

PROJET D'ACCORD ETAT/UNION SUR LES ATTRIBUTIONS

Texte arrêté après débat au Comité Directeur. L'article 4 doit faire l'objet d'une mise au point avec le Ministère du Logement. Il en sera rendu compte à Clermont-Ferrand.

Préambule

L'Etat et le Mouvement HLM se sont engagés depuis plusieurs années dans une réflexion sur l'amélioration des mécanismes d'attribution des logements sociaux. Ces réflexions, qui s'appuient sur les expériences positives menées localement par les organismes et leurs partenaires, ont donné lieu à des échanges de vue, puis à une négociation active.

Une convergence est apparue sur de nombreux points. Ces points de convergence font de la part de l'Etat l'objet d'un projet de modification législative et réglementaire, tandis que le Mouvement HLM a adopté un engagement déontologique au congrès de Lille, induisant une importante modification des pratiques, sur des bases que l'Etat approuve :

- Claire affirmation des missions du logement social au service des ménages modestes et défavorisés dans une exigence de mixité sociale
- Développement de partenariats étroits entre Etat et organismes, afin de mobiliser au mieux les efforts, les moyens et les savoir-faire respectifs, en les traduisant dans des objectifs chiffrés. Nécessité, à cette fin, de favoriser la concertation préalable interorganismes. Nécessité de tenir compte des dispositifs partenariaux locaux associant les collectivités territoriales.
- Amélioration de l'information des candidats préalablement au dépôt de la demande comme au cours de son instruction, et rôle essentiel du professionnalisme des organismes HLM dans le traitement de la demande, à travers, notamment, des procédures écrites.
- Mise en place de mécanismes garantissant la transparence des attributions, tel qu'un système de délivrance d'un numéro d'enregistrement unique des demandes dans chaque département, après une phase d'expérimentation.
- Mise en place concertée entre organismes, et avec leurs partenaires publics, d'outils de connaissance de l'occupation sociale, de la demande et des flux d'attribution.

En conséquence, il apparaît utile de convenir de dispositions afin de :

- permettre l'expérimentation de dispositifs avant la mise en oeuvre de règles nouvelles
- permettre, pour les aspects qui concernent le partenariat avec l'Etat, la mise en oeuvre de l'engagement sur les attributions.

Les dispositions qui suivent peuvent être mises en oeuvre dans le cadre légal et réglementaire actuel. Elles ne préjugent pas des compléments ou modifications qui seraient rendus nécessaires par des réformes ultérieures de ce cadre.

I - Information des demandeurs et transparence

Article 1 - Information des demandeurs

- A l'égard des demandeurs potentiels

L'UNFOHLM engagera l'élaboration d'un document national d'information destiné à indiquer aux demandeurs potentiels les règles d'accès du logement HLM, leurs droits et les conditions concrètes d'accès au parc social.

Au niveau départemental et local, les demandeurs devront bénéficier d'une information plus précise sur le parc HLM et les conditions particulières d'accès, et sur les lieux d'information et d'accueil de la demande. Ces démarches pourront être menées avec l'ADIL quand elle existe.

- Après le dépôt des demandes

Tout organisme HLM tiendra un fichier des demandes pour assurer leur suivi et l'information des candidats.

Toute personne habilitée à demander le numéro d'enregistrement des demandes doit être considérée responsable de l'information des demandeurs enregistrés auprès d'elle.

S'agissant des demandes déposées auprès de la préfecture, cette mission d'information pourra être traitée par les organismes dans le cadre des conventions de délégation de gestion visées à l'article 7.

Article 2 - Transparence des procédures d'attribution : Expérimentation d'un numéro d'enregistrement unique des demandes

L'Etat et l'Union considèrent que la transparence des attributions doit être une préoccupation constante qu'il convient de garantir par les moyens les plus appropriés.

Ils conviennent d'expérimenter dans quelques départements, (sous réserve des dispositions de l'article 8) un serveur délivrant un numéro unique, dont l'objet est de garantir que toute demande soit effectivement prise en compte, d'éviter les doubles comptes et de permettre l'examen prioritaire dès lors que le délai d'attente d'un demandeur apparaîtrait manifestement anormal au regard de la situation locale.

