



79<sup>e</sup>  
**CONGRÈS**  
Hlm

de l'Union sociale  
pour l'habitat

9 - 11 OCT. 2018

Marseille

DEMAIN  
LES

RAPPORT **AU CONGRÈS**

2018

# Sommaire

## 1. Quelles plus-values économiques et sociales du logement social ?

*Pierre Madec, économiste à l'OFCE (Sciences Po)*

- p. 4 **Un rôle socioéconomique majeur**
- p. 12 **Un rempart contre le mal-logement**
- p. 18 **Un rôle majeur dans la cohésion sociale et celle des territoires**

## 2. Demain, les partenaires des Hlm au service d'une mission globale

- p. 24 **Demain, un secteur Hlm plus efficace et conforté dans sa finalité première : le logement de nos concitoyens les plus fragiles**
  - p. 25 | *Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires*
- p. 32 **Demain, l'épargne populaire au service des Hlm**
  - p. 33 | *Éric Lombard, directeur général de la Caisse des Dépôts*
- p. 36 **Demain, la contribution des entreprises au logement des salariés modestes**
  - p. 37 | *Bruno Arcadipane, président d'Action Logement*
- p. 40 **Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat**
  - p. 41 | *Jean-Luc Rigaut, président de l'Assemblée des Communautés de France*
  - p. 48 | *Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des Départements de France*
  - p. 50 | *François Baroin, président de l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité*
  - p. 53 | *Jean-Luc Moudenc, président de France urbaine*
  - p. 55 | *Caroline Cayeux, présidente de Villes de France*

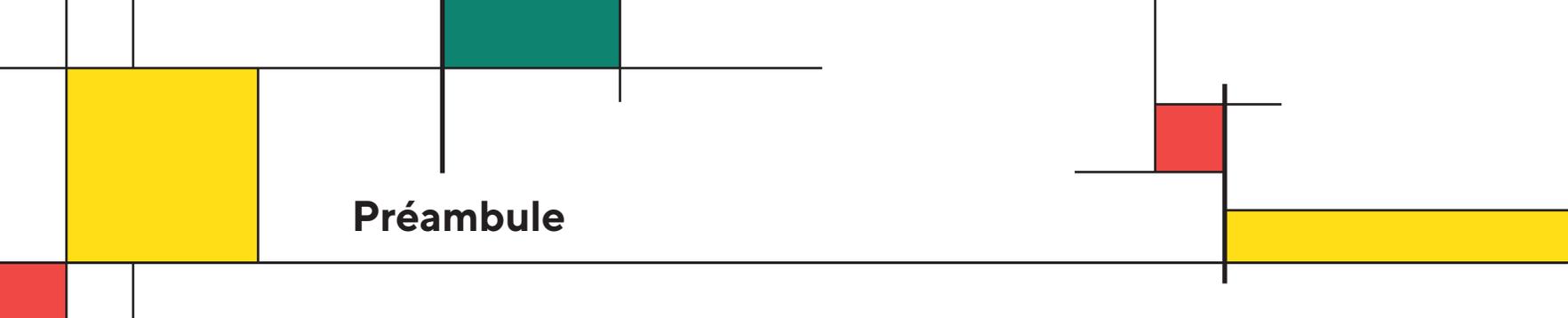
- p. 58 **Demain, les Hlm acteurs de la solidarité**
  - p. 59 | *Thierry Debrand, président du Conseil social de l'Union sociale pour l'habitat*
  - p. 65 | *Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre*
  - p. 69 | *Louis Gallois, président de la Fédération des acteurs de la solidarité*
  - p. 72 | *Cédric Van Styvendael, président de Housing Europe/Draft*
  - p. 80 | *Jean-Baptiste Eyraud, porte-parole de Droit au logement, co-initiateur du Collectif Vive l'APL*

- p. 86 **Demain, les Hlm et les quartiers**
  - p. 87 | *Olivier Klein, président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine*
  - p. 90 | *Gilles Leproust, secrétaire général de l'Association des maires Ville & Banlieue de France*
  - p. 92 | *Clotilde Bréaud, présidente du Comité national de liaison des régies de quartier*

- p. 95 **Demain, les Hlm au service de la qualité de vie des locataires**
  - p. 96 | *François Schmitt, secrétaire général adjoint de l'Association Force Ouvrière Consommateurs*
  - p. 98 | *Jean-Yves Mano, président de la Confédération Consommation, Logement et Cadre de Vie*
  - p. 101 | *Michel Fréchet, président de la Confédération générale du logement*
  - p. 104 | *Eddie Jacquemart, président de la Confédération nationale du logement*
  - p. 107 | *Françoise Martin, présidente de la Confédération syndicale des familles*

## 3. Le logement social est notre sujet commun

- p. 112 *Jean-Louis Dumont, président de l'Union sociale pour l'habitat*



# Préambule

Sur les deux dernières décennies, à un rythme d'au moins une loi tous les deux ans, le cadre d'exercice du logement social a été modifié. De surcroît, dans la période très récente, la baisse majeure des aides au logement en direction des ménages les plus modestes, inscrite dans la loi de finances 2018, a eu pour conséquence de bouleverser profondément le système économique du logement social, fragilisant la gestion comme l'investissement des organismes sur les territoires.

Face à ce double mouvement de transition lente mais continue du modèle social français et de l'accélération de la pression portée sur l'équilibre économique du modèle du logement social, le Mouvement Hlm a choisi d'organiser à l'occasion de son Congrès de Marseille, un débat large et ouvert avec les organismes et nos partenaires, pour confronter les points de vue sur le devenir de ses missions au service de l'intérêt général, et pour affirmer et démontrer son utilité dans le pacte républicain.

C'est dans cet esprit qu'a été conçu ce rapport, en trois parties. La première présente une étude documentée sur la plus-value économique et sociale du logement social. La deuxième rassemble une vingtaine de points de vue des partenaires du Mouvement Hlm, en forme de carte blanche sur le thème de notre Congrès. Cette liberté dans l'approche du sujet comme dans le ton des discours est essentielle, elle témoigne de la diversité de nos partenaires. C'est aussi ce qui fait la richesse de notre Mouvement et du sujet du logement social.

Enfin, la troisième partie, en soulignant les cohérences qui ressortent de ces contributions, les attentes convergentes, les exigences partagées, dessine des perspectives solides pour penser, choisir et mettre en œuvre ce qu'est, pour nous tous, le logement social de la France. Car c'est en étant nous-mêmes, déterminés dans notre action et fiers de nos valeurs, conscients de notre rôle et lucides sur les grandes attentes sociales de notre pays, que nous saurons faire ensemble ce que seront, demain, les Hlm.

Ce rapport constitue ainsi l'amorce de nos débats à venir.



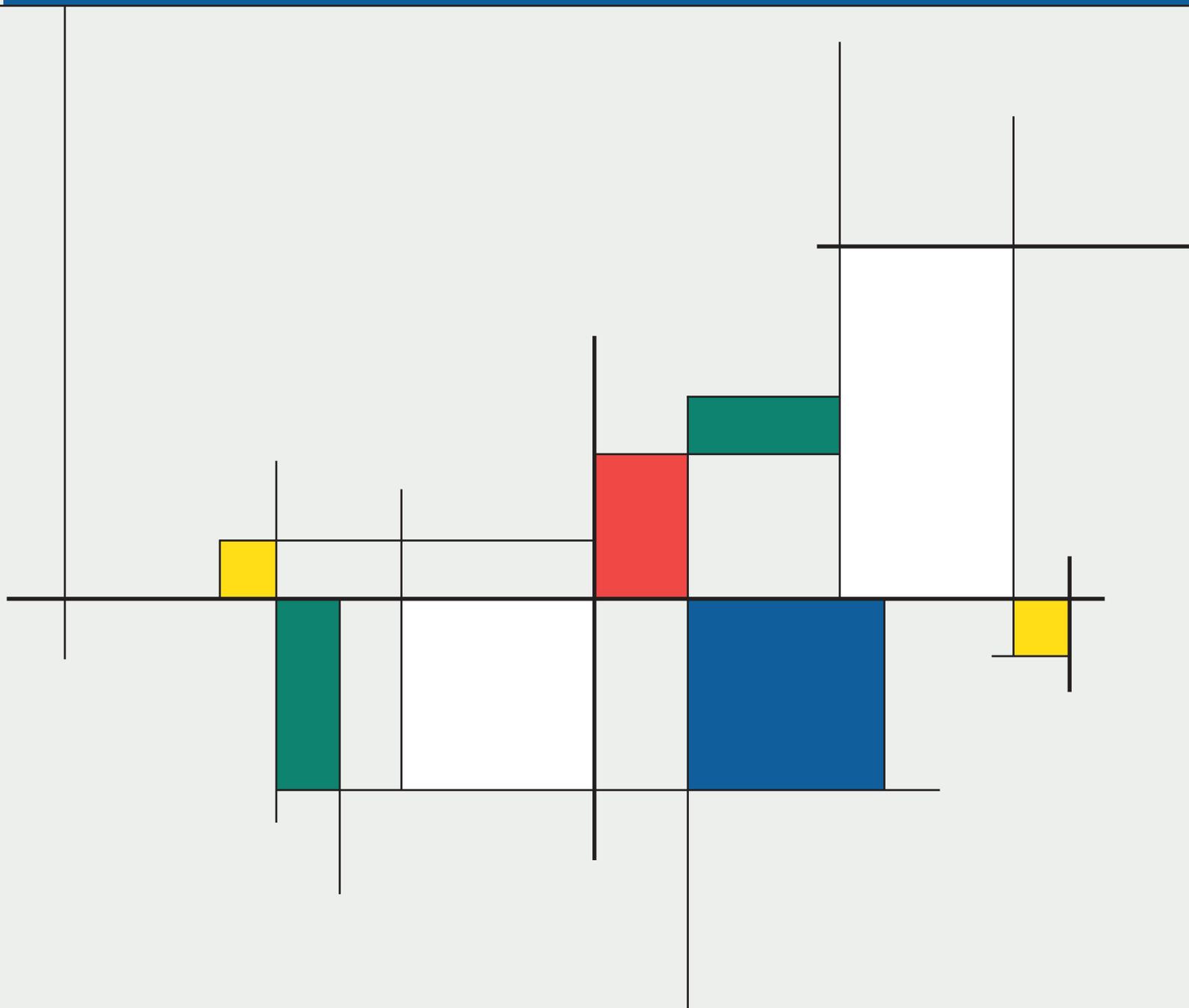
**Pierre Madec**

Économiste à l'Observatoire français  
des conjonctures économiques (OFCE) – Sciences Po

**1**

# Quelles plus-values économiques et sociales du logement social ?

# 1 | Un rôle socioéconomique majeur



## Un rôle socioéconomique majeur

**E**n 2017, le nombre de logements du parc locatif des bailleurs sociaux s'établissait à près de 5 millions en France métropolitaine, soit 17 % du nombre de résidences principales. Bien que ce parc continue de croître, sa part dans le parc des résidences principales reste relativement stable. En 2016, ce sont près de 120 000 logements sociaux qui ont été agréés<sup>1</sup>, et plus de 110 000 ces dernières années. Pour cette même année, selon le Compte du Logement, l'investissement des bailleurs sociaux en logements neufs s'est élevé à près de 12 milliards d'euros, soit 20 % du total. Ils ont également participé à hauteur de 14 % à la réalisation de travaux sur bâtiments existants, pour un montant total investi de près de 7 milliards d'euros. De fait, le parc social occupe une place centrale dans l'activité du secteur du bâtiment, particulièrement intense en emplois.

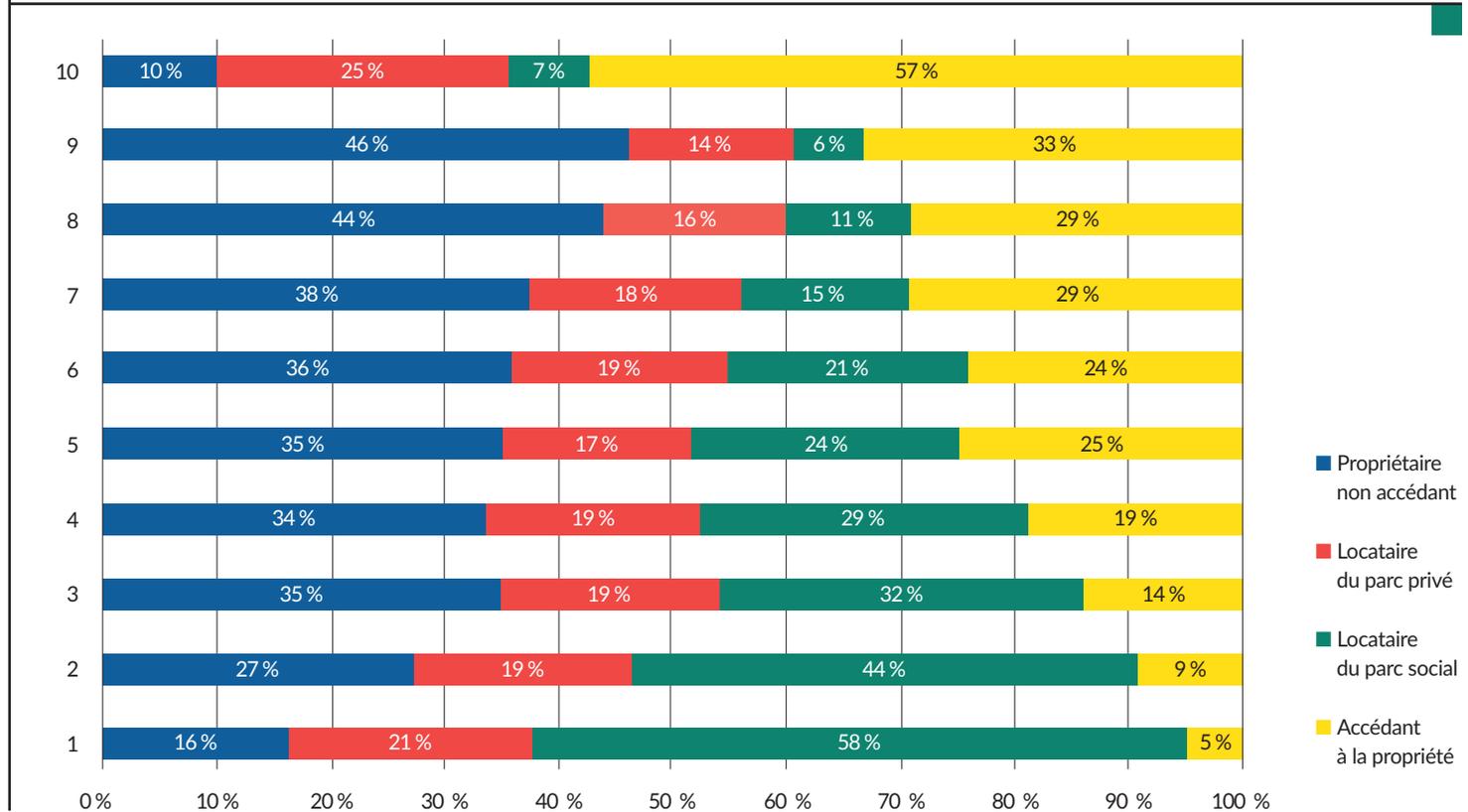
En plus de son poids économique indéniable, le secteur social a pour vocation première de pallier certaines insuffisances du marché privé dans sa capacité à loger les ménages aux revenus les plus modestes.

## Un rôle socioéconomique majeur

Selon la dernière Enquête nationale Logement de l'Insee, le niveau de vie<sup>2</sup> des ménages locataires du parc social était en 2013 inférieur de 20 % à celui des locataires du parc locataire

privé, pourtant bien plus jeunes. Ainsi, 58 % des ménages appartenant aux 10 % les plus modestes résident dans le parc social, contre 21 % dans le parc locatif privé (cf. graphique).

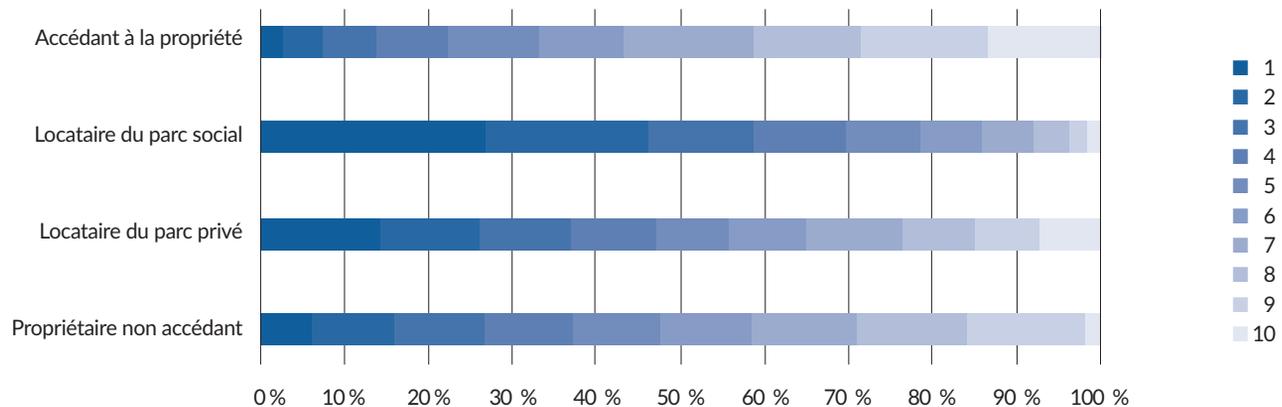
Composition des déciles de niveau de vie par statut d'occupation



Sources : Enquête nationale Logement, Insee, calculs de l'auteur.

Près d'un ménage sur deux (44 %) du 2<sup>e</sup> décile de niveau de vie est logé dans le parc social, contre 19 % dans le parc privé. Signe supplémentaire de l'importance du secteur social pour le logement des ménages modestes, près d'un ménage sur deux du parc social (47 %) se situe dans les deux premiers déciles de niveau de vie. À titre de comparaison, ces ménages ne représentent qu'un quart des ménages du parc locatif privé.

Composition des statuts d'occupation par décile de niveau de vie

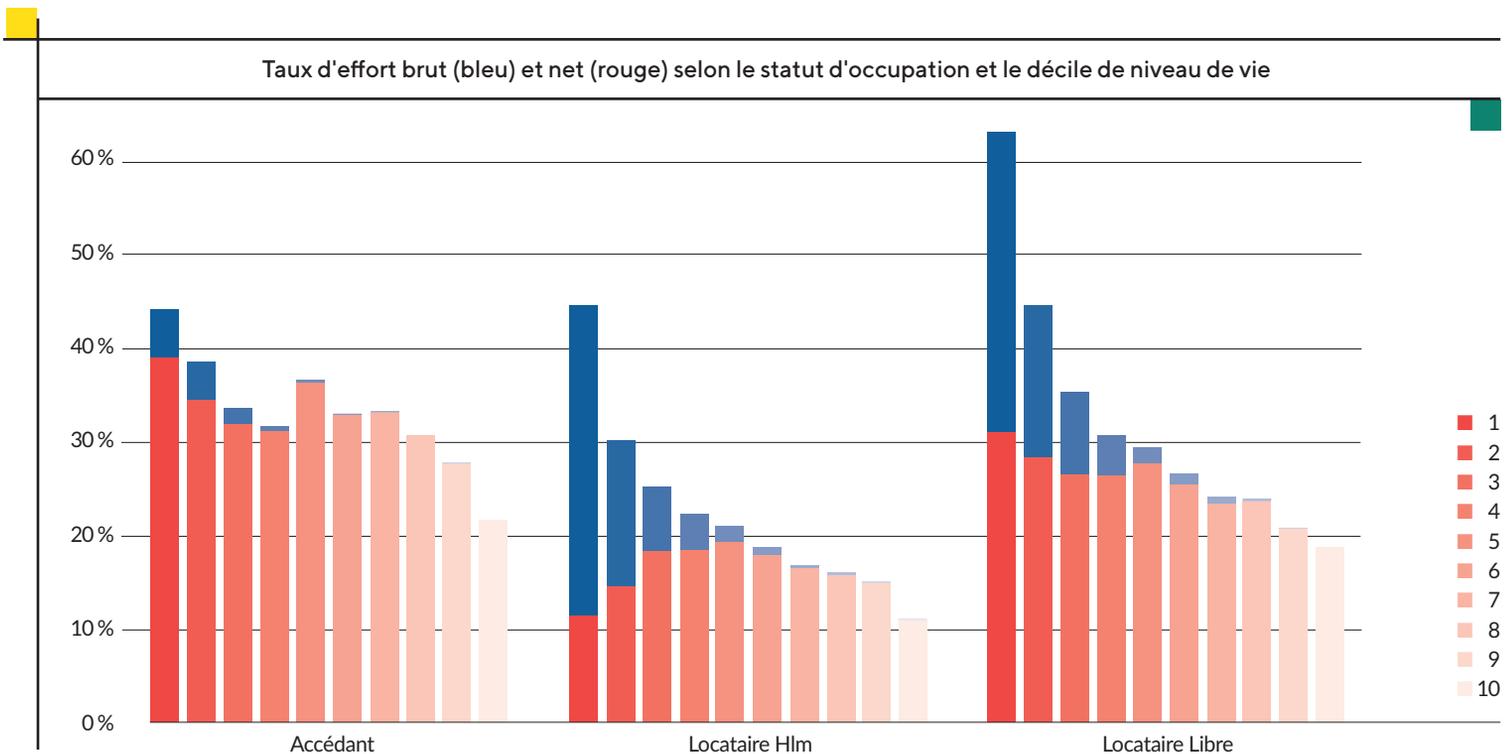


Sources : Enquête nationale Logement, Insee, calculs de l'auteur.

## Un rôle socioéconomique majeur

Grâce à des loyers bien plus bas que dans le parc privé<sup>3</sup>, les taux d'effort dits nets<sup>4</sup> des locataires du parc social sont bien moins élevés que ceux enregistrés dans le parc privé, et ceci quel que soit leur niveau de vie (graphique ci-dessous). Le phénomène est particulièrement marqué pour les ménages les plus modestes.

Les aides personnelles permettent, contrairement à ce qui a lieu dans le parc privé, d'inverser le lien qui préexiste entre niveau de vie et taux d'effort des ménages. Avant perception des aides au logement, les ménages les plus modestes enregistrent les taux d'effort les plus élevés, et ceci quel que soit leur statut d'occupation. Après



Sources : Enquête nationale Logement, Insee, calculs de l'auteur.

perception des aides personnelles, si cette assertion reste vraie dans le parc locatif privé, elle ne l'est plus dans le parc social, où les ménages les plus pauvres voient leur taux d'effort s'établir en dessous de celui de ménages plus aisés.

Si le mode de calcul des aides personnelles est désormais largement déconnecté des réalités des marchés locatifs privés, ces éléments mettent en lumière la capacité des aides personnelles à détendre dans le parc social la contrainte budgétaire des ménages les plus modestes, et à lutter ainsi contre la principale composante du mal-logement.

En proposant aux ménages modestes des loyers plus bas que ceux du marché, le parc social fournit à ses locataires un « avantage financier » non négligeable par rapport à la situation qu'ils auraient dans le parc locatif privé. Cet « avantage Hlm » a fait l'objet de diverses tentatives de chiffrage.

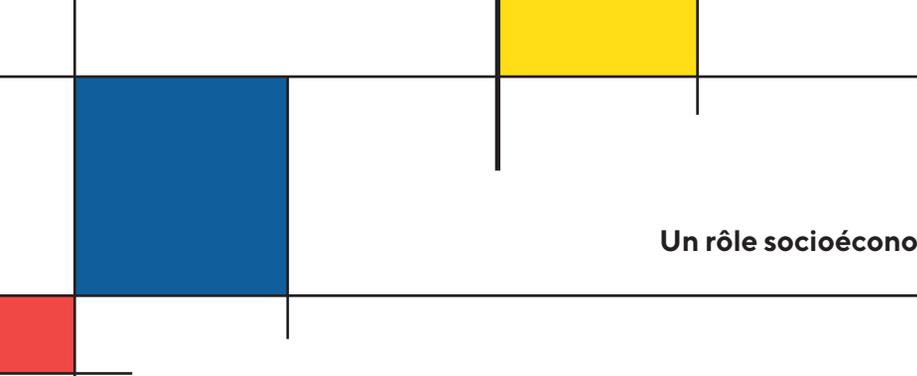
Selon Trévien (2014)<sup>5</sup>, « l'avantage monétaire mensuel lié à l'occupation d'une habitation à loyer modéré (Hlm) » s'établit à 261 euros en moyenne en 2006. Cela se traduirait par un « avantage » agrégé de l'ordre de 15 milliards d'euros par an pour l'ensemble des locataires du parc social.

Selon une étude du CGDD/SOeS sur la base des Comptes du logement de 2011, l'avantage monétaire procuré par le logement social s'élèverait plutôt en 2011 à quelque 13 milliards d'euros<sup>6</sup>.

Les différents ordres de grandeur macroéconomiques sont donc cohérents et soulignent l'importance du phénomène.

En moyenne, et à caractéristiques de logement similaires, les locataires du parc social s'acquitteraient d'un loyer 41 % inférieur au loyer du marché privé. Cet écart est extrêmement variable selon les territoires, il est notablement plus marqué dans les zones de tension, et parfois faible ailleurs.

L'étude du CGDD/SoeS prend en compte cela et note que l'écart de loyer entre parc social et parc privé est « de 33 euros par m<sup>2</sup> par an en moyenne pour un logement Hlm situé dans un quartier modeste contre 47 euros par m<sup>2</sup> par an pour un logement localisé dans un environnement aisé ». Autrement dit, le parc social joue correctement son rôle de compensation de la surévaluation du marché locatif privé dans les zones tendues en conférant un « avantage » supérieur aux ménages logeant dans les zones les plus chères. Au travers de ce mécanisme, le logement social joue un rôle important dans la mixité sociale des territoires en



## Un rôle socioéconomique majeur

permettant aux ménages modestes de loger dans des zones d'où ils seraient exclus par les forces des marchés locatifs non réglementés.

