

## Les HLM en crise

**Depuis plus de dix ans, le mouvement HLM traverse une crise à la fois identitaire et financière. Crise identitaire d'abord, avec des interrogations sur le délicat dosage entre mixité sociale, équilibre financier et attention aux plus modestes. Crise financière ensuite, avec la remise en cause régulière des fonds qui alimentent la construction de nouveaux logements sociaux.**

À l'interface entre le politique et le social, entre les partenaires sociaux, les collectivités et l'État, le mouvement HLM doit en outre répondre à une demande sociale toujours plus vive. Ces multiples contraintes et sollicitations sont parfois contradictoires. Ainsi, alors même que les piles de dossiers s'accumulent en raison de la crise économique, les contraintes financières liées à cette même crise amènent l'État, un des acteurs majeurs du système dont il reste l'un des principaux financeurs, à des arbitrages douloureux.

Le récent projet de loi de finance voit ainsi le gouvernement décider de prélever 340 millions d'euros par an sur trois ans pour arriver à boucler son budget. Et ce, alors même qu'il a décidé de limiter les hausses de loyers sociaux en 2011.

Sur un budget de 15 milliards d'euros, l'État est le premier financeur à travers des exonérations fiscales (4,7 milliards d'euros), les aides pour le logement (4,8 milliards d'euros), et des aides à la pierre (500 millions d'euros), devant les collectivités locales, les fonds propres des bailleurs sociaux, le 1 % logement, et les prêts abondés par le livret A par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations.

Les aides à la pierre sont directement menacées, risquant de chuter de 300 millions d'euros en 2012 selon le président de l'Union sociale pour l'habitat, la confédération qui coiffe l'ensemble des 800 organismes HLM français (établissements publics, sociétés anonymes ou coopératives). Au récent congrès de l'USH, qui s'est tenu fin septembre, le secrétaire d'État en charge du logement, Benoist Apparu, s'est fait huer. La rigueur budgétaire se traduit en effet par des dizaines de milliers de logements qui ne seront pas mis en chantier.

Mais au-delà des divergences d'analyse entre le gouvernement et le monde des organismes, la contrainte financière met à nu les contradictions auxquelles s'affrontent des acteurs pris depuis plusieurs décennies dans la crise d'un modèle. Car les « habitations à loyer modéré » développées à partir des années 1950 dans le cadre de l'effort de reconstruction répondaient à un double enjeu : répondre à la crise du logement et absorber l'exode rural, mais aussi mélanger des classes sociales différentes.

Or très vite, on assiste à un processus qui voit les couches supérieures continuer leur parcours résidentiel, en migrant vers les centre-ville ou en accédant à la propriété, tandis que les autres restent. Le mouvement s'accélère, et se traduit rapidement par une fuite des classes moyennes et une ghettoïsation plus ou moins prononcée des habitants qui n'ont pas les moyens de partir.

Dès les années 1980, alors même que la crise économique et le creusement de la demande de logement mettent l'ensemble du système sous tension, les HLM apparaissent à la fois comme une solution incontournable et une sorte de solution de dernier recours – la pire des solutions, mais la seule. Les gestionnaires des offices sont confrontés à une situation complexe : répondre à la demande de familles en situation de détresse, sans pour autant sacrifier la mixité sociale qui permet à certains ensembles de s'enfoncer dans la ghettoïsation.

À partir des années 2000, après un creux de vingt ans, on relance la construction de HLM. Aujourd'hui, plus de 10 millions de personnes vivent dans un HLM, et le parc compte environ 4 millions d'appartements ; mais seul un tiers d'entre eux ont été construits après 1985. Et les problèmes n'ont pas disparu, avec des locataires toujours pauvres, et des interventions politiques qui peuvent mettre à mal des équilibres délicats.

L'explosion du mal-logement a par exemple amené les préfets à pratiquer des réquisitions, contribuant à compliquer la tâche aux gestionnaires des offices confrontés à des missions

divergentes, entre l'accueil d'urgence, la stabilisation des locataires, et le souci d'une certaine mobilité.

À quoi s'ajoutent des scandales embarrassants. En 2007, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale révèle que 53 000 familles vivaient en HLM alors qu'elles appartiennent aux 10 % des ménages les plus riches (plus de 11 200 euros de revenus mensuel pour une famille avec un enfant). Mais en voulant répondre à ces aberrations, les politiques ont amené les offices à contraindre à déménager des ménages dont le revenu dépassait de très peu le plafond, et dont la présence souvent ancienne contribuait à une forme de stabilité sociale – assurant en outre des loyers réguliers et légèrement plus élevés aux offices HLM.

Comme dans d'autres segments du marché du logement, l'insuffisance de l'offre a été repérée depuis une vingtaine d'années, et depuis 2000 avec notamment la loi SRU les pouvoirs publics ont tenté d'y mettre bon ordre, en imposant un objectif de 20 % de logements sociaux aux communes de plus de 3500 habitants (1500 en Ile-de-France) d'ici à 2020. 940 communes en relèvent encore, dont les deux-tiers tiennent leurs objectifs. D'autres, comme Neuilly ou Paris, arguent de la rareté du foncier. L'ANRU a permis de prendre un nouvel élan, mais la rénovation urbaine a occasionné la destruction d'une partie du parc, et le déficit de logements sociaux demeure significatif. Beaucoup reste à faire.