Le numéro d'enregistrement est associé aux éléments suivants :

- l'identification du demandeur (nom-adresse d'origine)
- la date du dépôt de la première demande
- l'identification du ou des organismes dépositaires de la demande.

L'expérimentation du serveur s'appuiera sur un cahier des charges conjointement établi par l'Etat et l'UNFOHLM et portant notamment sur les circuits d'information.

Dans chaque département de l'expérimentation les organismes d'HLM et l'Etat conviendront des modalités de l'expérimentation qui portera notamment sur les points suivants :

- faisabilité technique, financière et administrative du passage du cahier des charges à un fonctionnement véritable à l'échelon d'un département,
- vérification de la pertinence du cahier des charges et déclinaisons possibles et souhaitables des fonctionnalités selon les circonstances locales
- modalités de gestion : partenaires associés, localisation du serveur, etc.
- modalités de traitement des « relances ». Seront en particulier recherchées les modalités interpartenariales collectives les plus efficaces d'examen des demandes particulièrement difficiles à satisfaire, dans le cadre du dispositif visé à l'article 6.

Article 3 - Transparence de l'occupation du parc social : Information statistique

L'Etat et l'Union souhaitent l'amélioration de l'information statistique locale sur l'occupation sociale, la demande et les attributions dans un but de transparence, mais également pour disposer de bases fiables permettant une concertation efficace de l'ensemble des partenaires concernés sur les orientations d'attribution, et facilitant le chiffrage des objectifs d'accueil de ménages défavorisés dans la mixité sociale et leur répartition par organisme.

L'Etat et l'Union définiront la nature, le niveau de regroupement, la périodicité et les modalités de centralisation et de diffusion des informations statistiques à produire par les organismes HLM sur l'offre, la demande et les attributions, en tenant compte autant que possible des outils existant déjà (enquête triennale, statistiques CAF, etc).

Pour l'élaboration des outils nécessaires, la concertation locale entre les organismes et l'Etat visera un double objectif de qualité des informations et d'économie de moyens en ce qui concerne la charge administrative et le coût financier de ces outils.

L'outil statistique mis en place sera alimenté par l'ensemble des partenaires disposant de données utiles.

II - Accueil des ménages défavorisés dans le respect de la mixité

Article 4 - Contrat départemental pour l'accueil des ménages défavorisés et la mixité sociale

Dans chaque département des négociations s'engageront entre les organismes HLM collectivement et le représentant de l'Etat en vue d'aboutir à la signature d'un contrat triennal d'objectifs unique, pour contribuer au logement des ménages défavorisés relevant du PDLD dans la mixité de l'occupation sociale.

Ils comporteront un objectif quantitatif révisé annuellement de logement, dans le cadre de la gestion des droits à réservation du Préfet, de ces ménages en tenant compte :

- ♦ des capacités d'accueil de ces ménages définies au niveau géographique pertinent, en termes de situation des logements, de fonctionnement social, de capacité d'accueil des communes,
- ♦ des capacités d'accueil de chaque organisme en fonction de l'occupation sociale de son patrimoine.
- ♦ des possibilités de mobilisation de capacités d'accueil dans d'autres parties du patrimoine.

Le contrat comportera en annexe la répartition par organisme de cet objectif quantitatif telle que proposée collectivement par les organismes HLM. *Il sera signé par tous les organismes.*

Le Préfet et les organismes procéderont à l'identification des droits à réservation du Préfet résultant de l'article L.441.1. du CCH. Cette identification se basera sur le texte des conventions ou, le cas échéant des arrêtés pris en application de la loi. Le contrat départemental fixera en tant que de besoin les modalités de cette identification.

Article 5 - Concertation avec les collectivités locales

L'Etat et l'Union des HLM considèrent qu'il convient de favoriser la négociation locale. Le contrat départemental devra ainsi prendre en compte les dispositifs partenariaux associant l'Etat, les collectivités et les organismes d'HLM qui s'assignent, à un niveau géographique pertinent, le double objectif de logement des ménages défavorisés et de mixité sociale. Les engagements des HLM en matière de

logements des plus démunis pourront se déduire directement des objectifs énoncés par ces dispositifs partenariaux.

