorti leur offre d'une garantie de 18 mois de paiement du loyer, lui-même surévalué à environ le double du prix du marché. La valeur de ces 18 mois de loyer a naturellement été intégrée au prix de vente, mais les logements restent vides et au terme de ces 18 mois, la "veuve de Carpentras" se retrouvera avec un appartement qu'elle ne pourra ni louer ni revendre.

Deux façons de développer l'offre de logement

Pour répondre aux besoins de logements, nous devons essentiellement développer notre offre dans la zone de marché tendu, où les terrains sont rares et chers. Au coût du foncier s'ajoute celui de la construction d'immeubles qui ne peuvent être que de petite taille et doivent s'intégrer parfaitement au site.

L'analyse de la structure financière de nos projets depuis trois ans montre que la part de l'emprunt a proportionnellement diminué, car les prix de revient ont tellement augmenté que nous ne pouvons pas nous endetter davantage sans compromettre l'équilibre budgétaire. Nous sommes obligés de recourir de plus en plus à des fonds gratuits ou peu onéreux, qu'il s'agisse des prêts du 1 % du logement, qui ont triplé ; des subventions de l'État, qui ont doublé ; des subventions des collectivités locales, qui ont été multipliées par cinq ou six ; et bien sûr, du recours à nos fonds propres. Les HLM créés dans ces zones sont de très beaux immeubles, qui s'intègrent bien à leur environnement, mais chaque logement coûte en moyenne 150 000 euros.

Une autre façon de développer l'offre consiste à acquérir du patrimoine dans le cadre des ventes d'immeubles. Souvent, les élus nous appellent en catastrophe parce qu'un immeuble de leur commune, qui abrite depuis vingt ou trente ans des ménages à revenus modestes, est sur le point d'être vendu à la découpe. Dans ce cas, nous achetons l'immeuble, nous continuons à percevoir des loyers normaux tant que les occupants restent là et, nous transformons les appartements en logements sociaux au fur et à mesure de la rotation. Ces opérations sont généralement localisées en centre urbain et les immeubles sont de grande qualité ; elles permettent de créer du logement social à un prix bien moindre que celui de la construction.

Stratégies patrimoniales, stratégies urbaines

Une société d'HLM doit définir une stratégie patrimoniale pour la gestion de ses immeubles : à partir d'indicateurs sur la situation d'une résidence et sur son environnement, elle peut anticiper sur l'évolution probable de cette situation et elle maîtrise les paramètres qui lui permettent d'agir.

La situation est très différente lorsqu'il s'agit de grands ensembles. À Aulnay, par exemple, nous possédons 4 500 logements qui avaient été construits en moins d'une année pour accueillir les ouvriers de l'usine Citroën voisine. Dans ce quartier, tout nous appartient : les tours, les barres, les espaces publics, les commerces. Nous ne pouvons pas nous contenter d'adopter une stratégie patrimoniale : nous devons également définir une stratégie urbaine.

Nous n'avons cependant ni les moyens, ni l'autorité, ni la légitimité pour nous substituer aux pouvoirs publics et décider seuls de la façon de gérer ce qui est un véritable "morceau de ville". Du fait de la complexité et de l'imbrication des problèmes rencontrés, le traitement d'un ensemble de ce genre nécessite l'implication du bailleur mais aussi de la collectivité locale et de l'État. Les intérêts respectifs de ces trois acteurs sont souvent différents, voire divergents, et la réussite du projet dépend de leur capacité à se coordonner. A priori, ce serait à l'élu local de piloter la définition en commun de stratégies urbaines. Mais les élus considèrent généralement que « *tel quartier appartient à tel bailleur, et c'est à lui de se débrouiller.* »

C'est donc souvent l'organisme HLM qui s'efforce de convaincre les autres acteurs d'élaborer une stratégie urbaine, d'abord parce qu'il a un intérêt économique à agir, et ensuite parce qu'il est souvent le dernier acteur présent sur place. Cette démarche est cependant fortement consommatrice en temps et en ressources et nous ne pouvons donc pas la mettre en œuvre partout : nous devons définir des priorités. Notre plus grande satisfaction est de voir un élu s'approprier un projet de renouvellement urbain et parler de « *son projet* », ce qui est un gage de succès de l'opération.

