

Acteurs locaux du logement social

UNIR SES FORCES

*par Louis Lévêque * et Alain Nicole ***

Développer le logement, et en particulier le logement social, exige l'action de partenaires multiples à l'échelle locale. À quelles conditions ces partenariats sont-ils efficaces ?

S'interroger sur le partenariat local pour développer du logement social demande d'abord de rappeler que l'acteur premier est l'État. Le fait que l'immobilier flambe souligne, par exemple, l'inadéquation entre la législation et la production de logements accessibles (1). La grande difficulté tient au prix du foncier et de la construction qui augmentent considérablement. Les financements du logement social ne suffisent plus ; or l'État envisage de diviser par deux sa participation pour chaque logement, alors que la baisse des taux d'intérêts du livret A ne suffit pas à compenser ce retrait (2).

Le parc foncier, élément crucial

Un des premiers enjeux du partenariat local est de développer une politique d'acquisition foncière, de façon à parvenir à une certaine maîtrise de la charge foncière et à pouvoir développer des logements sociaux. À cet égard, par leurs demandes, les bailleurs sociaux jouent un rôle d'aiguillon. Cet objectif exige du temps : entre l'aménagement d'un terrain et la livraison de logements, il faut compter cinq à sept ans ; or la politique foncière a dix ans de retard. Une telle politique a certes un coût pour la collectivité (3), mais qui est celui de la satisfaction des gens à trouver un habitat correct (4).

À l'échelon territorial, la compétence appartient d'abord à la Communauté Urbaine (CU) par le biais du plan local habitat (PLH). Aujourd'hui c'est le POS qui doit être appliqué, mais demain le Plan local d'Urbanisme devrait permettre à la CU d'orienter la politique foncière et la politique du logement. Entre la CU de Lyon et les différences communes, la collaboration est plutôt bonne, avec des résultats effectifs, notamment dans beaucoup de communes de la banlieue aisée (5). Évidemment, l'article 55 de la Loi SRU contribue fortement à cette évolution, mais l'engagement de la CU à travers le PLH délibéré en 2002 a été un facteur puissant de stimulation. Rares sont les communes qui préfèrent payer la pénalité.

La CU a la maîtrise d'ouvrage, en partenariat avec les communes. La Ville de Lyon, par exemple, qui ne disposait d'aucun terrain en 2001, mène une politique de maîtrise de quelques ZAC et la

** Adjoint au maire de Lyon, chargé de la politique de la ville et du logement, conseiller communautaire.
** Directeur de l'OPAC du Grand Lyon, président d'ABC HLM.*

(1) Alors qu'autrefois le logement social – auquel 60 % de la population française est éligible – était un moment d'un parcours résidentiel, il aboutit aujourd'hui, dans bien des cas, à une fin de parcours dans la mesure où le locatif privé devient inaccessible pour la majorité des ménages.

(2) Notamment parce que les bailleurs empruntent sur 50 ans, alors que le très bas taux actuel n'est garanti que sur 6 mois.

(3) La CU du Grand Lyon a un budget foncier de 4 millions d'euros en 2004, et 6 millions en 2005 et 2006.

(4) Il faudrait d'ailleurs prendre en compte le fait que l'absence de parc foncier conduit à un habitat éloigné de l'agglomération, laquelle finance des équipements routiers qui profitent surtout à des personnes qui paient leurs taxes d'habitation en dehors de la CU.

(5) La production de logements sociaux y est passée d'une dizaine seulement avant 2001, à 180 en 2002, et plus de 300 en 2003.



vaste opération de rénovation, dite du Confluent, comprendra 23 % de logements avec charges foncières contrôlées par la collectivité. Toutefois les possibilités dont disposent les communes sont limitées. L'exigence de 20 % de logements sociaux portée par la loi SRU devrait donc logiquement trouver sa traduction dans le droit des sols.