Article 6 - Suivi du contrat départemental

Le contrat prévoira un dispositif de mise en oeuvre, pour notamment :

- ♦ s'assurer du traitement collectif et partenarial des demandes particulièrement difficiles à satisfaire,
- ♦ apprécier les conséquences du refus par un candidat d'une ou plusieurs propositions de logements,
- ♦ cogérer le serveur d'enregistrement mentionné à l'article 2

En outre, il prévoira des modalités pour suivre la bonne exécution du contrat et proposer les améliorations nécessaires.

Article 7 - Dispositions accompagnant la mise en oeuvre des contrats départementaux

- L'Etat fera le nécessaire afin que les organismes HLM soient partout associés au fonctionnement et aux décisions des FSL et afin de faciliter la mise en oeuvre des objectifs du contrat départemental, notamment en ce qui concerne l'accompagnement social et la garantie de paiement des loyers.
- La programmation des investissements et de leur financement tiendra compte des objectifs d'insertion des ménages défavorisés et de mixité tels que définis dans le contrat départemental.
- Les modalités d'application par les Préfets des règles de dérogation aux plafonds de ressources dans les zones sensibles ou en cas de vacance tiendront compte des objectifs du contrat,
- Des modalités de médiation ou d'alerte en faveur des demandeurs les plus démunis seront étudiées dans quelques départements, s'appuyant sur le dispositif de traitement des demandes particulièrement difficiles à satisfaire visées à l'article 6.
- L'Etat et le Mouvement HLM considèrent qu'il convient de développer des formules de délégation dans lesquelles le Préfet confie la gestion de son contingent aux organismes, sans pour autant renoncer à exercer ses droits à ce titre. Ces formules seront donc encouragées chaque fois que l'organisation par les organismes HLM du traitement de la demande, notamment celle des ménages les plus démunis, permettra une telle délégation.
- L'Etat veillera à l'amélioration des dispositifs d'analyse des besoins des populations défavorisées, en faisant appel à la connaissance de tous les acteurs locaux, parmi lesquels les organismes d'HLM apporteront leur contribution.

III - Dispositions diverses

Article 8 - Dispositif spécifique à l'Ile-de-France

Le cas de l'Ile-de-France fera l'objet d'un dispositif spécifique. A titre expérimental, les éléments suivants seront testés :

- le contrat visé à l'article 4 sera négocié avec chaque sous-préfecture,
- en outre, un dispositif de coordination interdépartementale sera également mis à l'étude pour améliorer le traitement à l'échelle de l'ensemble du bassin d'habitat des questions relatives au logement social (orientation d'accueil des plus défavorisés et mixité, fonctionnement des FSL, programmation, etc)
- le serveur de délivrance du numéro d'enregistrement visé à l'article 2 sera mis à l'étude en vue de délivrer un numéro interdépartemental.

Article 9 - Suivi du présent accord

Le présent accord est signé pour 3 ans renouvelables. Il fera l'objet d'avenants pour tenir compte d'éventuelles évolutions législatives ou réglementaires.

Un comité de suivi sera mis en place comprenant l'Etat et les représentants du Mouvement HLM (UNFOHLM et Fédérations).

Ce comité fera le point annuellement sur le fonctionnement du dispositif et proposera les améliorations qui lui paraîtraient nécessaires.

Article 10 - Moyens à mettre en oeuvre

L'Etat et l'UNFOHLM considèrent que des moyens doivent être mis au service de ces objectifs. Outre les moyens propres de chaque signataire, le FIHLM soutiendra de manière prioritaire les actions de modernisation liées aux objectifs ci-dessus énoncés.

En outre afin de conjuguer la nécessaire autonomie des partenaires avec la rapidité et la fiabilité de la circulation d'information, l'Etat et l'Union favoriseront, après une étude conjointe soutenue par le PCA, l'utilisation des outils télématiques disponibles grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

&

& &

Intégration et logement social

Georges Mercadal (UNFOHLM)

La question de l'intégration, de la cohésion sociale représente certainement aujourd'hui un enjeu décisif pour le logement social. Mais on ne peut comprendre cet enjeu et la façon dont le mouvement HLM tente d'y répondre si l'on voit pas que cette question renvoie en fait à deux problèmes assez différents et que leur addition risque d'enfermer le mouvement HLM dans un cercle vicieux.

Le premier problème, c'est celui que l'on désigne maintenant habituellement sous le terme de "problème des quartiers" et dont la prise de conscience, au moins en ce qui concerne l'administration, date des années 1974-75 avec les premières opérations HVS.

