



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

# Dossier de presse

Accompagnement des habitants et construction record :  
les Hlm s'engagent pour sécuriser les parcours de vie des Français

**Conférence de presse semestrielle de Thierry Repentin,  
Président de l'Union sociale pour l'habitat**

// Jeudi 17 juin 2010 //

**Contacts presse**

Nelly Haudegand - 01 40 75 79 01 - [nelly.haudegand@union-habitat.org](mailto:nelly.haudegand@union-habitat.org)

Christine Dalle - 01 40 75 52 70 - [christine.dalle@union-habitat.org](mailto:christine.dalle@union-habitat.org)

---

# Sommaire

---

## I - Discours de Thierry Repentin, président de l'Union sociale pour l'habitat

*[Seul le prononcé fait foi]*

## II - Fiches thématiques

### A. Le secteur du logement social

*Fiche thématique n°1 // La production en volumes et en perspectives*

*Fiche thématique n°2 // Le financement du logement social*

*Fiche thématique n°3 // Le Livret A*

### B. Les habitants

*Fiche thématique n°4 // Les demandeurs de logement social*

*Fiche thématique n°5 // L'occupation du parc social : entre mixité sociale et paupérisation*

### C. La gestion locative et sociale

*Fiche thématique n°6 // Les plafonds de ressources*

*Fiche thématique n°7 // Les loyers, les charges, les impayés*

*Fiche thématique n°8 // Le Supplément de loyer de solidarité*

*Fiche thématique n°9 // La prévention des expulsions*

### D. Les engagements du Mouvement Hlm et les grands enjeux

*Fiche thématique n°10 // Le Mouvement Hlm, le Développement durable et les lois Grenelle*

*Fiche thématique n°11 // Transparence des attributions et fichiers communs de la demande*

*Fiche thématique n°12 // Droit au logement opposable : où en sommes-nous ?*

*Fiche thématique n°13 // La rénovation urbaine*

*Fiche thématique n°14 // L'accession sociale à la propriété*

## III - Eléments à disposition

### A. « Crise économique, plan de relance, performance énergétique : le logement social au cœur des enjeux politiques »

*Rapport d'activité 2009 de l'Union sociale pour l'habitat*

### B. « 15 propositions pour renouveler la politique du logement »

*Le rapport des Etats Généraux du Logement et son résumé (4 mai 2010)*

**DISCOURS LIMINAIRE DE THIERRY REPENTIN  
PRESIDENT DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT**

*[Seul le prononcé fait foi]*

Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue dans ce cadre que je voulais un peu plus estival que d'ordinaire. Je suis heureux de voir que ce rendez-vous de juin est désormais un rituel entre nous. C'est en tout cas devenu un incontournable dans mon agenda ! A mes yeux, il s'agit d'un de ces moments qui rythment l'année et qui permettent tout à la fois de vous faire part de l'actualité des Hlm et d'entendre ce qui, *pour vous*, fait actualité. J'ai bien conscience que les deux ne se recoupent pas toujours... ! Nous allons néanmoins tenter l'exercice.

Je rentre pour ma part du dernier déplacement de ma tournée des Régions, entamée il y a près de quinze mois, où j'ai vu - au-delà des organismes Hlm très mobilisés - bien des visages de la France qui doute et qui peine. J'imagine que pour votre part vos rédactions bruissent des analyses de la crise et de ses manifestations.

C'est pourquoi je crois nécessaire de placer ce point semestriel sous le signe de la *sécurisation des parcours de vie*. Lors de l'étude d'image réalisée par l'USH auprès du grand public en 2009, c'est une caractéristique qui a été beaucoup exprimée par les panels de citoyens consultés. Et je trouve qu'il y a là un bon résumé du rôle que les Hlm ont à jouer dans la société contemporaine.

Ce que j'ai vu dans les territoires, ce sont des organismes mobilisés et inventifs, ce sont aussi des élus, des partenaires privés, des associations qui travaillent d'arrache-pied à améliorer les conditions de vie et de logement des Français. Mais plus encore, ce que j'ai vu, ce sont des trajectoires personnelles et familiales heurtées, chahutées, dans lesquelles le logement devient soit la bouée d'accroche, le port d'attache, soit au contraire la précarité de trop, celle qui fait que l'on perd ses repères et une partie de son identité.

Nul misérabilisme dans ces mots, simplement le rappel qu'au-delà du statut d'occupation, au-delà des adaptations législatives, le logement est avant tout un constituant de la dignité individuelle et de l'autonomie. De là, il est ensuite source de sens commun et de vivre-ensemble. Car sans respect de la personne, il n'y a nul collectif à consolider, nulle société à organiser, nulle ville à bâtir.

Le logement social doit être replacé dans cette perspective, celle de son sens pour la vie réelle des gens réels. C'est à ce titre qu'il est un élément de sécurisation des parcours de vie.

*Sécuriser les personnes, telle est notre vocation affirmée.* Et elle est mise à rude épreuve. Au cours de ma tournée des territoires, j'ai vu avec les associations régionales combien une partie de nos locataires connaît une précarisation accrue.

Les impayés de loyers temporaires<sup>1</sup> sont en nette progression : +13% entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009 pour s'établir à 6,1% des ménages occupants. La majorité des organismes, consultés au printemps par l'USH, prévoit d'ailleurs une poursuite de cette tendance durant l'année 2010. De fait, après la fin du recours aux intérimaires puis le non-renouvellement des contrats à durée déterminée, ce sont maintenant les emplois stables qui font les frais de la crise. Cela se ressent chez nos 4,2 millions de ménages locataires dont 60% appartiennent au tiers le plus modeste de la population nationale. Cela signifie que 60% de nos locataires ont un revenu disponible inférieur à 1129 euros par mois et par ménage<sup>2</sup>. *Cette proportion est de 72,7% chez les emménagés récents*<sup>3</sup>, ce qui témoigne également de l'ampleur des besoins en logements sociaux pour une grande partie des travailleurs pauvres et nouveaux précaires.

<sup>1</sup> Il s'agit bien ici des impayés provisoires, c'est-à-dire de plus de trois mois.

<sup>2</sup> Revenu disponible = revenus moyens par ménages + prestations sociales et familiales - impôts.

Les chiffres donnés ici correspondent aux 30% de personnes vivant en France ayant le revenu le plus faible en 2007 (dernières données disponibles).

Source : Insee, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ip916.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ip916.pdf).

<sup>3</sup> Ménages ayant emménagé dans les trois dernières années.

Les organismes Hlm prennent en compte cette évolution des besoins des nouveaux entrants dans le parc. C'est pourquoi ils accentuent leur effort sur la construction très sociale - dite PLA-I - qui a doublé en trois ans pour s'établir à 16 900 logements en 2009<sup>4</sup>.

Pour aider nos locataires qui font face à une mauvaise passe, les organismes Hlm ne restent pas les bras croisés. Ils mobilisent de nombreux moyens et en premier lieu des moyens humains. J'ai rencontré leurs équipes de travailleurs sociaux sur le terrain. Elles accompagnent les familles étroitement et sur la durée de sorte que la majorité d'entre elles parvient à redresser la situation, à résorber leur dette et à se maintenir dans leur logement. *Notre mission d'intérêt général, c'est aussi cela : le service aux habitants, y compris en cas de coup dur.*

Malheureusement, il arrive que les difficultés soient trop grandes et que le soutien ne suffise pas. Nous sommes alors face à un autre signe tangible de la dégradation de la situation de nos locataires : le surendettement. Mais là encore, nous ne nous contentons pas de constater la gravité des situations. Nous déployons avec nos partenaires les différents dispositifs susceptibles d'aider les familles à se relever d'impayés parfois dramatiques. Je pense aux commissions de surendettement, lesquelles peuvent être amenées à prononcer un effacement de dette, essentiellement dans le cadre de procédures de rétablissement personnel. Ces situations ont augmenté de 33% entre 2008 et 2009 pour s'établir à 22 cas pour 10 000 ménages<sup>5</sup>. Le montant moyen des dettes effacées au titre de ces procédures est en légère hausse : 2400 euros par ménage en 2008, 2 500 euros en 2009.

Je veux dire un mot à ce stade de mon propos sur les actualisations de loyer pratiquées par les organismes Hlm. L'étude publiée la semaine dernière par la CLCV, quelques mois après celle de la CNL sur le même sujet, a rencontré un large écho.

Et je veux dire d'abord ma solidarité avec les locataires dont vous aurez compris que je suis particulièrement attentif à leurs conditions de vie.

La deuxième chose que je veux préciser dès à présent, c'est que je ne conteste pas les principaux résultats de l'étude CLCV. Effectivement, les revalorisations de loyers des organismes Hlm s'établissent pour 2010 en moyenne à 1,3%. Et effectivement, derrière cette moyenne, il existe des disparités entre des organismes qui ont moins augmenté leurs loyers et d'autres, davantage.

Je ne nierai pas cette réalité. Pour autant, je souhaite que l'on évite les procès infondés. D'abord, 1,3% n'est pas un chiffre arbitraire. Il correspond à l'indice de référence des loyers pour 2010. Il n'est donc pas absurde qu'il ait servi de base aux revalorisations votées par un certain nombre d'organismes Hlm.

Par ailleurs, le vrai problème est-il le dépassement de 0,3 point - *soit un euro par logement et par mois* - de la recommandation ministérielle ? Permettez-moi de penser que non. A vrai dire, je trouve même singulièrement cavalier ce renversement des responsabilités. Cela me rappelle la situation financière des collectivités locales. L'Etat sabre la dotation générale de fonctionnement, contraint la dotation de solidarité urbaine, supprime la taxe professionnelle... tout en transférant massivement dans le même temps : l'aide sociale, les routes nationales, les personnels de service des lycées, ceux des DDE ou encore l'établissement des passeports.

Ce faisant, il génère un accroissement des besoins de financement des collectivités et un report de fiscalité sur les ménages... mais alors il s'en offusque aussitôt et reproche une gestion exagérément dépensière à ceux-là mêmes qu'il a contribué à mettre en difficulté !

Eh bien nous sommes dans une situation sensiblement identique : *les aides à la réhabilitation disparaissent, les aides à la construction se réduisent comme peau de chagrin, les fonds propres des organismes sont de plus en plus sollicités...* Pour maintenir leurs capacités d'intervention, les Hlm doivent parfois s'appuyer sur des hausses - modérées - de loyers.

D'autant que les recettes de loyers, faut-il le rappeler, ne servent pas à rémunérer quelque actionnaire que ce soit ni à réaliser aucune plus-value comptable. *Elles servent simplement à exercer notre métier* : loger ceux qui ne peuvent le faire décemment dans le marché, les accompagner socialement quand cela est nécessaire, entretenir et rénover les logements dans lesquels ils vivent et en construire de nouveaux.

<sup>4</sup> PLA-I : 16 900 demandes de financement déposées par les organismes Hlm en 2009 ; 11 200 en 2008 ; 9 000 en 2007.

<sup>5</sup> 16 cas pour 10 000 ménages locataires en 2008.

Ces revalorisations périodiques, lorsqu'elles sont nécessaires, doivent demeurer modérées. *C'est pourquoi je propose que nous fassions tous, l'an prochain, un effort plus important sur la modération des loyers au sein du Mouvement Hlm.*

*Quant à l'amélioration du pouvoir solvabilisateur des aides au logement, j'y suis, comme les organisations de locataires, viscéralement attaché.* Ce n'est pas un hasard si nous nous sommes retrouvés pour proposer, à l'occasion des Etats Généraux du Logement il y a peu, une revalorisation du forfait charges. De même, comme parlementaire, je n'ai eu de cesse ces dernières années de défendre le versement des aides personnelles dès le premier euro car il est parfaitement injuste qu'un ménage dont les ressources justifient un soutien de la solidarité nationale à hauteur de 180 euros<sup>6</sup> par an en soit privé.

La Nation doit mieux répondre aux besoins de chacun de ses membres. C'est la seule voie de modération des tensions qui se font jour, tout particulièrement dans les quartiers d'habitat social. Cela aussi, je l'ai entendu au cours de ma tournée des régions. Les quartiers sont stigmatisés comme sources de violence, mais on oublie souvent que leurs habitants y sont les plus exposés. Et que les personnels des organismes Hlm sont de plus en plus la cible d'actes de malveillance. L'exercice de leur droit de retrait, par exemple, par les gardiens de Sevran ou encore les difficultés rencontrées par le personnel de Plaine Commune Habitat en témoignent malheureusement. L'enquête annuelle réalisée par l'Union sociale de l'habitat auprès de 150 organismes reflète également cette dégradation : les agressions signalées par les organismes pour l'année 2008 ont augmenté de 14% par rapport à 2007.

Bien sûr, les villes sont des espaces complexes et mouvants. Les trajectoires familiales et personnelles y sont diversifiées. Le vivre-ensemble n'y est pas toujours spontanément évident, il n'en demeure pas moins indispensable. Pour l'atteindre, il nous faut abandonner les discours globalisants. « *Une place pour chacun dans la Cité* » sera, précisément, le thème du Congrès 2010 qui se réunira du 28 au 30 septembre à Strasbourg.

Viser, pour les quartiers d'habitat social comme pour les autres, le bien-être de chacun : à travers le logement mais aussi les transports, l'école, les commerces. Voilà ce qui doit nous guider, nous acteurs du logement, mais aussi l'ensemble des pouvoirs publics.

J'espérais, avec de nombreux élus locaux, que les alertes et les propositions du Conseil national des villes seraient entendues. Mais après la réunion du CNV du 25 mai dernier, je dois constater qu'elles demeurent lettre morte. Pour les collectivités locales, ni moyens spécifiques pour la politique de la ville, ni moyens de droit commun pour faire face aux besoins sociaux. Elles perdent sur toute la ligne alors que leurs populations sont dans l'urgence.

Quant à l'avenir du Programme National de Rénovation Urbaine, il sombre dans l'incertitude. Pourtant, les opérations entamées doivent pouvoir s'achever dans de bonnes conditions et une Anru 2 doit être mise sur pied. Rien de cela n'est possible en reposant sur la seule mise à contribution d'Action Logement dont ce n'est pas la vocation. La solidarité nationale doit jouer son rôle et d'autres arbitrages budgétaires doivent être faits dans le budget de l'Etat.

Vous ne serez donc pas étonnés que je considère les déclarations d'austérité du Premier Ministre comme inadaptées au contexte actuel. Elles risquent bien d'être un facteur d'insécurité de plus dans la vie de nos concitoyens. Baisser de 10% en trois ans les dépenses de fonctionnement de l'Etat est absurde. Encore faut-il distinguer finement ce qui peut être ajusté et ce qui ne peut pas l'être. Toutes les dépenses de l'Etat ne se valent pas.

Certaines améliorent les conditions de vie des Français. C'est le cas des aides personnelles au logement qui contribuent à la solvabilisation des ménages les plus défavorisés. Celles-ci ne constituent pas un coût, plutôt un bienfait collectif, en faveur de l'inclusion sociale. Elles doivent être préservées.

D'autres dépenses s'apparentent à de l'investissement. Elles ne devraient pas être considérées comme un coût pesant sur la seule collectivité nationale d'aujourd'hui car elles éviteront des coûts sociaux plus importants demain et rendront encore service, à d'autres générations, après-demain. Je pense à l'éducation, garante de nos richesses futures. Je pense aussi aux aides à la pierre qui

<sup>6</sup> Seuil de non versement : 15 euros par mois. 15 x 12 mois = 180 euros.

permettent de constituer un parc pérenne de logements à loyer modéré, pouvant bénéficier à plusieurs générations de Français.

Ces nouvelles approches des indicateurs de richesse, ces analyses alternatives de la dépense publique prennent une place croissante dans le débat économique et universitaire. Hélas elles ne semblent pas être en vogue au ministère des Finances !

Vous comprendrez donc que je suis très inquiet du désengagement de l'Etat. Il s'aggrave de lettre de cadrage triennale en lettre de cadrage triennale. Le spectre de la disparition des aides à la pierre de même que le resserrement des aides à la personne envisagé par le Premier Ministre ne sont déjà presque plus de la politique fiction. Simplement une menace crédible et persistante.

Car enfin certaines économies n'en sont pas. Que gagnera-t-on à désespérer encore davantage les classes moyennes ? Et à paupériser les familles modestes ? Tâchons plutôt d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, d'améliorer la cohérence entre les objectifs affichés et les choix budgétaires.

Je souhaite que les déclarations du secrétaire d'Etat à l'Urbanisme et au Logement sur les aides personnelles, qui se veulent rassurantes, soient effectivement suivies d'effet, tant du point de vue du maintien de leur périmètre que de leur pouvoir solvabilisateur. Dès lors que l'on gagne plus de 1 000 euros, on cesse aujourd'hui de les percevoir. Imaginez lorsque vous habitez un appartement du parc privé de 65 m<sup>2</sup> à Lyon dont le loyer est de 650 euros<sup>7</sup>, si vous êtes un couple avec deux enfants disposant de 2 SMIC de revenus, vous ne recevez aucune aide<sup>8</sup>. Pourtant le loyer absorbe, dans ce cas, un tiers de votre revenu mensuel.

Enfin, l'Etat doit maintenir les moyens financiers existants *pour l'accession des ménages des classes moyennes et tout particulièrement les jeunes ménages*. En effet, autant le besoin le plus criant porte sur une offre locative abordable, autant les inégalités de patrimoine représentent un enjeu à ne pas délaisser. Or, ce sont les jeunes ménages qui rencontrent le plus de difficulté - bien davantage que les générations précédentes - à se constituer un patrimoine. Il y a beaucoup à craindre qu'émergent aujourd'hui des générations durablement modestes.

Sur ce plan également, le Mouvement Hlm contribue à l'émergence d'une offre abordable. 14 000 logements ont été produits à ce titre l'an dernier.

Plus globalement, nous formulons des propositions concrètes visant à améliorer la situation des primo-accédants. En premier lieu, il est nécessaire d'augmenter sensiblement la quotité du prêt à taux zéro. D'un montant moyen de 15 000 euros, il n'est pas suffisamment solvabilisateur aujourd'hui pour déterminer l'acte d'achat. Il doit en outre demeurer ouvert au neuf et à l'ancien mais nous proposons de le « grenelliser » en le réservant par exemple en zone C à l'habitat groupé.

Deuxième proposition : s'appuyer sur la TVA à 5,5% pour faciliter l'accession sociale.

Troisième proposition : sécuriser les accédants, à la fois en matière d'accompagnement, d'aides personnelles et de montages permettant de prendre en compte les accidents de la vie.

Il y en a d'autres, notamment en matière d'urbanisme, nous pourrions y revenir dans les échanges si vous le souhaitez.

Sécuriser les parcours de vie, c'est permettre à ceux qui ne peuvent se loger décemment par le marché d'accéder à un habitat de qualité à un prix abordable.

*Ce défi, nous l'avons pleinement relevé en 2009* : 92 300 logements locatifs ont été financés<sup>9</sup> ainsi que 14 000 logements en accession à la propriété. En ajoutant les 26 000 logements financés dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, l'activité des Hlm a porté l'an dernier sur 132 000 logements, année historique. Soit un tiers du total des logements autorisés dans l'année<sup>10</sup>. 11 milliards d'euros ont été directement injectés par notre Mouvement dans le secteur du bâtiment qui en avait bien besoin.

---

<sup>7</sup> Source : Clameur.

<sup>8</sup> Seuil d'exclusion des AL pour une famille avec deux enfants à charge : 2.1 SMIC.

Source : [http://www.securite-sociale.fr/comprendre/dossiers/comptes/2008/ccss200806\\_fic\\_13-1.pdf](http://www.securite-sociale.fr/comprendre/dossiers/comptes/2008/ccss200806_fic_13-1.pdf).

<sup>9</sup> Hors Dom.

<sup>10</sup> 397 310 logements autorisés dans l'année 2009. Source : ministère du Développement durable.

A l'heure où de nombreux acteurs économiques de premier plan se cassaient la figure et détruisaient de l'emploi, nous avons mis en chantier 98 000 logements en 2009<sup>11</sup>.

2010 s'annonce dans la droite ligne de ces bons résultats puisque que nous estimons qu'autour de 95 000 logements locatifs seront financés cette année<sup>12</sup>.

Dans ces temps où les vents sont contraires, le Mouvement Hlm reste mobilisé en première ligne. Et innovant. Dès cette année, 35% de nos programmes<sup>13</sup> sont des bâtiments basse consommation. Ce sera 50% l'an prochain et 70% en 2012 pour atteindre 100% en 2013, comme le stipule la loi programme de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

De même, dans la continuité de notre engagement pour la réduction de la consommation d'énergie, ce sont autour de 95 000 logements qui feront l'objet d'une réhabilitation énergétique cette année. Parmi eux, entre 45 000 et 50 000 sont classés en catégorie E, F et G et seront élevés à la catégorie C. Soit 10 à 15 000 de plus que l'an dernier.

Ce chiffre est révélateur du bon état de notre parc. Nous nous sommes engagés à améliorer la performance thermique de nos 800 000 logements les plus consommateurs d'énergie d'ici à 2020. Force est de constater, comme nous le disons depuis un an, que les catégories E, F et G « réhabilitables<sup>14</sup> » - qui seules permettent d'actionner l'éco-prêt - ne représentent pas un tel stock. Nous demandons donc que les catégories D soient éligibles aux aides à la réhabilitation.

*Pour que nous sécurisons les parcours de vie des Français, il est bon que nos modes de financement soient eux aussi sécurisés.* Permettez-moi d'attirer votre attention sur le Livret A. Les prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts représentent les trois quarts du plan de financement d'une opération de logement social. Il est donc important de maintenir un bon niveau de collecte. L'inflation étant faible actuellement, la rémunération de l'épargne populaire l'est aussi. Souhaitons que le Livret A préserve malgré cela son attractivité. Nous serons attentifs dans la perspective de 2012 et du nouveau décret relatif au niveau de centralisation de la collecte. Mon objectif est d'obtenir un engagement réglementaire de centralisation à hauteur de 70% de la collecte.

Il demeure également nécessaire de relever le plafond du Livret A, lequel n'a pas suivi l'évolution de l'inflation et doit aujourd'hui être réactualisé. Pour le bien des épargnants. Et pour le bien du logement social.

