

CONGRÈS USH | MONTPELLIER 2015

En finir avec la ségrégation sans pénaliser les mal-logés



À l'occasion du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars dernier, le Premier ministre a annoncé l'arrêt du relogement des ménages sous le seuil de pauvreté dans les logements sociaux des Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV). À l'approche de la présentation du projet de loi Égalité et Citoyenneté, destiné à lutter contre ce que Manuel Valls avait appelé un « apartheid territorial », la Fondation Abbé Pierre trace une ligne rouge. On peut faire reculer la

ségrégation spatiale en proposant aux ménages modestes un accès aux quartiers aisés qui leur sont aujourd'hui fermés. Mais leur interdire les quartiers d'habitat social qui leur sont les seuls accessibles, entraverait encore un peu plus l'efficacité du droit au logement.

LE SCANDALE DE LA SÉGRÉGATION

Le débat prend sa source dans une réalité sociale et spatiale que tout le monde s'accorde à juger intolérable : **la ségrégation croissante des populations en fonction de leurs revenus**. Cette ségrégation traduit **un creusement des inégalités, entre individus et entre quartiers**.

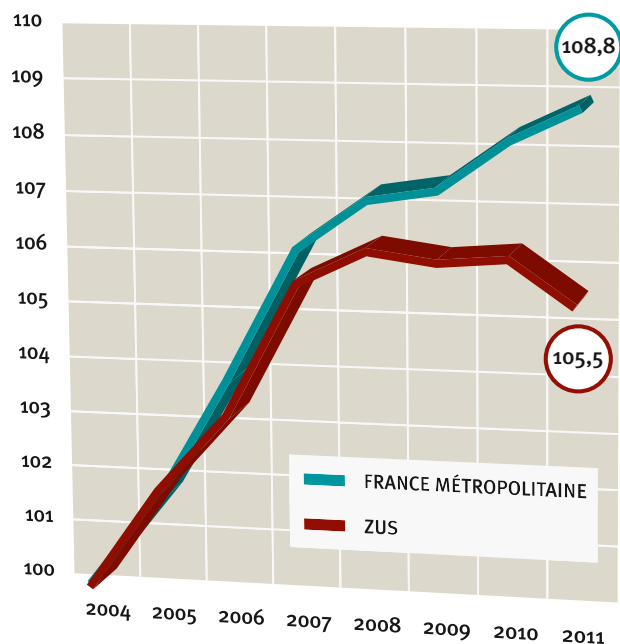
Les classes populaires décrochent. Entre 2002 et 2012, les 10 % les plus pauvres de la population ont vu leur revenu annuel baisser de 531 euros (- 6 %), tandis que celui des 10 % les plus riches augmentait de 6 060 euros (+ 12 %).

