



# RAPPORT AU CONGRÈS

« CRISE ÉCONOMIQUE,  
MUTATIONS SOCIALES :  
LES HLM AU CŒUR  
DE LA RÉPONSE »



- p. 1 - **Crise économique, mutations sociales :  
le logement social au cœur de la réponse**
  
- p. 3 - **Le modèle Hlm face aux mutations de la société**
  - p. 3 - 1 L'évolution des niveaux de vie
  - p. 6 - 2 Les effets de cette situation sont très sensibles sur l'occupation du parc Hlm
  - p. 10 - 3 Des besoins grandissants liés à une croissance démographique forte et très mal répartie sur le territoire
  
- p. 12 - **Face à ces phénomènes, la population s'exaspère du déséquilibre croissant du marché du logement**
  - p. 12 - 1 Les prix et les loyers
  - p. 15 - 2 Une reconnaissance massive de la place du logement social
  
- p. 16 - **En 2008, face aux inquiétudes de la société, les pouvoirs publics ont apporté une réponse forte, puissamment relayée par le Mouvement Hlm**
  - p. 16 - 1 La relance de la construction neuve
  - p. 18 - 2 La rénovation urbaine
  - p. 19 - 3 L'amélioration de la qualité de l'existant et les exigences nouvelles
  - p. 20 - 4 Le ciblage et la transparence des procédures d'attribution
  - p. 21 - 5 La mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable (DALO)
  - p. 22 - 6 La relance de l'accession sociale à la propriété
  
- p. 24 - **Pour répondre à la demande pressante de la société, il faut amplifier le mouvement, dans un partenariat renouvelé avec les pouvoirs publics**
  - p. 24 - 1 La coopération avec les collectivités locales
  - p. 26 - 2 La question financière
  - p. 28 - 3 La question urbaine et l'avenir du PNRU
  - p. 29 - 4 La question sociale
  
- p. 31 - **Propositions**
  - p. 31 - 1 Ce qui dépend de nous...
  - p. 37 - 2 ...et ce qui n'en dépend pas
  
- p. 42 - **Conclusion**
  
- p. 43 - **Annexes**

# Crise économique, mutations sociales : le logement social au cœur de la réponse

## « Du pain, un toit et la liberté »

(Place Tahrir, Le Caire, printemps 2011)

En juin dernier, l'Institut du monde arabe organisait, à la demande du ministre des Affaires étrangères et en sa présence, une journée consacrée au « printemps arabe ». Un grand nombre d'hommes politiques, d'universitaires, de diplomates, de journalistes manifestaient ainsi leur soutien aux aspirations démocratiques de ces peuples et développaient leurs analyses sur la situation des pays concernés et les moyens de les accompagner. Il n'a pu échapper à personne que sur la grande place du Caire, revenait incessamment ce slogan : « Du pain, un toit et la liberté ».

La réunion de ces trois mots est fortement symbolique. Elle signifie bien que le logement correspond à une aspiration fondamentale de la société, au même titre que celles de pouvoir se nourrir ou s'exprimer librement. Rien n'est d'ailleurs plus naturel, puisque le « toit » est un symbole de sécurité.

Il serait erroné de croire que ces aspirations sont satisfaites dans nos sociétés développées. Elles peuvent paraître dépassées dans les périodes de forte croissance, mais elles se manifestent de nouveau dans les périodes de crise ou d'inquiétude. Il faut y prêter en ce moment une attention soutenue, car les sociétés développées, et en ce qui nous concerne la société française, traversent une période de perturbation.

Il y a eu la « crise financière ». Tout le pays s'est demandé si nos banques allaient faire faillite. Nous avons été étourdis par des commentaires innombrables sur les « subprimes », les « CDS », la crise des liquidités et le blocage du marché interbancaire. La Banque centrale européenne et les États sont directement intervenus sur les marchés. On a prêté des milliards d'euros aux organismes financiers. Et l'orage est passé, apparemment ; jusqu'à l'explosion de la question de la dette des États eux-mêmes, actuellement à l'ordre du jour. L'opinion en a gardé un goût amer, comme si le système était déréglé. Il y a eu une crise de confiance, qui dure.

Puis, il y a eu la « crise économique », conséquence de la première. Les organismes financiers sont devenus frileux. Le financement de l'activité économique a été rendu plus difficile. L'État a dû créer un « médiateur du crédit » pour examiner les situations où les banques interrompaient ou refusaient leurs concours financiers dans des conditions discutables. Les consommateurs ont différé leurs investissements les plus lourds. Certaines professions, notamment l'automobile et la promotion immobilière, ont dû être littéralement secourues, tant leurs stocks s'étaient accumulés sans perspective de vente. Le chômage a augmenté. Et là encore, la société a été choquée.

Toute la question est de savoir s'il ne s'agit là que de « crises », au sens conjoncturel du terme. S'il ne s'agissait que de phénomènes, certes très intenses, voire violents, mais temporaires, leur gravité serait relative. Or, même en dehors des périodes de dépressions cycliques, nous assistons depuis ces dernières années à

des mutations plus profondes de notre société. Et ce sont elles qui interrogent notre modèle de logement social, dont le devoir est de fournir sur le long terme à la population une réponse à un besoin fondamental. On les observe au travers de phénomènes préoccupants, dont la combinaison dessine les contours d'une véritable crise de la société.

Sur le plan politique, le progrès de l'abstention aux élections politiques ou syndicales, les scores inédits de partis politiques prônant des approches radicales voire extrémistes, les progrès des opinions nationalistes ou au moins anti européennes sont autant de signes de crispation.

Sur le plan économique, le maintien du chômage à un niveau élevé depuis de nombreuses années, son augmentation depuis 2009 et l'accroissement de la paupérisation qui en résulte enlèvent beaucoup de crédibilité aux discours censés y apporter une solution générale.

Des mutations sociologiques très profondes viennent compléter ce diagnostic : la multiplication des familles monoparentales, la précarisation d'un grand nombre de nos concitoyens, notamment les plus jeunes, le vieillissement de la population et le risque de progression continue du nombre des personnes dépendantes constituent des sujets d'inquiétude largement partagés.

Résumant en un mot ces constatations, le dernier rapport du médiateur de la République diagnostiquait un syndrome « dépressif » de la société et notamment une perte progressive de confiance de celle-ci dans les systèmes collectifs élaborés pour en permettre l'évolution harmonieuse.

Beaucoup plus profondément, il est maintenant banal de reconnaître, ce qui est totalement nouveau, que les jeunes générations s'attendent à avoir une vie plus difficile que leurs parents, ce qui paraît rendre caduque l'idée de « progrès » qui orientait l'évolution de la société depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et pousse à l'individualisme et, dans certains cas, à la violence. À cet égard, les poussées de fièvre qui affectent périodiquement les « quartiers » et la situation d'insécurité et de délinquance chroniques que l'on constate dans certains d'entre eux ne relèvent pas seulement de problématiques répressives, mais aussi d'approches économiques et sociales, dans des zones géographiques où le chômage touche plus de 40 % des jeunes de moins de 30 ans.

Il n'est pas étonnant que ces phénomènes se répercutent directement sur les attentes de la société à l'égard du Mouvement Hlm, dès lors que le logement représente non seulement le principal poste budgétaire de tous les foyers qui ne sont pas propriétaires, mais encore et surtout un élément fondamental de leur cadre de vie quotidien et de la sécurité de leurs familles.

# Le modèle Hlm face aux mutations de la société



## 1. L'évolution des niveaux de vie

### La stagnation des revenus de la grande majorité de la population et le sentiment de « déclassement »

Depuis plusieurs années, l'idée prévaut que les classes moyennes sont victimes d'une régression et d'un « déclassement » qui ne semblaient atteindre jusque-là que les couches les plus modestes de la société, davantage victimes du chômage.

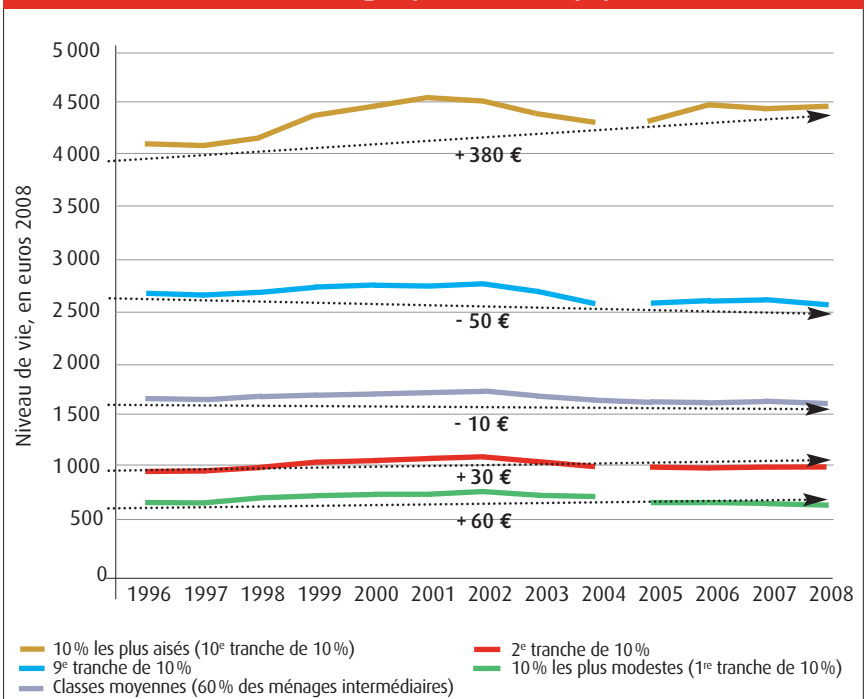
Le croisement de plusieurs données permet de mettre en évidence la raison de ce sentiment. En fait, on constate, sur la dernière décennie, d'une part une légère amélioration du revenu des ménages les plus pauvres, qui concentrent les aides sociales, d'autre part une augmentation très sensible des revenus des plus aisés. Entre ces deux extrêmes, les revenus de 80% des ménages stagnent. Les écarts absolus s'accroissent donc fortement entre le décile le plus élevé et tous les autres.

Le sentiment de « déclassement » est donc relatif ; mais il reflète bien une réalité. Il est très probable que l'évolution des coûts du logement, d'ailleurs différente selon les statuts d'occupation, y ait largement participé.

Le graphique illustre ces évolutions. Pour les 10% des ménages les plus aisés, le revenu moyen (en euros constants 2008) a augmenté de 380 € entre 1996 et 2008, tandis que pour les classes moyennes, il baissait de 10 € au cours de la même période.

Le niveau de vie par personne est obtenu en rapportant le revenu disponible des ménages au nombre d'unités de consommation (UC) qui les composent sur la base d'une UC pour le premier adulte, 0,5 UC pour chaque adulte et 0,3 UC par enfant (moins de 14 ans).

Évolution du niveau de vie moyen par décile de population (en € 2008)



Sources : calculs USH sur données Insee 2011, enquêtes revenus fiscaux et sociaux 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2008.

## Paupérisation et précarisation

### La stabilité apparente de la pauvreté occulte de fortes évolutions sociologiques

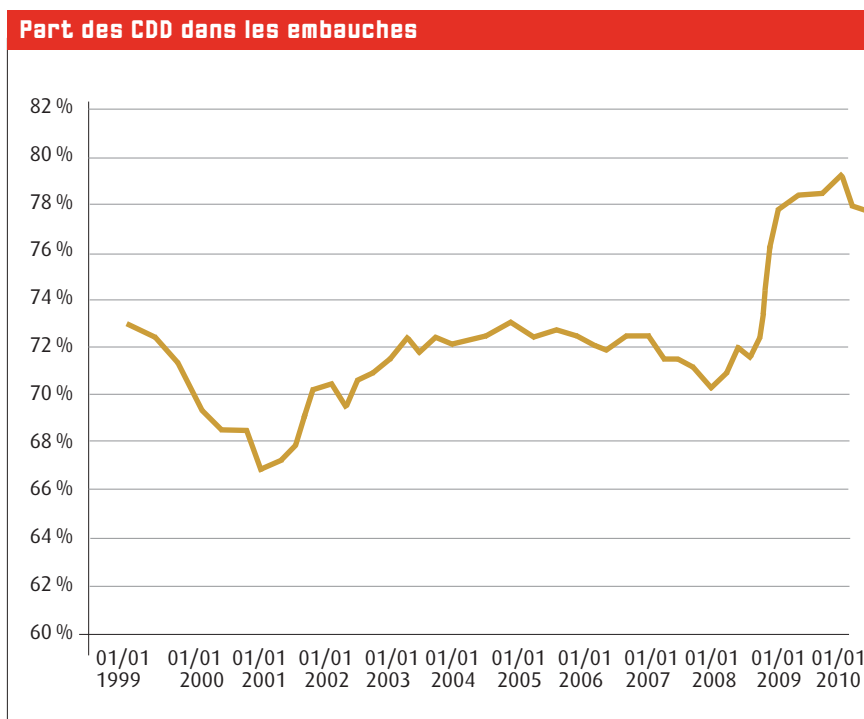
Depuis plusieurs années, et plus précisément depuis 2002, la proportion de personnes reconnues comme « pauvres » dans la population<sup>1</sup> se situe autour de 13 %, pour un total de 8 millions en 2007 et de 7,8 millions en 2008. La situation est néanmoins moins stable qu'il n'y paraît, compte tenu des évolutions sociologiques à l'œuvre dans la société. À titre d'exemple, la dissociation des ménages, phénomène en croissance constante, a pour corollaire un risque accru de passage sous le seuil de pauvreté<sup>2</sup>.

L'évolution de la pauvreté est largement corrélée à la situation de l'emploi. Or, la crise de la fin de l'année 2008 a effacé la quasi-intégralité de la baisse du chômage, dont le niveau, certes encore élevé, était descendu à 7,1 % en 2008. De plus, l'emploi ne constitue pas en tant que tel une protection suffisante : le taux de pauvreté des personnes employées s'élève en effet à 7,4 % en 2008.

### Une précarisation croissante

Si la situation de l'emploi joue un rôle central dans cette évolution de la pauvreté, il convient néanmoins de ne pas sous-estimer les évolutions structurelles et profondes du marché du travail et de l'organisation de l'entreprise dans le sens d'une instabilité croissante de l'emploi.

Pour les nouveaux embauchés, la proportion de CDI dans l'emploi salarié (incluant les emplois de fonctionnaires et agents titulaires du secteur public) est passée de 30 % en 1999, ce qui est déjà faible, à 23 % en 2010, après avoir connu un point bas en 2009 à 20 %.



Source : DARES.

A contrario, le taux de CDD de moins d'un mois se situe autour de 60 %, et le taux de sorties pour fin de CDD n'a cessé d'augmenter, passant de 5 % en 1999 à 8 % en 2010. Dans le même temps, le nombre d'intérimaires a doublé en dix ans, et les emplois à temps partiel ont continué à se développer.

1. Le seuil de « pauvreté » se situe à 60 % du niveau médian de revenu.

2. La séparation d'un couple de deux actifs avec un enfant dont le niveau de vie est supérieur de 15 % au seuil de pauvreté (2 000 € par mois) aboutit à la création d'un ou deux ménages pauvres selon la répartition du revenu.

Dans un marché où le taux de rotation de la main-d'œuvre se situe à 45%, du fait de la masse des CDD de courte durée dans le total de l'emploi recensé, cette évolution accentue les phénomènes de précarisation et d'instabilité<sup>3</sup>.

La dualité du marché du travail s'est ainsi amplifiée, avec, d'un côté, les CDI et la fonction publique ou parapublique, et, de l'autre, les emplois précaires (CDD, intérim, emplois à temps partiel, stages).

Naturellement, les premières victimes de cette situation sont les jeunes. En 2009, alors que le taux de chômage national était de 9% (et de 5,7% pour les personnes de plus de 50 ans), il atteignait 23% chez les 15-25 ans. Il en va de même des indicateurs de précarité : ils atteignent environ 30% dans la population des jeunes, contre 4% pour les personnes âgées de plus de 50 ans.

On constate, enfin, d'importants écarts de taux de chômage selon la qualification (bac + 2 : 4,7% ; non-diplômés : 12,7%) et la nationalité (Français : 7,5% ; étrangers : 16,3%).

En résumé, deux catégories sont particulièrement concernées par ces phénomènes de paupérisation et de précarisation : les jeunes de 18-24 ans, où la proportion de pauvres s'élève à 21,8%, et, davantage encore, les familles monoparentales, pour lesquelles elle atteint 30%, en augmentation de 4 points entre 1996 et 2008.

3. Le taux de rotation est la moyenne des taux d'entrée et des taux de sortie.

- Les entrées comprennent les contrats à durée indéterminée et les contrats à durée déterminée. Les contrats à durée déterminée comprennent les contrats d'apprentissage et les contrats aidés.

- Les sorties comprennent les fins de contrat à durée déterminée, les démissions, les licenciements économiques et pour motif personnel, les départs à la retraite, les fins de période d'essai et, depuis 2008, les ruptures conventionnelles.

- Le taux d'entrée est égal au nombre total d'entrées d'une période sur le nombre de salariés en moyenne sur la période.

- Le taux de sortie est égal au nombre de sorties d'une période sur le nombre de salariés en moyenne sur la période.

Source : *DARES Analyses*, janvier 2011.



