



- Les banlieues en crise : une autre facette de la crise du logement
- La production de logements sociaux demeure insuffisante
- La politique de renouvellement urbain à l'épreuve de cette double crise

3

chapitre

**crise
du logement,
crise
des banlieues**

Tout au long de l'année 2005, de dramatiques évènements ont souligné l'actualité de la question du logement, devenue aujourd'hui l'une des premières préoccupations des Français : incendies dans des immeubles parisiens durant l'été, embrasement des banlieues à l'automne, morts de froid avant même le début de l'hiver... Bref, c'est une année noire pour le logement que nous avons vécu.

Après le temps de la crise que les banlieues ont connue en novembre 2005 est venu celui de la réflexion, quand tous ceux qui ont été interpellés par cette explosion soudaine et violente ont cherché à démêler les causes de tels évènements. Au-delà de l'évocation provocatrice de la polygamie et de celle bien réelle des difficultés que rencontrent certains parents avec leurs enfants, trois domaines d'action semblent mis en cause par l'émergence de ces violences urbaines : celui de l'éducation et de la formation d'abord, celui de l'emploi évidemment, mais aussi celui du logement. Très rapidement, dans les jours qui ont suivi la retombée de la tension qui s'était emparée de certains quartiers, la question de la production de logements sociaux et de son inégale répartition entre les communes a resurgi. Le Président de la République, dans sa conférence de presse à la fin des violences, comme dans son intervention auprès de l'Association des maires de France, le 21 novembre 2005, a souhaité que les élus locaux assument clairement leurs responsabilités en la matière et respectent l'obligation de construire 20% de logements sociaux quand leur commune est assujettie à l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). La presse s'est emparée du sujet et a épinglé les communes qui ne respectent pas leur engagement, livrant le nom des communes « hors la loi¹ ». A l'évidence, le lien était fait entre la spécialisation sociale de certains quartiers d'habitat social et l'inégale répartition de la construction HLM qui limite les perspectives résidentielles de nombreux ménages modestes. Comment pourrait-il en être autrement, sauf à faire reporter les causes sur les intéressés, qui sont les premières victimes d'une exclusion sociale et économique, et à « transformer les victimes en coupables sociaux », comme le dit Emmanuel Todd² ?

1 Voir sur ce point le Parisien du 17 novembre qui titrait « 742 communes hors la loi » et consacrait deux pages intérieures au sujet sous le titre « Banlieues, les mauvais élèves du logement social », l'article du numéro 3142 du 17 novembre 2005 de La Vie intitulé « Respecter la loi de solidarité urbaine » et celui de Libération du 21 novembre, « La solidarité urbaine sapée par ses cancrs », ainsi que le Monde en date du 13 novembre

2 Entretien à Libération du 21 novembre 2005.

Si l'on veut analyser et comprendre les violences urbaines récentes, il faut évidemment articuler différents niveaux de compréhension : celui des événements eux-mêmes dans leur matérialité, celui de la situation sociale des banlieues et de leur évolution, enfin celui de ce que certains appellent le malaise français, les événements récents étant alors un symptôme d'une crise beaucoup plus profonde de la société. L'ambition de la Fondation Abbé Pierre n'est pas d'éclairer ces différentes dimensions de la crise des banlieues mais, plus modestement, de se demander en quoi crise des banlieues et crise du logement se répondent, la seconde nourrissant la première. Qui ne voit, par exemple, combien les problèmes qui se cristallisent autour de l'école dérivent en grande partie des conditions de logement et d'existence des familles pauvres concentrées dans les grands ensembles ? Les politiques de l'habitat qui ont largement contribué à améliorer la qualité sanitaire et le confort des logements n'ont pas fait reculer les problèmes de surpeuplement qui touchent près du quart des enfants et sont une cause majeure d'échec au moment de l'adolescence. Elles n'ont pas fait non plus reculer la ségrégation territoriale. C'est ainsi que les enfants pauvres vivent aujourd'hui dans des quartiers où le taux de pauvreté est quatre fois plus élevé qu'ailleurs.

Les banlieues en crise ne représenteraient-elles qu'une autre facette de la crise du logement ? Une crise bien réelle sur laquelle la politique du logement semble avoir une prise limitée : la production de logements sociaux se révèle toujours insuffisante pour répondre à la demande sociale, mais aussi pour réduire la spécialisation sociale de certains quartiers et donner des chances de mobilité aux personnes et familles assignées à résidence dans les grands ensembles.

Dans ce contexte, le plan national de rénovation urbaine lancé en 2003 et mis en œuvre par l'ANRU pour intervenir sur les quartiers d'habitat social sera-t-il à la hauteur des enjeux soulevés et des ambitions qu'il s'est lui-même fixées ?

Les banlieues en crise : une autre facette de la crise du logement

Les événements qu'ont connus les banlieues à l'automne 2005, les « troubles sociaux » pour reprendre des termes que le premier ministre préfère à celui d'« émeutes »³, ont donné lieu à l'annonce de « mesures » et de « plans d'urgence », qui renouent en fait avec la politique de la ville que le gouvernement avait progressivement abandonnée depuis 2002. Outre les conséquences liées aux violences et aux dégradations, ainsi que le préjudice d'image subi par ces quartiers et leurs habitants, ces événements ont aussi desservi « la cause » du logement social et des quartiers d'habitat social, masquant ainsi qu'ils constituent bien plus des amortisseurs de crise et des moyens de lutte contre les exclusions que les foyers de délinquance si souvent dénoncés.

Rompre avec l'idée selon laquelle « on a déjà fait beaucoup pour les banlieues »

Sans vouloir minorer les faits, et tout en condamnant les violences perpétrées, on notera que c'est moins la raison et la compréhension qui ont été mobilisées durant cette fin d'automne 2005 que les amalgames et les images-chocs. Avec le recul, les habitants dans leur ensemble et leurs quartiers semblent avoir été, à l'occasion de cette flambée de violence, davantage stigmatisés que véritablement compris. La question des jeunes, que d'aucuns ont pu appeler les « humiliés de la République » ou « les désaffiliés », a été l'arbre qui cache la forêt⁴. Pour en finir avec l'hypocrisie qui marque le discours sur les banlieues et pour tirer les enseignements de la crise que ces territoires viennent de traverser, il faut au préalable rompre avec quelques « fausses vérités » qui circulent sur les quartiers et sur ceux qui les habitent. Hormis la générali-

3 Luc Bronner et Pascal Ceaux « Le bilan chiffré de la crise des banlieues », Le Monde du 22 novembre 2005

4 François Dubet, « Pourquoi les écoles brûlent-elles ? », Laurent Muchielli, « Les humiliés de la République », Yves Sintomer « Les désaffiliés », Les inrockuptibles, 23 novembre 2005
Marc Kravetz, « La cité des Tilleuls après les émeutes, Ma cité a craqué », Les inrockuptibles, 30 novembre 2005

« La crise du sens n'est pas plus grande à Clichy-sous-Bois qu'à Neuilly-sur-Seine », entretien avec Pierre Manent, Le Monde du 3 décembre 2005

sation abusive du terme « banlieue »⁵, il faut dénoncer au moins deux idées reçues qui nuisent à la compréhension des enjeux qui traversent ces territoires. Il convient d'abord de revenir sur l'idée selon laquelle « on fait beaucoup » pour ces territoires et ceux qui y habitent ; il faut ensuite rappeler que la concentration de ménages pauvres et ayant des difficultés sociales dans les quartiers sensibles n'est pas le fruit du hasard, et encore moins celui de la volonté de ceux qui y résident, mais bien le résultat des effets de politiques publiques déficientes et insuffisamment constantes, aux premiers rangs desquelles se trouvent la politique du logement et la politique de renouvellement urbain.

L'action publique est très nettement insuffisante dans les quartiers défavorisés

Il a été de bon ton jusqu'à une période récente de dénoncer la faiblesse des résultats de la politique de la ville et de souligner l'inefficacité des moyens qui y avaient été consacrés. La politique de renouvellement urbain portée par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) s'est imposée à partir de cette affirmation. Le diagnostic, qui pointe la permanence de la fragilité sociale des quartiers concernés par la politique de la ville n'a, à l'évidence, pas suffisamment pris en compte le rôle d'accueil qu'ils jouent pour les populations pauvres et fragiles et n'a pas établi de corrélation entre les besoins réels de ces territoires et les ressources qui leur étaient affectées. Les professionnels de terrain qui dénonçaient l'insuffisance, le recul, voire l'indigence des moyens alloués alors que les difficultés et la vulnérabilité de la population ne cessaient de croître, n'avaient pas été entendus, du moins jusqu'en novembre 2005. La cause était entendue, « la politique de la ville ne marchait pas ». Et si ça ne marchait pas parce que l'action publique était insuffisante ? Plusieurs exemples permettent d'explorer cette proposition.

Le premier exemple concerne la physionomie des quartiers, dont il est souvent dit que la faible attractivité était le fait, si ce n'est la faute, de la population qui y habite et ce, malgré les réalisations et apports au titre de la politique de la ville. Que ce soit en matière de présence de services, d'offre commerciale, de budgets consacrés tant à la propreté qu'aux investissements, le fait de ramener les dépenses au nombre d'ha-

5 A l'inverse de l'imagerie concernant les banlieues réduites aux quartiers et cités HLM en crise, il faut savoir qu'un quartier sensible (au sens de la politique de la ville) sur deux se situe en centre-ville ou à son immédiate périphérie et que par ailleurs un sur deux seulement relève véritablement de l'architecture des grands ensembles. Il faut rappeler aussi qu'il existe aussi des « banlieues riches » y compris dans des territoires réputés difficiles comme le Raincy en Seine-Saint-Denis, ou qu'il existe, au sein même des communes ayant un quartier en ZUS, des quartiers très équilibrés et sans problèmes majeurs (Sceaux, Paris, Nantes ou Lyon, par exemple, ont leurs ZUS).

bitants et de comparer ce qui est apporté aux habitants des « cités » par rapport à ceux des autres quartiers (du centre-ville ou des zones pavillonnaires) montre que ce qui est désigné comme un effort supplémentaire n'est en définitive qu'une « timide » tentative de rattrapage.