Que ce soit pour la constitution d'un parc foncier ou pour la compensation du différentiel de coûts par rapport à l'équilibre, qui est de l'ordre de 14 %, les bailleurs sociaux sont incapables de faire du logement sans la CU et les communes. Celles-ci sont actives à travers les subventions pour le surcoût foncier, les garanties d'emprunt pour le logement social, et les négociations avec les promoteurs. Elles peuvent avoir un rôle particulièrement moteur pour développer des projets.

Compte-tenu de la baisse de l'intervention de l'État, la part de fonds propres affectés par les collectivités locales et les bailleurs devra assez vite atteindre près de 20 %, ce qui pose des questions difficiles. À ce jour, on ne sait pas ce que l'État va déléguer, ni le contenu des moyens donnés à cette délégation. Un problème particulier se pose pour les grosses agglomérations qui sont classées, à la différence de Paris, dans la même zone que les villes de 100 000 habitants. Les besoins de financement sont en effet différents et les niveaux d'APL devraient y être réactualisés.

Des logements, mais où ?

Communes et offices HLM sont conduits à des partenariats pour la localisation du logement social, tant en termes de services rendus qu'en termes de mixité sociale. Dans le cadre global de la CU, chaque commune est conduite à mener sa politique avec de multiples partenaires, y compris avec les promoteurs privés. La Ville de Lyon, pour sa part, a réalisé une cartographie pour établir des priorités de production de logement social (6). La ville est divisée en secteurs, avec trois niveaux de priorité au logement social, selon que celui-ci représente moins de 10 %, de 10 à 20 %, ou plus de 20 % des logements. À la suite de la Conférence communale du logement, les professionnels de l'immobilier jouent globalement le jeu afin d'examiner, dans les secteurs prioritaires, le plus en amont possible, la possibilité de programmes mixtes entre bailleurs privés et bailleurs sociaux. Dès lors, l'usage de la préemption, qui est un gâchis pour tous, est très exceptionnel.

Entre collectivités locales et offices HLM, le partenariat est particulièrement efficace en ce qui concerne les lieux d'implantation des logements sociaux. Au-delà des enjeux plus globaux d'urbanisme, la localisation à proximité des transports en commun est en effet essentielle pour des personnes aux revenus modestes. De même, pour des personnes âgées, la présence de commerces

(6) Les chiffres sont en progression : 250 logements construits en 2000, 548 en 2001, 748 en 2002, 794 en 2003.

RÉFUGIÉS STATUTAIRES

Droit au logement, droit à l'emploi

Un projet d'insertion des réfugiés (Accelair) a été initié à Lyon, en septembre 2002, dans le cadre du programme européen d'initiative communautaire, EQUAL, de lutte contre les discriminations sur le marché du travail. Un partenariat de développement de six structures (1) a été rassemblé autour d'un porteur de projet, l'association Forum Réfugiés, qui gère plusieurs dispositifs d'hébergement en direction du public des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires. L'objectif était de favoriser l'insertion des réfugiés statutaires, en aidant les bénéficiaires à concevoir et à suivre un projet d'insertion professionnelle, tout en traitant en parallèle les autres freins à l'insertion professionnelle, notamment le logement.

Le projet Accelair s'inscrit dans un contexte particulièrement tendu, tant en ce qui concerne l'hébergement que l'accès au logement social. Du fait de la pénurie de logements dans le parc social, les réfugiés statutaires stationnent dans les centres d'accueil, contribuant à engorger encore plus ces dispositifs déjà saturés par le flux des nouveaux arrivants. Forum Réfugiés soutient à ce sujet qu'il y a deux crises distinctes (2) : celle de l'hébergement temporaire, qui concerne les demandeurs d'asile, et celle du logement social, à laquelle plusieurs facteurs contribuent (3). Pour l'association, ces deux crises appellent des solutions différenciées avec, en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile, des redéploiements dans d'autres départements, et l'ouverture massive de centres d'accueil.