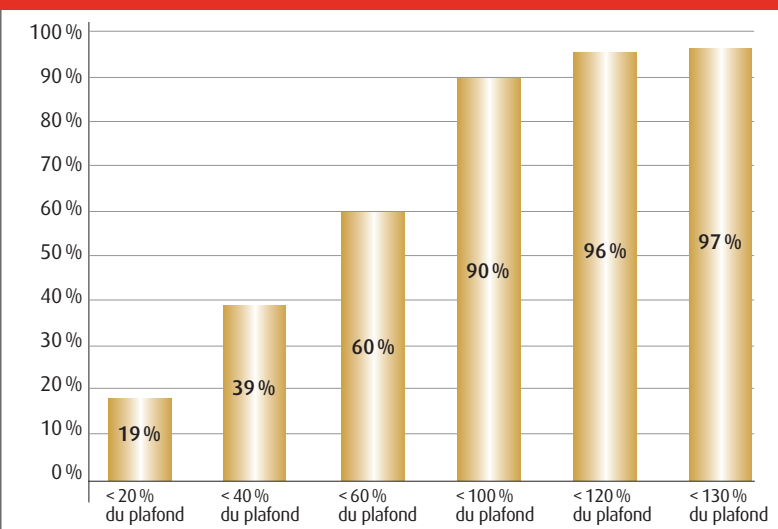
## 2. Les effets de cette situation sont très sensibles sur l'occupation du parc Hlm

La proportion de ménages à faibles ressources ne cesse de croître régulièrement au point de « spécialiser » certaines fractions du parc, en particulier dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

### Les plus pauvres

La loi dite « MOLLE » a baissé les plafonds de ressources des ménages éligibles au logement social. On aurait pu croire que, de ce fait, de nombreux occupants se seraient trouvés mécaniquement reclassés au-dessus de ces nouveaux plafonds. Tel n'est pourtant le cas, actuellement, que pour 10 % des ménages occupants. Ce chiffre est d'ailleurs une approximation par excès, puisqu'il n'est pas possible statistiquement d'isoler dans le parc les logements PLS et PLI, pour lesquels les plafonds de ressources sont plus élevés. De plus, les logements PLUS sont autorisés à accueillir 10 % d'occupants dont les revenus excèdent les plafonds.

### Position des locataires Hlm par rapport aux plafonds de ressources en 2009



Source : enquête sur l'occupation du parc social, organismes Hlm uniquement, estimation au 1<sup>er</sup> juin 2009 avec plafonds abaissés.

Le parc Hlm est donc bien occupé par des ménages modestes ou très modestes, dans son immense majorité<sup>4</sup>.

Les chiffres les plus récents<sup>5</sup> témoignent de cette évolution continue. Malgré l'abaissement des plafonds de ressources intervenu en 2009 :

- 19 % des ménages occupants ont des ressources inférieures à 20 % des plafonds Hlm, soit plus de 800 000 ménages qui disposent de moins de 400 € mensuels de ressources imposables pour une personne seule ;
- 39 % se situent en dessous de 40 % des plafonds Hlm ;
- 60 % ont des ressources inférieures à 60 % des plafonds Hlm, soit 1 070 € mensuels pour une personne seule ou 2 070 € pour un ménage avec 2 enfants en province.

Plus de 2 500 000 ménages logés en Hlm sont ainsi en dessous des plafonds du PLAI. Cette paupérisation s'accroît : pour les ménages accueillis depuis 2006, cette proportion atteint 66 %. Or, les ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLAI représentent 30 % des ménages français : leur proportion dans le parc Hlm est donc supérieure au double de ce qu'elle est dans la population française.

La réponse du Mouvement Hlm aux situations de pauvreté et de précarité est enfin frappante lorsqu'on observe les caractéristiques des sorties d'hébergement. Parmi les 17 000 personnes qui ont quitté une structure d'hébergement en 2009, 72 % ont été accueillies directement dans un logement Hlm et 25 % ont trouvé place dans une formule intermédiaire.

4. Pour mémoire, les revenus pris en compte pour l'attribution des logements sociaux sont ceux soumis à l'impôt (notion de revenu fiscal de référence), le seuil de pauvreté est établi en prenant en compte toutes les ressources, notamment les prestations familiales et sociales reçues.

5. Enquête sur l'occupation du parc social de 2009.



## La question des jeunes

Globalement, il y a environ 30 % de « jeunes » dans le parc Hlm. 28 % des occupants ont moins de 18 ans, ce qui est normal, compte tenu de l'occupation familiale des logements. 28 % des emménagés récents titulaires de baux ont moins de 30 ans. On pourrait se satisfaire de ce constat.

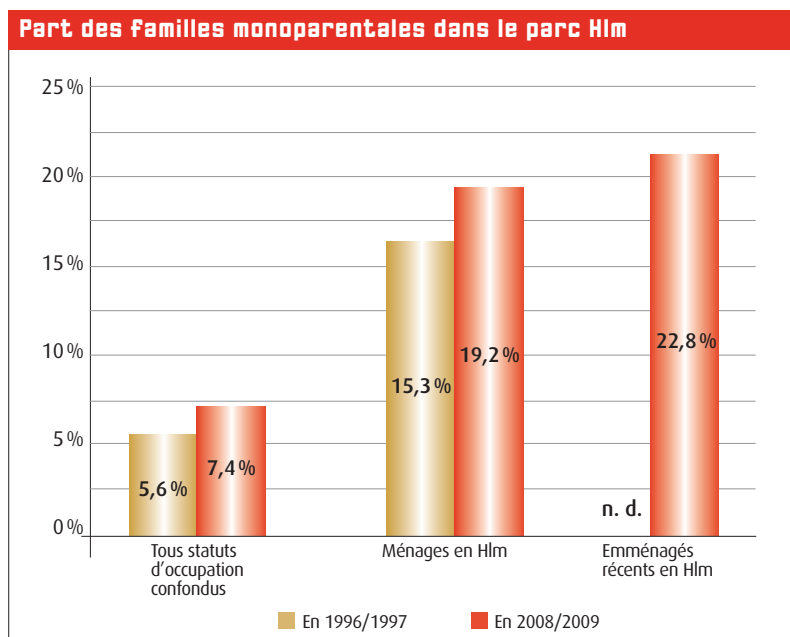
Mais le poids des « jeunes ménages<sup>6</sup> » tend à se stabiliser autour de 11 % des occupants du parc, ce qui correspond au poids de cette population dans la population française. Or, ils représentaient 25 % des locataires Hlm en 1984, contre 14 % de l'ensemble des ménages. Contrairement à une période encore récente, les jeunes ne sont donc plus surreprésentés dans le parc Hlm, et leur proportion parmi les locataires Hlm baisse continuellement. Néanmoins, les jeunes ménages étant plus mobiles que les autres, ils sont encore 25 % parmi les attributions annuelles dans le parc locatif social (contre 30 % des emménagements annuels, tous secteurs confondus).

Le parc locatif privé joue ainsi un rôle croissant dans l'accueil des jeunes : y concourent notamment les modalités d'accès, la localisation, la structure de l'offre et les aides à la personne. L'érosion de leur accueil dans le parc locatif social trouve pour partie son origine dans la faiblesse de l'offre de studios et de petits logements situés en particulier dans le cœur des villes ; elle doit conduire aussi à s'interroger sur les modes d'organisation des attributions et sur des formes de gestion qui mériteraient d'être développées (colocation et adaptation aux formations en alternance en particulier).

## Les familles monoparentales

La réponse du monde Hlm à la situation des familles monoparentales, dont on a vu qu'elles constituaient la catégorie la plus fragile de la population, est nettement plus tranchée : alors qu'elles représentent actuellement 7,4 % des familles dans la population, leur proportion dans le parc Hlm n'a cessé d'augmenter pour passer de 15,3 % en 1997 à 19,2 % en 2009. Elles représentent 22,8 % des familles ayant emménagé depuis moins de trois ans au sein du parc.

Ce sont plus de 40 % des familles monoparentales du pays qui sont logées dans le parc Hlm. De surcroît, de nouvelles formes de « monoparentalité » apparaissent en général du fait de la cohabitation d'un titulaire de bail avec des membres de sa famille dépourvus de ressources.



Sources : enquêtes nationales Logement et enquête occupation du parc social.

6. Dont la personne de référence a moins de 30 ans.

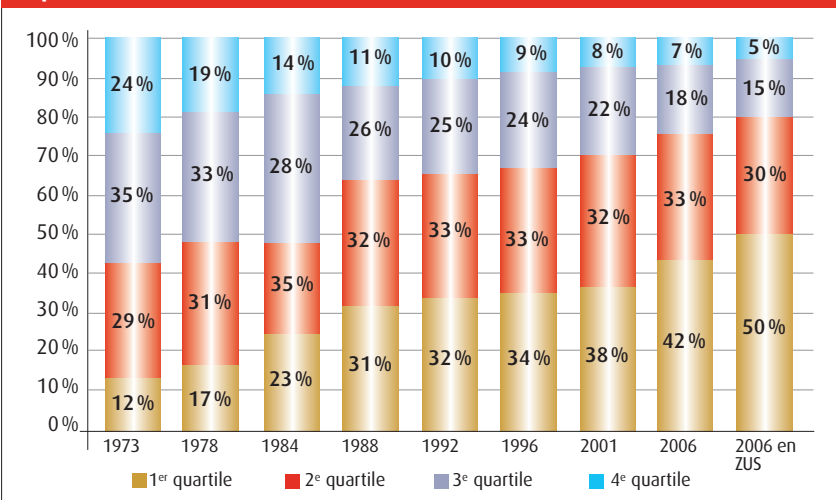
## Au total, une paupérisation continue des occupants du parc

L'ensemble de ces données traduit une tendance lourde. La diminution du nombre des locataires Hlm appartenant au quart le plus élevé de la distribution des revenus et l'augmentation du nombre de ceux appartenant au quart le plus défavorisé constituent des mouvements ininterrompus depuis près de quarante ans. Il est étonnant que la perception de ce phénomène mette aussi longtemps à s'imposer au titre des données objectives et incontestables.

En 2006, 25% des ménages en France et 40% des ménages locataires Hlm avaient des revenus inférieurs à 1 300 €/mois ; 25% des ménages en France et 33% des ménages locataires Hlm avaient des revenus compris entre 1 300 et 2 100 €/mois ; 25% des ménages en France et 18% des ménages locataires Hlm avaient un revenu compris entre 2 100 et 3 200 €/mois ; 25% des ménages en France et 7% des ménages locataires Hlm avaient un revenu supérieur à 3 200 €/mois.

En 1973, 12% des ménages locataires Hlm appartenaient au quart de la population aux plus faibles revenus ; en 2006, cette proportion est passée à 40%.

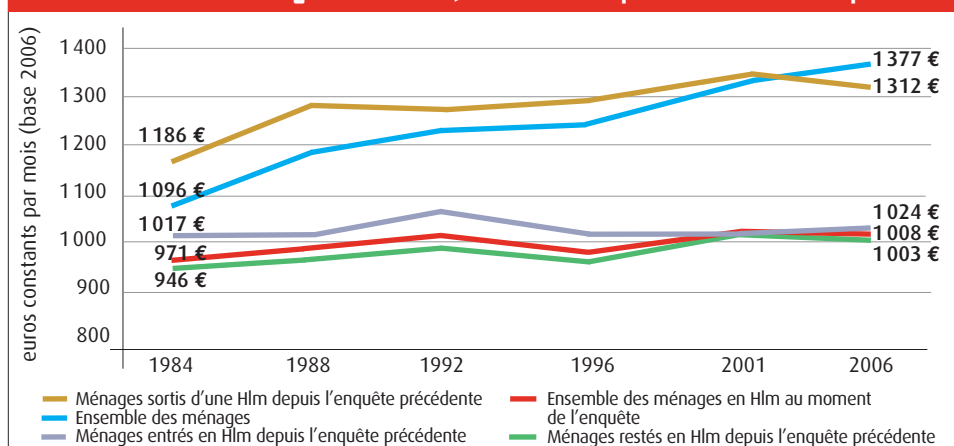
### Répartition des locataires Hlm par rapport aux quartiles de revenus depuis 1973



Sources : enquêtes nationales Logement, Insee.

Ce phénomène s'accélère : les partants sont systématiquement remplacés par des ménages de plus en plus modestes.

### Niveau de vie des ménages entrants, sortants et présents en Hlm depuis 1984



Tout cela rend très abstrait le débat sur les plafonds de ressources applicables aux Hlm. Les ressources des ménages qui y sont logés sont, dans la réalité, très inférieures aux plafonds ; et c'est encore plus vrai des nouveaux entrants. Le calcul théorique selon lequel 64% des Français seraient éligibles au parc Hlm n'a donc pas grand sens. Le graphique illustre le mécanisme de renouvellement de l'occupation du parc locatif social.

Sources : calculs USH. Le lecteur remarquera que les locataires entrants apparaissent en niveau médian, légèrement moins modestes que les locataires en place, car les prestations sociales sont désormais prises en compte dans les statistiques.

Enfin, il convient de ne pas oublier que ces chiffres représentent des moyennes nationales. Or, certaines parties du parc sont beaucoup plus fortement concernées par les phénomènes de paupérisation et de précarisation. L'exemple le plus frappant est celui des ZUS, où le taux de chômage atteint près de 17 %, contre 7,7 % sur le reste du territoire, et dépasse 40 % chez les jeunes.

### **L'aggravation de la situation de certains quartiers dans le domaine de la sécurité**

Malgré les progrès de la rénovation urbaine, certains quartiers connaissent une situation grave sur le plan de la sécurité. Ce phénomène se concentre sur environ 5 % du patrimoine Hlm.

L'observatoire de la sécurité, mis en place par l'Union sociale pour l'habitat auprès des organismes, permet d'y constater un accroissement des agressions contre le personnel. Le nombre de dépôts de plainte est en hausse, bien qu'ils ne soient pas tous enregistrés par les services de police. On sait que cette situation trouve le plus souvent son origine dans le développement du trafic de drogue, les délinquants tenant à contrôler leurs zones d'opération.

Lors des événements de la fin de l'année 2005, les immeubles et agences des bailleurs sociaux n'avaient pas été concernés par les dégradations qui avaient touché des bâtiments publics. Il n'en va plus de même aujourd'hui. Les personnels de proximité exercent de plus en plus leur droit de retrait. Une agence dépendant d'un grand organisme Hlm a dû récemment être fermée. Il s'agit là d'une situation nouvelle, qui atteste d'un durcissement du climat.

Le risque existe que la gestion de la sécurité devienne demain une nouvelle charge imputée aux organismes, ce qui poserait de très graves problèmes juridiques et financiers. On ne peut que se souvenir, à cet égard, des mécanismes d'assistance sociale que les organismes ont dû financer et mettre en place dans les années 1990, sans aucune compensation des pouvoirs publics.



### 3. Des besoins grandissants liés à une croissance démographique forte et très mal répartie sur le territoire

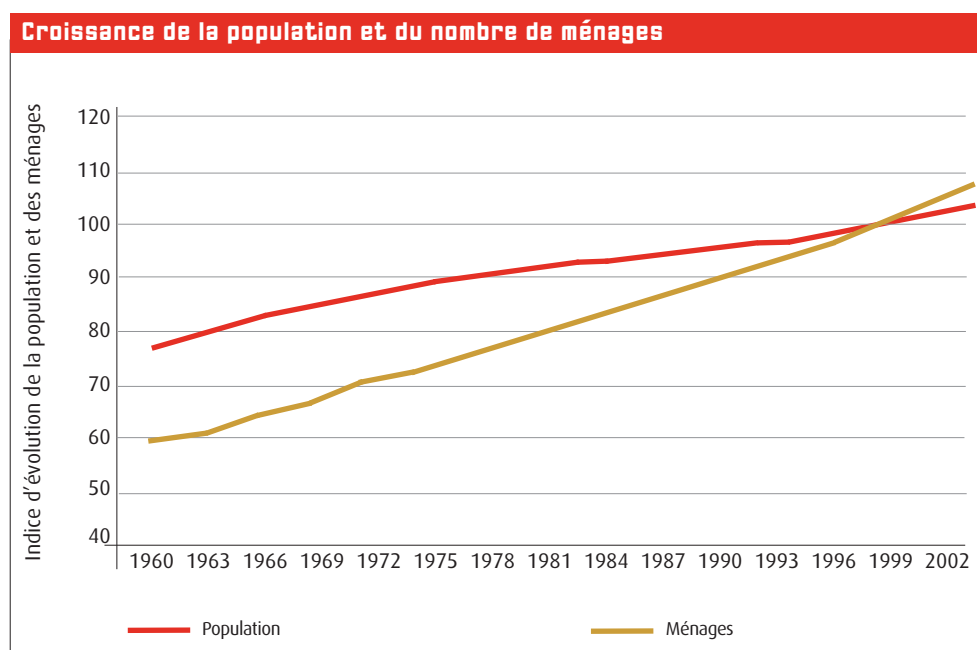
#### La croissance démographique est forte et le restera

Nous connaissons depuis 1990 une croissance démographique d'environ 0,5% par an. Elle ne devrait pas faiblir. Les projections font donc état d'un surcroît de population d'environ 9 millions d'ici à 2030, essentiellement du fait du solde naturel. Ce chiffre permet d'avoir une première estimation des besoins en logements.

Cependant, c'est surtout l'augmentation du nombre de ménages qui doit servir de base à ce calcul.

Les démographes tablent d'ici à 2030 sur un accroissement de 25% du nombre de ménages, soit 6 millions de ménages supplémentaires. Ce phénomène tient d'abord à l'allongement de la durée de la vie, qui va multiplier le nombre de foyers réduits à une ou deux personnes : dans les dix prochaines années, sur 300 000 ménages supplémentaires par an, 200 000 auront plus de 60 ans. Certes, vieillissement ne signifie pas forcément dépendance<sup>7</sup>. Mais ce type de population formule, au même titre que les jeunes, une demande de logements de plus petite taille que ce qui est d'ordinaire fourni dans le parc Hlm.