On peut citer à ce propos, l'exemple d'un grand ensemble de 10 000 habitants de l'Essonne : en matière d'entretien des voiries (passage de la balayeuse) et des espaces verts (fleurissement et décorations diverses, élagage des arbres et entretien des pelouses) la dépense par habitant pouvait aller du simple au double, voire au décuple, pour un habitant de ce grand ensemble par rapport à celui qui réside au centre-ville ou dans l'un des quartiers d'habitat individuel de la commune.

En matière de présence des forces de l'ordre, de services à la population, d'intervenants sociaux mais aussi en ce qui concerne l'offre commerciale de proximité, les déséquilibres mesurés en termes de budget, d'heures de présence ou de m² dédiés par habitant sont criants. Et pourtant c'est toujours le même discours qui domine : celui de l'effort particulier qui est réalisé sur ces sites sensibles et la discrimination positive dont ils peuvent faire l'objet. Or ces pseudo-moyens supplémentaires ne parviennent parfois même pas à compenser les manques auxquels se trouvent confrontés les habitants, d'où souvent le constat qui est fait de n'avoir obtenu que peu de résultats et la tentation, appuyée par l'argument de la rationalité budgétaire, de les supprimer dès que possible.

Ainsi, pour reprendre l'exemple de la commune de l'Essonne citée plus haut, lorsque l'annonce a été faite de répartir différemment les moyens d'entretien au bénéfice des quartiers sensibles (ce qui revenait à doubler les interventions), le déficit restait encore très marqué, et il aurait fallu quadrupler au moins les moyens pour trouver une équivalence de traitement par rapport aux autres secteurs de la ville. Et il y a fort à parier qu'au final le résultat obtenu est donc resté en deçà d'un niveau acceptable par les autres administrés de cette commune.

Un autre exemple peut être pris dans une commune du Nord des Hauts-de-Seine dans laquelle la question de la propreté d'un quartier et, de façon sous-entendue, celle des habitants, avait été abordée comme un problème majeur. Cette fois, ce sont les contingences de l'organisation de la collecte des déchets qui posaient problème : pour des raisons de rationalité de l'itinéraire emprunté par les véhicules qui ramassaient les ordures ménagères, la collecte ne se faisait qu'en fin de matinée, sans ramassage entre le vendredi midi et le lundi midi alors que les horaires de travail du personnel chargé de sortir puis de rentrer les containers (en tout début de matinée) imposaient aux habitants

d'avoir en permanence des poubelles aux abords de leurs immeubles, encombrant et salissant ainsi l'espace public. Les mesures de gestion urbaine de proximité qui se sont employées, par la suite, à réguler ces dysfonctionnements en faisant intervenir un ramassage particulier plus tôt le matin et le week-end, n'ont rien été d'autre qu'un « rattrapage » et non pas une « faveur » faite au quartier.

Un même déséquilibre transparait quand on pointe la présence des services de santé, puisque les ZUS disposent de moitié moins d'établissements de pratique médicale que les autres quartiers⁶. Il en est de même de la présence des auxiliaires médicaux, même si le décalage les concernant est moins important⁷. Bref, on pourrait multiplier les exemples qui soulignent le déficit de traitement dont souffrent ces quartiers.

Des politiques insuffisantes pour corriger les inégalités

La principale injustice se situe dans l'absence de prise en compte, à la base, des inégalités sociales pour déployer les interventions à hauteur des besoins. Faute de cette prise en compte, le débat sur les moyens nécessaires pour renverser les déséquilibres constatés entre les territoires ainsi que les effets produits par les politiques « de discrimination positive vis-à-vis de ces territoires » ne sont que vaines discussions, puisque dès le départ la compréhension du problème est faussée. Ainsi, il faudrait davantage tenir compte, dans la définition des actions à mener dans les quartiers, du fait que le taux de chômage, les problèmes de sécurité liés à la délinquance juvénile, tout comme l'échec scolaire, sont bien conditionnés par le fait que les quartiers sensibles sont ceux où résident le plus de jeunes, en nombre comme en proportion, et que ceux-ci sont issus, en majorité, de milieux particulièrement défavorisés et, de plus en plus, de familles immigrées. **Et même s'il a été prouvé qu'à caractéristiques et conditions sociales équivalentes, d'autres populations habitant des sites non éligibles à la politique de la ville peuvent présenter une vulnérabilité sociale similaire, il n'en demeure pas moins que le regroupement sur un même territoire d'un nombre important de ménages fragiles nécessite des moyens spécifiques.**

6 En moyenne les ZUS disposent de 6,5 établissements de pratique médicale pour 5 000 habitants contre 14,6 dans leurs communes et 13 dans leurs unités urbaines selon le rapport 2005 de l'Observatoire des ZUS.

7 En moyenne les ZUS disposent de 6,3 établissements d'auxiliaires médicaux pour 5 000 habitants contre 11 dans leurs communes et 11,3 dans leurs unités urbaines selon le rapport 2005 de l'Observatoire des ZUS.

L'insuffisante prise en compte de l'ampleur des inégalités sociales, pourtant largement connues, a un impact sur le calibrage des moyens consacrés à l'éducation. Dans le débat sur les moyens à allouer pour réduire les inégalités à l'école, d'aucuns mettent en doute l'efficacité des zones d'éducation prioritaires (ZEP) au vu des résultats obtenus et des coûts pour la collectivité. Au-delà du cynisme d'une telle position, ce qui reste occulté c'est que dans les ZUS 63,3% des élèves de 6^e appartiennent aux catégories modestes, voire défavorisées contre 45,1% pour le reste du pays. Lorsque l'on parle d'échec des ZEP, il faut considérer les différences que les moyens supplémentaires sont censés compenser.

Ce qui est vrai pour l'éducation l'est aussi pour l'emploi. Le chômage affecte 400 000 habitants des quartiers en ZUS, auxquels s'ajoutent, dans leurs familles et chez leurs voisins, plusieurs centaines de milliers de travailleurs pauvres titulaires de contrats de travail à durée déterminée, à temps partiel, ou qui travaillent comme intérimaires ou dans le cadre de contrats aidés. Lorsque l'on sait que la population des ZUS est composée, en moyenne, de 40% de moins de 25 ans et que le taux de chômage de cette tranche d'âge est trois fois supérieur à celui des autres catégories de la population à l'échelle nationale, peut-on attribuer à ces quartiers la responsabilité de leur paupérisation ?

Des inégalités renforcées par les discriminations

Au poids des inégalités sociales qui caractérisent ces quartiers s'ajoute celui des discriminations, qui peuvent d'ailleurs se cumuler entre elles. Les jeunes pâtissent de ces phénomènes, les étrangers aussi, notamment par le caractère visible de leur origine ou de la consonance de leur patronyme. Mais à côté de « l'inégalité de faciès » il y a aussi « l'inégalité d'adresse » qui fait qu'à profils identiques, des jeunes issus du quartier du Mirail à Toulouse, ou du Val Fourré à Mantes-la-Jolie, par exemple, se voient proposer systématiquement moins d'entretiens d'embauche que des jeunes issus d'autres quartiers (jusqu'à cinq fois moins). La situation de l'emploi, mais aussi les moyens qu'il faudrait pour « renverser la vapeur » doivent être évalués à l'aune des inégalités constatées au départ et non selon une logique de couverture territoriale, comme cela est trop souvent le cas. Or, les dispositifs et moyens répartis sur un territoire ne sont quasiment jamais pondérés par ces constats de départ. Bien souvent, c'est même le contraire que l'on constate. Alors que les problèmes sont plus accentués, **au dénuement de la population s'ajoute le dénuement des territoires.**

A cet égard on peut citer un exemple, terrible au vu de ce qui s'est passé et a été dit lors de la crise de novembre. Il s'agit du constat dressé par

des psychiatres et des pédopsychiatres de Seine-Saint-Denis⁸, territoire particulièrement concerné par le malaise des jeunes de banlieue. Ceux-ci diagnostiquent une véritable crise de la jeunesse, comme en témoigne le nombre de jeunes suivis par un psychologue, qui a doublé en 15 ans dans ce département. A l'origine de ce malaise, des histoires personnelles qui mettent les jeunes en porte-à-faux avec leur culture familiale mais aussi avec celle du pays où ils vivent sans s'y sentir vraiment légitimes. Les conséquences notées par les médecins sont celles d'une perte de confiance mais aussi de souffrances psychologiques profondes. Pourtant face à ce malaise, que d'aucuns ont identifié comme étant l'une des sources des violences urbaines, les places en hôpital psychiatrique pour toute la Seine-Saint-Denis sont au nombre de 11 pour les enfants et de 15 pour les adolescents, toutes situées à l'Hôpital Ville-Evrard de Neuilly-sur-Marne. L'insuffisance des moyens donnés aux professionnels est d'autant plus grave qu'aucune formule de substitution n'existe, sachant qu'en moyenne, un rendez-vous pour une consultation en centre médico-psychologique nécessite un délai de quatre mois⁹.