Les réfugiés statutaires se trouvent précisément pris en étau entre ces deux crises : en tant que demandeurs d'asile, ils souffraient du manque de place en hébergement temporaire ; devenus réfugiés, ils rencontrent des difficultés aussi grandes d'hébergement dans des logements « classiques ».

À la lumière de ces crises, les résultats obtenus en matière de logement, dans le cadre du projet Accelair, sont particulièrement probants : plus de 100 ménages ont été relogés après 18 mois de fonctionnement du projet. Les acteurs du logement (4) se sont regroupés au sein d'un comité technique logement (5). Ce travail partenarial et l'engagement respecté des bailleurs à mettre des logements à disposition ont contribué à la réussite de ce volet important du projet Accelair. De ce fait, les représentations concernant le public des réfugiés statutaires évoluent chez les bailleurs.

À mi-parcours, la quasi totalité des bénéficiaires a profité d'au moins une mesure (6). Mais si le logement est, sans aucun doute, un levier majeur d'insertion, l'accès à l'emploi reste difficile pour ce public qui cumule de multiples facteurs d'exclusion (7) ; et ce, malgré un réel potentiel d'insertion (8). La capacité à le transformer en insertion professionnelle effective est l'autre défi du projet, aussi nécessaire que l'accès au logement, dans un contexte si tendu soit-il. Relever ce défi nécessitera la mobilisation des acteurs de l'emploi.

Mélanie Sévin

*Chargée d'études à
Economie & Humanisme*

(1) AFPA, ALPES, ANPE, ABC HLM, CIMADE et AMNYOS, **Economie & Humanisme** assurant l'évaluation du projet.

(2) « *Les deux crises : note sur la crise du logement, la crise de l'hébergement temporaire et les risques d'amalgame* », Forum Réfugiés, note du 17/02/2004.

(3) La décohabitation, la chute de mobilité du parc social vers le parc privé, la hausse des prix du locatif. . .

(4) Bailleurs, acteurs de l'hébergement, la DDASS. . .

(5) Instance du projet au sein de laquelle les logements sont attribués.

(6) Emploi, logement, formation, bilan, Français Langues Etrangères.

(7) Discrimination, précarité matérielle, sociale, psychique et physique en raison des traumatismes vécus, isolement, langue. . .

(8) Niveaux de qualification élevés et expériences professionnelles souvent longues dans le pays d'origine.



de proximité. Pour tous ces choix, le partenariat est indispensable. Il se réalise également entre promoteurs privés et offices HLM, en grande partie grâce à l'action des collectivités locales.

Le partenariat entre communes et CU est bien sûr nécessaire pour les opérations de renouvellement urbain. Avec notamment la conduite des Grands projets de ville (GPV), l'agglomération vise à introduire de la mixité sociale dans les quartiers. Mais celle-ci ne suffit pas, il est nécessaire d'avoir une politique conjointe de développement territorial urbain et de développement social. Le renouvellement urbain exige d'ailleurs d'associer les habitants, y compris jusqu'à des embauches. L'insertion par l'emploi doit rester prioritaire, même après les opérations de renouvellement, ce qui implique encore des actions en partenariat.

Il faut ajouter que le partenariat entre collectivités locales et bailleurs sociaux concerne aussi le choix des produits. Par exemple, la rationalisation des m² directement utilisables, ou encore le développement de la Haute Qualité Environnementale, financé par l'Etat et la CU, qui a permis 35 à 40 % d'économies sur le chauffage et l'eau chaude.

Les promesses de la gestion sociale de proximité

Ce domaine est celui où le partenariat est probablement le plus facile, même si des obstacles demeurent. Avec l'ensemble des Offices HLM regroupés dans l'association départementale ABC HLM (7), et dans l'association régionale ARRA (8) le travail partenarial est fécond. Il est un moyen de mutualiser les expériences.