Il est tout de même à noter que, contrairement à celui apporté par les aides personnelles, l'avantage conféré par le parc social est relativement comparable pour l'ensemble des ménages, quelle que soit leur place dans l'échelle des revenus. Comme le note l'étude du CGDD/SOeS, puisque le loyer au m<sup>2</sup> est plus élevé à mesure que le niveau de vie du ménage augmente, « *bien que les écarts relatifs soient proches, les différences de loyer au m<sup>2</sup> augmentent en fonction du quintile de niveau de vie* » et « *les 20 % des ménages les plus modestes disposent d'une différence de loyer de 34 euros par m<sup>2</sup> par an contre 42 euros par m<sup>2</sup> par an pour les 20 % de ménages au niveau de vie plus élevé* ». Bien évidemment, compte tenu de la forte surreprésentation des ménages modestes dans le parc social, la majorité de « l'avantage Hlm » est bien concentrée sur les ménages les plus modestes.

En l'absence de logement social, les ménages locataires perdraient cet « avantage » mais en plus, à modalités d'APL inchangées, les aides personnelles en ressortiraient plus élevées. À l'heure actuelle, 50 % des bénéficiaires de l'APL

dans le parc social, soit quelque 1,3 million de ménages, ont un loyer inférieur au loyer plafond utilisé dans le calcul de l'APL. Pour ceux-ci, le fait de loger dans le parc social se traduit directement par le versement d'une aide moindre que celle qu'ils percevraient s'ils logeaient dans le parc privé. S'il est complexe d'évaluer finement « l'économie d'aides » ainsi réalisée par l'État, elle doit se situer autour de 1 milliard d'euros<sup>7</sup>.

En plus de cet avantage monétaire, il semblerait que le parc social fournisse en général un service de logement de meilleure qualité que le parc privé. Ainsi, selon la dernière Enquête nationale Logement de l'Insee, alors que 6 % des locataires du parc privé déclarent au moins deux défauts dans leur logement, ils ne sont « que » 3,8 % dans le parc social. Du fait des caractéristiques sociodémographiques des ménages qui y résident, le parc social est, par nature, plus enclin à accueillir des ménages précaires. Sans correction statistique de ces spécificités, les situations de suroccupation y sont donc naturellement légèrement surreprésentées : les familles nombreuses étant largement surreprésentées dans le parc social, les situations de suroccupation y sont logiquement plus nombreuses. Une fois ce biais statistique corrigé, la probabilité d'être en situation de suroccupation est plus faible dans le parc social que dans le parc privé.

1. Les logements sociaux incluent à la fois la construction neuve (100 000 mis en chantier en 2016) et l'acquisition améliorée.

2. Entendu comme le revenu disponible des ménages rapporté au nombre d'unités de consommation.

3. Selon l'ENL, le loyer moyen des locataires Hlm s'élève à 5,90 €/m<sup>2</sup>, contre 10,70 €/m<sup>2</sup> dans le parc privé.

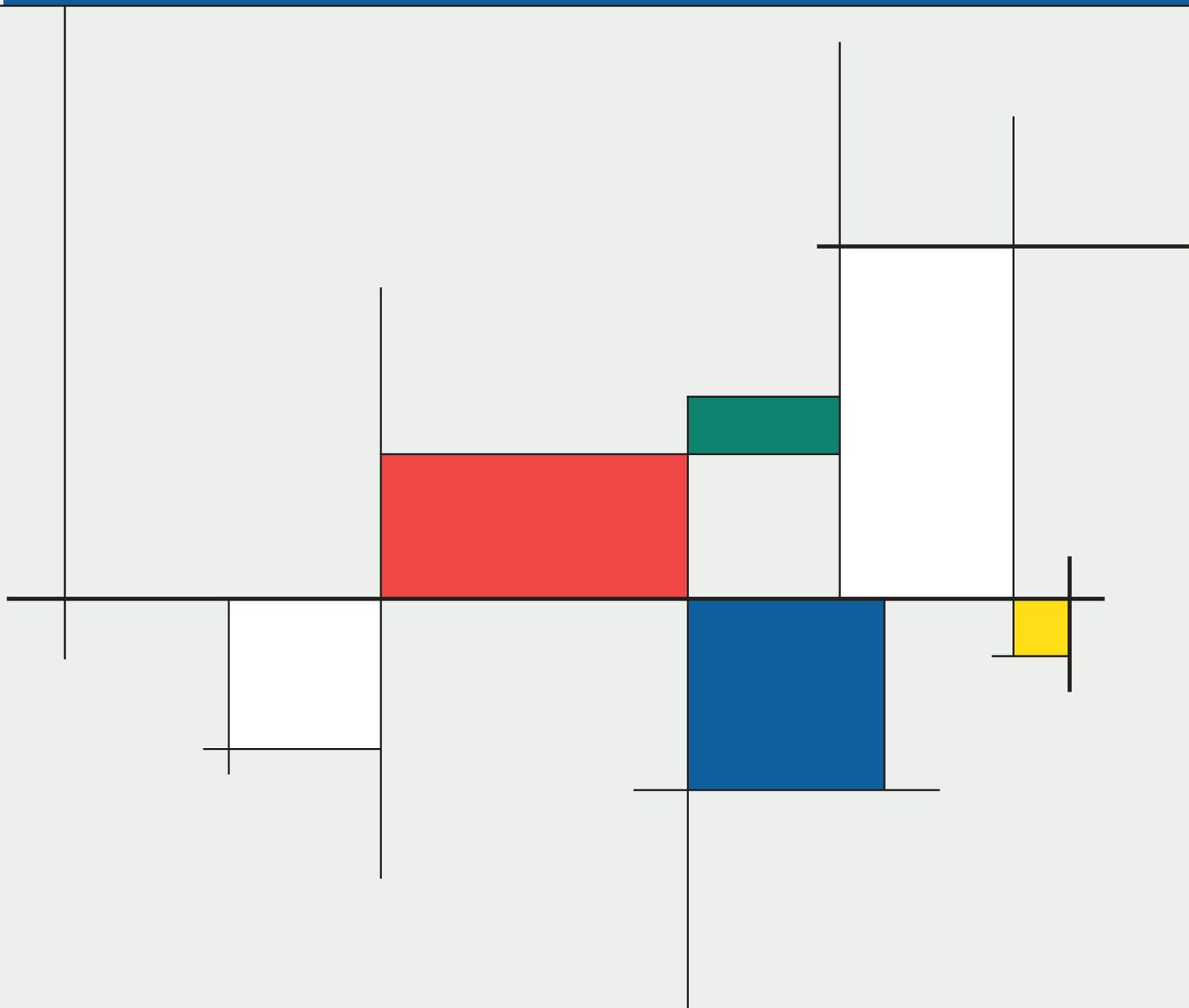
4. En prenant en compte un loyer diminué du montant des aides personnelles.

5. C. Trevien, « Habiter en Hlm : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ? », *Économie et Statistique*, n° 471, 2014.

6. CGDD/SOeS, « *Économie, en termes de loyers, des locataires du parc social à travers la mesure du service de logement du parc social au prix de marché* », Premiers résultats 2012, Comptes du logement 2011.

7. Étude de M. Chodorge pour l'Union sociale pour l'habitat.

# 1 | Un rempart contre le mal-logement



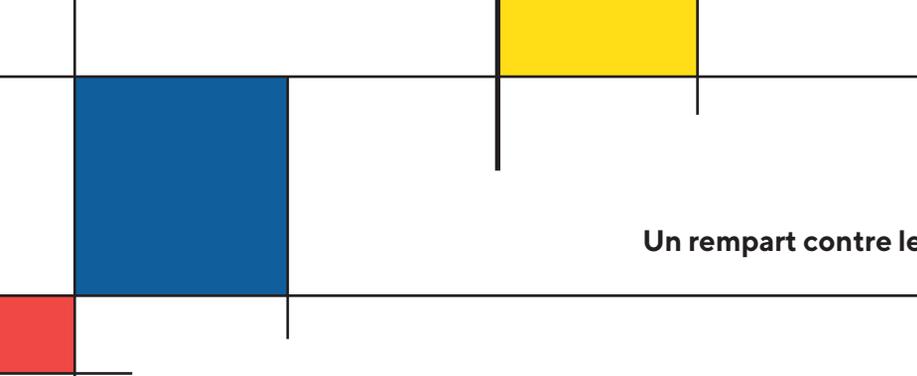
## Un rempart contre le mal-logement

Selon la Fondation Abbé Pierre, la France comptait en 2016 près de 4 millions de ménages mal logés. En ajoutant à ces chiffres les ménages fragilisés dans leurs conditions de logement, ce sont ainsi près d'un Français sur six qui seraient confrontés, de près ou de loin, à des situations de logement anormales. S'il n'existe pas aujourd'hui de définition arrêtée de ce qu'est le « mal-logement », de nombreux rapports et de multiples études se sont attelés, depuis maintenant plusieurs années, à le qualifier et le quantifier. Poursuivant cet objectif, un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) a tenté de cerner la notion de mal-logement à partir du croisement de différentes dimensions (le type d'habitat, le statut d'occupation, la qualité du logement, la précarité/stabilité dans le logement, l'environnement du logement, la comparaison du logement et du ménage qui l'occupe). Malgré tout, définir le mal-logement reste complexe. Des situations les plus extrêmes touchant les publics les plus fragiles (sans-abri, exclusion sociale...) à celles les plus répandues telles que la suroccupation, des dépenses du logement trop élevées ou encore des difficultés

de chauffage, les manifestations de mal-logement sont multiples et variées. De fait, la qualification et la quantification de l'impact de ces dernières sont donc des plus complexes, d'autant plus que les données statistiques à la disposition du monde scientifique ne permettent pas d'analyser aisément l'ensemble des formes prises par le « mal-logement ».

En partenariat avec l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et le Plan urbanisme, construction, architecture (Puca), l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a tenté d'éclairer la mesure du coût économique et social du mal-logement sous tous ses aspects<sup>1</sup>.

Les coûts directement imputables aux situations de mal-logement sont de nature relativement diverse. Les dépenses inscrites au programme n° 177 de la loi de finances au titre du ministère du Logement et de l'Égalité des territoires ne représentent qu'une partie des coûts imputables directement aux situations de mal-logement. D'une part, parce ce qu'une



## Un rempart contre le mal-logement

bonne partie des coûts d'hébergement est à la charge des collectivités locales ou des associations travaillant sur les situations d'exclusion. D'autre part, parce que d'autres postes de la politique du logement visent à réduire les situations de mal-logement.

Par exemple, les aides personnelles au logement (APL, ALS, AFS) ont pour objectif de solvabiliser les ménages les plus modestes confrontés à des dépenses en logement trop élevées. De même, conditionnées à des caractéristiques de dignité du logement, elles visent aussi explicitement à lutter contre l'habitat dégradé. Une partie de leur coût global semble donc pouvoir être affectée au coût économique et social du mal-logement.

Dans la même optique, le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), dont le coût estimé pour la période 2004-2012 était de 45 milliards d'euros, vise aussi, du moins pour partie, à lutter contre l'habitat dégradé. Une fraction des dépenses qui en résulte pourrait donc être logiquement considérée comme un coût de réparation ou de lutte contre le mal-logement.

Évidemment, ces postes budgétaires constituent en priorité une contribution à la production de services de logement.

On ne peut donc pas les affecter entièrement et unilatéralement au traitement du mal-logement. À cet égard, leur impact positif sur la qualité du logement constitue une externalité positive, l'objectif principal des dépenses publiques en faveur du logement étant de fournir un service de logement abordable à l'ensemble de la population.

Plus complexe encore est d'identifier et de mesurer les coûts indirects du mal-logement.

Nous avons cherché à quantifier l'impact des situations de mal-logement sur l'éducation, l'insertion dans l'emploi et la santé.

L'analyse économétrique employée conclut à un impact significatif des principales conditions de logement, tant sur la réussite scolaire des élèves que sur la probabilité de retrouver un emploi ou celle de se déclarer en mauvaise santé.

Toutes choses égales par ailleurs, un élève vivant dans un logement suroccupé a 40 % de chances de plus d'être en situation de retard scolaire qu'un autre élève. S'il est confronté au bruit dans son logement, la probabilité de retard scolaire augmente de 30 %. Ces deux composantes expliqueraient chacune entre 4 % et 5 % du retard scolaire (voir tableau ci-contre).

De la même façon, les mécanismes d'exclusion sociale liés au mal-logement ont des impacts significatifs importants sur l'insertion dans l'emploi. Vivre dans un logement suroccupé augmenterait de 60 % la probabilité d'être au chômage. Vivre dans un logement bruyant ou humide l'accroîtrait, toutes choses égales par ailleurs, de 30 % à 50 %.

Enfin, les résultats de recherches antérieures visant à démontrer l'impact des conditions de logement sur l'état de santé sont largement confirmés. Être en situation de sur-occupation, de précarité énergétique ou en présence de bruit ou d'humidité accroît fortement la probabilité de se déclarer en état de santé dégradé, bonne approximation de l'état de santé réel (+ 40 %, + 50 %, + 40 %, et + 40 % respectivement).

Risques relatifs et fractions attribuables par champ d'étude et composante du mal-logement

Composante du mal-logement		Suroccupation	Précarité énergétique	Contrainte budgétaire dépassée	Bruit	Humidité
Impact sur le retard scolaire (en 2014*)	Risque relatif	1,4	Non significatif	Non significatif	1,3	Non significatif
	Fraction attribuable	Entre 4 % et 5 %	Non significatif	Non significatif	Entre 4 % et 5 %	Non significatif
Impact sur le chômage (en 2014)	Risque relatif	1,6	Non mesuré	Non mesuré	1,3	1,5
	Fraction attribuable	Entre 4 % et 16 %	Non mesuré	Non mesuré	Entre 4 % et 7 %	Entre 9 % et 13 %
Impact sur l'état de santé (en 2002)**	Risque relatif	1,4	1,5	Non mesuré	1,4	1,4
	Fraction attribuable	Entre 1 % et 9 %	Entre 7 % et 8 %	Non mesuré	Entre 5 % et 8 %	Entre 3 % et 5 %

Note de lecture: toutes choses égales par ailleurs, un individu en situation de suroccupation a 1,6 fois plus de probabilité d'être au chômage qu'un individu à la situation de peuplement « normale ».

\* Les risques relatifs émanent de l'ENL 2002, mais les prévalences sont celles issues de l'ENL 2014.

\*\* Pour ce champ d'étude, les situations de mal-logement ne sont captées qu'au travers des variables déclaratives.

Sources: ENL, 2002 et 2013, Enquête Santé 2002, Insee, calculs des auteurs.

## Un rempart contre le mal-logement

La quantification, monétaire ou non, de ces impacts négatifs des conditions de logement, bien que fragile compte tenu des données accessibles et de la méthode employée, permet d'apporter toutefois un éclairage nouveau sur les conséquences que peuvent avoir les conditions de logement sur les conditions de vie des ménages pris dans leur intégralité,

sur la société tout entière, et ceci à court mais également à moyen et à long terme.

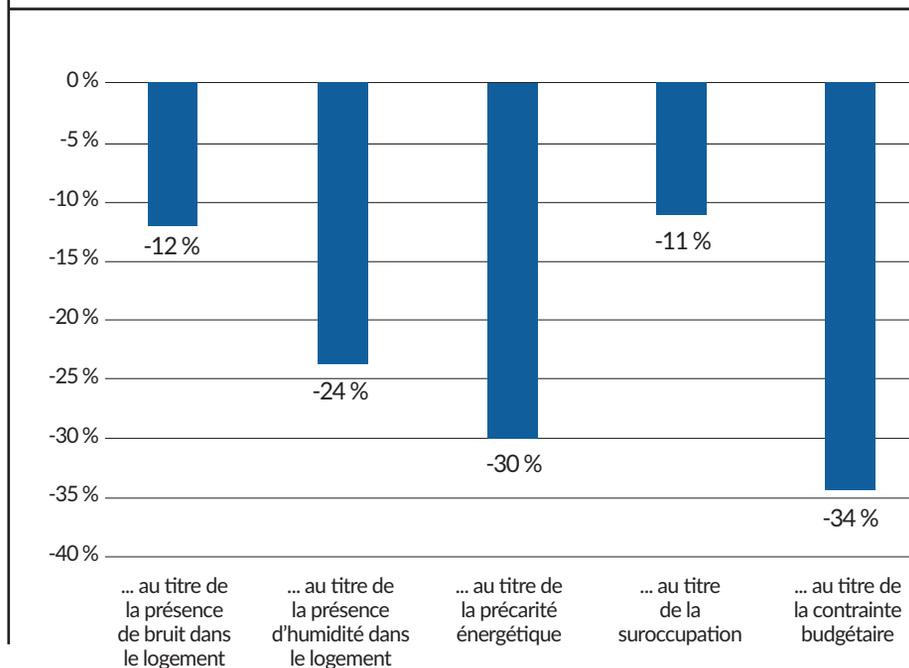
Au final, le coût économique et social indirect des situations de mal-logement s'avère bien plus important que les coûts de prévention ou de traitement des situations de mal-logement (hébergement d'urgence, aides personnelles, aides au secteur social...).

En logeant, dans des conditions décentes et à moindre coût, les ménages les plus modestes, le parc social français permet d'éviter nombre des coûts indirects mis en évidence.

Un locataire du parc privé<sup>2</sup> type voit sa probabilité d'être mal logé au titre de la contrainte budgétaire, c'est-à-dire de cumuler taux d'effort élevé et reste à vivre faible, réduite d'un tiers par le fait de résider dans le parc social.

L'impact de résider dans le parc social sur la probabilité d'être en situation de précarité énergétique est quasiment identique.

Impact du logement social sur la probabilité d'être mal logé...



Sources : Enquête nationale Logement, Insee, calculs de l'auteur.

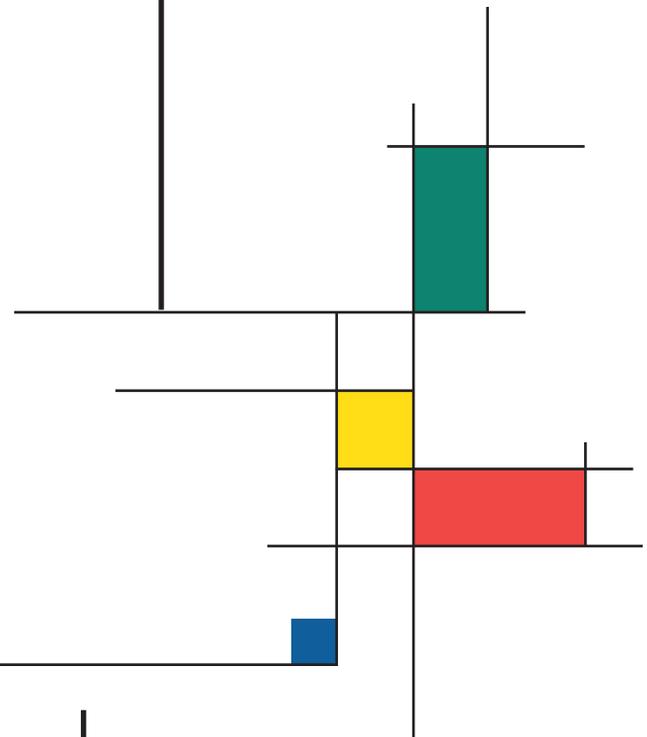
De même, le parc social réduit la probabilité de loger dans un logement dégradé (humidité ou bruit) et d'être en situation de suroccupation.

Bien évidemment, ce constat ne doit en aucun cas occulter les difficultés rencontrées par certains ménages logeant dans le parc social. Du fait des caractéristiques socioéconomiques des ménages qui y résident, les situations de mal-logement y existent. Néanmoins, en protégeant une partie des ménages des risques du mal-logement, le logement social permet à la collectivité des économies significatives sur les coûts directs et indirects du mal-logement. Les résultats mis en lumière induisent que le logement social a un impact positif très significatif sur la réussite scolaire, l'insertion sur le marché de l'emploi et l'état de santé des ménages qui y résident. *A contrario*, une réduction du parc social aurait pour conséquence toutes choses égales par ailleurs, un accroissement du retard scolaire, du chômage et une dégradation de la santé des ménages.

Outre ces effets, on ne peut réduire le rôle du parc social français au simple fait qu'il permette de loger les ménages les plus modestes, quand bien même il le fasse dans de meilleures conditions.

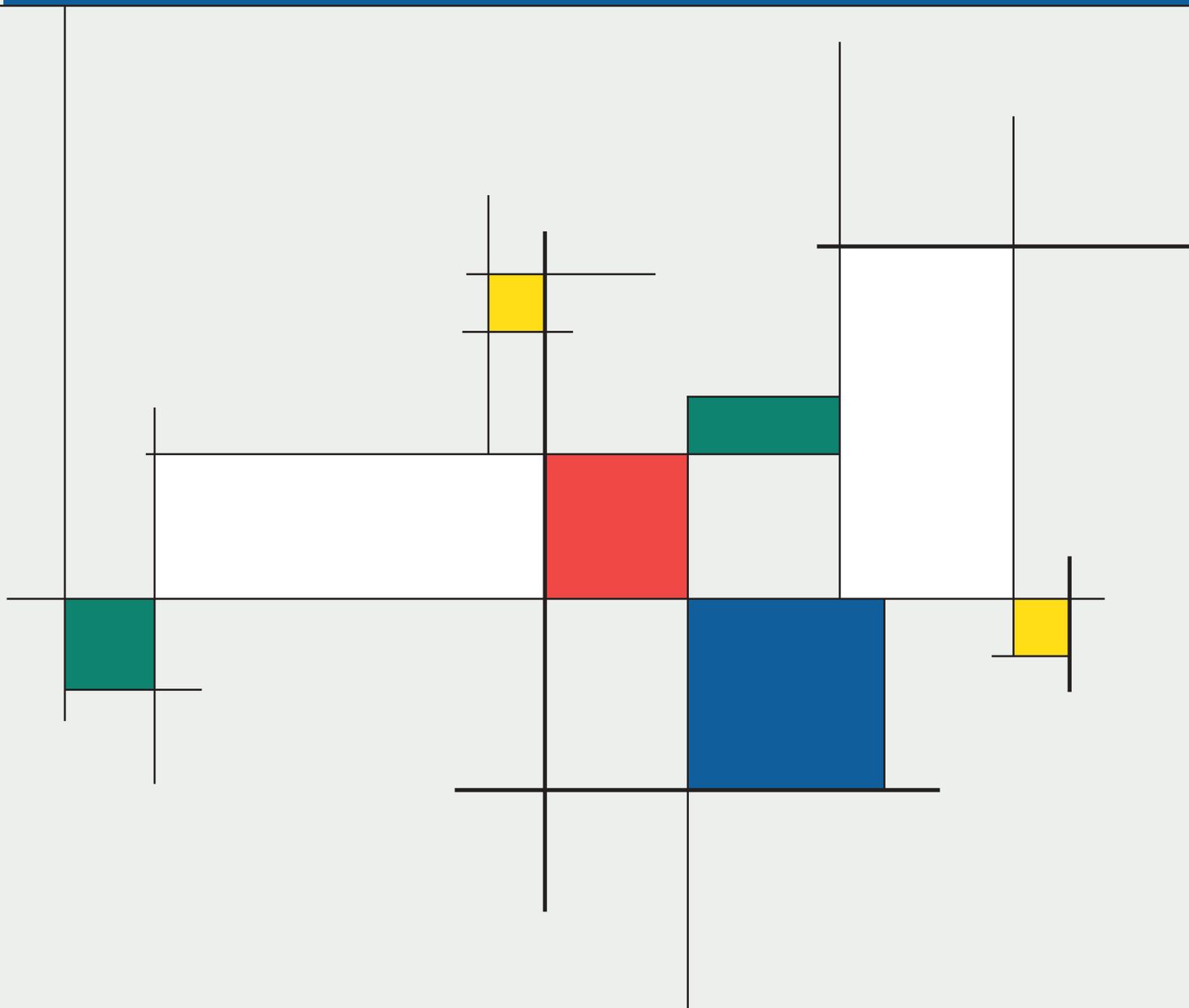
1. P. Madec, « Quelle mesure du coût économique et social du mal-logement ? », *Revue de l'OFCE*, n° 146, 2016.

2. Les autres variables de contrôle sont l'âge de la personne de référence du ménage, la taille de l'unité urbaine, le niveau de vie du ménage et le nombre d'enfants dans le ménage.



# 1

## Un rôle majeur dans la cohésion sociale et celle des territoires

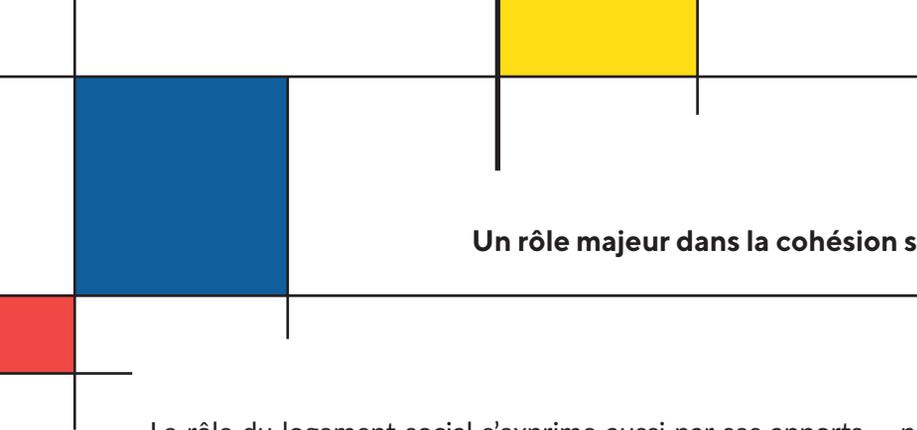


## Un rôle majeur dans la cohésion sociale et celle des territoires

**E**n proposant aux ménages des conditions de logement plus dignes, le logement social répond à l'une des principales aspirations des Français. Selon une étude du Crédoc réalisée pour le compte du ministère du Logement et de l'Égalité des territoires en 2014, le logement constitue la troisième « priorité » des Français après la famille et... le cadre de vie, composante certes annexe mais indissociable du logement lui-même. En proposant aux ménages les plus modestes des loyers accessibles, le parc social est également en capacité de répondre, si les pouvoirs publics s'en donnent les moyens, à la problématique du logement (trop) cher, dénoncée, dans la même étude, par 50 % des Français quand un tiers d'entre eux incitait les pouvoirs publics à faire de l'« accessibilité de tous à un logement décent » une priorité. Notons enfin qu'à la question de savoir quelles politiques publiques devaient être encouragées, les mêmes Français étaient 18 % à répondre « Développer le parc social », quand « Favoriser l'accession à la propriété » arrivait en tête avec 21 % des réponses.