Une crise qui trouve son origine dans l'insuffisance des politiques publiques et notamment de celle du logement

Au-delà du peu de considération pour ce qui est le quotidien de cette population et son cadre de vie, la réponse politique à la « crise des banlieues » n'a pas particulièrement remis en cause les dynamiques qui, année après année, excluent toujours davantage des populations qui avant d'être jeunes, immigrées ou résidentes en banlieue, sont des populations précaires ou pauvres qui ont trouvé là un logement pour elles et leur famille. On ne peut que le répéter : se retrouver à Clichy-Montfermeil, au Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin, comme dans un certain nombre de quartiers particulièrement déshérités, enclavés ou dégradés, n'est pas un choix, de même qu'à l'inverse, habiter un quartier d'habitat social ou simplement un quartier populaire ne signifie pas non plus vivre dans un ghetto et mal y vivre.

Habiter dans une zone urbaine sensible n'est jamais complètement le fruit du hasard et rarement le résultat d'une stratégie développée par les habitants eux-mêmes. La présence importante de ménages modestes et pauvres sur un site, la sur-représentation de ménages immigrés ou issus de l'immigration, la jeunesse de cette population et les difficul-

8 Cf. Etats généraux des psychiatres de Seine-Saint-Denis qui se sont tenus à Bobigny, le 6 décembre 2005.

9 Journal 20 minutes du 6 décembre 2005 "Des ados en mal de pays".

tés qu'elle rencontre pour son insertion professionnelle sont des phénomènes qui traduisent leur exclusion des autres territoires. De fait, certains quartiers voient arriver puis s'accumuler sur leur territoire des ménages qui présentent sinon d'importantes difficultés, du moins des fragilités et parmi d'autres, celle de ne pas pouvoir prétendre à un logement ailleurs. **Avant de faire le procès des banlieues, il faudrait auparavant expliciter les facteurs qui ont fait évoluer ces territoires et les peupler comme ils le sont aujourd'hui.**

Les logiques ségrégatives en question

Pour le parc social comme pour le parc locatif privé que l'on trouve dans les quartiers en difficulté, les modalités de peuplement ne sont pas indépendantes de la situation du marché du logement dans son ensemble. Obtenir un logement pour des ménages modestes, et plus encore quand ils sont « visiblement » d'origine étrangère, est aujourd'hui (et depuis de nombreuses années déjà) le résultat d'un vrai parcours du combattant. Ce parcours aboutit bien souvent dans un quartier sensible, contribuant ainsi à renforcer sa spécialisation sociale mais aussi à souligner son rôle d'accueil pour ceux qui n'ont pas trouvé d'autre place dans la ville.

L'analyse de la mobilité résidentielle des habitants des ZUS, présentée dans le rapport 2005 de l'Observatoire national, montre bien son caractère sélectif. Les habitants les plus fragiles ont tendance à rester dans ces quartiers alors que les ménages les plus qualifiés, les plus stables, ont tendance à les quitter. Contrairement à certaines idées reçues la mobilité y est forte (61% des habitants des ZUS de 1990 habitent dans un autre logement en 1999), au point qu'à partir de 30 ans les habitants des ZUS sont nettement plus mobiles que les habitants du reste de leurs agglomérations. Ceux qui choisissent de partir ont en général des caractéristiques socio-économiques plus élevées que ceux qui restent. Les ZUS ne sont donc pas seulement des quartiers d'enfermement et de relégation comme on le pense trop souvent. Par contre, être au chômage, ouvrier ou employé non qualifié, seule à élever des enfants, constituent autant d'éléments limitant la possibilité d'un changement de logement ou lorsqu'il survient, le relogement s'effectue en ZUS. La mobilité résidentielle contribue ainsi au remodelage du peuplement des quartiers sensibles en accentuant le poids des personnes les plus fragiles. Elle exerce un effet de sélection considérable : « les plus défavorisés ont plus de chance d'arriver en ZUS et de s'y maintenir ; les autres poursuivent leurs trajectoires vers d'autres quartiers, devenant souvent propriétaires¹⁰ ». Parmi les défavorisés, les enfants d'immigrés,

10 Rapport 2005 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

à caractéristiques individuelles et familiales comparables, ont plus de chance que les autres, si l'on peut s'exprimer ainsi, de continuer à habiter en ZUS.

La fonction d'accueil que jouent les ZUS est indéniable, comme le montre le profil des nouveaux arrivés : surreprésentation des personnes seules et des familles monoparentales, poids des jeunes qui quittent le domicile familial (41% des arrivées) et des personnes en situation professionnelle difficile. Bref, toutes ces personnes trouvent dans les ZUS des logements de meilleure qualité que ceux qu'ils ont quittés et une plus grande sécurité résidentielle. **Le rôle que jouent les ZUS, de tremplin pour les plus stables, d'accueil pour les plus fragiles, devrait conduire à mobiliser les moyens nécessaires pour leur permettre de remplir leur mission.** Des moyens qu'il faut sans cesse réactualiser pour tenir compte du renouvellement permanent de la population. Des moyens qui doivent d'abord contribuer à doter les habitants de ces quartiers des mêmes prestations que celles qui existent ailleurs et à améliorer les conditions de vie au quotidien. L'échec, si échec il y a de la politique de la Ville, doit donc être relativisé puisque le maintien des caractéristiques socio-économiques des quartiers sensibles peut aussi bien signifier le rôle d'accueil et de promotion qu'ils continuent à jouer, que l'absence de perspective résidentielle de leurs habitants.

Le logement social, une ressource face à la crise des banlieues

On le voit la position du logement social est à certains égards paradoxale. D'un côté, le logement social se trouve au centre de la question de la crise des banlieues, soit parce qu'il est en quantité insuffisante et qu'il fonctionne dans une logique trop excluante (y compris pour de bons motifs : insuffisante solvabilité des candidats ou désir de ménager un équilibre du peuplement), soit qu'il est déjà entraîné dans une spirale de paupérisation jugée irréversible. D'un autre côté, ce n'est pas le logement social en lui-même qui est en cause dans l'émergence des quartiers sensibles, mais bien différents facteurs, d'ailleurs bien connus, tels que la disparition de logements abordables dans le parc locatif privé, la discrimination raciale, l'absence de politique d'intégration, l'affaiblissement continu des politiques de développement social, etc.

Le logement social, quand il est correctement inséré dans le tissu urbain, constitue et reste avant tout une ressource. Ressource pour offrir un habitat digne et proposant les éléments de confort et les prestations nécessaires à la vie dans un habitat collectif. Ressources pour permettre à tous, y compris les plus démunis, de disposer de services et d'équipements (scolaires, commerciaux, de loisirs, etc.) permettant de

vivre décentement et même de développer une logique de promotion sociale. Ressources enfin, face aux alternatives de logement qui aujourd'hui ne réservent aux plus démunis et aux plus discriminés que l'habitat sans confort, quand il n'est pas indécent, indigne ou insalubre.

Pour s'en convaincre, il suffit de se remémorer les incendies intervenus dans des immeubles insalubres à Paris à la fin de l'été 2005. Le logement social est clairement ce qu'attendaient les résidents de ces immeubles incendiés comme ceux qui sont logés dans les mêmes conditions encore aujourd'hui (800 bâtiments à Paris et au moins autant en petite couronne). Ces ménages souhaitent (en osant à peine le revendiquer comme un droit) disposer d'un logement de qualité à un coût correspondant à leurs ressources de salariés modestes, et cela seul le logement social le permet.

Cette fonction essentielle que joue le parc social dans la régulation socio-spatiale des populations est encore trop peu reconnue, comme sont trop peu valorisés les efforts que font certaines municipalités qui essaient de faire jouer ce rôle à leur parc social afin de permettre aux habitants de ces quartiers d'être « au mieux de ce qu'ils sont » et aux professionnels de terrain d'être reconnus comme les véritables artisans de la « logique républicaine »... Car ce sont bien à eux, habitants, représentants associatifs comme professionnels du social, que revient le mérite de servir d'amortisseurs à toutes les crises.

C'est en effet dans ces quartiers que se manifeste le « chômage d'ajustement » qui intervient à chaque retournement de conjoncture ; ce sont ces quartiers qui « absorbent » la baisse générale du pouvoir d'achat ; ce sont ces quartiers qui fonctionnent sans discontinuer comme des machines à insérer et à intégrer... Les événements dont tout le monde a parlé ont permis de pointer le rôle des professionnels de terrain et des associations pour contenir les violences, mais l'importance de leur action au quotidien pour éviter le basculement d'une partie de la population dans la grande précarité et pour promouvoir davantage de cohésion sociale n'a pas été suffisamment soulignée. Leur action ne peut cependant être soutenue et préservée que pour autant que la politique du logement permette, davantage qu'elle ne le fait aujourd'hui, de développer la mixité et de donner des perspectives de mobilité à tous, y compris aux plus modestes.

La production de logements sociaux demeure insuffisante

Comment les demandeurs d'un logement social peuvent-ils espérer une réponse positive si la production d'une offre locative sociale est insuffisante ? Comment les nombreux ménages déjà logés dans le parc HLM mais qui aspirent à changer de logement peuvent-ils espérer une réponse positive si l'offre de logement à bon marché se restreint ? Il s'agit pourtant d'exigences légitimes qui émanent de ménages à faibles ressources toujours plus nombreux. Exigences que la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale vise à prendre en compte.