Refabriquer "de la ville ordinaire"

L'un des principaux problèmes rencontrés dans ces quartiers est que leur morphologie est en elle-même un facteur de troubles de comportements chez certains habitants : les échelles des résidences ne sont pas à taille humaine et les espaces publics et privés ne sont pas clairement distingués ni hiérarchisés.

J'ai le sentiment que c'est le résultat d'une politique délibérée de ceux qui ont construit ces grands ensembles. Les architectes et urbanistes qui les ont conçus ont voulu se démarquer de la ville traditionnelle et un peu vieillotte de l'époque, avec ses appartements étripés et sans confort, ses rues étroites et minérales, ses îlots urbains refermés sur eux-mêmes. Cette ville ancienne évoquait une certaine conception de l'ordre, qui dans l'esprit de certains intellectuels était synonyme de restriction des libertés individuelles. D'où la volonté de "donner de l'air" entre les immeubles, de mettre des pelouses partout, de s'interdire de dédier les espaces à une fonction précise, dans une perspective à la fois hygiéniste et libertaire. Dans les faits, une minorité d'habitants se sont rapidement appropriés ces espaces non dédiés, très ouverts et donc incontrôlables, avec de multiples issues et cachettes, pour exercer divers trafics.

La stratégie urbaine que nous mettons en œuvre dans ces cités consiste à distinguer les espaces, à clarifier les usages attendus pour chacun d'entre eux, et à les articuler pour retrouver une cohérence entre les divers types d'usages. Sur le plan patrimonial, nous reparcellisons les grands ensembles en petites résidences, dotées d'une adresse sur rue. Des entrées semi-privatives avec digicode sont créées pour chacune des cages d'escalier, avec un petit jardinet entouré d'un muret et d'une grille. On constate alors une réappropriation, par les locataires, de cet espace intermédiaire entre leur logement et le domaine public.

Ce type de réaménagement n'est toutefois envisageable que lorsque les cages d'escalier ne comptent pas plus d'une dizaine de locataires. Au-delà, la surutilisation de l'espace commun empêche tout exercice d'un contrôle collectif. Dans le cas de certaines tours, par exemple, il n'y a pas d'autre alternative que de détruire et de créer de plus petites unités. Nous refabriquons alors "de la ville ordinaire", avec des immeubles rangés le long des rues, comme nos ancêtres l'ont fait pendant des siècles sans se poser de questions.

Je me suis fait récemment prendre à partie par des sociologues qui me reprochaient de « *reconstruire de l'enfermement social* » et de mettre à mal l'utopie qui avait animé la construction de ces ensembles. Mais les enquêtes de satisfaction montrent que 97 % de nos locataires sont très heureux de ces changements. Les 3 % d'individus qui utilisaient les espaces communs pour des actes délinquants sont en revanche extrêmement perturbés par ces

réaménagements et deviennent très agressifs, car leurs trafics sont désormais beaucoup plus risqués.

Se défaire des idées reçues

François BROUSSE : En conclusion, voici quelques idées reçues dont nous aimerions contribuer à ce que l'on se défasse :

- *les HLM se trouvent tous en banlieue et sont saccagés* : ils se multiplient en centre ville et, même en banlieue, font l'objet d'une politique ambitieuse de qualité ; ils n'ont pas été la cible des manifestations des banlieues, fin 2005 ;
- *les sociétés d'HLM construisent des tours et des barres* : aujourd'hui, la tendance est plutôt à de petites résidences bien intégrées dans leur environnement (moyenne par nouveau programme : 10 à 20 logements) ;
- *les HLM ne logent que des immigrés* : les plafonds réglementaires de ressources pour prétendre à un logement HLM ouvrent un droit d'accès à 75 % des ménages ;
- *pour être logé en HLM, il faut un passe-droit* : le dispositif d'attribution est, depuis plusieurs années, rigoureusement respecté et contrôlé ;
- *les habitants sont tous des délinquants* : moins de 3 % des locataires sont des auteurs de troubles ;
- *les habitants des HLM sont livrés à eux-mêmes* : le tissu associatif y est plus dense que partout ailleurs ;
- *les locataires des HLM n'ont qu'un rêve, les quitter* : les enquêtes menées régulièrement montrent que 80 % des locataires sont satisfaits de leur logement et aspirent à y rester ;
- *les bailleurs sociaux ne font rien pour les quartiers difficiles* : le surcoût de gestion sociale est voisin de 300 euros par an et par logement ;
- *les sociétés d'HLM sont les championnes des malversations et des marchés truqués* : il n'existe que quelques rares affaires, concernant principalement les offices (gérés par les collectivités locales).