En proposant, dans les zones plus tendues, des logements abordables aux ménages exclus du marché privé, qu'il soit à l'accession ou à la location, le parc social se pose dans nombre de territoires comme le garant de la mixité sociale. Si, bien évidemment, celle-ci est loin d'être atteinte partout, réserver dans l'ensemble des territoires une part de logements accessibles aux ménages les plus modestes reste indispensable. Pour la mixité dans le logement mais aussi pour la mixité sociale, notamment à l'école. Par-là, la mixité sociale dans le logement constitue le premier pas du « vivre-ensemble ».

Le logement social participe au bon fonctionnement de l'activité économique d'un territoire en permettant de loger l'ensemble des ménages quel que soit leur niveau de revenu<sup>1</sup>, mais également en constituant un rouage essentiel de l'activité économique, en améliorant par exemple le pouvoir d'achat des locataires, mais aussi via les commandes passées aux entreprises locales.



## Un rôle majeur dans la cohésion sociale et celle des territoires

Le rôle du logement social s'exprime aussi par ses apports directs et indirects au marché de l'immobilier et à la qualité du bâti en France. De par leur taille et le fait qu'ils sont à l'heure actuelle les seuls « institutionnels » ou « professionnels » à l'œuvre sur le marché du logement (production locative, accession sociale, gestion de syndic, gestion locative dans la durée), les bailleurs permettent de fournir une qualité de service aux locataires généralement meilleure que le parc privé, où les bailleurs sont le plus souvent des propriétaires isolés. En l'absence de logement social et sans apport massif d'aides aux locataires ou aux bailleurs, l'offre du marché pour les ménages modestes serait d'un niveau de qualité plus faible.

Leur taille suffisante permet également de faire face de façon plus efficace que les bailleurs privés aux lourds travaux de rénovation demandés par les grandes copropriétés. Ils peuvent ainsi participer efficacement aux politiques d'amélioration thermique et de développement durable.

Liés au tissu productif local, les bailleurs sociaux jouent également un rôle essentiel dans le développement de l'insertion professionnelle des publics en difficulté et dans la promotion de l'économie sociale et solidaire. Par exemple, selon les chiffres de l'Union sociale pour l'habitat, en 2013,

pour les 180 organismes qui mettent en œuvre des clauses dans leurs marchés, on peut estimer à 4 millions le nombre annuel d'heures d'insertion pour un montant de marchés d'environ 4,5 milliards d'euros.

Bien que monétariser l'ensemble de la valeur générée par le parc social, c'est-à-dire estimer la valeur économique des services rendus par les organismes, soit complexe, il convient de reconnaître l'existence de ces services. La mixité sociale ne s'échange pas sur un marché, et n'a, en conséquence, pas de prix. Pour autant, sa détérioration et le renforcement de la « ghettoïsation », celle des plus modestes ou des plus aisés, peuvent avoir des conséquences économiques et monétaires, sur les prix immobiliers par exemple.

Dans un article publié dans la Revue *Droit et Villes*, Varenio et Limousin<sup>2</sup>, tout en reconnaissant les difficultés méthodologiques d'une telle démarche, proposent quelques pistes d'évaluation de la valorisation des services rendus par le parc social.

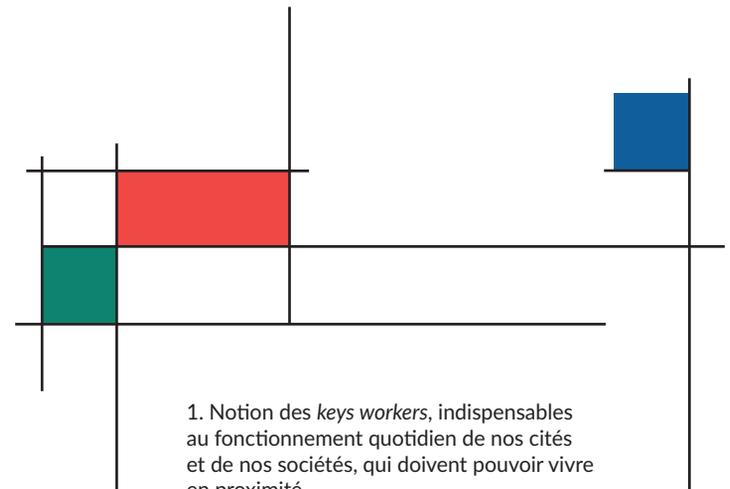
Dans le cadre d'une recherche similaire, l'Institut Delphis a tenté d'arrêter un choix d'indicateurs visant à suivre dans le temps la valorisation en services produits par le parc social.

Valeur économique, sociale ou environnementale, bénéficiaire productif, public ou résidentiel, nature monétaire ou non de l'indicateur, Delphis a ainsi recensé 58 postes de valorisation des services non monétaires rendus par le parc social :

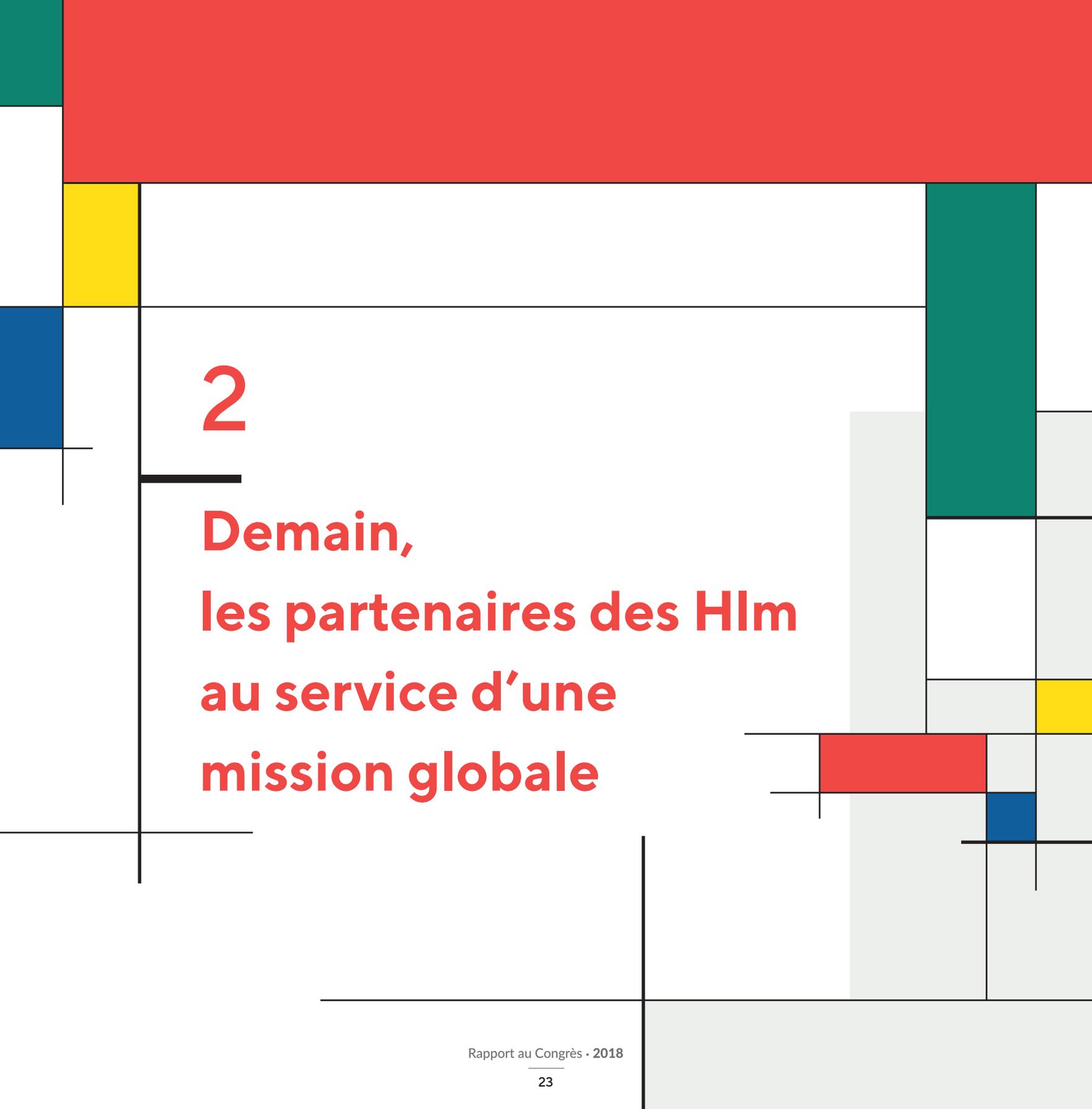
- contribution du bailleur à l'offre de logement social (part du parc social géré par le bailleur en %);
- contribution de l'organisme aux objectifs de mixité sociale à travers une programmation diversifiée (en %);
- contribution de l'organisme à la mixité générationnelle;
- équivalent de l'écart de loyers en termes de mois de revenus pour un ménage au revenu médian de l'organisme;
- gain en potentiel de consommation alimentaire (dépenses locales) pour un locataire du parc de l'organisme par rapport à s'il était logé dans une même surface dans le privé (en €/an);
- nombre total de logements adaptés au vieillissement dans le parc de l'organisme sur le territoire;
- dépenses et investissements réalisés sur le territoire concerné (en € et en % des dépenses globales);
- nombre d'associations ou d'entreprises de l'économie sociale et solidaire ayant bénéficié des dépenses et investissement de l'organisme;
- différentiel d'émissions de GES pour la totalité du parc de l'organisme par rapport aux émissions du parc locatif du département (en millions de KWh/an) et du parc locatif social;
- ...

Si ces travaux sont préliminaires, l'importance du sujet pousse à développer ces recherches et à aller plus loin non pas dans l'opposition mais dans la comparaison précise des services rendus entre parcs social et privé, et ce, selon les publics.

C'est bien toutes ces « chaînes » de valeur, leur importance pour les locataires et pour les territoires, mais aussi leur fragilité, qu'il conviendrait de bien prendre en compte au moment où de lourdes réformes du secteur sont impulsées.





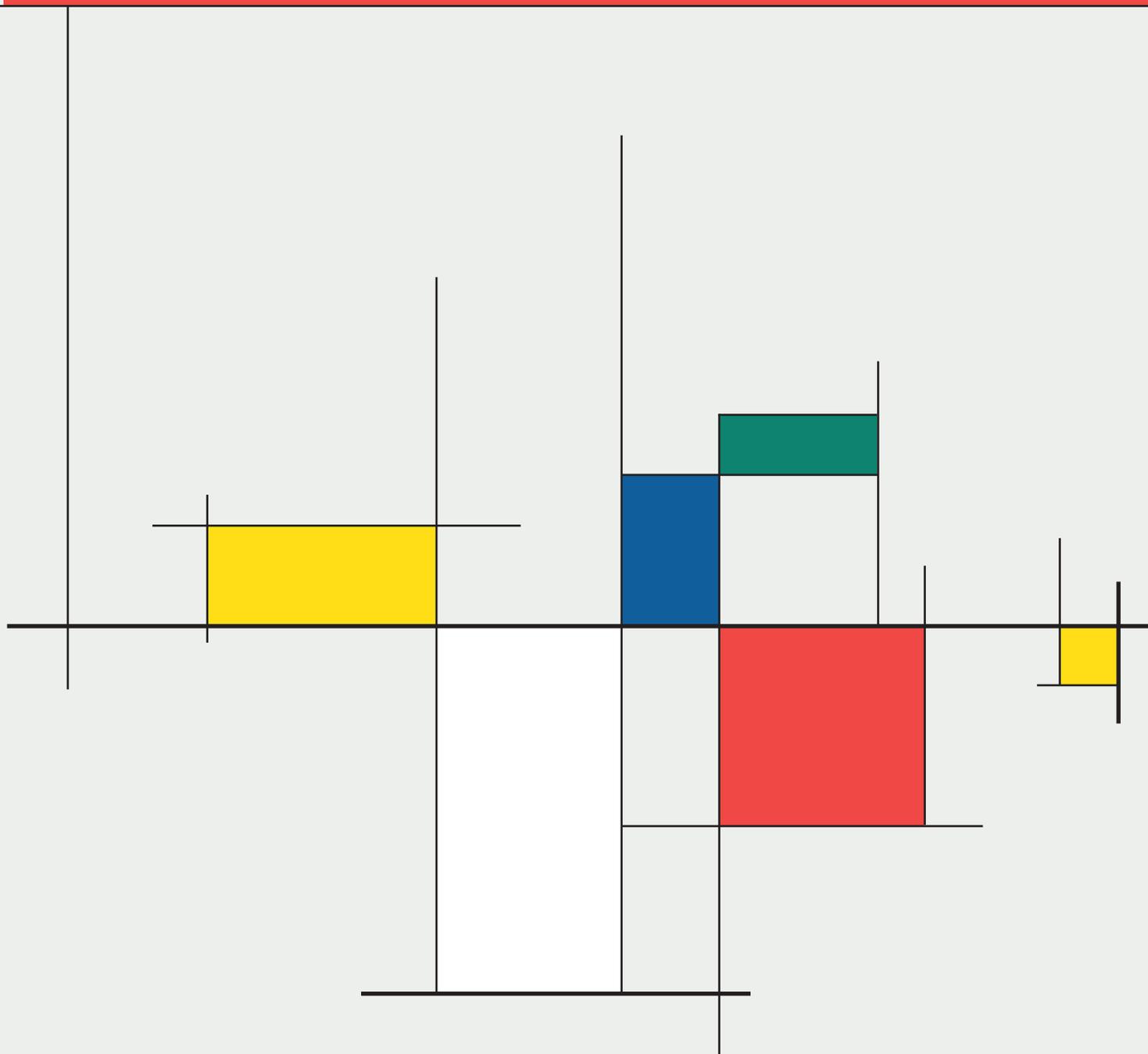


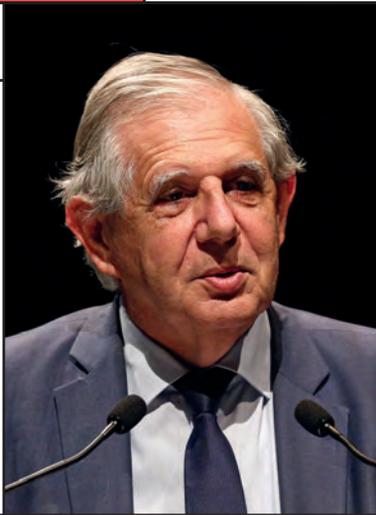
# 2

## **Demain, les partenaires des Hlm au service d'une mission globale**

# 2

Demain, un secteur Hlm plus efficace et conforté dans sa finalité première :  
le logement de nos concitoyens les plus fragiles





**Jacques Mézard**  
Ministre de la Cohésion des territoires

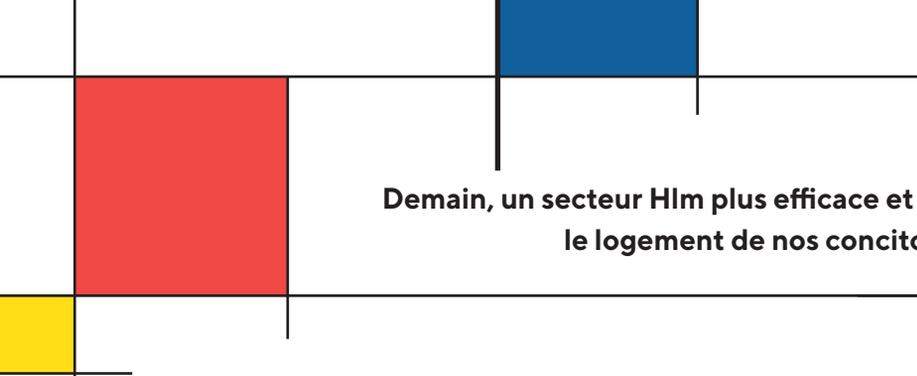
modelé par les mobilités professionnelles, les changements de la cellule familiale. Les jeunes, qui connaissent des difficultés particulières d'accès au logement, sont plus ouverts aux solutions collectives et à la vie en colocation alors que les plus anciens souhaitent se maintenir dans leur environnement familial mais ont besoin pour cela de faire évoluer leur logement. Le vieillissement de la population pose de nouvelles questions en termes d'innovation sociale et de solidarité intergénérationnelle dans l'habitat. Les transitions numérique et écologique transforment les attentes des Français en faveur d'un habitat confortable, sobre en carbone et support de service à l'occupant.

Face à ces évolutions de plus en plus rapides, nous devons plus que jamais nous doter de capacités de transformation, faciliter les transitions, adapter notre politique du logement aux défis d'aujourd'hui et de demain. De nouvelles disparités se dessinent entre territoires, qui peuvent alimenter le sentiment d'abandon ou d'assignation à résidence de nos concitoyens, loin de la promesse républicaine.

Notre politique du logement doit donc conduire à davantage d'équilibre territorial et de justice sociale en faveur des plus fragiles, garantir plus de mixité sociale, fluidifier les parcours résidentiels, être un vecteur d'innovation.

## Construire une nouvelle stratégie pour le logement

Depuis plusieurs décennies, la société française connaît de profondes mutations. Nos manières d'échanger, de consommer, de travailler, de s'informer, de vivre se transforment. Le rapport au logement de nos concitoyens évolue,



## Demain, un secteur Hlm plus efficace et conforté dans sa finalité première : le logement de nos concitoyens les plus fragiles

L'action du Gouvernement doit répondre à ces enjeux. D'une part, il faut faciliter l'activité dans la construction et la rénovation du parc bâti, redonner la nécessaire confiance aux acteurs et accompagner une société en mouvement. D'autre part, il convient de lutter contre les fractures territoriales, d'adapter les solutions de logement pour les plus démunis. Autrement dit, à la fois libérer et protéger !

Ainsi, au travers de la stratégie logement que le Gouvernement avait présentée en septembre 2017, les trois axes d'une politique renouvelée du logement ont été développés et traduits dans la loi Élan :

- construire plus, mieux et moins cher ;
- répondre aux besoins de chacun et protéger les plus fragiles ;
- améliorer le cadre de vie.

Cette stratégie, ce texte, ont été conçus après une large concertation auprès de tous les acteurs du logement, les citoyens, les élus, et notamment lors de la conférence de consensus organisée par le Sénat.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a fait le choix d'une réforme ambitieuse, de proposer des solutions concrètes, opérationnelles, de répondre aux besoins

quotidiens des Français et de construire l'avenir, sans ajouter de nouvelles contraintes.

### **Conforter le secteur Hlm en facilitant les dynamiques de regroupement**

Un des axes principaux de la loi est la réforme en profondeur du secteur Hlm : de nouvelles organisations, de nouveaux outils, de nouvelles possibilités d'agir.

Parce que le secteur Hlm doit être toujours plus efficace et répondre au mieux aux besoins de nos concitoyens les plus fragiles, une restructuration du tissu des organismes du logement social est nécessaire. Notre volonté est de conforter le modèle du logement social, et pour cela de faire en sorte qu'il soit en capacité de se transformer, d'évoluer, de se renforcer, d'être plus efficient, dans un cadre de dépense publique contraint. C'est la condition du maintien d'un système de logement social français fort et d'un développement ambitieux, que beaucoup de pays nous envient et qui correspond aux besoins de notre société.

La proposition de la loi Élan en la matière est d'aider les organismes Hlm à se regrouper, afin qu'ils puissent consolider leurs moyens financiers et atteindre une taille critique

suffisante pour optimiser leurs différentes fonctions et interventions. Mais de le faire en préservant la diversité des organisations, des gouvernances, des relations avec les territoires. Un nouveau type de regroupement inversé est créé, les sociétés de coordination, directement inspiré des réflexions conduites au sein du Mouvement Hlm. Plus généralement, le projet de loi vise à faciliter le rapprochement voire l'intégration entre structures Hlm qui le souhaitent et le déploiement des moyens financiers, notamment au profit des investissements.

Cette dynamique s'accompagne d'un engagement financier de l'État, qui a demandé à la Caisse des Dépôts de proposer un ensemble de mesures de soutien à la construction et à la rénovation des bailleurs sociaux. Ce sont ainsi 10 milliards d'euros de prêts de haut de bilan, à taux fixe bonifié, d'aides en trésorerie, de capacité de rallongement de dette qui sont à la disposition des bailleurs sociaux. Le gel du taux du Livret A et sa réforme qui entrera en vigueur en 2020 protégeront de manière durable les marges de manœuvre financières des bailleurs.

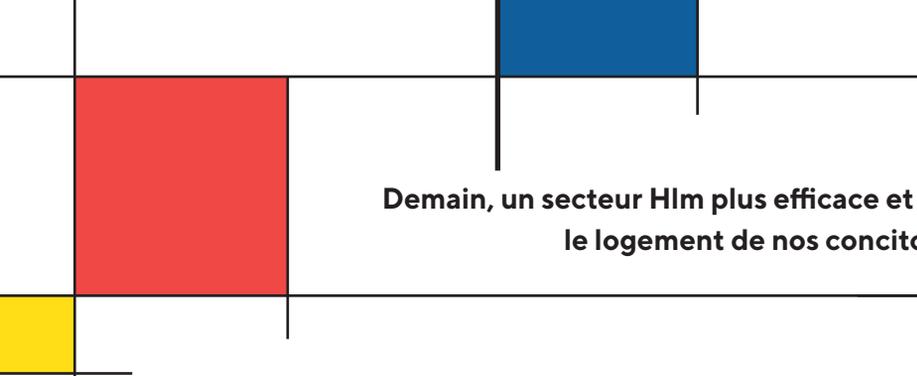
Ainsi chaque organisme pourra conserver son identité, ses spécificités, tout en s'inscrivant dans un mouvement plus large, lui permettant de mieux répondre aux besoins de ses

locataires et des territoires sur lesquels il intervient. Nous fixons l'objectif et fournissons une boîte à outils la plus complète possible pour y arriver.

### **Pour un développement du patrimoine plus dynamique**

La loi Élan va aussi simplifier le cadre juridique applicable aux bailleurs sociaux, avec par exemple de nouvelles mesures pour rendre leur maîtrise d'ouvrage plus efficace et compétitive, en matière de concours d'architecture, d'encadrement des procédures de la maîtrise d'ouvrage publique. C'était d'ailleurs une demande expresse des bailleurs. Il s'agit ainsi simplement de donner plus de souplesse aux organismes lorsqu'ils décident d'engager une opération nouvelle. Pouvoir ainsi être aussi réactifs que les promoteurs immobiliers lorsque cela est nécessaire sera un gage de renforcement des bailleurs, permettra d'assurer plus rapidement leurs missions quand les besoins sont pressants. La qualité de construction et d'usage en sera même renforcée grâce à des missions plus directement menées par les bailleurs eux-mêmes ou des prestataires mobilisés sur les enjeux spécifiques des organismes.

Chaque bailleur pourra également exercer des compétences élargies pour répondre pleinement aux besoins de son



## Demain, un secteur Hlm plus efficace et conforté dans sa finalité première : le logement de nos concitoyens les plus fragiles

territoire, en particulier quand l'offre de services privée est insuffisante.

La loi prévoit aussi de faciliter le développement de l'accession sociale à la propriété des locataires du parc social. Ces dispositions permettront ainsi à certains ménages de poursuivre leur parcours résidentiel, de développer davantage de mixité sociale et de donner des moyens financiers supplémentaires aux bailleurs pour mettre en œuvre leurs priorités de développement ou de rénovation. Pour ce qui est des sociétés de vente, qui pourront racheter et porter des immeubles de logements sociaux le temps de leur cession, ce seront des organismes Hlm spécialisés. Ils seront donc soumis aux mêmes règles de vente et priorités, favorables à l'accession sociale à la propriété, les fonds récoltés participeront directement du service public du logement social.

### Répondre aux besoins des territoires

Cette dynamique globale ne se fera pas, et cela est fondamental, au détriment des territoires : les organismes locaux poursuivront leurs missions, l'ingénierie locale ne quittera pas le terrain, des centres de décision pourront être maintenus dans chaque département. La proximité et le lien avec les territoires sont préservés. Le but est d'atteindre le bon

équilibre entre la proximité, d'un côté, et la mutualisation, de l'autre. Enrichissement issu du débat parlementaire, les résultats de la vente de logements sociaux seront réinvestis pour une partie importante sur le territoire sur lequel ces logements sont situés, pour raffermir encore le lien entre politique de vente et dynamique de développement et d'amélioration du parc social.

Le rôle et l'implication des collectivités territoriales sont complètement garantis : ces dernières seront pleinement associées dans la gouvernance des SAC, qui auront le plus souvent une base territoriale. Elles seront consultées en cas de vente de logement social, dès lors qu'elles auront participé au financement initial.

Plus largement, les politiques de l'habitat sont évidemment territorialisées et sont renforcées quand cela paraît justifié. Il faut ainsi s'assurer que les documents stratégiques comme les PLH sont pris en compte, prendre l'avis des collectivités, qu'elles soient représentées dans les instances *ad hoc*, etc. Mais il nous faut aussi veiller à conserver un équilibre, à ne pas alourdir inutilement les processus, car c'est l'ensemble de la machine qui peut s'en trouver grippée et nous avons besoin d'efficacité.

La loi Élan permettra aussi d'approfondir cette territorialisation des politiques de l'habitat, avec des mesures dans des champs variés: la reconnaissance des dynamiques territoriales à travers les dispositifs de projet partenarial d'aménagement ou d'opération de revitalisation des territoires, développés sur la base des projets des collectivités, la mise en place de systèmes de cotation de la demande, pleinement intégrés aux plans partenariaux de gestion de la demande pour orienter les attributions de logements sociaux, le renforcement des observatoires locaux des loyers et la réintroduction de l'expérimentation de l'encadrement des loyers, pour les collectivités qui souhaitent s'engager dans cette voie.

### **Une politique en faveur des locataires**

Le logement social doit aussi mieux répondre aux besoins des locataires et de ceux qui aspirent à le devenir: en zone tendue, les bailleurs devront procéder à un réexamen périodique de la situation des locataires au regard des conditions d'occupation de leur logement, afin de faciliter leurs souhaits de mobilité résidentielle et de parvenir à une meilleure utilisation du parc. La gestion en flux des réservations va dans le même sens et permettra d'optimiser l'allocation des logements disponibles à la demande exprimée.