Quant aux aides à la pierre, je veux dénoncer une nouvelle fois le désengagement de l'Etat. A 480 millions d'euros pour 2010<sup>15</sup>, je rappelle qu'elles ont été divisées par trois en trois ans. Et que l'on ne me dise pas que c'est compensé par d'autres formes d'aides. Les dispositifs d'aides fiscales existant par ailleurs pour les Hlm sont inchangés.

Sécuriser nos financements passe aussi par la *préservation des conditions du partenariat local*. Je veux dire par là que la réforme des collectivités locales mettra en péril toute ambition de construction abordable si elle bloque drastiquement les financements croisés.

Ce n'est que grâce à la mise en commun des moyens des différentes collectivités - régions, départements, intercommunalités - que l'offre sociale peut voir le jour. Je crains fort qu'à vouloir simplifier et simplifier encore le mille-feuilles, il n'en reste qu'un étage de gâteau sec saupoudré de sucre glace... ! Pas de quoi loger, en tout état de cause, les 650 000 demandeurs qui attendent à la porte des Hlm<sup>16</sup>.

Autre péril de la réforme territoriale : la perte de cohérence. Le législateur a pour l'heure reconnu que les politiques du tourisme, du sport et de la culture ont besoin de la mobilisation de toutes les collectivités territoriales, sans quoi elles disparaîtraient bel et bien. Je défends qu'il en sera de même pour les politiques du logement.

---

<sup>11</sup> Hlm seuls, hors Dom, Anru incluse. Il s'agit des logements neufs commencés ou acquis/améliorés par les organismes Hlm. A ces données il faut encore ajouter les logements ayant fait l'objet d'une acquisition simple sans travaux, dont le volume fluctue d'année en année. Chiffres consolidés au 15 juin 2010.

<sup>12</sup> Hlm seuls, hors Dom, hors Anru, chiffres consolidés au 15 juin 2010.

<sup>13</sup> Part des permis de construire déposés.

<sup>14</sup> C'est-à-dire pouvant techniquement être élevés à la catégorie C et/ou n'ayant pas vocation à être démolis dans les prochaines années.

<sup>15</sup> Hors plan de relance.

<sup>16</sup> Source Insee, Enquête Logement 2006 : on comptait alors 1,2 millions demandeurs dont 550 000 déjà logés en Hlm (demandes de mutation).

Les enjeux d'hébergement et de logement, sans être assimilables, sont intimement liés. Ils doivent être intégrés dans une politique locale de l'habitat visant la coordination des acteurs. Même chose pour les politiques foncières et les choix d'aménagement durable du territoire. Impossible de les penser à un seul niveau et en vase clos. Bref, le principe de compétence exclusive, prévu par le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, est un non-sens territorial.

Vous comprendrez que je rejoins donc totalement la proposition formulée par les Etats Généraux du Logement : d'accord pour un chef de file qui se charge de la coordination des acteurs. Et a priori, l'échelon intercommunal me paraît le mieux indiqué pour remplir ce rôle de chef d'orchestre. Entendons-nous bien : de chef d'orchestre. Pas d'homme-orchestre.

Cette proposition illustre bien la démarche adoptée par la trentaine de partenaires à l'initiative des Etats Généraux du Logement. Nous avons tous la ferme volonté de poursuivre nos travaux car nous avons pu constater qu'un tel tour de table est de nature à générer un vrai « déclic ».

La configuration informelle que nous avons collectivement et spontanément retenue correspond bien, je crois, à l'ambition de notre assemblée hétéroclite. Le comité de pilotage du 4 juin a confirmé cette forme de travail et ses avantages : *parler librement des préoccupations de chacun et trouver des terrains communs sans nier la spécificité des plateformes programmatiques des uns et des autres.*

Nous continuerons donc à explorer les questions pouvant faire l'objet d'une expression collective. Au niveau national mais aussi en régions. Pourquoi pas, par exemple, labelliser « Etats Généraux du Logement » une série d'initiatives locales qui pourraient voir le jour ? Certaines, j'en suis certain, existent déjà, sont des lieux de débat entre acteurs du logement mais sont aujourd'hui peu visibles. Sous une identité commune, elles gagneraient en impact. Et contribueraient à approfondir les propositions du 4 mai à partir des expériences et des réalités des territoires. Ce sera le cas en novembre dans les Pays de Loire.

Sur le fond, et je ne parle pas ici au nom de notre collectif, il me semble que nous pourrions approfondir deux questions qui me paraissent prioritaires pour tous les partenaires : *la régulation foncière d'une part, la modération du taux d'effort des ménages d'autre part.*

Au-delà, ma préoccupation demeure de susciter toujours et encore un *débat sur le logement dans la société tout entière.* Aujourd'hui nos concitoyens ont tous une perception de la question du logement, basée sur leur propre expérience : comment ils ont trouvé un appartement, comment ils y vivent, ce que ce lieu représente pour eux, comment leurs enfants peinent ou non à se loger... Les galères quotidiennes sont bien présentes mais sans qu'un lien soit forcément fait entre elles et des arbitrages dans lesquels ils pourraient intervenir : auprès de leurs élus, avec les associations d'habitants ou encore dans les métiers du secteur.

C'est ce que je crois nécessaire de changer. L'opinion publique doit se réapproprier cet enjeu politique et nous pouvons l'y aider.

L'un des enseignements que je tire des Etats Généraux du Logement est que *le Mouvement Hlm n'est pas seul dans son analyse du désengagement de l'Etat et de la fragilisation des territoires.* Tous les acteurs du logement la partagent.

Vous le voyez, le Mouvement Hlm, malgré la conjoncture économique et politique défavorable, tient à remplir sa mission d'intérêt général avec conséquence et les yeux ouverts sur les mutations de la société. Mieux encore : il est inséré dans un réseau d'acteurs qui partagent sa volonté d'agir.



// FICHE THEMATIQUE N°1 //  
**LA PRODUCTION EN VOLUMES ET EN PERSPECTIVES**

**Contexte : objectifs de production et réalisations de l'ensemble des opérateurs**

Pour répondre aux besoins considérables en logement social, le **Plan de Cohésion Sociale** a fixé un objectif de production de **500 000 logements sociaux nouveaux sur la période 2005-2009**, objectif rehaussé dans le cadre de la **loi Dallo**. Les différentes lois de programmation budgétaire et les lois de finances annuelles ont décliné cet objectif ambitieux et ouvert en conséquence des enveloppes budgétaires croissantes d'année en année jusqu'en 2008.

Le **plan de relance** a abondé ces enveloppes en ajoutant des financements correspondant à **30 000 PLUS-PLAI** et **30 000 PLS « privés »** à produire sur 2009 et 2010. L'objectif global de production est de **140 000 logements en 2010, tous opérateurs confondus**.

**Tableau 1 : Objectifs budgétaires - hors Anru - tous opérateurs confondus, logements à financer**

	PLAI	PLUS	PLS (hors PLS Foncière)	TOTAL
2005	5 000	53 000	22 000	80 000
2006	5 000	58 000	27 000	90 000
2007	20 000	60 000	27 000	107 000
2008 (dont programme exceptionnel 30 000 VEFA)	20 000	80 000	32 000	132 000
2009 Budget Logement	20 000	58 000	32 000	110 000
2009 Plan de relance	7 500	7 500	15 000 privés	30 000
2010 Budget Logement	20 000	58 000	28 600	106 600
2010 Plan de relance	7 500	7 500	15 000 privés	30 000

Source : DHUP. Données France métropolitaine (hors DOM).

Nota bene 1 : Usuellement, les organismes Hlm réalisent 90% de la production PLUS et PLAI. Ils réalisent 40% à 50% de la production PLS.

Nota bene 2 : En ce qui concerne l'association Foncière Logement, les objectifs qui lui sont assignés sont passés de 10 000 logements par an jusqu'en 2009 à 3 400 en 2010.

**Pour l'ensemble des opérateurs, les réalisations (décisions de financement comparées aux prêts ouverts) représentaient 96% des objectifs en début de période, 75% en 2008 et 84% en 2009 :**

**Tableau 2 : Réalisations - hors Anru - tous opérateurs confondus**

Nombre de décisions de financement	PLAI/PLUS	PLS (1) (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

Source : DHUP. Données France métropolitaine (hors DOM).

(1) A ces décisions de financement en PLS, on peut ajouter les réalisations de l'Association Foncière Logement : 4 000 à 5 000 par an de 2005 à 2008 et 2000 logements en 2009.

La relative « sous-consommation » par l'ensemble des opérateurs des capacités ainsi ouvertes est principalement due :

- A la **difficulté à monter rapidement des projets nouveaux et donc à accompagner une augmentation brusque et forte des enveloppes ouvertes** : rareté et coût du foncier, absence de réponse des entreprises, coût de la construction ;
- A la **difficulté à mobiliser les financements complémentaires** (aides des collectivités locales, fonds propres des organismes ...) pour compléter les financements ouverts qui ne couvrent jamais le coût total d'un projet ;
- A une **répartition géographique des enveloppes parfois inadaptée aux besoins** : certains des objectifs régionaux fixés par le ministère du Logement sont clairement surdimensionnés par rapport aux besoins locaux de logement social.

### Place du secteur Hlm dans le Plan de Cohésion Sociale

Le Mouvement Hlm s'est fortement engagé aux côtés de l'Etat et des collectivités locales dans la mise en œuvre de ces plans. **Il porte en moyenne ces dernières années près de 90% de la consommation des PLAI/PLUS - correspondant aux logements les plus sociaux - et environ 40% de celle des PLS** ; les autres opérateurs pouvant être des SEM pour les deux enveloppes, l'Association Foncière Logement et des investisseurs privés pour les PLS.

Ainsi, **les organismes Hlm ont régulièrement augmenté leur production d'offre nouvelle ces dernières années**, en mobilisant davantage leurs **fonds propres** dans un contexte de **forte concurrence** pour l'accès à un foncier constructible restant rare et cher

**Le nombre de logements nouveaux dont la demande d'agrément a été déposée par les différents organismes est ainsi passé de moins de 40 000 en 2000 à 60 600 en 2004, à 70 500 en 2008 et 92 300 en 2009, soit une augmentation de 31% entre 2008 et 2009.**

**Cet effort de production est particulièrement sensible dans les zones de forte demande** telles l'Île-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, la région Paca, même s'il mérite d'être encore renforcé, notamment en Paca et Languedoc-Roussillon.

**Tableau 3 : Activité Hlm - hors Anru - France métropolitaine (hors DOM)**

Logements dont la demande d'agrément a été déposée (Hlm seuls, hors Anru)			
	PLUS + PLAI	PLS	TOTAL
2005	47 900	16 600	64 500
2006	51 500	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 (estimation)	77 000	18 000	95 000

Source : Observatoire de la production de l'Union sociale pour l'habitat.

Ces projets se traduisent :

- Par la **construction de logements neufs**, soit en **maîtrise d'ouvrage directe**, qui suit de un à deux ans la demande de financement, soit par **acquisition en VEFA** (Vente en l'état de futur achèvement) auprès de promoteurs privés ; en la matière, dans le cadre du Programme exceptionnel lancé par le Gouvernement à l'automne 2008, **les organismes ont négocié l'achat de près de 15 000 logements en VEFA**, les deux tiers en 2008 et le solde en 2009 ;
- Par des **acquisitions-améliorations** de logements existants et qui sont financés dans les mêmes conditions que les logements neufs ;
- Par l'**acquisition simple de logements existants**, auprès notamment de propriétaires institutionnels ou d'entreprises publiques, qui peut porter sur des volumes très divers selon les années (8 000 par an en 2007 et 2008).

**Tableau 4 : Activité Hlm (hors acquisition simple de logements existants) - Anru incluse**

<b>Logements neufs commencés ou acquis/améliorés par les organismes Hlm (Anru incluse)</b>		
	Neufs	Acquis et améliorés
2005	42 600	6 000
2006	50 600	8 900
2007	58 200	11 000
2008	60 900	11 200
2009	85 000	13 000

Source : Fédérations des organismes Hlm. Données France métropolitaine (hors DOM)

Nota bene : A ces données il convient encore d'ajouter les logements ayant fait l'objet d'une acquisition simple sans travaux, dont le volume fluctue d'année en année (8 000 par an en 2007 et 2008, cf. supra).

### **Vision globale de l'activité des organismes Hlm**

Pour être complet, **il faut encore tenir compte de :**

- L'engagement du Mouvement Hlm dans l'**accession sociale à la propriété**. 15 000 logements ont ainsi été produits en 2008 (10 000 mis en chantier en neuf groupé et 5 000 vendus en neuf diffus) et la production est estimée à **14 000 logements** (dont 80% en groupé) **pour 2009** ;
- Des **engagements de construction au titre de l'Anru**, qui sont devenus significatifs avec 6 100 décisions de financement en 2006, 9 000 en 2007, 12 900 en 2008 et **26 000 en 2009** ;
- L'activité des **ESH présentes dans les DOM**, de près de **1 000 logements par an** ;
- L'**importante activité de réhabilitation** menée par les organismes, qui concerne près de **120 000 logements en 2009, en augmentation sensible par rapport aux années précédentes alors que la ligne fongible ne finance plus la réhabilitation (disparition de la « Palulos »)**. S'agissant des aides à l'amélioration thermique, environ **35 000 logements ont bénéficié de l'éco-prêt « logement social »** de la Caisse des dépôts et **77 000 logements ont bénéficié de subventions de l'Anru**.

### **Conclusion : bilan 2009 et perspectives 2010**

**2009 aura été une année « record », de très forte augmentation de l'activité des organismes Hlm aussi bien en matière de production nouvelle que de reconstitution de l'offre dans le cadre de l'Anru**, comme le confirment les chiffres ci-dessous :

- **92 300 logements financés en locatif hors Anru (France métropolitaine) ;**
- **26 000 logements dans le cadre de l'Anru ;**
- **14 000 logements au titre de l'accession à la propriété.**

**...Soit plus de 132 000 logements en jeu.**

Construction neuve et gros travaux portés par les organismes Hlm (pour environ **11 milliards d'euros**) génèrent, de la sorte, une activité économique bienvenue pour le secteur du bâtiment, qui représente en France **318 000 entreprises et 1,2 million d'emplois**.

**Malgré un contexte difficile, les perspectives pour 2010 sont également très bonnes puisque selon les estimations de l'Union au 15 juin 2010, le nombre total de logements financés en locatif hors Anru (France métropolitaine) pourrait être de l'ordre de 95 000.** Ces projections, évidemment tributaires de la conjoncture et qui demandent à être affinées dans les prochains mois, confirment l'ampleur de la mobilisation du Mouvement Hlm dans la bataille de l'offre au service de l'amélioration de la qualité de vie de nos concitoyens.

// FICHE THEMATIQUE N°2 //  
LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

### Problématique générale

Le financement des opérations locatives sociales requiert la mobilisation de différentes aides - subventions, aides fiscales, aides de circuit - et l'intervention souvent simultanée de l'Etat, des collectivités locales et du 1% Logement.

**Le prix de revient des logements sociaux a tendance à augmenter plus vite que l'inflation** (et que les loyers) sous l'effet des coûts de construction, de l'évolution des normes et de la recherche de meilleures localisations, **sans que les aides publiques suivent cette évolution**. D'où une **augmentation des fonds propres** que les organismes Hlm apportent aux nouvelles opérations.

Si l'équilibre financier des opérations nouvelles est souhaitable et recherché, **la possibilité de péréquation entre le patrimoine ancien amorti et une partie de la production récente donne une marge de souplesse, dans les limites permises par l'équilibre financier global de chaque organisme.**

### Obligations et aides pour la réalisation des logements sociaux

Les obligations relatives aux principaux produits pour la réalisation de logements locatifs par les organismes et les aides correspondantes sont rappelées dans le tableau suivant :

	PLUS	PLAI	PLS	PLI
<b>Obligations</b>				
Plafonds de ressources en % du PLUS	100	55-60	130	180 en zone A 160 en zone B 140 en zone C
Plafonds de loyers en % du PLUS	100 (1)	89	150 à 195 selon la zone	150 à 275 selon la zone
Conventionnement	oui	oui	oui	non
<b>Aides</b>				
TVA à taux réduit	oui	oui	oui	non
Subvention de l'Etat : taux maximum (logement neuf)	5%	15-17%	0	0
Subvention foncière de l'Etat	oui	oui	oui	non
Exonération de TFPB	25 ans	25 ans	25 ans	non
<b>Caractéristiques du prêt</b>				
Durée du prêt principal (dont prêt foncier)	40 ans 50 ans	40 ans 50 ans	40 ans 50 ans	30 ans 50 ans
Taux = Livret A +	+ 0,60 point	- 0,20 point	+ 1,10 point	+ 1,39 point
Soit pour un taux du Livret A = 1,25%	1,85%	1,05%	2,35%	2,64%

(1) Soit un loyer de 4,7 euros à 6,2 euros par m<sup>2</sup> SU et par mois selon la localisation.

### Montant des aides publiques et objectif de loyer

**L'ensemble des aides publiques d'Etat** (hors collectivités locales et 1% Logement) mentionnées dans le tableau précédent **représentent, en équivalent-subvention, environ 30% du prix de revient d'un logement PLUS financé en 2009**, si l'on admet que l'avantage de taux du prêt de la Caisse des Dépôts est de l'ordre de 1% par rapport aux taux du marché.

Bien que le montant unitaire de ces aides soit important, **elles ne permettent pas d'assurer l'équilibre financier des logements au prix de revient moyen, estimé actuellement à 140 000 euros par logement.**

**Le prix de revient des opérations de logement social a en effet fortement augmenté au cours des dix dernières années**, du fait de la hausse des prix fonciers et immobiliers et des contraintes réglementaires (objectifs de réduction des consommations énergétiques, accessibilité des logements) qui pèsent sur les coûts de construction.

Dès lors, **deux tendances de fond** sont apparues :

- Le **besoin croissant d'aides complémentaires des autres partenaires** : 1% Logement et collectivités locales sont davantage sollicités et contribuent en moyenne à hauteur de 10% du financement des opérations PLUS ;
- Le **recours accru aux fonds propres des organismes** pour améliorer l'équilibre financier, apport également estimé à 10% du prix de revient.

A défaut, **certaines opérations sont lancées sans être strictement équilibrées** (l'ensemble des charges de remboursement de prêt, de maintenance et gestion n'est pas totalement couvert par les loyers perçus) et le **déficit d'exploitation est compensé par les excédents dégagés sur le parc ancien amorti**.

Dans un tel cas, mais plus généralement par le recours aux fonds propres des organismes, fonctionne un **mécanisme de péréquation** au sein d'un organisme Hlm, **le parc ancien amorti facilitant le lancement de nouvelles opérations de logements sociaux**.

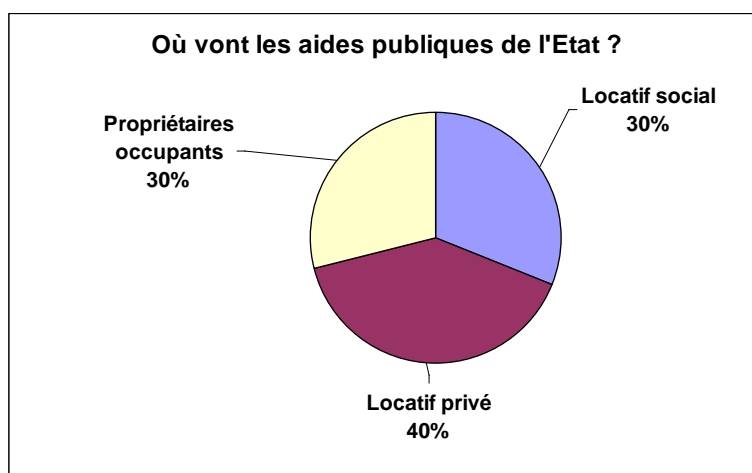
---

### **Evolutions récentes et perspectives : inquiétudes sur le financement des projets**

- **On constate d'abord la baisse du montant unitaire de la subvention de l'Etat** : l'enveloppe fongible allouée aux délégataires et DDE en 2009 était calée sur une subvention unitaire PLUS de 1 500 euros hors subvention foncière, niveau particulièrement bas. **Dans la loi de finances pour 2010, le montant de la subvention unitaire PLUS est passé à 1 000 euros ; le total des subventions de l'Etat pour la construction et la réhabilitation (ligne fongible) est passé de 800 millions d'euros en 2008 à 550 millions en 2009 puis 480 millions en 2010 hors plan de relance.**  
Au titre du **plan de relance** mis en œuvre pour la période 2009-2010, la ligne fongible a été abondée de 170 millions d'euros en 2009 et un montant de l'ordre de 150 millions d'euros devrait être mobilisé en 2010 (20 millions d'euros étant affectés au financement du logement dans les DOM).
- La baisse récente du taux du Livret A permet de proposer des taux de prêt également bas : **cet avantage trouve sa contrepartie dans un niveau également bas d'inflation et donc d'évolution des loyers.**
- La réforme de la collecte du Livret A s'est accompagnée d'une **baisse du commissionnement des réseaux** et donc d'une **amélioration de l'équilibre des fonds d'épargne et de son offre de prêts** : l'effet cumulé du changement de formule du Livret A depuis janvier 2008 et de la rémunération des réseaux représente une **baisse de taux de 50 points de base.**
- Malgré la forte hausse de la collecte dans le courant de l'année 2008 et les excédents supplémentaires de 2009, **le réglage de l'alimentation financière des fonds d'épargne dans un régime de libre distribution n'est pas encore stabilisé.** En effet, une ressource abondante à long terme nécessite une rémunération de l'épargne et un niveau de centralisation adaptés : **la centralisation du Livret A et du Livret de développement durable n'est pas garantie en volume (160 milliards d'euros) au-delà de la période 2009-2011.**
- Une incertitude subsiste sur l'ampleur d'une **éventuelle baisse des coûts de construction** et des prix de revient qui serait favorable à l'équilibre financier des opérations.
- **La ressource du 1% Logement n'est pas réellement assurée pour l'avenir.** Au-delà du prélèvement sur trois ans prévu en loi de finances, qui dépasse un milliard d'euros et qui est destiné à remplacer le financement de l'Etat pour l'Anru et l'Anah, les emplois prévus dans la loi Molle sont essentiellement à fonds perdus ou avec des retours très lents. **Ceci risque d'« assécher » les ressources en quelques années.**
- Enfin, **la montée en régime du plan de cohésion sociale s'est accompagnée d'un effort croissant des collectivités territoriales en termes de volume de subventions accordées**, et pas seulement dans le cadre des délégations de compétence. **La poursuite de cet effort ou son simple maintien au niveau actuel est, dans certains cas, problématique**, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'évolution de leurs ressources : produits des droits de mutation, réforme de la taxe professionnelle...