Le second, plus récent, c'est le problème des sans-logis, des SDF, des plus démunis, des familles lourdes... Certes, tous ces mots ne renvoient pas à la même réalité, mais tout cet ensemble est devenu une même catégorie administrative de problèmes, engageant des actions spécifiques de notre part.

La conjonction de ces deux ordres de problèmes crée une situation contradictoire et qui risque d'aller en s'entretenant elle-même. D'un côté, en effet, on ne peut que constater, après maintenant 20 ans d'actions menées sur les quartiers, qu'il est extrêmement difficile de renverser le cours d'une évolution dans un quartier et que les politiques des quartiers mises en oeuvre ont bien du mal à résoudre les problèmes. ^{éviter leur déperdition} D'un autre côté, nous subissons maintenant une pression ~~très forte~~ ^{et} de plus en plus forte de la part des gouvernements, mais aussi de l'opinion publique pour que les HLM, financés par des fonds publics ~~et donc aussi par l'impôt~~, accueillent les sans abris, les plus démunis ~~et tous ceux qui ne peuvent pas aller ailleurs~~. Or, il faut bien voir que, si le parc HLM est varié, ce sont les logements des quartiers les plus défavorisés qui ont les loyers les moins chers - et que c'est donc bien évidemment dans ces quartiers qu'il est économiquement possible de loger un SDF ou une personne démunie. On risque donc de renforcer les problèmes des quartiers en difficultés, alors même que l'on tente par ailleurs d'y remédier et que l'on est aujourd'hui conscients de l'extrême difficulté de la chose.

Et il faut bien voir que ce cercle vicieux n'est malheureusement pas l'apanage des seules grandes villes; les offices de petites villes ou de villes moyennes rencontrent les mêmes problèmes, à la fois en termes de symptômes d'évolution de certains quartiers et de

pression ^{pour le} au logement des plus démunis. De ce point de vue, le changement d'attitude de certains préfets sur l'attribution du pourcentage de logements réservés à l'État est révélateur : jusqu'à présent, ces logements étaient repérés et localisés : on désignait au Préfet les logements qui étaient "à lui" et quand quelqu'un sortait de l'un de ces logements on le lui signalait et il pouvait l'affecter. Mais maintenant, comme le racontait récemment le responsable d'un office HLM d'une petite ville, certains préfets demandent aux responsables d'office HLM que, à chaque fois que se libèrent 10 logements de leur parc, quels qu'ils soient et où qu'ils soient, on leur en réserve trois, correspondant au droit de réservation de l'État de 30% . Or, comme la mobilité des plus démunis est infiniment plus faible que celle des autres habitants, une telle dynamique risque d'aboutir à ce que, en 5 ans ou 10 ans, certains offices n'accueillent plus que des plus démunis et donc à créer des zones de pauvreté du type de celles existant aux Etats-Unis. La perspective d'une telle évolution nous effraye parce qu'elle signifie la destruction du logement social tel que l'Europe du nord l'a inventé - c'est-à-dire de quelque chose qui est dans une certaine mesure autonome, qui peut tourner de lui-même, et non pas une sorte de bureau d'aide sociale des villes où, en définitive, le paiement des loyers ne dépend plus que de l'État et où le logement social se transforme en simple administration .

Face à cette situation, notre réaction est de reconnaître ~~qu'il est indubitable~~ que nous avons le devoir de loger les plus démunis, mais d'affirmer aussi que nous avons le devoir de le faire sans créer une situation de ségrégation excessive qui ~~ferait~~ ^{abolirait} totalement le creuset républicain. D'où notre slogan : nous sommes des entreprises de cohésion sociale et ceci signifie pour nous loger les plus démunis dans la mixité.

Cette orientation suppose un certain nombre d'évolutions et de transformations. Les unes concernent directement le mouvement HLM lui-même : elles reflètent les conséquences sur notre activité de ces évolutions et indiquent la direction dans laquelle nous devons nous transformer pour essayer de nous adapter à cette nouvelle donne. Les autres ont trait à l'organisation des pouvoirs et des responsabilités dans le logement social et elles concernent divers partenaires du logement social, notamment l'État.

1- Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut analyser les directions dans lesquelles nous essayons de nous transformer pour nous adapter à la nouvelle donne à partir de trois points : les attributions, les services et la mobilité.

La question des *attributions de logements* est essentielle pour nous mais il faut bien voir qu'elle pose des problèmes délicats dont la solution ne dépend pas que de nous.

Pour ceux qui pensent uniquement en termes de logement des plus démunis, la réponse apparaît assez simple : les HLM doivent tenir une liste sur laquelle ils inscrivent les gens au fur et à mesure, en suivant l'ordre dans lequel ils se sont présentés ; la commission d'attribution prend ensuite les gens dans l'ordre de la liste à chaque fois qu'il y a une vacance, la seule règle dérogatoire étant la prise en compte des situations d'urgence (personne à la rue, personne avec un problème très grave, etc.). A priori, cette manière de faire, qui correspond à la rigueur du service public et à son principe d'égalité, peut apparaître satisfaisante.

En fait, à notre sens, cette pratique est l'inverse de ce que l'on pense devoir faire pour parvenir à la mixité. Cela dit, nous sommes bien conscients qu'une telle affirmation peut apparaître à la fois comme la porte ouverte à toutes les pratiques clientélistes dans l'attribution des logements (donner les logements à la tête du client, loger la clientèle du maire, les petits copains de l'office, etc.) et comme la justification de telles pratiques.

Nous sommes donc amenés à réfléchir, pour pouvoir réaliser une certaine mixité, à des modalités d'attribution qui autorisent une certaine souplesse dans l'allocation des familles à des logements tout en garantissant la transparence de ces modalités d'allocation - car nous considérons, en effet, que la transparence est le minimum que la société doit exiger de nous puisque nous utilisons des fonds publics et que notre éthique n'est pas de nous mettre au service de tel ou tel intérêt particulier. Mais il faut bien voir que c'est très difficile, surtout dans notre culture française très marquée par le droit écrit. De ce point de vue, la référence à des modalités de type plutôt anglo-saxon dans lesquelles on se réfère moins à du droit écrit, de la circulaire ou de la norme mais où il existe d'avantage de possibilités aisées de recours devant de petites juridictions (type Prud'hommes) me semble constituer une voie pour essayer de concilier mixité et transparence. // Il y aurait toujours une liste dans laquelle les gens ont un numéro d'ordre ~~et qui fait foi~~. Mais les commissions d'attribution auraient le droit de choisir dans cette liste en fonction non seulement de l'urgence mais aussi d'autres critères de priorité qui seraient explicites. ~~De tels critères existent aujourd'hui dans les textes, mais ils sont tellement nombreux qu'ils ouvrent en fait la porte à toute une série de manoeuvres. Là, on pourrait exiger de la commission d'attribution qu'elle écrive ses priorités et la manière dont elle les combine - ce qui est tout à fait envisageable, mais à condition que ces priorités soient établies et écrites localement (les priorités ne sont certainement pas les mêmes en région parisienne ou dans le Gers...). Ensuite, la commission ferait de son mieux mais~~ tout individu inscrit sur la liste et qui ne comprendrait pas pourquoi

certaines personnes lui sont passées devant pourrait avoir un recours auprès d'une instance supérieure - cette instance étant composée de représentants de la ville, de l'opérateur mais aussi des habitants, des locataires, etc. - ce qui permettrait de démêler le sujet et d'arbitrer.

En d'autres termes, il me semble qu'il faut construire des solutions ^{du} à ce dilemme / à partir d'un peu d'écriture, au niveau des principes et de la politique ^{et étant rappelé que les} ~~priorités devraient être formulées localement~~ et de la création ^{l'absence - mixité} au quotidien ^{laisant une} de ^{mécanisme} systèmes de recours permettant de mettre à jour et de corriger toute dérive éventuelle.

Il y a encore peu, loger était la seule mission des HLM. Mais il est clair que cela ne suffit plus et que, de plus en plus, il faut prendre en compte *les services accompagnant le logement*. L'orientation vers le développement de services d'accompagnement constitue pour nous l'un des moyens de gérer le dilemme logement des plus démunis/mixité et c'est un domaine sur lequel nous réfléchissons beaucoup actuellement. On peut d'ailleurs relever que, sur ce point, l'évolution des HLM rejoint celle d'entreprises publiques comme la RATP ou EDF.