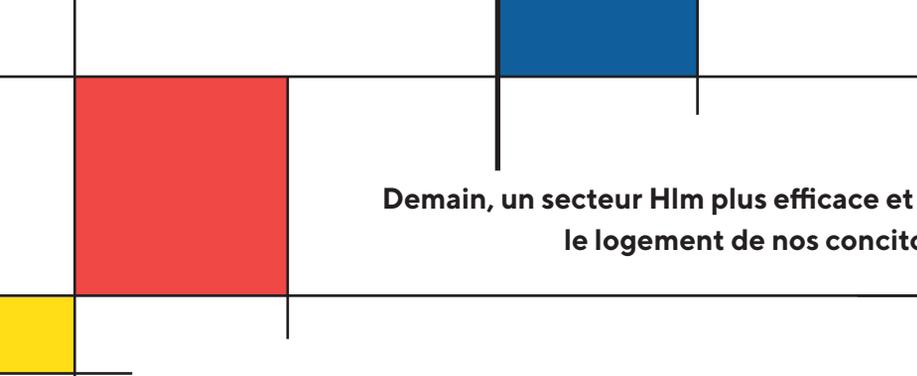
D'une façon plus générale, la loi répond également aux exigences plus grandes de transparence et d'information de nos concitoyens: mise en place sur les territoires de la cotation des attributions, information des locataires en cas de regroupement ou de vente, représentation des locataires dans les SAC, à l'instar des collectivités.

### **Une politique en faveur des plus modestes**

La question de l'hébergement d'urgence concerne également le secteur du logement social. Lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron a pris un engagement très fort devant les Français: sortir durablement les personnes sans domicile de la rue et passer à une ambition d'intégration par le Logement d'abord.

Un effort sans précédent a été réalisé l'hiver dernier pour mettre à l'abri les personnes démunies et 5000 places d'hébergement supplémentaires ont été pérennisées. Les crédits alloués à l'hébergement d'urgence ont d'ailleurs été augmentés de 187 millions en 2018, et seront à nouveau majorés de 41 millions en 2019. Mais si la mise à l'abri est nécessaire, elle n'est pas satisfaisante pour autant.

Avec le plan Logement d'abord, c'est un changement de



## Demain, un secteur Hlm plus efficace et conforté dans sa finalité première : le logement de nos concitoyens les plus fragiles

paradigme en essayant d'apporter une réponse structurelle au problème. Avec ce plan, nous recentrons notre politique du logement sur la personne sans domicile en prenant en compte ses souhaits et ses besoins. Il s'agit ainsi de la réorienter rapidement et durablement, de l'hébergement vers le logement, grâce à un accompagnement adapté et modulable. Il repose notamment sur l'objectif de création de 40 000 places en intermédiation locative et de 10 000 places supplémentaires en pension de famille dans les cinq prochaines années. Nous accélérerons également le développement de produits très sociaux avec 40 000 logements pouvant être financés chaque année en prêts locatifs aidés d'intégration via le Fonds national des aides à la pierre. Ces logements sont programmés hors QPV et réservés aux ménages disposant de faibles ressources et qui cumulent des difficultés sociales et économiques. Nous développons également davantage de PLAI adaptés, dont les conditions de sélection et de mise en œuvre seront revues cet automne.

L'équité sociale est également une question d'équilibre entre les territoires : en évitant de concentrer les demandeurs de logement social les plus fragiles dans les QPV, en restant très ferme sur les objectifs et la mise en œuvre de la loi SRU pour favoriser une offre de logement social accessible dans toutes les communes, en doublant, de 5 à 10 milliards d'euros, les

moyens d'intervention de l'ANRU pour réenclencher la transformation physique de plusieurs centaines de quartiers prioritaires, en renforçant les outils pour le traitement des copropriétés dégradées et la lutte contre l'habitat indigne, qui concentrent parfois les situations sociales les plus dégradées au cœur des quartiers et des centres-villes anciens.

La rénovation des centres-villes, la revitalisation des territoires, c'est l'un des objectifs du programme « Action cœur de ville », lancé voilà quelques mois pour 222 villes et intercommunalités réparties sur tout le territoire. Faciliter et soutenir le travail des collectivités locales, inciter les acteurs du logement, y compris social, du commerce et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes, favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville, afin d'améliorer les conditions de vie dans les villes moyennes : plus de 5 milliards d'euros mobilisés sur cinq ans financeront les projets.

---

Produire plus de logements très sociaux, faciliter les mobilités résidentielles, mieux accompagner les personnes mal logées, et mobiliser les territoires, tels sont les piliers de notre action.

La réforme du secteur Hlm ne se fera pas sans l'engagement de l'État, des collectivités territoriales, des acteurs du

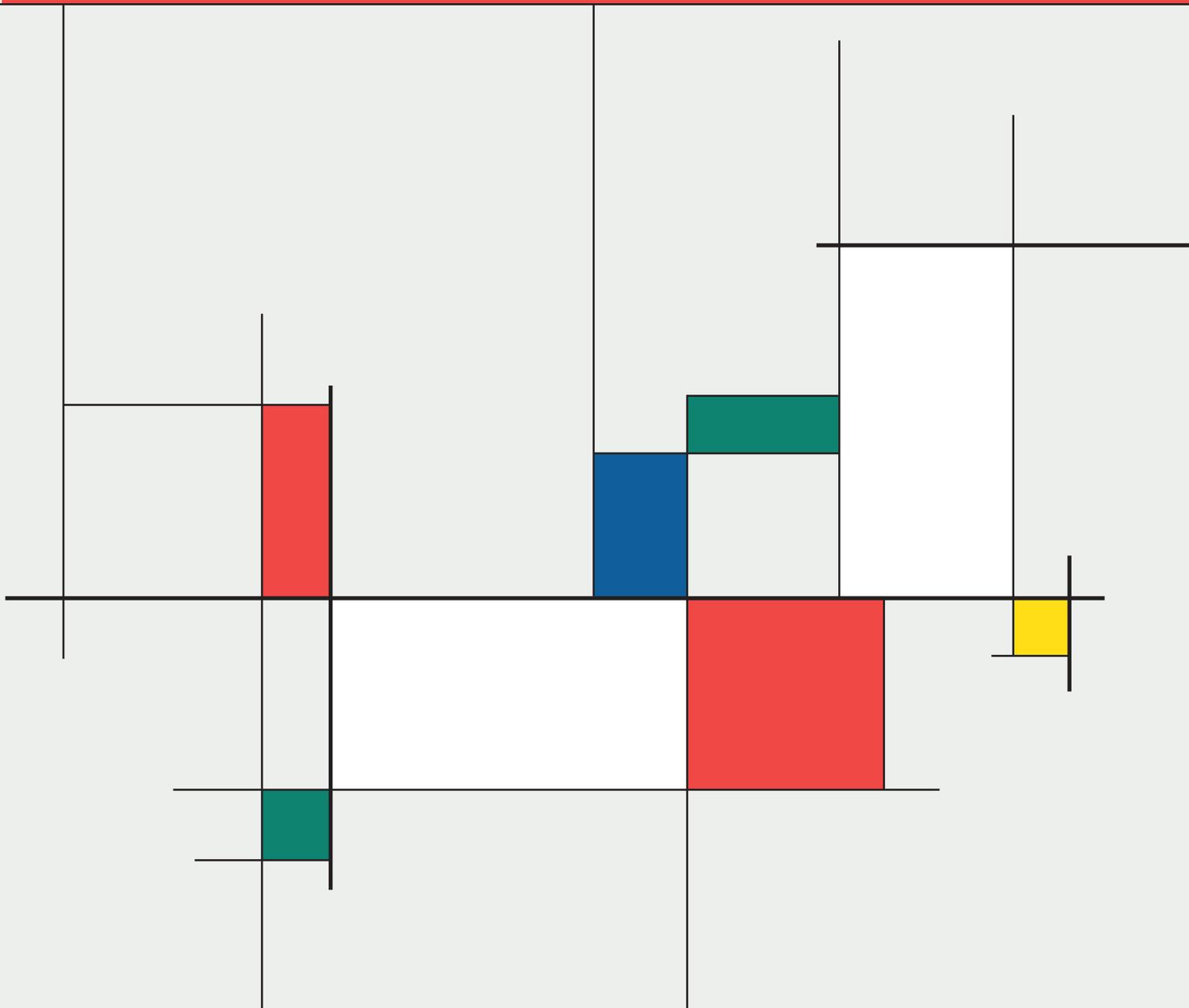
logement ainsi que de l'ensemble des autres partenaires. Nous devons partager ensemble des objectifs de résultats et enclencher une dynamique permettant de transformer durablement le logement social.

Le Mouvement Hlm a d'ailleurs répondu favorablement à cet appel du Gouvernement à construire ensemble, à travers la signature le 4 avril 2018 d'une convention avec l'État. L'accord engage l'Union sociale pour l'habitat et presque toutes ses familles à accompagner les organismes Hlm dans les évolutions en cours, à participer activement à leur implication, notamment dans les priorités d'action définies dans la loi Élan ainsi que dans le plan Logement d'abord. La signature de ce protocole illustre ainsi la volonté de dialogue qui a toujours animé le Gouvernement et les acteurs du logement social dans une démarche de concertation respectueuse des territoires et des gouvernances locales. Ces concertations vont se continuer au niveau local pour trouver d'ici 2021 des regroupements pertinents et bien acceptés, d'autant que les réflexions ont déjà commencé sur le terrain.

Il nous appartient d'apporter des réponses concrètes, utiles, souples et modernes aux besoins des Français en matière de logement, de libérer les énergies tout en responsabilisant les acteurs et en soutenant les plus fragiles.

C'est en ayant constamment à l'esprit cette vision que nous pourrons offrir de meilleures conditions de vie à nos concitoyens et lutter contre toutes les fractures territoriales qui minent la cohésion nationale.

# 2 | Demain, l'épargne populaire au service des Hlm





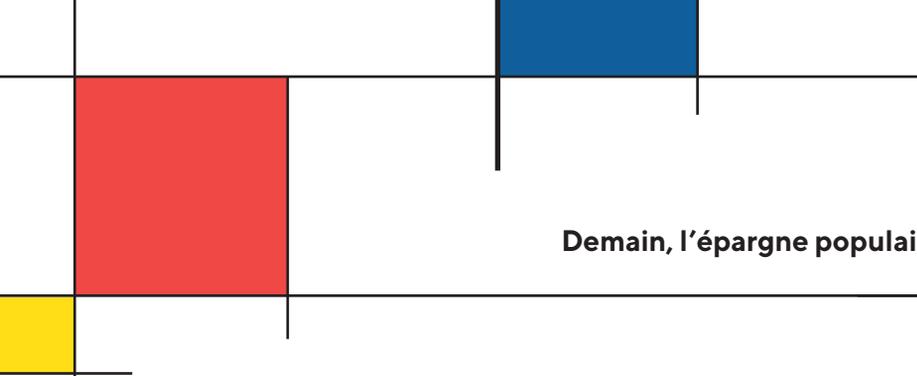
**Éric Lombard**  
Directeur général de la Caisse des Dépôts

**Aujourd'hui, la Caisse des Dépôts se donne deux priorités en faveur du logement social : le soutien à l'investissement des organismes de logement social sur l'ensemble des territoires, en particulier dans les zones les plus fragiles, et l'accompagnement de ses acteurs dans la transformation de son modèle économique et dans la recomposition du secteur.**

## **DEMAIN, LA CAISSE DES DÉPÔTS AU PLUS PRÈS DES BESOINS DES HLM**

**M**oderniser les territoires et lutter contre les inégalités sociales, agir au service de l'intérêt général et s'assurer que l'investissement dans notre pays profite à tous sont des valeurs partagées depuis toujours par la Caisse des Dépôts et le monde Hlm.

Institution financière publique dédiée à l'intérêt général, la Caisse des Dépôts transforme l'épargne populaire en financement de long terme qui permet d'accompagner



## Demain, l'épargne populaire au service des Hlm

depuis cent cinquante ans la production de logements en France. Notre modèle du Fonds d'épargne a permis de traverser les crises financières sans qu'aucun organisme de logement social n'ait eu à en pâtir et de demeurer le premier financeur du secteur. La Caisse des Dépôts finance un logement sur quatre en France pour des volumes annuels de prêts de l'ordre de 15 milliards d'euros.

Aujourd'hui, la Caisse des Dépôts se donne deux priorités en faveur du logement social: le soutien à l'investissement des organismes de logement social sur l'ensemble des territoires, en particulier dans les zones les plus fragiles, et l'accompagnement de ses acteurs dans la transformation de son modèle économique et dans la recomposition du secteur.

En 2018, nous avons mis à disposition du logement social différents dispositifs de soutien pour un montant de 10 milliards d'euros.

Très vite, nous avons proposé un mécanisme d'allongement de la dette qui, à l'issue de l'appel à manifestation d'intérêt, porte sur 16 milliards d'euros de prêts pour des durées d'allongement de cinq ou dix ans.

Une enveloppe de 4 milliards d'euros de prêts à taux fixe est mise à la disposition du secteur à des taux compétitifs et pour

des durées longues, afin de faciliter les réaménagements de dette et soutenir l'investissement. En partenariat avec Action Logement, nous proposons 2 milliards d'euros d'enveloppe de prêts, qui seront à taux zéro sur les vingt premières années. De l'argent gratuit pendant vingt ans pour répondre aux besoins de production.

Des enveloppes de trésorerie sont également destinées aux opérateurs ou au préfinancement d'opérations.

Enfin, la Caisse des Dépôts lance un véhicule innovant, qui propose notamment des montages en démembrement de propriété. Doté de 700 millions d'euros de fonds propres, il permettra aux organismes de logement social de continuer à construire sans consommer leurs fonds propres.

Ces dispositifs ambitieux que nous déployons seront renforcés par l'application, au 1<sup>er</sup> février 2020, de la nouvelle formule du taux du Livret A, à l'issue de la période de blocage du taux à 0,75 %. Ces nouvelles conditions financières vont avoir un effet structurant pour les organismes de logement social, avec la réduction de la charge d'intérêt sur leur dette qui totalise 135 milliards d'euros indexée sur le taux du Livret A. Elles permettront également des conditions de montage facilitant leurs opérations nouvelles.

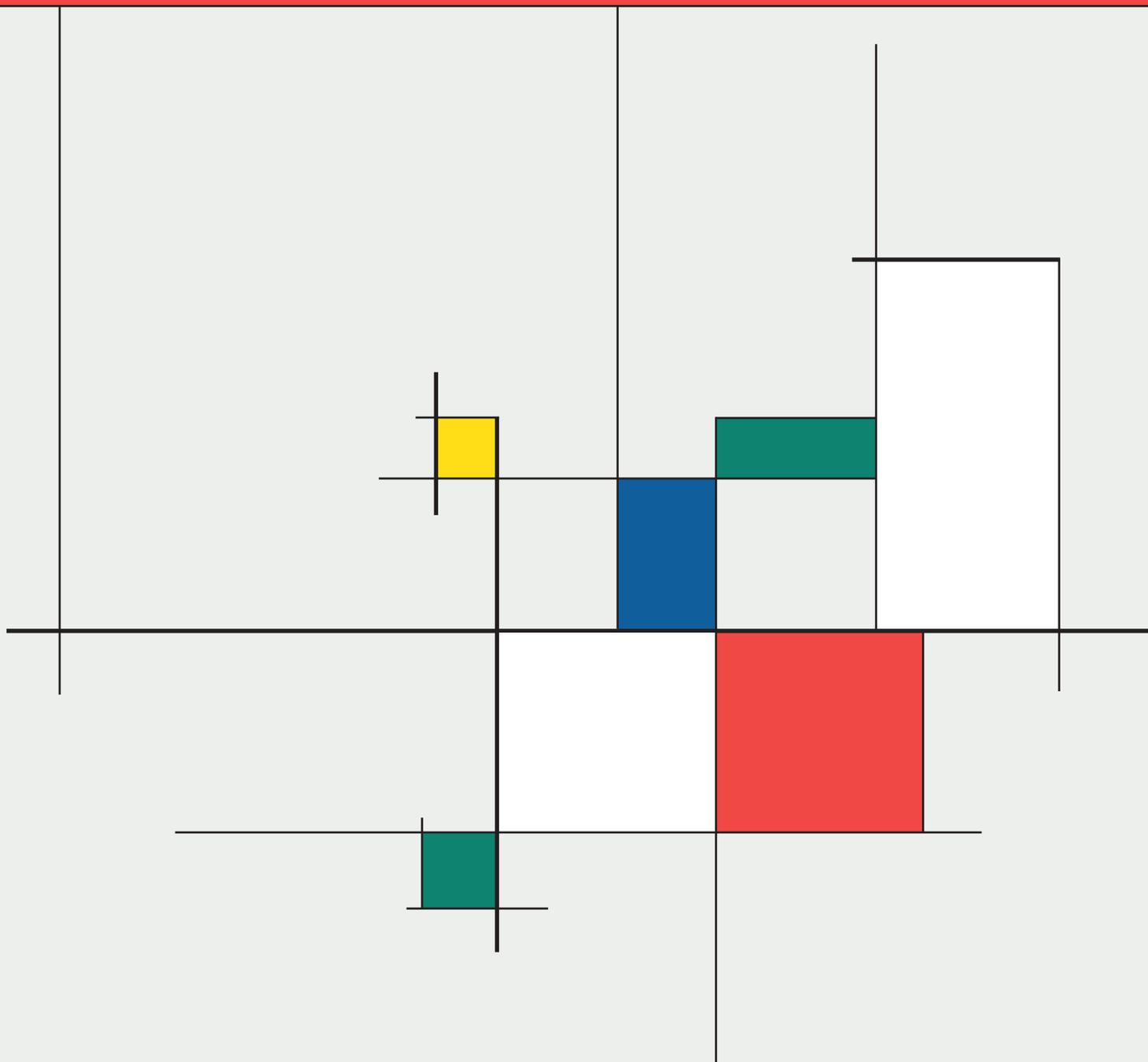
Afin de déployer rapidement ces solutions d'accompagnement en direction des organismes de logement social et de proposer une offre répondant aux enjeux d'aménagement des territoires, la Caisse des Dépôts se dote d'un nouvel outil : la Banque des Territoires. Elle apportera des solutions d'ingénierie, de financement et d'accompagnement de projets sur mesure à tous nos clients : collectivités locales, entreprises publiques locales, organismes de logement social et professions juridiques.

Au service de l'intérêt général, la Banque des Territoires n'est pas une banque commerciale, mais bien la réunion du savoir-faire et des moyens de la Caisse des Dépôts au service des projets au plus près des besoins des territoires.

Dans la période qui s'ouvre, la Caisse des Dépôts sera présente pour accompagner les choix stratégiques des organismes de logement social dans le respect de leur gouvernance. Elle poursuivra le dialogue avec le monde Hlm afin de concevoir des dispositifs innovants, adaptés à ses nouveaux besoins de financement. Elle continuera de jouer son rôle de tiers de confiance du logement social.

# 2 |

## Demain, la contribution des entreprises au logement des salariés modestes





**Bruno Arcadipane**  
Président d'Action Logement

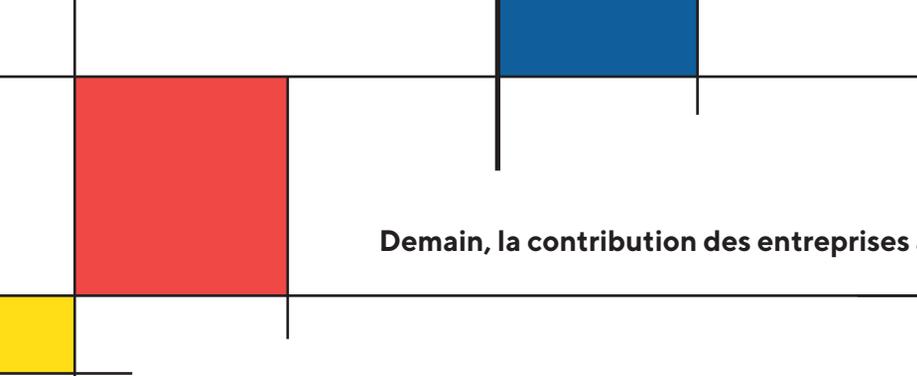
**L'évolution de ce modèle économique nous contraint à innover pour préserver et renforcer notre modèle social, tout en préservant le bien commun que constitue ce parc.**

Les transformations du marché du travail et du modèle français de logement social nous obligent à aller de l'avant pour, demain, continuer d'accompagner dans leur parcours résidentiel tous les salariés, dont ceux en difficulté, ainsi que les personnes fragiles en accès à l'emploi.

Dans un contexte économique où les contrats de travail temporaires se développent, nous concentrons nos efforts sur l'accompagnement des publics prioritaires que sont les salariés précaires, les jeunes actifs, les salariés en situation de mobilité professionnelle ou ceux qui doivent faire face à un accident de la vie pouvant conduire à une baisse significative de leurs revenus.

L'émergence de nouvelles formes d'emploi aux frontières du salariat, le dynamisme des TPE dans la création d'emplois et la flexibilité du marché du travail questionnent le devenir

**D**epuis plus de soixante ans, la vocation d'Action Logement consiste à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'emploi. La solidarité et l'utilité sociale sont au cœur de nos activités et de nos missions.



## Demain, la contribution des entreprises au logement des salariés modestes

du système de protection emploi-logement dont Action Logement est le garant.

La mutualisation des moyens des entreprises en faveur du logement des salariés modestes auprès d'Action Logement a un sens économique et social. La participation des employeurs à l'effort de construction a permis, sur le long terme, des investissements massifs dans la construction de logements sociaux, assortis de contreparties au bénéfice des salariés. Des outils de sécurisation et des aides spécifiques aux salariés en difficulté ont été déployés, parfois renforcés grâce aux participations volontaires de certaines entreprises. Il en est ainsi des avances et subventions aux salariés locataires ou propriétaires en difficulté, ou de la garantie qui offre une caution gratuite remboursable de paiement des loyers et des charges locatives. Dernière-née de ces dispositifs, la garantie Visale, qui se porte garante auprès des propriétaires privés, a su s'ouvrir à un public plus large puisqu'elle s'adresse à tous les étudiants et jeunes de moins de 30 ans, au-delà des salariés en mobilité professionnelle.

L'autre grand défi d'Action Logement à court terme est d'inscrire la protection des salariés dans le logement dans un modèle de logement social en profonde mutation. Ces derniers mois, les grands équilibres du secteur ont été remis

en cause, à l'instar de ce qu'ont connu avant nous les systèmes européens de logement social, où les réformes successives ont abouti à un retrait de l'État. Le modèle français de logement social de masse, qui se caractérise par un nombre important de logements sociaux accessibles à la majorité de la population, est désormais isolé en Europe et son modèle économique est bousculé par un État durablement impécunieux. L'évolution de ce modèle économique nous contraint à innover pour préserver et renforcer notre modèle social, tout en sauvegardant le bien commun que constitue ce parc.

Signée le 18 janvier 2018 avec l'État, la convention quinquennale permet le déploiement par Action Logement d'un investissement total de plus de 15 milliards d'euros en faveur de l'accès au logement des salariés sur les cinq prochaines années. Les salariés modestes ont aussi besoin du parc social pour se loger et Action Logement va plus loin en intervenant aussi dans le parc privé.

Afin de soutenir la production de logements sociaux et intermédiaires ainsi que la mise en œuvre des politiques les plus sociales du logement, Action Logement financera la production de logements sociaux à hauteur de 4 milliards d'euros sur cinq ans. La bonification de 2 milliards d'euros de prêts

de haut de bilan sera proposée aux organismes de logement social. Afin de répondre à leur besoin d'une offre de logements à loyers abordables et adaptée à leur mobilité résidentielle, l'État et Action Logement cofinanceront sur les cinq prochaines années 40 000 logements au bénéfice des jeunes. Pour promouvoir la rénovation énergétique du parc privé et la lutte contre la précarité énergétique, Action Logement contribuera à hauteur de 100 millions d'euros par an à l'objectif ambitieux du Gouvernement d'éradication des passoires thermiques, au travers du dispositif « Louer pour l'emploi ». Pour accentuer la lutte contre les fractures territoriales en favorisant la revitalisation des centres des villes moyennes, en partenariat avec les collectivités territoriales, Action Logement mobilisera 1,5 milliard d'euros sur cinq

ans au bénéfice de la construction, de la réhabilitation ou de la démolition de logements et d'immeubles. La garantie Visale, qui couvre d'ores et déjà les salariés précaires entrant dans un emploi et les ménages en intermédiation locative, sera étendue à l'ensemble des étudiants sans distinction. Son déploiement opérationnel bénéficiera d'une enveloppe annuelle de 122 millions d'euros.

En synthèse, les partenaires sociaux réaffirment les valeurs fondatrices d'Action Logement pour que le patrimoine immobilier, financier et en droits de réservation patiemment constitué avec la participation des entreprises soit sanctuarisé et mobilisé pour le renforcement du lien emploi-logement.

# 2 |

## Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat

**Jean-Luc Rigaut**  
Président de l'Assemblée  
des Communautés de France

**Dominique Bussereau**  
Président de l'Assemblée  
des Départements de France

**François Baroin**  
Président de l'Association  
des Maires de France et  
des présidents d'intercommunalité

**Jean-Luc Moudenc**  
Président de France Urbaine

**Caroline Cayeux**  
Présidente de Villes de France



**Jean-Luc Rigaut**  
Président de l'Assemblée des Communautés de France

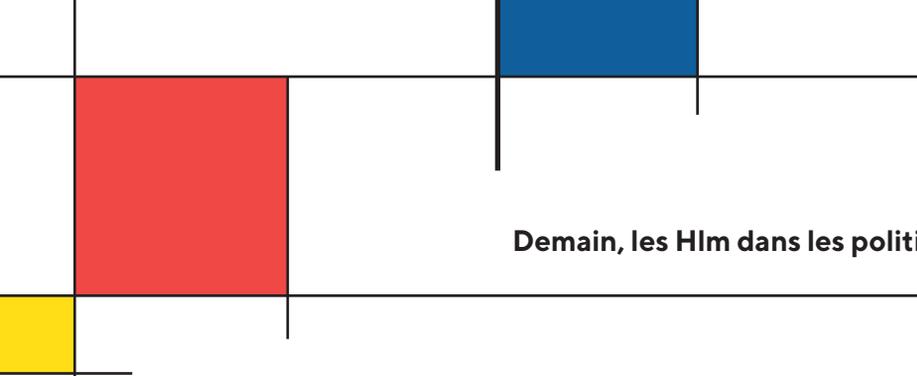
**La responsabilité pleine et entière des intercommunalités en matière d'habitat nécessite que la capacité de décision dans les organismes Hlm reste en lien avec les territoires.**

## **FAVORISER L'ANCRAGE LOCAL DES POLITIQUES DU LOGEMENT**

Le rôle et la place des collectivités locales dans la politique du logement et dans la conduite des politiques locales de l'habitat ont fortement évolué au cours des dernières années, sous l'impulsion d'un double mouvement : la réorganisation du paysage institutionnel et la montée en puissance des intercommunalités en matière d'habitat.