D'une manière générale, **les difficultés des finances publiques, actuelles et à venir, posent avec acuité le problème des choix d'investissements de la puissance publique, et de leur rapport coût/efficacité économique et sociale.** **La préférence pour les aides fiscales avec peu ou pas de contreparties sociales, sur les subventions qui permettent la constitution d'un patrimoine social pérenne, prend des proportions d'autant plus inquiétantes que ces aides ne sont pas maîtrisées.**

Il est souhaitable que s'engage rapidement un débat public éclairé sur la réalité des dépenses de l'Etat en matière de logement, celles, peu connues, des collectivités locales et de leurs groupements, et les dépenses des différents opérateurs. **Une comparaison du coût des différents produits aidés et de leurs contreparties est nécessaire.**



Source : *Compte du Logement 2006 (MEEDDAT, Service de l'observation et des statistiques).*

// ANNEXE N°1 //

**PLAN DE FINANCEMENT MOYEN EN PLUS ET AIDES PUBLIQUES ASSOCIEES**

<b>PLAN DE FINANCEMENT PLUS 2009</b>	<b>Montant moyen par logement</b>
<b>Prix de revient unitaire</b>	<b>140 000</b>
Subvention Etat (surcharge foncière incluse)	5 600
Subvention 1% Logement	3 200
Subventions collectivités locales et autres	15 000
Prêt CDC	101 500
Fonds propres	14 700

<b>MONTANT DES AIDES PUBLIQUES REÇUES</b>	<b>Montant moyen par logement</b>
Subvention Etat	5 600
Subvention 1% Logement	3 200
Subventions collectivités locales et autres	15 000
Baisse du taux de TVA	18 700
Exonération de TFPB de 25 ans	9 400
Avantage de taux du prêt CDC	13 900
<b>Montant total en euros 2009</b>	<b>65 800</b>

Pour prendre en compte le caractère pérenne du logement social ainsi financé, il convient de rapporter ce montant d'aide à sa durée, au moins celle du prêt principal ou celle du logement financé. **Le montant annuel de l'aide publique est de 1 300 euros (65 800 euros sur 50 ans). A titre de comparaison, le montant annuel de l'aide publique pour un logement comparable bénéficiant du dispositif Scellier est de 3 400 euros (sur 9 ans).**

**// ANNEXE N°2 //**  
**PLAN DE FINANCEMENT PLUS MOYEN**

<b>PLAN DE FINANCEMENT PLUS EN % DU PRIX DE REVIENT DE 1999 A 2009</b>		
	1999	2009
Subvention Etat	6%	4%
Prêt ou subvention 1% Logement (1)	5%	2%
Subventions collectivités locales et autres	2%	11%
Prêt CDC et autres prêts	85%	72%
Fonds propres	2%	11%
Total	100%	100%

*(1) L'apport du 1% Logement prenait la forme d'un prêt en 1999 et se fait sous forme de subvention depuis 2005. Les deux proportions ne sont donc pas directement comparables.*



## // FICHE THEMATIQUE N°3 //

## LE LIVRET A

**Qu'est-ce que le Livret A ?**

Le Livret A est le produit d'épargne financière le plus populaire en France. **47 millions de personnes** en sont titulaires. C'est une **épargne réglementée, de précaution, liquide, défiscalisée, simple et pérenne**. Chacun peut ouvrir un Livret A, sans discrimination. De fait, celui-ci est souvent **l'unique outil d'accessibilité bancaire pour les personnes à faibles ressources**. Il sert même de compte courant pour bon nombre d'entre elles. Ainsi, fin 2007, 67% des Livrets A affichaient des montants inférieurs à 150 euros. **Le plafond des dépôts sur Livret A s'élève à 15 300 euros** pour les personnes physiques.

**Comment est fixé son taux ?**

Le taux du Livret A est révisé deux fois par an, **au 1<sup>er</sup> février et au 1<sup>er</sup> août**. Il est le résultat du calcul suivant : c'est la **moyenne des taux interbancaires européens** (Euribor 3 mois et Eonia) **et du taux d'inflation** (indice Insee des prix à la consommation hors tabac des 12 derniers mois), **le résultat ne pouvant être inférieur à l'inflation majorée de 0,25 point**. Par ailleurs, **pour éviter de trop grandes variations, le taux du Livret A ne peut être révisé de plus de 1,5 point**.

Le gouverneur de la Banque de France peut également, si les circonstances l'exigent, proposer une modification supplémentaire des taux (le 1<sup>er</sup> mai et le 1<sup>er</sup> novembre). Il revient alors au ministre des Finances de suivre ou non cette recommandation ; il peut déroger aussi aux résultats du calcul.

**Depuis le 1<sup>er</sup> août 2009, le taux de rémunération du Livret A est de 1,25% : ce taux apparemment faible n'a cependant pas suivi le ralentissement de l'inflation** (en juin 2009, inflation = - 0,50%, Eonia = 0,68% et Euribor 3 mois = 1,23%), **et la rémunération réelle a donc dans un premier temps augmenté**. Cependant, avec la reprise de l'inflation supérieure à 1% depuis février dernier, la condition d'un taux du Livret A supérieur à l'inflation majorée de 0,25 point n'est plus assurée.

**Quel est le rapport entre le Livret A et le logement social ?**

Cette épargne, collectée par les banques, est ensuite **centralisée pour partie à la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**. L'argent ainsi collecté est distribué **sous forme de prêts aux organismes Hlm et aux Sociétés d'Economie Mixte (SEM)** pour construire ou rénover des logements sociaux.

La Caisse des dépôts distribue ainsi sans discrimination à tout organisme Hlm et sur tout le territoire des **prêts à taux bas et à très long terme : 40 ans pour la construction et 50 ans pour le foncier**. **C'est un système de financement du logement social à la fois original, peu coûteux pour l'Etat et très sécurisé**.

**L'essentiel d'une opération de logement social est financé grâce au prêt consenti par la Caisse des dépôts**. Celui-ci est le plus souvent garanti par les collectivités locales ou à défaut par la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) (entre 2% et 3% des prêts annuels émis par la CDC), établissement public national à caractère administratif qui gère un fonds de garantie de prêts au logement social. **En plus d'un siècle, le système n'a jamais connu de sinistre**.

**Quelles sont les conséquences de la variation du taux du Livret A sur les organismes Hlm ?**

Les emprunts, contractés par les organismes Hlm auprès de la Caisse des dépôts, le sont **à taux variable, indexé sur le Livret A**. Le taux de référence des prêts sur fonds d'épargne est égal au taux du Livret A **majoré de 0,60 point**.

Si le taux baisse trop, les épargnants sont défavorisés et la collecte risque d'être moins abondante. Mais si à l'inverse le taux est élevé, les organismes Hlm paient plus chers leurs emprunts. **Il faut donc veiller à la fois à la protection de l'intérêt des épargnants et à la nécessité de financer le logement social**.

### Impact immédiat d'une variation du taux du Livret A sur l'offre de prêts

Sauf mesure spécifique des pouvoirs publics, une variation du Livret A entraîne une variation équivalente du taux des prêts au logement social.

#### Exemple 1 :

La baisse du taux du Livret A de 0,50 point en août 2009 s'est traduite par une baisse de même ampleur du taux du PLUS, passé de 2,35% à 1,85%, taux auquel il est offert depuis le 1<sup>er</sup> août 2009. L'annuité du nouveau prêt est ainsi inférieure de 8%.

#### Exemple 2 :

Si le taux du Livret A devait passer de 2,5% à 3%, le taux d'un prêt PLUS d'une durée de 40 ans passerait de 3,10% à 3,60% et l'annuité augmenterait de 8%.

Pour éviter des variations aussi importantes de l'annuité des prêts déjà signés, qui sont révisables sur le taux du Livret A, la méthode la plus employée est celle de la « **double révisabilité** » qui consiste à **réviser simultanément le taux d'intérêt et la progressivité de l'annuité**. Ainsi, l'impact de la révision sur le montant des annuités suivantes est étalé sur la durée résiduelle du prêt, comme le montre l'exemple suivant.

Impact de la variation du taux sur l'annuité avec révisabilité simple ou double			
Prêt de 100 000 euros sur 40 ans			
Taux Livret A	Taux d'intérêt du PLUS	Annuité	Annuité après double révision
Taux initial : 2,50%	3,10%	4 400 €	4 400 €
Nouveau taux : 3,00%	3,60%	4 760 €	4 420 €

Cependant, le Livret A, mais également l'évolution des loyers, sont **fonction de l'inflation**. Ainsi, la baisse de l'inflation n'a pas pour seul effet une baisse du taux sur l'encours, elle va également entraîner une diminution de la variation de l'indice de révision des loyers. A l'inverse, en période d'inflation durable, l'augmentation de la charge financière pourrait être compensée par l'évolution des loyers, ce qui pourrait poser des problèmes de solvabilité pour les ménages. **Ce sont les variations du taux d'intérêt réel du Livret A qui déterminent véritablement les conditions d'équilibre financier d'une opération de logement locatif social.**

### Quel lien y a-t-il entre la variation du taux et la dette des organismes Hlm ?

L'encours des prêts sur fonds d'épargne des organismes Hlm représente **près de 70 milliards d'euros. Environ 90% des prêts sont indexés sur le taux du Livret A.**

**L'indexation peut être simple ou, le plus souvent, doublement révisable** (révision du taux et de la progressivité) : ce mécanisme permet d'étaler dans le temps l'impact de la variation sur l'annuité. En pratique, les variations du taux du Livret A sont prises en compte à date d'échéance de chaque prêt. Toutefois, l'échéance suivant la variation de l'index est mise en recouvrement à l'ancien taux. **Ainsi, la variation du taux du Livret A au 1<sup>er</sup> août 2009 ne commence à produire ses effets qu'à partir d'août 2010.**

Le tableau suivant donne la baisse estimée de l'annuité par année, en supposant une baisse pérenne de 0,25 point du taux du Livret A : - 12 millions d'euros la première année, - 56 millions d'euros la 5<sup>ème</sup> année.

Impact de la baisse du taux du Livret A au 1er août 2009 (- 0,25 point) sur l'annuité de la dette à la Caisse des Dépôts et Consignations								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Baisse de l'annuité en M€	-	12	24	35	46	56	66	76

### Quel est le sens de la récente réforme du Livret A ?

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le Livret A était distribué par la Banque Postale, les Caisses d'Epargne et le Crédit Mutuel (sous la forme du Livret Bleu). **La totalité de la collecte était centralisée à la Caisse des dépôts et consignations.**

La réforme de la gestion du Livret A, adoptée lors du vote de la loi de Modernisation de l'économie, introduit une nouvelle économie du système :

- **Toutes les banques sont autorisées à distribuer le Livret A** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 (« banalisation » de la distribution du Livret A).
- **Le Livret A (et le Livret Bleu) n'est plus centralisé que partiellement à la Caisse des dépôts et consignations (68% de l'encours du Livret A et du LDD début 2009).** Le reste est conservé par la banque, mais doit être affecté pour au moins 80% au financement des PME et des travaux d'économie d'énergie dans les logements.

### Qu'entend-on par centralisation ?

C'est le fait que l'argent du Livret A, du Livret Bleu et du Livret Développement Durable (LDD), collecté par les banques, est ensuite **centralisé à la Caisse des dépôts et consignations pour financer des missions d'intérêt général et principalement le logement social**. Avant la réforme, 100% de la collecte du Livret A et du Livret Bleu (et 9% de la collecte du LDD) était centralisée par la CDC. Désormais, les banques peuvent en conserver une partie.

Le montant centralisé est à présent fixé par décret **pour 3 ans : 160 milliards d'euros tout au long de 2009**, montant qui est actualisé en 2010 et en 2011 de la moitié du taux du Livret A constaté l'année précédente.

Les nouveaux établissements bancaires distributeurs du Livret A perçoivent une commission de 0,6% appliquée à la partie centralisée de la collecte ; une commission temporairement un peu plus importante est accordée aux anciens distributeurs. La Banque Postale perçoit par ailleurs une rémunération supplémentaire annuelle pour compenser les frais au titre de sa mission d'accessibilité bancaire. Le surcroît de collecte reste à la disposition des établissements bancaires ; 80% de l'encours non centralisé doit être affecté à des emplois définis par arrêté.

La loi précise que le taux de centralisation des dépôts collectés au titre du Livret A et du Livret Développement Durable est fixé de manière à ce que les ressources centralisées sur ces livrets au fonds d'épargne soient au moins égales au montant des prêts consentis au bénéfice du logement social et de la politique de la ville par la Caisse des dépôts et consignations au titre de ce même fonds, affecté d'un coefficient multiplicateur égal à 1,25.

**A compter de 2012, le taux de centralisation sera fixé par établissement de crédit de manière à converger vers un taux de centralisation unique applicable à terme à chacun.** Ce taux unique, la durée et les modalités de convergence seront déterminés avant le 30 septembre 2011 en tenant compte du :

- Taux de référence de 70% ;
- Niveau effectif de centralisation constaté en 2011 ;
- Niveau constaté et prévisionnel de l'encours Livret A et LDD ;
- Besoin de financement prévisionnel en prêts sur fonds d'épargne au bénéfice du logement social et de la politique de la Ville ;
- Besoin de financement prévisionnel en prêts au bénéfice des PME et des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens.

### La collecte du Livret A en 2009

L'encours des comptes sur Livret A et LDD s'élevait à **255 milliards d'euros fin 2009**.

(en milliards d'euros)	Livret A	LDD	Ensemble
Fin décembre 2008	165	72	237
Fin décembre 2009	185	70	255

La collecte nette du Livret A en 2009 a atteint **16,6 milliards d'euros**.

### Les prêts sur fonds d'épargne en 2009

Un nouveau record de contrats de prêts signés est atteint en 2009 : **13 milliards d'euros** (+ 23% par rapport à 2008) dont **10,7 milliards de prêts pour le logement social et la ville** en raison de la poursuite du Plan de Cohésion Sociale et du Programme National de Renouvellement Urbain et 2,3 milliards pour les nouveaux emplois (équipements collectivités locales, infrastructures de transport, universités, hôpitaux, traitement des eaux résiduaires urbaines).

**La Caisse des dépôts prévoit que l'encours global des prêts, qui s'élevait fin 2009 à 114 milliards d'euros** (dont 102 milliards au titre du logement social et de la ville), **devrait connaître une croissance soutenue dans les prochaines années pour atteindre 152 milliards en 2013** (dont 134 milliards au titre du logement social et de la ville).

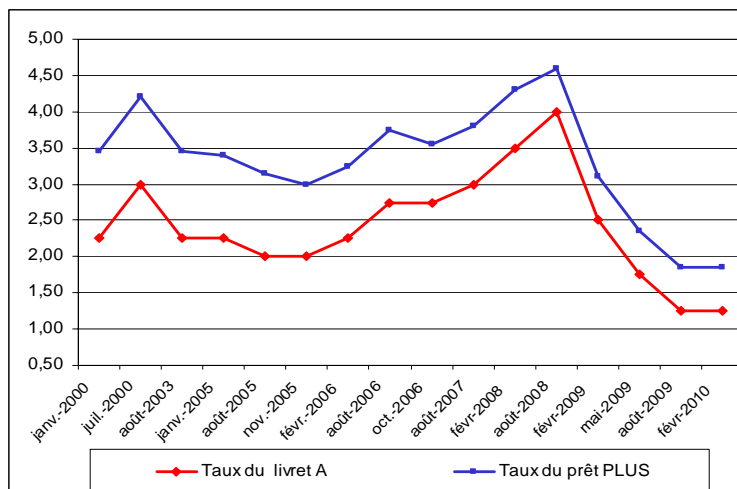
### Quelle est la contribution d'un prêt CDC sur Livret A dans une opération de logement social ?

Plan de financement estimé d'une opération financée en PLUS en 2009		
	Montant	%
Prix de revient unitaire (TVA à 5,5% incluse)	140 000 €	100%
Subvention Etat (foncier inclus)	5 600 €	4%
Autres subventions	18 200 €	13%
Prêt CDC sur Livret A	98 000 €	<b>70%</b>
Autres prêts	2 800 €	2%
Fonds propres	15 400 €	11%

Source : données SISAL.

**Plus des deux tiers du financement d'un programme de logement social repose sur le prêt consenti par la Caisse des dépôts**, ce qui montre son importance dans le montage financier des nouvelles opérations, en allégeant d'autant la charge pour les finances publiques.

L'annuité d'un nouveau prêt PLUS (taux à 1,85%) en février 2010 pour cette opération s'élève à 3 490 euros. A moyen terme, en supposant que le taux du Livret A se stabilise à 3%, l'annuité passera à 4 660 euros.



### Quelles sont les préoccupations du Mouvement Hlm quant au Livret A ?

A court terme, la collecte est abondante, du fait notamment de la crise financière qui détourne les épargnants de produits plus risqués, et de la concurrence entre banques pour conquérir la clientèle du Livret A. **Mais le Mouvement Hlm a besoin d'un équilibre à long terme du financement du logement social, donc que la collecte reste abondante, centralisée en proportion suffisante et affectée par la Caisse des dépôts au logement social.** Par conséquent, les banques, qui n'ont pourtant pas de missions de service public, doivent défendre cette épargne, y compris pour les gros épargnants, alors qu'elles peuvent être tentées, après avoir attiré cette épargne, de l'orienter vers d'autres produits plus rémunérateurs pour elles. Or, ce sont les « gros livrets » qui assurent l'abondance et la stabilité de la ressource pour le logement social.

Par ailleurs, **le taux de centralisation n'étant pas fixé définitivement, l'assurance de cette centralisation n'est pas garantie** : le taux de centralisation ne relevant pas de la loi, il y a un risque de pression permanente sur le Gouvernement pour en laisser une part plus importante à la disposition des banques.

Enfin, **la CDC peut être sollicitée pour financer d'autres investissements** : c'est aujourd'hui le cas pour l'hôpital, les bâtiments universitaires, des projets de transports... Pour le moment, les ressources le permettent, mais **en cas de baisse de la ressource centralisée, la priorité au logement social doit être assurée.**

// FICHE THEMATIQUE N°4 //  
**LES DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL**

### Connaissance des ménages demandeurs

L'Enquête Logement réalisée par l'Insee permet d'établir le nombre de ménages qui déclarent avoir fait une demande de logement social au cours des douze derniers mois. Le tableau suivant donne les résultats des dernières enquêtes. **Le nombre total de demandeurs a sensiblement augmenté en quatre ans ; paradoxalement, l'augmentation est moins importante en Ile-de-France, où la durée d'attente des ménages éligibles est pourtant plus longue.**

	1996	2002	2006	2006/1996
<b>France Métropolitaine</b>				
Nombre de demandeurs en attente (en milliers)	855	1 040	1 220	+ 43%
Dont ménages logés en Hlm	390	500	550	+ 41%
En % de l'ensemble des ménages	3,7%	4,3%	4,6%	
<b>Ile-de-France</b>				
Nombre de demandeurs en attente (en milliers)	260	315	330	+ 27%
En % de l'ensemble des ménages	5,8%	6,7%	6,7%	
En % des demandeurs en France	30,9%	30,2%	27,2%	

Source : Insee, enquêtes Logement.

La loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a instauré un **système d'enregistrement départemental** par lequel tout demandeur se voit attribuer un numéro d'enregistrement dans chaque département où il a déposé une demande. Ce système génère des  **doubles comptes entre départements**  et donne de ce fait pour 2007 un nombre de demandeurs plus important que l'Enquête Logement 2006 : **1 800 000 demandeurs dont 30% déjà logés en Hlm. Ces chiffres doivent être utilisés avec précaution.**

L'ancienneté moyenne de la demande varie fortement d'un département à l'autre et peut atteindre 20 à 25 mois en Ile-de-France.

### Conditions d'éligibilité au logement social

La principale condition légale est une **condition de ressources**. Les revenus d'activité (revenu fiscal de référence de l'avant-dernière année précédant l'attribution) du ménage demandeur doivent être inférieurs à un montant fixé par la réglementation. Ces plafonds sont fixés selon la taille du ménage et la localisation des logements ; ils correspondent par exemple à 1,8 SMIC pour une personne seule et 3,4 SMIC pour quatre personnes, hors Ile-de-France. Actuellement **65% des ménages remplissent cette condition, ce qui garantit, en théorie, une mixité sociale dans les attributions.**

En pratique, **les commissions d'attribution prennent en compte, outre le revenu, le caractère prioritaire de la demande, l'existence de réservations par une collectivité locale ou un collecteur du 1% Logement sur le logement offert à la location.**

**La seule autre condition d'éligibilité concerne les personnes étrangères :** elles doivent être admises à séjourner régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par arrêté.

## // FICHE THEMATIQUE N°5 //

**L'OCCUPATION DU PARC SOCIAL : ENTRE MIXITE SOCIALE ET PAUPERISATION**

*Le parc Hlm présente historiquement une vocation familiale. Bien que les personnes seules y soient de plus en plus nombreuses, les familles y conservent une place importante : les ménages monoparentaux ou les familles immigrées, notamment, y logent fréquemment. Les locataires sont plus jeunes que l'ensemble de la population, mais n'échappent pas au vieillissement général.*

*Globalement, le parc contribue à la mixité sociale des villes. Cependant, le mouvement de paupérisation généré par les départs pour l'accession à la propriété des ménages les moins modestes, et l'accueil des plus précaires, tend à le spécialiser dans l'accueil de ménages les plus modestes.*

**Une vocation familiale**

**Les familles nombreuses ou monoparentales sont fortement sur-représentées dans le parc Hlm**, elles y constituent près de 27% des ménages contre 12% en moyenne nationale. En conséquence, **il y a beaucoup de jeunes dans le parc social** : 28% des habitants y ont moins de 18 ans, alors que cette classe d'âge constitue seulement 22% de l'ensemble de la population.