ABC HLM, par exemple, a mis en place un dispositif inter-bailleurs, via l'ARRADEP (9), qui permet l'entretien des parties communes, contribue à la sécurité et à la tranquillité, et joue un rôle d'interface entre locataires et bailleurs. Il contribue par là à l'insertion par l'emploi pour des habitants. Une limite du dispositif est qu'il est seulement porté par les bailleurs. Se pose donc la question d'une légitimité d'intervention dans des espaces publics appartenant aux communes ou à la CU. Une expérience est actuellement menée dans un quartier, qui implique les bailleurs, la Ville et les principaux services publics, pour apporter une présence humaine sur l'ensemble du quartier, un service aux personnes, une gestion des conflits d'usage... L'intervention des personnels sur tous les espaces est ainsi légitimée. Manifestement, l'indistinction entre espace public et espace privé dans beaucoup de quartiers a eu des effets négatifs qui appellent aujourd'hui des mesures spécifiques.

La gestion de proximité passe aussi par la politique d'attribution. Dans le passé, celle-ci n'a pas toujours été cohérente, et les pla-

(7) ABC HLM a été créée en 1993, en réponse à un besoin croissant de représentation et de structuration du mouvement du logement social du Rhône. Elle regroupe 30 organismes représentant 130 000 logements.

(8) ARRA est la déclinaison de l'Union sociale pour l'habitat en Rhône-Alpes.

(9) Association Rhône-Alpes pour le Développement des Emplois de Proximité. Cette opération mobilise une soixantaine d'emplois.

Agences Immobilières à Vocation Sociale

FAVORISER LA FONCTION SOCIALE DU PARC PRIVÉ

En pensant « logement social », on évoque spontanément le parc HLM ; cependant le parc privé accueille aussi de nombreuses personnes en difficulté. Une partie de ce parc, souvent ancienne et dégradée, est en effet louée à bas prix et loge des ménages à faibles revenus.

Ce parc tend à se réduire de manière significative. Dans la plupart des grandes agglomérations, la situation du marché du logement est particulièrement tendue et entraîne une hausse importante des loyers (1). D'autre part, les centres-villes désormais rénovés attirent les classes moyennes et supérieures, et cela renvoie les familles modestes à la périphérie. Parallèlement, bien que la vacance ait fortement diminué, un certain nombre de logements restent inoccupés (2). Il s'agit souvent de logements anciens et vétustes pour lesquels les propriétaires n'ont pas les moyens financiers de la rénovation. Parfois, la vacance est due à la crainte des propriétaires de se confronter aux risques locatifs : dégradation, impayés...

À la croisée de l'immobilier et du social, les Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS) (3) jouent un rôle d'interface entre les demandeurs de logements et les propriétaires. Elles ont créé des outils pour mobiliser, rénover et gérer ces logements, afin de mieux loger les ménages en difficulté et de sécuriser le rapport locatif : recherche de financements pour la remise en état, gestion locative adaptée, assurances pour impayés de loyer et dégradations...

Les AIVS créent une offre de logements de droit commun (bail de trois ans renouvelable). Ces logements sont situés dans des copropriétés ordinaires et dans les quartiers favorisant l'insertion des ménages : proximité de transports en commun, écoles, commerces, etc. Certaines AIVS gèrent aussi des logements en milieu rural.

Les AIVS exercent leur activité d'agence immobilière dans le cadre de la loi Hoguet (1970). Nées à la fin des années 1980, elles ont été créées par deux types d'acteurs : diverses associations travaillant à l'insertion de personnes (insertion professionnelle, CHRS (4), intégration des personnes étrangères...) et cherchant des solutions de logement durable pour les personnes qu'elles accompagnent ou hébergent ; des collectivités territoriales soucieuses de créer une offre adaptée sur leur territoire. La plupart des AIVS sont inscrites dans les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), instaurés par la loi Besson du 31 mai 1990 (5).

Les AIVS constituent souvent le seul interlocuteur travaillant avec des propriétaires privés et proposant des logements « très sociaux » de droit commun. Il s'agit d'un outil précieux pour favoriser le logement des personnes en difficulté, mais parfois fragilisé par le retrait financier de certains partenaires.