Reprenant le plan de cohésion sociale présenté six mois plus tôt, elle prévoit, pour les cinq années à venir, des objectifs ambitieux concernant la production d'une offre locative sociale : construction de 500 000 logements sociaux, conventionnement de 200 000 logements à loyer maîtrisé, remise sur le marché de 100 000 logements vacants dans le parc privé grâce aux aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. La réalisation de ces objectifs représenterait une amélioration très nette de la situation et constituerait un saut quantitatif important. Mais les résultats enregistrés à la fin de l'année 2005 montrent un écart avec les objectifs affichés ; écart d'autant plus inquiétant que la relance de la production se fait essentiellement au bénéfice des logements sociaux aux loyers les plus élevés, donc les moins sociaux. Elle ne permet donc pas de répondre à la demande sociale de logement et limite les perspectives de mobilité résidentielle pour les ménages qui résident dans les grands ensembles des années 60 et 70 et souhaitent obtenir une mutation. Le chapitre précédent, qui a souligné la baisse du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement, pose pourtant avec acuité la question de la production d'une offre de logement accessible.

Cette interrogation nous renvoie au caractère paradoxal de la crise du logement que nous traversons. Avec plus de 360 000 mises en chantier en 2004 (362 900 exactement) et probablement près de 400 000 en 2005, le rythme de la construction n'a jamais été aussi élevé depuis deux décennies. Et, dans le même temps, les ménages éprouvent les pires difficultés à trouver des logements adaptés à leurs besoins à des prix

correspondant à leurs capacités financières. Cette crise, qui trouve son origine dans l'inadaptation de l'offre aux besoins des populations, touche aujourd'hui la plupart des régions et des agglomérations et frappe durement les ménages aux revenus modestes ou moyens.

Le grand écart entre la production de logements sociaux et la demande sociale

Les mécanismes mis en place pour soutenir la construction locative sociale tirent l'offre « vers le haut », qu'il s'agisse de la place accordée au PLS dans l'offre locative sociale (mais peut-on parler de logement social à propos du PLS ?), ou du soutien à la constitution d'un parc locatif privé à loyer maîtrisé. Ils ne la rendent donc guère apte à répondre à une demande qui émane de ménages modestes ou fragilisés.

Un constat inquiétant : la production de logements sociaux ne correspond pas à la demande

Les données sur l'état de la production de logements sociaux au 31 décembre 2005 montrent que l'on reste encore en-dessous des 90 000 logements prévus pour l'année au titre du plan de cohésion sociale (80 102 logements financés, soit 89 % des objectifs, si l'on inclut les logements de la Foncière). La seconde source d'inquiétude réside dans la structure des logements financés, puisque la production de PLS rencontre à l'évidence un succès supérieur à celle des logements financés en PLUS et PLA I.

Si on replace cette évolution dans une perspective historique plus large, on constate un infléchissement très net de la production de logements sociaux depuis quelques années déjà. Les PLS, qui ne représentaient que 10% de la construction locative sociale en 2000, ont ensuite vu leur part croître dans la production de logements sociaux : 15% des logements financés en 2001, 22% en 2003, 28% en 2004 et 29,9% en 2005. En prenant en compte les logements PLS Foncière en 2005, le pourcentage de PLS dans le nombre de logements financés dans l'année est de 34%.

Evolution du nombre de logements sociaux financés							
	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. Sociaux	PLA CFF puis PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
1994	11 078	68 575		79 653			
1995	15 481	45 060		60 541			
1996	8 617	43 219		51 836	5 225	57 061	9,2%
1997	11 818	43 583		55 401	4 510	59 911	7,5%
1998	15 597	30 463	416	46 476	4 966	51 442	9,7%
1999	13 921	28 336	570	42 827	4 868	47 695	10,2%
2000	5 050	31 325	1 661	38 036	4 081	42 117	9,7%
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4%
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21 %
2003	5 034	34 588	4 144	43 766	12 659	56 425	22,4%
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3%
2005 (2)	7 674	45 437	—	53 111	22 629	75 740	29,9%

(1) PLS depuis 2000, hors PLS réalisés par la Foncière

(2) Données au 31 décembre 2005

• Source : Ministère du Logement

Les objectifs du Plan de cohésion sociale pour les cinq ans à venir ne sont pas de nature à infléchir cette tendance, puisqu'il est explicitement prévu que la production de logements financés en PLS augmente régulièrement et prenne une part de plus en plus conséquente dans la construction de logements sociaux (35% en 2005, 37% en 2006 et 2007, 40% en 2008 et 2009). Et s'il est un objectif du plan de cohésion sociale qui peut être tenu, ce sera vraisemblablement celui-là ! **En moins de dix ans, de 2001 à 2009, la production annuelle de PLS passerait de moins de 10 000 logements à plus de 40 000.** Elle serait ainsi multipliée par plus de quatre, alors que dans le même temps la production de logements sociaux dans son ensemble n'aura même pas doublé et que tous les indicateurs signalent une fragilisation et un appauvrissement des demandeurs.

La répartition du financement des logements locatifs sociaux dans le cadre du plan de cohésion sociale						
	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés en PLUS et PLAI	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
Logements financés en PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Logements PLS « Foncière »	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Total	90 000	100 000	100 000	105 000	105 000	500 000

Ministère du Logement, programme 12 du Plan de cohésion sociale

Cette tendance est inquiétante car les PLS, dont la Fondation Abbé Pierre a toujours reconnu qu'ils pouvaient être utiles pour diversifier l'offre locative sur les marchés immobiliers tendus, ne répondent pas à la demande sociale telle qu'elle s'exprime. Il suffit pour s'en convaincre de pointer le décalage existant entre les niveaux de loyers des différentes catégories de logements sociaux et les revenus des ménages en attente d'un logement social.

Les conditions d'accessibilité aux différentes catégories de logements sociaux

Le PLA I

Les logements financés en prêt locatif d'intégration (PLA I) sont destinés à des ménages qui cumulent de faibles ressources et des difficultés sociales.

Suivant les catégories de ménages considérés, la valeur des plafonds de ressources PLA I se situe entre 55% et 60% des plafonds pris en compte pour accéder à un logement financé en PLUS.

Les loyers sont limités à 88% du loyer maximum PLUS.

Le pourcentage de ménages pouvant accéder aux logements financés en PLA I par rapport à la population totale est de 31,5% (29,1% en Ile-de-France et 32,3% en province).

Le PLUS

Le prêt locatif à usage social (PLUS) a remplacé en 1999 le prêt locatif aidé (PLA). Il représente le principal financement mis à disposition des organismes de logement social pour développer une offre locative à bon marché.

Depuis, le 1^{er} janvier 1999, les plafonds de ressources applicables aux opérations PLUS (et PLA I) sont révisés en fonction de l'évolution du Smic. Cette disposition, complétée par des mesures spécifiques de revalorisation en 1998 et 1999, a entraîné un relèvement des plafonds beaucoup plus important que celui du revenu moyen des ménages entre 1996 et 2002, et a contribué à augmenter le nombre des ménages pouvant accéder à un logement social.

Après la revalorisation des plafonds de ressources intervenue au 1^{er} janvier 2005, la part des ménages susceptibles d'accéder au PLUS est désormais estimée à 67,7% (64,0% en Ile-de-France et 68,5% en province).

Les loyers mensuels au m² de surface utile varient selon les zones. Au 1^{er} juillet 2004, le loyer maximum était de : 6,50 euros en zone 1bis, de 5,70 euros en zone 1, de 4,86 euros en zone 2, de 4,52 euros en zone 3.

Le PLS

Le prêt locatif social peut être mobilisé indifféremment par les organismes de logement social et par les investisseurs privés.

Depuis le 29 juillet 2004, les plafonds de ressources des ménages pris en compte pour accéder à un logement financé en PLS sont de 140% des plafonds PLUS pour la zone C, de 160% pour la zone B et de 180% pour la zone A.

On estime à 82% la part des ménages éligibles au PLS.

Les loyers pratiqués sont égaux à ceux du PLUS majorés de 50%.
 Les bailleurs privés doivent s'engager à respecter les conditions de location pendant une durée égale à la durée initiale du prêt, sans que la durée de cet engagement puisse être inférieure à 9 ans ni supérieure à 30 ans. L'engagement est illimité pour les bailleurs sociaux.

Le PLS n'est pas un « vrai » logement social

Une telle évolution de la construction locative sociale limite évidemment les possibilités d'accès à ces logements pour une grande partie des demandeurs de logements sociaux. Les PLS présentent en effet des niveaux de loyer qui peuvent être supérieurs d'environ 50% aux loyers des logements sociaux financés en PLUS. Un tel niveau de loyer élimine la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux et les réserve essentiellement aux ménages qui ont des ressources supérieures aux plafonds exigés pour entrer dans un PLUS (mais inférieures à 130% de ces plafonds). Si la clientèle existe, puisqu'elle représente environ 14% des ménages (82% - 67,7%), elle n'est généralement pas recensée dans les demandeurs de logements sociaux. Les organismes HLM éprouvent d'ailleurs des difficultés à trouver les locataires pour les logements PLS qu'ils livrent et recourent parfois à des agences immobilières privées pour trouver des candidats.

Loyer maximum par zone au 1 ^{er} juillet 2004 (en euros par m ² de surface utile et par mois)				
Zone	1	2	3	1bis
Loyer plafond du PLAI	4,60	4,03	3,74	4,90
Loyer plafond du PLUS	5,18	4,54	4,22	6,50
Loyer plafond du PLS	7,77	6,81	6,33	8,25

- Source : USH
- Zone 1 bis : Paris et les communes limitrophes.
- Zone 1 : agglomération parisienne, zone d'urbanisation et villes nouvelles de la région Ile-de-France.
- Zone 2 : reste de l'Ile-de-France, agglomérations de plus de 100 000 habitants.
- Zone 3 : le reste du territoire national.