Quelques points de repère pour en témoigner :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2016, plus de la moitié (52 %) de la programmation et de la production de logement social est pilotée par des intercommunalités via la délégation des aides à la pierre, qui concerne 95 communautés et métropoles et regroupe 52 % de la population française, couvrant ainsi une large part de la population urbaine ;
- les délégations des aides à la pierre ont permis le rattrapage accéléré dans la production de logements sociaux par les communautés et métropoles dans le cadre de la loi SRU, ainsi qu'en atteste le dernier bilan triennal ;
- les nombreuses lois adoptées ces dernières années ont donné aux intercommunalités d'importantes responsabilités dans le domaine du logement, notamment en matière de pilotage des politiques de peuplement (gestion



## Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat

des attributions) mais également dans le domaine de l'urbanisme et du foncier (généralisation du PLUI au-delà d'une certaine strate démographique);

- les intercommunalités assurent désormais des compétences de plus en plus globales et intégrées en matière d'habitat. Leurs interventions dépassent largement le cadre de la simple programmation ou production de logement social et abordent l'ensemble du parcours résidentiel des ménages;
- en tant que « chefs de file » de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, les communautés et métropoles ont développé, de façon plus ou moins avancée selon les territoires, une organisation locale à dimension partenariale dont elles assurent à la fois l'animation et la conduite stratégique;
- les collectivités locales sont également un acteur économique significatif des politiques du logement avec un apport financier annuel estimé à 2 milliards d'euros par an en aides directes, auquel il convient d'ajouter la mise à disposition de ressources foncières et la création d'équipements et d'infrastructures en lien avec les opérations de construction;
- enfin, on note avec la nouvelle carte intercommunale et les différentes lois sur le logement (ENL, Alur, Lamy et Égalité et citoyenneté) une généralisation et un approfondissement

des PLH, dont le caractère opérationnel et la dimension stratégique se sont renforcés. Le PLH est devenu un outil majeur dans la gouvernance des politiques de l'habitat au niveau local, en articulation avec les politiques de développement économique, de déplacement et d'accompagnement social. Il constitue désormais un point central des projets des territoires.

Les intercommunalités ont ainsi su se doter d'une ingénierie interne de plus en plus spécialisée dans les différents domaines d'action du PLH. Ces derniers ont ainsi gagné en maturité: les communautés y expriment plus fortement leurs ambitions propres et leur capacité d'innovation pour mieux s'inscrire dans les réalités locales, au-delà des seules injonctions réglementaires.

Communautés et métropoles sont ainsi largement investies et actives dans la politique du logement.

### **Aller vers plus de territorialisation**

Si l'AdCF reconnaît la nécessité de définir au niveau national des politiques ambitieuses en matière d'habitat pour satisfaire les besoins de mixité et apporter des réponses à la crise du logement, la forte diversité des contextes locaux

appelle à une meilleure intégration des réalités locales, tandis que l'implication reconnue des collectivités dans le domaine milite en faveur d'une décentralisation plus aboutie.

À ce titre, il convient de s'interroger sur le caractère « standardisé » et « uniforme » des politiques actuelles et de leurs outils d'intervention, qu'il s'agisse du parc privé ou du parc social: zonages concernant l'investissement locatif, nature et typologie des logements concernant les aides à la pierre, objectifs de production des logements sociaux...

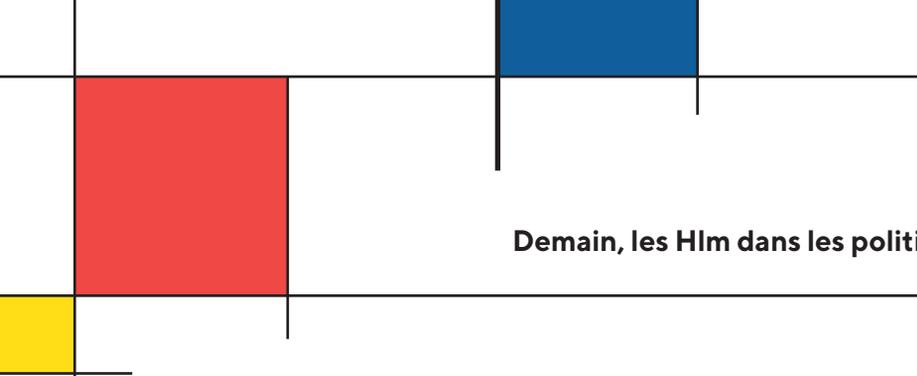
L'AdCF plaide pour que soient données aux communautés et métropoles des possibilités pour ajuster localement les dispositifs afin de mieux prendre en compte les réalités locales. De fait, les secteurs en très forte tension ne peuvent avoir les mêmes objectifs que les zones en déprise.

Cette capacité d'ajustement des dispositifs nationaux aux réalités économiques et sociales ne doit pas pour autant remettre en cause les obligations individuelles des intercommunalités, ni la responsabilité de l'État garant du droit au logement.

L'AdCF a eu l'occasion de formuler à plusieurs reprises des propositions pour renforcer cette territorialisation.

Elles concernent :

- la poursuite de l'amélioration des méthodes de programmation des enveloppes de crédits consacrées aux aides à la pierre et des conventionnements qui leur sont associés, afin de mieux prendre en compte les réalités locales. Des modifications notables sont intervenues ces deux dernières années avec une approche favorisant la remontée par les Dreal de la connaissance des besoins depuis les territoires (méthode dite *bottum up*). Des rigidités demeurent sur le type et la nature des logements à produire;
- une évolution de la politique des zonages (zonage fiscal A, B, C concernant les aides à la pierre et zonages APL concernant les aides à la personne) qui cohabitent sans coordination et dont la capacité à apprécier correctement les situations locales est insatisfaisante;
- une possibilité de limiter localement ou d'ajuster (sous forme de « quotas » par exemple ou de localisation privilégiée ou interdite) les dispositifs d'investissement locatif, l'effet « perturbateur » de ces derniers sur les marchés locaux de l'habitat ayant été maintes fois démontré;
- une possibilité de favoriser et renforcer l'expérimentation locale: mutualisation encadrée des objectifs SRU sans pour autant déroger aux obligations individuelles, dispositif de convergence des loyers, application du surloyer, modulation des zonages...;



## Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat

- repenser les modalités d'application des objectifs de production de logements sociaux fixés par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU). Les acquis de la loi SRU visant à assurer une production suffisante de logements sociaux tout en veillant à l'équilibre de leur répartition pour une plus grande équité sociale et territoriale sont fondamentaux, et il ne s'agit en aucun cas de les remettre en cause. Bien au contraire, les territoires concernés par les obligations de la loi SRU devraient être en mesure de définir clairement une stratégie de maîtrise des ressources foncières et des outils fonciers (PLUI, servitudes de mixité sociale, emplacements réservés...) permettant la mise en œuvre de la loi. Dans le même temps, les modalités d'application des objectifs de la loi SRU doivent mieux répondre aux besoins et à la configuration des territoires dans l'objectif d'une application rigoureuse et intelligente de la loi en prenant en compte, notamment, la réalité des marchés fonciers et de la demande locative sociale, la particularité d'un taux élevé de résidences secondaires, la part de la population agglomérée pour les communes proches du seuil... L'AdCF avait regretté l'abandon du dispositif de mutualisation du quota SRU qui permettait d'ajuster objectifs et calendrier aux réalités locales sans y déroger. Cela implique de doter les services de l'État d'une capacité

de négociation avec les intercommunalités en conformité avec les PLH ;

- une possibilité, pour les communautés qui le souhaitent dès lors qu'elles sont délégataires des aides à la pierre, de signer avec les bailleurs sociaux les conventions d'utilité sociale (CUS). Il y a en effet nécessité d'établir entre les opérateurs Hlm intervenant sur un territoire et la collectivité un diagnostic partagé sur le parc social, sa répartition, son occupation sur le territoire intercommunal, de s'assurer de la bonne prise en compte des enjeux de peuplement du territoire et d'une articulation cohérente entre les stratégies patrimoniales des bailleurs et les documents de programmation (PLH et PLU notamment) des collectivités.

Aussi, les intercommunalités souhaitent être étroitement associées à la réflexion concernant l'évolution du tissu des organismes Hlm.

### **Améliorer le dialogue avec l'État**

L'AdCF appelle à une amélioration et un renforcement du dialogue avec l'État.

La mise en œuvre des politiques du logement au niveau local se traduit par différents dispositifs de nature contrac-

tuelle entre l'État et les collectivités: PLH, convention intercommunale d'attribution (CIA), contrat de ville, interventions en faveur du parc privé, accords sur la politique foncière, convention intercommunale d'attribution... Ces dispositifs se sont multipliés à la faveur des nombreux textes de loi adoptés ces dernières années dans le domaine de l'habitat, donnant lieu à une importante fragmentation des politiques locales, au risque que contrats ou conventions se contredisent, se percutent sur des calendriers discordants, multipliant par ailleurs un grand nombre d'intervenants et diluant l'efficacité de l'action publique.

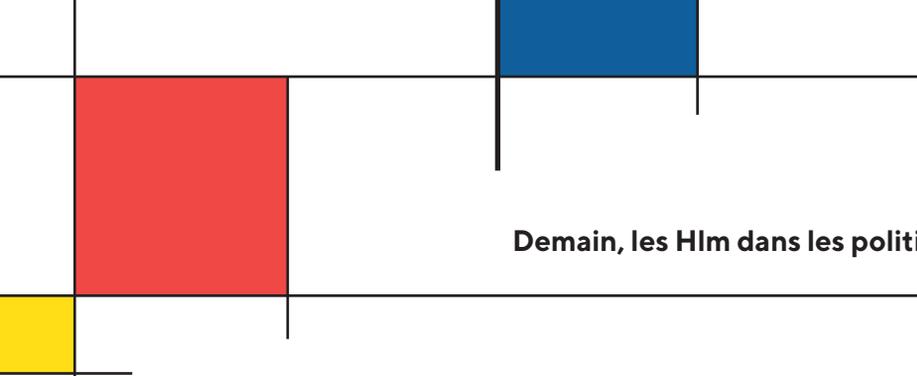
La contractualisation avec l'État, dont les services déconcentrés jouent un rôle clé pour accompagner les collectivités, est nécessaire, mais elle gagnerait à être plus globale. Elle pourrait prendre appui sur les PLH, qui ont fortement gagné en maturité ces dernières années, et sur la délégation des aides à la pierre. Les différents dispositifs contractuels pourraient ainsi être regroupés dans un « contrat territorial du logement » proposé aux intercommunalités en secteur urbain (beaucoup sont déjà délégataires des aides à la pierre) et ouvert à l'ensemble des intercommunalités volontaires.

## **Restructuration du tissu des organismes Hlm et réforme du financement du logement social**

La France dispose d'un modèle original, au regard des autres pays européens, concernant le logement social et ses opérateurs. Ce modèle a permis d'assurer, au cours des cinquante dernières années, des conditions de logement globalement satisfaisantes pour les ménages en lien avec les politiques locales.

L'évolution du tissu des organismes, si elle est inévitable pour être en phase avec l'évolution des enjeux locaux et institutionnels, doit être l'occasion d'une analyse en profondeur du parc social, de ses acteurs et de sa capacité à répondre aux besoins en logement des ménages modestes. La restructuration doit se faire en articulant les périmètres des regroupements des organismes de logement social envisagés et les politiques locales. Il convient, en effet, d'éviter le risque d'une prééminence de la logique de « groupes » sur la logique territoriale et de proximité.

L'AdCF considère que l'organisation des bailleurs sociaux doit permettre de situer leurs actions en rapport avec les bassins de vie et les politiques conduites par les communautés et les métropoles où ils interviennent. À ce titre, le maintien d'une



## Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat

gouvernance et d'une gestion locale du parc social à l'échelle des intercommunalités s'impose.

La responsabilité pleine et entière des intercommunalités en matière d'habitat nécessite que la capacité de décision dans les organismes Hlm reste en lien avec les territoires. Cela impliquera des regroupements de bailleurs à l'échelle de certains territoires, en particulier pour ce qui concerne les Offices Publics de l'Habitat (OPH), tel que le prévoyait la loi Alur.

En territoires détendus, si les organismes Hlm et leur parc social ont joué un rôle essentiel pour accompagner la croissance démographique des villes moyennes portée par l'industrialisation de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle, le développement de ces territoires avec la crise économique se pose dans des conditions bien différentes aujourd'hui. Les parcs Hlm sont marqués par une forte obsolescence pour certains, des taux de vacance importants aggravés par des phénomènes de concurrence entre organismes sur un même territoire, parfois des niveaux de loyers sans correspondances avec les capacités contributives de ménages fortement paupérisés. Dans ces secteurs détendus, l'évolution du tissu des organismes devra être repensée parallèlement à des projets de restructuration urbaine d'envergure.

**Concernant la restructuration des organismes Hlm, deux points méritent attention :**

- **la vente de logements par les bailleurs sociaux**

L'invitation faite aux bailleurs sociaux, par l'avant-projet de loi (projet 40 000 ventes/an), d'accroître la cession de logements pour financer de nouveaux programmes peut contrarier dans de nombreux territoires les politiques publiques si elles ne sont pas suffisamment associées.

C'est le cas notamment dans la poursuite des objectifs SRU en déclassant une partie du patrimoine. L'AdCF demande que les intercommunalités délégataires des aides à la pierre, ou via les « contrats territoriaux de logement » qu'elle préconise, soient associées à la décision de vente, soient en capacité d'opposer un veto sur certaines parties de leur territoire, en lien avec les objectifs de leur PLH. En effet, des ventes de logements non encadrées et non maîtrisées pourraient favoriser le développement de copropriétés dégradées. Les collectivités seront attentives sur ce point.

- **l'évolution du modèle économique du logement à refonder**

La réforme de l'APL fragilise fortement le modèle économique actuel de financement du logement social.

Ce dernier repose en effet sur les aides des collectivités (aides directes, garanties d'emprunt et exonérations de foncier bâti), de l'État (abaissement du taux de la TVA), le cas échéant sur les emprunts (adossés pour partie sur le Livret A) et sur les recettes de loyers. En outre, les collectivités apportent, pour certaines, des ressources non valorisées, notamment en foncier mis à disposition des bailleurs.

La dégradation de la situation financière de certains bailleurs fortement fragilisés par la réduction de loyer de solidarité (RLS) pourrait entraîner une remise en cause des garanties d'emprunt accordées par les collectivités ouvrant droit à réservation. Plus globalement, cette disposition impose de

remettre à plat le modèle de financement du logement social afin que l'offre locative sociale (neuve et existante) soit en phase avec la capacité contributive des demandeurs, dont on observe la paupérisation croissante. À ce titre, une plus grande équité dans l'accès au logement des ménages passera nécessairement par la mise en place d'une offre économiquement adaptée.

L'AdCF souhaite que soit mis en place un financement visible, équitable et pérenne du logement social. À ce titre, plus de visibilité doit être apportée aux exonérations du foncier bâti dont bénéficient les bailleurs sociaux. Plus globalement, la question de la taxe sur le foncier bâti liée au logement social doit être repensée.

## Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat



**Dominique Bussereau**  
Président de l'Assemblée des Départements de France

**Deux maîtres mots s'imposent dans ce domaine : efficacité et proximité. Et un double enjeu : que la présence du logement social demeure et se développe pour l'ensemble des Français, où qu'ils habitent. Car le logement social est un besoin pour tous, à la ville ou à la campagne, en centre-ville ou dans le tissu périurbain.**

### **DES BAILLEURS SOCIAUX PROCHES DES ÉLUS ET EFFICACES DANS LEUR MISSION**

**L**e monde du logement va connaître, à la suite de l'adoption de la loi Élan, des bouleversements majeurs, en termes de structuration de son tissu d'opérateurs mais également dans ses missions.

Ces changements (mutualisation, recherche d'économies d'échelle et d'efficacité) doivent toutefois s'accompagner d'une réflexion sur le modèle du logement que nous souhaitons pour les années à venir. Deux maîtres mots s'imposent dans ce domaine : efficacité et proximité. Et un double enjeu : que la présence du logement social demeure et se développe pour l'ensemble des Français, où qu'ils habitent. Car le

logement social est un besoin pour tous, à la ville ou à la campagne, en centre-ville ou dans le tissu périurbain.

Les logements doivent aussi répondre à des besoins spécifiques des publics que les départements connaissent bien.

La proximité sera, dans ce contexte, une garantie de succès. Au cours des débats qui viennent d'avoir lieu sur la question du logement en France, l'ADF s'est mobilisée en insistant sur le fait que la restructuration du tissu des bailleurs sociaux ne saurait se traduire par l'éloignement des opérateurs des réalités du terrain. En d'autres termes, il nous semble essentiel que les bailleurs sociaux conservent une relation étroite avec les politiques locales de l'habitat et les élus locaux, au service d'un objectif fédérateur : la cohésion des territoires.

Les politiques du logement doivent redevenir un outil de l'aménagement du territoire, dans un objectif fondamental

de mixité sociale et fonctionnelle, aussi bien au sein de nos grandes métropoles que dans notre espace rural.

Les attentes des départements à l'égard du logement social sont fortes, compte tenu de leurs missions – les politiques sociales –, qui sont au cœur de leurs métiers. Conforter le logement social dans sa mission généraliste et sa vocation première est le défi que nous devons relever ensemble.

Cela se traduit par le soutien que nous devons apporter aux plus fragiles de nos concitoyens, aux personnes en difficulté, âgées ou handicapées ou encore aux jeunes qui font leurs premiers pas dans la vie adulte. Ces missions essentielles ne peuvent s'exercer sans des opérateurs efficaces, capables d'assurer l'insertion de nos publics au travers du logement, qui constitue un pilier incontournable d'intégration de tous à la vie de la cité.

## Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat



**François Baroin,**  
Président de l'Association des Maires de France  
et des présidents d'intercommunalité

**En tant que partenaire du monde Hlm pour la mise en œuvre des politiques de l'habitat, l'AMF sera vigilante au maintien de conditions favorables à la construction de logements sociaux.**

**D**ans le contexte des réformes structurelles des règles applicables au logement social (réformes des APL et RLS, évolution du logement, de l'aménagement et du numérique), l'AMF tient à souligner le profond attachement des maires et des présidents d'intercommunalité au modèle du logement social de la France.

Conscients des enjeux de la mixité sociale et du développement harmonieux des territoires, les bailleurs sociaux sont les moteurs, aux côtés des maires, de la construction de logements sociaux depuis des décennies. Les communes participent activement à la production de logements sociaux, par la mise à disposition de terrains et la viabilisation de ceux-ci,

par les garanties d'emprunt qu'elles octroient aux bailleurs sociaux ou par les financements directs qu'elles apportent.

Les mesures législatives de ces dernières années ont eu pour effet de transférer aux intercommunalités l'ensemble de l'exercice de la compétence habitat. Or, dans ce domaine, il ne peut y avoir de politique efficace, au plus près des habitants, sans une mobilisation de toutes les collectivités concernées, c'est-à-dire sans une interaction forte entre les communes et leur intercommunalité.

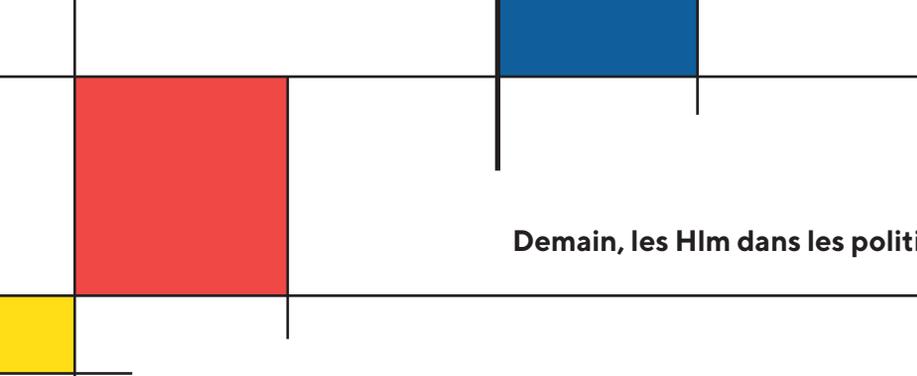
Les politiques de logement, d'aménagement et d'urbanisme doivent être organisées au sein de solidarités territoriales cohérentes pour mieux prendre en compte les enjeux, notamment de mobilité et d'équipements structurants.

La mixité sociale est un axe essentiel en matière de politiques de l'habitat pour les maires et les présidents d'intercommunalité qui veillent à favoriser l'égalité des chances et la mixité sociale, en permettant l'accès de tous à tous les segments du parc Hlm, et celui des ménages les plus pauvres aux segments du parc situé en dehors de la géographie de la politique de la ville. À ce titre, les maires et les présidents d'intercommunalité partagent les inquiétudes du monde Hlm quant aux risques de ghettoïsation. Les mesures

envisagées en faveur de la mobilité dans le parc social, notamment en instituant un examen périodique de la situation des ménages tous les trois ans par les commissions d'attribution, pourraient avoir des incidences négatives sur la mixité sociale des logements.

Par ailleurs, l'AMF rappelle que la vente de logements Hlm ne doit pas être perçue comme un outil de financement mais un outil de développement de parcours résidentiels. Ainsi, la vente de logements locatifs sociaux à un locataire, personne physique, nécessite d'être sécurisée et encadrée afin d'éviter que les logements vendus n'amènent, dans le temps, à des copropriétés dégradées.

L'AMF est ainsi attachée à une politique de solidarité territoriale et de mixité sociale cohérente, chaque territoire ayant ses propres spécificités. Les évolutions économiques et sociales ainsi que l'accroissement du nombre de demandes de logements sociaux nécessitent une indispensable proximité territoriale. Les politiques de l'habitat doivent être construites au plus près des territoires et des habitants, car tous les territoires ne sont pas soumis aux mêmes pressions. Il est important que les réformes mises en place en matière de logement ne proviennent pas d'un dispositif national calqué sur les territoires tendus.



## Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat

Parce qu'ils sont sollicités quotidiennement pour des demandes de logements sociaux par leurs administrés et qu'ils ont une connaissance très fine des problématiques de leur territoire et des besoins de leur population, les maires sont un maillon indispensable de la politique du logement. Ils se doivent d'être en capacité de répondre à la demande des personnes concernées sur leur territoire et de mettre en œuvre leur politique de peuplement, dans le respect des orientations du PLH et des principes de mixité sociale.

Le rôle déterminant des communes et des intercommunalités en matière de politiques de l'habitat ne doit pas masquer le désengagement financier de l'État, alors même que la production de logements sociaux relève indubitablement de la solidarité nationale et donc justifie un accompagnement de celui-ci notamment à travers les aides à la pierre.

Les réformes structurelles impactant les bailleurs sociaux font peser des risques sur l'équilibre financier d'un certain nombre d'entre eux, fragilisant leurs efforts d'investissement, voire d'entretien du patrimoine. Or, permettre à chacun d'avoir un logement à un loyer abordable tout en améliorant le cadre de vie suppose demain un secteur Hlm en capacité de porter des projets de constructions neuves, mais aussi de lancer des opérations de rénovation urbaine et de réhabilitation,

notamment énergétique, et enfin de disposer des crédits suffisants pour l'entretien et la réparation du parc existant.

Permettre à chacun d'avoir un logement à un loyer abordable tout en améliorant le cadre de vie suppose également que les politiques de l'habitat soient portées par des acteurs de proximité, au plus près des besoins, et que la réorganisation du tissu Hlm ne détériore pas le lien de proximité des bailleurs sociaux et ne fragilise pas leur collaboration avec les élus locaux.

En tant que partenaire du monde Hlm pour la mise en œuvre des politiques de l'habitat, l'AMF sera vigilante au maintien de conditions favorables à la construction de logements sociaux qui repose sur la préservation des capacités d'investissement des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales, dans un objectif partagé de favoriser la mixité sociale en luttant contre les phénomènes de ghettoïsation.



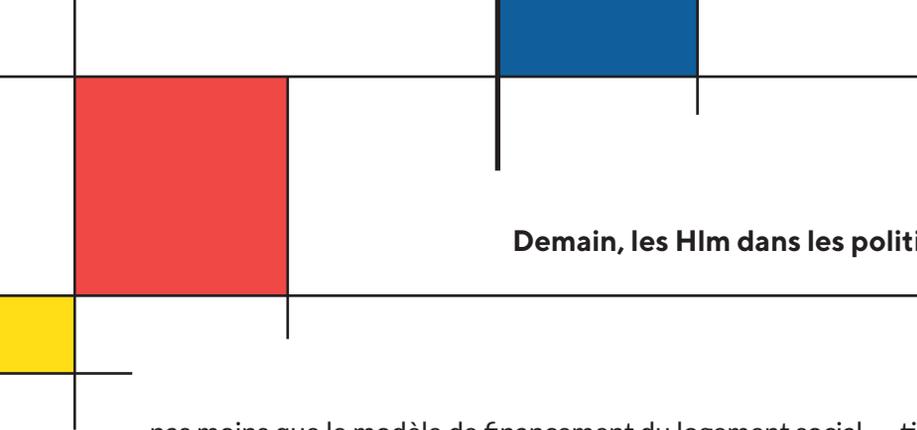
**Jean-Luc Moudenc**  
Président de France urbaine

**La compétitivité et l'attractivité ne vont pas sans politiques de solidarité articulées entre elles et promouvant une dimension exigeante et humaniste de la République des territoires.**

## **POUR UNE DÉCENTRALISATION EFFECTIVE DES POLITIQUES DE L'HABITAT ET DE COHÉSION SOCIALE ET URBAINE**

**F**rance urbaine s'est largement mobilisée, à l'automne 2017, pour pointer les risques de la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui organise la baisse concomitante des APL et des loyers pratiqués dans le parc social. Lors de la Conférence de consensus organisée au Sénat fin 2017 et à l'occasion de la préparation et de la discussion du projet de loi Élan, les maires de grandes villes et présidents de communautés et métropoles ont fait valoir l'importance de prendre en compte les acquis des dernières années, liés à la montée en puissance des compétences intercommunales, sur fond de gestion de la délégation des aides à la pierre et des politiques de peuplement.