Quand on voit l'évolution de certains quartiers, avant hier HVS, hier DSQ aujourd'hui zones franches, on est bien obligé d'admettre - même si c'est difficile à reconnaître publiquement, ne serait-ce que par crainte que cette reconnaissance n'accélère une certaine "résignation au quartier" qui existe déjà dans le mouvement HLM - qu'il ne faut pas rêver et s'imaginer qu'on va pouvoir réintroduire des couches moyennes ou de l'accession dans ces quartiers.... Dès lors, l'un des enjeux essentiels devient de pouvoir retenir les habitants de ces quartiers qui ne sont pas dans des conditions sociales complètement vulnérabilisées et qui risquent de partir. Or, pour cela, il nous semble qu'il n'y a qu'une seule manière de le faire : leur apporter un service parfait. Il y a donc d'abord une exigence de services - que nous appelons des services de base - principalement à destination de la clientèle qui pourrait partir et que nous voulons essayer de retenir. Ce sont a priori des choses toutes simples ~~on pourrait presque dire~~ ~~des bêtises~~ mais qui sont en fait tout à fait essentielles pour la vie quotidienne : que la cage d'escalier soit propre, que s'il y a des vitres brisées, elles soient réparées, que l'ascenseur ne sente pas mauvais... Mais il faut bien voir aussi que ces choses toutes simples coûtent très cher ~~en entretien~~ : traditionnellement, les HLM nettoient les cages d'escalier une fois par semaine, alors que, dans certaines tours pour avoir cette qualité minimum, il faut nettoyer cages d'escaliers et ascenseurs deux fois par jour.

^{ou deux}
Dans un autre domaine, mais toujours pour tenter de conjuguer logement des plus démunis et mixité, nous développons des services sociaux d'accompagnement et

d'assistance à destination de familles qui ont des handicaps économiques, sociaux ou de santé importants; l'expérience nous a montré, en effet, qu'il faut accompagner ces familles si l'on veut qu'elles puissent vivre dans un milieu quelconque avec les autres.

C'est la définition des HLM comme entreprise de cohésion sociale qui nous a conduits à nous intéresser à *la mobilité*. Au départ de nos réflexions, le constat suivant : l'une des choses les pires pour une personnes, c'est de se sentir enfermée dans un ensemble immobilier qui n'est pas à son goût mais dans lequel elle a le sentiment d'être pour la vie, sans possibilité de départ. Il nous semble - en tous cas, c'est une hypothèse qui nous est venue au sein des HLM - qu'un certain nombre de problèmes posés aujourd'hui par des jeunes de 18-25 ans dans les quartiers sont dus au fait que leur horizon est bouché - et ceci non seulement parce qu'ils n'ont pas d'emploi, mais aussi parce que la mécanique d'accession à la propriété est désormais bloquée : les HLM accession, les prêts sociaux immédiats du Crédit Foncier, bref les différentes formules qui ont été le lot de beaucoup de gens de la génération qui a aujourd'hui quarante ou cinquante ans n'existent plus ou ne sont plus accessibles. De ce fait, la marche à franchir pour passer d'un logement HLM locatif à de l'accession est désormais trop élevée (même le prêt à taux 0 ne vaut pas ce que valaient à l'époque le HLM 1 ou le PSI du Crédit Foncier).

Préserver les possibilités de mobilité résidentielle constitue un enjeu important - et la meilleure manière de faciliter la mobilité dans une agglomération, c'est de faire en sorte qu'il y existe toutes les marches d'escaliers intermédiaires entre le logement social et le logement privé de luxe. Le problème tient à ce que, bien souvent, ces marches intermédiaires n'existent pas ou plus et qu'il est très difficile de les créer. A titre d'exemple, aujourd'hui à Lyon, l'une des questions est de pouvoir faire du locatif à 40F/m² pour de jeunes cadres ou des cadres moyens moins jeunes : ils ne peuvent accéder aux HLM qui sont à 30F/m², à cause du plafond de ressources mais ils ne peuvent pas non plus aller dans le logement privé existant car celui-ci, qui tourne actuellement autour de 50, 55F/m², est trop cher pour eux. Il y a donc là une marche d'escalier qui manque - et, du coup, c'est l'ensemble qui ne fonctionne pas.

