



26 mai 1993

## *Qui doit attribuer les HLM ?*

DANIEL BEHAR

Dans le débat relatif aux banlieues et à la politique de la Ville, une proposition semble faire consensus politique, en raison de son bon sens apparent : il faut donner le pouvoir d'attribution des logements HLM aux maires, plus proches du terrain, donc mieux à même de rétablir les équilibres sociaux.

C'est là une fausse bonne idée. D'abord parce que, loin d'induire une innovation, on ne ferait ainsi qu'entériner une situation de fait. La plupart des maires sont aujourd'hui en mesure d'imposer leurs vues, tant aux services préfectoraux, qu'aux organismes HLM, ou même aux collecteurs du 1 % logement des entreprises. Facilités foncières, obtention de permis de construire, participation aux politiques de l'Etat..., moyens de négociations sont multiples.

De plus, le risque est grand, au nom de la préservation d'équilibres sociaux que nul ne peut définir, de conforter ainsi les pratiques de sélection dites de «préférence communale», voire, plus explicitement, les clientélismes locaux. Plus fondamentalement, cette proposition souligne combien le débat demeure centré sur des enjeux de pouvoir, structuré par des rivalités de territoires entre les acteurs du logement social (HLM, Etat, villes, collecteurs du 1 %), autour d'une question unique —«Qui loge ?»—, quel acteur tirera bénéfice de l'attribution d'un logement ? Cela d'autant plus en période de pénurie.

Au fil des ans, la réglementation n'a fait que suivre cette tendance, en accumulant les contraintes, pour tenter soit de redistribuer partiellement les cartes, soit de tempérer ces conflits de pouvoir (...).

Rompre avec cette logique de pouvoir nécessite de repenser la question de l'attribution des logements HLM autour de trois orientations simples.

La première vise à clarifier les rôles et responsabilités de chacun. Aujourd'hui l'attribution d'un HLM est devenue un véritable parcours du combattant, au long duquel chacun des acteurs institutionnels intervient successivement en ajoutant ses propres critères de détection des demandeurs. Il s'agit donc d'abord de recentrer chacun sur sa fonction spécifique. L'Etat n'a ni la légitimité ni les moyens pour attribuer directement tel ou tel logement. En revanche, il se doit de garantir le respect des objectifs de solidarité et de droit à la mobilité résidentielle. Les villes doivent donner à ces objectifs une consistance territoriale, les formuler de manière à assurer une véritable diversité sociale au sein des communes, entre les quartiers.

Cette énonciation de principes d'attribution du ressort des politiques, Etat et collectivités locales, doit être distinguée de leur mise en oeuvre —l'affectation des logements— dont la responsabilité pleine et entière devrait revenir aux organismes HLM.

En rendant ceux-ci seuls responsables de l'affectation d'un logement à un ménage, il sera possible ensuite de les interpellier plus efficacement sur leur capacité à «prendre des risques» et à gérer les situations de cohabitation entre les familles, les rapports de voisinage, qu'ils auront constitués.

(... ) Cette clarification des rôles respectifs doit avoir pour corollaire une véritable lisibilité du processus d'attribution. Il faut pour cela passer de la question «Qui loge ?» à la question «Qui est logé ?» ; autrement dit, rendre publics, localement, des objectifs d'attribution, clairs, chiffrés, définissant des proportions minimales d'accueil par type de ménages prioritaires.

Ce qui intéresse les citoyens n'est pas de savoir si le pouvoir d'attribution doit revenir au maire ou au préfet mais bien que l'un et l'autre se mettent d'accord pour définir qui doit être logé en priorité dans les HLM.

Mettre ainsi sur la place publique des objectifs chiffrés participe d'une troisième orientation : garantir la transparence de l'attribution HLM. Rompant avec l'actuelle opacité —personne ne sait aujourd'hui, ni localement ni nationalement, qui est logé en HLM chaque année— chacun doit pouvoir vérifier l'application effective de tels objectifs. Alors que le logement constitue un des secteurs majeurs de l'intervention publique, sa mise en oeuvre demeure unilatérale : en matière de logement social, le droit de recours au citoyen face à la décision publique est inexistant.

Pourquoi ne pas suivre la voie ouverte en matière d'urbanisme ? En dépit d'une inflation du contentieux liée à la complexification abusive du droit, le recours des particuliers et associations vient utilement faire contrepoids au pouvoir local. Pourquoi alors ne pas rendre «opposables aux tiers» de tels engagements chiffrés d'attribution définis localement ?

Alors qu'on attribue annuellement plus de 350 000 logements HLM —à comparer aux 270 000 logements toutes catégories confondues construits en 1992— la transparence en ce domaine constitue à la fois un enjeu majeur en matière de logement et un impératif pour rétablir l'intérêt et la confiance de nos concitoyens envers la chose publique.