L'article 126 de la loi de finances 2018 instaurant la RLS ayant été adopté, les organismes Hlm, dont une bonne partie, notamment les Offices Publics de l'Habitat, est présidée par des élus, se retrouvant dans une position délicate où il leur revient de trouver de nouvelles ressources. Si le principe de regroupement et de rapprochement des bailleurs sociaux entre eux peut constituer une opportunité pour faire émerger des mutualisations bienvenues entre structures, il n'en reste



## Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat

pas moins que le modèle de financement du logement social est aujourd'hui en profonde mutation et reste à inventer.

La vente Hlm à une partie des locataires, ceux réputés les plus solvables, est une solution parmi d'autres, pour compenser le retrait des aides publiques au secteur, sous réserve que ces cessions soient coordonnées et concertées avec les villes, agglomérations et métropoles ayant contribué au soutien au logement social sur leur territoire, via en particulier les garanties d'emprunt accordées ou les exonérations de foncier bâti. De même, il importera de veiller, dans le cadre de ces cessions, à ne pas constituer pour l'avenir des copropriétés dégradées, en vendant des logements à des ménages n'ayant pas les capacités d'honorer, de manière pérenne et durable, les charges afférentes au statut de propriétaire.

Les membres de France urbaine sont au cœur des politiques de cohésion sociale et urbaine, et l'habitat et le logement y tiennent une place de premier ordre. Les élus et techniciens des grandes villes, intercommunalités et métropoles mènent des politiques locales de l'habitat souvent intelligentes et ambitieuses, permettant de maîtriser les réserves foncières et donc les prix de sortie des logements, d'offrir un toit à chaque habitant, selon ses capacités contributives, et d'impulser des dynamiques posi-

tives de développement urbain et d'attractivité territoriale.

Le volontarisme politique, le travail sur la durée et la mobilisation de tous les acteurs publics et privés autour d'un projet de territoire partagé sont au cœur de la réussite d'une politique du logement. Loyer unique dans le logement social, politiques fines de peuplement, contractualisation avec les promoteurs et les organismes Hlm sont autant d'initiatives qui plaident en faveur des expérimentations et de mesures ajustées aux spécificités et aux besoins de chaque territoire.

Le Pacte de Dijon, initié par France urbaine et l'AdCF et adoubé par le président de la République et le Premier ministre, pose précisément les jalons d'une nouvelle contractualisation en matière de politique de cohésion sociale et urbaine entre les grandes villes, métropoles et communautés et l'État. C'est sur la base d'une confiance réciproque et de compétences clarifiées entre les gouvernements locaux et l'État que les politiques de l'habitat devront demain être déclinées, en lien étroit avec les bailleurs sociaux, pour une décentralisation effective et mature.

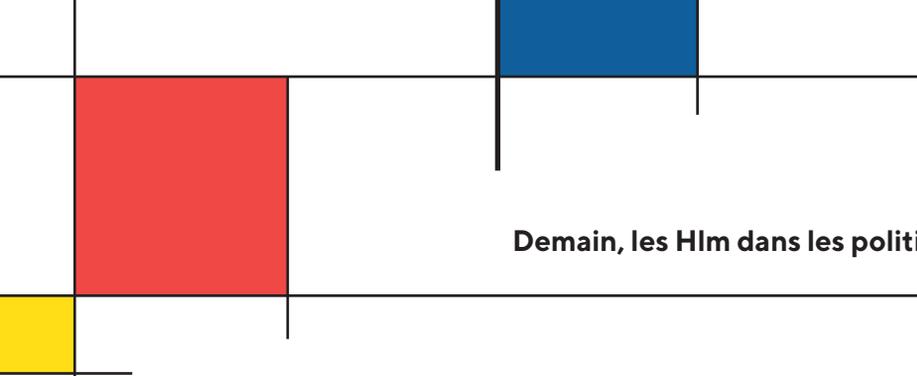
La compétitivité et l'attractivité ne vont pas sans politiques de solidarité articulées entre elles et promouvant une dimension exigeante et humaniste de la République des territoires.



**Caroline Cayeux,**  
Présidente de Villes de France

**Il importe de rappeler la création de valeur qu'apportent les organismes Hlm au service des projets locaux, notamment à un moment où se mettent en place les projets locaux du plan Action cœur de villes dans 222 territoires, et où se profile une refonte de la politique de la ville.**

La répartition des responsabilités en matière d'habitat entre l'État et les collectivités locales a connu de profondes évolutions institutionnelles ces dernières années, à un moment où les acteurs locaux doivent apporter des réponses adéquates aux enjeux sociaux et urbains. Dans les territoires des villes de France (entre 15 000 et 100 000 habitants) et de leurs intercommunalités, les organismes Hlm mobilisent déjà leurs investissements et activent tous les leviers de la stratégie patrimoniale de façon très conséquente. Pour les élus de Villes de France, il importe de rappeler la création de valeur qu'apportent les organismes Hlm au service des projets locaux, notamment à un moment où se mettent en place les projets locaux du plan Action cœur de ville dans 222 territoires, et où se profile une refonte de



## Demain, les Hlm dans les politiques locales de l'habitat

la politique de la ville. La contribution des Hlm à la cohésion des territoires doit être absolument préservée à l'avenir.

### **Les enjeux de la mutation de l'habitat sont au cœur des territoires pour les villes de France**

Les maires ont besoin d'alliés locaux intégrant cette réalité de la mutation que connaissent les territoires concernés. Ils attendent, par conséquent, que les acteurs du monde Hlm jouent un rôle important dans le plan Action cœur de ville, actuellement en place, et pour lequel Villes de France continue à s'engager au quotidien.

En matière de logement social, il est nécessaire de préserver les villes de taille inframétropolitaine des réponses nationales trop standardisées, et Villes de France demande du « sur-mesure » adapté aux particularités locales. Les villes ont besoin de moyens pour adapter le logement aux attentes des ménages, même si des efforts sont accomplis par les bailleurs sociaux pour qu'ils soient plus qualitatifs et qu'ils correspondent mieux aux besoins actuels.

Pour une partie des villes de France se pose la question de la baisse de la population, même si cette réalité ne couvre pas

toutes les villes de 15 000 à 100 000 habitants. Dans les territoires en question, les élus se doivent d'adapter l'offre de logement de leur ville aux besoins réels des habitants. Aujourd'hui, il est impératif de calibrer une offre de logements privés et publics de qualité qui réponde aux besoins de la population et, dans certains cas, il est nécessaire d'adapter le parc existant, quand celui-ci est vieillissant.

### **Les Hlm doivent avoir les moyens de répondre aux attentes des villes et de leurs intercommunalités**

La notion d'habitat dépasse celle de logement, car elle englobe plus largement des problématiques liées au cadre de vie. Construire des logements, qu'ils soient ou non aidés par les collectivités, suppose préalablement des réflexions en termes d'aménagement. Des réflexions qui auront toute leur place dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme (Scot, PLU, voire PLUI) et dans celui de documents d'orientation thématique comme le programme local pour l'habitat (PLH). Dans ce cadre, il reste essentiel de préserver la capacité de construire des partenariats locaux associant toutes les familles d'opérateurs permettant d'offrir des logements en accession sociale, des recompositions en centre-ville, de l'aménagement, pour

dynamiser le territoire, notamment lorsque les promoteurs privés désertent ces marchés.

Les villes ont besoin de travailler avec des partenaires solides, ayant une vision à long terme d'acteurs qui investissent le territoire au minimum pour un demi-siècle.

Aussi, l'enjeu de l'amélioration du parc social doit être pris en compte. Les villes françaises de notre réseau sont des territoires exemplaires au regard de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU). Elles ont fait beaucoup d'efforts ces dernières années, avec un taux de logements sociaux atteignant en moyenne beaucoup plus de 25 % (une part importante d'entre elles avoisine les 40 %).

Mais maintenant se pose la question de la mise au niveau. Le parc social des villes de taille moyenne reste plus ancien qu'à l'échelon national. Le nombre de logements mis en chantier reste cependant assez atone, alors que les constructions se font majoritairement en collectif, et notre parc social qui se développe aujourd'hui doit être en capacité de répondre à la pression réelle de la demande.

Enfin, la rénovation urbaine doit être une composante essentielle de la reconquête des quartiers. L'association Villes de France y est très attachée et attend des orientations concrètes redonnant aux bailleurs sociaux des marges de manœuvre financières leur permettant de mener à bien leurs actions.

# 2 | Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

**Thierry Debrand**  
Président du Conseil social  
de l'Union sociale pour l'habitat

**Christophe Robert**  
Délégué général de la Fondation Abbé Pierre

**Louis Gallois**  
Président de la Fédération des acteurs  
de la solidarité

**Cédric Van Styvendael**  
Président de Housing Europe/Draft

**Jean-Baptiste Eyraud**  
Porte-parole de Droit au logement  
Co-initiateur du Collectif Vive APL



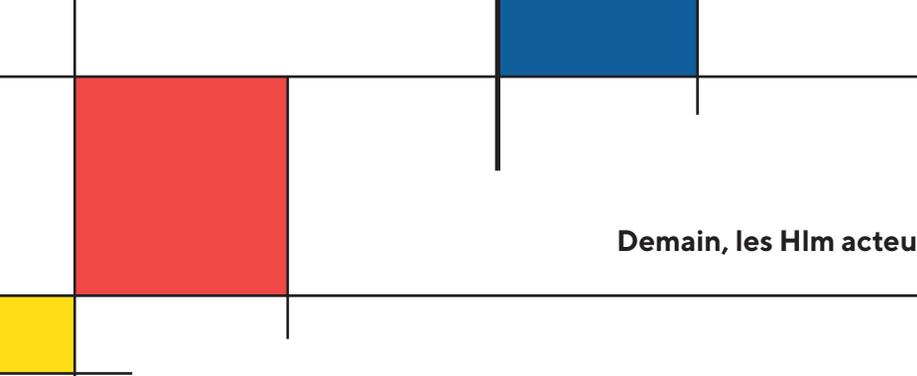
**Thierry Debrand**  
Président du Conseil social  
de l'Union sociale pour l'habitat

**Ainsi, les difficultés actuelles  
sont la traduction d'une triple  
crise : une crise structurelle,  
une crise du pouvoir d'achat  
mais aussi une crise du  
« vivre-ensemble ».**

## DEMAIN LES HLM : REFONDER UNE POLITIQUE DU LOGEMENT POUR RÉINVENTER LA CITÉ

Comme pour d'autres sphères de la protection sociale, un vent de réformes agite le monde du logement, et plus particulièrement celui du logement social. Le Gouvernement souhaite manifestement aller vers un nouveau modèle économique et social. L'idée sous-jacente est qu'il coûterait cher et que ses résultats économiques seraient médiocres. Il serait même l'un des responsables de la grave crise du logement que nous connaissons depuis des décennies. Il serait donc temps de réformer ce système passéiste contraire aux canons de la modernité. Certes, il ne faut pas nier les difficultés du logement social, conséquences de son histoire, de choix politiques, urbanistiques et architecturaux. En effet, les logements sont construits pour des décennies alors que les modes ou les postulats idéologiques ne durent souvent, dans le meilleur des cas, pas plus de quelques années. Il est assez surprenant de voir ainsi le logement social résumé à sa seule fonction financière et d'oublier sa fonction économique, sociale et structurante pour les villes et les territoires.

Le Conseil social, mis en place en 1982 par l'Union nationale des fédérations d'organismes Hlm, est une instance de représentation et d'expression des partenaires du logement social



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

indépendante de l'Union. Il est composé d'une trentaine de membres répartis en cinq collèges (associations d'habitants, organisations syndicales, organismes socioprofessionnels, associations d'élus locaux, associations d'insertion et gestionnaires). Il a pour vocation de faire entendre la voix des partenaires du Mouvement Hlm et aux pouvoirs publics sur les questions du logement, à partir de thèmes d'actualité pour en étudier les impacts à long terme ou sur la base d'une réflexion prospective.

Avant de revenir plus particulièrement sur l'avenir du logement social, il est nécessaire d'avoir, dans un premier temps, une analyse juste de la crise du logement. En effet, il ne faut pas oublier que seulement 16 % des ménages français résident dans un logement social. Dès lors, le sens des causalités a toute son importance. Les dysfonctionnements du logement social ne sont que les symptômes d'une maladie plus grave qui ronge notre société. Ainsi, les difficultés actuelles sont la traduction d'une triple crise: une crise structurelle, une crise du pouvoir d'achat, mais aussi une crise du « vivre-ensemble ».

La crise du logement est tout d'abord la conséquence d'un décalage entre l'offre et les besoins depuis plus d'une vingtaine d'années. L'accumulation de déficits annuels de

production entraîne un peu plus d'un million de logements manquants. Le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal-logement, année après année, pointe les effets de ces déficits: 3,74 millions de personnes sont concernées par le mal-logement en France, 685 700 personnes n'ont pas de domicile personnel, 85 000 vivent en camping ou dans un mobil-home. À cette vision quantitative s'ajoutent des problèmes qualitatifs. De nouveaux besoins se font jour: vieillissement, mobilité professionnelle, décohabitation, migrations...

La crise du logement est aussi une crise du pouvoir d'achat. Depuis plus de quinze ans, les prix et les loyers ne cessent de croître. Ainsi, depuis 2000, le prix des logements anciens a augmenté 1,55 fois plus vite que le revenu disponible des ménages. Cette augmentation disproportionnée a pour conséquence un blocage complet de la chaîne du logement. Les ménages les plus modestes ne sont plus les seuls à devoir lutter pour trouver un logement décent abordable. Ces difficultés touchent également les classes moyennes depuis une décennie. Cette augmentation a aussi des conséquences sur le logement social. La mobilité résidentielle a décliné et n'a jamais été aussi faible. Cela a pour conséquence une sclérose du logement social qui joue donc moins bien son rôle d'accueil des jeunes et de sas d'insertion dans un cadre de mixité.

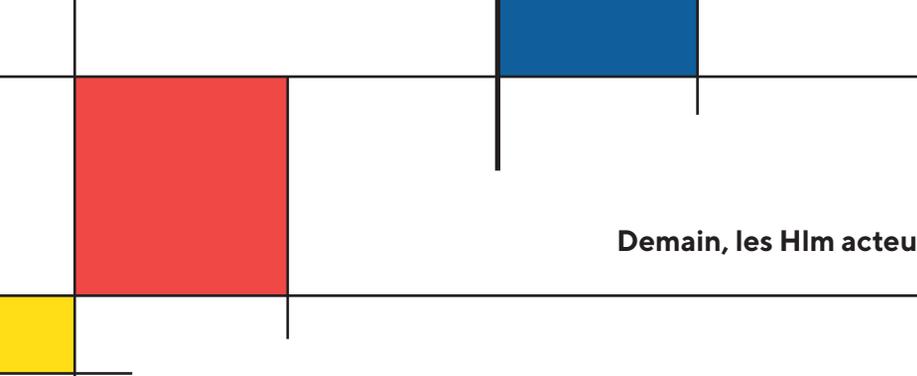
Dès lors, les plus modestes, les plus pauvres, les moins bien intégrés n'ont plus leur place dans la chaîne du logement. Les politiques d'urgence et d'hébergement indispensables, qui sont considérées comme des palliatifs à l'absence de politique du logement ambitieuse, ne pourront résoudre à elles seules de façon pérenne la crise du logement. Sans une politique du logement abordable de long terme pour l'ensemble de la population, nous ne pouvons espérer la réussite de la politique du « logement d'abord » en faveur des personnes en marge du logement ordinaire.

La troisième crise est une crise du vivre-ensemble. La ville est un monde socialement complexe. La cohabitation entre les populations d'origines diverses n'est pas sans poser question. L'application des simples règles économiques de marché sans intervention de règles sociales produit mécaniquement de la ségrégation. Si les plus riches, par leurs choix individuels, décident de vivre dans les mêmes quartiers ou villes, les coûts sociaux sont supportés par ceux, les plus modestes et défavorisés, qui ne peuvent décider de leur habitat. S'ajoute à ces dynamiques individuelles la gestion des marchés locaux de l'habitat, avec leur logique politique locale propre qui parfois s'oppose aux politiques nationales. La ségrégation est le résultat de décisions individuelles qui sont renforcées par des décisions politiques.

Face à ces difficultés, il faut dès lors réfléchir à des solutions sans se tromper de leviers ni dans le sens des causalités. C'est pour ces raisons que le Conseil social a décidé de se saisir de deux sujets pour produire deux avis en 2018.

Le premier avis, intitulé « Vente Hlm, mirage ou miracle pour l'avenir du modèle du logement social », revient sur la question de la vente Hlm. Le Conseil social rappelle que le logement social à la « française » est souvent considéré à l'extérieur de nos frontières comme un modèle de financement pérenne d'une offre de logement abordable pour les ménages. De par sa fonction généraliste, il permet à la fois aux ménages modestes et aux plus fragiles de trouver un toit.

En effet, la question de la vente n'est pas qu'une question financière, il s'agit bien d'une évolution structurelle. En effet, la vente de quelques logements n'interroge pas le système dans sa globalité. Nous pouvons même y trouver quelques intérêts. Cependant, la logique d'une vente massive ayant comme objectif la financiarisation des logements constitue un changement de modèle dont les conséquences se verront à long terme. Il ne faut jamais oublier que le patrimoine Hlm a été financé par des subventions publiques et les loyers des locataires. En effet, derrière un discours de façade assez lisse, en apparence fait de bon sens, se cachent



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

des appétits financiers: vente en bloc, généralisation de l'usufruit locatif social, modèle de production de logements intermédiaires avec revente à quinze ans... Les investissements dans le champ du logement social sont structurants pour les villes à long terme. Ils sont donc au-delà de l'horizon de rentabilité des acteurs économiques et politiques classiques.

Ainsi, le Conseil social, dans sa diversité, s'est accordé sur quatre lignes rouges à ne pas franchir à propos de la vente Hlm :

- pas de « droit à l'achat », l'initiative de la vente doit rester une décision du conseil d'administration de l'organisme ;
- pas de vente en bloc aux acteurs institutionnels hors du champ des acteurs du logement social ;
- pas d'obligation faite à l'occupant d'un logement social de déménager, s'il ne veut ou ne peut pas acheter, afin de garantir son statut de locataire ;
- pas de vente dans les communes ne respectant pas les obligations de la loi SRU.

Le Conseil social fait trois propositions aux acteurs du logement social :

- la création d'un observatoire des ventes piloté par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) doit

permettre de garantir que la vente ne se réalise pas au détriment des fondamentaux du logement social ;

- le conseil d'administration de chaque organisme devra délibérer annuellement sur un engagement qualitatif et quantitatif de ventes garantissant les conditions des ventes et l'utilisation des fonds dégagés ;
- la vente Hlm devra se mettre en place dans des conditions de sécurisation renforcées pour les accédants.

Le second avis du Conseil social pour 2018 porte sur la politique du « logement d'abord ». L'une des questions dans le débat actuel et certainement l'une des plus importantes à long terme est : quelle est la population qui doit être logée dans le logement social ? À la suite de cette question vient naturellement une autre interrogation : comment accueillir et garantir le logement pour les ménages qui peuvent en paraître les plus éloignés ?

En France, ce débat prend une tournure particulière parce qu'il existe des zones de surconcentration du logement social dans le tissu urbain. Ainsi, si le logement social est réservé aux plus pauvres, cela conduit mécaniquement à une spécialisation spatiale des territoires, allant à l'encontre de l'objectif de mixité. Mais il n'en demeure pas moins que la gestion de la file d'attente est une chose très complexe. Comment

garantir les équilibres de peuplement sans discriminer les plus modestes dans le logement social? Il faut toujours garder à l'esprit que les ménages pauvres n'ont guère le choix de leur logement. Leurs décisions sont contraintes par les plus riches.

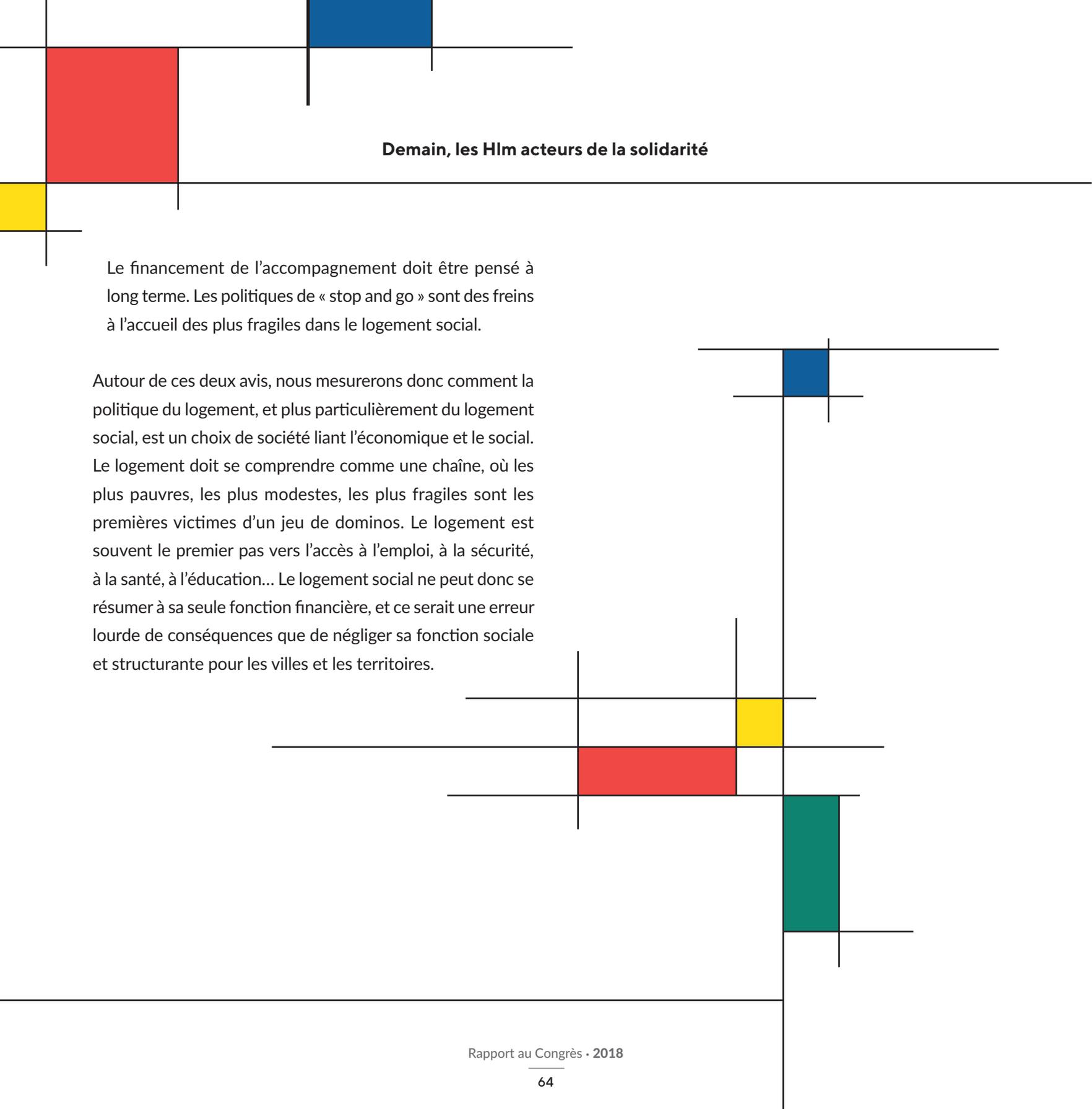
L'idée du « logement d'abord » s'est imposée en France du fait de la crise et suite aux expériences réussies dans nombre de pays pour lutter contre le sans-abrisme. Les politiques actuelles en France montrent leurs limites. Par exemple, pour faire face à la crise du logement et pour répondre aux besoins de l'hébergement classique, le nombre de nuitées hôtelières prises en charge a littéralement explosé. Malgré les efforts du plan de réduction de ces nuits d'hôtel, au cours des dix dernières années, le recours à ce palliatif est passé de moins de 10 000 places en 2007 à plus de 41 000 en 2016. Surtout, ces nuitées ont doublé entre 2012 et aujourd'hui. Cette politique d'urgence de mise à l'abri indispensable des familles est une fuite en avant.

Le plan « logement d'abord » a pour objectif de produire 40 000 logements très sociaux par an dès 2018, d'ouvrir d'ici cinq ans 10 000 places en pensions de famille pour les personnes isolées en situation d'exclusion et de créer d'ici cinq ans 40 000 places supplémentaires principalement

dans le parc locatif privé, via les dispositifs d'intermédiation locative.

Les travaux du Conseil social permettent de réaffirmer quelques lignes directrices :

- le caractère généraliste du logement social ne s'oppose en rien à la politique du « logement d'abord ». En effet, l'histoire du logement social et les pratiques actuelles d'un grand nombre d'organismes montrent que les acteurs du logement social peuvent accueillir les plus modestes, les plus fragiles et les nouveaux arrivants sur notre territoire ;
- il doit être aussi affirmé que le « logement d'abord », c'est « d'abord du logement ». L'offre d'un logement social abordable et bien inséré dans nos villes est très insuffisante. C'est une nécessité d'avoir une politique ambitieuse de production de logements très sociaux, de pensions de famille et de maisons d'accueil. Il est possible de se demander si les politiques budgétaires (RLS, réduction des aides à la pierre, augmentation de la TVA) et les politiques de restructuration du tissu Hlm ne vont pas à l'encontre d'une politique de développement d'une offre abordable ;
- l'accompagnement social est au cœur des politiques du « logement d'abord ». Après avoir fragilisé le tissu du logement social, les coupes budgétaires qui planent sur le monde de l'hébergement ne sont pas de bons signaux.