2- Le second ensemble de réflexions sur les transformations nécessaires pour s'adapter à cette nouvelle donne concerne, au delà des seuls HLM, l'organisation des pouvoirs dans le domaine du logement social et, notamment, le rôle de l'État.

A ~~notre~~^{mon} sens / et ceci doit à mon avis être affirmé avec force / c'est aux collectivités locales - et plus spécifiquement aux maires - qu'il faut donner la responsabilité de mettre en oeuvre ces politiques qui visent à concilier logement des plus démunis et mixité, ce que nous appelons nous les politiques de cohésion sociale. Sur ce point, notre position commence à s'affermir et elle est encouragée par le fait qu'elle est encore plus nettement affirmée chez nos voisins allemands. Sans doute les choses sont-elles certainement plus faciles en Allemagne car les collectivités locales y sont plus grandes et que ne s'y pose donc pas, comme en France, la lancinante question préalable du territoire pertinent. En France, si on prend par exemple le cas de Lyon, il est clair que le territoire pertinent pour ces politiques de cohésion sociale, c'est au moins celui de la Communauté Urbaine; mais ce n'est pas facile de faire tenir ensemble toutes ces communes qui, le plus souvent, ont surtout envie de se ~~firer dans les jambes~~^{rebâler le mistigri}, surtout dès qu'il s'agit de logement social. En effet, s'il est assez facile de montrer à des maires qu'ils sont solidaires pour un réseau d'eau ou de transports collectifs et, plus généralement, pour tout réseau qui irrigue le territoire, il est beaucoup plus difficile de leur montrer et de leur faire admettre la solidarité en matière de logement : les logements se présentent sous la forme d'un semis de points discrets, permettant de séparer clairement ce qui est chez l'un de ce qui est chez l'autre (ce qui est "à moi" et ce qui est "aux autres"); l'interaction entre les uns et les autres n'est pas immédiatement perceptible et sa mise en lumière passe par un processus de démonstration relativement abstrait. Il y a donc, en France, cette question préalable de l'intercommunalité, particulièrement difficile à construire en matière de logements. Il faut cependant souligner qu'il existe ~~en France~~ des villes qui ont une solide tradition d'intercommunalité - Rennes en est l'exemple canonique mais on en trouve d'autres comme Reims, Saint-Étienne ou Roanne -, ce qui laisse penser que le problème n'est pas insurmontable.

Une fois cette question réglée, nous pensons que l'État devrait se rendre compte que les instruments dont il dispose sur le terrain (via le Préfet) ne sont plus adaptés au travail fin en matière d'attribution, d'invention de services ajustés aux situations locales, de prise en compte de créneaux non servis par le marché, etc. qu'exige cette politique de cohésion sociale.

En même temps, il faut bien voir que la solidarité financière qui alimente le logement social représente des montants tels qu'il est inimaginable de les décentraliser sur des collectivités locales. On pourrait donc penser qu'on demande à l'État quelque chose de très difficile puisqu'on lui demande à la fois de payer et d'accepter de considérer qu'il n'est pas le mieux placé pour commander. Mais il faut bien voir que l'État reste le général ou le chef d'état major qui continue de disposer d'instruments très puissants pour orienter sa politique, instruments qui vont du jeu sur le barème de l'APL aux

possibilités de transformations des aides à la pierre. Ce dont il est question, c'est de l'organisation et de l'orientation de l'action sur le terrain, comme par exemple la décision de réaliser 30 PLA dans telle partie ou telle partie d'une agglomération qui en manque. Dans ce type de décisions, il est clair que le système de bargaining préfet-maire ~~(du type "vous me faites 30 PLA et je vous donnerais quelque chose sur les écoles")~~ est arrivée au bout de ce qu'il pouvait apporter. Et, comme je le rappelais plus haut, l'exemple de villes comme Rennes qui ont une longue tradition de travail en commun au niveau de l'agglomération montre qu'il est possible que, entre eux, les maires arrivent à s'imposer des localisations de logements sociaux en fonction d'une conscience de solidarité d'ensemble de l'agglomération.