Et voici le mot de la fin, emprunté à Albert Camus : « *Je préfère m'attacher à réduire l'injustice sociale plutôt que la commenter.* »

DÉBAT

Rendre opposable le droit au logement ?

Un intervenant : *Certaines associations réclament que le droit au logement devienne opposable comme le sont le droit à l'éducation ou le droit aux soins. Qu'en pensez-vous ?*

François Brousse : C'est une idée très généreuse, mais en tant qu'opérateur, nous avons des consignes très précises sur l'attribution des logements, avec en particulier deux interdits concernant les personnes sans papiers et les personnes dont les revenus dépassent les plafonds de ressources. Dans le cadre de ces principes généraux, chaque société définit ses propres critères. Notre groupe a adopté le principe de refuser l'admission des ménages pour lesquels le taux d'effort serait supérieur à 32 % de leurs ressources, car statistiquement, nous savons que ces ménages se retrouveront vite dans une situation d'insolvabilité. En revanche, une fois que la personne a obtenu un logement chez nous, ce locataire n'est pas expulsé si sa bonne foi n'est pas mise en cause. Nous n'hésitons pas à expulser un mauvais payeur qui mène grand train, et possède par exemple plusieurs voitures. Mais un locataire qui est estimé de bonne foi et qui est confronté à des accidents de la vie bénéficiera de notre fonds interne de solidarité ou d'une aide des collectivités locales afin d'être maintenu dans son logement.

Pierre Carli : Parmi ceux qui ne parviennent pas à faire valoir leur droit au logement, beaucoup présentent des difficultés comportementales liées à la maladie mentale, à la drogue, à la boisson. Il y a encore une dizaine d'années existaient des places d'accueil temporaire ou plus durable destinées à ces publics. En dix ans, 80 % de ces places d'accueil, dont le prix de journée s'élevait à 400 euros, ont été fermées. Ces personnes sont aujourd'hui dans la rue et le

logement social est sollicité pour les accueillir ; mais ce n'est pas seulement d'un toit qu'elles ont besoin, ni même d'un accompagnement social classique à raison de deux visites par semaine : c'est quasiment d'une assistance permanente.

Une rumeur démentie

Int. : *La réponse de François Brousse montre qu'entre deux candidats, vous privilégiez nécessairement le plus riche, d'où les enquêtes montrant que les habitants des HLM sont plus riches que le Français moyen.*

P. C. : Ce soupçon s'est perpétué jusqu'à ce que Pierre-André Périssol, devenu ministre du Logement en 1995, cherche à le vérifier. En effet, il était convaincu de ce que vous dites, et il a mis en place un dispositif d'enquête très rigoureux, couplé avec le système fiscal, qui devait permettre d'identifier de façon précise et incontestable les personnes jouissant de rentes de situation. Il s'est avéré que seulement 5 % des locataires disposaient de ressources dépassant le plafond, et que ces ménages étaient entrés dans le logement social à une époque où leurs ressources étaient inférieures au plafond.

F. B. : Quand on sait que le seuil de pauvreté correspond pour l'OMS (Organisation mondiale de la santé) à 60 % de ce plafond, et que 61 % de nos locataires sont en dessous de ce seuil, il est difficile de prétendre qu'ils sont plus riches que les Français moyens.