En outre, l'éclatement plus fréquent des cellules familiales crée une demande additionnelle. À cet égard, les besoins liés au desserrement des ménages représenteraient, d'après les travaux actuels, environ 170 000 logements par an, soit autant que l'impact de la croissance démographique.



Source : Insee.

7. Comme en attestent notamment les travaux d'Hervé Le Bras.

## Les différences inter régionales se sont accentuées rapidement

L'évaluation des besoins en logements doit naturellement tenir compte de la croissance prévisible du nombre de ménages, mais tout autant des phénomènes de migration et de localisation de la population. Or, des disparités régionales frappantes sont apparues ces dernières années. Elles ne feront probablement que s'accroître.

Six régions ont connu sur ces vingt dernières années une croissance démographique égale ou supérieure à 1,4% par an : Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Pays de la Loire et Bretagne.

Dans trois de ces régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon), la population s'est accrue depuis 1990 de 1 270 000 personnes, représentant plus de 600 000 ménages. Avec un taux de croissance pourtant inférieur à celui de ces six régions, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a vu sa population augmenter de 650 000 habitants entre 1990 et 2008.

À titre d'exemple, l'agglomération de Montpellier a vu sa population tripler en cinquante ans. Cette métropolisation entraîne par ailleurs des disparités intra régionales fortes, même dans les territoires dont la population croît continûment (Aquitaine, Languedoc-Roussillon).

Or, la localisation du parc locatif social et le dynamisme démographique ne sont pas en phase.

Le fait est largement connu : le parc locatif social souffre d'une présence insuffisante dans les régions où la croissance démographique est la plus forte (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, régions d'outre-mer et, à un moindre degré, Bretagne et Pays de la Loire).

Pour les années à venir, le BIPE table sur la poursuite de la croissance du nombre de ménages dans le bassin parisien, en Alsace et sur les territoires situés le long des façades méditerranéennes et de l'Atlantique, même si le rythme de croissance peut y être moindre que sur les dernières années. Il prévoit une forte concentration de la demande sur les grandes métropoles et dans la plupart des régions d'outre-mer. Selon ces projections, vingt départements devraient dans vingt ans concentrer 50% de la demande de logements.

Il s'agit là d'un des principaux défis de long terme que nous devons relever.

# Face à ces phénomènes, la population s'exaspère du déséquilibre croissant du marché du logement



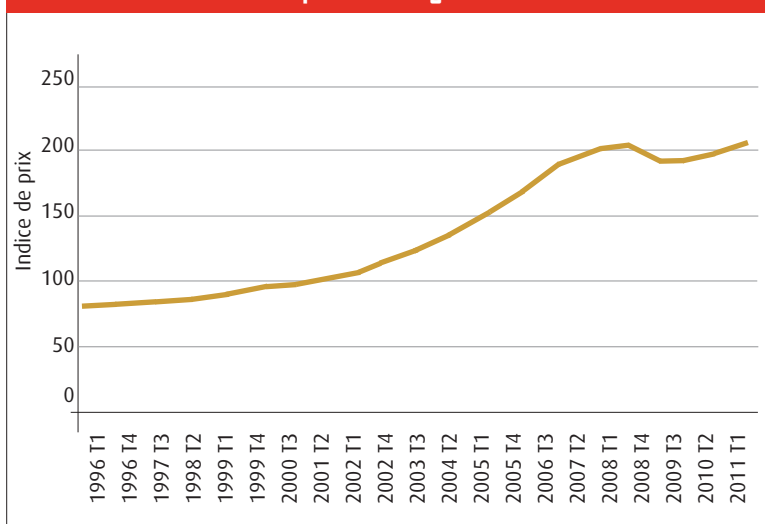
## 1. Les prix et les loyers

### L'évolution du prix des logements est sensiblement supérieure à celle des revenus

La hausse des prix de l'immobilier est une tendance lourde. En trente ans, les prix des logements anciens ont doublé en valeur réelle. Mais le phénomène s'est accentué sur ces dix dernières années. Alors même que l'inflation était sous contrôle, on a constaté une hausse très rapide des prix immobiliers, qui ont été multipliés par deux en valeur depuis 2001.

Le revenu disponible ne suivant pas cette hausse, le rapport entre l'indice des prix de l'immobilier et le taux de croissance du revenu disponible des ménages a explosé (+60%). Pour les moins de 40 ans, le nombre d'années de revenus nécessaires pour acheter un logement est passé de 3,1 entre 1997 et 2001 à 4,2 entre 2002 et 2006 pour atteindre environ 5 années actuellement.

#### Évolution de l'indice du prix des logements anciens 1996-2010



Source : Insee notaires.

Sur de nombreux marchés, et en particulier dans les zones à forte croissance démographique, cette situation est encore plus grave.

Contrairement aux prévisions de nombre d'experts, l'évolution très rapide des dernières années n'a pas été suivie d'un repli significatif et général, comme cela avait été le cas après la forte hausse du début de la décennie. La réduction du nombre de transactions enregistrées pendant la crise financière de 2009 n'a pas fait baisser les prix dans les secteurs tendus, notamment Paris et sa première couronne, à la différence de ce qui s'était produit au début des années 1990. Cette observation dénote une crise structurelle de l'offre de logements dans ces zones, encore que le niveau actuel des prix laisse pendante la question d'une surévaluation et d'une « bulle immobilière », situation sur laquelle les avis des experts divergent.

Depuis quelques mois, certains marchés de province connaissent en revanche un repli qui paraît s'installer. Mais il n'est pas possible de dire pour l'instant s'il s'agit d'une situation durable, qui pourrait avoir des effets sensibles au plan national.

## Les loyers : un écart croissant entre le parc Hlm et le parc privé

Les loyers du parc locatif ont connu eux aussi une hausse, mais dans des proportions bien moindres (+ 30 % en euros constants sur trente ans, contre un doublement pour les prix à l'achat). Surtout, les évolutions sont très différenciées entre le secteur privé et le secteur Hlm.

Selon le compte du logement, le loyer moyen dans le secteur privé a crû de 45 % en euros courants entre 1998 et 2008, contre une hausse de 25 % pour les loyers Hlm.

L'écart s'accroît d'autant plus en valeur absolue que les valeurs d'origine des loyers Hlm sont inférieures à celles des loyers privés sur la quasi-totalité du territoire, mais surtout dans les agglomérations. Sur les marchés très tendus, et particulièrement à Paris et dans la première couronne, l'importance de cet écart (près de 20 € par mètre carré dans le secteur privé, contre environ 6 € dans le parc Hlm) est de nature à créer une situation de blocage pour la mobilité du parc Hlm et pose la question de l'insuffisance avérée d'une offre de logements à loyers intermédiaires.

## La hausse des taux d'effort liés au logement

Le logement est la principale charge des ménages : il représentait 21,7 % de leurs dépenses en 2009.

En moyenne nationale, la dépense représente, déduction faite des aides personnelles au logement, 8 400 € par an pour un locataire du secteur privé, contre 6 400 € dans le parc Hlm.

Les taux d'effort n'ont cessé d'évoluer à la hausse, malgré les aides personnelles. Sur l'ensemble du territoire et en moyenne, le taux d'effort est en effet passé de 18 % à 22 % entre 1988 et 2006 dans le secteur locatif social, et de 21 % à 26 % sur la même période dans le secteur privé.

## La situation est particulièrement dégradée pour les locataires les plus pauvres

La hausse des loyers et des charges, dans un contexte de stagnation voire de diminution des revenus, a produit une hausse des taux d'effort particulièrement importante pour les ménages les plus modestes. Un chiffre est à cet égard très frappant : la proportion des locataires dont le taux d'effort net de charges est supérieur à 40 % a doublé entre 1988 et 2006. Cette dernière catégorie représente désormais 12 % des locataires dans le parc Hlm et 23 % dans le parc privé, soit plus de 1 700 000 ménages.

Part des locataires dont le taux d'effort net charges comprises est supérieur à 40 %					
	1988	1992	1996	2001	2006
Locatif social	6 %	8 %	8 %	8 %	12 %
Locatif privé loué libre	12 %	15 %	16 %	17 %	23 %
Autre locatif (court terme et loi de 48 )	12 %	14 %	12 %	17 %	22 %
Ensemble	9 %	11 %	12 %	13 %	18 %

Sources : calculs USH, d'après enquêtes nationales Logement, Insee 1988 et 2006, étudiants exclus.

Pour les catégories appartenant aux 60% de la population aux niveaux de vie les plus bas, la hausse des taux d'effort brut (avant APL) a été de 2 à 8 points entre 1988 et 2006. La hausse la plus marquée a concerné les plus modestes. Leur taux d'effort moyen avant aides personnelles au logement est passé de 42 % à 50 %, alors même qu'il s'agit de plus en plus de locataires du parc social. En effet, étudiants mis à part, 53 % des locataires de la tranche la plus modeste de la population vivaient dans le parc social en 2006, contre 50 % en 2000.

Le tableau ci-dessous montre dans quelle proportion les aides personnelles au logement permettent de réduire les taux d'effort des ménages modestes. On y observe qu'en 2006, le taux d'effort des ménages les plus modestes est ramené de 50 %, avant aide, à 32 % après aide. Les locataires un peu moins modestes, de la deuxième tranche de 20 %, voient leur taux d'effort ramené de 33 % à 29 %. Mais même après prise en compte des aides personnelles, ce sont encore les ménages les plus modestes qui ont enregistré la plus forte hausse de leur taux d'effort net, qui s'accroît de six points sur la période considérée.

#### Taux d'effort de l'ensemble des locataires, charges comprises (moyenne par quintile de niveau de vie)

	Avant aide personnelle			Après aide personnelle		
	1988	2006	Évolution 1988-2006	1988	2006	Évolution 1988-2006
1 <sup>er</sup> quintile (le plus modeste)	42 %	50 %	+ 8	26 %	32 %	+ 6
2 <sup>e</sup> quintile	30 %	33 %	+ 3	23 %	29 %	+ 6
3 <sup>e</sup> quintile	24 %	26 %	+ 2	21 %	25 %	+ 4
4 <sup>e</sup> quintile	21 %	23 %	+ 2	19 %	22 %	+ 3
5 <sup>e</sup> quintile (le plus aisé)	17 %	18 %	+ 1	16 %	18 %	+ 2

Sources : enquêtes nationales Logement de l'Insee, calculs USH ; les quintiles sont construits sur l'ensemble de la population des ménages, tous statuts confondus.

Le recentrage des aides personnelles au logement vers les locataires les plus modestes, y compris ceux vivant dans le secteur locatif privé (généralisation à l'ensemble des ménages modestes, uniformisation de barèmes locatifs faiblement revalorisés et « pentifiés »), n'a donc pas ou peu amorti la hausse des taux d'effort nets.

Cela dit, les aides personnelles au logement allègent massivement les taux d'effort des locataires les plus modestes, et cela un peu plus que par le passé : 18 points en moins en 2006, contre 16 points en 1988. On peut en revanche constater que pour les autres catégories de ménages, l'effet des aides personnelles s'est amoindri, notamment pour les locataires modestes du « 2<sup>e</sup> quintile », un peu moins défavorisés que ceux du premier : l'aide n'abaisse plus leur taux d'effort que de 4 points en 2006, contre 7 points en 1988.

#### Effet des APL sur les taux d'effort

(en points)	1988	2006
1 <sup>er</sup> quintile (le plus modeste)	- 16	- 18
2 <sup>e</sup> quintile	- 7	- 4
3 <sup>e</sup> quintile	- 3	- 1
4 <sup>e</sup> quintile	- 2	- 1
5 <sup>e</sup> quintile (le plus aisé)	- 1	0

Sources : calculs USH, comptes du logement.

En résumé, le taux d'effort net a augmenté pour toutes les catégories de locataires, et particulièrement pour les plus modestes. Pour ces derniers, il passe globalement de 26 % à 32 % sur la période 1988-2006 (+ 6 points), mais seulement de 25 % à 27 % dans le secteur social, alors qu'il passe de 30 % à 40 % dans le secteur privé.





## 2. Une reconnaissance massive de la place du logement social

Un récent baromètre d'image du logement social met en évidence plusieurs points, qui confirment la place que tient le logement social dans la réponse que nos concitoyens souhaitent voir apporter à leurs préoccupations.

Les Français sont dans une large mesure satisfaits du logement qu'ils occupent (localisation, confort, surface).

Mais 17% d'entre eux déclarent avoir du mal à assumer ses coûts. Cette proportion atteint 25% chez les ouvriers et les employés, mais aussi, géographiquement, chez les locataires d'Île-de-France. À cet égard, la demande d'économies de charges, et notamment d'énergie, est très forte.

Le second signe préoccupant est la demande de mobilité non satisfaite : 40% d'entre eux voudraient changer de logement et ne le peuvent pas.

Ensuite, vient l'inquiétude face à l'avenir, qui explique probablement ce « plébiscite » du logement social. Les Français estiment, à une quasi-unanimité, qu'il a un caractère irremplaçable non seulement parce qu'il permet à de larges couches de la population de se loger à un prix abordable, mais aussi parce qu'il constitue une solution dont eux-mêmes ou leurs enfants risquent de plus en plus d'avoir besoin en cas de difficulté. Ils regrettent qu'il n'y ait pas suffisamment de logements sociaux, et souhaitent qu'on en accroisse le nombre, qu'on rénove ceux qui existent et qu'ils soient bien répartis sur le territoire. Ils expriment une volonté forte de coexistence de tous les types de logements, sociaux ou non, au sein des communes, ce qui dénote un rejet net de la ségrégation sociale. Ils demandent des règles du jeu très claires en matière d'attribution.

Enfin, et même si ce point n'apparaît pas au même rang de priorité, les Français considèrent comme une excellente chose que les organismes Hlm puissent organiser la vente d'une partie de leur patrimoine pour leur ouvrir la voie de l'accession à la propriété.

# En 2008, face aux inquiétudes de la société, les pouvoirs publics ont apporté une réponse forte, puissamment relayée par le Mouvement Hlm



Conscients des graves problèmes politiques et sociaux qui pouvaient naître des difficultés grandissantes rencontrées par les Français en termes de logement, les pouvoirs publics ont mis en place à partir de 2005 des politiques ambitieuses qui ont connu une forte montée en régime en 2009 et 2010, afin de relancer la production de logements neufs, de rénover les quartiers difficiles, d'améliorer la qualité de l'existant, de cibler davantage les procédures d'attribution sur les publics en réelle difficulté et de favoriser l'accès social à la propriété. Sur chacun de ces thèmes, le Mouvement Hlm s'est mobilisé d'une manière exceptionnelle.

## 1. La relance de la construction neuve

Le plan de cohésion sociale (2008), puis le plan de relance (2009) avaient pour but d'accroître fortement la production de logements neufs après une décennie relativement atone, durant laquelle le secteur était resté très en deçà des objectifs affichés de 100 000 logements par an.

Les tableaux ci-contre illustrent le bilan de cet effort (tableau 1) et la place qu'y ont prise les organismes Hlm (tableau 2).

La reprise est donc très sensible. Même si l'on ne tient pas compte du transfert des logements ICADE, qui ne constituent pas une offre nouvelle, on constate en 2010 :

- une hausse très importante du nombre de décisions de financement (+ 40 400, soit + 53 % par rapport à l'étiage de 2005) ;
- une concentration de cet effort sur les PLUS et les PLAI, qui forment le cœur du logement social ;
- une participation extrêmement forte des opérateurs Hlm à la mise en œuvre de ces deux plans, puisqu'ils ont assuré près de 90 % des constructions PLUS et PLAI.

**Tableau 1. Décisions de financement 2005-2010**  
(tous opérateurs sociaux hors Anru)

Années	PLAI/PLUS	PLS (hors PLS Foncière)	Total
2005	53 200	23 700	76 900
2006	58 900	33 100	92 000
2007	60 900	33 900	94 800
2008	66 100	33 300	99 400
2009	79 000	38 400	117 400
2010	85 800	45 700	131 500 <sup>(1)</sup>

(1) Dont 14 200 logements ICADE en Île-de-France : 1 700 PLUS, 300 PLAI et 12 200 PLS.

**Tableau 2. Activité Hlm 2005-2010 - hors Anru**  
(France métropolitaine, hors DOM)

Logements dont la demande d'agrément a été déposée (Hlm seuls, hors Anru)

Années	PLUS + PLAI	PLS	Total
2005	4 900	16 600	64 500
2006	5 500	15 000	66 500
2007	45 000 + 9 000	14 600	68 600
2008	45 400 + 11 200	13 900	70 500
2009	57 300 + 16 900	18 100	92 300
2010	54 600 + 20 400	27 400	102 400 <sup>(1)</sup>

(1) Dont 14 200 logements ICADE en Île-de-France : 1 700 PLUS, 300 PLAI et 12 200 PLS.

Le tableau suivant présente la réalité effective des mises en chantier entre les exercices 2005 et 2010.

<b>Constructions neuves et acquisitions-réhabilitations : la maîtrise d'ouvrage Hlm</b>							
Logements locatifs neufs et logements foyers						Mise à jour juillet 2011	
Logements commencés (y compris acquisitions en VEFA), activité dans les DOM incluse							
	Logements neufs				Foyers		
	Offices	ESH	Coopératives	Total	Offices	ESH	Total
2005	15 900	22 700	1 100	39 700	1 600	3 700	5 300
2006	18 700	25 400	800	44 900	2 300	5 000	7 300
2007	23 100	29 100	1 100	53 300	2 500	4 100	6 600
2008	23 200	30 600	1 000	54 800	2 700	4 400	7 100
2009	31 800	43 900	1 500	77 200	1 500	6 300	7 800
2010	27 500	41 300	1 400	70 200	2 400	7 800	10 200

Source : statistiques d'activité des fédérations.