Il est indéniable qu'une telle orientation inquiète les personnes les plus sensibles au problème des plus démunis. ^{elles-ci} Ils ont du mal à imaginer que des maires qui, aujourd'hui, n'ont de cesse que d'essayer de se renvoyer les uns ^{aux} sur les autres les plus démunis et, plus généralement, tous ceux qu'ils considèrent comme à charge sur leur budget et qui, en outre, se sentent le plus souvent soutenus sur ce point par les habitants de leur commune, puissent changer d'attitude. C'est pour cela qu'il est important de voir qu'il existe déjà des exemples chez nous et dans d'autres pays. En Allemagne, ce sont les maires qui ont la responsabilité du logement des plus démunis. En France, on pourrait envisager un dispositif qui passe par le vote d'une loi rédigée de telle sorte qu'elle donne prise à des associations pour attaquer un maire lorsque elles estimeraient qu'il n'a pas fait ce qu'il fallait. Et on pourrait imaginer le développement d'une dynamique assez analogue à celle qui s'est développée pour les sociétés avec la notion d'abus de biens sociaux : cette notion, parce que assez peu précise, a pu évoluer par la jurisprudence au fur et à mesure que le monde évoluait et devenir un outil très efficace qui est venu bouleverser la manière de gouverner les entreprises. Si une mécanique de ce type se mettait en place, je suis profondément persuadé qu'elle bouleverserait en dix ans l'attitude des maires vis-à-vis de ce problème et qu'elle s'avérerait en fait beaucoup plus efficace que la méthode actuelle de mélange d'autorité et de bargaining maire-prefet.

Une autre changement pour parvenir à cette politique de cohésion sociale associant logement des plus démunis et mixité concerne les redéploiements budgétaires, c'est-à-dire là directement la politique de l'État. Je n'en développerai qu'un aspect, au demeurant essentiel, qui a trait à l'aide à la personne.

J'évoquais au début de ce texte le cercle vicieux dans lequel nous place le fait que, actuellement, on ne peut loger les plus démunis que dans les fractions du parc les moins chères, c'est-à-dire dans les quartiers les plus défavorisés, ceux qui sont dans la fameuse

"géographie de la DIV". Et il faut bien voir que si les conditions de solvabilisation poussent à cela, voire interdisent toute autre chose, il est inutile de parler de mixité - et il n'est pas besoin d'être grand prospectiviste pour en prévoir clairement les conséquences...Et ces conséquences risquent d'être d'autant plus lourdes que le patrimoine des HLM n'est plus du tout adapté aux problèmes d'aujourd'hui : sur un parc de 3,5 millions de logements, nous avons moins de 600 000 petites logements (studios et 2 pièces), alors même que nous logeons déjà 1 million de ménages d'une seule personne : cela signifie que, aujourd'hui, dans les HLM, il y a 400 000 ménages d'une personne logés dans des logements de 3 ou 4 pièces, voire plus. Et le mouvement ne peut aller qu'en s'aggravant, au moins à court et moyen terme, puisque la composition du parc ne bouge que lentement et que la tendance démographique n'est pas à l'accroissement de la taille des ménages (à Berlin, dans le logement social, il y a aujourd'hui 54% de ménages d'une seule personne...). En outre, plus encore que les autres, les plus démunis sont des isolés : à titre d'exemple, les gens logés dans le dernier plan d'urgence sont à 75% des ménages d'une seule personne. Ainsi, notre parc risque de devenir de plus en plus inadapté. Et cette question est liée à celle de la solvabilisation parce qu'il est évident que, si on propose un 3 pièces à un RMiste, il ne pourra pas le payer, même si le loyer est très bas. Ce problème ne peut donc être corrigé dans l'immédiat que par des aides personnelles, fussent-elles temporaires, notamment tant que persistera cet important décalage entre la composition du parc et celle des ménages

Tout ce qui précède montre bien les difficultés que nous rencontrons pour réaliser cet objectif de mixité - et cela ne va pas sans susciter un certain scepticisme au sein même du mouvement HLM. Mais en même temps, nous savons que si nous abandonnons cet objectif, l'avenir sera encore pire et qu'il faut donc persister, ne pas baisser les bras et conserver cette ligne d'action, à la fois en mettant en oeuvre ce qui dépend de nous et en tentant d'obtenir les transformations nécessaires qui, pour une large part, dépendent de décisions de l'État (même si l'un de enjeux est son dessaisissement de certains aspects).