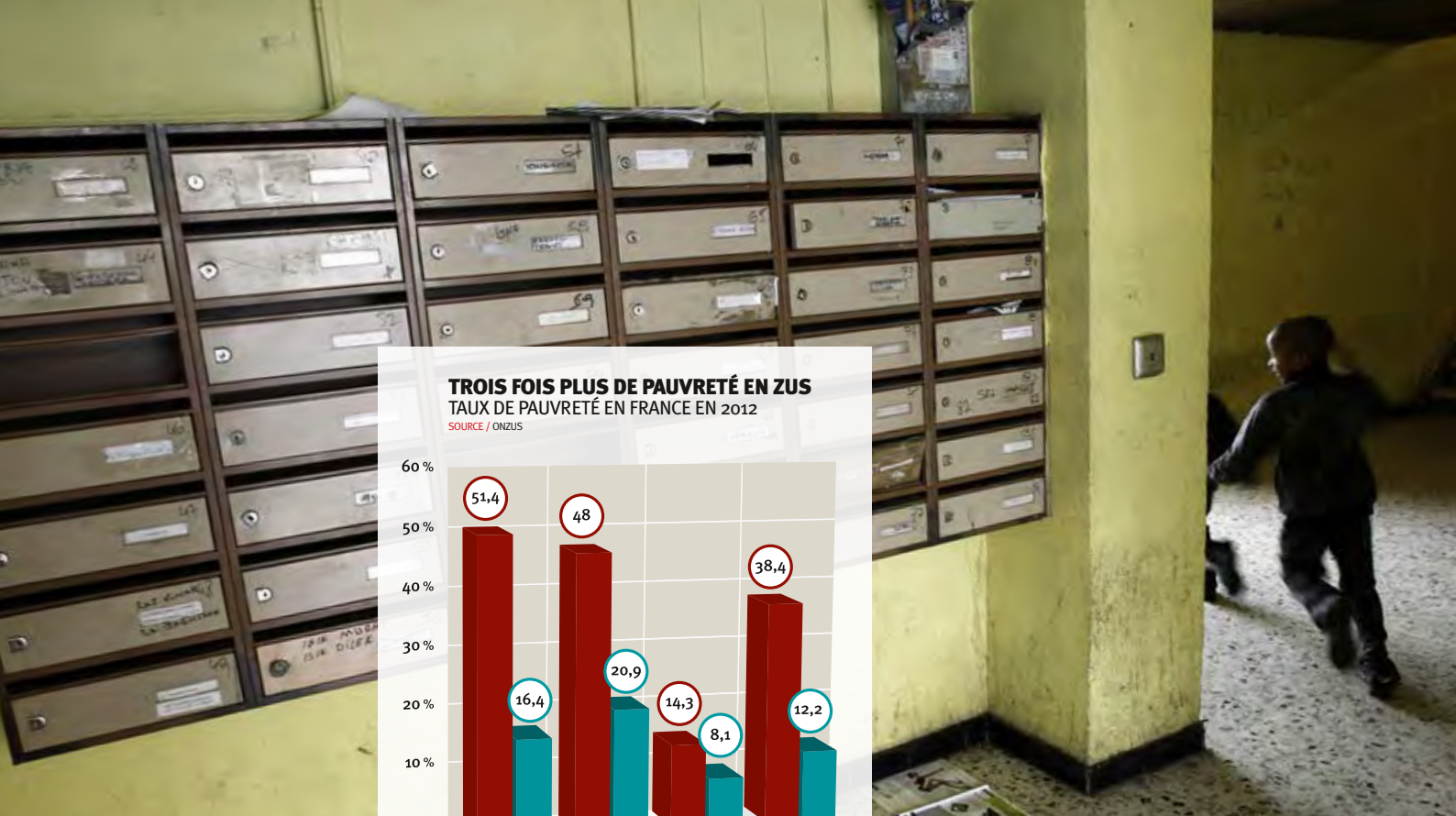
Les quartiers populaires, ce que l'on appelait encore récemment les Zones urbaines sensibles (ZUS), **décrochent eux aussi**. Entre 2005 et 2011, l'écart de revenus s'est accru de 3 points entre les ZUS et la moyenne française. **Depuis la crise économique, les habitants des ZUS ont même vu leurs revenus moyens décliner** (voir graphique).



LES ZUS DÉCROCHENT

REVENU FISCAL MOYEN PAR UNITÉ DE CONSOMMATION EN EURO CONSTANT (BASE 100, 2004)
SOURCE / ONZUS

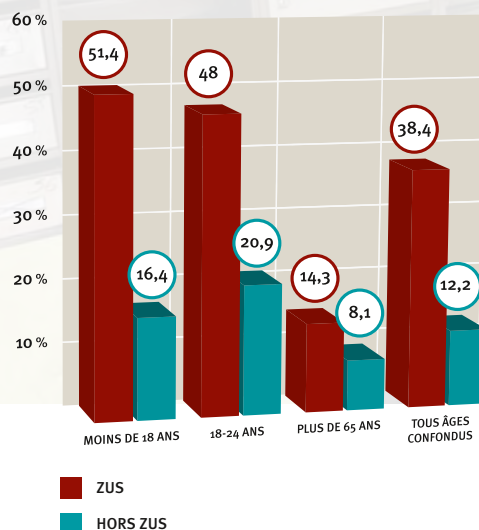




TROIS FOIS PLUS DE PAUVRETÉ EN ZUS

TAUX DE PAUVRETÉ EN FRANCE EN 2012

SOURCE / ONZUS



« La ségrégation est d'autant plus douloureuse que les perspectives résidentielles des ménages qui en sont victimes s'amenuisent avec le temps. »