Robert Nové-Josserand
Hélène Joseph
FAPIL

(1) 3,03% au cours de l'année 2002, en moyenne nationale (tableaux de l'économie française 2003-2004, INSEE). Si l'on considère seulement les loyers à la relocation, le taux de croissance est bien supérieur à ce chiffre.

(2) 7 % du parc des 29,5 millions de logements en France (Tableaux de l'économie française 2003-2004, INSEE).

(3) 35 AIVS en France, soit plus de 7 000 logements gérés et plus de 15 000 ménages logés depuis la création des AIVS ; 70% des locataires sont titulaires d'un bail pour la première fois. L'AIVS est une marque déposée par la FAPIL (Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement) depuis 1994. Site : www.fapil.net

(4) Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

(5) Les PDALPD ont pour mission de favoriser le travail en partenariat des différents acteurs du logement pour la mise en place de solutions de logement à destination d'un certain nombre de ménages identifiés.



fonds de ressources pour les aides, trop bas jusqu'à quelques années, ont eu des effets pervers, avec des quartiers à 60 % voire 80 % de ménages à très faibles revenus. Dès lors, l'équilibre des quartiers est à reconquérir. Pour cela, le partenariat entre collectivités, bailleurs sociaux et associations est indispensable.

Les associations, alliées et aiguillons

Le partenariat avec les associations est organisé dans le cadre de la Conférence communale de l'habitat, qui regroupe l'ensemble des acteurs de l'habitat, dont les associations telles que la FONDA, l'ALPIL (10), le CLLAJ (11)... les fédérations de locataires, CNL, CSF... Les associations jouent un rôle très positif d'aiguillon, même s'il existe parfois des divergences d'appréciation entre elles et les collectivités sur les politiques à mettre en œuvre (12). Dans la CU, les associations sont à la fois exigeantes et responsables, ce qui est une condition d'efficacité.

La Ville travaille avec des associations comme Habitat et Humanisme ou l'Alpil qui font ce que des bailleurs sociaux ne savent pas, ou ne peuvent pas, faire. Ce type d'associations a un fort savoir-faire, précieux lorsqu'il s'agit de répondre aux demandes de populations plus fragiles, qui nécessitent un accompagnement social soutenu. La possibilité d'offrir à ces personnes des habitats traditionnels à taille humaine est un atout important. Ce type d'action associative est nécessaire, car les opérations d'amélioration de l'habitat ancien connaissent des limites. Sur la ville, le parc privé ne comporte plus que 8 % de logement social. L'objectif social des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat a de plus en plus de difficulté à être atteint, du fait de l'intérêt financier des propriétaires à demander la subvention minimum, pour pratiquer des loyers libres, plutôt que de signer une convention de neuf ans. Là encore, sans décision législative ou réglementaire, il n'est pas possible de vraiment contrecarrer ces tendances.

Le partenariat avec les associations peut jouer, dans certains cas, pour faire valoir des exigences auprès de l'État. En 2003, par exemple, 30% des crédits étaient gelés, mais l'action conjuguée de l'ensemble des collectivités, des bailleurs sociaux, des associations, avec la DDE, ont permis que le préfet obtienne le dégel de ces 30 %.

Même si les partenariats en leur état actuel donnent plutôt satisfaction, il pourraient aller plus loin encore. Il est manifeste, par exemple, qu'il faudrait davantage favoriser l'insertion par l'emploi. De même des partenariats sont à créer pour réfléchir ensemble aux mesures à prendre pour assurer la sécurité et la tranquillité sur les quartiers, ce qui est une condition pour que des gens acceptent d'y habiter.

Louis Lévêque et Alain Nicole

(10) Association qui promeut l'accès aux circuits normaux du logement pour ceux qui en sont exclus.

(11) Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes.

(12) Il est difficile, par exemple, pour des élus de comprendre l'opposition aux démolitions dans des sites en GPV. Une vision partagée de l'évolution de ces quartiers devrait être possible sur la base de chiffres qui en montrent la forte paupérisation et la ghettoïsation.