**Les personnes vivant seules occupent une place importante dans le parc social (37%), proportionnellement légèrement supérieure à la situation dans les autres statuts d'occupation.** Par ailleurs, **la proportion des ménages immigrés logés dans le parc Hlm augmente régulièrement, passant de 15% en 1996 à 17,5% en 2006**, alors que, dans l'ensemble de la population, elle augmente seulement de 8,4% à 9,6%.

**Un vieillissement des locataires**

A court terme, les bailleurs sociaux doivent faire face à l'enjeu de l'entrée dans le troisième âge d'une part importante des locataires. En effet, **la population logée en Hlm n'échappe pas au contexte de vieillissement général de la population.** La part des plus jeunes ménages, dont le chef de ménage a moins de trente ans a diminué de moitié en vingt ans pour atteindre 10%, en 2009. Elle reste néanmoins légèrement supérieure à la proportion constatée à l'échelle nationale. On constate surtout une forte progression du poids des 50-60 ans qui occupent 20% des logements Hlm. **Les plus de 60 ans occupent quant à eux un quart du parc.**

Au-delà des conséquences en termes d'adaptation des logements et des services, cette dynamique entraînera une **baisse de la rotation des logements**, les ménages âgés déménageant peu fréquemment pour un autre logement. **Le maintien d'une offre disponible pour les plus jeunes ménages apparaît ainsi comme un enjeu majeur.**

**Une offre importante d'habitat pour les ménages modestes des grandes agglomérations...**

**Employés et ouvriers, qui comptent pour 30% dans l'ensemble des chefs de ménage, constituent près de la moitié (49%) de celles du parc social.** L'évolution à la baisse de cette proportion, tandis que celle des retraités augmente, pour atteindre 26%, ne fait que traduire l'évolution de la société française. **Le parc Hlm continue d'héberger le quart des ménages ouvriers.** Les locataires Hlm sont bel et bien modestes. **Leur revenu moyen, revenus de transfert inclus, était en 2006 de 1 670 euros par mois, soit un tiers de moins que la moyenne nationale.**

En France, au regard de leurs ressources, **64% des ménages peuvent demander une Hlm « classique ».** En pratique, **le parc ne représentant que 16% des résidences principales, 21% des ménages éligibles sont effectivement logés en Hlm principales.** Comme le parc Hlm est concentré dans les villes et les régions les plus industrielles, cette part est croissante avec la taille des unités urbaines. Dans les communes rurales, 5% de la population éligible est accueillie, dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, cette proportion atteint 28%. Pour l'agglomération parisienne, le taux est même de 33%. L'offre Hlm représente ainsi une contribution importante à l'accueil des ménages les plus modestes dans les plus grandes agglomérations.

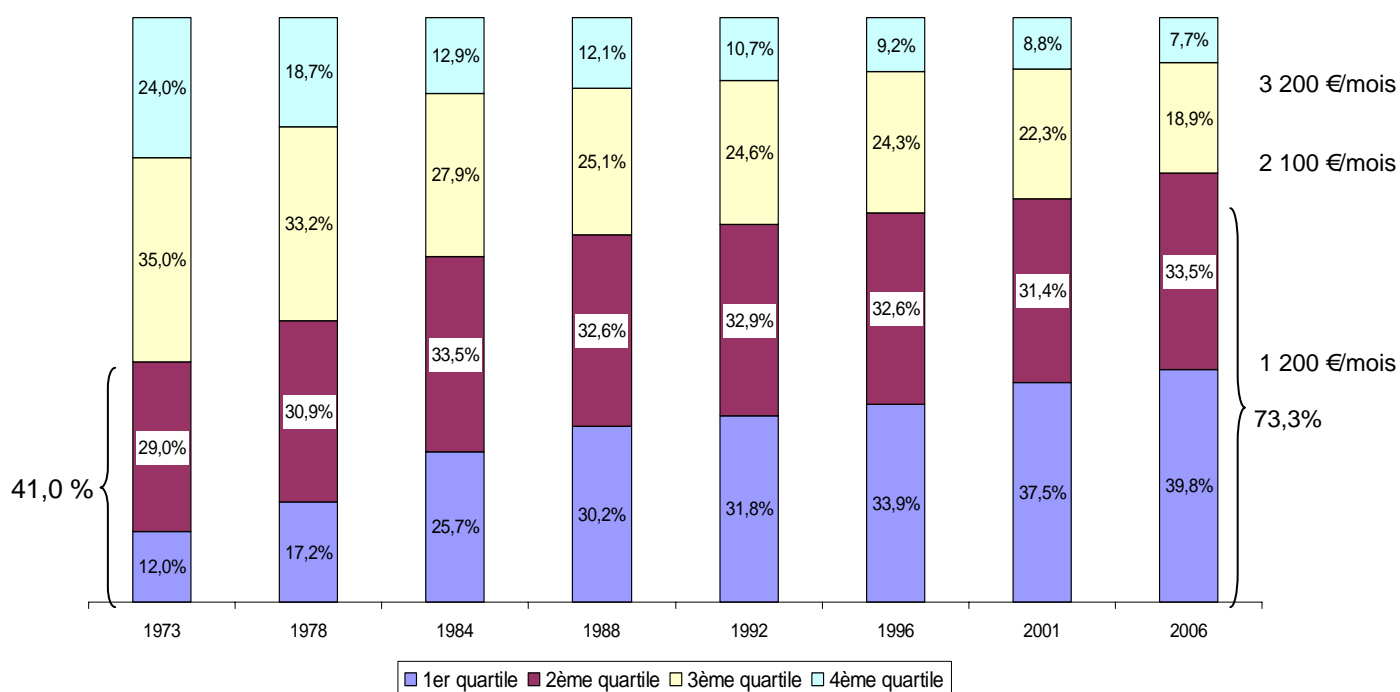
## ...Mais une paupérisation de l'ensemble des locataires

Si le parc Hlm contribue à la mixité sociale en milieu urbain, en son sein, on peut observer une tendance nette et continue à la paupérisation. En retenant la définition usuelle du seuil de pauvreté (le revenu par unité de consommation égal à la moitié du revenu médian, soit 680 euros par mois en 2006) mais en excluant les ménages étudiants, **il apparaît que la proportion de ménages pauvres logés dans le parc Hlm est passée de 16% en 1988 à 24% en 2006**, alors que la part relative de ce parc ne s'est que très faiblement accrue. Cette tendance s'observe également sur le graphique ci-dessous : entre 1973 et 2006, le poids des deux quarts les plus modestes de la population française n'a cessé de croître dans la population Hlm.

**Incontestablement, les occupants du parc social, dans leur ensemble, sont de plus en plus pauvres.** C'est ce que traduit de façon ambiguë le terme « paupérisation » qui pourrait laisser croire, évidemment à tort, qu'une sorte de fatalité entraîne la baisse des revenus d'une part importante de ceux qui résident dans le parc social. **La « paupérisation du parc social » résulte en réalité d'un double mouvement : le départ, le plus souvent vers l'accession à la propriété, des ménages aux revenus les plus élevés et les plus stables et leur remplacement par de nouveaux arrivants, qui, à l'inverse, ont des ressources souvent plus faibles que la moyenne des occupants.**

On peut enfin remarquer qu'une minorité de locataires (10%) se trouvent au-dessus des plafonds de ressources PLUS tels qu'abaissés au 1<sup>er</sup> juin 2009.

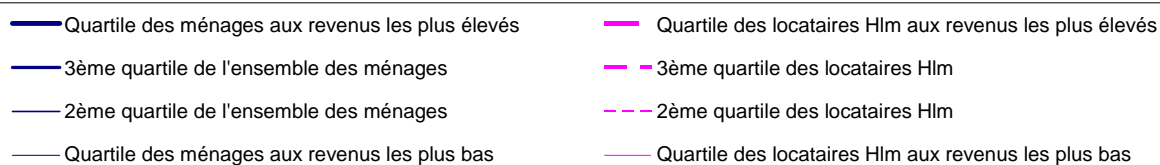
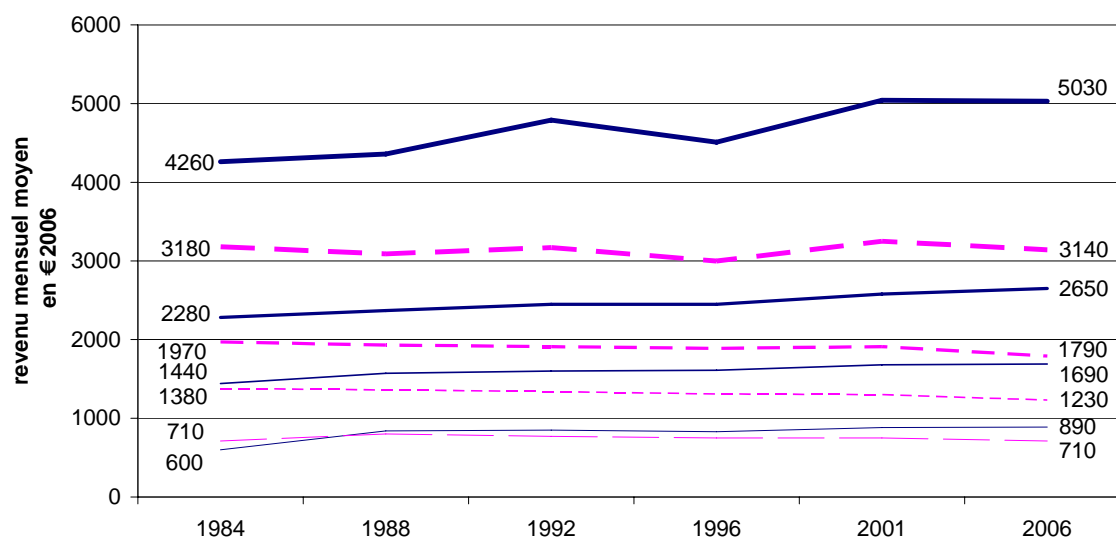
Répartition des ménages en Hlm par quartile de revenu : évolution entre 1973 et 2006



Source : Insee (enquêtes Logement 1973 à 2006, étudiants exclus à partir de 1992).

**Lecture :** en 2006, 39,8% des locataires Hlm ont un revenu inférieur à 1 200 euros, le premier quartile. Par définition, 25% de l'ensemble des ménages ont un revenu inférieur à ce montant. En 1973, seuls 12% des locataires Hlm avaient un revenu inférieur au 1<sup>er</sup> quartile.

**Evolution des revenus moyens selon les quartiles de revenu construits sur l'ensemble des ménages et les seuls locataires Hlm entre 1984 et 2006**



L'évolution depuis 1984 des valeurs des quartiles illustre bien le phénomène de paupérisation du parc ; la situation des ménages en place mais surtout les flux d'entrée/sortie du parc font par exemple que **le quatrième quartile pour les occupants du parc Hlm est resté quasiment stable en euros constants juste en dessous de 3 200 euros mensuels tandis que pour la population française dans son ensemble il passait de 4 260 à 5 030 euros.**

**Cette fiche a été réalisée à partir de l'Enquête Nationale Logement 2006 de l'Insee et des résultats provisoires de l'enquête 2009 Occupation du Parc Social de la DGALN - ministère du Logement.**



// FICHE THEMATIQUE N°6 //  
**LES PLAFONDS DE RESSOURCES**

**Que dit la loi ?**

Le Code de la Construction et de l'habitation prévoit que **les logements sociaux sont attribués à des ménages dont les revenus ne dépassent pas certains plafonds.**

La loi 2009-323 du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit, dans son article 65, une **baisse de 10,3%** des plafonds de ressources pour l'attribution des logements sociaux applicable au 1er juin 2009. **Au-delà de ce plafond, un ménage ne peut entrer dans un logement Hlm, et s'il y était déjà, il paye un Supplément de loyer de solidarité (SLS).** Ce « surloyer » a pour but de faire payer davantage les ménages dont les ressources ont augmenté avec les années.

**Les plafonds de ressources sont désormais révisés chaque année « en tenant compte » de l'Indice de révision des loyers (IRL), ce qui ne garantit plus une indexation automatique sur cet indice.**

**Quels sont les plafonds de ressources aujourd'hui ?**

Les plafonds de ressources dépendent de la **composition du ménage** et sont établis en distinguant **trois zones** : Paris et la première couronne, le reste de l'Ile-de-France et la province.

On trouvera ci-dessous les **plafonds de ressources PLUS 2010 exprimés en revenu mensuel net (avant abattement fiscal)**, compte tenu de la baisse prévue par la loi Molle et d'une actualisation de 0,32 % en janvier 2010 :

CATEGORIE DE MENAGE	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
Une personne seule	2 030 €	2 030 €	1 760 €
Deux personnes ne comportant aucune personne à charge sauf jeunes ménages.	3 030 €	3 030 €	2 350 €
Trois personnes ou une pers. seule avec une pers. à charge ou jeune ménage sans personne à charge.	3 970 €	3 640 €	2 830 €
Quatre personnes ou une pers. seule avec deux pers. à charge	4 740 €	4 360 €	3 410 €
Cinq personnes ou une pers. seule avec trois pers. à charge	5 640 €	5 160 €	4 020 €
Six personnes ou une pers. seule avec quatre pers. à charge	6 340 €	5 810 €	4 530 €
Par personne supplémentaire	710 €	650 €	500 €

**Les plafonds de ressources sont équitables au regard de la composition familiale** : deux ménages, un couple sans enfant et un couple avec trois enfants, dont les ressources sont égales aux plafonds disposent d'un niveau de vie comparable. Cependant, étant donnée la faiblesse relative des revenus de familles nombreuses par rapport à ceux des couples sans enfant, **environ 80% des premières sont éligibles au logement social contre environ 50% des seconds.**

**Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat**

**Le Mouvement Hlm ne peut que déplorer la baisse de 10,3% du plafond de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux dans un contexte économique où un nombre croissant de ménages ne parviennent plus à se loger dans le parc privé et où la vocation du logement social est, précisément, de fournir un logement aux catégories ne pouvant se loger aux conditions du marché libre.** Compte tenu de l'écart très important entre loyers sociaux et privés en zone tendue, les ménages restant sans solution possible seront plus nombreux.

Cette baisse est d'autant plus problématique dans le contexte actuel de crise du logement qu'elle s'accompagne d'une **non-indexation automatique des plafonds de ressources.**

Par ailleurs, elle **ne fait que rendre plus difficile la recherche de la mixité sociale dans un patrimoine déjà paupérisé**, car compte tenu des nouveaux barèmes de surloyers, des ménages des classes moyennes aux ressources pourtant limitées (employés de bureaux, infirmiers, instituteurs...) devront s'acquitter d'un surloyer très pénalisant ou partir.

**Elle crée, par-delà, un débat stérile en laissant croire, ce qui est faux, que la pénurie actuelle de logements sociaux sera réglée par l'éviction de certaines catégories de ménages, pourtant**

**modestes, et de toutes façons très peu nombreuses, hors du parc social.** Or, pour régler le problème de la pénurie, ***la construction massive de logements à loyers accessibles pour toutes les familles qui ne peuvent se loger aux conditions du marché, demeure le seul vrai préalable nécessaire.***

**Enfin, l'obligation faite aux bailleurs de transformer les baux des locataires qui dépassent de deux fois les plafonds de ressources en baux de trois ans est une mesure *inutile et dangereuse* :**

- Inutile, parce que l'éviction de 10 000 ménages (estimation d'après l'enquête sur l'occupation des logements sociaux de 2009) n'est pas une réponse crédible à l'attente du 1,2 million de demandeurs inscrits et que le surloyer est aujourd'hui suffisamment dissuasif ;
- Dangereuse, parce qu'elle ouvre une brèche dans le droit au maintien dans le parc social qui pourrait rapidement toucher des catégories plus modestes.

**PLAFONDS DE RESSOURCES ANNUELLES EN LOCATIF HLM (HORS PLA I ET PLA TS)  
AU 1er JANVIER 2010**

A comparer au revenu fiscal de référence de 2008

CATEGORIE DE MENAGE	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
Une personne seule	21 872 €	21 872 €	19 016 €
Deux personnes ne comportant aucune pers. à charge à l'exclusion des jeunes ménages.	32 688 €	32 688 €	25 394 €
Trois personnes ou une pers. seule avec une pers. à charge ou jeune ménage sans personne à charge.	42 852 €	39 295 €	30 538 €
Quatre personnes ou une pers. seule avec deux pers. à charge	51 162 €	47 067 €	36 866 €
Cinq personnes ou une pers. seule avec trois pers. à charge	60 872 €	55 719 €	43 369 €
Six personnes ou une pers. seule avec quatre pers. à charge	68 497 €	62 700 €	48 876 €
Par personne supplémentaire	7 631 €	6 986 €	5 452 €

**PLAFOND DE RESSOURCES DU PLA D'INTEGRATION EN 2010**

A comparer au revenu fiscal de référence de 2008

CATEGORIE DE MENAGE	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
Une personne seule	12 031 €	12 031 €	10 457 €
Deux personnes ne comportant aucune pers. à charge à l'exclusion des jeunes ménages.	19 614 €	19 614 €	15 237 €
Trois personnes ou une pers. seule avec une pers. à charge ou jeune ménage sans personne à charge.	25 711 €	23 576 €	18 322 €
Quatre personnes ou une pers. seule avec deux pers. à charge	28 141 €	25 887 €	20 388 €
Cinq personnes ou une pers. seule avec trois pers. à charge	33 478 €	30 647 €	23 854 €
Six personnes ou une pers. seule avec quatre pers. à charge	37 674 €	34 486 €	26 882 €
Par personne supplémentaire	4 198 €	3 842 €	2 998 €

**PLAFONDS DE RESSOURCES ANNUELLES 2010 EN PLS**

Revenu fiscal de référence 2008

CATEGORIE DE MENAGE	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
Une personne seule	28 434 €	28 434 €	24 721 €
Deux personnes sans personne à charge sauf jeune ménage.	42 494 €	42 494 €	33 012 €
Trois personnes ou une pers. seule avec une pers. à charge ou jeune ménage sans personne à charge.	55 708 €	51 084 €	39 699 €
Quatre personnes ou une pers. seule avec deux pers. à charge	66 511 €	61 187 €	47 926 €
Cinq personnes ou une pers. seule avec trois pers. à charge	79 134 €	72 435 €	56 380 €
Six personnes ou une pers. seule avec quatre pers. à charge	89 046 €	81 510 €	63 539 €
Par personne supplémentaire	9 920 €	9 082 €	7 088 €

**// FICHE THEMATIQUE N°7 //**  
**LES LOYERS, LES CHARGES, LES IMPAYES**

### Données de cadrage

**En 2009, la quittance mensuelle moyenne Hlm s'élevait à 500 euros se répartissant comme suit :**

- Loyer du logement : 335 euros ;
- Charges locatives : 65 euros ;
- Chauffage et eau chaude : 100 euros.

### Comment les loyers Hlm sont-ils fixés ?

Les loyers Hlm doivent respecter des **montants maximums** : les montants maximums initiaux des nouvelles opérations sont fixés par circulaire et sont indexés sur l'Indice de référence des loyers (IRL), c'est-à-dire **sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors loyers et hors tabac**.

Dans la limite de ces plafonds, **les loyers effectifs sont fixés par délibération annuelle ou semestrielle des conseils d'administration des organismes** ; les délibérations relatives aux loyers sont communiquées au préfet du département, qui peut éventuellement demander une nouvelle délibération.

### Evolutions récentes

**Figurent ci-dessous les hausses constatées des loyers Hlm dans l'ensemble du parc existant, en glissement annuel** (cumul des hausses du 1<sup>er</sup> janvier et du 1<sup>er</sup> juillet) :

- 3,3% en 2006 ;
- 2,8% en 2007 ;
- 2,6% en 2008 ;
- 2,4 % en 2009 ;
- Une hausse de 1,3% est prévue en 2010.

Par ailleurs, des hausses spécifiques de loyer peuvent être appliquées aux logements qui font l'objet de travaux d'amélioration.

### Impayés

**Un effort continu d'amélioration de la gestion du contentieux a permis de réduire le taux d'impayés définitif à des niveaux difficilement compressibles : moins de 1% des loyers quittancés en 2008.**

Il n'existe pas d'indicateur permettant de mesurer précisément l'impact de la crise et de la montée du chômage depuis le milieu de l'année 2008 sur le niveau des impayés. L'intervention des régimes d'assurance chômage peut permettre dans un premier temps aux ménages concernés de faire face, mais **des difficultés ne peuvent être exclues à terme**.

Ainsi, **une enquête conduite par l'Union sociale pour l'habitat début 2010 auprès d'un panel d'organismes met en évidence une augmentation de la proportion de ménages en impayés de loyer de plus de trois mois, qui est passée de 5,4% à 6,1% entre 2008 et 2009**. La majorité des organismes interrogés estime que cette progression va se poursuivre en 2010.

De cette enquête ressort également **l'augmentation du nombre de ménages qui bénéficient d'une mesure d'allègement ou d'effacement de leur dette** dans le cadre de procédures mises en œuvre par les commissions de surendettement : **le nombre de cas est passé de 16 pour 10 000 ménages locataires en 2008 à 22 pour 10 000 en 2009**. Le montant moyen de la dette effacée est de l'ordre de 2 500 euros en 2009.

---

## Observations et point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

***Les loyers constituent la seule ressource du secteur locatif social pour faire face aux dépenses d'exploitation qui incombent aux bailleurs*** : annuités de remboursement des prêts, dépenses de maintenance et frais de gestion, paiement des taxes foncières.

***Le gel des loyers est parfois évoqué comme un moyen de limiter la dépense des locataires ou d'augmenter leur pouvoir d'achat dans une période de crise.*** Mais il aurait pour effet de ***compromettre les équilibres financiers des bailleurs Hlm***, dont les dépenses ne sont pas gelées, et de ***réduire leur capacité à entretenir leur patrimoine, à investir dans les économies d'énergie et à financer de nouveaux projets.*** ***L'Union sociale pour l'habitat est donc hostile à un gel des loyers qui n'aurait pas de contrepartie financière.*** Il appartient aux pouvoirs publics, en adaptant et en actualisant les barèmes d'aide à la personne, de limiter la dépense de logement des ménages modestes à un niveau acceptable.