Locatif acquis avec ou sans travaux d'amélioration							
Logements acquis, hors logements foyers (DOM inclus)							
	Logements acquis et améliorés			Acquisitions nettes de cession <sup>(1)</sup>			
	Offices	ESH	Total <sup>(2)</sup>	Offices	ESH	Coopératives	Total
2005	2 600	3 400	6 000	6 900	9 200	- 700	15 400
2006	4 400	4 400	8 900	28 800	3 900	1 300	34 000
2007	4 300	6 800	11 200	3 300	4 400	100	7 800
2008	4 200	6 800	11 100	4 500	2 600	0	7 100
2009	6 100	8 100	14 400	5 900	4 100	0	10 000
2010	5 900	4 500	10 500	25 800	3 900	0	29 700

Source : statistiques d'activité des fédérations.

(1) Solde des achats et des ventes en bloc à des organismes Hlm (hors mutations au sein de la même famille), à des SEM ou à des propriétaires privés (hors VEFA et acquisitions-améliorations).

(2) En y additionnant la production des coopératives d'Hlm (< 100 unités).

Contrairement à une idée reçue, l'offre récente s'est globalement développée en cohérence avec les besoins territoriaux. Les zones les plus « tendues », qui concentrent 44 % de la population, ont reçu 59 % de la croissance du parc Hlm. La région Île-de-France, où réside 20 % de la population, a reçu le tiers des constructions nouvelles. Les départements à dominante urbaine en ont reçu les deux tiers.

La question de l'adaptation de l'offre de logements sociaux aux disparités territoriales est donc beaucoup plus complexe. Elle doit tenir compte, pour être bien posée :

- du poids du passé, qui fait que des populations se sont durablement agrégées dans certaines zones où l'offre est structurellement déficitaire depuis longtemps, où les coûts du foncier sont devenus rédhibitoires et où l'existence de quartiers très dégradés complique singulièrement la donne (région parisienne) ;
- du fait que la population s'accroît plus vite dans ces zones très tendues que partout ailleurs, ce qui crée un cercle vicieux d'autant plus grave qu'aucune véritable réflexion d'aménagement du territoire n'encadre conceptuellement ces évolutions ;
- enfin, des besoins moins criants mais tout aussi réels des zones dites « détendues », où il existe, n'en déplaise aux tenants d'une planification centralisatrice, des besoins non satisfaits en quantité, mais surtout en qualité (adaptation de l'offre au vieillissement de la population, rénovation, réponse au désir d'un meilleur parcours résidentiel, accession à la propriété).



## 2. La rénovation urbaine

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) constitue le deuxième volet extrêmement puissant de l'action des pouvoirs publics sur l'ensemble de ces dernières années. Son bilan est impressionnant, tout comme l'est l'engagement des opérateurs Hlm à le mettre en œuvre.

À la fin de l'année 2010, près de 500 quartiers auront fait l'objet d'une convention signée avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), sur une cible de 557 quartiers retenus par le conseil d'administration de l'Agence. Compte tenu de l'extrême difficulté de l'exercice, en termes de planification des travaux, de remboursements nécessaires des parcelles foncières et de relogement des locataires, ce résultat est la marque d'un très grand succès.

Sur la période 2003-2013, les programmes de travaux atteignent un montant de 42 milliards d'euros, avec une enveloppe de subventions de l'Anru de 12 350 millions d'euros (tenant compte du plan de relance de 2009).

La place de l'habitat est centrale dans les projets : ce secteur représente 67 % des investissements et bénéficie de 61 % de la subvention Anru.

Les organismes Hlm financent sur la période 27 milliards d'euros d'investissement sur les 45 milliards réinvestis dans les quartiers dans le cadre du PNRU. 80 % des 27 milliards font l'objet d'emprunts des organismes Hlm auprès de la Caisse des Dépôts. Les 20% restant sont financés par leurs fonds propres.

La ventilation des travaux sous maîtrise d'ouvrage Hlm est la suivante sur l'ensemble de la période :

La ventilation des travaux sous maîtrise d'ouvrage Hlm			
	Total du programme	En % du programme total	Réalisé au 01/06/2011
Démolitions	137 000	8,5 %	95 000
Logements sociaux reconstruits	130 000	43 %	84 000
Réhabilitations	314 000	12 %	240 000
Résidentialisations	337 000	5 %	205 000

Les projets de rénovation urbaine permettent de renouveler l'offre la plus ancienne, qui est à la fois la plus obsolète du point de vue des formes architecturales et la plus exposée à des problèmes d'attractivité : 48 % des logements démolis datent d'avant 1966 et 50 % constituent des immeubles de plus de sept étages. Dans près d'un tiers des immeubles démolis, le taux de vacance était supérieur à 35 %. Sauf dans les secteurs à marché détendu, le « principe du 1 pour 1 » est respecté.

La programmation de la reconstitution des logements sociaux est principalement constituée d'une offre à loyer minoré : 65 % de PLUS-CD et 10 % de PLAI.

Le redéploiement géographique est modeste mais réel (54 % sur site et 46 % hors site).

Ces divers éléments font du PNRU un élément essentiel du desserrement de l'offre locative sociale dans les zones les plus fragiles et les plus tendues, avec une visée à la fois qualitative et quantitative qui en fait tout l'intérêt. Il est ainsi normal que le Mouvement Hlm ait réagi aussi puissamment à sa mise en œuvre.

Son engagement dépasse de surcroît le seul cadre de la reconstitution de l'offre locative et se traduit également par le développement croissant d'opérations d'accession sociale, ce qui constitue un élément très important de la diversification de l'offre et de la réponse à la demande des habitants.



### 3. L'amélioration de la qualité de l'existant et les exigences nouvelles

La qualité des logements s'est considérablement améliorée au cours des trois dernières décennies, notamment en termes de confort et de surface. C'est ainsi que la surface par personne a presque doublé, pour atteindre en moyenne environ 40 m<sup>2</sup>, sous le double effet de la réduction de la taille des ménages et de l'augmentation de la taille moyenne des logements nouveaux.

Les exigences environnementales renouvellent néanmoins l'approche de la qualité requise à l'avenir.

S'agissant de la production nouvelle, les trois quarts des nouveaux logements réalisés par les organismes Hlm, en locatif comme en accession, le sont sous un label énergétique. À la fin 2010, on dénombre près de 63 000 logements engagés qui ont fait l'objet d'une demande de label BBC. Pour les logements agréés en 2010, 34,4 % sont éligibles au label BBC et 29,6 % au label THPE. Anticipant la généralisation des normes BBC, presque tous les projets visent désormais ce niveau de certification.

La situation du parc ancien est plus problématique. Conformément aux engagements pris par le Mouvement Hlm au Congrès de Cannes de 2008, et à l'accord passé en février 2009 avec les pouvoirs publics, la rénovation thermique de 800 000 logements sociaux a été prévue. Une première tranche de travaux, concernant 100 000 logements, a été mise en œuvre grâce à un « éco-prêt » bonifié par la Caisse des Dépôts. Les crédits ont tous été engagés, et les travaux seront achevés à la fin de l'année 2011. Le coût moyen est élevé, puisqu'il atteint 28 000 € par logement, dont 15 000 € estimés attribuables à la seule partie thermique. Mais le programme permet de réduire de moitié la consommation d'énergie, ce qui est extrêmement visible pour les locataires, dont certains doivent acquitter, avant la mise en œuvre du programme, des charges quasiment équivalentes au montant de leur loyer.

À ce jour, la poursuite de cette action n'est pas assurée. Les enveloppes de la première tranche de l'éco-prêt sont épuisées, et il n'y a pas encore de décision sur le financement des opérations qui restent à mener, en dépit du caractère législatif des engagements pris sur l'ensemble du programme.

Le budget européen a parallèlement mobilisé des moyens, au travers du FEDER, pour financer l'amélioration thermique des logements au nom de la lutte contre la précarité énergétique : la mobilisation des organismes Hlm, avec le concours très actif des associations régionales, a également été très forte sur ce dossier. Tous les fonds prévus ont été engagés, et une évaluation de l'action a été communiquée aux instances communautaires, à leur grande satisfaction. Tout cela permet d'envisager une poursuite et une extension des moyens du FEDER au profit des organismes et des locataires.



#### 4. Le ciblage et la transparence des procédures d'attribution

Quelle que soit la volonté des pouvoirs publics et de tous les responsables du secteur pour accroître l'offre de logements sociaux, en améliorer la qualité, en rénover de vastes proportions, il restera un malaise social tant que la population ne sera pas profondément assurée que ces efforts profitent bien à ceux qui en ont le plus besoin.

C'est à cette préoccupation que répondent les mesures prises par le gouvernement, mais aussi par le Mouvement Hlm de sa propre initiative, pour améliorer les procédures d'attribution des logements sociaux.

La gestion de la demande a été profondément modifiée par la normalisation au niveau national des informations et justificatifs à produire. Un gestionnaire départemental (régional en Île-de-France) centralise désormais le suivi des demandes, lesquelles sont mises en accès direct auprès de chaque bailleur et des services de l'État.

Cette réforme est fondamentale. Elle permettra d'optimiser le fonctionnement du « marché », en confrontant offres et demandes sur des territoires plus vastes et en unifiant les démarches des demandeurs, souvent interloqués par la complexité des procédures qui leur étaient imposées. Les opérateurs Hlm avaient d'ailleurs anticipé ce mouvement en expérimentant à leur initiative, dans plusieurs associations régionales, des « fichiers partagés de la demande » sur certains bassins d'habitat, et même parfois aux niveaux départemental ou interdépartemental (Pays de la Loire, Bourgogne).

La réforme de la gestion du contingent de l'État constitue une autre décision de première importance. De nouvelles conventions devront ainsi être signées entre les bailleurs sociaux et les représentants de l'État, ce qui permettra d'objectiver les critères de choix et de les rendre publics et vérifiables. Les conventions peuvent désormais être gérées en flux et pas seulement en stock, ce qui permet de jouer sur les différents quotas pour répondre au mieux à la demande exprimée. L'obligation de déclarer les logements devenus vacants, ou nouvellement mis en service, constitue en outre une mesure de transparence tout à fait naturelle sur l'état réel de l'offre disponible.

Enfin, les commissions d'attribution sont appelées, pour leur part, à mieux se coordonner. Le préfet sera averti de leurs sessions. Elles utiliseront une définition harmonisée du taux d'effort applicable aux demandeurs et se coordonneront en cas de candidatures multiples.

Il paraît fondamental que ce mouvement se poursuive, dans la perspective d'une meilleure transparence.



## 5. La mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable (DALO)

La loi instituant le droit au logement opposable, votée le 5 mars 2007, est entrée en application très rapidement en 2008. L'État garantit ainsi aux personnes en situation régulière sur le territoire français le droit à un logement décent et indépendant, lorsqu'elles ne sont pas en mesure d'y accéder ou de s'y maintenir par leurs propres moyens.

La procédure de la loi DALO est relativement complexe, ce qui tient au fait qu'il s'agit dans l'esprit du législateur d'un dispositif exceptionnel, et non d'une filière d'accès de droit commun au logement social. Les demandes sont formulées sous forme de « recours », amiables d'abord, puis contentieux, cette dernière procédure étant circonscrite à des cas précisément énumérés. Parmi ces cas, se présentera au 1<sup>er</sup> janvier 2012 celui des personnes, nombreuses en région parisienne, dont la demande est restée sans réponse durant un temps anormalement long.

### Les statistiques nationales pourraient faire croire que la situation est gérable

Globalement, le nombre de recours déposés (206 000 en stock en décembre 2010) n'apparaît pas excessif, si on considère que le Mouvement Hlm loge chaque année plus de 400 000 nouveaux ménages. Les demandes, d'ailleurs, ne sont pas essentiellement des demandes d'hébergement : ces dernières ne représentent que 13,5 % des flux annuels en 2010. La plupart des recours sont motivés par le caractère excessif des délais de réponse (33 % des flux), la sur occupation, la situation des ménages hébergés chez des tiers et la menace d'expulsion.

L'impact de la crise économique se fait certes sentir à la lecture de certains indicateurs, notamment l'augmentation régulière du nombre de recours (plus de 6 900 par mois en 2010, contre 5 000 environ en 2008) et la part croissante qu'y prennent les recours d'hébergement (13,5 % en 2010, contre 7,3 % en 2008). Mais on peut estimer que la meilleure connaissance de la procédure joue un rôle dans ce phénomène.

Au demeurant, tous les dossiers ne sont pas équivalents : les décisions de rejet concernent actuellement près de 50 % des dossiers traités, alors même que le traitement des dossiers s'accélère<sup>8</sup>.

Quant aux appels, ils sont très rares (environ 9 000 recours gracieux et 1 500 recours contentieux, rejetés aux deux tiers).

Au total, compte tenu de ces constatations, on peut considérer qu'il y a un peu plus de 100 000 dossiers en stock qui ont reçu un avis favorable, que le flux mensuel justifié s'établit à environ 3 000 demandes et que les commissions font un travail aussi considérable que justifié sur le plan juridique.

### Mais cette approche globale ne reflète pas les véritables difficultés d'application de la loi

La véritable difficulté réside, une fois de plus, dans la concentration extrême des problèmes sur certaines parties du territoire. 90 % des recours ont été déposés dans seulement six régions. À elle seule, la région Île-de-France représente 61 % des procédures engagées. Paris compte pour plus de 15 % des recours.

C'est évidemment dans ces territoires que les difficultés de relogement sont les plus fortes. Alors que, globale-

8. Sur 206 000 recours, 143 665 avaient fait l'objet d'une décision à la fin de l'année 2010, soit 70 %. Ce taux est en progression constante. Les derniers chiffres connus font état d'une décision prise sur 77 % des dossiers, dont 48 % de rejets.

ment, plus de 35 000 ménages ont été relogés depuis 2008 à la suite des décisions des commissions DALO, ce qui représente un taux de satisfaction de 55 % des décisions favorables de ces commissions, ce taux n'est que de 29 % en Île-de-France. A contrario, le nombre de recours est inférieur à 100 dans 35 départements.

Tout doit donc être fait pour atténuer le décalage quantitatif qui continue de prévaloir dans les régions les plus tendues entre le nombre de recours déposés et l'offre disponible au travers des contingents réglementaires, qu'il s'agisse du contingent préfectoral ou des réservations prévues au titre du « 1 % logement ». La contribution de ce dernier contingent au relogement des salariés reconnus prioritaires par les commissions DALO devrait permettre de dégager certaines marges de manœuvre.

En tout état de cause, si l'on estime – et c'est la conviction du Mouvement Hlm – que le DALO est le dernier recours, il convient de rechercher de manière pragmatique et efficace les solutions les plus adaptées au problème que pose l'application de la loi. Une coordination de tous les dispositifs existant à l'heure actuelle – PDALPD, accords collectifs d'attribution, prévention des expulsions, gestion du contingent préfectoral – pourrait être envisagée à cet effet, sous l'égide du représentant de l'État, de manière à ce que les organismes s'organisent entre eux de manière optimale pour assurer les relogements.



## 6. La relance de l'accession sociale à la propriété

La loi de 1977 avait mis en place une politique active d'accession à la propriété pour les personnes à revenus modestes, avec la création du prêt à l'accession (PAP) et de l'aide personnalisée au logement-accession (APL Accession). Cette politique a connu des difficultés avec la baisse de l'inflation à partir de 1984, laquelle a pris à revers nombre d'accédants, endettés à des taux très élevés et devenus incapables de faire face à leurs échéances. Avec la création du prêt à taux zéro (PTZ), les pouvoirs publics ont banalisé la distribution des prêts, mais ont maintenu leur objectif social.

Le gouvernement a affiché à partir de 2007 une politique volontariste de relance de l'accession. L'objectif politique global était de faire en sorte que 70 % des ménages deviennent propriétaires de leur logement. Au tout début de la législature, la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) a ainsi rendu déductibles du revenu les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition de la résidence principale et le dispositif du prêt à taux zéro a été plusieurs fois réformé.



Cette politique s'est néanmoins inscrite dans un contexte difficile pour les accédants et surtout les primo-accédants. De 53,9 % en 1984, le nombre de propriétaires occupants est passé à 57,2 % en 2006, ce qui traduit une évolution régulière, mais à un rythme lent.

Entre 1973 et 1988, le nombre d'accédants<sup>9</sup> est passé de 2,9 millions à 5,5 millions (+ 2,6 millions de ménages). Depuis lors, ce nombre a baissé et se situe de façon constante aux environs de 5 millions de ménages. Cela signifie que ceux qui ont terminé leur remboursement sont tout juste remplacés en nombre par les nouveaux accédants. Le début de la « panne » de l'accession remonte donc au début des années 1990.

Ce phénomène tient essentiellement au fait que les candidats modestes n'ont pas eu les moyens de réaliser leur projet. On ne compte que 33 % de propriétaires parmi les détenteurs des revenus les moins élevés<sup>10</sup>, alors que ce taux s'élevait à 38 % en 2002. En revanche, le taux de propriétaires atteint 70 % chez les ménages les plus aisés. Encore les catégories moyennes ont-elles dû, comme on l'a vu précédemment, consacrer à leur acquisition une part croissante de leur revenu et s'endetter sur un terme parfois très long. La durée moyenne des prêts actuellement accordés est de vingt ans, contre dix ans en 1965 et quinze ans sur la période 1980-2000.