Les mécanismes de solvabilisation par les aides à la personne contribuent également à détourner le PLS de toute vocation sociale. En prenant l'exemple d'un loyer PLS en zone 2 (agglomérations de plus de 100 000 habitants et région Ile-de-France hors agglomération parisienne et villes nouvelles), on constate que le coût d'un studio, loyer plus charges, ne permet pas à un isolé au SMIC (936 euros) de se loger et que la personne qui remplit les conditions pour y accéder (revenu égal ou supérieur à trois fois le coût du logement) ne bénéficie pas de l'aide au logement.

Le même raisonnement appliqué à un couple avec deux enfants qui cherche un trois pièces de 65 m² montre qu'il devrait disposer d'un

revenu global supérieur à un peu plus de deux Smic pour pouvoir y prétendre mais qu'il ne disposerait alors pas d'aide au logement. Bref, **les logements PLS sont chers et ils exigent des niveaux de ressources de la part des candidats qui les excluent de fait des aides personnelles au logement**. Difficile dans ces conditions de les comptabiliser comme des logements sociaux. **D'ores et déjà, 30% de la production locative sociale ne permet donc pas à ceux qui occupent les logements concernés de prétendre à une aide personnelle au logement et en 2009, au terme du plan de cohésion sociale, ce sont 40% des nouveaux logements sociaux qui en seront de fait exclus.**

Revenus exigés pour louer un logement PLS dans une grande agglomération (en euros)				
Zone 2 (loyer plafond PLS : 6,81 euros)	Loyer	Charges	Coût du logement	Revenu Exigé (1)
Personne isolée Studio de 35 m ²	245,16	94,00	339,16	1 130,53
Couple avec 2 enfants 3 pièces de 65 m ²	442,65	137	579,65	1 932,17

(1) sur la base d'un taux d'effort brut de 30%

Enfin, et ce n'est pas la moindre de nos interrogations, l'attribution des logements PLS est faiblement encadrée. Quand ils sont réalisés par un organisme HLM, celui-ci les attribue dans le cadre ordinaire après passage devant la commission d'attribution. Pour les bailleurs privés qui ont réalisés des PLS, les choses sont beaucoup plus floues, à la fois sur les conditions d'attribution et sur la pérennité sociale du logement. Si la première attribution est contrôlée, qu'en est-il ensuite ? Il semble bien que les difficultés de suivi risquent de donner à ces logements le même caractère que les précédents PLA CFF que l'on ne compte même plus dans les logements recensés par l'article 55 de la loi SRU, et d'en faire ainsi des logements sociaux éphémères !

La modeste contribution du parc privé conventionné au développement d'une offre locative sociale

Objectifs du plan de cohésion sociale

- 200 000 logements à loyers maîtrisés en cinq ans,
- 100 000 logements vacants remis sur le marché¹²

¹² En 2004, l'ANAH a contribué à remettre sur le marché, avec tous les éléments de confort nécessaires, 11 700 logements vacants depuis 12 mois. L'application du plan de cohésion sociale à partir de 2005 conduit à passer à un rythme de 20 000 logements remis annuellement sur le marché. L'effort à fournir est donc important.

Globalement, le nombre de logements locatifs privés à « loyers maîtrisés » a connu une forte augmentation en 2004, passant en un an de 17 150 à 25 326 logements, sachant que le bilan est proche des objectifs prévus pour 2005 (27 683 logements financés pour un objectif de 30 000). Et il faudra en financer 12 000 de plus chaque année, de 2006 à 2009, pour atteindre les objectifs du plan de cohésion sociale.

Le glissement sémantique qui s'est opéré dans le cadre du plan de cohésion sociale pour passer de la notion de logement conventionné à celle de logement à « loyer maîtrisé » risque par ailleurs de créer une confusion, mais surtout de masquer une dérive comparable à celle que connaît le financement du logement social avec la place prépondérante prise par le PLS. Ces logements à « loyer maîtrisé » recouvrent en effet des logements sociaux ou très sociaux (PST) conventionnés, mais aussi des logements à loyers intermédiaires ou équivalant au loyer PLS. La différence est sensible, puisque les premiers ouvrent le droit au conventionnement APL alors que les seconds ne le permettent pas. La confusion qui s'instaure ainsi contribue à masquer ce qui pourrait bien être en fait, concernant le parc privé, un élargissement de la cible du plan de cohésion sociale à des familles « relativement aisées », au détriment des familles modestes ou pauvres. Les résultats quantitatifs de l'action pourront alors paraître flatteurs, mais ils ne permettront pas de conforter véritablement la fonction sociale du parc locatif privé.

C'est la progression du nombre de logements à loyer intermédiaire qui est principalement à l'origine de l'augmentation de la production de logements à « loyer maîtrisé » enregistrée ces deux dernières années. Leur nombre a doublé une première fois en 2003, puis à nouveau en 2004, et ils sont ainsi passés de 4 100 en 2002 à un peu plus de 16 000 en 2004. Mais, bien qu'ils présentent un niveau de loyer inférieur au loyer de marché, il est difficile de les ranger dans la catégorie des logements sociaux. Utiles, comme les PLS, pour diversifier l'offre locative sur des marchés tendus, ils ne répondent pas à la demande émanant des ménages pauvres ou modestes. Les loyers intermédiaires suivent en effet ceux du marché avec une décote, alors que les loyers conventionnés sont comparables aux loyers des logements sociaux.

Le développement d'un parc privé à vocation sociale repose essentiellement sur le mécanisme du conventionnement suite à des travaux ayant bénéficié de subventions de l'ANAH. Le nombre de logements conventionnés permettant l'accès à l'APL, qui atteignait 11 300 logements en 1995 et 12 200 en 1996, est en baisse depuis cette date. Un premier décrochage a eu lieu en 1997, le nombre de logements conventionnés passant sous la barre des 10 000, puis en 2001, avec la réduction de leur

nombre à 7 400. La légère remontée enregistrée en 2004 est bien loin de permettre de retrouver le niveau enregistré dix ans auparavant : 8 365 logements locatifs privés ont ainsi été conventionnés après travaux (+8,6% par rapport à 2003), dont 2009 (+13,1%) dans le cadre de programmes sociaux thématiques (PST).

Nombre de logements à « loyer maîtrisé » dans le parc locatif privé								
Nombre de logements	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
subventionnés par l'Anah	107 600	111 200	118 414	135 500	127 700	115 005	87 291	84 761
Conventionnés	9 100	8 830	9 950	9 650	7 400	7 800	7 703	8 365
<i>dont PST</i>	3 200	3 030	3 430	2 950	2 500	2 057	1 777	2 009
<i>dont OPAH</i>	5 000	4 250	5 560	4 400	3 000	5 180	5 355	5 829
<i>dont diffus</i>	900	1 550	960	2 300	1 900	563	571	527
% de logements conventionnés	8,5%	7,9%	8,4%	7,1%	5,8%	6,7%	8,8%	9,9%
A loyer intermédiaire		2 800	4 000	6 500	6 800	4 101	8 270	16 159
maintenus régime loi de 48		3 300	2 680	2 430	2 440	1 865	1 180	802
Total logements à loyer maîtrisé			16 630	18 580	16 640	13 770	17 150	25 326

• Source : ANAH

Malgré ce léger rebond de la production de logements conventionnés, les perspectives de développement sont sans doute limitées, puisque le nombre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) comme celui des programmes sociaux thématiques (PST) qui constituent le cadre opérationnel de production d'une offre locative sociale est en baisse. La progression rapide des programmes d'intérêt général (PIG) ne permettra sans doute pas de compenser les évolutions enregistrées pour les OPAH et les PST, car la vocation des PIG est relativement large et pas toujours orientée vers la production d'une offre locative privée sociale.

Evolution du nombre d'OPAH et de PST						
Nombre	1999	2000	2001	2002	2003	2004
OPAH en vigueur	702	699	679	622	543	494
<i>dont nouvelles OPAH</i>	183	177	173	128	137	125
PST en vigueur	185	193	181	166	132	114
<i>dont nouveaux PST</i>	54	61	47	43	38	33
PIG en vigueur	14	16	20	49	76	107
<i>dont nouveaux PIG</i>	6	10	11	40	36	65

• Source : ANAH

La faiblesse de l'offre sociale disponible

Les flux relativement modestes de production de logements sociaux ne permettent pas de développer l'offre disponible de façon significative. Bien que les données manquent pour apprécier l'évolution du parc privé à vocation sociale dans la période récente, la lente mais inéluctable réduction du parc locatif à faibles loyers est une tendance lourde. Elle n'est évidemment pas reconstituée par le conventionnement, qui demeure à un niveau trop faible.

Pour le parc social les perspectives sont relativement sombres, puisque **l'offre de logements sociaux disponibles chaque année pour accueillir des ménages est en baisse régulière depuis plusieurs années**. La croissance du parc, ralentie par les démolitions (11 600 en 2004 contre 8 600 en 2003) et les ventes à des personnes physiques (4 700 en 2004 contre 4 100 en 2003), ne parvient pas à compenser la baisse de la mobilité. Pour la première fois depuis dix ans, l'offre due à la mobilité suite au départ de locataires est passée sous la barre des 400 000 logements. Et au total, **seulement 433 300 logements sociaux ont été offerts à la location en 2004, ce qui constitue le plus faible chiffre depuis dix ans**.

