

LES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT A LA RECHERCHE DE LA MIXITE SOCIALE DES VILLES ET DES QUARTIERS...

POINT D'ACTUALITÉ SUR LE PROJET DE LOI EGALITÉ ET CITOYENNETÉ

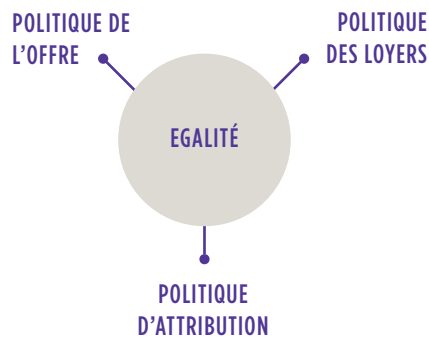
AUTEUR



VIOLAINE VICTOR
violaine.victor@wavestone.fr

Les Comités interministériels à l'Égalité et à la Citoyenneté des 6 mars et 26 octobre 2015 ont formulé l'ambition de mieux **lutter contre toutes les formes de ségrégation et les discriminations**, en particulier celles qui se traduisent par de fortes **inégalités d'accès au logement** et par des phénomènes de **ségrégation spatiale** observés à **l'échelle des villes et des quartiers**. « Faire en sorte que tous les ménages, même les plus modestes, aient accès à tous les secteurs géographiques des villes » : tel est l'un des objectifs assignés au projet de loi « Égalité et Citoyenneté », en cours d'examen au Sénat après adoption du texte en première lecture par l'Assemblée Nationale le 6 juillet 2016. Le mouvement Hlm a pour sa part réaffirmé qu'il était prêt à mettre en œuvre sans concession les dispositifs de rééquilibrage nécessaires en vue d'une plus grande mixité sociale, notamment en agissant dans le champ des attributions et des loyers pratiqués, en partenariat étroit avec les élus locaux, l'Etat et l'ensemble des financeurs du logement social.

Le titre II du projet de loi Egalité et Citoyenneté, tel qu'enrichi par l'Assemblée Nationale, comporte **un ensemble de mesures structurantes dans le domaine du logement social**, des **attributions** en particulier. Plusieurs **articles du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH)**, qui encadre l'action des organismes Hlm, seraient ainsi **modifiés**, pour **revoir les critères de priorité, créer une nouvelle obligation de favoriser le logement des plus modestes en dehors des quartiers les plus stigmatisés, renforcer la collaboration entre les acteurs du logement social et prévoir des sanctions** en cas de non-respect des objectifs fixés. Le texte prévoit par ailleurs d'activer les **leviers des loyers** pratiqués par les organismes Hlm et de la **production de logements**.



Lorsqu'il sera adopté, ce texte viendra compléter un arsenal législatif et réglementaire récent qui affecte significativement les conditions d'intervention des acteurs du logement social. En moins de trois ans, se seront en effet succédés la **loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine** du 21 février 2014 (dite « loi LAMY »), la **loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové** du 24 mars 2014 (dite « loi ALUR ») et le projet de **loi Égalité et Citoyenneté**. Et c'est sans compter l'incidence d'**autres textes**, qui transforment en profondeur le paysage dans lequel les organismes Hlm s'inscrivent, tels que ceux ayant modernisé **l'organisation territoriale de la République** ou ayant réformé l'acteur et le partenaire majeur qu'est **Action Logement** dans la mise en œuvre de la politique de la ville et du logement.

Ce **contexte normatif mouvant** et particulièrement **complexe** rend ainsi permanente la nécessité d'un **décryptage juridique**. Le changement étant devenu la norme, les acteurs du logement social, au premier rang desquels les organismes Hlm, sont contraints de s'adapter et de mettre en œuvre nombre

de nouvelles dispositions, sans avoir toujours obtenu de clarification quant à leur interprétation et aux conditions de leur application, et parfois sans mesurer clairement leurs effets. Maintenir un sens à l'action, garder le cap et **préserver la performance des organisations au service des locataires et des demandeurs** de logement relèvent donc du défi au quotidien.

Plus encore, au cœur du débat et des réformes en cours, c'est le **vocation** même du logement social en France qui semble se jouer. Alors qu'il avait été initialement conçu, à la fin du XIXe siècle, principalement à destination des **travailleurs vivant de leurs salaires**, le logement social français est, depuis la fin du XXe siècle, destiné plus largement aux **ménages modestes ne pouvant être logés dans les conditions du marché**, quelle que soit leur situation professionnelle et dès lors qu'ils répondent aux plafonds de ressources fixés par la loi. En mettant le **critère de pauvreté** au centre de la politique de la ville et du logement, l'Etat cherche à nouveau, comme il l'avait fait dans les années 1920, à désigner les **« personnes peu fortunées »** comme public prioritaire.