Sur la période récente, la faiblesse des taux d'intérêt n'a pas compensé la hausse des prix dans les zones à fort développement pour les ménages dont les revenus sont compris entre 1,5 Smic et 3 Smic. La part de cette population dans l'accession n'a cessé de baisser, sauf dans les opérations bénéficiant de la TVA à 5,5 % et dans les zones peu tendues. Le blocage de l'accession est à peu près total en Île-de-France. En province, hormis dans les zones de très faible attractivité, la construction neuve n'est plus accessible aux ménages les plus modestes. Dans les DOM, les coûts de la construction neuve et les conditions des prêts ne permettent toujours pas le décollage de l'accession à la propriété.

Malgré ces difficultés, les organismes Hlm ont contribué, selon leurs compétences et les attentes de leurs territoires, à répondre à l'aspiration d'accession sociale à la propriété des Français. La production globale des organismes tous statuts confondus est en croissance et s'appuie sur les outils mis en place par les pouvoirs publics : TVA à taux réduit en zone Anru, prêt social location-accession (PSLA). La création, fin 2009, de l'École de l'accession sociale à la propriété (EASP) illustre cet engagement, qui repose sur des valeurs spécifiques : offrir un parcours résidentiel à des ménages à revenus modestes dans un cadre sécurisé (au travers de la sécurisation Hlm) leur garantissant le succès de leur démarche.

Dans ce contexte, l'impact du nouveau « prêt à taux zéro + » (PTZ+) reste à évaluer. La mesure ne datant que de moins d'un an, il est trop tôt pour se prononcer précisément sur ses effets. Il lui sera probablement difficile de répondre aux difficultés des ménages modestes dans les zones les plus tendues, en raison de la faiblesse de leur apport personnel et du niveau des prix. En revanche, le PTZ+ devrait renforcer la solvabilité des ménages intermédiaires. Pour les ménages à revenus supérieurs, auxquels il est également ouvert, son apport apparaît néanmoins superflu.

9. Ménages qui ont un prêt immobilier en cours de remboursement.

10. Les 25 % des moins riches.

# Pour répondre à la demande pressante de la société, il faut amplifier le mouvement, dans un partenariat renouvelé avec les pouvoirs publics

La politique du logement est une politique de long terme. Il faut du temps aux organismes pour constituer et mobiliser des équipes de maîtrise d'ouvrage, emprunter, choisir et acheter le foncier, construire, louer et gérer ; les emprunts dans le logement social se contractent sur trente-cinq ans, et jusqu'à cinquante ans, ce qui d'ailleurs constitue un défi que les banques ne peuvent pas relever ; les programmes fonciers mis en place par les collectivités locales, les travaux de prospective territoriale qui guident leurs choix d'investissement sont autant d'éléments qui s'élaborent dans le très long terme.

C'est la raison pour laquelle de nombreux acteurs de cette politique, au premier rang desquels le Mouvement Hlm, se trouvent préoccupés par le caractère contradictoire d'un certain nombre de décisions prises par les pouvoirs publics. Ces incertitudes ne peuvent que démobiliser les énergies à un moment où il faudrait au contraire renouveler sur le long terme un partenariat très étroit avec l'État et les collectivités territoriales.

Or, de nombreuses et importantes questions restent actuellement sans réponse, ou tout au moins font l'objet d'une approche difficile à interpréter, en raison de signaux contradictoires, restrictifs ou négatifs des pouvoirs publics. Elles peuvent être regroupées sous quatre grands thèmes, renvoyant à des questions politiques de fond.

- La problématique territoriale : comment va évoluer l'actuelle coopération entre les acteurs de l'habitat et les collectivités locales ?
- La question financière : quel est le modèle économique et social optimal pour le logement social, avec quelles politiques publiques et quels financements ?
- La question urbaine : quel avenir pour la rénovation urbaine ?
- La question sociale : que vise-t-on comme type de « mixité » dans le logement social, et dans les modèles urbains en général ?



## 1. La coopération avec les collectivités locales

Dès lors que la politique du logement est par définition une action nationale à application territoriale, la coopération entre les acteurs de l'habitat et les collectivités locales est fondamentale. Elle a été très fortement renforcée ces dernières années par l'accroissement de l'autonomie des territoires.

La délégation des aides à la pierre a été notamment mise en place, à titre optionnel, par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. Un récent rapport de la Cour des comptes vient d'en tirer un premier bilan.

Ainsi, en 2010, 78 intercommunalités et 28 départements regroupant la moitié de la population métropolitaine exerçaient par délégation ces missions, qui demeuraient par ailleurs juridiquement attribuées à l'État.

Or, même si l'aide des collectivités locales ne résulte pas partout de la prise de délégation, on peut constater que

l'engagement suscité par cette réforme dans les collectivités concernées a eu des effets extrêmement positifs pour le logement social. Ainsi, en 2009, le nombre de logements financés dans le cadre de la délégation a atteint plus de 65 000, soit 56 % du total national. La mise en œuvre de la délégation de compétence a donc bien accompagné la montée en régime du plan de cohésion sociale.

La hausse du nombre des logements très sociaux est aussi plus forte qu'ailleurs au sein des collectivités délégataires.

Il n'est pas aisé aujourd'hui de mesurer l'engagement financier des collectivités locales mais on peut avancer que celui des délégataires est sensiblement supérieur à ce qu'il était avant le vote de la loi du 13 août 2004.

Il convient d'ajouter à ces constats une dimension plus qualitative : alors que la connaissance et la culture en matière de logement étaient peu diffusées et restaient concentrées dans les mains de l'État, la délégation des aides à la pierre a initié et développé un mouvement d'apprentissage et d'appropriation d'une culture de l'habitat social. Cette évolution est très visible dans certains territoires et trouve sa traduction dans la cohérence et la qualité de la politique locale, menée par une collectivité qui assume de mieux en mieux son rôle de chef de file.

Le bilan est plus en retrait en ce qui concerne la rénovation du parc privé, où la part des délégataires dans les résultats est sensiblement inférieure à celle réalisée par les non-délégataires.

La poursuite de cette évolution positive est toutefois questionnée par divers facteurs qui affectent les capacités d'engagement des collectivités locales et conduisent nombre d'entre elles à s'interroger sur l'opportunité de renouveler leur convention avec l'État ou de s'engager, pour celles qui n'y sont pas encore, dans la voie de la délégation. La Cour des comptes prend sur ce point une position très claire : il faut non seulement conserver ce dispositif, mais le généraliser, d'autant que les services de l'État ont perdu beaucoup de leurs compétences et de leurs effectifs dans ce domaine et ne seraient pas en mesure de faire face à un retour en arrière. Or, aucune décision n'est prise sur ce point au moment de la rédaction de ce rapport.

Bien plus, la réforme des collectivités locales intervient ici pour donner un signal apparemment contraire au mouvement d'autonomie des collectivités territoriales, que l'on croyait pourtant engagé sans retour.

Elle tend en effet à spécialiser le champ d'intervention de chaque type de collectivité, tout en entretenant un flou sur le partage de certaines de leurs compétences : la légalité des financements croisés est ainsi devenue incertaine, alors qu'ils constituent jusqu'ici des éléments décisifs du développement de la production de logements.

La réforme des finances locales risque, pour sa part, de réduire les capacités financières des collectivités du fait de la diminution du montant de la taxe professionnelle et de l'augmentation de la place des impôts immobiliers dans la production des ressources fiscales locales. Certaines exonérations fiscales, comme celle qui concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), pourront ainsi être ressenties comme trop coûteuses par certaines collectivités, surtout si elles ne sont pas totalement et durablement compensées.

Enfin, la réduction de la « ligne fongible » du budget de l'État et des aides de l'Anah suscite une forte interrogation, les élus redoutant un transfert progressif sur les budgets locaux de charges non compensées.

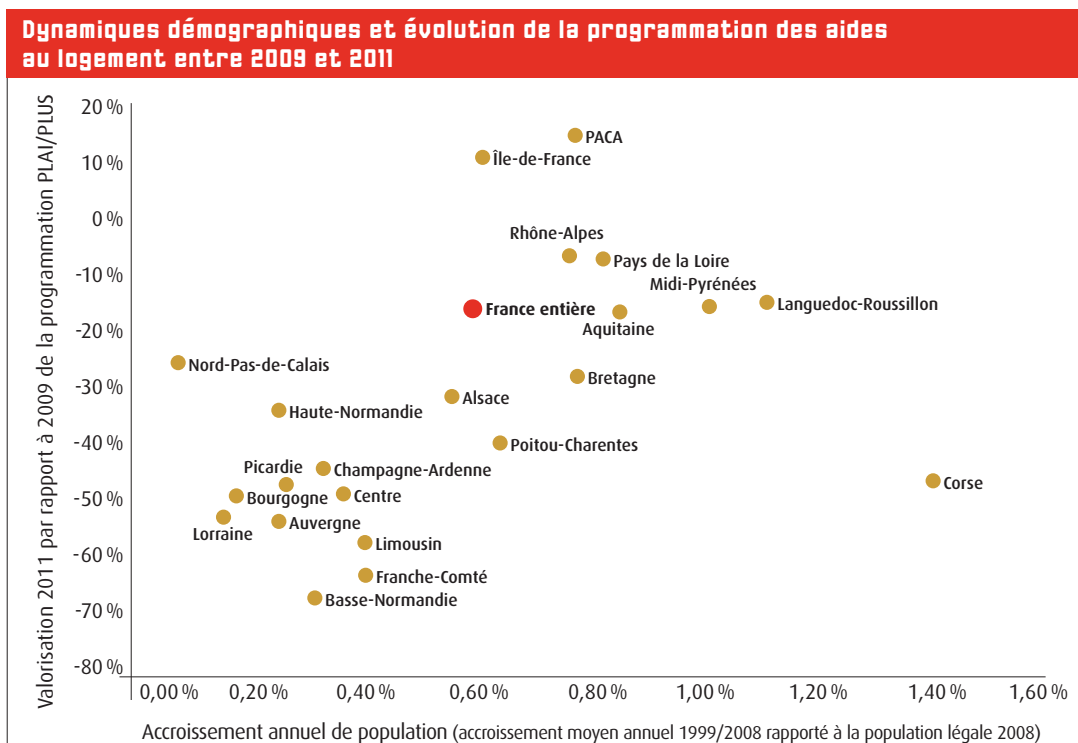
Tout cela contribue à perturber des coopérations qui s'étaient patiemment établies et avaient abouti à de remarquables performances lorsqu'il avait fallu mobiliser les acteurs de l'habitat autour du plan de cohésion sociale, puis du plan de relance.



## 2. La question financière

Les incertitudes sur les moyens de financement de la production affectent aujourd'hui l'ensemble des moyens concourant à la production de l'offre locative sociale.

Conjuguée à la fin du plan de relance, l'évolution des crédits budgétaires pour 2011, tant dans leur volume que dans leur répartition territoriale, aboutit à une diminution drastique de l'aide unitaire par logement agréé et à une compression des capacités de production en décalage avec les besoins très diversifiés des territoires. Toutes les régions, sans exception, sont affectées par une baisse, souvent très significative, du volume des autorisations d'engagement entre 2009 et 2011. À l'exception de l'Île-de-France et de la région PACA, toutes connaissent parallèlement une diminution du nombre d'agrément, parfois drastiques comme en Basse-Normandie et en Franche-Comté.



Lecture : alors que la population de la région Languedoc-Roussillon augmente de 1,2 % par an, les agréments connaissent une baisse de plus de 10 %. Source : Insee.

La poursuite de ce mouvement pèsera sur la capacité des territoires à répondre aux besoins. Sont particulièrement concernées les régions qui conjuguent une démographie dynamique et un faible taux d'équipement en logement social (moins de 10 % du parc immobilier). Ce cas de figure se présente en Bretagne, en Poitou-Charentes, en Aquitaine, en Midi-Pyrénées, en Languedoc-Roussillon ou en Corse. D'autres régions, mieux équipées, mais à forte dynamique démographique, sont également préoccupées, à l'instar de Rhône-Alpes ou des Pays de la Loire.

Le prélèvement organisé par la loi de finances pour 2011 sur les capacités financières des organismes constitue un autre handicap. Il affectera nécessairement leur aptitude à allouer des fonds propres au financement des opérations nouvelles, au moment même où la part des fonds propres pour la production neuve représente environ

10 % des investissements, pour plus d'un milliard d'euros en volume annuel. Les critères choisis aboutissent en outre à une répartition parfois inéquitable du prélèvement, qui peut ponctionner des organismes engagés dans des plans d'investissements ambitieux alors que des organismes plus « riches » peuvent en être dispensés. La situation est très préoccupante dans certaines régions où les effets du dispositif se combinent à ceux de la baisse des crédits et des agréments, ce qui est notamment le cas de la Basse-Normandie.

L'affectation durable de la ressource issue du Livret A au logement social est un troisième sujet de préoccupation. Cet instrument d'épargne populaire, aimé des Français, préservé par la Caisse des Dépôts sous l'attention constante du Parlement, constitue plus que jamais un socle essentiel du financement du logement social. La raison en est très simple : aucun établissement financier ne peut consentir des prêts sur un terme aussi long que la Caisse des Dépôts, laquelle ne peut le faire qu'à partir de cette ressource stable.

Or, là encore, des signaux contradictoires ont été donnés. Les banques commerciales ont obtenu d'abord la « banalisation » de la collecte du Livret A. Elles ont pour ce faire accepté en 2009 un taux de centralisation de la ressource ainsi collectée à hauteur de 70 % de la collecte. Elles ont dès 2010 exigé, et obtenu, un taux de centralisation inférieur, en contradiction avec leurs engagements et ceux qui avaient été pris par la ministre de l'Économie et des Finances devant le Parlement. Pour terminer, il a été convenu qu'un seuil d'alerte serait fixé, en deçà duquel les ressources disponibles à la Caisse pour faire face à ses besoins seraient réputées en voie de fragilisation ; ce n'est qu'alors que se reposerait la question du taux de centralisation des sommes collectées.

La question se pose en réalité sur le long terme. La hausse des prix du foncier et des coûts de la construction, l'accroissement des besoins dans les zones les plus onéreuses, les effets du plan de cohésion sociale, du plan de relance et du PNRU sont autant de facteurs qui expliquent une augmentation continue des financements accordés par la Caisse des Dépôts au titre du logement social. Parallèlement, surtout si les taux de marché remontent quelque peu, ce type de prêt à très long terme et à faible taux risque de faire l'objet de fortes convoitises. D'autres besoins d'intérêt général – universités, hôpitaux, transports – chercheront des financements à taux privilégié, alors même que les difficultés des finances publiques rendront problématiques les aides budgétaires dont ils avaient pu bénéficier jusqu'ici. Les banques commerciales, enfin, tenteront de garder à leur bilan les dépôts issus de la collecte du Livret A, en faisant valoir les exigences d'équilibre emplois/ressources nées des règles de Bâle III.

Il est important que cette question soit posée, et que les divers paramètres qui peuvent en affecter le règlement soient surveillés de près, pour éviter absolument que, sous l'apparence d'ajustements techniques, ne soient prises des décisions de nature politique aboutissant à des bouleversements profonds des équilibres du système.



### 3. La question urbaine et l'avenir du PNRU

Comme on l'a vu précédemment, le Programme national de rénovation urbaine a été un très grand succès. Quantitativement, il a tenu ses promesses, malgré l'extrême difficulté de certains projets. Qualitativement, il a transformé en profondeur la vie des habitants de nombreux quartiers qu'il a contribué à rénover.

Il n'en est que plus surprenant de constater que le financement des programmes déjà engagés n'est toujours pas assuré à ce jour.

Les besoins de crédits de paiement sur les engagements déjà pris dépassent le milliard d'euros en 2012 et 2013. Ces engagements ont été adoptés de manière parfaitement légale. Ils étaient connus dès le début de la législature. Il est très curieux, sur le plan de la cohérence de la gestion publique, que les mesures massives d'allègements des recettes publiques décidées par le Parlement en début de législature n'aient apparemment pas tenu compte des besoins de financement auxquels il allait falloir nécessairement faire face à ce titre.

Comme le financement budgétaire fait défaut, les besoins de crédits de paiement sont couverts partiellement, mais de plus en plus massivement (environ 500 millions euros par an), par les ressources d'Action Logement. Il est très probable pour tous les acteurs du système que cette solution ne sera pas durable. Si les ressources provenant du « 1% logement » sont affectées de plus en plus à des subventions à l'Anru et à l'Anah, les concours directs qu'il accorde au logement social des salariés (prêts et subventions) ne pourront que baisser, les retours de prêts s'étioleront parallèlement et le mécanisme risque de se mettre de lui-même en extinction.

Mais surtout, la question d'une nouvelle étape de la rénovation urbaine n'a toujours pas fait l'objet d'une décision de principe, sans même parler de son éventuelle ampleur.

Cette incertitude de fond est très préoccupante. Certains quartiers n'ont été que partiellement rénovés. D'autres font état de besoins évidents. Là encore, une démarche de long terme est indispensable. L'interruption des efforts menés depuis plusieurs années n'aurait pas pour seul effet de laisser en l'état de nombreuses zones urbaines, dont la dégradation et l'isolement déboucheraient à l'évidence sur une forte insatisfaction de la population et des élus locaux et, dans certains cas, sur la multiplication des violences. Elle annulerait en grande partie les effets des investissements déjà réalisés.