Evolution de l'offre locative sociale disponible (en milliers de logements)

Année	Parc	Croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à mobilité	Offre totale
1995	3 450	67	11,0	379,5	446,5
1996	3 508	58	11,9	417,5	475,5
1997	3 557	49	12,2	434,0	483,0
1998	3 602	45	12,4	446,6	491,6
1999	3 642	40	12,5	455,3	495,3
2000	3 678	36	12,1	445,0	481,0
2001	3 714	36	11,4	423,4	459,4
2002	3 769	55	10,9	410,8	465,8
2003	3 816	47	10,5	400,7	447,7
2004	3 856	40	10,2	393,3	433,3

• Source : Union sociale pour l'habitat

Si la mobilité résidentielle avait conservé en 2004 la valeur qui était la sienne en 1999 (12,5%), ce sont 93 000 logements sociaux supplémentaires qui auraient été disponibles en 2004 pour répondre à la demande. A condition toutefois que les ventes et démolitions ne réduisent pas le volume du parc (au cours des cinq dernières années, près de 60 000 logements sociaux ont ainsi disparu : 20 300 du fait des ventes, 38 400 suite à des démolitions). On mesure là tout l'enjeu de la mobilité et donc d'une action globale sur les différents maillons de l'offre, qui permettent le déploiement des trajectoires résidentielles des diffé-

rentes catégories de ménages. Or c'est le contraire qui se passe, puisque l'augmentation continue des loyers du secteur privé limite les perspectives de mobilité pour les locataires du secteur HLM et puisque l'accèsion à la propriété est moins facile pour les primo-accédants. La pression sur le parc locatif social augmente donc et on ne voit pas, dans les mesures gouvernementales récentes, ce qui serait de nature à infléchir cette tendance.

Plaidoyer pour un logement social à bon marché

Que reste-t-il du logement social à bon marché ? On peut légitimement se poser la question quand on constate la dérive de la production de logements sociaux. Ces logements à bon marché sont pourtant nécessaires pour accueillir les demandeurs de logements sociaux, dont les deux tiers d'entre eux ont des ressources inférieures à 60% des plafonds PLUS.

La production de logements à bon marché est limitée

L'offre qui est normalement destinée aux ménages à faibles ressources dans la production se compose de deux produits différents : les logements très sociaux de l'ANAH ainsi que ceux qui sont financés en PLA I. Globalement, la part qu'ils représentent dans la production de logements à vocation sociale (logements à loyers maîtrisés et logements sociaux financés en PLA I, PLUS et PLS) est en forte diminution, puisqu'elle passe de 13% à 8% de 2000 à 2004. En cinq ans, la production de logements dans le cadre des PST chute de plus de 30% ; cette diminution étant compensée en 2004 par l'augmentation de la construction de logements sociaux en PLA I, qui permet juste de retrouver le niveau de production enregistré en 2000.

La production de PLA I a effectivement augmenté en 2004 (+20%) mais sans retrouver le niveau de production de la seconde partie des années 1990 (plus de 13 000 logements étaient alors produits chaque année en moyenne), loin s'en faut.

Part des logements à bon marché dans la production de logements à vocation sociale					
	2000	2001	2002	2003	2004
PST	2 950	2 500	2 057	1 777	2 009
PLA I	5 050	5 427	5 188	5 034	6 037
Logements à "bon marché"	8 000	7 927	7 245	6 811	8 046
Total logements à loyers maîtrisés	18 580	16 640	13 770	17 150	25 326
Total logements PLA I, PLUS et PLS	42 117	56 299	56 290	56 425	72 704
Total logements à vocation sociale	60 697	72 939	70 060	73 575	98 030
Part des logements à "bon marché"	13%	11%	10%	9%	8%

• Source : FAP d'après données du Ministère du Logement

Nous ne comptabilisons pas dans la production de logements à bon marché les 30% de logements financés en PLUS ouverts à des ménages qui ont pourtant le même niveau de revenu que ceux qui accèdent aux PLA I (ressources inférieures à 60% des plafonds PLUS). Ces logements, qui ont les mêmes loyers que les autres logements PLUS (alors que les PLA I ont un loyer inférieur plafonné à 88% du PLUS), ne sont accessibles aux ménages les plus modestes que si ces derniers sont bien solvabilisés par les aides personnelles au logement. Or, si tel a été le cas avec la création du PLUS en 1999, il n'en est plus de même aujourd'hui, car depuis 2003, le loyer maximum du PLUS est supérieur au plafond pris en compte pour le calcul de l'APL. L'écart se creuse à nouveau, ce qui efface l'intérêt de la création du PLUS. On mesure ainsi que **la constitution d'un parc de logements sociaux à bon marché passe par l'alignement des plafonds PLUS et APL.**

Socialement utiles, les PLA I souffrent pourtant d'un certain nombre d'ambiguïtés. Comme produit financier, ils permettent le financement de logements intégrés dans les programmes réalisés par les organismes HLM (en construction neuve), de logements acquis et réhabilités, essentiellement par des structures associatives, mais aussi de résidences sociales et de maisons-relais. Intégrés dans un programme de logements sociaux, ils présentent l'intérêt d'offrir des logements avec des loyers plus faibles que ceux des PLUS, mais accueillent globalement le même public. Réalisés en acquisition-amélioration, dans le tissu existant, en diffus, le plus souvent à l'initiative d'opérateurs associatifs, ils constituent une offre alternative au logement social et permettent de favoriser la mixité sociale là où elle est généralement peu développée. Quand le PLA I sert au financement de structures d'hébergement, sa fonction est, par définition, différente.

Une autre ambiguïté du PLA I est sa destination sociale, qui a évolué au cours du temps. Créé en 1990, en même temps qu'était promulguée la loi Besson du 31 mai 1990, le PLA I se distingue alors du PLA adapté (PLA A) conçu dans la seconde partie des années 1980 pour

accueillir ceux qui ne peuvent s'adapter à un mode de vie en immeuble collectif. La démarche consiste alors à rechercher une solution « sur mesure » à partir d'une demande identifiée. Le PLA I correspond à la volonté de développer une offre de logement occupée sous un statut de droit commun pour les personnes défavorisées, qui constituent la cible de l'action des plans départementaux créés par cette loi de 1990. Au milieu des années 90, le PLA A et le PLA I fusionnent pour donner naissance au PLA très social (PLA TS) qui servira à financer des logements adaptés comme des logements d'insertion, mais aussi les résidences sociales qui se développent à partir de cette date. Le PLA TS tend alors à couvrir le financement d'une grande diversité de produits immobiliers, et la finalité qui avait été donnée au PLA I en 1990 se dissout.

Une nouvelle modification survient au moment de la discussion de la loi de lutte contre les exclusions, quand les responsables de la politique du logement tentent de distinguer les financements selon que les logements sont destinés à accueillir des ménages qui connaissent des difficultés financières ou des ménages confrontés à un cumul de difficultés. Le PLA TS disparaît alors pour donner naissance au PLA à loyer minoré (PLA LM) pour les premiers et au PLA d'intégration (PLA I) pour les seconds. Ce dispositif est très rapidement modifié avec la création du PLUS (qui couvre les publics du PLA et du PLA LM) et le maintien du PLA d'intégration. Suivant les périodes, la destination des PLA I a donc oscillé entre une visée spécifique (hébergement ou public connaissant des difficultés d'insertion) et une visée plus large couvrant les publics à faibles ressources ou en difficulté pour accéder au logement.

L'ambiguïté demeure aujourd'hui. Le PLA I est d'un côté assimilé à un financement permettant de développer des structures et des places d'hébergement (résidences sociales et maisons-relais) ; cette perspective est d'ailleurs clairement inscrite dans certains plans départementaux et dans certaines conventions de délégation signées entre l'Etat et les EPCI, au point que cet usage soit le seul qui permette de distinguer la ligne PLA I dans le cadre d'une enveloppe fongible. D'un autre côté, le PLA I est évoqué pour financer des opérations d'habitat adapté telles qu'on les entendait à la fin des années 80. La contribution des PLA I à la production d'une offre de logement à bon marché tend ainsi à être minorée, alors qu'elle constitue un apport indispensable et bien souvent le seul moyen pour des ménages défavorisés d'accéder à un logement décent, bien situé, sous un statut de locataire de droit commun.

La contribution du PLA I à la production d'un parc à bon marché

L'analyse de l'occupation du parc de logements sociaux des organismes agréés, parc constitué grâce au financement PLA I, est instructive car elle souligne la spécificité de son rôle et ce qui le distingue du parc locatif social des organismes HLM. Loin de nous l'idée d'opposer un parc à l'autre et un type d'opérateur à un autre, puisque leurs fonctions sont complémentaires. Notre propos vise à souligner, à partir d'une analyse approfondie conduite par le Mouvement Pact-Arim¹³, la nécessité de développer une offre de logement à bon marché qui présente des loyers inférieurs de 10 à 20% à ceux des loyers PLUS. Cette perspective permettrait aussi, si elle était mise en œuvre, de réduire le poids des aides personnelles au logement.

L'enquête 2003 sur l'occupation du parc social permet en effet de disposer d'informations concernant non seulement les bailleurs sociaux, mais aussi pour la première fois les organismes qui concourent aux objectifs de la politique d'aide au logement, à savoir les organismes sans but lucratif (association, union d'économie sociale, groupement d'intérêt économique, etc.) exerçant une activité d'utilité sociale, en particulier les organismes agréés par le préfet au titre de la mise en œuvre du droit au logement et de la lutte contre l'exclusion¹⁴. On s'intéressera ici à la fonction sociale que remplissent ces organismes agréés qui relèvent essentiellement des réseaux de la Fédération des Pact-Arim et de la Fapil.