// FICHE THEMATIQUE N°8 //  
LE SUPPLEMENT DE LOYER DE SOLIDARITE

### Qu'est-ce que le Supplément de loyer de solidarité ?

Le Supplément de loyer, aujourd'hui dénommé Supplément de loyer de solidarité (SLS), a été instauré par le **décret du 27 mars 1954**. Il crée un supplément de loyer pour les locataires dont les ressources dépassent les plafonds d'accès au logement social. Le pourcentage à partir duquel le Supplément de loyer de solidarité se déclenche automatiquement pour le locataire a varié selon les époques, **de 20% à 60% au-dessus des plafonds de ressources**. De manière courante, on parle de « surloyer ».

### Quel est le but du SLS ?

Le Supplément de loyer de solidarité a pour objet de faire payer davantage les ménages dont les ressources ont augmenté avec les années. En principe, **il est la contrepartie du droit au maintien dans les lieux et d'un souci de mixité sociale, et n'a donc pas vocation à être dissuasif**.

### Qu'est-ce qui a changé récemment ?

La loi Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 et le décret du 21 août 2008 ont modifié les conditions d'application du SLS. **Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, tous les locataires dont les ressources dépassent de plus de 20%** (au lieu de 40% auparavant) **les plafonds de ressources sont assujettis au Supplément de loyer de solidarité, excepté dans les Zones urbaines sensibles**.

**Le barème national** prévu dans le décret du 21 août 2008 **est très fortement progressif**. Le nouveau dispositif prévoit toutefois que des **barèmes adaptés aux conditions locales** peuvent être mis en place. Deux types d'adaptation sont prévus : soit **dans le cadre d'un PLH** qui exclut certaines zones du champ du SLS et peut fixer des orientations pour sa mise en œuvre ; soit **dans le cadre des Conventions d'utilité sociale (CUS)** qui seront signées en 2010. La CUS peut prévoir, dans les communes classées en zone A, B1 ou B2, une modulation du SLS forfaitaire à la hausse ou à la baisse et toute forme d'adaptation dans la zone C.

Par ailleurs, depuis la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, **les locataires dépassant de plus de deux fois les plafonds de ressources dans les zones tendues devront quitter le parc social après une période intermédiaire de trois ans**.

### Comment le nouveau SLS s'applique-t-il ?

Les plafonds de ressources applicables pour le SLS sont **ceux applicables pour l'attribution des logements sociaux** : ils dépendent de la **zone géographique**, de la **taille** et de la **composition des familles**.

Les dispositions relatives au SLS peuvent être **modulées dans certaines circonstances** : pas de SLS dans les ZUS, orientations spécifiques inscrites dans le PLH, ou dans le cadre des futures Conventions d'utilité sociale.

**Le montant du SLS est d'autant plus élevé que le dépassement des plafonds est important. La somme du loyer et du SLS demandée ne peut dépasser 25% des ressources d'un ménage.** La loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a introduit un **nouveau plafonnement du SLS** : celui-ci est plafonné quand, cumulé avec le montant du loyer principal, il excède, par m<sup>2</sup> de surface habitable, un plafond fixé par décret au niveau du loyer « Robien ».

### Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

Le Mouvement Hlm estime qu'un **surloyer de solidarité qui resterait modéré est la contrepartie légitime du droit au maintien dans le parc social**. Il estime aussi qu'un **surloyer « dissuasif » pour les locataires dépassant très fortement les plafonds de ressources** et qui pourraient se loger aisément dans les conditions du marché **n'est pas inutile dans les zones les plus tendues**.

**Mais il considère qu'appliquer un surloyer élevé pour ceux qui dépassent de peu ces plafonds, va pénaliser des familles modestes de manière injustifiée.** Or, ce n'est pas en stigmatisant les

classes moyennes que l'on répondra aux besoins des catégories plus défavorisées, **mais en renforçant la production de logements sociaux.**

Par ailleurs, l'**obligation faite aux bailleurs de transformer les baux des locataires qui dépassent de deux fois les plafonds de ressources en baux de trois ans est une mesure inutile et dangereuse** : inutile, parce que l'éviction d'un peu plus de 10 000 ménages (estimation d'après l'enquête sur l'occupation des logements sociaux de 2009) n'est **pas une réponse crédible** à l'attente du 1,2 million de demandeurs inscrits et que le surloyer est aujourd'hui suffisamment dissuasif ; dangereuse, parce qu'elle ouvre une **brèche dans le droit au maintien** dans le parc social qui pourrait rapidement toucher des catégories plus modestes.

---

**Exemple :**

Composition du foyer : un ménage de 3 personnes (un couple et un enfant)

Type de logement : 3 pièces de 64m<sup>2</sup> dans une grande agglomération de province

Revenu net mensuel : 4 200 euros

Dépassement des plafonds de ressources : 49%

Loyer : 360 euros hors charges

Supplément de loyer de solidarité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 : **67 euros**

**(Supplément de loyer estimé en 2010 : 129 euros)**

**Soit une hausse de 19% (36% en 2010) du loyer, hors charges.**

Dans le locatif privé, le loyer pour un bien d'une surface équivalente dans une grande agglomération de province (par exemple Toulouse) se situe autour de 650 euros.

---

**A savoir :**

- 10% des ménages locataires dépassent les plafonds de ressources PLUS.
  - 4% des locataires sont susceptibles de payer un SLS.
  - 0,3% des ménages logés dans le parc social dépassent deux fois les plafonds de ressources.
-

// FICHE THEMATIQUE N°9 //  
LA PREVENTION DES EXPULSIONS

### A l'origine des expulsions : des impayés de loyer en augmentation sensible

Les Enquêtes Nationales Logement 2002-2006 de l'Insee font apparaître une **hausse des incidents de paiement dans le parc Hlm**. En 2002, 712 000 ménages, soit 18,5% des locataires du parc locatif social, avaient connu un incident de paiement au cours des 24 derniers mois. En 2006, **leur nombre s'élevait à 900 000, soit 20% des locataires Hlm**.

En 2006, on comptait **280 000 ménages en situation d'impayé** au moment de l'enquête, soit **6,3% des locataires Hlm alors que pour le parc privé ce pourcentage est de 3,4%**.

Dans le secteur Hlm, les troubles de voisinage et les problèmes de comportement représentent par an entre 500 et 600 demandes de résiliation de bail.

### Des expulsions en hausse dans le parc privé et le parc Hlm

**Malgré une occupation plus sociale et des impayés initiaux plus importants, le nombre d'expulsions dans le parc social demeure inférieur à celui constaté dans le secteur privé.**

Cependant, **tous parcs confondus, le nombre de demandes de concours de la force publique a régulièrement augmenté depuis 2000, de même que le nombre de décisions accordant ce concours**, qui est passé de 16 200 en 2000 à plus de 25 400 en 2008 (en légère baisse par rapport à 2007).

**Le nombre d'interventions effectives de la force publique a suivi cette augmentation** : de 5 900 en 2000 à 10 700 en 2007 et 11 190 en 2008.

### Que disent les textes en matière de prévention des expulsions ?

Plusieurs dispositions se sont succédées.

**Le dispositif d'urgence mis en place par la circulaire Borloo du 13 mai 2004**, à l'initiative du Mouvement Hlm, préconisait la mise en place de protocoles tripartites entre le ménage, le bailleur et le préfet et la suspension de la procédure contentieuse établie par le bailleur à l'encontre du ménage débiteur. L'APL était maintenue. **Ce dispositif concernait l'ensemble des ménages de « bonne foi » en impayé de loyer**, et pouvait être mis en place à tous les stades de la procédure précontentieuse et contentieuse.

**La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005** prévoit un contrat bilatéral entre le ménage débiteur et le bailleur. Ce dispositif ne s'adresse plus qu'aux seuls ménages dont le bail a été résilié. Les droits à l'APL du ménage sont rétablis pour toute la durée du contrat et la procédure contentieuse est suspendue. Le protocole est conclu pour 2 ans (renouvelable 3 ans, soit une durée maximale de 5 ans). Il prévoit obligatoirement un plan d'apurement de la dette, qui doit être approuvé par la CDAPL (Commission Départementale des Aides Publiques au Logement). Il permet également au ménage de signer un nouveau bail, dès lors qu'il solde totalement sa dette. **Ainsi la loi ne traite que de des ménages dont le bail a été résilié. Elle fait disparaître la notion de « bonne foi » des ménages et a totalement exclu le préfet du dispositif.**

**La loi Dalo du 5 mars 2007** institue l'opposabilité du droit au logement. Les ménages menacés d'expulsion sans relogement font partie des catégories de ménages qui peuvent déposer un recours auprès de la commission de médiation pour être reconnus comme prioritaires et à reloger d'urgence.

**La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions** rend obligatoire la mise en place des **commissions de coordination de lutte contre les expulsions** qui doivent permettre une cohérence des décisions prises par le FSL et celles des CDAPL en matière de maintien des aides à la personne.

### Que font les organismes Hlm ?

**Si les incidents de paiement ou les retards de loyer sont nombreux dans le parc Hlm, une réactivité immédiate, une politique renforcée de prévention, de plans d'apurement et d'accompagnement des familles permet aux services en charge du précontentieux de recouvrer près de 80% des impayés** sur les locataires présents et d'éviter l'engagement d'une procédure.



Près de **4 000 conseillers en économie sociale et familiale ou agents de précontentieux et contentieux** travaillent à la prévention des expulsions, ce qui explique l'écart important entre le nombre d'incidents de paiement et le nombre de procédures judiciaires engagées (60 000 procédures engagées pour 280 000 impayés).

Lorsque le bail est résilié, les organismes Hlm peuvent encore proposer au ménage un **protocole** mis en place par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. **Plus de 15 000 protocoles sont signés chaque année.** Il est à noter que **la majorité des ménages concernés ont des ressources qui ne leur permettent pas de bénéficier de l'APL.** Le taux de réussite de ces protocoles se situe entre 70 et 80%. De nombreux ménages refusent de signer les protocoles proposés (près de 3 000 ménages ont ainsi refusé en 2006).

Malgré toutes ces actions de prévention mises en oeuvre par les organismes Hlm, il arrive que l'exécution de la décision d'expulsion soit inévitable (ménage de mauvaise foi ou inactif). **Lorsque le préfet, pour des raisons humanitaires ou d'ordre public ou social, refuse le concours de la force publique, il est tenu d'indemniser les bailleurs, que ceux-ci soient publics ou privés.** Le montant de ces indemnisations versées par l'Etat a connu une hausse permanente entre 1992 et 2005, pour atteindre à cette date le chiffre record de 78 millions d'euros. **Mais on assiste à une réduction de plus de la moitié en 2006, accentuée en 2007 pour redescendre à un niveau inférieur à 1992, soit moins de 30 millions d'euros. L'Etat accorde davantage le concours de la force publique (65% d'accords du concours en 2007, contre 45% en 2004).** Depuis 2000, le nombre d'interventions de la force publique a pratiquement doublé, passant de 5 900 à près de 11 000 en 2007. L'Etat se révèle, enfin, mauvais payeur : fin 2007, la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes Hlm pour refus du concours de la force publique s'élevait à près de **40 millions d'euros.**

---

#### Quels autres dispositifs d'aides pour le locataire ?

##### ***Le Fonds de Solidarité pour le Logement***

Le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), dont le financement est assuré par chaque département, accorde des aides financières aux personnes et aux familles en difficulté, **afin de leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir.** En 2006, l'aide au maintien dans les lieux a bénéficié à **68 000 ménages** pour un montant de **65 millions d'euros.**

##### ***Le Loca-Pass***

Il concerne les salariés des entreprises du secteur assujetti au 1% Logement, les jeunes de moins de 30 ans en situation ou en recherche d'activité dans le secteur marchand, les étudiants boursiers et les saisonniers du secteur touristique. Les aides, octroyées par les organismes collecteurs du 1% Logement, peuvent prendre deux formes : **une avance finançant le dépôt de garantie** lors de l'entrée dans les lieux du locataire d'une part ; **une garantie assurant au bailleur le paiement des loyers et des charges locatives** d'autre part. Cette garantie couvre jusqu'à 18 mois de loyers et de charges, et prend la forme d'un engagement de caution de l'organisme collecteur, annexé au bail. Les mises en jeu de garanties du Loca-Pass pour l'année 2008 se sont élevées à **114 millions d'euros** pour l'ensemble du parc locatif.

---

#### Les demandes du Mouvement Hlm

Les demandes du Mouvement Hlm sont faites sur la base du nouveau cadre institué par la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions **qui rend obligatoire la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.** L'articulation entre FSL et Commission de surendettement notamment, fait partie de ses missions.

##### ***Les procédures de surendettement ou de rétablissement personnel***

De nombreux ménages menacés d'expulsions ne sont pas bénéficiaires d'une aide au logement. Les impayés résultent fréquemment d'une situation de surendettement. Il est à noter, mis à part quelques cas exceptionnels, qu'il n'y a aucune articulation entre les Commissions de Surendettement et les Fonds de Solidarité Logement. **Cette articulation est indispensable.**

##### ***Les chartes de prévention des expulsions***

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit, dans chaque département, l'élaboration d'une charte de prévention des expulsions avec l'ensemble des partenaires concernés. Ces chartes devaient être élaborées dans les deux ans. L'insuffisante coordination des interventions des acteurs sur les territoires est l'une des principales difficultés rencontrées pour une prévention efficace des expulsions. **C'est pourquoi le Mouvement Hlm est attaché à ce que l'élaboration de ces chartes donne lieu à un vrai travail partenarial se concrétisant par des engagements de**

**l'ensemble des acteurs** et notamment des FSL pour l'accompagnement social des ménages concernés.

#### **Les protocoles**

Le Mouvement Hlm regrette que le dispositif des protocoles soit mis en oeuvre trop tardivement, et que leur portée reste limitée. **Les protocoles devraient pouvoir être signés avant la résiliation du bail**, afin d'être en mesure de rétablir l'APL pour les ménages en difficulté. Par ailleurs, les préfets devraient, comme c'était le cas à l'origine, en être **signataires**, pour garantir une bonne coordination des services publics concernés.

#### **L'intermédiation associative**

Certains départements ont mis en place un relais associatif pour prévenir les expulsions. Le bail du logement dont le ménage est peut-être expulsé, mais reconnu de bonne foi, est **transféré à une association** qui bénéficie de la garantie du FSL pour maintenir la famille dans les lieux, et perçoit un financement pour l'accompagnement social. **Le coût pour la collectivité publique est sans commune mesure avec le coût du placement des enfants et de l'hébergement des parents.**

#### **La garantie du risque locatif**

**La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions** a supprimé les cautions solidaires personnelles pour les bailleurs Hlm, mis à part pour le logement des étudiants. Une négociation est engagée entre l'Etat, l'UESL et l'Union sociale pour l'habitat pour une **extension à l'ensemble des ménages accueillis dans le parc Hlm de la garantie Loca-Pass**. Compte tenu de la crise économique et de la fragilisation d'un certain nombre de ménages, cette mesure est indispensable.

#### **Le refus de concours de la force publique**

Depuis 2005, se fondant sur une circulaire interne qui a été longtemps confidentielle (l'Union sociale pour l'habitat a dû agir devant le tribunal administratif de Paris pour en obtenir la communication), **les préfets imputaient des abattements forfaitaires sur les demandes d'indemnisation que leur adressaient les organismes Hlm et les incitaient à les accepter en arguant d'un règlement plus rapide.**

Grâce aux recours massifs intentés par les organismes Hlm qui ont obtenu largement gain de cause devant les tribunaux administratifs, **la pratique des abattements a été abandonnée** (circulaire du 22 janvier 2010).

**Dès lors que le préjudice des organismes Hlm est réel et justifié, le Mouvement Hlm demande une stricte application de la loi par une réparation intégrale dans des délais raisonnables.**

---

#### **Les chiffres-clés**

- 4 000 travailleurs sociaux travaillent à la prévention des expulsions.
  - On dénombrait 280 000 impayés en 2006, soit 6,3% des locataires Hlm (Enquête Nationale Logement de l'Insee).
  - 80% des impayés sont recouverts par les organismes Hlm.
  - 102 000 ménages ont été concernés, tous parcs confondus, par une décision de justice prononçant l'expulsion en 2008 (Secrétariat d'Etat au Logement et à l'Urbanisme).
  - En 2006 (enquête USH 2007), le nombre d'expulsions avec le concours de la force publique dans le parc Hlm demeurait inférieur à celui du parc privé alors que le pourcentage de locataires Hlm en impayés était supérieur à celui du parc privé (6,3% contre 3,4%).
  - En 2005, les indemnités versées à l'ensemble des bailleurs publics et privés par l'Etat pour refus du concours de la force publique, représentaient 78 millions d'euros. En 2007, cette somme est redescendue à moins de 30 millions d'euros.
  - Depuis 2000, le nombre d'interventions de la force publique tous parcs confondus a pratiquement doublé.
  - Fin 2007, la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes Hlm pour refus du concours de la force publique s'élevait à près de 40 millions d'euros.
-

**// FICHE THEMATIQUE N°10 //**  
**LE MOUVEMENT HLM, LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LES LOIS GRENELLE**

### Contexte

Le Mouvement Hlm est un secteur essentiel du point de vue du développement durable. Par son poids dans le logement - il accueille près de 11 millions d'habitants dans ses 4,3 millions de résidences principales, et met chaque année en chantier environ 100 000 nouveaux logements locatifs ou en accession - **il constitue un effet de levier considérable pour toute politique d'environnement.**

**Les performances énergétiques du patrimoine Hlm sont ainsi très supérieures à celles du reste du secteur résidentiel**, et ses rejets de CO2 bien inférieurs. Tous logements Hlm confondus, sa consommation moyenne d'énergie en énergie primaire (chauffage et ECS) est de **170 kWh/m²/an**, contre une moyenne de 240 kWh/m²/an dans l'ensemble du parc résidentiel. **Il rejette 11% des émissions de CO2 des résidences principales, alors qu'il représente 16% de ce parc.** Au total, grâce aux efforts des organismes, **les consommations d'énergie des logements Hlm sont d'ores et déjà inférieures de 30% en moyenne à celles de l'ensemble des logements français.** Pour aller plus loin, le Mouvement Hlm a engagé un **programme d'amélioration de ses 800 000 logements les moins performants** (cf. infra, « *Réhabilitation de 800 000 logements : où en sommes-nous ?* »).

**La qualité énergétique de la production neuve fait également l'objet d'une attention particulière.** Jusqu'à présent majoritairement sous label Haute performance énergétique (HPE) et Très haute performance énergétique (THPE), les organismes d'Hlm se préparent d'ores et déjà à la généralisation des bâtiments basse consommation de 2013. Les premières opérations BBC RT2005 viennent d'être livrées.

Au-delà des préoccupations énergétiques, **une politique volontariste a été menée pour intégrer les autres dimensions de la qualité environnementale dans l'activité de maître d'ouvrage et de gestionnaire immobilier** : maîtrise des consommations d'eau, chantiers propres et collecte sélective des déchets ménagers, utilisation de matériaux écologiques et sains, maîtrise de l'étalement urbain ; sans oublier la sensibilisation des collaborateurs des organismes et des habitants au développement durable et le recrutement le cas échéant de profils spécifiques.

Ainsi, la consommation d'eau est - grâce à des équipements économes et à la prévention des fuites - plus faible en Hlm : **la consommation d'eau moyenne est de 100 litres par jour et par habitant dans le logement social contre 150 litres au niveau national.** Devant l'importance des enjeux liés à l'eau, le Mouvement Hlm a proposé de généraliser les bonnes pratiques qui favorisent une bonne gestion de l'eau et une maîtrise des charges, à travers quatre engagements : **généraliser la pose d'équipements performants et leur bon entretien pour limiter la consommation d'eau potable** dans la construction neuve et dans le parc existant ; **individualiser les contrats de fourniture d'eau** sur une période de trois ans ; **sensibiliser les habitants aux bons gestes** ; **participer à la gestion des eaux pluviales.**

**La gestion des déchets est très en avance** : la collecte sélective correspond à **65% du patrimoine Hlm** contre moins de 50% pour l'ensemble du parc de logements. Concernant les déchets de chantiers, les organismes Hlm réalisent déjà des diagnostics de déchets avant démolition et optimisent l'emploi de matériaux recyclables.

**Concernant l'urbanisme et la consommation d'espace, les organismes Hlm mènent une politique qui concilie le désir d'habitat individuel ou dans des petits immeubles et le souci d'économiser l'espace** : 97% de la production est réalisée **en groupé**, en opération du PNRU, ou en PSLA et Pass-Foncier, c'est-à-dire dans des conditions d'optimisation de la constructibilité foncière. Et du fait de la contrainte des loyers d'équilibre, le logement social ne contribue pas à la flambée des prix fonciers, bien qu'il recherche des terrains bien situés. Enfin, l'Union sociale pour l'habitat mène des **réflexions prospectives autour de l'empreinte environnementale** de tout projet neuf ou de grosse réhabilitation.

**Fort de ces expériences, le Mouvement Hlm est donc légitime à proposer des améliorations aux lois Grenelle I et II, en s'appuyant sur des réflexions nourries par son expérience. Ses propositions portent sur deux grands volets de ces lois : Urbanisme et Energie.**

---

## Des objectifs du Grenelle de l'environnement aux exigences dans le logement social

La loi **Grenelle I** fixe comme objectifs :

- D'ici à 2050 : **diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre** par rapport à 1990 ;
- D'ici à 2020 :
  - Réduire d'au moins 20% les **émissions de gaz à effet de serre** ;
  - Porter la part des **énergies renouvelables** à au moins 23% de la consommation d'énergie finale ;
  - Réduire de 38% la **consommation d'énergie du parc existant**.

**Ces objectifs se traduisent dans le logement social notamment par :**

- La **rénovation énergétique de 800 000 logements les plus consommateurs** ;
- Une **production nouvelle sous label BBC dès 2013** et par anticipation au 1<sup>er</sup> juillet 2011 pour le programme de rénovation urbaine ;
- Une incitation au **développement des énergies renouvelables, des éco-quartiers**.

---

### Quels enjeux pour les organismes Hlm ?

D'ores et déjà, les premiers retours sur expériences acquis dans le logement social sont **riches d'enseignements** qu'il s'agisse de la production neuve sous label BBC, de réhabilitations thermiquement performantes, voire d'aménagement durable.