Les questions qui sous-tendent les évolutions législatives et réglementaires récentes sont donc plus généralement les suivantes :



- / A qui le logement social s'adresse-t-il prioritairement aujourd'hui ? A l'ensemble des ménages n'ayant pas accès au parc privé en raison de ressources financières insuffisantes ou aux ménages les plus fragiles, eu égard à leur situation économique et sociale et à leur parcours de vie ?
- / Quel rôle le logement intermédiaire, tel qu'il est désormais défini par le CCH, doit-il jouer dans les zones tendues, en complément du logement social, dans le développement d'une offre de logement abordable pour les classes moyennes ?
- / La précarisation d'un nombre croissant de ménages implique-t-elle de redéfinir les compétences, le statut et l'objet social des organismes Hlm ? Où commence et où s'arrête leur mission ?
- / Comment produire une offre de logements financièrement abordable pour les demandeurs, là où s'expriment les besoins, et dans le respect du modèle économique et des équilibres de gestion des organismes Hlm ?

LE RUBIK'S CUBE LAMY ALUR EGALITE ET CITOYENNETE

À l'image d'un **Rubik's Cube**, l'articulation des lois **Lamy, Alur et Egalité et Citoyenneté** est à certains égards un véritable casse-tête. Elle illustre la particulière complexité du cadre normatif actuel et l'**intrication des textes**, notamment **en ce qui concerne les attributions de logements sociaux**. Il est souvent difficile de lire ces textes et de les comprendre. Les règles gouvernant les attributions et le système dans son ensemble ont atteint les limites de l'intelligibilité. Si la succession des textes semble s'inscrire dans une trajectoire cohérente, leur mise en œuvre opérationnelle se heurte à des questions de moyens et d'efficacité ...

Les trois lois en quelques mots

La loi Lamy définit **les grandes orientations de la politique de la ville et du renouvellement urbain pour la période 2014-2020**. Avec la création des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV), elle met en place une géographie prioritaire resserrée, déterminée sur la base d'**un critère unique : la concentration de pauvreté**. Pour tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comportant au moins un QPV sur leur territoire, elle rend obligatoire la mise en place de nouveaux **contrats de ville**, dont l'élaboration est pilotée à échelle intercommunale et qui sont signés par les organismes Hlm ainsi que de conventions intercommunales traitant des attributions de logements sociaux.

La **loi Alur** s'inscrit dans la continuité de lois antérieures qui ont progressivement mis en place les conditions d'**une gestion décloisonnée de la demande de logement social et des attributions**. Elle marque cependant une étape importante dans la mesure où elle consacre la montée en puissance des EPCI dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des politiques d'attribution. Elle rend obligatoire la **gestion partagée de la demande** et renforce le droit à l'**information des demandeurs**, notamment dans le

cadre des nouveaux **plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs**. Elle s'appuie en outre sur l'élargissement des fonctionnalités du **Système National d'Enregistrement (SNE)** qui avait été mis en place par l'Etat en 2011 pour permettre la comptabilisation des demandes de logement social, et s'inscrit dans une **tendance** de fond à la **dématérialisation** auquel le secteur du logement social n'échappe pas (création d'un portail en ligne grand public, dématérialisation des pièces constitutives des dossiers des demandeurs, saisie en ligne des demandes de logement social, etc).

Le projet de **loi Egalité et Citoyenneté** est quant à lui l'expression d'**une politique du logement qui développe une tonalité fortement sociale**, avec pour objectif prioritaire de **permettre aux ménages les plus précaires d'accéder au logement social** quel que soit le quartier demandé. Le logement des plus défavorisés apparaît ainsi comme l'axe central de l'intervention des pouvoirs publics. Les critères de priorité d'accès au logement social sont revus en conséquence, le fonctionnement des commissions d'attribution des logements (CAL) modifié, les obligations s'appliquant aux différents réservataires également, les instances locales sous le pilotage des EPCI confortées. Il s'agit de faciliter et de mieux répartir l'accueil des ménages les plus modestes à l'échelle des villes et des quartiers entre les organismes Hlm et d'impliquer l'ensemble des réservataires dans cette dynamique.

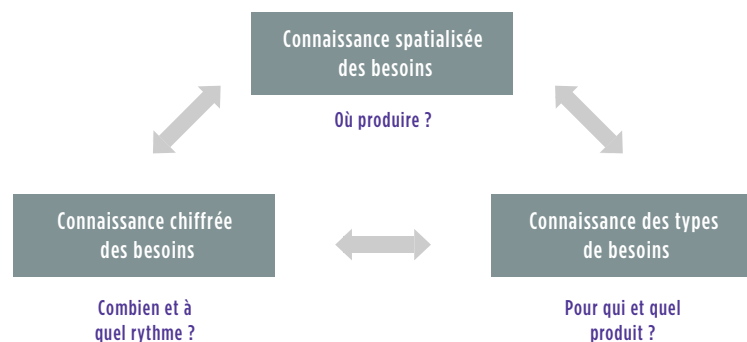
LE TRIPTYQUE OFFRE / LOYERS / ATTRIBUTIONS

En complément de la modification des règles de sélection des dossiers et d'attribution des logements sociaux, le projet de loi Egalité et Citoyenneté entend agir sur les loyers, en définissant les modalités de mise en œuvre par les organismes Hlm d'une nouvelle politique de loyers qui s'appliquerait à la relocation uniquement, mais aussi sur l'offre de logements elle-même. Ce troisième élément du triptyque est crucial dans la recherche de la mixité des villes et des quartiers. S'il n'y a pas de logements à attribuer, il ne peut y avoir de mixité. Il faut en effet **produire une offre de logements suffisante sur les territoires où s'expriment les besoins, à un niveau de loyers acceptable pour les ménages en attente de l'attribution d'un logement ou qui sont susceptibles de formuler une demande**.