►► Résultat, le taux de pauvreté atteint 38 % en ZUS, trois fois plus que la moyenne nationale. Chez les 18-24 ans, le taux de pauvreté atteint même 48 % (voir graphique).

La concentration de la pauvreté ne vient pas uniquement des difficultés des ménages vivant en ZUS. Elle vient aussi de la cherté croissante des quartiers hors-ZUS, où **les prix de l'immobilier excluent de plus en plus les couches populaires**. S'il y a des quartiers sensibles, c'est aussi parce qu'il y a des quartiers insensibles. La polarisation des agglomérations est ainsi due à la hausse des inégalités entre ménages, mais aussi à **l'incapacité des pouvoirs publics à maîtriser l'envolée des prix de l'immobilier et du foncier**, à encadrer suffisamment les loyers et à mieux répartir la construction de logements sociaux. À cet égard, **la sous-actualisation du barème des APL** par rapport à la hausse des loyers, depuis des années, **empêche les ménages modestes d'accéder ou de se maintenir dans les logements du parc privé** des quartiers attractifs. Et la baisse continue et alarmante des aides à la pierre complique la tâche des bailleurs sociaux pour contrecarrer cette tendance.

DES PERSPECTIVES RÉSIDENIELLES QUI SE FERMENT

La ségrégation est d'autant plus douloureuse que **les perspectives résidentielles des ménages qui en sont victimes s'amenuisent avec le temps**. On observe en effet, d'après nos premières exploitations de l'Enquête nationale logement 2013, une baisse générale de la mobilité résidentielle. Le taux d'emménagés récents (ménages ayant déménagé au cours des 4 années précédant l'enquête) est passé de 32,5 % en 2002 à 26,6 % en 2013, **une chute de 6 points en une décennie**. En particulier, le début des années 2010 est marqué par une très forte chute du nombre de sorties du parc social vers d'autres statuts : - 22,5% par rapport au milieu des années 2000. Cette baisse est **presque entièrement due à la chute du nombre de sorties vers l'accession à la propriété** (- 37% entre les périodes 2003-2006 et 2010-2013). En 2013, pour la première fois depuis longtemps, on sort davantage du parc social pour rester locataire (dans le parc privé) que pour devenir propriétaire.

RIEN NE DOIT LIMITER LE RELOGEMENT DES PLUS MODESTES

Face à la ségrégation, la solution ne peut pas être d'interdire aux ménages à bas revenus le parc social des quartiers prioritaires de la politique de la ville. La France compte déjà près de 60 000 ménages déclarés « prioritaires et urgents » au titre du Droit au logement opposable (Dalo) en attente de relogement. Alors que ce chiffre augmente chaque semestre, alors que la France vient d'être condamnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme à ce sujet, cette décision s'annonce dangereuse et contre-productive. D'après les derniers chiffres ComDalo, **au moins 18 % des relogements Dalo ont eu lieu en ZUS au second semestre 2014**. Et encore ce chiffre est-il sous-estimé, en raison d'une sous-déclaration de certains départements. À certains endroits, ce taux est bien plus élevé : 27 % dans l'Essonne, 36 % dans l'Oise, 40 % dans les Bouches-du-Rhône, 69 % dans la Marne, 73 % en Charente-Maritime.