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

Le financement de l'accompagnement doit être pensé à long terme. Les politiques de « stop and go » sont des freins à l'accueil des plus fragiles dans le logement social.

Autour de ces deux avis, nous mesurerons donc comment la politique du logement, et plus particulièrement du logement social, est un choix de société liant l'économique et le social. Le logement doit se comprendre comme une chaîne, où les plus pauvres, les plus modestes, les plus fragiles sont les premières victimes d'un jeu de dominos. Le logement est souvent le premier pas vers l'accès à l'emploi, à la sécurité, à la santé, à l'éducation... Le logement social ne peut donc se résumer à sa seule fonction financière, et ce serait une erreur lourde de conséquences que de négliger sa fonction sociale et structurante pour les villes et les territoires.



**Christophe Robert**  
Délégué général de la Fondation Abbé Pierre

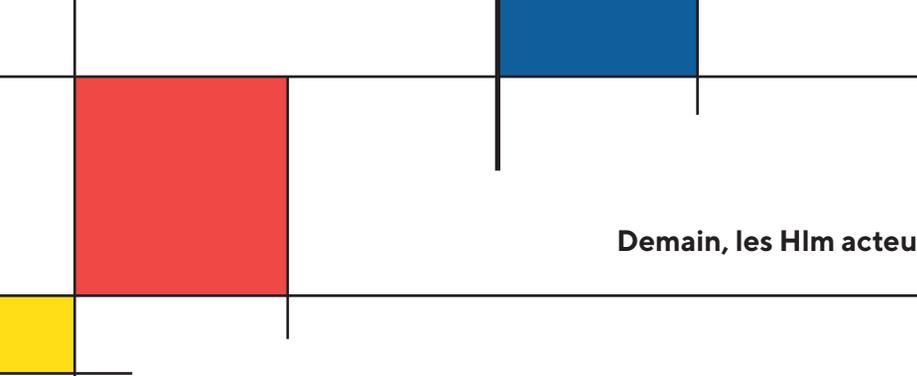
**Réagir comment ?  
Pourquoi pas en abritant ce  
patrimoine dans une structure  
ex nihilo qui le maintiendrait hors  
du marché et dont les contours  
restent à déterminer (foncière  
solidaire, fondation...)?**

Le logement social, parce qu'il constitue une offre dont les loyers et les ressources de ses locataires sont plafonnés, constitue une réponse irremplaçable pour les ménages pauvres et modestes qu'il s'agit absolument de préserver et de renforcer.

Il doit certes continuer à faire l'objet de réformes ambitieuses: plus grande transparence dans les attributions, renforcement des attributions aux ménages pauvres dans certains territoires, accroissement de la mobilité des locataires au sein même du parc Hlm, meilleure répartition territoriale du logement social pour contrer les effets ségrégatifs que connaissent nos territoires, prolongation de la rénovation énergétique du parc, amélioration du service rendu aux locataires...

Mais le parc Hlm ne pourra pas faire plus avec moins. Et c'est là que l'actualité financière et législative nous inquiète au plus haut point.

Le projet de loi de finances 2018 a amputé les bailleurs sociaux de 800 millions d'euros en 2018 et en 2019, couplé



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

à une augmentation du taux de la TVA, et d'1,5 milliard en 2020. Certes, des compensations (allongement de la dette, taux d'emprunt bonifiés...) et une péréquation financière entre bailleurs sont envisagées. Mais au final et en moyenne, ce sont les deux tiers de l'autofinancement des bailleurs qui seront ainsi amputés. Pour quoi faire? Avec quelles conséquences?

Pour quoi faire d'abord. Avant tout pour réduire la dépense publique. Il n'est pas prévu de réorienter ces moyens en direction de la production d'une offre de logements sociaux moins chers (via par exemple le reconventionnement de logements sociaux haut de gamme – les PLS – en logements très sociaux – les PLAI –, comme nous le proposons pour répondre aux besoins des personnes les plus défavorisées). Il n'est pas non plus prévu de réutiliser des ressources qui seraient « dormantes » chez certains bailleurs pour les mettre au service du mal-logement ou de la politique du « logement d'abord » portée par le Gouvernement, mais bien seulement pour baisser la dépense publique, via un mécanisme de baisse des APL compensé par une baisse des loyers imposée aux bailleurs (la RLS).

Avec quelles conséquences? Difficile de le mesurer précisément à ce stade, mais ce serait inéluctablement moins de

constructions neuves, moins de rénovations, moins de services rendus aux locataires, bref, moins de tout... Et cela, de façon indifférenciée sur l'ensemble du pays, alors que les besoins diffèrent fortement selon les territoires.

Au-delà, c'est le modèle économique du logement social en tant que tel qui sera bouleversé si les réformes en cours se confirment dans la durée. La baisse régulière des aides directes à la construction depuis des années a déjà conduit à une forte consommation des fonds propres des bailleurs. Mais les amputations financières sans précédent inscrites dans la loi de finances pour 2018 remettent dangereusement en cause la capacité des bailleurs Hlm à investir et à exercer leurs missions sociales au quotidien.

Car, comment continuer à construire et à rénover si les fonds propres des bailleurs sociaux se réduisent comme peau de chagrin et l'aide publique diminue dans de telles proportions? Pas beaucoup de solutions, si ce n'est de vendre une partie du patrimoine pour remplir des caisses devenues vides, comme le prévoit la loi Élan. Vendre le logement social à ses occupants ne représente pas en soi et par principe un problème, et les acteurs du logement social pratiquent des ventes depuis plusieurs années à hauteur de 7 000 ou 8 000 unités par an. Le problème, c'est

de faire reposer la capacité de continuer à produire et rénover des bailleurs sur la vente de 40 000 logements par an, comme le prévoit le Gouvernement.

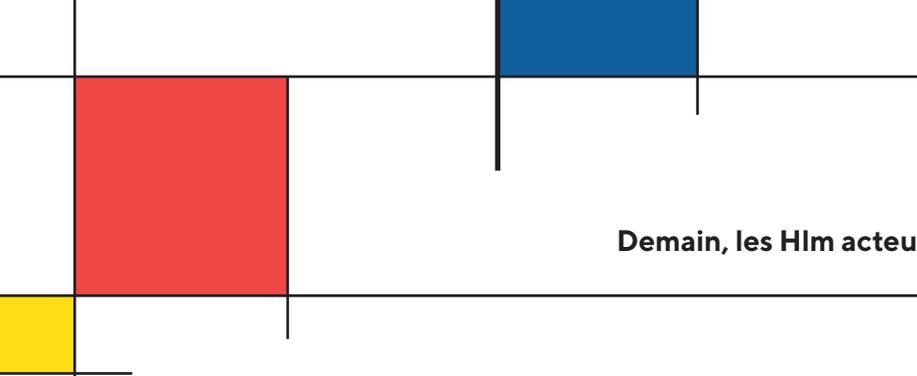
On passerait alors d'une vente ciblée reposant sur une recherche d'adéquation entre la volonté d'un bailleur et le projet de vie (et la capacité financière) de locataires, à une vente incontournable pour garantir l'activité économique des bailleurs. Avec toutes les conséquences que cela peut avoir: vendre coûte que coûte, au risque de mettre en difficulté financièrement des ménages dans leur projet d'accession, de conduire certains bailleurs à se départir d'un parc qui reste à réhabiliter ou qui est localisé dans des quartiers dépréciés ou en déprise économique, au risque de développer encore davantage le nombre de copropriétés fragilisées; mais aussi de voir disparaître tout un pan de l'offre locative à bas loyers bien située et qui manque tant aujourd'hui dans de nombreuses métropoles ou grandes villes.

En dix ans, ce seraient ainsi 400 000 logements locatifs sociaux qui seraient retirés du secteur locatif, soit l'équivalent d'une année de production de logements neufs, toutes catégories confondues. La tentation de vendre les « bijoux de famille » de la nation pour compenser le désengagement financier de la puissance publique et pour répondre à des

besoins de courte durée est grande, mais le retour de bâton n'en serait alors pas moins grand.

Pire, cette nouvelle donne pour l'économie du logement social conduit certains à pousser encore davantage les feux. En envisageant par exemple de faire entrer des investisseurs privés dans l'équation, en contrepartie de rémunérations de court terme et de possibilités de plus-values à moyen et à long terme. Et de faire de la sorte que le patrimoine du logement social (constitué au fil des décennies grâce à l'intervention de la puissance publique), aujourd'hui non monétisable, puisse le devenir, et ainsi sortir du seul giron protecteur et contraignant du logement social. Un scénario extrême, qui traîne dans les placards de certains depuis des années, mais qui vient de sortir du bois dans le cadre de la loi Élan, poussé par ceux qui ont bien conscience qu'il serait très difficile, pour ne pas dire impossible, de vendre 40 000 logements par an à des occupants souvent très modestes et recherchent donc d'autres perspectives de ventes... La brèche a été ouverte et certains se sont empressés de s'y engouffrer...

Une alerte rouge donc qui impose de réagir pour contourner toute tentation de marchandisation ou de financiarisation de ce patrimoine qui compte désormais 4,5 millions de logements. Réagir comment? Pourquoi pas en abritant



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

ce patrimoine dans une structure ex nihilo qui le maintiendrait hors du marché et dont les contours restent à déterminer (foncière solidaire, Fondation...).

Quoi qu'il en soit, ne jouons pas aux apprentis sorciers. Si le modèle du logement social peut et doit évoluer avec son temps, la modernité ne signifie pas mettre à mal les finalités de l'action publique et collective ni les modalités de sa mise en œuvre. Et ce qui compte avant tout en la matière, c'est la bonne réponse aux vrais problèmes, ici, en l'occurrence, aux problèmes d'habitat rencontrés par les plus fragiles d'entre nous.

Or, le pays manque cruellement de logements locatifs à bas loyers, notamment en secteurs tendus. Une partie du parc de logements sociaux doit encore faire l'objet d'une importante rénovation thermique. La diversification de l'habitat social dans nos territoires est un impératif pour la cohésion urbaine. L'investissement massif de tous pour les habitants des quartiers populaires est d'une urgence absolue. La politique du « logement d'abord » ne pourra se faire sans le développement massif d'une offre à bas loyers là où les besoins sont les plus importants...

Et la liste serait encore longue de ces nécessités qui recourent d'autres enjeux majeurs : emploi dans le secteur du bâtiment, importance du logement accessible pour le développement économique des territoires, relance du pouvoir d'achat via des loyers maîtrisés, baisse de la consommation énergétique, amélioration des conditions sanitaires due à l'amélioration des conditions de logement, impact sur la scolarisation, la cohésion urbaine...

Alors, soyons fiers du modèle économique du logement social qui fait ses preuves depuis un siècle dans notre pays pour apporter des réponses à ces besoins. Proposons-le à nos voisins européens qui, pour beaucoup, souffrent d'un manque important de logements locatifs à bas coût. Faisons évoluer ses pratiques pour renforcer sa fonction sociale et territoriale dans un contexte en pleine mutation. Et plus que tout, protégeons-le.



**Louis Gallois**  
Président de la Fédération des acteurs de la solidarité

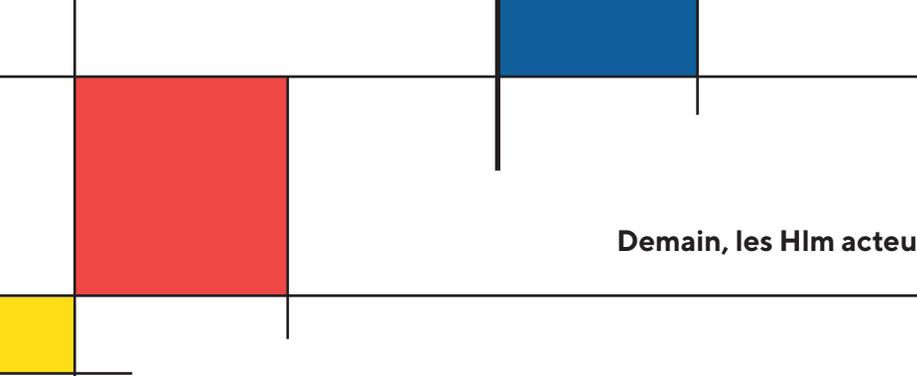
**Certes, l'investissement en faveur du logement social a un coût pour la nation. Mais cet investissement rapporte aussi beaucoup, d'abord en termes de « bien-être » pour la population mais aussi pour l'économie, à travers les recettes fiscales et les créations d'emplois qu'il génère.**

## **LE LOGEMENT SOCIAL, PILIER DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE**

**A**vec 4 millions de personnes mal logées et 140 000 personnes sans domicile fixe, la pénurie de logements abordables, en particulier dans les grandes métropoles, est une matrice de l'exclusion dans le pays. Les associations de lutte contre l'exclusion constatent chaque jour les difficultés d'accès et de maintien dans le logement des ménages à très bas revenus. Au manque de fluidité quant à la sortie de

l'hébergement s'ajoute la menace des expulsions locatives, qui touchent chaque année près de 130 000 ménages en difficulté.

Pour répondre à cette situation critique, la Fédération des acteurs de la solidarité soutient depuis plusieurs années la nécessité d'une réforme des modalités d'accès au logement des personnes les plus pauvres et des pratiques dans l'hébergement. Cette doctrine du « logement d'abord » suppose de mettre fin progressivement aux parcours en escalier



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

de la rue au logement en passant par l'hébergement, qui se traduisent trop souvent par l'épuisement des personnes dans des dispositifs d'hébergement précaires alors que des solutions d'accès plus direct au logement autonome existent, avec un accompagnement.

Cette stratégie est aujourd'hui soutenue par le Gouvernement qui a présenté un plan quinquennal du logement d'abord en septembre 2017 recueillant l'adhésion des associations du réseau. La mise en œuvre du logement d'abord « accéléré » sur 24 territoires sélectionnés par appel à projets est aussi un signal positif pour avancer concrètement et faire la preuve qu'un changement de modèle dans la prise en charge des sans domicile fixe est possible et donne des résultats.

Mais ce plan gouvernemental, positif dans ces principes, comporte aujourd'hui beaucoup d'inconnues. La priorité est évidemment de produire beaucoup plus de logements « très sociaux » afin que les niveaux de loyer proposés soient réellement compatibles avec les ressources des demandeurs, dont les trois quarts disposent de revenus inférieurs au plafond PLAI. Au sein du Collectif des Associations Unies, nous demandons depuis plusieurs années une loi de programmation avec des objectifs ambitieux de production

de 60000 PLAI par an ainsi qu'une forte mobilisation des logements conventionnés du parc privé permettant notamment de trouver des alternatives à l'hébergement hôtelier. Or, les économies réalisées sur l'APL conjuguées à la quasi-disparition des aides à la pierre sont une menace pour l'investissement en faveur du logement social. La diminution de la programmation de PLAI en Île-de-France constatée en fin d'année 2017 (- 22 %) est d'ores et déjà un signal inquiétant quand les besoins sont immenses.

La réussite de la stratégie du logement d'abord repose également sur la possibilité pour les associations de développer beaucoup plus massivement l'accompagnement social dans le logement. À ce titre, l'une des réalisations emblématiques du partenariat entre l'USH et la fédération est le programme « 10 000 Hlm accompagnés », dont le bilan est très positif pour aider des ménages défavorisés qui rencontrent d'ordinaire des difficultés à accéder ou à se maintenir dans leur logement : personnes sortant de la rue ou de l'hébergement, femmes victimes de violences, jeunes sortant de l'ASE, personnes en souffrance psychique... La fédération souhaiterait, avec le concours de l'État, développer massivement ce programme sur les territoires pour atteindre 10 000 relogements par an. Plus globalement, notre ambition est de généraliser avec le Mouvement Hlm

les approches de type « logement d'abord » par le développement de services d'accompagnement pluridisciplinaires (santé, social, santé mentale, insertion professionnelle, soutien à la parentalité, accès aux droits...) permettant l'accès et le maintien dans le logement des plus exclus. Mais cette dynamique suppose un investissement de l'État et des collectivités locales en faveur de l'accompagnement social. L'insuffisance des ressources du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) et des FSL est aujourd'hui un frein objectif à l'accès au logement des ménages les plus fragiles.

L'accès au logement des ménages sans domicile fixe nécessite un partenariat renforcé entre le monde Hlm et les associations de lutte contre l'exclusion en s'appuyant sur les nombreuses initiatives qui fonctionnent déjà sur les territoires. Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) doivent avoir une meilleure visibilité sur les logements disponibles pour orienter les personnes et accélérer l'accès au logement autonome et les sorties d'hébergement, au moment où le Gouvernement fixe des objectifs intéressants en matière d'attribution de logement aux personnes en sortie de structure.

Le Mouvement Hlm est aussi un acteur essentiel pour l'intégration des personnes exilées et réfugiées. Des milliers de personnes ayant obtenu la protection de la France devraient pouvoir accéder à un logement abordable, sortir de la précarité et préparer leur insertion sociale et professionnelle. Le parc social vacant doit aussi pouvoir être mobilisé plus facilement pour l'hébergement des familles migrantes avec un statut d'occupation évolutif, en alternative à l'hébergement précaire ou hôtelier.

À l'heure où le modèle économique des Hlm est remis en cause, je suis convaincu que le logement social est un pilier des politiques de solidarité, du développement économique et social des territoires. Certes, l'investissement en faveur du logement social à un coût pour la nation. Mais cet investissement rapporte aussi beaucoup, d'abord en termes de « bien-être » pour la population, mais aussi pour l'économie à travers les recettes fiscales et les créations d'emplois qu'il génère. Défendre le logement social, c'est défendre la solidarité et la croissance au service de l'ensemble de la population.

## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité



Cédric Van Styvendael  
Président de Housing Europe/Draft

**La récente « reprise » des marchés du logement est loin de bénéficier à tous et l'état du logement dans l'Union européenne demeure aujourd'hui critique.**

### LE LOGEMENT SOCIAL AU CŒUR DE LA CRISE ET DES ESPOIRS EUROPÉENS

#### Une croissance économique qui exacerbe la crise du logement

La croissance est de retour sur notre continent: « Nous entrons à présent dans la cinquième année d'une reprise économique qui se fait réellement sentir dans chacun des États membres. Ces deux dernières années, la croissance a été plus forte dans l'Union européenne qu'aux États-Unis... Dix ans après

*le déclenchement de la crise, l'Europe connaît enfin un rebond économique », J.-C. Juncker, président de la Commission européenne, discours sur l'état de l'Union, 2017.*

Mais cette croissance est-elle juste ? Équitable ? Profite-t-elle à l'ensemble des citoyens européens ?

Dans l'Union européenne, le taux de chômage est au plus bas depuis neuf ans, mais la création d'emplois préserve-t-elle de l'exclusion ? Avoir un travail suffit-il à vivre dignement ?

Nous, acteurs du logement abordable, témoins des difficultés quotidiennes de nos locataires et partenaires des autorités publiques, connaissons la réponse: beaucoup sont exclus de cette croissance et nos sociétés sont de plus en plus inégalitaires.

La récente « reprise » des marchés du logement est loin de bénéficier à tous et l'état du logement dans l'Union européenne demeure aujourd'hui critique.

Grâce à l'Observatoire de notre fédération européenne, Housing Europe<sup>1</sup>, notre rapport bisannuel sur l'état du logement en Europe et qui dresse le bilan des évolutions en matière de logement, nous sommes en capacité d'analyser les tendances clés dans notre secteur d'activité.

Les conclusions sont malheureusement alarmantes:

- les inégalités de logement et les inégalités de revenus se renforcent mutuellement ;
- le logement est devenu la dépense la plus élevée pour les Européens, le taux d'effort frappant violemment les plus défavorisés ;
- le nombre de sans-abri augmente ;
- le niveau de construction reste faible, particulièrement dans les grandes villes déjà confrontées à une pénurie

structurelle de logements, notamment renforcée par les récentes vagues de migration ;

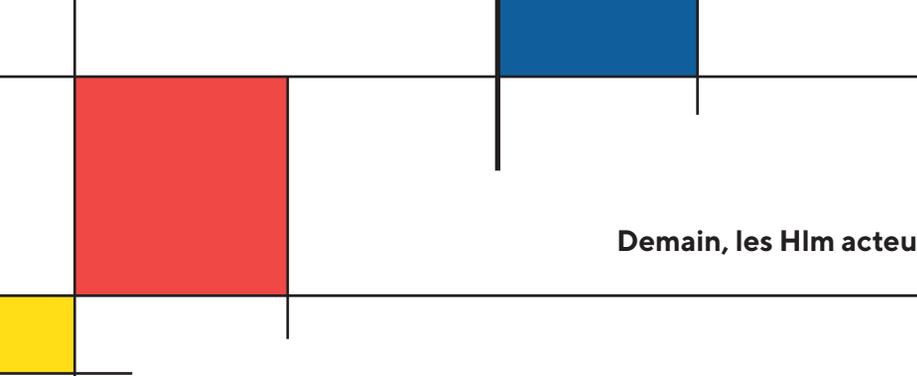
- les réponses politiques des États, dans la plupart des cas, ont consisté à diminuer les dépenses publiques pour le logement et à s'appuyer sur des mesures visant à accroître l'offre dans le secteur privé ou l'accèsion à la propriété.

Si la construction de logements sociaux a joué, dans certains États, comme la France, un rôle contracyclique à la suite de la crise, force est de constater que ce soutien public, participant pourtant à la lutte contre les exclusions et au retour d'une croissance partagée, solidaire, ne fait pas ou plus recette.

En effet, les nombreuses coupes budgétaires et la baisse du financement public affectent largement l'offre de nouveaux logements sociaux.

En Italie, la production a diminué de moitié entre 2005 et 2014, en Irlande, elle est passée de 1 300 à 350 logements sur la même période et, aux Pays-Bas, de 40 000 à 20 000.

Alors qu'en parallèle, le nombre de familles enregistrées sur les listes d'attente pour accéder au logement social ne cesse



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

d'augmenter: 650 000 en Italie pour 800 000 déjà logées, avec des délais d'attente pouvant atteindre vingt ans à Stockholm et trente à Copenhague!

Madame Ada Colau, maire de Barcelone, s'exprimant sur les défis communs qui nous attendent entre villes et bailleurs, nous l'a rappelé récemment: 80 % de la pauvreté dans sa ville est liée au coût du logement.

Sans oublier que les marchés de la construction connaissent une hausse des prix très importante. En Suède, construire un logement coûte deux fois et demi plus cher que dans le milieu des années 1990.

Et les défis sont grands, partout en Europe!

La situation est de plus en plus alarmante pour les sans-abri, avec, par exemple, une augmentation de 50 % de leur nombre en France entre 2001 et 2012 selon notre partenaire de la Feantsa<sup>2</sup>, et de 23 % au Danemark.

De plus, le risque d'exclusion du logement touche une part importante de la population. Notre rapport identifie un certain nombre de « catégories » de personnes qui ont de plus en plus de mal à trouver un logement abordable et

décent, et dont les profils se diversifient: les jeunes dépourvus du soutien financier de leurs parents, les personnes au chômage ou qui occupent un emploi précaire/peu rémunéré, les personnes âgées, les migrants, les familles monoparentales, les personnes atteintes d'un handicap physique ou mental.

Non, la croissance ne bénéficie pas à tout le monde, non, elle n'est pas équitable.

C'est pourquoi, nous, les bailleurs sociaux, devons, peut-être encore plus aujourd'hui, rappeler notre nécessité, notre utilité, notre expertise, notre savoir-faire, en tant qu'acteurs incontournables de la solidarité, de cette Europe sociale qui fait l'objet de tant de critiques.

### **La nécessité du logement social pour l'Europe**

Il est toujours bon de souligner que les bailleurs de logements sociaux et abordables continuent de proposer des loyers nettement inférieurs à ceux du marché. En effet, les loyers des logements sociaux au Royaume-Uni et en France représentent environ 60 % du montant des loyers de marché, un quart en Italie.

Ils offrent aussi des options d'accès abordables à la propriété et à la copropriété.

Ils sont les acteurs principaux de la lutte contre la précarité énergétique et, par conséquent, améliorent le reste à vivre de leurs locataires tout en participant à atteindre des objectifs d'efficacité énergétique dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Pour autant, ils sont confrontés à un double défi : la diminution des revenus de leurs locataires et le nombre croissant de personnes inscrites sur les listes d'attente, dans un contexte budgétaire plus que défavorable !

Pour y répondre, le secteur n'est pas dans l'immobilisme, au contraire. L'ensemble des membres de Housing Europe est prêt à relever ces défis avec responsabilité et de manière innovante, respectueuse de la relation avec les occupants.

Le rôle des bailleurs évolue rapidement, au-delà de la simple fourniture d'un logement.

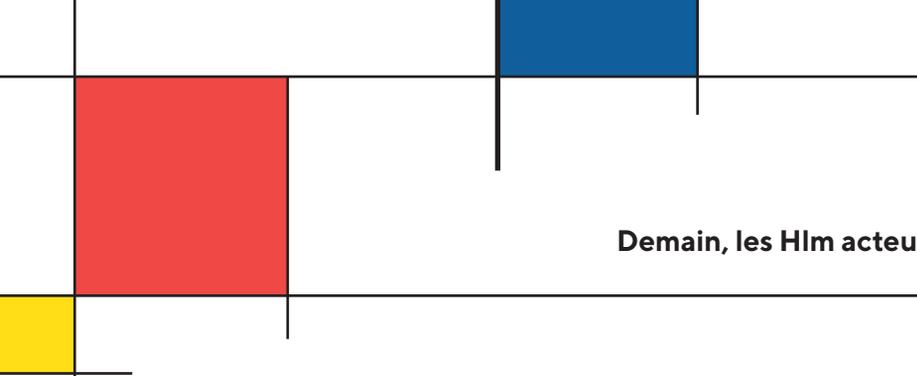
- Ils fournissent des services supplémentaires aux résidents, tels que le conseil financier, la formation professionnelle, des conseils pour l'accès aux prestations sociales disponibles et aux services publics.

- Ils offrent un service de plus en plus centré sur les besoins de la personne, pour apporter une réponse intégrée aux besoins.