D'une comparaison avec l'occupation du parc des organismes HLM, il ressort que les organismes agréés accueillent plus de familles monoparentales et de familles dont le nombre d'enfants est égal ou supérieur à trois. Leur parc concentre aussi relativement plus d'inactifs (1 sur 2 contre 1 sur 3 pour les organismes HLM) ou de bénéficiaires de minima sociaux (1 sur 4 contre 1 sur 8) que celui des bailleurs HLM. Il en découle une extrême faiblesse du niveau de ressources des ménages accueillis, puisque plus de 40% des occupants du parc des organismes agréés ont des ressources inférieures à 20% du plafond (et 63% à moins de 40%). Les organismes agréés concentrent ainsi deux fois plus de ménages aux très faibles ressources (moins de 20% des plafonds) que ne le font les organismes HLM. La faiblesse des ressources explique le recours bien supérieur aux aides personnelles au logement (75% contre 50% environ pour les bailleurs HLM). Les emménagés récents dans le parc des organismes agréés ont sensiblement les

13 Etude réalisée par le Cresge à la demande de la Fnc Pact-Arim.

14 Ces organismes recouvrent aussi les autres personnes morales y compris les collectivités publiques, à l'exclusion des sociétés civiles immobilières constituées exclusivement des parents et alliés.

mêmes caractéristiques sociales que ceux qui y résident déjà, mais la situation des nouveaux locataires est encore plus dégradée quand on considère le niveau de ressources (47,3% ont des ressources inférieures à 20% des plafonds pour les emménagés récents contre 42,5% pour l'ensemble des locataires) ainsi que la part des ménages aidés (82,2% de bénéficiaires de l'APL parmi les nouveaux entrants contre 75,2%).

Incontestablement, **le parc des organismes agréés, développé essentiellement par le biais du PLA I, constitue un parc très social qui accueille, plus que le parc HLM, les personnes en situation de rupture et les ménages confrontés à la précarité contemporaine, à la dégradation et à la fermeture du marché du travail.** C'est ce parc, complémentaire de l'offre que proposent les organismes HLM, qui permet notamment d'éviter la concentration des ménages en difficulté dans les quartiers sensibles en leur proposant une alternative. Ses contours modestes ne lui permettent pas de répondre suffisamment aux sollicitations dont il est l'objet, mais il fait apparaître, en creux, **le besoin d'un logement social à bon marché** qui permette d'offrir une solution décente aux ménages les plus modestes, de leur donner une alternative au grand ensemble et de promouvoir ainsi la mixité sociale et le droit au logement. C'est le sens de l'initiative prise par la Fondation Abbé Pierre pour produire 1 500 de ces logements très sociaux en trois ans ; initiative qui appelle une amplification de l'intervention des pouvoirs publics pour porter la production de logements à bon marché à hauteur des immenses besoins recensés. Sans une volonté politique forte, sans de nouveaux moyens, il est illusoire de penser que la crise du logement comme celle des banlieues puissent être résolues.

La contribution de la Fondation Abbé Pierre en faveur de la création de 1 500 logements très sociaux

« Face à une crise du logement qui s'étend désormais jusqu'aux classes moyennes, les personnes aux ressources les plus faibles se retrouvent dans une situation quasiment désespérée. La Fondation Abbé Pierre a donc décidé d'accroître considérablement son effort en faveur de la création de logements accessibles aux plus défavorisés » (extrait de la conférence de presse du 29 juin 2005).

Soutenir la création de 1 500 nouveaux logements très sociaux (1), tel est l'objectif de ce programme en direction des maîtres d'ouvrage associatifs (associations, unions d'économie sociale et sociétés coopératives d'intérêt collectif). **Outre l'apport d'un financement, la Fondation Abbé Pierre entend également soutenir une maîtrise d'ouvrage qui a toute sa légitimité tant au regard du déficit massif de logements sociaux qu'au regard de sa capacité à agir au plus près des besoins des personnes.**

En effet, si les associations n'ont pas vocation à prendre en charge sur un territoire tous les besoins issus des demandes insatisfaites de logements à loyer très social, elles ont su faire la preuve de leur capacité à initier des réponses adaptées et à mettre en œuvre une gestion locative et sociale de proximité : elles ont donc toute leur place aux côtés des bailleurs sociaux traditionnels.

La pertinence des offres de logements créées est bien souvent saluée par l'ensemble des acteurs, qui reconnaissent ainsi la capacité des associations à résoudre les situations les plus délicates : il serait alors cohérent qu'elles aient accès, au même titre que les bailleurs HLM, aux financements de la Caisse des Dépôts et Consignations. **La Fondation se mobilisera donc pour que les associations aient un accès facilité à l'ensemble des financements du logement social.**

Pour la première année, la programmation de l'Etat ne distingue pas les logements très sociaux (PLA I) des logements sociaux (PLUS) (2) ; c'est l'un des signes fort de la réduction des efforts de la collectivité publique pour les plus faibles. Les logements très sociaux financés par l'ANAH (PST) sont également en réduction massive et n'ont représenté en 2004 que 8% des logements à loyers maîtrisés financés (2 009 unités). **La Fondation, au travers de ce nouveau programme, souhaite donc également interpeller l'ensemble des acteurs en responsabilité du logement sur la nécessité d'affecter plus équitablement l'argent public.**

Après 6 mois de mise en œuvre de ce programme, ce sont plus de 500 logements très sociaux que la Fondation s'est d'ores et déjà engagée à soutenir à hauteur de 5% à 10% de leur prix de revient. Ces logements, répartis sur 31 départements, recouvrent - hors pensions de famille - des opérations de petite taille (2,6 logements en moyenne), bien insérées dans le tissu local, tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

(1) logements PLA I (acquisition-amélioration ou construction neuve, baux emphytéotiques...), logements ANAH PST - Programme Social Thématique, logements en Pension de famille/maison relais.

(2) cette fongibilité des financements de l'Etat fait suite à une chute de la production de logements PLA I qui est passée d'une moyenne annuelle de 12 750 de 1994 à 1999, à 5 340 entre 2000 et 2004.

La politique de renouvellement urbain à l'épreuve de cette double crise

Le parallèle entre crise des banlieues et crise du logement commande de rappeler ici l'existence depuis la loi de 2003 d'une politique ambitieuse engagée par la puissance publique en direction des quartiers « sensibles » : le plan national de rénovation urbaine. Au travers de « l'ANRU » (du nom de l'Agence chargée de mettre en œuvre ce plan), mais aussi au travers du plan de cohésion sociale, l'Etat avait inscrit au rang de ses principales priorités une action en profondeur pour renouveler et requalifier les quartiers durablement enfoncés dans la crise (au moins 200 000 logements devraient être démolis et reconstruits, et 400 000 réhabilités) et une relance de la production de logements sociaux, dans un souci de rattrapage et de diversification par rapport à ce qui avait été fait les années précédentes (500 000 créations nettes de logements devaient intervenir en 5 ans).

Une politique pleine de promesses...

Les cibles avaient été désignées, il fallait que la méthode d'intervention soit à la hauteur des enjeux. Ce qu'il convient d'appeler « la méthode Borloo » concernant le renouvellement urbain avait, en cela, tout pour séduire. En effet, celle-ci se propose d'opérer selon deux logiques qui toutes deux, sont destinées à donner une ampleur nouvelle aux actions en direction des quartiers sensibles.

La première logique consiste à mettre fin au « saupoudrage des moyens » afin de mener une action en profondeur sur les sites les plus fragiles. Pour ce faire, et parce qu'on avait trop souvent reculé devant l'importance des coûts que cela représentait, il fallait donner à la politique de rénovation urbaine toute l'ampleur requise. De nombreux sites traités jusqu'alors par la politique de la ville voyaient leur nécessaire évolution buter sur des obstacles autant culturels que financiers ne leur permettant pas, à travers la démolition et la reconstruction d'un cadre urbain renouvelé, une transformation complète et durable. Il est à mettre au crédit de la démarche soutenue par l'ANRU d'avoir « désinhibé » les décideurs et de leur avoir donné envie d'imaginer un avenir plus favorable à des sites qui semblaient définitivement en perte de vue. Le caractère séduisant

de la méthode a été d'autant plus important qu'elle s'est accompagnée d'une simplification des procédures et de moyens sans commune mesure avec ceux qui avaient été mobilisés jusqu'alors (les aides s'élèvent à plus de 17 milliards d'euros pour les cinq années).

La seconde logique, destinée à donner un élan nouveau aux interventions menées dans les quartiers en difficulté, résidait dans le fait de désigner les élus locaux comme étant les véritables porteurs des projets. En phase avec le mouvement de décentralisation des politiques du logement qui allait suivre, cette disposition faisait du local le moteur de cette politique, qui devait en outre lui permettre de s'affranchir de la lourdeur administrative de l'Etat en matière de définition de projet comme de mode opératoire, quand bien même l'outil utilisé était une agence nationale centralisée avec guichet unique.

...mais qui n'est pas à l'abri de dérives et d'effets pervers

La Fondation Abbé Pierre a souligné dans son rapport de l'an dernier l'intérêt qu'elle voyait dans cette approche, en mettant toutefois en garde les opérateurs et les représentants des pouvoirs publics des risques de dérives d'une telle démarche. Il apparaissait évident en effet qu'un saut qualitatif conséquent devait être produit sur un certain nombre de sites, et qu'une dédensification et une diversification des formes d'habitat existantes pouvaient être deux des clés du développement de certains quartiers. Cependant, la Fondation avait rappelé la nécessité d'agir avec prudence, soulignant que les effets pervers de l'outil constitué par « le dispositif ANRU » étaient à la mesure de sa « puissance de frappe ». Elle avait notamment alerté sur le fait qu'une démarche de renouvellement urbain insuffisamment maîtrisée et laissée aux mains de responsables peu sensibles au sort des plus modestes, ou simplement peu avertis des logiques de ségrégation et d'exclusion, pouvait conduire à exclure d'un territoire les ménages les plus fragiles et les moins désirables.