Du logement social au logement pour les pauvres

Int. : *À l'origine, les logements sociaux étaient attribués à des travailleurs ayant des revenus modestes. Au fil du temps, ils ont également servi de logement d'urgence et aujourd'hui, la population de chômeurs y est sur-représentée, d'où l'idée répandue que "logement social" est synonyme de "logement pour cas sociaux".*

P. C. : C'est tout à fait exact, et cela a entraîné un changement radical d'attitude des élus vis-à-vis du logement social. Jusqu'aux années 1970, ils se disputaient pour présider les inaugurations d'HLM. Aujourd'hui, il n'y a pas un seul permis de construire d'HLM qui ne soit attaqué. Les raisons invoquées concernent la forme de la toiture, la couleur des volets, la couleur des murs, mais en réalité les comités de riverains ne veulent pas du voisinage d'immeubles qui leur paraissent synonymes de « voitures qui brûlent », et dont la proximité leur semble susceptible de dévaluer leur propre patrimoine...

Pourtant, la difficulté à loger les catégories intermédiaires est de plus en plus criante, et les élus le savent bien. C'est pourquoi l'adoption de l'article 55 a paradoxalement été pour eux une bénédiction. À leurs administrés, ils déclarent : « *Quel scandale de prétendre construire des logements sociaux dans notre commune ! Mais que voulez-vous que j'y fasse ? J'y suis contraint par ce fichu article 55...* » ; et quand nous venons construire du logement social chez eux, ils nous accueillent à bras ouverts et nous demandent de faire aussi vite que possible car ils souhaitent loger l'instituteur, le policier, le postier, le personnel de maison....

Pourquoi d'aussi beaux logements ?

Int. : *On comprend que, dans ces beaux quartiers, vous vous efforciez de faire mieux accepter le logement social en construisant de très beaux immeubles. Mais ne privilégiez-vous pas un peu trop le qualitatif au détriment du quantitatif ?*

P. C. : Nous n'avons pas vraiment le choix : si nous voulons répondre aux besoins, nous devons créer des HLM en centre ville, et en particulier dans des quartiers dont la population ne veut pas d'HLM. Si nous ne respectons pas ce que les résidents considèrent comme le standing de leur quartier, nous ne pourrions rien construire du tout. Du reste, dans la création d'un immeuble, la part liée aux éléments qualitatifs ne représente que 3 % du prix total, et le coût du foncier 35 %. Renoncer à la qualité ne permettrait donc pas de gagner beaucoup en quantité.

Par ailleurs, il me semble très important de rendre aux personnes habitant dans des logements sociaux une image valorisante. Dans les quartiers où nous menons des opérations de renouvellement urbain, nous travaillons en concertation étroite avec les gens. La plupart ont des demandes de type fonctionnel : un garage à vélo, des boîtes aux lettres de tel ou tel type. Peu d'entre eux ont des attentes de type qualitatif. Mais les enquêtes de satisfaction, menées par des cabinets indépendants après l'achèvement des travaux, soulignent l'importance de cet aspect de qualité : « *Vous nous avez rendu notre dignité. Maintenant, je suis fier d'accueillir chez moi ma famille et mes amis. Et désormais, si quelqu'un veut abîmer mon immeuble, il va m'entendre.* »

J'ai d'ailleurs été frappé par un souhait souvent exprimé lorsque nous créons des petits jardins au pied des immeubles : « *Les grilles, ne les peignez pas en vert comme vous faites d'habitude, mais en noir : à Neuilly, toutes les grilles d'immeubles sont en noir.* » La qualité ne se traduit pas forcément par des coûts supplémentaires : c'est aussi une affaire de représentations.

Et l'accès à la propriété ?

Int. : *Seulement 56 % des ménages français sont propriétaires de leur logement, chiffre assez faible par rapport à d'autres pays européens. Certaines familles, au bout de vingt ans, ont pratiquement payé en loyer la valeur de leur appartement, et se retrouvent pourtant sans patrimoine à transmettre.*

F. B. : Lorsque Gilles de Robien était ministre du Logement, il avait adopté le slogan « *La propriété pour tous* ». Dans un congrès HLM, il avait été pris à partie par un ancien ministre communiste : « *Savez-vous quel sont les deux pays d'Europe qui ont le taux de propriétaires le plus élevé et le taux le plus faible ? Le pays au taux le plus élevé est l'Albanie ; le pays au taux le plus faible est la Suisse.* » Cela permet de relativiser le critère de la propriété du logement comme indicateur social.