Le projet de loi aborde essentiellement la question de la production à travers le prisme de la **répartition spatiale des logements sociaux**, en renforçant la pénalisation des communes « carencées » au regard des obligations qu'elles tiennent de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 (seuil minimal de 25 % de logements sociaux dans les communes urbanisées) et en encourageant le développement de **stratégies foncières locales**.

La difficulté demeure de corrélérer la production neuve avec les besoins en logements. Il convient pour cela de prendre la juste mesure de ces **besoins selon les territoires**.

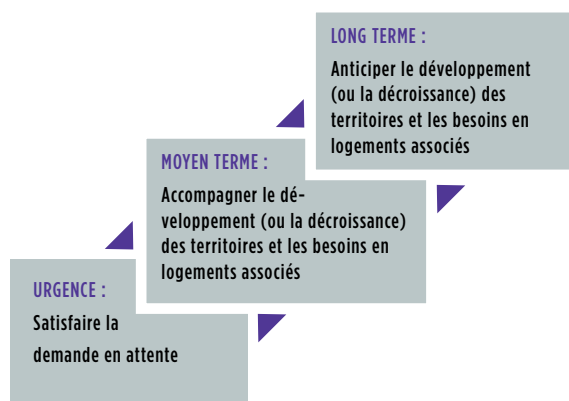
Répondre aux besoins de résidences principales en France





Il est tout aussi important de tenir compte des différents **horizons temporels**. Il faut certes répondre aux besoins exprimés et comptabilisés dans le SNE, notamment les plus urgents, mais également anticiper les évolutions, à moyen et long termes, des territoires d'implantation des organismes Hlm et des besoins en logements associés.

Faire face à l'urgence et imaginer l'avenir



C'est bien la cohérence entre les caractéristiques des logements disponibles, leurs loyers et les besoins des ménages qui doit être recherchée. L'optimisation **des aides à la pierre** et des **aides au logement** est probablement un autre instrument à mobiliser pour que les ménages les plus modestes puissent accéder au logement social.

/ Faut-il relever les barèmes des aides à la personne ? Faut-il relever le niveau des aides à la pierre ? Peut-on agir sur l'accès au foncier et les coûts de construction ; comment ?

Autant de questions qui sont indissociables des objectifs de mixité assignés aux acteurs du logement social et qui doivent être abordées en lien avec la réforme des attributions.

LE TOURNANT DU NUMERIQUE

Il est enfin à noter que le projet de loi Egalité et Citoyenneté définit les modalités de la mise en place d'un observatoire devant permettre l'établissement d'**une cartographie de l'occupation sociale du parc Hlm**, harmonisée au plan national, à partir de l'exploitation des données collectées auprès des occupants. Il s'agit d'objectiver les enjeux de mixité à l'échelle des villes et des quartiers, voire des immeubles, à partir d'un diagnostic partagé de l'existant. Cette mesure est une manifestation du **développement de l'open data**. Elle démontre, plus généralement, que le secteur du logement social ne reste pas à l'écart de la **modernité numérique**. La constitution de cet observatoire est un premier pas et c'est désormais tout un dispositif opérationnel qu'il faut mettre en place, tant pour permettre, à terme, d'extraire de la valeur de ces données que pour assurer la formation des utilisateurs.

Le développement du recours aux nouvelles technologies intéresse par ailleurs particulièrement le traitement des demandes de logement social, les demandeurs pouvant désormais saisir et renouveler directement leur **demande en ligne**, consulter sur **internet** l'avancement de leur dossier, ne déposer

qu'une seule fois leurs pièces justificatives qui font désormais l'objet d'une **numérisation**, etc.

L'Union Sociale pour l'Habitat expérimente parallèlement un « **pack numérique** », comprenant la création d'une plateforme internet permettant aux demandeurs de consulter les annonces des logements disponibles.

D'autres avancées sont bien sûr possibles. Elles peuvent concerner tous les métiers du logement social (objets ou équipements connectés, réseaux sociaux de résidents, nouveaux services dématérialisés, recours à la technique de la réalité augmentée dans le cadre de projets de construction, facturation électronique, dématérialisation des dossiers des locataires, etc) et posent aux organismes Hlm le défi de concilier un **futur toujours plus connecté** avec le **maintien du contact humain**.

WAVESTONE

www.wavestone-advisors.com

Wavestone est un cabinet de conseil, issu du rapprochement de Solucom et des activités européennes de Kurt Salmon (hors consulting dans les secteurs retail & consumer goods). Il figure parmi les leaders indépendants du conseil en Europe.

La mission de Wavestone est d'éclairer et guider ses clients dans leurs décisions les plus stratégiques en s'appuyant sur une triple expertise fonctionnelle, sectorielle et technologique.