À l'heure où le Sénat vient de voter l'interdiction des discriminations en raison de la précarité sociale, **comment l'État pourrait-il se permettre de faire des ménages à bas revenus une catégorie dotée d'un droit au logement inférieur** aux autres ? Où seront logés ces ménages, alors que l'on n'arrive déjà pas à reloger tous ceux qui ont fait un recours Dalo ?

OUVRIR LES PORTES DES QUARTIERS AISÉS

En revanche, d'autres mesures proposées à l'issue du Comité interministériel vont clairement dans le bon sens, lorsqu'il s'agit de renforcer l'application de la loi SRU ou **d'accroître la transparence des attributions Hlm et leur transfert à l'échelle intercommunale**. Ces pistes permettraient de mettre l'objectif de **mixité sociale** dans le bon sens, en permettant de **loger les plus modestes dans tous les quartiers**.

Tout d'abord, il est essentiel de renforcer **l'article 55 de la loi SRU**, un outil qui a fait ses preuves pour construire du logement social là où il en manque. Toutefois, **des centaines de communes continuent à s'affranchir de leurs objectifs, sans que l'État ne parvienne à leur forcer la main**. Il est plus que temps que les préfets se substituent aux maires récalcitrants.



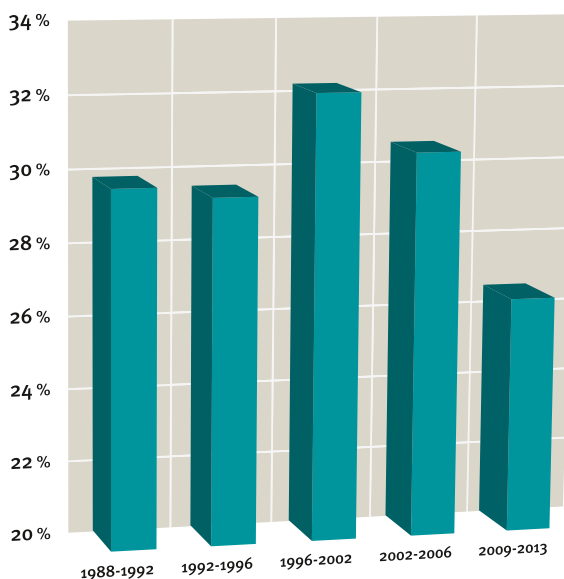
De plus, de nombreux maires de communes dites « SRU » se contentent encore trop souvent de respecter leurs obligations en produisant des logements sociaux chers, trop chers. C'est le cas d'une bonne partie des Hlm neufs qui sortent de terre, et en particulier des PLS, **des logements sociaux haut de gamme qui ne participent pas du tout à accueillir les ménages modestes**. Là aussi, la loi doit être renforcée pour éviter ce type d'échappatoire. La dynamique de transfert des attributions de logements sociaux au niveau intercommunal doit aussi être renforcée, pour **éviter les tendances de certaines communes à refuser les ménages les plus pauvres**.

« 18 % des relogements Dalo ont eu lieu en ZUS au second semestre 2014. »

LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE CHUTE

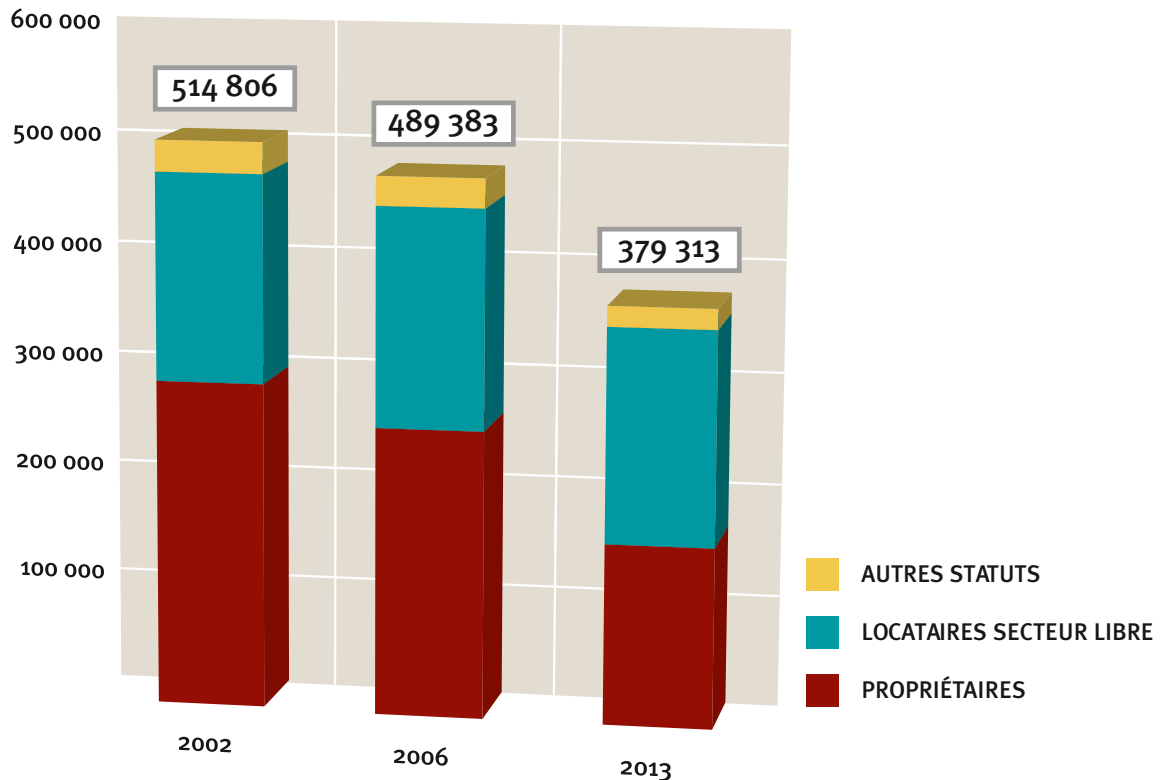
TAUX D'EMMÉNAGEMENTS RÉCENTS

SOURCE / ENL



DES MÉNAGES SORTANT DU PARC SOCIAL MOINS NOMBREUX NOMBRE DE SORTIES SELON LE PARC DE DESTINATION SUR 4 ANS

SOURCE / INSEE, ENL



►► Pour que le parc social ne soit pas seul à accueillir des ménages modestes, il est indispensable de **mobiliser le parc privé, qui a le mérite d'être disponible partout**, même dans les communes comptant peu de logements sociaux. À cet égard, le bilan de l'action gouvernementale est très faible. Le nombre de conventionnements Anah poursuit sa chute depuis des années, faute de volonté politique à ce sujet. Mobiliser le parc privé, c'est aussi **encadrer plus strictement les loyers**, et surtout généraliser aux 28 agglomérations prévues par la loi ALUR l'encadrement des loyers mis en place à Paris.

Enfin, il est également possible, à court terme, de baisser le loyer des logements sociaux des quartiers aisés, qui sont souvent les plus récents, et donc les plus chers, alors que les Hlm anciens et peu chers se concentrent dans les

quartiers d'habitat social populaires. D'après une étude du CGEDD de 2010, il serait possible de « **reconventionner** » des logements sociaux « **PLS** » en logements « **PLAI** » accessibles aux ménages à bas revenus. Le coût estimé pour l'État serait de 1 000 euros par an et par logement, pour transformer des loyers PLA en PLAI, ce qui permettrait de compenser les baisses de loyers auprès des bailleurs. En d'autres termes, il serait possible, pour 30 millions d'euros par an, de mobiliser 30 000 logements très sociaux supplémentaires, ce qui représente par exemple la moitié des ménages prioritaires Dalo en attente.

Si l'État souhaite réellement mettre en œuvre le droit au logement et la mixité sociale, il ne tient qu'à lui de se saisir des outils disponibles immédiatement ou d'en créer d'autres et d'entraîner l'ensemble des acteurs locaux dans cette dynamique...