Au-delà de ce risque, **quelques effets pervers commencent aussi à poindre ici ou là. Ainsi, l'engouement pour l'ANRU a pu avoir pour premier effet de déplacer les priorités locales et de figer toutes les politiques de régulation des marchés du logement à l'œuvre jusqu'alors. Les enquêtes réalisées en 2004 et 2005 par la Fondation Abbé Pierre auprès de représentants des principales agglomérations françaises ont confirmé que les énergies et les moyens des bailleurs, comme celles des services des communes en charge de l'habitat et du logement, étaient totalement absorbées, ou peu s'en faut, par le renouvellement urbain.** La fluidité et la dynamique du système se trouvent confrontées à :

- la production de logements sociaux supplémentaires, qui se trouve captée par les nécessaires relogements et la nécessité impérative de construire un logement social neuf pour tout logement démoli,
- la nécessité pour les bailleurs sociaux de mobiliser leurs personnels et leurs ressources internes sur les opérations de renouvellement, au détriment de la construction neuve, mais aussi, faute de réhabilitation, de la pérennisation durable du parc existant non concerné par le renouvellement urbain,
- des systèmes de réservation et d'attribution mobilisés en grande partie depuis deux ans pour permettre les relogements des ménages dont les immeubles sont démolis, au détriment de ménages qui sont demandeurs de logement sociaux depuis des années.

Face à quelques résultats encore timides, voire incertains pour quelques-uns, **la bonne fin du remodelage des quartiers dans leur forme comme dans leur fonctionnement et la transformation de leur peuplement reste à valider**. Rien de tangible ne peut être appréhendé dans beaucoup de quartiers, qui entament à peine la phase de relogement précédant la démolition, mais les effets négatifs constatables ou prévisibles sont préoccupants :

- **le retard pris en matière de production de logement social ne sera pas rattrapé**, comme ne seront pas réduits les délais d'attribution pour ceux qui attendent un relogement depuis longtemps,
- **l'offre nette de logement social à loyers accessibles risque fort de diminuer**, dans la mesure où les logements reconstruits auront le plus souvent des loyers supérieurs à ceux qui seront démolis, qui représentent les loyers les plus bas,
- **l'absence de prise en compte des besoins de réhabilitation du parc social non inclus dans le périmètre des projets ANRU aura des conséquences à terme sur la qualité et l'attractivité de ce patrimoine**,
- **le « volet social » des interventions a pâti du « tout urbain », occasionnant parfois un « désarmement » des acteurs oeuvrant dans les quartiers (souvent des associations) qui ont vu fondre les subsides qu'ils obtenaient au titre de la politique de la ville** alors même qu'ils avaient pu jouer un rôle de régulation non négligeable dans le maintien d'une certaine cohésion sociale dans les quartiers considérés.

L'indispensable vigilance et la nécessaire écoute des principaux bénéficiaires que sont les habitants

Il serait à l'évidence de mauvais augure d'imputer à l'ANRU l'entière responsabilité de ces effets négatifs, comme de lui conférer une part

de la responsabilité des violences urbaines de l'automne 2005. Il faut au contraire lui reconnaître le mérite de se situer au point névralgique de cette crise. Cependant, la gravité de ces flambées de violence et la résonance profonde qu'elles ont eue incitent à renforcer l'attention que l'on doit porter aux démarches engagées, et aussi à formuler des vœux quant au respect d'un certain nombre de précautions élémentaires à prendre dès lors que l'on intervient sur les conditions et sur le cadre de vie de populations en difficulté.

Parmi celles-ci figure **la nécessaire implication des populations aux processus mis en œuvre autour de la rénovation urbaine**. Cela correspondrait d'ailleurs à ce qu'ont exprimé, au-delà des violences, les populations des quartiers « dits sensibles ». Ces messages portaient en effet la revendication d'être écouté et d'obtenir des réponses concrètes quant aux problèmes vécus au quotidien, mais aussi de recevoir des marques de respect vis-à-vis des aspirations et des demandes exprimées. Les représentants des pouvoirs publics se sont d'ailleurs déclarés, pour la plupart, convaincus et soucieux d'y répondre favorablement, même s'ils n'ont pas encore mis les moyens ou développé les processus pour y parvenir.

Le dispositif ANRU porte en lui des pistes de réponses, mais il ne doit pas dévier de la voie qui lui a été donnée. Si le mouvement qu'il a généré en faveur de la démolition et du changement physique des quartiers a été amplifié, c'est en raison, il ne faut pas s'en cacher, de l'opportunité financière que certains n'ont pas manqué d'y trouver. A ce propos, **l'émergence de critiques relatives à la transparence en matière d'attribution des crédits de l'ANRU aux communes candidates suscite de réelles inquiétudes. Par ailleurs, il ne faudrait pas que ces facilités soient utilisées pour procéder à une « dédensification » autant urbaine que sociale et « ethnique » d'une partie des territoires incriminés. Il ne faudrait pas non plus qu'elles ne servent que des intérêts patrimoniaux et de valorisation foncière** : c'est là l'un des dangers de traiter le social par l'urbain. La (re)valorisation urbaine d'un site peut générer un mouvement centrifuge qui risque de pénaliser les principaux bénéficiaires qui n'auront pu se reloger (ou être relogés) que dans des quartiers non encore requalifiés ou renouvelés. C'est pourquoi il faut tenir compte des réticences et des demandes des habitants qui occupent les bâtiments qui doivent faire l'objet d'une démolition, mais aussi de tous ceux qui résident dans le quartier. Car l'une des contradictions intrinsèques de la politique menée par l'ANRU réside bien dans ce décalage entre des attentes et des projets ; un décalage qui est temporel mais aussi qui se situe dans la hiérarchisation des priorités.

Aujourd'hui, les habitants des quartiers savent ou entrevoient ce qu'ils n'ont pas ou ce qu'ils ont à perdre. **L'échéance d'un quartier et d'un cadre de vie renouvelés apparaît tellement hypothétique et si peu directement pensée à leur bénéfice qu'ils ne tardent pas à en contester la pertinence, d'autant qu'ils subissent dans le même temps un resserrement des opportunités d'emploi, une diminution de leur pouvoir d'achat, un frein à la mobilité résidentielle, différentes formes de discrimination et les conséquences d'une image négative qui est (encore) accolée à leur quartier...** Une communication transparente, mais surtout de véritables dispositifs de concertation sont, au-delà de ce qui existe bien souvent, indispensables pour réduire les écarts avec leurs attentes et pour construire un projet qui les concerne et dans lequel ils s'impliquent.

En se rappelant, comme cela a déjà été formulé au début de ce chapitre, que l'on n'habite pas ces quartiers par hasard, **il est évident que les opérations de renouvellement urbain ne peuvent résoudre les problèmes des populations que si elles interviennent réellement sur le processus qui les a amenés progressivement à une désinsertion sociale et à une certaine forme de ségrégation. La rénovation urbaine n'a de sens que si elle permet de s'attaquer aux causes du malaise des banlieues et non aux symptômes.** Pour permettre aux populations de « monter dans l'ascenseur social », il faut donner toutes les garanties pour que les projets urbains restent des « projets humains ».

Il est également essentiel de veiller à ce que le désenclavement physique des quartiers ouvre non seulement l'espace, mais aussi de meilleures perspectives de vie pour leurs habitants. Les projets de rénovation urbaine sont notamment indissociables d'une dynamique éducative, intégrée très en amont des projets urbains. Celle-ci doit enrayer les mécanismes de la ségrégation et de l'échec scolaire. C'est pourquoi le tracé d'une route, d'une ligne de bus ou d'un tramway ne peut être pensé indépendamment de l'emplacement des établissements scolaires - et inversement. **Enfin, la rénovation urbaine doit être comprise avant tout comme une opportunité en terme d'emplois pour les habitants des quartiers.** Si le programme national de rénovation urbaine est susceptible de générer localement des emplois, notamment dans le secteur du BTP, de nouvelles initiatives plus larges devraient favoriser le développement économique et l'attractivité des quartiers.

Dans le domaine du logement, deux atouts peuvent être mobilisés. Il s'agit d'abord de la production massive d'une offre de logement socialement accessible et mieux répartie sur les territoires, laquelle devra s'appuyer sur la loi de Solidarité et Renouvellement Urbains et sur

l'objectif de production de 500 000 logements qui figure dans le plan de cohésion sociale. Il s'agit ensuite de la mise en œuvre des « chartes territoriales de cohésion sociale » qui font figure de déclinaison locale des attendus du plan de cohésion sociale et qui pourront contribuer à réinventer une autre manière de construire un projet pour et avec la population des quartiers et constituer ainsi une occasion de redonner un élan à la politique de la ville et de faire du renouvellement urbain non pas une fin, mais un outil au service d'un projet.

Il apparaît aujourd'hui urgent de s'engager dans une telle voie, car le risque est éminent de voir se rejouer le drame des banlieues et de voir s'accroître encore la situation toujours plus préoccupante vis-à-vis du logement que connaissent les différentes couches de la population, des plus déshéritées jusqu'aux classes moyennes.