Ils soulignent **les changements à opérer pour passer d'opérations exemplaires à une généralisation des niveaux de performances attendus**, les réflexions à avoir en matière d'échelle pertinente de la performance énergétique et de cohérence des actions envisagées dans le domaine des bâtiments, des transports, des services de proximité en tenant compte des usages des locataires. Ils mettent en évidence le nécessaire renforcement de la maîtrise d'ouvrage et le développement d'une nouvelle ingénierie financière en termes d'outils et de financements à l'échelle patrimoniale et non plus seulement à l'échelle de l'opération.

Les objectifs fixés par le Grenelle impliquent de **revisiter la stratégie patrimoniale à la lumière des nouveaux enjeux et interpellent le mode et le niveau d'intervention**. Le champ de l'innovation doit être réinvesti par le secteur Hlm ; de nouveaux partenariats et de nouvelles manières de travailler entre acteurs doivent être expérimentés.

Enfin, ils mettent en lumière la nécessité de **professionnaliser les équipes en termes de compétences, de savoir-faire, de management de projets** et d'adapter les **pratiques en matière d'exploitation des installations, d'implication, de sensibilisation et d'accompagnement des locataires** pour en faire des acteurs et bénéficiaires du développement durable.

Au-delà de la territorialisation de la politique énergétique également impulsée par le Grenelle de l'environnement, le projet de loi Grenelle II conforte le nécessaire partenariat notamment avec les collectivités en élargissant le champ et périmètre des réflexions et actions communes.

---

---

## Lois Grenelle : propositions de l'Union pour le volet Urbanisme

Les propositions du Mouvement Hlm portent principalement sur :

- **La consultation des organismes Hlm à la préparation des SCOT** dont le rôle en matière d'habitat est renforcé et qui s'impose aux PLH. A l'heure actuelle, toutes les parties prenantes sont, soit directement associées, soit consultées à leur demande. Cette association ou consultation se fait soit directement (professions expressément visées) soit indirectement (tous les acteurs privés qui sont représentés dans les chambres de commerce et d'industrie, des métiers ou d'agriculture. Ces chambres sont tenues d'organiser la consultation de leurs ayant-droit). **Ainsi, tout le monde peut donner son avis, notamment - à travers les associations de défense de l'environnement - ceux qui s'opposent à la construction de logements, sauf un acteur majeur : le secteur Hlm**. La demande de l'Union sociale pour l'habitat a été intégrée dans le projet de loi Grenelle II.
- **La contribution aux politiques du logement à travers la taxation prévue dans le Grenelle I** (article 12) **sur les terrains valorisés par la création de lignes de transports en commun**. L'un des intérêts de ces transports est de desservir les logements, mais en général dès qu'une ligne est mise en service par la collectivité, le prix des terrains flambe et empêche les ménages modestes d'accéder à des logements desservis par ces transports. **La taxe prévue aurait pu être utilisée pour favoriser l'implantation dans ces zones de logements abordables** ; mais cette proposition n'a pas été retenue dans les débats parlementaires.
- **La réforme du Code de l'Urbanisme** : l'article 13 prévoit la simplification par ordonnance de ce code, et notamment une refonte des taxes et participations d'urbanisme pour aboutir, « à produit équivalent », à « une taxe locale d'équipement efficace et équitable, incitant notamment à éviter la dispersion des constructions ». Or, le meilleur moyen d'éviter cette dispersion est de limiter la construction, ce qui est contraire aux besoins. **Aussi l'Union demande-t-elle que soient mis au**

même rang les objectifs d'« éviter la dispersion des constructions » et de « répondre aux besoins en logements sociaux ».

- **Une incitation fiscale à l'offre foncière pour le logement social en milieu urbain** : beaucoup d'entreprises détiennent un patrimoine foncier ou immobilier sous-utilisé, notamment en centre-ville. Elles sont dissuadées de le céder parce que, les plus-values de cessions étant calculées sur la valeur nette comptable des immobilisations, la taxation de celle-ci peut s'avérer dissuasive pour le patrimoine détenu de longue date et amorti. Une mesure fiscale permet depuis 2005 d'exonérer totalement les plus-values réalisées par les personnes physiques, et de 50% celles réalisées par les entreprises, si la cession permet la construction de logements sociaux. **L'Union propose que, pour une durée limitée (jusqu'à la fin 2010), les entreprises bénéficient totalement d'une telle exonération** : celles-ci ont besoin de liquidités, et grâce à l'exonération, elles pourraient consentir des prix plus avantageux sans y perdre. Cette mesure est d'autant moins coûteuse que faute d'être cédés, ces biens n'apportent aucune rentrée fiscale (ni impôt sur les plus-values, ni droits de mutation). Cette proposition n'a pas été également retenue dans les débats parlementaires.
- Enfin, **le Sénat avait adopté l'amélioration des conditions de mise à disposition de foncier d'Etat pour le logement social en étendant la mesure existante sur les terrains aux immeubles détenus par l'Etat**. Ce dernier dispose en effet de vastes emprises ou d'immeubles très bien situés et dont la reconversion faciliterait l'offre de logements sociaux et la densité urbaine. Cette mesure a été supprimée lors de la lecture à l'Assemblée nationale.

---

### Lois Grenelle : propositions de l'Union pour le volet Energie

Les propositions du Mouvement Hlm portent principalement sur les points suivants :

- **L'allongement de 5 ans de la durée d'exonération de TFPB** des logements financés en PSLA. Cette mesure aurait encouragé la production d'une offre nouvelle en accession sociale à la propriété répondant à des critères environnementaux élevés (après l'art. 3). Adopté par la Commission développement durable de l'Assemblée nationale, un amendement du Gouvernement supprimant cette disposition a été adopté au motif que « cette activité est commerciale par nature et qu'elle doit être imposée selon les règles de droit commun ».
- **La possibilité pour les organismes de déposer des certificats d'économie d'énergie** (art. 27 Grenelle II) **sur le registre national des CEE**. Les certificats d'énergie sont la contrepartie de travaux d'économies et sont vendus aux producteurs (EDF, GDF, compagnies pétrolières) qui doivent justifier d'une contribution obligatoire à ces économies (depuis la loi « POPE » du 13 juillet 2005). La vente des certificats permet de financer les travaux réalisés par les propriétaires de bâtiments. L'existence d'un registre national permet d'organiser un marché, et donc de ne pas les céder au prix le plus bas, celui que ne manqueraient pas d'imposer les producteurs si les vendeurs étaient obligés de les céder instantanément. Ce système fonctionne, et les organismes y sont très intéressés. Alors que **le projet de loi Grenelle II initial prévoyait d'écarter les organismes Hlm du droit de déposer leurs certificats sur ce registre**, cette possibilité a été réintroduite au Sénat et maintenue à l'Assemblée nationale.
- **La soumission du classement des réseaux de chaleur à une vérification de l'efficacité économique** (art. 30 Grenelle II). Le Grenelle II prévoit d'encourager l'emploi d'énergies renouvelables pour ces réseaux, en favorisant l'obligation de raccordement, mais ces réseaux sont souvent coûteux pour les utilisateurs, les efforts de productivité n'étant guère favorisés lorsqu'existe une clientèle captive : surdimensionnement des installations (qui aboutit à chauffer de septembre à juin) ou conduite de chauffe négligente de la part des exploitants. L'écart du coût en fonction de la performance varie de 1 à 2,5. Les demandes de **l'Union de soumettre le classement et le raccordement obligatoire à la vérification de la pertinence économique du réseau de chaleur ont été rejetées**. Pour autant, l'encouragement aux énergies renouvelables ne doit pas entraîner une indifférence totale quant au coût pour les locataires.
- **La récupération de la redevance forfaitaire des réseaux de chauffage urbain, dénommée « R2 »**. Alors que l'achat d'énergie par un bailleur est récupérable sur les locataires des immeubles de tous les secteurs locatifs, un arrêt de la cour de cassation vient de le remettre en cause pour les réseaux de chauffage urbain. L'impact financier d'une telle évolution a été évalué à un peu moins de 200 millions d'euros par an pour le secteur Hlm. Des projets de raccordement prévus par les organismes d'Hlm sont depuis stoppés ; alors que les engagements français sur le développement des énergies renouvelables impliquent un doublement voire un triplement des logements raccordés d'ici 2020. La proposition de l'Union de sécuriser juridiquement cette récupération, également demandée par l'Ademe, Amorce, ... a été rejetée en séance publique.

- **La possibilité pour les organismes d'une part de vendre l'électricité produite par leurs installations photovoltaïques** (point adopté par le Sénat et maintenu à l'Assemblée nationale) et d'autre part d'obtenir la **défisicalisation des recettes obtenues**. Ce dernier point permettrait d'amortir plus rapidement les installations très coûteuses, de contribuer au développement d'une filière française.

- **Dans le cadre du programme de réhabilitation thermique de 800 000 logements Hlm, la possibilité d'intégrer une partie des logements de catégorie D** (art. 5, Grenelle I).

Le Mouvement Hlm a considéré que 800 000 logements « moins performants de son patrimoine » justifient de mesures particulières sur le plan thermique. La loi Grenelle I prévoit un dispositif assorti d'aides pour favoriser leur réhabilitation. Mais en visant exclusivement des logements de catégories E (plus de 230 kWhep/m<sup>2</sup>/an), F et G, le texte est difficile à mettre complètement en œuvre.

En effet, **une partie des immeubles les plus énergivores, sont voués, non à une réhabilitation, mais à une démolition, à court terme** (il ne s'agit pas d'y effectuer des travaux) **ou à moyen terme** (seuls des travaux assez légers sont envisageables). De nouvelles technologies et techniques à coûts abordables sont attendues pour faciliter la rénovation énergétique de bâtiments présentant des qualités architecturales singulières ou ayant recours à du chauffage électrique. Enfin, le climat modéré de certaines régions comme l'Aquitaine, Poitou-Charentes, Paca, Languedoc-Roussillon,...les exclut du dispositif actuel d'éco-prêt mis en place pour financer la rénovation énergétique du parc Hlm.

Au total, **les immeubles qui appartiennent aux catégories E, F et G sont moins nombreux que prévus**. Souhaitant contribuer aux efforts nationaux de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre, et maintenir un engagement de rénovation énergétique de 800 000 logements, L'Union propose d'assouplir les conditions d'éligibilité à l'éco-prêt à une partie des immeubles Hlm de catégorie D **si l'économie réalisée est d'au moins 80 kWhep/m<sup>2</sup>/an** (passage en catégorie C, B ou A).. En effet, ils consomment moins que la moyenne du parc résidentiel français (240 kWhep/m<sup>2</sup>/an), mais plus que la moyenne Hlm (170 kWhep/m<sup>2</sup>/an). Il est donc souhaitable d'y faire des travaux, et **l'Union demande un assouplissement en incluant dans le programme aidé des logements de catégorie D**.

---

## Le Grand Emprunt

**Cette demande avait trouvé un écho dans la Commission dite du Grand Emprunt présidée par Alain Juppé et Michel Rocard**. L'une des 17 actions proposées prévoyait d'accélérer la rénovation thermique des logements sociaux les plus énergivores (consommation annuelle supérieure à 230 kW/m<sup>2</sup> - catégories E, F et G), en la concentrant sur la période 2010-2015, grâce à la création d'un **fonds de 2 milliards d'euros** pour le financement de prêts à taux zéro sur quinze ans. Les ressources dégagées par ce financement supplémentaire devaient procurer des marges de manoeuvre pour la réalisation des travaux de rénovation sur le parc social en catégorie D. Malheureusement, cette proposition n'a pas été entérinée par le chef de l'Etat.

---

## Le Plan Bâtiment Grenelle

**L'Union sociale pour l'habitat est fortement impliquée dans le Comité stratégique du Plan Bâtiment du Grenelle de l'environnement présidé par Philippe Pelletier**. Un groupe de travail dédié au logement social et présidé par Stéphane Dambrine, DG du Groupe Valophis Habitat, a formulé **42 propositions** pour faciliter la rénovation énergétique, la mise en œuvre de la future réglementation thermique RT2012 et pour sécuriser le recours aux réseaux de chauffage urbain. L'une des propositions-phares est de **poursuivre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 le dispositif de l'éco-prêt CDC, d'élargir ses critères d'éligibilité et d'améliorer les conditions de financement**.

---

### Réhabilitation énergétique de 800 000 logements : où en sommes-nous ?

**La rénovation thermique des logements les moins performants du patrimoine locatif social** - dont la consommation d'énergie primaire est **supérieure à 230 kWhep/m<sup>2</sup>/an** - **constitue un chantier prioritaire des organismes Hlm**. Conformément à ses engagements du **Congrès de Lyon** de 2007 réitérés avec force dans le cadre de son **Projet** adopté en 2008, le Mouvement Hlm se mobilise pour mettre en œuvre un vaste **programme d'amélioration thermique de 800 000 logements visant à les amener à un niveau de consommation inférieur à 150 kWhep/m<sup>2</sup>/an**. **L'Union est extrêmement attachée à cet objectif et elle s'est appliquée à obtenir les moyens nécessaires à leur réalisation**.

L'engagement du Mouvement s'est concrétisé dans la signature d'une **Convention avec l'Etat** sur la mise en œuvre du programme d'amélioration de la performance énergétique de 800 000 logements sociaux, le 26 février

2009. Grâce à ce dispositif, le Mouvement Hlm engage en 2009-2010 l'amélioration de **100 000 logements sur les 800 000 logements les moins performants qu'il a identifiés**. Le programme global porte sur une durée de 12 ans sous réserve que l'éco-prêt à taux bonifié de 1,9% obtenu pour 2009-2010 soit reconduit au-delà de ces deux premières années.

#### **Des moyens nouveaux**

Des avancées notables ont été obtenues en matière de financement de l'Etat, dans le droit-fil des mesures de réduction de la consommation énergétique des bâtiments préconisées lors du Grenelle de l'environnement.

Au-delà de l'éco-prêt de la Caisse des dépôts, le **retour aux modalités antérieures d'application du dégrèvement de la Taxe foncière des propriétés bâties (TFPB)**, à hauteur de 25% du montant des travaux d'économie d'énergie, a été institué par la Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Ce dégrèvement sera de nouveau imputé à l'ensemble des logements sociaux de l'organisme Hlm, dépendant d'un même centre des impôts. Il sera compensé intégralement aux collectivités locales par l'Etat.

#### **Partenariat avec le secteur du Bâtiment**

A tout ceci s'est ajouté, le **prêt à taux très réduit** mis en place par le secteur du Bâtiment (FFB, CAPEB, FNCSOP), afin de financer des travaux de rénovation thermique des logements. Au cours des derniers mois, l'Union a activement collaboré avec la profession et notamment la Fédération Française du Bâtiment, à la préparation de ce dispositif, qui vient compléter fort opportunément les mesures du Grenelle de l'environnement, en visant d'autres travaux que ceux concernés par l'« éco-prêt logement social ». **L'enveloppe prévue, de 100 millions d'euros, devant permettre de financer 5 000 à 10 000 opérations de réhabilitation nouvelles** a quasiment été consommée

#### **Financement de la performance énergétique du logement social par le FEDER**

Le 2 avril 2009, le Parlement européen a adopté à une très large majorité la proposition de révision du Règlement FEDER, **qui étend son éligibilité aux investissements en matière de performance énergétique et d'énergies renouvelables dans les logements existants, de 2009 à 2013**. L'enveloppe FEDER pouvant être affectée à ces projets est fixée à **4% de l'enveloppe de chaque Etat-membre**, soit potentiellement 8 milliards d'euros à l'échelle des 27, **320 millions d'euros pour la France, soit de 5 à 40 millions d'euros en fonction des régions**.

Le FEDER peut ainsi jouer un important effet de levier et compléter les mesures nationales et régionales en matière énergétique avec un taux de cofinancement des projets de l'ordre de 20 à 30% des coûts éligibles.

L'Union sociale pour l'habitat n'avait cessé de promouvoir cette réforme des fonds européens à Bruxelles depuis près de deux ans et se félicite de ce dispositif qui vient soutenir l'effort du Mouvement Hlm en matière de performance énergétique du logement social. La mobilisation des organismes et le niveau de consommation de l'enveloppe confirment l'intérêt du dispositif.

#### **Les autres moyens**

Les organismes Hlm font par ailleurs appel à leurs **fonds propres**, ainsi qu'à d'autres financements : **Fonds chaleur** de l'Ademe pour les EnR, les collectivités locales, etc. Enfin, la **contribution des locataires** aux travaux d'économie d'énergie est effective depuis fin 2009.

#### **Et maintenant ?**

Le Mouvement Hlm s'est mobilisé dès la signature de la convention du 26 février par la mise en place d'une **information complète aux organismes** :

- **Journée nationale le 7 avril** avec près de 300 participants et remise d'un mémento d'aide à la mise en oeuvre du programme régulièrement mis à jour ;
- Organisation de **réunions régionales d'information** sous l'égide des associations régionales d'organismes Hlm, dans le cadre de différents clubs et réseaux au sein du Mouvement Hlm (Réseau des acteurs de l'habitat, Bat'im club...);
- Organisation d'une **table ronde sur ce thème dans le cadre du Congrès Hlm de Toulouse** complétée par des **ateliers techniques au Pavillon du Développement durable**.

Pour mener à bien ce programme, **un audit énergétique préalable est obligatoire** et doit être réalisé par un bureau d'étude en vue de définir les travaux d'amélioration des performances énergétiques. Les entreprises concernées sont ensuite invitées à répondre aux appels d'offre lancés, leur réponse finalisant le montage des dossiers. **Au 31 mai 2010, plus de 41 000 logements vont bénéficier de l'éco-prêt logement social** générant plus d'un milliard de travaux, réduisant de **422 millions de kWh les consommations énergétiques et les émissions de CO2 de près de 74 000 tonnes**. Parallèlement, les organismes Hlm continuent d'étudier d'autres opérations.

// FICHE THEMATIQUE N°11 //

**TRANSPARENCE DES ATTRIBUTIONS ET FICHIERS COMMUNS DE LA DEMANDE**

**Un contexte marqué par des attentes fortes des partenaires et une complexité croissante de l'attribution**

Dans un contexte marqué le plus souvent par la pénurie de l'offre par rapport aux besoins, par une fragilité croissante des locataires du parc social et des demandeurs, **la gestion de la demande et des attributions fait l'objet d'attentes importantes et parfois contradictoires de la société.** Celles-ci portent principalement sur l'**égalité de traitement**, la **mise en œuvre du droit au logement** et la **mixité sociale**.

Les différentes évolutions législatives récentes, la loi sur le Droit au logement opposable ou la loi Molle, ont un impact sur le **dispositif partenarial d'attribution** et sur le rôle et les prérogatives des acteurs qui sont **de plus en plus nombreux** à être impliqués dans le processus.

**Au plan opérationnel, les organismes doivent s'adapter à des contextes institutionnels et de marché très divers ainsi qu'à une réglementation qui tend à se complexifier.** Il leur est également demandé de répondre à une **demande sociale plus diverse et mouvante** : favoriser les **parcours résidentiels** de leurs locataires et apporter des **réponses adaptées à des besoins de plus en plus spécifiques et évolutifs**.

**L'attribution est devenu un exercice délicat, très technique, et néanmoins à fort enjeu « politique » et partenarial.** Les organismes sont des acteurs importants de l'attribution : ils ont des obligations en matière de gestion de la demande et jouent un rôle décisionnel au travers de la **commission d'attribution** qu'ils ont la charge de mettre en place. **C'est pourquoi la révision des procédures d'attribution et leur adaptation au nouvel environnement représentent un enjeu majeur de sécurisation des pratiques internes et d'efficacité sociale.**

**Les pratiques des organismes : vers un professionnalisme croissant**

La gestion de la demande et des attributions représente un enjeu croissant pour les organismes : certains d'entre eux **gèrent de longue date des fichiers de la demande parfois importants et ont mis place des moyens, des procédures et un processus de décision permettant d'accueillir les demandeurs et d'organiser et de légitimer les choix effectués.** D'autres organismes, dont le parc est fortement contingenté et qui géraient de manière plus administrative des candidatures communiquées par les réservataires, **doivent aujourd'hui s'organiser pour traiter des dossiers émanant de ménages prioritaires, à bas revenus et cumulant parfois les difficultés économiques et sociales.** Dans tous les cas, les organismes sont amenés à **composer avec un nombre croissant de partenaires et à participer à de nombreux dispositifs partenariaux d'examen de la demande prioritaires** (instances des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, commission de médiation, commission de relogement des ménages prioritaires etc.).

**Dans les sites marqués par un décalage important entre l'offre et la demande** (en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations de la région Paca, de Rhône-Alpes, du Nord-Pas-de-Calais, etc.), **les procédures d'attributions visent à organiser une sélection la plus équitable possible des candidats.** Certains organismes développent des méthodes de traitement de la demande plus objectives, sous forme d'une **grille de cotation**, parfois en lien avec la collectivité.

Sur d'autres territoires en nombre croissant, les organismes doivent faire face à des **difficultés de relocation** pouvant se traduire par des **phénomènes de vacance** de logement parfois importants (Doubs, Mayenne, etc.). Sur ces sites, l'enjeu pour les organismes est de **capter la demande et la fidéliser.**

**La mixité sociale des villes et des quartiers est un objectif affirmé de l'attribution des logements, qui ne fait l'objet d'aucune définition ni juridique ni politique.** Ceci fait peser sur les organismes la responsabilité de la définir dans leurs orientations d'attribution. Le renforcement du rôle social et très social du parc Hlm rend à la fois plus urgente et plus délicate la **définition d'un cadre de référence sur les territoires permettant de concilier mixité sociale et droit au logement.** Tours Plus s'est ainsi engagé dans un accord intercommunal d'attribution avec l'ensemble des partenaires concernés en lien avec le PLH. Les bailleurs sociaux y contribuent activement.

La complexité croissante de la réglementation des attributions et la judiciarisation croissante de la relation au demandeur créent une certaine **insécurité des bailleurs** quant à leurs pratiques



d'attribution. Elles ont pour effet la recherche de sécurisation de leurs pratiques par la **formalisation de procédures, la formation et la montée en compétence des personnels concernés**.

En parallèle, les organismes doivent répondre à une **demande de plus en plus diverse et mouvante, les situations sociales évoluant rapidement** : il leur est demandé d'apporter des réponses adaptées à des ménages âgés, handicapés, à des familles recomposées, à des personnes ayant des besoins de services ou de soins... et également d'organiser les **parcours résidentiels** de leurs locataires.