P. C. : Sur l'ensemble de l'Europe, on constate que le statut locatif est plus répandu dans les pays du Nord, et le statut de propriétaire dans les pays du Sud, peut-être parce que lorsque l'environnement est plus difficile, on accorde davantage d'importance au collectif et moins à la propriété individuelle.

D'une façon générale, nous observons aujourd'hui que la nouvelle génération est moins tentée que la précédente par l'accession à la propriété. Lorsque nous essayons de mettre en vente certains appartements, à des prix d'ailleurs extrêmement bas, les gens nous répondent « *Qu'est-ce que j'y gagnerai ? Cela me coûtera cher, je devrai prendre en charge les travaux, et je ne serai pas plus heureux. Je préfère m'offrir davantage de vacances.* » Comme la loi française autorise les locataires à transmettre à leurs enfants le droit d'usage de leur logement HLM, même la question de la succession ne se pose plus de la même façon.

La création de l'ANRU

Int. : *La politique de renouvellement urbain a-t-elle réellement transformé votre activité ?*

P. C. : La mesure la plus visible a été la création de l'ANRU (Agence nationale pour le renouvellement urbain), qui a eu un effet très important. En tant que Français, nous nous plaignons tous les matins de l'État, mais dès que nous rencontrons une difficulté nous demandons « *Que fait l'État ?* » En matière de renouvellement urbain, l'État restait silencieux, et c'était l'une des raisons de notre difficulté à convaincre nos partenaires d'entreprendre ce type d'actions. Quand nous nous adressions à un élu, il tournait les yeux vers la grande arche de La Défense, et constatant qu'il ne venait aucun message du ministère, nous écoutait d'une oreille un peu distraite. La création de l'ANRU par le ministre Jean-Louis Borloo a fortement facilité le démarrage du processus.

On peut regretter qu'on lui ait donné un statut public, avec un personnel administratif qui applique les méthodes impeccables – mais un peu procédurales et relativement lentes –

propres aux fonctionnaires. Au total, c'est cependant un vrai progrès et on ne peut que s'en féliciter.

Comment devient-on patron d'un office HLM ?

Int. : *Peut-on savoir ce qui vous a conduit à devenir président d'une société HLM ?*

P. C. : Je suis un enfant de l'après-guerre et j'ai connu ma première salle de bains à dix-huit ans, lorsque ma famille, qui s'entassait à 6 personnes dans 30 m² sous les combles, a pu entrer dans un immeuble HLM, et qui plus est dans un grand ensemble. Cela m'a certainement marqué... Mes études d'ingénieur m'ont conduit dans un premier temps à construire des ouvrages d'art, des ponts, des autoroutes. Quand j'ai touché par hasard au secteur du logement social, j'y ai trouvé une richesse extraordinaire : c'est un métier dans lequel on peut se réaliser sur tous les plans professionnels, à la fois technique, économique, social. J'ai essayé pendant quelques années de faire autre chose, mais j'y suis bien vite retourné !

Présentation des orateurs :

François Brousse : ingénieur et IAE Paris ; dix ans d'industrie de grande série chez Citroën (Bureau d'études et services économiques), dix ans d'industrie de biens d'équipements chez Creusot Loire (DAF de filiale brésilienne de 3 000 personnes), puis sept ans directeur général adjoint de la CISI (3 600 personnes), filiale informatique du groupe CEA ; président du directoire de coopération et famille (HLM) ; actuellement président du directoire du Holding social Richelieu.

Pierre Carli : ingénieur de l'INSA Lyon ; directeur de l'Office HLM de Cannes (1979-1989) ; directeur du programme Cité-Services du plan Construction et architecture (1989-1991) ; directeur du Logement Français (1991-1997), puis directeur général (1997-2005) et, depuis 2005, président du directoire.

Diffusion novembre 2006