## 4. La question sociale

Il n'est pas raisonnable de penser que la question de la place du logement social dans les politiques publiques et, plus largement, dans les équilibres de la société, se joue sur l'ajustement de mécanismes techniques comme la détermination des plafonds de ressources ou la fixation des montants de surloyers en cas de dépassement des plafonds autorisés. La réalité, que reflètent à la fois les chiffres et les sentiments de la population, est celle d'un glissement progressif du rôle du parc social vers l'accueil de locataires de plus en plus modestes, comme on l'a vu précédemment. À cette demande des plus pauvres s'ajoute, dans les zones les plus tendues, une attente très forte de catégories certes moins défavorisées dans l'absolu, mais qui ne trouvent plus de réponse à leurs besoins au travers du fonctionnement du marché immobilier.

Les signaux donnés par les pouvoirs publics sont, sur ce point, relativement ambigus.

D'un côté, l'établissement des SLS, l'abaissement des plafonds de ressources autorisés et la réduction massive du nombre d'agrément enregistrés cette année ont pu faire croire que la théorie dominante était celle d'une spécialisation du parc Hlm dans le traitement résiduel des situations de pauvreté, le marché devant pourvoir aux besoins de la plupart des catégories sociales. Mais on a pu voir que cette théorie n'était absolument pas admise par l'opinion publique, qui demande au contraire dans sa très grande majorité un accroissement du parc Hlm et une meilleure insertion de ce parc dans les tissus urbains. Elle n'est pas davantage adaptée aux évolutions constatées des revenus et des taux d'effort requis pour accéder à un logement décent.

D'un autre côté, les pouvoirs publics communiquent fortement sur le bon fonctionnement de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), l'accroissement du nombre de constructions neuves dans le parc Hlm et la priorité à donner à l'équipement en logement social des zones tendues.

Pour satisfaire les exigences de la population d'une manière raisonnable, il faut donc très probablement centrer les travaux de programmation, d'aménagement urbain, mais aussi de gestion locative, autour de l'objectif de mixité sociale.

On comprend bien pourquoi cet objectif est indispensable dans la gestion d'un bassin d'habitat où la ségrégation est une plaie. Mais il est, en outre, indispensable de prendre en compte cette nécessité dans l'équilibre de gestion des immeubles eux-mêmes. Il faut absolument faire confiance aux bailleurs, qui sont les seuls à connaître dans le détail leur parc et leur population, pour gérer de manière harmonieuse l'équilibre d'un ensemble immobilier en termes de niveaux de revenus, de composition des familles ou de générations.

Cette mixité doit concerner aussi les types de logements locatifs proposés sur le territoire. Un équilibre réussi entre parc Hlm, maisons de jeunes travailleurs, résidences pour étudiants et logements à loyers intermédiaires est un gage de stabilité et de développement harmonieux.

Enfin, les ménages doivent, s'ils le peuvent, pouvoir accéder à la propriété. C'est ainsi que peut être abordée, de la manière la plus sereine et la plus juste, la question de la vente de certains logements Hlm amortis. Certains ménages n'ont pas les moyens d'assumer l'achat d'un logement neuf. On a vu que ce cas était de plus en plus fréquent. D'autres recherchent des biens spécifiques, notamment des logements individuels ou semi-individuels. Il n'y a aucune raison de leur dénier le droit d'acheter des logements amortis, sous certaines conditions. Il convient en effet de s'assurer qu'ils peuvent faire face aux charges de gros entretien et de mettre en place à leur bénéfice une garantie de l'organisme vendeur en cas de difficulté sur une durée raisonnable.

Cette pratique peut rejoindre l'intérêt de l'organisme bailleur. Les fonds propres obtenus au travers de la vente peuvent contribuer à reconstituer l'offre locative, en support d'un nouvel endettement. L'insertion d'une politique de vente dans les projections financières de moyen et long termes d'un opérateur peut permettre un accroissement des objectifs de constructions neuves. Il est clair que rien de tout cela ne peut néanmoins être entrepris sans l'accord des collectivités locales concernées, qui sont les seules à pouvoir apprécier l'opportunité de l'opération par rapport aux besoins de leur territoire et qui ont en général subventionné les constructions et aidé à la création des disponibilités foncières qui les ont conditionnées.

L'augmentation du nombre de mises en vente (120 000 opérations ont fait l'objet d'une délibération en 2010) est le signe que cette pratique se développe de manière raisonnable et s'intègre désormais à la fois dans les stratégies patrimoniales des organismes et dans la panoplie des réponses à apporter aux aspirations sociales.

En revanche, ce mécanisme ne peut absolument pas se substituer totalement au mode de financement actuel du logement social. D'abord, parce qu'il n'y a pas sur ce marché un nombre suffisant d'acheteurs. Ensuite, parce que les organismes bailleurs refusent, à très juste raison, de transformer en copropriétés des immeubles collectifs déjà relativement difficiles à gérer et où ils assurent un niveau exigeant de qualité. Enfin, parce que, sur le plan strictement financier, les apports en fonds propres provenant de la vente de logements amortis sont inférieurs au prix des constructions neuves : ils doivent donc, pour être utiles, servir de levier à un endettement dont la croissance ne peut être indéfinie.



# Propositions

Les constats qui viennent d'être développés permettent de dessiner un cadre assez clair pour déterminer les actions que le Mouvement Hlm se doit d'assumer, et qui dépendent essentiellement de lui, et les engagements qu'il est fondé à demander à ses principaux partenaires institutionnels et financiers, et qui n'en dépendent pas.

Cette référence stoïcienne ne doit pas être lue comme un signe de fatalisme, mais comme une preuve de sagesse. Les opérateurs du logement social peuvent démontrer le mouvement en marchant. Ils ne doivent, ni ne peuvent, le faire seuls. La cohésion sociale est à ce prix. Et elle est l'œuvre de tous.



## 1. Ce qui dépend de nous...

### 1. L'analyse des besoins des territoires

Tout au long des développements qui précèdent, nous nous sommes confrontés à une difficulté majeure, qui réside dans l'insuffisante prise en compte des besoins réels des territoires. Il est de plus en plus évident que la détermination centralisée d'enveloppes, de zones ou de niveaux de loyers à partir de moyennes statistiques plus ou moins récentes et selon un découpage administratif du territoire ne répond que très mal à l'évaluation de la demande réelle.

**Il est indispensable que les organismes Hlm se mobilisent pour susciter une approche réaliste et concertée de cette question au niveau territorial, qu'il s'agisse de l'activité locative ou des programmes d'accession sociale à la propriété.**

Ils connaissent parfaitement les populations concernées ; ils sont en rapport constant avec les élus locaux ; ils sont au courant de l'état du parc et de ses perspectives ; ils ont en outre une connaissance économique très fine de leurs capacités techniques et financières et de leurs contraintes, notamment dans le domaine du foncier et des coûts de construction. Leur rôle est donc majeur pour inciter les acteurs de l'habitat – représentants de l'État, collectivités locales, secteur privé, associations – à élaborer un diagnostic partagé des besoins territoriaux. L'intérêt d'une approche territoriale est qu'elle permet non seulement d'estimer le volume quantitatif de la demande, mais de la décliner par publics (candidats à l'accession, jeunes, handicapés, étudiants, jeunes travailleurs, personnes âgées...).

Les travaux initiés à cet égard en matière de prospective territoriale, tout comme le fonctionnement des réseaux nationaux et territoriaux des acteurs de l'habitat, seront mobilisés à cet effet par l'Union pour apporter aux organismes les supports dont ils pourraient avoir besoin. Dans un certain nombre de cas, les collectivités locales, et notamment les communautés urbaines et les grandes métropoles, ont entrepris des travaux prospectifs de très long terme pour harmoniser les approches du développement urbain dans les domaines du transport, des équipements publics, de l'activité économique et de l'habitat. La **mutualisation de ces méthodes de travail** sera un objectif de l'action de l'Union.

## 2. La recherche d'une meilleure insertion dans les politiques territoriales d'aménagement

La multiplicité des instruments et documents de planification perturbe tous les acteurs. Il est pourtant évident que les organismes Hlm ont un intérêt majeur, qui rejoint celui des acteurs politiques locaux, à **anticiper le déroulement des plans d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale** et d'en évaluer les imperfections éventuelles pour pouvoir les porter à la connaissance des autorités publiques.

C'est notamment vrai pour ce qui touche aux **problématiques foncières**. L'anticipation est, dans ce domaine, un facteur déterminant pour éviter les dérives de prix, faire connaître en amont les souhaits de préemption et les zones où ce mécanisme devrait s'exercer et réagir face aux pratiques spéculatives, alors même que les instruments financiers qui ont existé dans le passé pour financer les opérations d'aménagement n'existent plus aujourd'hui.

À cet égard, les organismes Hlm ne devraient pas hésiter à **renouer parfois avec leur rôle d'aménageurs**, de manière à pouvoir influencer en amont sur les conditions financières d'acquisition des terrains et le contenu même des programmes. Ils l'ont parfois fait dans les zones Anru, à la satisfaction de tous.

Plus généralement, les organismes sont des acteurs incontournables de l'aménagement du territoire, notamment dans les zones où ils sont peu nombreux. Ce rôle d'acteurs de référence, source d'expertise et de sécurité pour les collectivités publiques, doit être pleinement assumé. Pour y parvenir, il faut **mettre en œuvre des synergies entre les organismes, voire pratiquer une certaine spécialisation, ce à quoi peuvent aider les associations régionales**.

**Il faut ainsi veiller à la mise en cohérence du tissu des organismes avec les échelons territoriaux adéquats : métropoles, agglomérations, communautés urbaines.** Dans un certain nombre de cas, observables parmi les offices comme parmi les ESH, ils sont trop dispersés, et ne peuvent donc pas articuler aisément leur offre avec les besoins des groupements de collectivités qui structurent de plus en plus les territoires. À l'autre extrémité, certains organismes constitués en groupes nationaux ne peuvent méconnaître l'ancrage territorial des politiques du logement, dès lors que le plein exercice du métier de constructeur et de bailleur social implique une gestion de proximité dans la formulation de l'offre et le suivi des populations logées. Cet équilibre est toujours délicat. Il implique une recherche d'instruments adaptés en matière financière et juridique, un effort d'imagination en termes de gouvernance et une adaptation des règles applicables aux différents statuts des organismes.

Enfin, les mesures annoncées par le gouvernement sous le terme « **d'urbanisme de projet** » devraient faire l'objet **d'une véritable mobilisation**. La densification de certaines zones où la demande est très forte, la simplification des procédures d'obtention des permis de construire, les mesures fiscales destinées à éviter la rétention du foncier sont autant de très bonnes nouvelles, dont la mise en application devrait être suivie avec une attention particulière par les acteurs concernés. Sur ce dernier point, une parfaite coopération entre les organismes et les collectivités territoriales est naturellement indispensable.

### 3. L'implication du Mouvement Hlm dans les zones « sensibles »

Le Mouvement Hlm s'est profondément investi dans le premier Programme national de rénovation urbaine. Il estime absolument fondamental que cet effort ne soit pas interrompu, et qu'un PNRU 2 voie le jour. La position des acteurs de terrain est unanime sur ce point.

Dans le même ordre d'idées, le Mouvement Hlm est décidé à s'impliquer fortement dans les zones maintenant rénovées et destinées à sortir à court terme du périmètre de l'Anru. Les organismes regretteraient évidemment que les investissements massifs qu'ils ont consentis dans ces quartiers soient rapidement rendus inefficaces par manque d'une gestion de proximité adaptée. Ils contribueront donc au **travail mené sous l'égide des collectivités locales pour en assurer la gestion sociale**.

Il en va de même des zones concernées par les **CUCS**. Il s'agit ici de **faire progresser la cohérence des actions publiques** (éducation, police, justice, services de l'emploi et de la formation professionnelle) dans un certain nombre de zones urbaines sensibles. Là encore, l'Union a fait état de la disponibilité des organismes Hlm pour participer aux échanges, dès lors qu'il s'agit de gérer au plus près, sous l'égide des collectivités territoriales, les actions économiques et sociales entreprises sur crédits d'État, ce qui ne peut que renforcer l'efficacité de la gestion de proximité qu'assurent largement les bailleurs sociaux.

De même, il serait certainement judicieux que le Mouvement Hlm reprenne les contacts qu'il avait développés jadis **avec les grands opérateurs économiques** pour promouvoir l'emploi local dans les quartiers difficiles. Même si l'emploi ne se décrète pas, il est possible d'améliorer la situation actuelle par une activation des dispositifs d'insertion, et un suivi des personnes qui sortent de ces dispositifs à la fin, par exemple, d'une opération de rénovation urbaine.

Enfin, un **nouveau chantier**, très lourd, apparaît au premier plan de l'actualité. Il s'agit des **copropriétés dégradées**. Souvent situées dans des quartiers difficiles, et confondues par l'opinion avec des immeubles Hlm, elles n'ont que rarement fait l'objet d'un traitement direct par les organismes de logement social, qui n'avaient d'ailleurs pas de compétence juridique ni opérationnelle pour cela. Le fait qu'elles compromettent l'équilibre de plusieurs quartiers rénovés, la menace qu'elles font peser sur le voisinage de certains ensembles Hlm et le désarroi d'une partie de leurs habitants justifient néanmoins qu'on s'en préoccupe, et que l'Union participe aux réflexions en cours au niveau gouvernemental sur cette question<sup>11</sup>. Cela implique que les organismes bailleurs acquièrent dans certains cas des compétences de syndic, mais surtout qu'ils participent aux dispositifs d'alerte qui ne manqueront pas d'être mis en place pour prévenir la dégradation de certaines situations, plutôt que de devoir les guérir à grands frais. Le mouvement est déjà engagé, puisque les pouvoirs publics ont dès lors sollicité des organismes Hlm pour reprendre des copropriétés en grande difficulté, comme à Marseille ou à Clichy-sous-Bois.

11. Une mission vient d'être à cet égard confiée au sénateur Braye par le Premier ministre. L'Union participera au comité de réflexion organisé pour faire progresser l'analyse.

#### 4. L'adaptation du parc Hlm aux besoins de certaines catégories de la population

Le **vieillessement** de la population représente un **défi lourd** pour le Mouvement Hlm. De nombreux logements seront de moins en moins adaptés à la population âgée, pour des raisons de taille (appartements trop vastes), d'équipements collectifs (ascenseurs) ou de situation géographique (éloignement par rapport aux services publics ou privés). Certaines expérimentations ont été menées, mais souvent dans des zones très détendues. Or, il faut se préparer à ce que le problème devienne massif à moyen terme, avec une acuité particulière en zone tendue.

Des travaux devraient être menés par les organismes, au niveau territorial, dans le cadre des deux chantiers précédemment évoqués. La demande de logement des personnes âgées et, plus généralement, des ménages de taille réduite relève en effet tout autant de l'évaluation de la demande en quantité et en qualité que de questions touchant à l'aménagement des bassins d'habitat. Au niveau national, l'Union entreprendra des travaux en relation avec la CNAV pour apporter à tout cela un cadre méthodologique et mutualiser les bonnes pratiques qui lui seront communiquées.

Il en va de **même des jeunes**. Certes, les organismes ont une expérience maintenant confirmée des résidences étudiantes. Mais le logement des jeunes travailleurs continue à poser problème, notamment dans les zones tendues, qui sont évidemment celles où ils peuvent trouver des emplois. Un groupe de travail a été constitué à l'Union sur cette question, avec la présence des associations représentatives de cette catégorie de la population, pour déterminer rapidement les axes d'un développement possible de notre positionnement dans ce domaine. Là encore, les travaux territoriaux seront essentiels dans l'appréhension de la demande.

#### 5. Le renforcement de l'action en faveur du développement durable

Les programmes réalisés dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » ont été largement engagés, comme on a pu le voir dans les développements précédents.

Il convient naturellement de les poursuivre et de les développer. À cet égard, la production nouvelle est appelée à prendre en compte les normes BBC, et à expérimenter, comme cela se fait déjà dans certaines régions, les bâtiments à énergie positive.

S'agissant du parc existant, la **poursuite de la réhabilitation énergétique du parc** est une nécessité. Elle suppose naturellement que des financements soient mis en place pour l'assurer, et l'on est en attente sur ce point des décisions gouvernementales quant à la poursuite de l'éco-prêt ou d'un dispositif équivalent. Elle implique aussi une évaluation de l'efficacité des travaux effectués et de leur impact sur les charges payées par les locataires. Ce point est central compte tenu de la dégradation de la situation financière des populations logées dans le parc Hlm.

L'Union a mis au point un observatoire des charges locatives qui permet à chaque organisme de situer ses propres performances par rapport à l'ensemble du parc, et de procéder ainsi en cas de besoin aux actions correctives nécessaires. Les résultats de cet observatoire seront utilisés pour mesurer la performance des actions de réhabilitation énergétique en termes financiers pour les locataires.

À cet aspect du «développement durable» s'ajoutent **d'autres chantiers : lutte contre l'étalement urbain** par des recherches urbanistiques, **adaptation au handicap, installations d'ascenseurs**, réhabilitations lourdes de bâtiments anciens. L'expertise des organismes doit être mobilisée sur ces dossiers. Notamment, les dossiers de réhabilitation doivent faire l'objet d'une analyse très fine, car leur rapport coût/avantages n'est pas toujours identique d'une situation à l'autre. L'expertise développée sur ce point au fil des expériences qui seront menées pourra être mobilisée sur des dossiers voisins (notamment Anru et Anah).

## 6. L'amélioration de la qualité de service

Depuis plusieurs années, la préoccupation de la qualité du service rendu aux locataires est une priorité du Mouvement Hlm. Des actions ont été conduites aux niveaux national et régional, en conformité avec les engagements pris solennellement sur ce point par les Congrès de Toulouse et de Cannes. Les résultats sont déjà là : la quasi-totalité des organismes répond désormais aux enquêtes menées sur ce sujet aux niveaux national et régional.