Par ailleurs, **les demandeurs, mêmes captifs, même « ayant-droit », conservent des exigences importantes, à la hauteur de leurs attentes, comme en témoigne le nombre important de refus de propositions dans le cadre du Dalo**. La relation au demandeur, la compréhension de ses besoins, doit rester une préoccupation majeure des organismes dans le processus d'attribution.

L'utilisation plus large d'**Internet** dans le processus de gestion de la demande constitue un axe de progrès dans ce domaine.

Plus largement, **la question peut être posée de la place du demandeur dans le processus**. Les expérimentations en cours de **bourses d'échange de logements** à l'initiative des demandeurs sur différents territoires (Grenoble et Montreuil) permettront d'en tirer les enseignements.

### **Des organismes mobilisés pour la mise en œuvre de la réforme de la formulation et de la gestion de la demande**

La loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions et son décret d'application publié le 29 avril 2009 réforment en profondeur le **dispositif d'enregistrement départemental de la demande** :

- **Création d'un formulaire unique national pour l'enregistrement de la demande et définition d'une liste limitative des pièces justificatives exigibles pour son instruction**. Le dépôt du formulaire, complet, assorti de la copie d'un document attestant l'identité ou la régularité du séjour, donne lieu à l'enregistrement de la demande. Ces dispositions s'appliquent en **octobre 2010**.
- **Mise en place, sous l'égide du ministère du Logement, d'un traitement national automatisé de la demande de logements locatifs sociaux qui se substituera au système actuel d'enregistrement du numéro unique**. Ce dispositif assurera, à compter de **mars 2011**, l'enregistrement de l'ensemble des informations constitutives de chaque demande, la délivrance d'un numéro unique départemental de la demande (régional en Ile-de-France), le renouvellement de la demande et sa radiation. Il enregistrera les caractéristiques du logement attribué.

Ces évolutions vont dans le sens d'une plus grande **transparence** concernant la demande de logement social puisqu'elles permettent une **connaissance partagée** de l'information nominative, constitutive de chaque demande, entre les bailleurs et les autres acteurs qui souhaiteraient assurer le service d'enregistrement (villes, collecteurs du 1%...). Elles **simplifient** les démarches du demandeur grâce au formulaire unique.

La réforme prévoit également que **les fichiers communs de la demande mis en place à l'échelle départementale ou régionale (en Ile-de-France) qui seront agréés par l'Etat pourront se substituer au système national pour délivrer le numéro unique**.

**De manière générale, la réussite de la réforme va reposer sur une bonne information du grand public et des demandeurs potentiels, sur les démarches à effectuer et les interlocuteurs concernés sur les territoires**.

**Ces outils, dont le développement fait partie des engagements du Mouvement Hlm (« Projet Hlm » adopté en 2008), permettent une véritable gestion partagée de la demande**. L'ensemble des acteurs travaillent sur le même fichier et ils partagent les données issues de l'instruction de la demande (éléments qualitatifs sur la demande, propositions, refus de propositions...). **Le Mouvement Hlm est à l'origine de ces outils, le plus ancien étant celui de Haute-Savoie**, en fonctionnement depuis 20 ans. Les fichiers des Pays-de-la-Loire fonctionnent depuis 15 ans. D'autres fichiers fonctionnent dans le Morbihan, en Ile-et-Vilaine, en Isère. D'autres sont en cours de mise en place dans une vingtaine de départements d'Alsace, de Bourgogne, de Picardie, du Centre, de Midi-Pyrénées, Bretagne... Des travaux sont également engagés à l'initiative de l'Association régionale des organismes Hlm d'Ile-de-France, en lien avec les partenaires, pour la mise en place d'un dispositif de gestion de la demande adapté à la situation particulièrement complexe de la région.

La mise en place de ces fichiers est l'aboutissement d'une **démarche de projet partenariale**. Ils apportent une **qualité de service renforcée** pour le demandeur :

- Dans ces projets mobilisateurs, les collectivités locales et les collecteurs qui sont souvent le premier point d'accueil du demandeur s'organisent pour être des lieux d'enregistrement (alors qu'ils n'ont pas d'obligation dans ce domaine), directement ou par l'intermédiaire de maisons de

l'habitat ou de bureaux du logement - c'est le cas dans les fichiers départementaux de la demande locative des Pays-de-la-Loire, de l'Isère, de la Haute-Savoie par exemple.

- Ils peuvent être le support d'un enregistrement de la demande directement **sur Internet** (expérimenté en Loire-Atlantique, prévu en Côte-d'Or). Le demandeur peut enregistrer, renouveler modifier sa demande directement en ligne.
- Ils permettent une **meilleure fluidité des relations entre les réservataires et les bailleurs sociaux** puisque ces acteurs dans le respect de leurs prérogatives travaillent tous sur le même fichier. Ceci est susceptible de limiter les demandes d'information aux demandeurs.
- L'un des principaux intérêts des fichiers partagés, en tant qu'aboutissement d'une démarche de projet, est de donner lieu à la définition et à la mise en oeuvre de **règles partagées de gestion relatives à la prise en compte de la demande par l'ensemble des partenaires**. Ces règles contribuent à améliorer l'**égalité de traitement** entre les demandeurs et favorisent une **meilleure répartition de l'accueil** entre les opérateurs et les territoires - on citera par exemple la grille de cotation de la demande dans le fichier « Pour le Logement Savoyard » en Haute-Savoie ou les chartes de déontologie dans les départements de Pays de la Loire.

#### Le saviez-vous ?

Des fichiers partagés de la demande existent aujourd'hui dans de nombreux départements : **le plus ancien, en Haute-Savoie, date de 1983** ; l'ensemble des départements des Pays-de-la-Loire est couvert depuis 1995 ; à quoi ajouter l'Isère, le Morbihan, l'Ille-et-Vilaine. Des fichiers sont en cours de mise en place dans les trois départements de Picardie, les deux départements d'Alsace, la Haute-Garonne, le Rhône, la Savoie, la Côte-d'Or, les Côtes d'Armor. Dans la plupart des régions, des réflexions sont en cours.

#### Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

**La position du Mouvement Hlm s'est exprimée par le biais des engagements du Projet Hlm adopté en septembre 2008.** Ces engagements accompagnent les évolutions en cours tout en préservant certains fondamentaux auxquels est attaché le Mouvement : le **rôle décisionnel de la CAL**, le **professionnalisme Hlm dans la mise en regard offre-demande**, la **diversité des filières qui contribuent à la mixité sociale**. Leur mise en oeuvre implique une **meilleure coordination de l'ensemble des acteurs** (bailleurs, 1%, Etat, collectivités locales) sur les points suivants :

- Etablissement de **critères définis localement** entre les partenaires concernés sur un territoire ;
- A partir de ces critères, adoption par les bailleurs de **méthodes objectives de traitement de la demande**, en vue de la présentation des candidatures à la commission d'attribution ;
- **Information complète** sur l'offre de logements sur un bassin d'habitat, accessible à tous les demandeurs, avec possibilité de déposer une demande sur Internet. Dans ce domaine sont en cours la conduite de bourses d'échange du logement à l'initiative du demandeur ;
- **Inscription des demandes dans un fichier commun de la demande** à l'échelle du bassin d'habitat, partagé entre bailleurs sociaux et réservataires ;
- Adoption par chaque organisme d'une **charte d'attribution rendue publique**, explicitant à l'attention des partenaires et des demandeurs, les critères d'attribution et les modalités de gestion de la demande.

#### Chiffres-clés : Les attributions en chiffres

- 450 000 attributions par an, dont 50 000 dans des logements neufs ;
- 150 000 de ces logements sont attribués à des ménages qui vivaient auparavant en Hlm.

#### La demande Hlm non pourvue en 1992, 1996, 2002 et 2006

(en milliers)	1992	1996	2002	2006
<b>France Métropolitaine</b>				
Nombre de demandeurs non pourvus	915	855	1 040	1 220
<i>Dont locataires Hlm</i>	450	390	500	550
En % de l'ensemble des ménages	4,1%	4%	4%	5%
<b>Ille-de-France</b>				
Nombre de demandeurs non pourvus	300	260	315	330
En % de l'ensemble des ménages	7%	6%	7%	7%
En % des demandeurs en France	32%	31%	30%	27%

Source : Insee, enquêtes Logement.

// FICHE THEMATIQUE N°12 //  
**DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : OU EN SOMMES-NOUS ?**

### Contexte

La loi instituant le Droit au logement opposable (Dalo) du **5 mars 2007** est entrée en application très rapidement en 2008. **Cette loi répond à la crise du logement abordable et aux situations de mal logement d'un nombre croissant de personnes démunies, mises en évidence depuis plusieurs années par les associations.**

Le droit à un logement décent et indépendant est **garanti par l'Etat** aux personnes **en situation régulière** sur le territoire français et qui ne sont **pas en mesure d'y accéder par leurs propres moyens ou de s'y maintenir**. Ce droit s'exerce par un **recours amiable**, puis **contentieux**.

**Les bénéficiaires sont les demandeurs de logement social en délai dépassé** (recours contentieux à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012) **et, sans conditions de délai, cinq catégories prioritaires** (recours contentieux le 1<sup>er</sup> janvier 2008) **ainsi que les demandeurs d'hébergement** (recours contentieux 1<sup>er</sup> décembre 2008).

### Le fonctionnement des commissions de médiation : un bilan positif malgré des lourdeurs et inégalités de fonctionnement

- Fin mars 2010, **sur 146 867 recours logement déposés, 69% avaient été examinés avec parfois un retard dans la délivrance des accusés de réception** (envoyés par les secrétariats lorsque le dossier est complet), ce qui allonge les délais pour le requérant.
- **Le consensus est général sur le fait que les commissions de médiation sont des lieux de derniers recours et qu'elles ne constituent pas une nouvelle filière d'accès au logement.** C'est également la conception défendue par l'Union sociale pour l'habitat. Cette approche implique une **instruction approfondie des dossiers** et une **articulation avec les dispositifs de droit commun** (PDALPD, prévention des expulsions, lutte contre l'insalubrité, etc.), ce qui ne se vérifie pas toujours dans la pratique. Certaines dispositions de la loi Molle (recueil de l'avis des bailleurs sociaux ayant eu à connaître le demandeur, levée partielle du secret professionnel des travailleurs sociaux...) visent à améliorer cette situation.
- **La grande diversité de pratiques entre les commissions crée un risque d'inéquité entre les territoires** qui sera peut-être réduit par les jurisprudences à venir en contentieux.
- **Le dispositif est très consommateur de temps pour les bailleurs sociaux** (contribution à l'instruction, représentation dans la commission de médiation, organisation des transmissions d'information).

### Les relogements : une montée en régime progressive, un lien insuffisant avec les collectivités et les dispositifs locaux

**41% des recours logement examinés ont fait l'objet d'une décision favorable** (soit fin mars 2010, 41 577 dossiers). **Les relogements sont moins nombreux à ce stade** (22 130 personnes logées). Ce bilan s'explique par les **difficultés de relogement rencontrées dans certaines régions qui représentent une part importante des recours**, notamment l'Ile-de-France : dans cette région, moins du tiers des ménages reconnus prioritaires pour un logement (30,4%) a été relogé, ce qui représente 7 607 personnes.

**Ces relogements s'effectuent en totalité dans le parc social.** Ils sont pour le moment « gérables » sur le contingent préfectoral (cf. les accords départementaux d'attribution signés entre Etat et Hlm sur cette question, en Ile-de-France, Loire-Atlantique, Gironde, Nord, Pas-de-Calais, Eure...). Ce sont souvent des **instances inter-bailleurs** qui proposent les relogements et évitent une injonction préfectorale.

**Pour les bailleurs, les principaux points d'achoppement sont les suivants :**

- L'importance des **avis négatifs des Maires**, liés au fait que l'Etat consulte de manière administrative et face auxquels les organismes se trouvent seuls en commission d'attribution ;
- Les risques de **concentration des ménages dans certains quartiers déjà fragilisés** ;
- L'**insuffisante mobilisation du PDALPD et du FSL** dans l'accompagnement des relogements. Pour pallier cette difficulté, la loi Molle prévoit que les commissions de médiation pourront

déterminer les mesures d'accompagnement social nécessaires. Ce sera au préfet de mettre en œuvre ces mesures et de trouver les moyens de financement ;

- Les **ressources insuffisantes de certains ménages reconnus prioritaires** pour payer un loyer. Ceci nécessite de **mieux différencier les situations relevant d'un hébergement ou d'un logement** ;
- **Un nombre important (3 500) de refus de la proposition d'attribution par les demandeurs** : d'où la nécessité de renforcer l'information et l'accompagnement des personnes déposant des recours (cf. propositions du rapport Bouchet de février 2009).

---

### Des difficultés de relogement dans certains territoires

En Ile-de-France et en région Paca, il existe un **décalage quantitatif entre l'offre disponible sur le contingent préfectoral et les accords collectifs et les recours Dalo**. Ces territoires sont ceux qui concentrent les recours au plan national et à partir desquels sera appréciée l'efficacité de la loi et de ses acteurs. **La contribution du parc réservé au 1% Logement (25% de ce contingent) au relogement des salariés reconnus prioritaires devrait permettre de dégager des marges de manœuvre.**

Le **3<sup>ème</sup> rapport du comité de suivi Dalo** publié en octobre 2009 observe que si le Droit au logement opposable constitue un recours efficace pour les personnes en difficulté, il n'est pas assumé partout et notamment en Ile-de-France. Le comité de suivi demande notamment de programmer sur le territoire de l'Ile-de-France et de tout département en difficulté la **construction de logements et d'hébergements**.

---

### Une insuffisante mobilisation des collectivités territoriales

L'un des effets positifs du Droit au logement opposable est de **révéler les difficultés de logement liées soit au décalage entre l'offre et la demande de logement abordable** (en Ile-de-France et dans quelques grandes agglomérations) **soit aux dysfonctionnements des dispositifs d'aide à l'accès dans le logement**.

**La mobilisation des collectivités est indispensable pour apporter des réponses à ces difficultés.** L'expérience de Rennes en témoigne : la commission de médiation d'Ile-et-Vilaine n'a reçu qu'un nombre très limité de dossiers.

Cette mobilisation commence à se manifester sur certains territoires au travers de la **relance par l'Etat de dispositifs partenariaux** : PDALPD, prévention des expulsions, lutte contre l'insalubrité, etc. Certains EPCI (Tours, Lille, Poitiers) envisagent la signature d'un **accord intercommunal d'attribution** qui leur permettra de siéger dans la commission de médiation et d'influer sur les modalités des relogements.

***Cependant, en règle générale, il n'y a pas suffisamment d'anticipation ni d'objectivation des besoins de production ou d'intervention sur le parc existant liés au mal logement et qui permettraient de limiter la mise en œuvre du Dalo dans les années à venir.***

---

### Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

- **Une position affirmée dès avant la publication de la loi** : le Mouvement Hlm entend jouer - et joue déjà - un rôle essentiel pour le logement des publics en situation d'exclusion ou en grande difficulté sociale. Il **prend en compte l'obligation de résultat** qu'implique la loi. Il entend également conserver une **vocation large d'accueil de l'ensemble des ménages** qui ne trouvent pas à se loger aux conditions du marché.
- **Si la mise en œuvre du Dalo peut atteindre les objectifs visés dans la plupart des régions, il apparaît que, dans les régions très tendues comme l'Ile-de-France ou Paca, où l'offre de logements locatifs sociaux est très insuffisante, le Mouvement Hlm ne peut à lui seul permettre d'atteindre ces objectifs.** Sur ces territoires, il est indispensable de changer d'échelle et d'inventer des solutions complémentaires. A défaut, on tomberait inévitablement dans le risque de **constitution de ghettos**, ou de reconstitution de ghettos, l'inverse des objectifs recherchés à travers la politique de rénovation urbaine. **Le développement d'une gamme d'offre diversifiée, en particulier le recours à l'intermédiation dans le parc privé existant, est en conséquence une condition de réussite de la loi sur les territoires où elle manque. Le 3<sup>ème</sup> rapport du comité de suivi Dalo appelle à conduire « la bataille de l'offre ».**
- **La mise en œuvre pertinente de la loi doit amener les acteurs impliqués à mettre en place les réponses qui limiteront les recours** : constitution/renforcement des partenariats pour limiter

les recours, d'une part par le développement d'offre, d'autre part par la gestion du droit au logement : EPCI, communes, conseils généraux, bailleurs sociaux et bailleurs privés, l'ANAH, associations d'insertion, collecteurs 1%, etc. Les organismes prennent l'initiative pour ce qui les concerne (partenariats avec les associations et structures d'hébergement).

- **S'agissant du fonctionnement du dispositif de recours**, on constate une forte implication des bailleurs sociaux dans ce dispositif, qui est très consommateur de temps pour eux, et qui doit être **conforté dans la durée**. Il est nécessaire de **toujours mieux objectiver les décisions pour garantir l'égalité de traitement et limiter l'effet « filière d'accès au logement »**. En contrepartie, il convient de **mieux aider les requérants dans leur démarche**.

---

#### **Dalo - Les chiffres clés fin mars 2010**

Fin mars 2010, 160 516 recours avaient été déposés (dont 146 867 recours logements et 13 649 recours hébergement), très inégalement répartis sur le territoire : 104 502 en IDF (65,1% alors que la région ne représente que 18% de la population) et 30 089 à Paris (18,7%) en légère diminution. 10 départements ont reçu plus de 1 500 recours logement dont trois en Paca qui est la seconde région comptant le plus de recours (14 939) : Bouches-du-Rhône, Nord, Loire-Atlantique, Rhône, Var, Haute-Garonne, Hérault, Alpes-Maritimes, Gironde, Isère. 39 départements ont reçu moins de 100 recours logement.

Les recours hébergement sont en nombre limité : 13 649 dont 10 266 en Ile-de-France (75,2%).

Le volume global de recours est parfois jugé faible par rapport à l'estimation initiale des besoins (600 000 ayant-droit potentiels dont 150 000 en IDF). Les causes les plus fréquemment citées, notamment par la Fondation Abbé Pierre, sont « une forme d'auto-censure » des partenaires qui auraient insuffisamment (voire pas) informé les ayant-droit. En Ile-de-France, cependant, l'AORIF estime le nombre de recours relativement conséquent, compte tenu du fait que le flux mensuel des dépôts de recours ne faiblit pas. En cinq ans, le volume des prévisions pourrait être atteint.

#### **Recours logement :**

- Recours examinés : 101 266 recours logement (69% des recours logement déposés) ;
- Décisions favorables : 41 577 soit 41% des dossiers examinés ;
- Rejets par la commission de médiation : 48 117 soit 47,5% des dossiers examinés ;
- Total personnes logées (solution trouvée avant passage en commission + logement suite à décision commission) : 22 130 (soit 15% des recours déposés et 53,2 % des décisions favorables) ;
- Refus de propositions par le demandeur : 3 500 soit 19,2% des offres.

#### **Recours hébergement :**

- Recours examinés : 10 967 soit 80,4 % des recours hébergement déposés ;
  - Décisions favorables : 4 584 soit 41,8 % des dossiers examinés ;
  - Total personnes hébergées : 2 413 (relogées suite à offre + recours sans objet), soit 17,6 % des recours déposés et 52,6 % des décisions favorables ;
  - Refus d'offre : 1 528 soit 37,4 % des offres.
-

// FICHE THEMATIQUE N°13 //

**LA RENOVATION URBAINE**

**L'enjeu : une politique nécessaire de transformation urbaine en profondeur des quartiers d'habitat social**

Un quart de siècle de la politique de la Ville a permis d'améliorer le niveau d'équipements et de services dans les quartiers d'habitat social et les conditions de vie de leurs occupants. Cependant, **elle n'a pas réussi à y stopper la spirale de la dévalorisation.**

Les évolutions sociales doublées de la rigidification des marchés dans la plupart des agglomérations urbaines ont en effet aggravé les phénomènes de spécialisation qui peuvent faire craindre le risque d'un éclatement de la ville, voire de « sécession urbaine ».

Le processus général de paupérisation croissante de l'occupation de l'ensemble du parc Hlm et le rôle que la société attend de ce parc rendent illusoire tout espoir de mixité sociale dans les quartiers monolithiques d'habitat social. Ceci met en évidence les **limites de politiques reposant sur la seule réhabilitation de ce parc** et visant à conserver une structure urbaine et résidentielle aujourd'hui dévalorisée (formes urbaines, architecturales, système de loyer, vocation sociale, mono fonctionnalité).

**C'est donc à un puissant effort de création d'une diversité urbaine qu'il faut s'atteler** : diversité des statuts de l'habitat, diversité des fonctions, diversité des formes architecturales et urbaines, offre en équipement publics favorables au brassage social ...

Ceci passe par **des transformations urbaines importantes** impliquant la création de foncier mutable par densification ou/et par des démolitions, des remodelages urbains, une réorganisation du schéma viaire et des espaces publics, et l'implantation de nouveaux opérateurs/promoteurs ...

**Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) sont les outils de cette politique de transformation urbaine** qui va exiger du temps et de la continuité (bien au-delà de la période des 5 ans sur laquelle a été bâti initialement le programme).

**Avancées du PNRU et premiers résultats**

L'Union sociale pour l'habitat estime que le PNRU est un **puissant levier** pour redonner aux quartiers d'habitat social de nouvelles perspectives et à leurs habitants un cadre de vie valorisant :

- Le PNRU a véritablement impulsé une **nouvelle vision politique** du devenir des quartiers portée par les collectivités locales responsables. Placées au centre du dispositif, elles ont pris le pilotage politique de projets de territoire qui ouvrent de nouvelles perspectives d'évolution de ces sites et qui les réinscrivent dans une trajectoire positive au sein de leur ville.
- Même s'il reste encore modeste, et s'il doit être amplifié, **le processus de redéploiement géographique de l'offre sociale** s'enclenche avec 50 % de reconstitution hors site. Il permet sur les sites eux-mêmes une amorce de la diversification.
- Globalement on constate que les **habitants** intègrent la transformation de leur quartier et retrouvent l'espoir d'une amélioration de leur cadre de vie. **La place des habitants à tous les stades du projet mérite cependant d'être renforcée.**
- **Les résultats des enquêtes de satisfaction que les bailleurs conduisent à l'issue du relogement se révèlent positifs** sur les différentes dimensions du processus.
- **Le partenariat s'est renouvelé** : le PNRU a suscité un véritable élan de mobilisation au niveau local. **Les bailleurs sociaux se voient reconnaître un rôle majeur d'opérateur urbain** au côté de la collectivité locale, porteur du projet.
- Dans les quartiers où les chantiers sont les plus avancés, **les résultats sont prometteurs même s'ils doivent être confortés** : transformation de l'image du quartier dans la ville, changement des rapports des habitants à leur habitat, à leur quartier, à la ville, apprentissage des habitants de la mobilité dans la ville, fierté retrouvée de leur cadre de vie ...

---

## Des incertitudes et des interrogations

**Le défi de la mixité urbaine est difficile à relever, va exiger du temps, plusieurs phases d'intervention pour les grands quartiers, et des politiques intercommunales de l'habitat plus affirmées** (objectif risquant par ailleurs d'être compromis par la crise et la mise en œuvre du Dalo) : la première phase de rénovation urbaine dans la plupart des cas n'aura permis que de préparer une mutabilité ultérieure en vue de poursuivre la diversification urbaine amorcée.

**La faiblesse des volets « développement social » et cohésion sociale de la politique de la Ville menace la réussite des PRU.**

**Le PNRU échouera s'il ne peut constituer un levier pour l'insertion sociale des populations grâce à un projet social de territoire mené de front.**

**Certains quartiers sont confrontés à des situations extrêmes d'insécurité** : dans ces sites, la prégnance de ces problèmes risque de bloquer certains projets ou de les rendre vains et rend très difficile l'exercice de la gestion quotidienne tant par les agents des bailleurs que des collectivités.

**Les enjeux de gestion urbaine de proximité en phase post-projet sont majeurs pour pérenniser des investissements et favoriser l'appropriation par les habitants des aménagements réalisés.**

Il est donc urgent, à cette phase du PNRU, que **les acteurs locaux** préparent l'adaptation et le renforcement de leur gestion de façon à éviter le risque de reprise des dégradations à l'issue des travaux.

---

## Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

- **Les projets du PNRU I doivent être menés à leur terme dans de bonnes conditions.** Cela suppose :
  - Que l'Etat tienne ses engagements au-delà de 2011 à l'issue de la convention avec l'UESL qui s'est substituée à ce dernier pour le financement de l'Anru de 2009 à 2011. Aujourd'hui, les 12 milliards d'euros dont devrait disposer l'Anru sont affectés en totalité.
  - Que la mise en œuvre des PRU soit **fortement déconcentrée** : si en phase de développement des projets, le pilotage national du PNRU a été légitime et a montré une certaine efficacité, en **phase opérationnelle** davantage de marge de manœuvre et de moyens doivent être donnés au niveau local pour gérer les évolutions des projets et leurs conditions de mise en œuvre. **La mise en place en janvier 2010 d'une délégation élargie aux délégués territoriaux pour la gestion financière et la gestion des avenants devrait répondre à cette attente.**
- **Il faut d'ores et déjà préparer l'Anru II.**

Dans les grands quartiers, la période Anru va permettre de poser les conditions d'une évolution urbaine. Mais des résultats irréversibles ne seront obtenus que par une politique d'intervention urbaine sur une durée de 12 à 15 ans. Dès à présent, pour assurer la continuité de la démarche de projet dans ces sites et consolider les premiers résultats, **il est nécessaire de préparer une Anru II au-delà de 2013.**
- **Les quartiers du PNRU doivent continuer d'être pris en compte dans le noyau dur de la géographie prioritaire de la politique de la Ville avec des périmètres administratifs revus en adéquation avec les démarches de projet menées** : ces territoires doivent bénéficier d'un projet de développement social profondément renouvelé et porté avec une ambition comparable à celle qui anime le projet de transformation urbaine. Il convient d'y préparer la fin des conventions Anru dont le relais devra être assuré par les contrats de la politique de la ville et les politiques de droit commun.
- **Dans les quartiers connaissant des difficultés de grande ampleur** (notamment en terme de sécurité publique) où le PRU risque d'être en échec, **l'Union soutient la mise en place d'un dispositif exceptionnel de gestion intégrée** avec un commandement resserré de la collectivité concernée et de l'Etat et des moyens particuliers (humains, juridiques et financiers).
- **Le PNRU ne couvre pas tous les besoins, notamment ceux des petits ensembles Hlm, jouant un rôle très social dans les petites villes et les villes moyennes** : des aides (tant du local que du national) à la requalification du patrimoine (Palulos), à son renouvellement et à la revalorisation des espaces extérieurs doivent venir soutenir l'action des opérateurs.

## Etat d'avancement

Sur un objectif de **557 quartiers** retenus par le conseil d'administration de l'Anru, près de **500 ont été traités** (conventions signées ou projets approuvés par le comité d'engagement), soit :

- 96% des quartiers prioritaires ;
- 85% des quartiers de catégorie 2.

L'enveloppe de subvention de l'Anru s'élève à **12 milliards d'euros** (+ 350 millions d'euros du plan de relance), pour conduire un programme de travaux de **42 milliards**.

Cette enveloppe est aujourd'hui **totalelement affectée ou réservée**. Elle ne permet pas de prendre en compte :

- Les avenants dit « appelés » correspondants à des parties de projet qui ont nécessité des approfondissements ;
- Les surcoûts liés aux imprévus, au-delà de 2009 (le plan de relance en 2009 ayant permis de prendre en compte les coûts actualisés pour la programmation de cette année).

Le **taux d'engagement du programme par famille d'opération** est assez homogène, autour de 50% (subventions engagées comparées aux montants programmés).

**La place de l'habitat est centrale dans les projets : 68% des investissements sont consacrés au logement social et relèvent de la maîtrise d'ouvrage Hlm.**

Sur la période **2004-2013**, les bailleurs sociaux ont à réaliser le programme suivant :

	Prévision 2003-2013
Démolition	145 000
Reconstitution	140 000
Réhabilitation	310 000
Résidentialisation	340 000

## Reconstitution de l'offre

- Une programmation majoritairement constituée d'une **offre à loyer minoré** : 70% de PLUS-CD et PLAI ;
- Un **redéploiement géographique équilibré** sur site : 54%, et hors site : 46%.

## Part des bailleurs sociaux dans le financement des projets

**Elle est de 42%**. Cette part, portée par les bailleurs au moyen d'emprunts CDC (78%) et de leurs fonds propres (22%), représente **18 milliards d'euros**.

Les bailleurs vont bénéficier de **7 milliards à 8 milliards d'euros de subvention** de l'Anru (sur l'enveloppe de 12 milliards) ; de leur côté, ils vont injecter dans ces projets environ **4 milliards d'euros de fonds propres jusqu'à 2013**.

## Participations financières aux PRU

- Bailleurs : 42%
- Anru : 28%
- Collectivités territoriales : 24%
- Autres : 5%
- Europe : 1%.



// FICHE THEMATIQUE N°14 //

L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

**Contexte : une histoire en dents de scie**

**On l'oublie souvent : l'accès à la propriété des ménages à ressources modestes est à l'origine de ce qui a progressivement fondé le Mouvement Hlm il y a plus d'un siècle.** L'accession sociale constitue une **valeur forte**, inscrite depuis toujours au premier rang des missions du Mouvement.

Selon les époques et selon les rôles successivement dévolus aux opérateurs spécialisés que sont les organismes Hlm, **la production de logements destinés à l'accession des ménages modestes a connu d'importantes fluctuations :**

- **Davantage de logements produits en accession sociale qu'en locatif social durant toute la période 1920-1940** (à l'exception notable de la ville de Paris et de sa ceinture HBM) ;
- Une **persistance de production**, notamment grâce au dispositif original de la **location-attribution**, dans les années **1950-1970** ;
- Un **temps fort mais éphémère** (période **1980-1990**) où la production d'accession sociale par les opérateurs Hlm, adossée aux prêts « PAP », a dépassé les **20 000 logements par an**.

**La suppression des PAP a eu des conséquences immédiates sur la production Hlm d'accession sociale :** de plus de 20 000 en 1988 à moins de 10 000 en 1996 (de 15 000 à 4 000 pour la production en « groupé »).

**En matière d'accession, ce sont au total environ 1 million de logements qui ont ainsi été produits par les organismes Hlm.**

**Le renouveau des années récentes**

Quoique toujours modestes au regard de la production globale de logements destinés à la vente réalisée par l'ensemble des opérateurs, **les chiffres de la production Hlm sont en croissance sur son marché spécifique, le secteur groupé :** moins de 4 000 en 1996 et plus de 10 000 en 2008. **L'année 2009 confirme la tendance générale de progression sur le secteur groupé, avec une production annoncée de près de 11 000 logements en groupé sur un total de 14 000 logements.** **Acteurs incontournables** de l'accession sociale, produisant des résidences principales pour les ménages modestes, contribuant ainsi à les sécuriser dans leur parcours résidentiel, **les organismes Hlm ont développé des pratiques singulières, innovantes et exemplaires en matière d'accession sociale à la propriété par rapport à l'accession « tout court »** (à travers, notamment, l'exportation des savoir-faire acquis et consolidés dans le domaine du locatif social au champ de l'accession). Ils ont su mettre au point une **offre spécifique, à forte valeur ajoutée**, qui se caractérise par un **double engagement qualité sur le produit et sur le service**, avec, notamment, un accompagnement, une sécurisation et un service après-vente.

**Quelles sont les caractéristiques de l'accession sociale telle que pratiquée par les organismes Hlm ?** Elles sont nombreuses :

- L'accession sociale est essentiellement destinée aux **ménages primo-accédants** (vs. les investisseurs).
- L'accession sociale concerne en majorité des **ménages modestes** : plus de 80% des primo-accédants disposent de moins de 3 Smic en ressources nettes, là où, sur le marché, cette part de ménages a très significativement baissé.
- Les opérateurs Hlm, qui agissent certes dans le cadre de dispositions réglementaires contraignantes, savent **maîtriser les coûts de production et les prix de vente** : en moyenne, les prix de vente des logements neufs Hlm ont ces dernières années augmenté moitié moins vite qu'en promotion privée.
- Les organismes de logement social ont prouvé leur capacité à construire des logements **de grande qualité** et réellement inscrits dans les exigences du **développement durable** : économes en foncier, en énergie, en charges d'usage...
- Les organismes Hlm ont su inventer et faire prospérer de **nouvelles façons d'agir : sécurisation des acquéreurs** (sur l'ensemble des risques qu'ils peuvent rencontrer et pas seulement le risque chômage), **véritables parcours résidentiels en accession progressive via le PSLA, logement d'accession à coût réduit recréant de la mixité dans les territoires Anru**, expérimentation et développement des montages en **foncier différé**.

- Dans leurs activités d'accession, les organismes de logement social ont notamment développé une **valeur ajoutée forte en matière de conseil et de sécurisation au bénéfice de l'accédant**. Ils produisent un **haut niveau de services**, du plus en **amont** (le premier conseil, l'aide et l'accompagnement dans toutes les démarches préalables à la décision...) au plus en **aval** (la sécurisation certes, mais aussi les services et garanties d'après-vente ou la gestion des copropriétés). **Ils s'engagent, ainsi, dans la durée, auprès de leurs clients.**
- Les acteurs du logement social sont des **interlocuteurs experts et fiables des élus locaux et de leurs collaborateurs** en matière d'accession sociale sécurisée. Ils ont démontré, en particulier, leur capacité à développer et renouveler des **partenariats de qualité** : offre d'habitat diversifiée, réponses « sur mesure » à la variété des situations personnelles des ménages (en VEFA ou en PSLA, avec ou sans foncier différé, en accession très sociale ou proche des références du marché...).
- Enfin, on ne saurait oublier la capacité de tous les organismes d'un même territoire à rechercher et construire les **synergies et coopérations** propres à répondre à une demande globale d'habitat social.

---

## L'accession sociale et la crise

Les spécificités de l'accession sociale, son créneau (production de résidences principales à destination de ménages à ressources modestes sécurisés dans leur parcours résidentiel) et sa qualité de produits et services se révèlent être des **atouts majeurs en période de crise**.

**Alors que les ventes de logements neufs en groupé et collectif de l'ensemble des promoteurs ont reculé de 38% en 2008 par rapport à 2007, celles du secteur Hlm ont progressé de 8%, avec 15 000 logements produits en 2008.** Les données de 2009 confirment encore que l'accession sociale à la propriété résiste mieux à la crise que l'accession de marché. **Ce sont ainsi 14 000 logements (dont 80% en groupé) qui auront été produits en 2009, au cœur de la tourmente.**

Il faut donc particulièrement veiller à ce que les outils qui soutiennent l'accession sociale (prêts à taux zéro majorés, TVA à taux réduit, remboursement partiel des aides apportées par les collectivités locales...) soient durablement maintenus.

Bien entendu, des **signaux de fragilité** existent, tout particulièrement pour les conditions d'accès au crédit pour les ménages à ressources modestes et parfois précaires ; ils conduisent à affirmer que plus que jamais **la spécificité et les savoir de l'accession mis en œuvre par les organismes Hlm doivent être renforcés ; c'est là le sens et l'utilité de l'Ecole de l'accession sociale qui a ouvert ses portes à l'automne 2009.**

---

### L'Ecole de l'accession sociale à la propriété

**La Caisse des Dépôts et l'Union sociale pour l'habitat se sont rapprochées pour créer l'Ecole de l'accession sociale, et dont les objectifs opérationnels sont :**

- D'accompagner, dans le **Mouvement professionnel Hlm**, le **développement de l'accession sociale** (nouvelle activité pour certains organismes, développement et élargissement des territoires d'intervention pour d'autres, besoins de remplacement de personnels, besoins d'échanges et de culture partagée) par **une formation professionnelle qualifiante** à partir des modules de formation déjà existants dans l'offre d'Arécoop et de l'Apols ;
- D'être un **lieu-ressource et un espace d'échanges et de mutualisation de pratiques pour les organismes et leurs partenaires** (collectivités territoriales, institutionnels, représentants de l'Etat, associations de conseil aux familles, aménageurs, établissements de crédit immobilier) ;
- D'être un lieu **d'apprentissage et d'approfondissement sur les contenus, méthodes et outils** de l'accession sociale pour les **collaborateurs des collectivités**.

L'Ecole de l'accession sociale offre un **dispositif pédagogique original et innovant en trois volets :**

- **Un programme de qualification « Opérateur de l'accession sociale sécurisée »** dédié aux organismes,
- **Un programme de qualification « Accession sociale & territoires »** dédié aux collaborateurs des collectivités et leurs partenaires,
- **Les « Entretien de l'accession sociale »**, où élus territoriaux et leurs directeurs habitat, dirigeants et cadres Hlm, réseau des Associations régionales Hlm et des Directions régionales de la Caisse, représentants de l'Etat... échangeront sur les partenariats pour l'accession sociale.

Ces programmes ont été conçus et sont mis en œuvre dans le cadre d'une **coopération entre l'Apols et l'Arécoop**.

Pour en savoir plus : [www.easp.fr](http://www.easp.fr).

---

---

## Relancer l'accèsion à la propriété pour les ménages à revenus modestes : le point de vue de l'Union sociale pour l'habitat sur les réformes à engager

L'accèsion à la propriété est un des éléments fondamentaux de la politique du logement en France. Pour les ménages qui peuvent acquérir leur logement dans des conditions satisfaisantes, c'est un facteur de sécurisation, notamment dans la perspective de la baisse du pouvoir d'achat au moment de la retraite.

Or, l'accèsion marque le pas du fait notamment des difficultés économiques des ménages et du niveau des prix. Les ménages les plus modestes sont de moins en moins fréquemment propriétaires de leur logement, à l'inverse des ménages les plus aisés : **en 1984, dans le quart le plus modeste de la population, 47% des ménages étaient propriétaires et 60% dans le quart le plus aisé ; en 2006, ces proportions sont respectivement de 39% et 76%**. Par ailleurs, les jeunes ménages, qui sont incités à accéder tôt pour tenir compte de l'allongement de la durée de l'endettement, sont également en difficulté pour le faire, tant du fait de loyers du marché élevés peu favorables à la constitution d'une épargne préalable, que de la précarité de leurs ressources.

Dans ce contexte, **les dispositifs actuels d'aide à l'accèsion sociale à la propriété manquent de cohérence et d'efficacité. Une partie d'entre eux a une durée de vie limitée dans le temps et va faire l'objet d'un réexamen** : le Prêt à Taux Zéro majoré, le Pass-Foncier. **Quant aux déductions fiscales des intérêts des emprunts, qui ont été créées par la loi TEPA, elles sont reconnues par tous les acteurs du secteur comme inefficaces** (en particulier parce qu'elles ne sont pas prises en compte par les prêteurs dans l'évaluation du taux d'effort du ménage), alors qu'elles ont un coût potentiellement très élevé.

**Grâce à l'économie budgétaire ainsi réalisée sur les dispositions de la loi TEPA qui seraient supprimées, il est possible d'imaginer un dispositif d'accèsion sociale à prix maîtrisés qui soit plus efficace et ait un coût identique pour les finances publiques.**

**Ce dispositif doit prendre en compte la notion de plafond de ressources et celle de sécurisation.**

Il convient enfin d'insister sur le fait que toute réforme doit éviter de bloquer ou ralentir les capacités opérationnelles, particulièrement dans la conjoncture actuelle : **le système existant doit rester en place tant que le nouveau n'est pas réellement opérationnel.**

---

### Les propositions concrètes du Mouvement Hlm

#### 1. Le Prêt à Taux Zéro

Un nouveau dispositif d'accèsion sociale doit s'appuyer sur un produit central : le Prêt à Taux Zéro (PTZ). Ce dernier a fait la preuve de son utilité et il est maîtrisé par les opérateurs.

Mais le niveau des prêts n'est plus ce qu'il était au moment du lancement du produit, faute d'actualisation régulière. Il est donc nécessaire **d'augmenter sensiblement la quotité du PTZ, prioritairement les ménages aux revenus modestes** en particulier **pour les primo accédants** sans exclure la seconde accèsion notamment en cas d'agrandissement de la famille.

La question est posée du **ciblage du PTZ dans le neuf et dans l'ancien**. Sur ce plan, **il ne paraît pas souhaitable de ne plus cibler le PTZ sur le neuf dans les zones dites détendues en particulier dans la zone C, en y réservant ce prêt à l'existant**. On peut en revanche proposer que dans ces secteurs l'on évite l'encouragement au mitage du territoire et que les prêts dans le neuf soient centrés sur les opérations en groupé situées dans les zones urbaines.

A l'inverse, dans les zones tendues, le PTZ dans l'ancien pourrait être conditionné par un niveau de performances énergétiques du logement.

D'une façon générale, il convient sans doute de mieux cibler les produits par zone, avec une **approche particulière pour les cœurs de ville**.

#### 2. Le champ de la TVA à 5,5%

**Le second élément d'un nouveau dispositif serait la TVA à 5,5%**. Cette TVA à taux réduit serait d'abord consacrée à l'accèsion des ménages les plus modestes sous conditions de : plafonds de revenus et de prix, et sécurisation des accédants. Elle a un effet déterminant pour les acquéreurs.

Si l'on doit arbitrer dans les emplois du 1% Logement, **il convient de privilégier l'emploi dans le locatif, où les montants mobilisés sont deux fois inférieurs à ceux de l'accèsion**.

Elle serait dans cet esprit conservée pour le **PSLA**, qui présente ces caractéristiques. Ce produit, dont le nombre a progressé sans atteindre les 10 000 logements par an qui étaient visés lors de son lancement, devrait être amélioré afin qu'il puisse se développer davantage : il convient d'améliorer notamment la sécurisation et la visibilité initiales des conditions de financement pour l'acquéreur et les conditions de refinancement en cas de transformation en locatif.

**Le Pass-Foncier a également trouvé une réelle demande et il est souhaitable de conserver un produit qui permette un large différé dans le remboursement du terrain**. Mais deux questions se posent sur le Pass-Foncier, dont on sait qu'Action Logement ne pourra pas continuer à le financer au niveau actuel : le coût du portage des terrains pendant la période de différé, et le maintien ou non de la TVA à 5,5% pour ces opérations.

---

---

Pour le moment, il y a besoin d'une action spécifique sur les programmes en Pass-Foncier qui sont actuellement bloqués.

Enfin, il convient de conserver **la TVA à 5,5% dans les secteurs Anru** et dans leur proximité, afin de continuer à encourager la diversité des types d'habitat dans ces quartiers.

### **3. La sécurisation de l'accession sociale**

**Les aides personnelles, APL et AL, constituent un élément de sécurisation des ménages**, mais leur variation en fonction de la composition familiale du ménage peut être un facteur de déstabilisation. La question se pose de savoir si ce dispositif est conservé et amélioré, ou si on intègre ces moyens dans le PTZ lui-même et dans les dispositifs de sécurisation.

Si les aides personnelles étaient conservées, **il faudrait que l'AL soit aussi versée en tiers payant et que ces aides soient réellement prises en compte dans les plans de financements**

Sur ce point de la **sécurisation**, il faut poursuivre le travail engagé dans le cadre du CNH et mettre en place un financement spécifique pour le rachat par les organismes d'accédants à la propriété en grande difficulté, à l'image du « RAPAPLA » mis en place au début des années 1990, sous condition qu'il soit mieux calibré au plan de l'équilibre financier pour les organismes.

Il convient également que la sécurisation comporte le relogement.

### **4. L'Épargne Logement**

Il est enfin proposé d'explorer une **réforme de l'épargne logement** pour accompagner notamment l'effort d'épargne des locataires du parc social qui souhaitent devenir propriétaires. On faciliterait ainsi la constitution d'un apport personnel par ces locataires, qui deviendraient propriétaires dans des opérations nouvelles et libéreraient leur logement social au bénéfice d'autres ménages. .

### **5. L'action des collectivités locales**

Il convient également de permettre l'inscription **dans le PLU de zones où les opérations comportent une offre minimale en accession sociale.**

En complément, des dispositions doivent permettre de conserver, et de faciliter, les politiques locales d'aide directe ou indirectes (terrain, vrd) à l'accession sociale mises en place en complément du PTZ et du Pass-Foncier. ; il convient de continuer à conditionner l'accès à la TVA à 5,5% à l'aide des collectivités car on peut ainsi maîtriser les prix.

A noter enfin qu'une **réforme de l'accession sociale spécifique est à promouvoir dans les DOM.**

---