**La phase actuellement en cours réside dans l'appropriation par les organismes dans leur ensemble des dispositifs de labellisation et des diagnostics externes qui y sont obligatoirement liés.** L'Union continuera à organiser la mutualisation des bonnes pratiques en la matière, sachant que les formes de certification sont diverses, seuls les objectifs et les méthodes devant être communément partagés. À cet égard, il est proposé que le repérage des situations de non-qualité soit effectué et suivi d'une proposition d'appui technique à l'organisme concerné, soit par les services de l'Union, soit par un autre organisme, ce qui permettrait l'extension des bonnes pratiques.

**Les locataires** tiennent une place éminente dans **la gestion au quotidien de ces dispositifs de qualité.** Leur implication de plus en plus étroite est un gage de succès. Des accords seront passés au niveau national pour inciter les organismes Hlm à toujours mieux prendre en compte les besoins de leurs associations, et à faire fonctionner de manière optimale les conseils locaux de concertation locative.

De manière transversale, par rapport à ces problématiques, se développe actuellement le concept de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). Il englobe le développement durable au sens écologique du terme, les comportements citoyens, la recherche de la qualité de service et les bonnes pratiques en termes de management et, notamment, de gestion des personnels. Cette approche intégrée est fructueuse. Tous les acteurs observent que des dispositifs techniques d'économies d'énergie ou de recyclage des déchets n'ont que de médiocres effets si les comportements ne s'y adaptent pas. De même, le respect de la propreté dans un immeuble est une affaire collective, et pas seulement celle des agents qui en sont chargés.

C'est en considération de ces réflexions que l'Union, au vu des travaux d'une commission du Comité exécutif, a créé en son sein **un institut de la RSE**, qui aura en charge l'élaboration de guides et de formations intégrant les aspects de formation des personnels et des habitants dans les actions menées au titre du développement durable ou de la qualité de service.

Enfin, parmi les causes de la non-qualité, **l'insécurité** pose des **difficultés parfois très lourdes**, bien que relative-

ment localisées. Pour cerner la dimension du problème, l'Union a créé un observatoire ad hoc, dont la fonction est de faire remonter les informations disponibles sur les événements qui ont donné lieu à des plaintes auprès des autorités policières et judiciaires, afin d'en assurer l'analyse et le suivi. Un groupe de travail est réuni dans ce cadre, en présence d'un spécialiste, pour faire le point périodiquement sur les éléments ainsi rassemblés et mutualiser les bonnes pratiques.

Des guides de crise et de gestion au long cours de ce type de situation pourront être établis pour aider sur le plan juridique et pratique les organismes qui y sont confrontés. Mais la voie sera étroite entre l'acceptation d'une dégradation de la situation dans certaines zones et la prise en charge directe par les bailleurs sociaux de tâches sécuritaires qui ne relèvent assurément pas de leur métier.

## 7. L'amélioration de la gestion des organismes

Il est évidemment du devoir des organismes d'améliorer continuellement leur gestion. Ils le doivent à leurs actionnaires publics ou privés, mais aussi à leurs financeurs et à leurs locataires et accédants. Le fait qu'il s'agisse d'organismes à but non lucratif ne signifie nullement qu'ils doivent se contenter d'un affichage d'excédent d'exploitation pour être exonérés d'une recherche de gains d'efficacité.

Il paraît très souhaitable qu'au moment où la ressource financière va se raréfier inmanquablement, le Mouvement Hlm se réinterroge sur la disparité des coûts de gestion des organismes. Cette disparité est forte, même lorsqu'on compare des organismes de même taille. Il convient d'en analyser les raisons. Elles tiennent parfois, de toute évidence, à la complexité de la gestion locative sur certains territoires. Mais il est aussi probable qu'elles révéleront, dans certains cas, **des marges de progrès**. La diminution des dépenses récurrentes à ce titre peut améliorer sensiblement le retour sur investissement des fonds propres alloués aux constructions neuves et renforcer la solidité financière des organismes concernés sur le long terme. L'enjeu est de taille si l'on considère que, globalement, les coûts de gestion représentent un peu plus de 20 % des loyers en moyenne, soit une masse de 3,6 milliards d'euros par an, sur lesquels une économie de 5 % représenterait 180 millions d'euros.



## 2 ...et ce qui n'en dépend pas

Le Mouvement Hlm sera d'autant plus entendu des pouvoirs publics locaux et nationaux qu'il aura montré sa capacité à prendre des initiatives et à les fonder sur une analyse objective des situations aboutissant à une formulation des intérêts généraux. Il est néanmoins évident que les organismes ne peuvent agir que dans le cadre des lois existantes, lesquelles créent parfois des handicaps, et souvent des incertitudes qui troublent la volonté. Ils ont également besoin d'une stabilité sur le moyen terme quant aux moyens que requiert le développement de leurs actions sur le territoire. C'est dans cet esprit qu'ils souhaitent un partenariat renouvelé et durable avec les pouvoirs publics.

### 1. Il conviendrait de lever quelques handicaps législatifs et réglementaires, notamment dans le domaine fiscal

#### Le coût du foncier

Le tout premier besoin d'un constructeur est de disposer d'un terrain à un prix abordable. On a vu quelles difficultés devaient affronter les organismes pour y parvenir dans les zones tendues. La création d'une offre foncière plus fluide est l'une des demandes instantes adressées par les opérateurs au législateur. **La modification de la fiscalité attenante à la détention des terrains**, et qui favorise actuellement leur rétention, est à ce titre **une urgence**.

Cette mesure ne résoudra pas tous les problèmes. La « densification » prévue dans les zones situées à la périphérie des grandes villes peut certes avoir un effet favorable en termes d'aménagement du territoire, de consommation d'énergie et de temps de transport. Mais elle peut également aggraver encore la situation des prix du logement pour les ménages les plus modestes s'il manque une correction dans le domaine de l'offre de logements sociaux. Le Mouvement Hlm recommande par conséquent que ces mesures soient accompagnées d'une **détaxation systématique des plus-values en cas de vente à un organisme social**, tout au moins tant que perdurera la situation actuelle de tension des marchés.

Il semble en outre nécessaire de prévoir au niveau législatif une **récupération**, au moins partielle, **de la rente foncière** captée par les propriétaires privés à raison d'investissements collectifs. Il n'est pas raisonnable que la collectivité, tous acteurs publics confondus, accepte durablement l'enrichissement indu de quelques propriétaires au simple motif que leur terrain a été déclaré constructible ou avoisine le point d'arrivée d'un équipement de transport collectif. Ceci est particulièrement vrai pour le Grand Paris.

Enfin, il apparaît très souhaitable de **revoir le mécanisme de pénalités prévu par la loi SRU** pour les communes qui ne respectent pas la proportion de 20% de logements sociaux sur leur territoire. Comme le relève, une fois de plus, le tout récent rapport de la Cour des comptes sur la délégation des aides à la pierre, ce mécanisme est peu incitatif dès lors qu'une part importante de la pénalité versée par la commune concernée lui revient en fait par le biais d'un mécanisme de péréquation. Il serait à la fois plus juste et plus efficace, en termes de politique publique, que ces fonds soient affectés à l'achat de foncier ou à l'aide à la construction dans les communes qui en ont le plus besoin.

Parallèlement, les organismes et les collectivités locales devront s'organiser, comme on l'a vu précédemment, pour accroître **la cohérence des outils de programmation et d'aménagement**. Et ceux y compris par le biais des

établissements publics fonciers, dont le rôle mériterait d'être conforté, à partir d'opérations d'aménagement concertées, et en général en veillant à la mise en ligne des PLH et des PLU.

### Le coût de la construction

Quels que soient les efforts des organismes pour rationaliser et optimiser leur maîtrise d'ouvrage, ils sont inexorablement confrontés à une dérive des coûts de production et des délais de livraison en raison des multiples contraintes réglementaires qui s'imposent à eux dans les domaines de l'urbanisme (PPRI, incendie, archéologie...) et de la construction (accessibilité, ascenseurs...). Il paraît nécessaire de remettre à plat périodiquement ces diverses réglementations, dont la stratification ne peut que pénaliser l'activité.

## 2. La clarification nécessaire des compétences financières des collectivités locales dans le domaine du logement social

Le doute qui persiste sur la lecture de la récente loi sur les compétences financières des collectivités territoriales dans le domaine du logement social est pernicieux pour les organismes, qui sont de ce fait gênés pour formaliser des démarches contractuelles de moyen terme avec leurs territoires.

La position du **Mouvement Hlm** est sur ce point claire, et il souhaite qu'elle soit acceptée par les pouvoirs publics. Il **estime que**, dès lors que le logement social constitue une compétence de l'État, comme en témoigne, entre autres signes, le fait que rien ne peut se construire sans son agrément, **les collectivités locales sont absolument libres d'intervenir subsidiairement**, y compris de manière croisée, sans que cela ne pose un quelconque problème de compétence juridique.

Ce n'est que si cette difficulté est levée que les organismes pourront, avec beaucoup plus de liberté, organiser leur dialogue avec les collectivités présentes sur leurs territoires.

## 3. Les moyens financiers disponibles auprès de l'État devraient être gérés de manière plus stable

Il est indispensable que les opérateurs aient l'assurance d'une aide publique significative et durable pour la production nouvelle si les pouvoirs publics veulent assurer une production suffisante. Dans la situation actuelle, les organismes contribuent en effet en fonds propres à la réalisation des projets nouveaux à hauteur en moyenne de 10% du prix de revient des opérations. C'est ainsi la quasi-totalité de l'autofinancement annuel qui est affectée au financement des nouveaux programmes.

Plus encore que du montant des crédits publics, les **opérateurs sont inquiets de leur très grande variabilité** d'une année sur l'autre. Il est quasiment **impossible de gérer des entreprises dans la durée en faisant face à des à-coups d'une ampleur aussi forte** que ceux qu'a subis le secteur sur la période récente. Sur ces trois dernières années, on a connu un afflux de moyens budgétaires (plan de relance, plan de cohésion sociale) ; puis une baisse drastique des autorisations d'engagements accompagnée d'une ponction sur les disponibilités financières ; et,



enfin, ce qui complique encore la situation actuelle, il existe un risque de diminution forte des disponibilités d'Action Logement, sollicitées massivement pour le financement de l'Anru et de l'Anah.

Le volume des prêts des fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts s'est considérablement accru sur la période récente. Ce phénomène tient d'une part à l'accroissement des quantités, d'autre part à l'augmentation des coûts de la construction et du foncier. Mais on observe une captation par l'État du résultat de ces fonds, à hauteur de 1,6 milliard d'euros en 2010. À un moment où les crédits budgétaires se raréfient et où les banques commerciales sont autorisées à garder à leur bilan une partie de la collecte du Livret A, ce fait ne peut apparaître que pénalisant pour le financement du logement social.

Enfin, la variabilité des taux d'emprunt de la Caisse des Dépôts fait naître une incertitude supplémentaire sur les conditions de financement et, par là même, sur le montage des opérations.

Or, les besoins globaux sont encore importants, puisqu'on s'accorde à dire que le nombre des constructions locatives sociales neuves ne devrait pas baisser en deçà de 100 000 dans les années à venir. De surcroît, il y a **un besoin évident de logements à loyers intermédiaires** dans les zones les plus tendues, en raison des niveaux déraisonnables atteints par les loyers de marché pour les populations concernées, qui n'ont pas accès au parc social.

Sur un poste de dépenses largement prévisible et très structurant pour la société, le Mouvement Hlm appelle à une gestion prévisionnelle de long terme du budget de l'État, ce qui devrait d'ailleurs être une règle générale de bonne administration.

S'agissant de l'accession à la propriété, le Mouvement Hlm recommande une approche prudente des questions posées par le **dispositif de PTZ+** et une évaluation du dispositif actuel avant toute nouvelle réforme.

Il semble néanmoins évident, d'après les premières estimations disponibles, que cet instrument **ne répond pas**, tout au moins **dans les zones tendues**, aux demandes d'accession **des catégories les moins favorisées**, ce qui crée un facteur de pression supplémentaire sur le parc locatif social. Si les évaluations qu'il est souhaitable d'effectuer après la première année d'application du dispositif confirment cette lacune, il conviendrait d'envisager **un nouveau calibrage** des aides en privilégiant les primo-accédants dont les ressources sont les plus faibles (de 1,5 à 3 Smic) et en **retirant les aides aux deux catégories supérieures, qui n'en ont nul besoin**.

La vente de logements Hlm peut constituer, comme on l'a vu, une solution d'appoint pour cette population, mais ne peut se substituer à une véritable politique d'accession sociale, car elle demeure une pratique relativement marginale par rapport à la demande.

À cet égard, le Mouvement Hlm souhaite rappeler son engagement en faveur d'une accession sécurisée et responsable. Qu'il s'agisse de faciliter la mobilité et les parcours des locataires du parc locatif social ou de permettre un libre choix des ménages à revenus modestes, les organismes Hlm se considèrent tous comme des acteurs de l'accession sociale. Ils estiment essentiel que l'État garantisse la pérennité du « prêt social location-accession » (PSLA), examine l'amélioration de ses conditions de mise à disposition par la Caisse des Dépôts et maintienne le taux réduit de TVA en zone Anru.

Enfin, l'attention des pouvoirs publics est attirée sur **l'absolue nécessité de gérer également de manière stable les instruments financiers d'aide à la réhabilitation thermique des logements anciens**. Ces programmes ont fait l'objet d'un très fort investissement des organismes Hlm et des entreprises du bâtiment ; ils allègent la pression financière qui pèse sur les locataires du fait des charges ; ils sont conformes à des engagements législatifs ; ils remplissent des objectifs de politique publique explicites, maintes fois affirmés et partagés par nos partenaires au sein de l'Union européenne. Lors de l'interruption du fonctionnement de l'éco-prêt logement social (et alors même que l'instrument parallèlement mis en place dans le secteur privé continuait de fonctionner), force est de dire que les opérateurs ont eu, une fois de plus, une impression d'improvisation et de désordre dommageable pour l'image des autorités publiques.

#### **4. L'application territoriale de la politique nationale pourrait être mieux adaptée aux réalités**

Sans revenir sur le principe même du zonage, il semblerait utile d'envisager sa réforme pour parvenir à ce qu'il soit plus lisible et tienne compte davantage des réalités locales.

Actuellement coexistent deux fonctions du zonage, qui est utilisé d'une part pour répartir les aides fiscales aux investisseurs privés, d'autre part pour allouer une partie des concours aux organismes de logement social.

Il serait possible, tout d'abord, d'**unifier ces approches** et surtout, ensuite, d'autoriser la **modulation des aides au sein de chaque zone** en fonction des marchés locaux. Dans le cadre d'une enveloppe définie par région, les montants unitaires seraient dès lors fixés sous forme de fourchettes. La réforme serait évidemment neutre pour les finances publiques, le jeu se faisant à enveloppe fermée, mais permettrait une meilleure adaptation des concours publics aux marchés locaux.

#### **5. Les politiques d'accès au logement pourraient enfin être territorialisées et contractualisées**

Les politiques publiques ont, à l'évidence, pris très au sérieux la question de l'accès au logement. Des dispositifs complexes ont vu le jour, qu'il s'agisse de la loi sur le droit au logement opposable ou des mécanismes d'entrée et de sortie d'hébergement. D'autres réformes ont au contraire, comme on l'a vu, simplifié les procédures en les centralisant, comme pour la gestion de la demande.

On observe néanmoins un **sentiment mitigé des acteurs et de l'opinion sur l'efficacité de ces procédures**. Il paraît largement lié au fait qu'il s'agit d'une politique de quotas, et les modalités d'application de la loi DALO ont encore renforcé cette impression. Certaines catégories de la population sont super-prioritaires, d'autres seulement prioritaires. Certaines ont droit aux recours contentieux, d'autres non. Le préfet a son quota, Action Logement en a un autre. La gestion du parc en est rigidifiée. Et dans ce jeu, il arrive que les acteurs se raidissent ; mais il se produit aussi que certaines catégories de la population, qui ne font partie d'aucun quota, souvent d'ailleurs faute d'une information suffisante, se sentent oubliées.

Il serait probablement souhaitable d'**expérimenter** en la matière des **procédures plus contractuelles**, laissant davantage de responsabilités aux acteurs locaux, dans le cadre des politiques fixées au niveau national. Les collectivités, les bailleurs et les locataires pourraient ainsi passer entre eux des « **contrats locaux de gestion territoriale** », au travers desquels ils assureraient, en conformité avec les objectifs publics, l'adaptation optimale de l'offre à la demande, en tenant compte des exigences de mixité. La transparence des procédures serait assurée non seulement par le dispositif actuel de centralisation de la demande, qui permet un suivi fin des décisions, mais aussi par la présence des représentants des locataires. Le représentant de l'État serait naturellement appelé à se prononcer sur les résultats du dispositif.

# Conclusion

Le Mouvement Hlm a le devoir absolu de faire tout ce qui est en son pouvoir pour répondre au mieux aux inquiétudes de la société. Il le fera en pleine coopération avec tous les acteurs qui s'engagent sur ce terrain, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités locales, des associations ou des habitants eux-mêmes.

Il s'en acquittera avec un engagement d'autant plus fort que, pour des raisons qu'il ne maîtrise pas, mais dont il doit affronter les conséquences, des mouvements de paupérisation et de précarisation sont à l'œuvre dans la société, suscitant de l'inquiétude, de l'incompréhension et, quelquefois, de la violence.

Comme il l'a déjà fait à de nombreuses occasions, qu'il s'agisse du plan de cohésion sociale, du plan de relance, de la rénovation urbaine ou des réhabilitations énergétiques, il ne ménagera pas ses efforts pour s'engager dans les projets d'intérêt général qui seront définis par la collectivité nationale.

Les organismes sont parfaitement conscients du travail qu'il leur faut accomplir dans plusieurs domaines. Parfois, il s'agit de poursuivre les programmes en cours – économies d'énergie, rénovation urbaine. Dans d'autres cas, il faudra innover – copropriétés dégradées, actions en faveur des jeunes, relogement des populations les plus âgées. Toujours, il faudra mieux gérer, optimiser les coûts de gestion, revisiter les équilibres territoriaux et le tissu des organismes, inventer de nouvelles formes de coopération, adapter les modèles de gouvernance aux nécessités de la gestion de proximité, travailler sur les besoins des territoires, adapter les offres en fonction de leurs demandes, favoriser l'accession sociale à la propriété.

Si les pouvoirs publics comprennent qu'il s'agit là d'enjeux à très long terme qui impliquent une gestion budgétaire stable, et moyennant quelques mesures fiscales ou juridiques qui relèveraient d'ailleurs de l'équité, notamment dans le domaine des plus-values foncières, il y a toutes les raisons de croire à un développement harmonieux, juste et fructueux de notre activité.

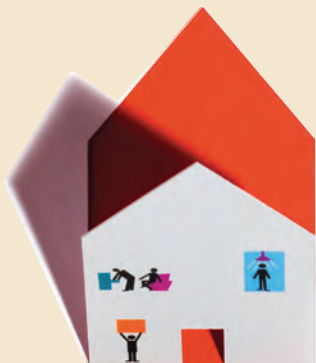


# Annexes

**1. Tension des marchés**

**2. Localisation du parc Hlm**

**3. Évolution des statuts d'occupation depuis 1973**



## Annexe 1 - Tension des marchés

### Classe de tension

L'Anah et l'agence Guy Taieb Conseil ont établi une mesure du niveau de tension de marchés immobiliers locaux, qui rend compte des difficultés à se loger des ménages, notamment modestes. L'indicateur prend en compte à l'échelle des zones d'emploi plusieurs indicateurs de la tension du marché :

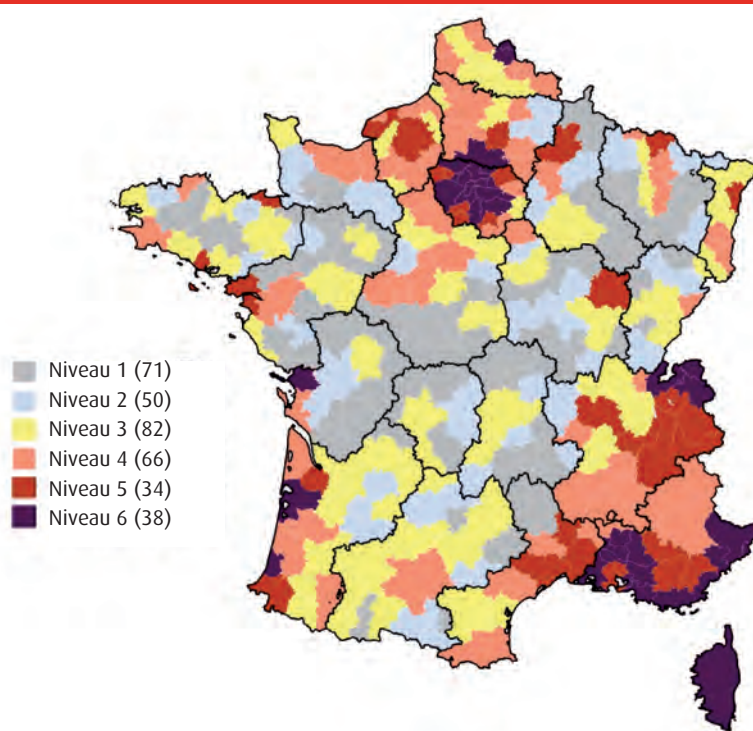
- le prix de vente des maisons individuelles (en niveau et en évolution) ;
- la rotation du parc locatif social ;
- la sur occupation dans le parc privé ;
- le taux d'effort dans le parc locatif privé, plus précisément le nombre de ménages dont le taux d'effort dépasse 40 % malgré le versement d'une aide au logement.

Cette mesure de la tension du marché illustre donc une situation à la date de la mesure.

N.B. : attention, un marché dynamique n'est pas forcément tendu. Même si la carte éclaire sur des situations durablement déséquilibrées, il convient aussi de rappeler qu'elle est influencée par les réponses qui ont déjà été apportées, ou non, par les territoires. Une tension relativement modérée peut par exemple résulter d'une action vigoureuse et non d'une absence de besoins.

Les territoires qui ont le mieux répondu aux besoins ne présentent donc pas un marché très tendu. On ne peut en conclure, sauf en cas de vacances fortes, que l'on ait trop fait ou qu'il n'y ait plus rien à faire compte tenu des tendances socio démographiques encore à accompagner.

### Hiérarchisation de la tension du marché actualisée en 2009

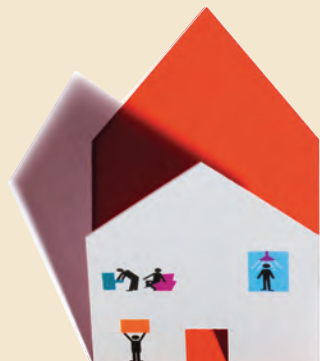


Sources : EPLS 2008, PERFAVAL et CD Bien 2008, CNAF 2007, Filocom 2007 MEEDDM d'après DGI. Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer – Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.  
Conception et réalisation : Guy Taieb Conseil, janvier 2010 – Agence nationale de l'habitat.

Sur l'ensemble du territoire français, 28 % des ménages vivent dans des marchés très tendus, ils sont 94 % dans ce cas en Île-de-France, 82 % en PACA, 31 % dans le Nord-Pas-de-Calais, 19 % en Picardie et moins de 10 % en Rhône-Alpes et en Aquitaine.

Six régions ne comportent que des marchés peu tendus ou moyennement tendus (Auvergne, Basse-Normandie, Centre, Franche-Comté, Limousin, Midi-Pyrénées).

Répartition							
	Moins tendues 1	2	3	4	5	Plus tendues 6	Total
Alsace			35 %	33 %	32 %		100 %
Aquitaine	1 %	10 %	29 %	15 %	37 %	7 %	100 %
Auvergne	33 %	24 %	43 %				100 %
Basse-Normandie	11 %	32 %	14 %	43 %			100 %
Bourgogne	19 %	30 %	23 %	6 %	22 %		100 %
Bretagne	14 %	12 %	55 %	13 %	7 %		100 %
Centre	20 %	5 %	21 %	54 %			100 %
Champagne-Ardenne	36 %	13 %	19 %	7 %	25 %		100 %
Corse					100 %		100 %
Franche-Comté	13 %	35 %	49 %	4 %			100 %
Haute-Normandie			9 %	30 %	61 %		100 %
Île-de-France			0 %	1 %	4 %	94 %	100 %
Languedoc-Roussillon	3 %		13 %	35 %	49 %		100 %
Limousin	33 %	10 %	57 %				100 %
Lorraine	21 %	25 %	6 %	35 %	13 %		100 %
Midi-Pyrénées	6 %	14 %	37 %	43 %			100 %
Nord-Pas-de-Calais			39 %	30 %		31 %	100 %
Pays de la Loire	29 %	7 %	30 %	25 %	9 %		100 %
Picardie		13 %	8 %	51 %	9 %	19 %	100 %
Poitou-Charentes	38 %	23 %	15 %	11 %		13 %	100 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur				7 %	11 %	82 %	100 %
Rhône-Alpes		4 %	15 %	20 %	51 %	9 %	100 %
France métropolitaine	8 %	8 %	19 %	19 %	17 %	28 %	100 %



## Annexe 2 - Localisation du parc Hlm

### Le taux de logements sociaux en 2008, par région et zones d'emploi

Le taux de logements sociaux ici présenté est le taux de logements sociaux ordinaires occupés (patrimoine des organismes Hlm, d'associatifs opérateurs agréés, logements conventionnés des SEM, source EPLS, logements foyers ou vacants exclus) parmi les résidences principales (source recensement). Il s'agit d'un calcul provisoire, le nombre de résidences principales au dénominateur est une estimation pour 2008 à partir des données 2006 et 1990.

#### Plus de logements sociaux dans le Nord-Est de la France

Le taux de logements sociaux en France est de 15,6%. Il dépasse 20% dans quatre régions (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie) et est inférieur à 10% dans cinq régions (Midi-Pyrénées, Corse, Poitou-Charentes, Aquitaine, Languedoc-Roussillon).

### Répartition des ménages selon la classe de tension 2009, pour chaque région

	Total	Moins tendues 1	2	3	4	5	Plus tendues 6	Taux de propriétaires (en 2006)
Alsace	12,9 %			5 %	15 %	18 %		58 %
Aquitaine	9,5 %	3 %	7 %	6 %	8 %	14 %	6 %	60 %
Auvergne	10,3 %	9 %	9 %	12 %				63 %
Basse-Normandie	16,7 %	12 %	15 %	22 %	18 %			59 %
Bourgogne	13,5 %	12 %	15 %	13 %	12 %	13 %		63 %
Bretagne	10,3 %	7 %	8 %	12 %	9 %	11 %		66 %
Centre	16,1 %	13 %	14 %	15 %	18 %			63 %
Champagne-Ardenne	22,6 %	20 %	23 %	21 %	13 %	31 %		56 %
Corse	9,3 %					9 %		55 %
Franche-Comté	14,3 %	8 %	16 %	15 %	5 %			60 %
Haute-Normandie	21,2 %			16 %	16 %	25 %		56 %
Île-de-France	23,6 %			13 %	17 %	17 %	24 %	47 %
Languedoc-Roussillon	9,7 %	7 %		9 %	7 %	12 %		58 %
Limousin	10,7 %	8 %	8 %	13 %				64 %
Lorraine	14,3 %	12 %	13 %	9 %	17 %	13 %		59 %
Midi-Pyrénées	8,5 %	5 %	7 %	7 %	10 %			61 %
Nord-Pas-de-Calais	23,4 %			25 %	22 %		23 %	56 %
Pays de la Loire	12,7 %	10 %	11 %	16 %	14 %	10 %		63 %
Picardie	17,0 %		16 %	9 %	17 %	18 %	20 %	62 %
Poitou-Charentes	9,4 %	9 %	8 %	13 %	5 %		13 %	65 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12,0 %				10 %	13 %	12 %	54 %
Rhône-Alpes	15,4 %		10 %	13 %	15 %	17 %	12 %	57 %
France métropolitaine	15,6 %	11 %	12 %	13 %	14 %	16 %	20 %	57 %

Sources : calculs USH sur données EPLS (2008, MEEDDM) et recensement (2006, Insee), estimation provisoire.

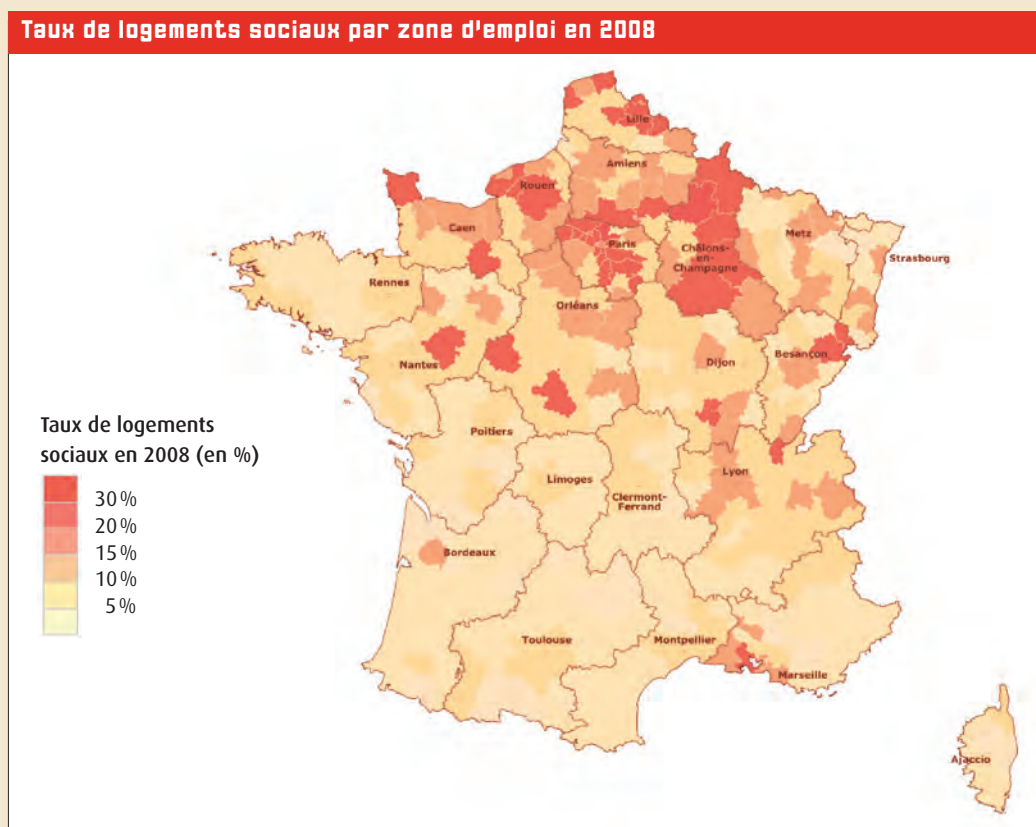


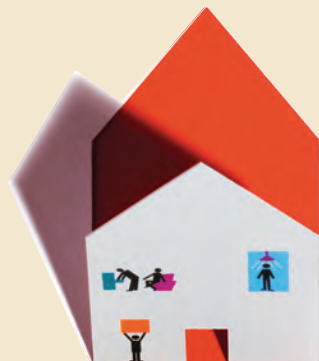
## Plus de logements sociaux dans les marchés les plus tendus

En moyenne à l'échelle nationale, les zones les plus tendues comportent généralement plus de logements sociaux : le taux est en moyenne de 11 % dans les zones les moins tendues et va croissant, pour atteindre 20 % dans les zones les plus tendues. Le constat n'est cependant pas vérifié dans deux des sept régions présentant des marchés très tendus.

En Aquitaine et en Rhône-Alpes, le taux de logements sociaux est plus faible dans les marchés les plus tendus que dans les marchés assez tendus.

Les taux de logements sociaux d'une zone d'emploi à l'autre varient fortement. Au-delà des caractéristiques régionales décrites plus haut, la carte ci-dessous montre de manière flagrante le faible taux de logements sociaux sous une ligne Brest-Nice. Les zones d'emploi des capitales régionales y demeurent cependant relativement plus équipées en logements sociaux.





## Annexe 3 - Evolution des statuts d'occupation depuis 1973

### Résidences principales selon le statut d'occupation de 1973 à 2006 (hors DOM, hors foyers)

	1973		Juin 1978		Octobre 1984		Octobre 1988		Novembre 1992		Décembre 1996		Janvier 2002		mi-2006	
	milliers	%	milliers	%	milliers	%	milliers	%	milliers	%	milliers	%	milliers	%	milliers	%
<b>Propriétaires</b>	7 797	45,5	8 695	46,6	10 323	50,7	11 386	53,6	11 914	53,8	12 645	54,3	13 724	56,0	15 030	57,2
- sans emprunt en cours	4 821	28,2	4 992	26,8	5 360	26,3	5 829	27,4	6 706	30,3	7 465	32,1	8 581	35,0	9 890	37,6
- accédents	2 976	17,4	3 703	19,9	4 963	24,4	5 557	26,1	5 208	23,5	5 180	22,2	5 142	21,0	5 140	19,6
<b>Locataires d'un local loué vide</b>	6 962	40,7	7 652	41,0	7 932	39,0	7 914	37,2	8 335	37,7	8 877	38,1	9 306	37,9	9 856	37,5
- Hlm <sup>1</sup>	1 933	11,3	2 481	13,3	2 978	14,6	3 189	15,0	3 376	15,3	3 657	15,7	3 832	15,6	4 126	15,7
- autre logement social					384	1,9	433	2,0	399	1,8	434	1,9	399	1,6	361	1,4
- loi de 1948	1 137	6,6	934	5,0	708	3,5	523	2,5	442	2,0	337	1,4	246	1,0	263	1,0
- secteur libre	3 892	22,7	4 237	22,7	3 862	19,0	3 769	17,7	4 118	18,6	4 449	19,1	4 830	19,7	5 106	19,4
<b>Autre statuts</b>	2 365	13,8	2 294	12,3	2 109	10,4	1 957	9,2	1 882	8,5	1 764	7,6	1 495	6,1	1 390	5,3
- meublés, sous-locataires	403	2,4	372	2,0	380	1,9	327	1,5	339	1,5	370	1,6	396	1,6	440	1,7
- fermiers ou métayers	215	1,3	166	0,9	124	0,6	89	0,4	55	0,2	44	0,2	72	0,3	n.s.	n.s.
- logés gratuitement <sup>2</sup>	1 747	10,2	1 756	9,4	1 605	7,9	1 541	7,3	1 488	6,7	1 350	5,8	1 027	4,2	930	3,4
<b>Ensemble</b>	17 124	100,0	18 641	99,9	20 364	100,1	21 256	100,0	22 131	100,0	23 286	100,0	24 525	100,0	26 280	100,0

1. Et logements conventionnés des SEM.

2. Catégories hétérogènes : il s'agit le plus souvent de ménages dont le logement est mis à disposition par leur famille ou parfois d'un avantage en nature.





**L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT**

14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08  
Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83  
[www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org), rubrique : congrès