Ils s'engagent directement ou en partenariat dans des services de proximité pour améliorer la vie des quartiers, gèrent différents types d'hébergement, s'occupent de soins à domicile ou de services d'assistance pour les personnes avec des besoins spécifiques.

- Ils s'engagent en matière de rénovation énergétique en multipliant les conventions d'objectifs, mettent en place des procédés techniques innovants, se regroupent pour peser sur les prix croissants de construction, prennent part aux évolutions technologiques, à la digitalisation croissante dans nos vies.
- Ils s'engagent auprès des autorités locales, confrontées directement aux dysfonctionnements des marchés du logement, à l'urbanisation, aux migrations, à la mobilité de la main-d'œuvre, aux changements démographiques et à l'exclusion qui en résulte, pour offrir une réponse adaptée.

Les bailleurs sociaux, publics et coopératifs ont été, sont et seront les acteurs clés de la solidarité entre les citoyens et entre les territoires, en dépit des réformes, restructurations et des coupes budgétaires.



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

Le droit au logement reste un droit essentiel à respecter. Il faut continuer de viser cet objectif et nous y avons un rôle central. Comment faire du droit au logement un droit effectif sans corriger les marchés du logement, sans politique et opérateur dédiés pour répondre aux besoins non satisfaits par les marchés, toujours plus spéculatifs en la matière ?

Comment faire du Housing First un succès sans secteur fort du logement abordable ?

L'exemple de la Finlande est à cet égard emblématique, car c'est le seul pays de l'Union européenne qui a réussi à faire diminuer la part de sans-abri grâce à cette politique. Et les partenaires qui ont permis ce succès sont unanimes : pas de Housing First sans un secteur fort et efficace du logement abordable.

Des pays, sans secteur de logements abordables structurés, viennent chercher auprès d'Housing Europe une expertise pour mettre en place des outils, des acteurs capables de répondre à ces besoins partagés en Europe, s'il en fallait une preuve !

En raison du contexte, les bailleurs que nous représen-

tons ne doivent plus n'être que des outils mais être acteurs de ces changements, forces de propositions.

### **La nécessité de l'Europe pour le logement social**

Les futures élections européennes de 2019 sont l'occasion de faire connaître « notre offre » pour qu'elle soit largement adoptée et partagée au sein des différentes politiques européennes.

Oui, l'Union européenne peut être utile dans le domaine du logement sans en avoir la compétence. Oui, le retour de la croissance peut être juste, équitable et durable. Oui, l'Europe peut améliorer les conditions de vie de ses citoyens et leurs conditions de logement. Oui, l'Europe peut établir un cadre favorable – stable – durable à notre secteur pour nous permettre de relever les défis actuels et à venir ! Nous y sommes prêts !

Ne faisons pas d'angélisme, certaines politiques européennes ont contribué et contribuent à déstabiliser, fragiliser ou complexifier l'action des bailleurs sociaux, publics et coopératifs.

La gouvernance économique mise en place, fondée sur la réduction des déficits publics et le respect du pacte de

stabilité a eu des conséquences sur notre secteur : les coupes financières décidées dans différents États membres ne sont pas étrangères au manque de logements abordables, les recommandations du semestre européen et l'analyse des déséquilibres macroéconomiques ne sont pas sans répercussions sur les choix de réformes nationales en matière de logement, la France et l'analyse de l'efficacité de son système d'APL en sont une illustration parlante.

Le respect du cadre réglementaire n'est pas sans créer des limites à notre action, les règles fiscales, la TVA, les marchés publics ou encore les « fameuses » aides d'État, qui sont à l'origine des réformes profondes du modèle néerlandais du logement social.

Pour autant, des signes positifs sont envoyés à notre secteur et il apparaît que différents éléments convergent dans notre environnement communautaire pour nous permettre d'être ambitieux dans notre positionnement à l'approche de cette échéance électorale et de rester déterminés.

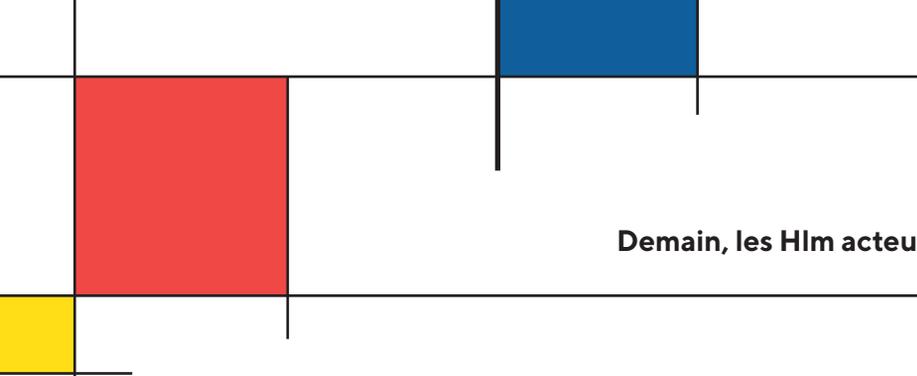
Fin 2017, les institutions européennes ont adopté le socle des droits sociaux. Il est la réponse au manque de « social » de la gouvernance économique, aux critiques sur l'éloignement de l'Europe par rapport à la réalité de la vie

de ses citoyens. Ce socle ne crée pas de nouveaux droits mais en l'adoptant, les institutions européennes s'obligent elles mêmes, elles doivent le mettre en œuvre à travers leurs différentes politiques, la gouvernance économique ne peut plus faire l'impasse sur les conséquences sociales des choix des réformes proposées.

Le principe 19 du socle reconnaît que « l'accès au logement social ou l'aide au logement de bonne qualité doit être fourni à ceux qui en ont besoin ».

L'Europe fait une promesse aux citoyens et doit lui donner un sens. Le socle renforce notre légitimité, ouvre une voie que nous devons prendre pour bénéficier d'un appui politique fort afin de repenser les priorités des politiques européennes, de jouer notre rôle dans ce besoin de solidarité.

Les discussions sur le nouveau cadre financier de l'Union européenne et la réforme des fonds européens dont nous bénéficions aujourd'hui avec succès seront difficiles au regard de la concurrence grandissante des secteurs à soutenir, notamment en raison du désengagement financier de la plupart des pays dans le soutien des politiques publiques, et de la baisse des ressources liée au Brexit.



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

Pourtant, en parallèle, le besoin d'investissements dans les infrastructures sociales est clairement identifié, notamment grâce à la publication en janvier 2018 d'un rapport de la Task Force dédiée, présidée par Romano Prodi et Christian Sautter, rapport auquel Housing Europe a pris part.

Il manque 142 milliards d'euros d'investissements pour les infrastructures sociales en Europe et 57 milliards d'euros pour le logement.

L'ensemble des outils financiers existants – Fonds européen pour l'investissement stratégique, les Fonds structurels, ceux de la Banque européenne d'investissement – doit être mobilisé pour répondre aux différents défis.

Car c'est bien d'investissements dont on parle, et non pas de coûts pour la société. Juste un exemple : les coûts évités pour la collectivité du placement en institutions spécialisées pour personnes âgées peuvent aller jusqu' à 7 000 € par an et par locataire senior, ceci grâce à un investissement dans le maintien à domicile<sup>3</sup>.

De manière générale, ces investissements sont cruciaux en matière de réhabilitation thermique ambitieuse et innovante. Ils sont indispensables en matière migratoire pour permettre

une intégration digne et réussie. Ils sont nécessaires pour continuer de développer une offre de logements abordables adaptés et décents pour les citoyens.

La performance énergétique et notre rôle positif dans la lutte contre le changement climatique doivent être soutenus et renforcés, l'Europe a besoin de nous pour réussir.

Parallèlement, le cadre réglementaire européen, le droit de la concurrence et du marché intérieur, fiscal, doit aussi nous permettre de relever ces défis, en nous offrant de la flexibilité pour diversifier nos activités, pour répondre à des besoins toujours plus changeants.

Nous sommes des prestataires de services d'intérêt général responsables, pragmatiques, ce cadre, tout en préservant la transparence, ne doit pas nous contraindre.

En encourageant l'innovation, la recherche, l'édiction de règles et de normes adaptées au secteur, et l'échange, l'Union européenne peut aider le secteur à baisser les coûts de construction.

C'est pourquoi nous préparons un Manifeste pour les prochaines élections européennes afin d'affirmer avec fierté

notre rôle et présenter nos propositions, notre offre à la société, que l'Union européenne doit faire sienne.

Nous continuerons de publier notre rapport bis annuel sur l'état du logement, véritable référence en la matière pour analyser les tendances des marchés du logement et du logement abordable.

L'Europe a son rôle à jouer, un rôle important, dans la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale et elle peut le faire, elle doit le faire grâce à nous, aux 43 000 bailleurs sociaux, publics et coopératifs, pour les 26 millions de personnes que nous logeons.

Nous sommes des acteurs responsables qui assurons une stabilité, stabilité nécessaire à la garantie de la solidarité européenne. Nous ne devons pas en rougir mais en être fiers,

1. Housing Europe est la Fédération européenne du logement public, coopératif et social. Établi en 1988, ce réseau regroupe 45 fédérations nationales et régionales qui rassemblent environ 43 000 bailleurs de logements sociaux, publics et coopératifs répartis dans 24 pays. Au total, il gère plus de 26 millions de logements, soit environ 11 % des logements existant dans l'Union européenne.

2. Feantsa, Fédération européenne de lutte contre le sans-abrisme.

3. Étude de Dephis sur la valorisation territoriale des activités des opérateurs du logement social, à lire dans : <http://www.housingeurope.eu/resource-131/rethinking-investment-in-homes>

être offensifs. Bien sûr que les bailleurs sociaux, publics et coopératifs seront encore les acteurs de la solidarité, comme ils l'ont toujours été, en s'adaptant, en se modernisant, en innovant!

Ils sont un élément essentiel, indispensable de notre modèle social européen. La croissance est revenue, et nous jouerons pleinement notre rôle pour qu'elle soit juste, équitable et durable, avec l'ensemble de nos partenaires.

## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité



Jean-Baptiste Eyraud  
Porte-parole de Droit au logement  
Co-initiateur du Collectif Vive l'APL

**Sans mesure de régulation des loyers et de la spéculation activée par les acteurs aussi bien nationaux qu'internationaux, et de redistribution des richesses, les taux d'effort, les expulsions, le sans-abrisme et le mal-logement seront en hausse. Associée à une baisse des APL à marche forcée, la crise du logement deviendra incontrôlable.**

### LES HLM ONT-ILS UN AVENIR ?

Il ne fait guère plus de doute que le pouvoir en place, tout occupé à réduire les déficits publics et à alléger la fiscalité des riches, n'a aucunement l'intention de soutenir le logement social, bien au contraire !

Les faits l'ont largement démontré, puisqu'après le coup de rabot de 5 euros sur les APL fin juillet 2017 et malgré la

réaction unanime de rejet par la société civile, le Gouvernement a continué de sabrer dans les APL au prétexte qu'elles représentent un coût trop élevé pour l'État.

Puis il a mis en place la RLS et a annoncé le gel des APL en 2019. En mettant brutalement à la diète les bailleurs sociaux via la RLS, le Gouvernement opère une future ponction annuelle de 1,5 milliard d'euros, grâce à un petit tour de passe-passe, contraignant les Hlm à réduire la voilure, en

termes d'investissements – production neuve, réhabilitation, entretien –, d'encadrement et de mission sociale. À terme, l'ensemble du modèle économique est donc menacé et, en premier lieu, les locataires et les mal-logés.

La loi Élan présentée dans la foulée, loin de rassurer sur l'avenir du logement social, permet de mieux saisir les objectifs du pouvoir :

- obliger les bailleurs sociaux à la concentration, éloignant ainsi les centres de décision des problématiques de territoires ;
- ouvrir la porte à la vente de logements sociaux pour compenser la main basse de l'État sur la trésorerie des Hlm ;
- donner un grand coup de boutoir à la loi SRU en levant l'obligation actuelle d'autorisation préalable à toute vente de Hlm et livrer progressivement le parc Hlm au secteur spéculatif...

### **Les Thénardier bientôt à l'assaut des quartiers populaires Hlm ?**

La vente sera autorisée à des personnes physiques, à raison d'un logement par programme. Rien n'empêchera un marchand de sommeil ou un « bailleur indélicat » d'acheter dans d'autres programmes, chez d'autres bailleurs, ou

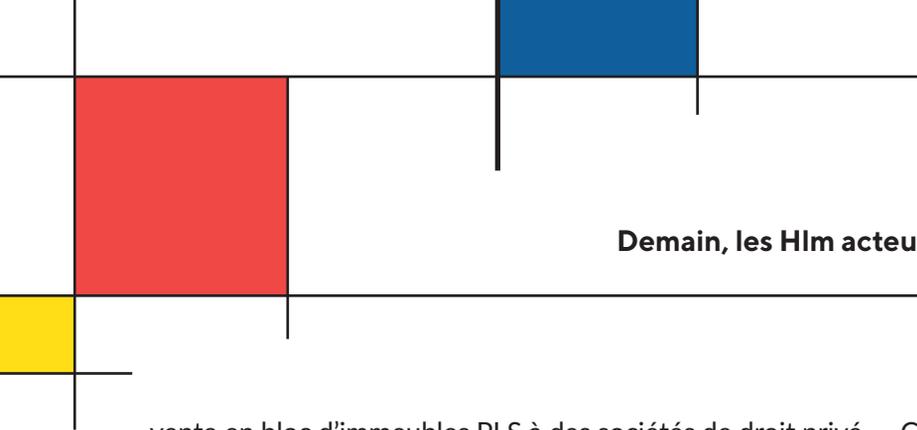
d'employer des prête-noms. On a vu les copropriétés dégradées issues de la première tentative de privatiser les Hlm avec la loi Méhaugier.

Conjugée à une très vraisemblable baisse des investissements des bailleurs dans les quartiers populaires Hlm où sont concentrés les bénéficiaires de l'APL, à une perte d'influence des collectivités locales et à un éloignement décisionnel, la vente à des particuliers pourrait aboutir à une forme de « taudification » de certains quartiers populaires et à leur marginalisation.

On a d'ailleurs vu avec quel mépris le plan Borloo, expression des élus locaux, a été repoussé et il est vraisemblable que celui concocté par l'Élysée sera axé au mieux sur les quartiers populaires du cœur des métropoles. Les politiques de la ville sont aussi menacées par les réformes et les fonds de l'ANRU n'empêcheront pas l'arrivée de ces prédateurs déjà installés dans les centres délaissés des villes moyennes.

### **Hlm : la porte ouverte aux gros prédateurs**

L'autre menace pesant sur le parc Hlm et sur ses capacités à loger les classes populaires est l'entrée de capitaux privés dans le secteur toujours au prétexte de compenser la RLS, la



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

vente en bloc d'immeubles PLS à des sociétés de droit privé – particulièrement rentable dans les villes loi SRU – comme on le voit aujourd'hui, avec la vente de PLI.

Comme l'a souligné Patrice Lanco, la vente en nue propriété de logements sociaux à des sociétés lucratives ouvre grand la porte aux investisseurs financiers, dont les orientations sont commandées par les actionnaires, loin des intérêts des locataires, des gestionnaires, des élus et même du pays tout entier.

En effet, l'appel du pied aux investisseurs financiers vient confirmer une orientation soutenue dans ce projet de loi : mobiliser les capitaux privés, de sorte à compenser le désengagement financier de l'État, les baisses d'impôts et les grands projets d'urbanisme...

L'ONU, en février 2017, dans un rapport traitant de « la financiarisation du logement », constatait que des groupes financiers gérant les milliers de milliards de dollars des riches, des fonds de pension, des paradis fiscaux et autres fonds voutours placent des capitaux dans l'immobilier, particulièrement dans « les villes refuges » telles que Londres, Singapour, Los Angeles et désormais Paris et les métropoles attractives.

Ce rapport relevait les effets désastreux de ces flux financiers qui installent les villes sur un marché mondialisé et déconnectent les prix immobiliers des capacités financières de leurs habitants.

Ces derniers sont non seulement relégués dans les banlieues, chassés des centres économiques par le renchérissement des prix immobiliers et des loyers, mais doivent subir des politiques de rigueur lorsque la bulle immobilière éclate, comme on l'a constaté avec la crise immobilière de 1990 en France et, plus récemment, celle des subprimes aux États-Unis et celle des hypothèques en Espagne.

### **La vente des Hlm : un aboutissement après vingt ans de tâtonnements**

Depuis une vingtaine d'années, grâce à quelques aventuriers à la fibre capitaliste, le logement social a connu une série de réformes qui ont préparé le terrain à sa marchandisation : conventionnement global de patrimoine, renouvellement urbain qui marchandise le foncier des quartiers populaires, vente des programmes entre bailleurs sociaux, privatisation progressive des OPH, Véfa Hlm...

Le logement social représente depuis quinze ans environ

17 % des résidences principales, et serait évalué dans le cadre actuel du marché interne à 250 milliards d'euros. En cas d'ouverture au marché privé, il pourrait être valorisé à 700 milliards de dollars, de quoi aiguïser les appétits... Les rapaces planent au-dessus du festin.

Celui qui prônait le 31 décembre dernier le respect des valeurs républicaines et nationales livre donc, à terme, une part du logement des classes populaires aux prédateurs, qu'ils soient des Thénardier, des capitalistes locaux ou des actionnaires de Blackstone.

La question des APL ne serait donc qu'une manœuvre au service d'un projet beaucoup plus dangereux ? Si ce n'est pas le cas, c'est que nous avons affaire à des apprentis sorciers, incapables d'anticiper les conséquences de leurs décisions à moyen et à long terme.

### **APL, les attaques à venir**

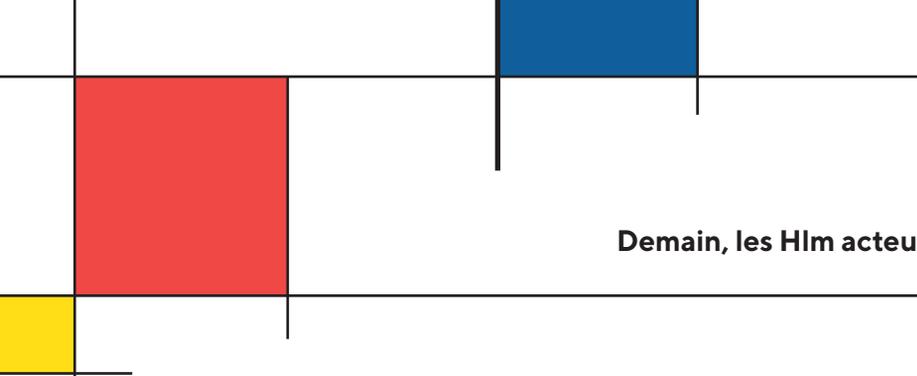
La baisse des APL n'en est manifestement qu'à ses débuts, si l'on en croit les débats budgétaires, car en sus de leur gel est annoncée une économie de l'ordre de 700 millions d'euros, qui serait acquise grâce à une prise en compte des revenus des locataires tous les trois mois, et non plus, comme

actuellement, selon le dernier avis d'imposition économie prévue à nouveau sur le dos des allocataires donc.

Cette hypothèse part sans doute du postulat plutôt téméraire que la croissance serait de retour rapidement, entraînant la création de nombreux emplois et une hausse des revenus que les CAF se doivent de répercuter immédiatement en baissant les APL.

Il s'agirait aussi de prendre en compte la précarisation des statuts salariaux encouragée par la dernière loi travail et les discussions Unédic, car les emplois créés seront trop souvent précaires pour les allocataires, c'est-à-dire pour les 20 % les moins riches d'entre nous. Mais cette projection est assez improbable et il est vraisemblable que l'exécutif cherchera encore d'autres moyens de rogner le pouvoir des locataires Hlm. La fusion des aides sociales en sera certainement l'occasion.

Sans mesure de régulation des loyers et de la spéculation activée par les acteurs aussi bien nationaux qu'internationaux, et de redistribution des richesses, les taux d'effort, les expulsions, le sans-abrisme et le mal-logement seront en hausse. Associée à une baisse des APL à marche forcée, la crise du logement deviendra incontrôlable.



## Demain, les Hlm acteurs de la solidarité

### Quelles alternatives ?

Certes, les APL pèsent 18 milliards d'euros dans le budget public, mais les niches fiscales pèsent quant à elles plus de 100 milliards d'euros, tandis que la fraude et l'évasion fiscales coûtent aux budgets publics autour de 80 milliards par an.

Il faut donc la combattre mais aussi réduire les niches qui profitent aux riches, comme l'amortissement Pinel, qui a été reconduit en 2018 et le sera sans doute en 2019 sous la pression des puissants lobbys immobiliers que sont les promoteurs et le BTP, inquiets de la baisse de la production neuve, de la déconnexion des prix et des capacités financières des ménages, mais aussi de l'arrivée des puissances financières sur le marché.

En outre, les secteurs de la location privée et de l'immobilier affichent des profits insolents et désastreux pour les accédants et les locataires. Il serait temps de réguler pour baisser les loyers et taxer les pratiques spéculatives, notamment sur le foncier, mère du logement cher.

Enfin, il faut rétablir les APL à leur niveau antérieur et réinstaurer de puissantes aides à la pierre grâce aux recettes fiscales récupérées.

Décidé à taper encore et encore sur les APL, le Gouvernement a fait un choix dangereux et injuste : il expose le logement des classes populaires, jusqu'alors épargné et puissant amortisseur social, aux aléas des crises financières.

### Quelle contre-stratégie ?

Nous connaissons les remèdes à la crise et les alternatives à cette politique, mais la question se pose des moyens pour y arriver. Il reste encore quatre années au pouvoir en place pour déconstruire durablement le modèle français du logement social, lequel a nécessité un siècle d'édification...

La stratégie gouvernementale du Blitzkrieg contre la protection sociale en général et le droit au logement en particulier nécessite une mobilisation sociale, à commencer par celle des acteurs du logement social, mais aussi des locataires et des mal-logés impactés à terme par ces réformes brutales.

Il faut bien admettre que la mobilisation contre la baisse des APL et la RLS n'a pas porté ses fruits, mais la mise en place du collectif Vive l'APL, à l'initiative du DAL et de la Fondation Abbé Pierre, a permis d'établir contre le projet gouvernemental un large front rassemblant plus

de 80 associations, syndicats et organismes du logement social, unique en son genre.

La signature d'un accord entre la fédération des ESH et le Gouvernement a ébranlé l'unité des bailleurs sociaux et la cohésion du collectif. Le Gouvernement a su jouer et alimenter les divisions, tandis que la communication grand public, notamment auprès des locataires, a été brouillée par la complexité de la mesure. Puis d'autres priorités se sont imposées à l'agenda de chacun.

Coincés entre leur métier de gestionnaire, pas toujours au mieux des intérêts des locataires, et la cavalerie des réformes, les bailleurs n'ont pas sauté le pas d'une véritable alliance avec les locataires. Ils n'ont pas su choisir leur camp.

Tirer les marrons du feu ou sauver les meubles pour les uns, agir sur d'autres sujets, assurer les élections Hlm ou baisser les bras pour les autres... Les obsèques nationales d'un chanteur de variété un jour de mobilisation ont achevé cette première phase de mobilisation.

Mais le collectif Vive l'APL n'a pas encore signé son acte de décès, car de nouvelles attaques contre les APL se profilent et les signes de dégradation perceptibles par les locataires et les personnels ne sont pas encore là.

Non seulement les locataires Hlm risquent de connaître une dégradation de leurs conditions de vie, mais leurs enfants et ceux des classes populaires en général, futurs mal-logés ou sans-logis, tout comme les mal-logés actuels vont en subir les lourdes conséquences. C'est pourquoi le DAL est impliqué et déterminé à participer à ce combat.

À la question « quel avenir pour le logement social ? », faut-il répondre « le logement social a-t-il un avenir ? » ou bien convaincre l'ensemble des acteurs de ce secteur de se rassembler ? Après tout, le Blitzkrieg n'a pas empêché de gagner la guerre... grâce à des alliances inconcevables et imprévisibles.

Souhaitons que le Congrès Hlm soit l'occasion de nous réunir à nouveau, par delà nos conflits, nos querelles et nos divergences.

Un toit, c'est un droit !

# 2 | Demain, les Hlm et les quartiers



**Olivier Klein**  
Président du conseil d'administration de  
l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

**Gilles Leproust**  
Secrétaire général de Ville & Banlieue

**Clothilde Bréaud**  
Présidente du Comité national de liaison  
des régies de quartier



**Olivier Klein**  
Président du conseil d'administration de l'Agence  
nationale pour la rénovation urbaine

**On ne peut pas faire la promotion  
d'après-demain si on n'envoie pas  
rapidement des signes tangibles  
positifs de changement.  
C'est toute ma volonté et mon  
ambition à la tête de l'ANRU...  
pour les quartiers de demain !**

## **ALLER VITE CAR « DEMAIN », C'EST LÉGITIMEMENT DÉJÀ TROP LOIN**

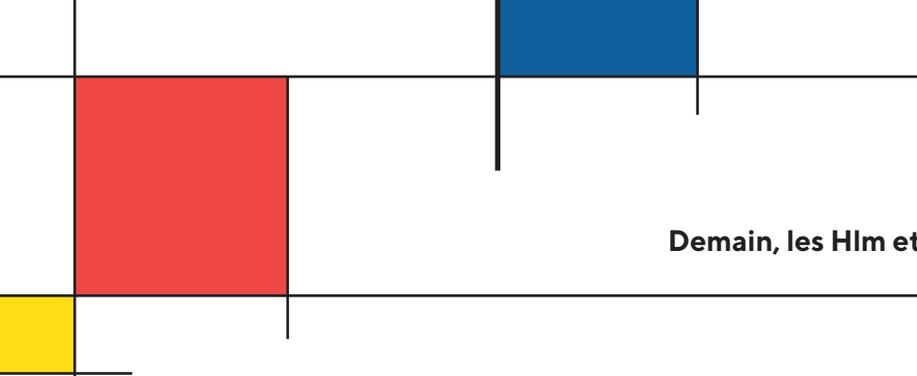
**O**n me demande souvent ce que signifierait pour moi de « résoudre demain le problème des quartiers ou des banlieues ».

Je ne fais pas partie de ceux qui y répondent en indiquant qu'il suffirait de prendre quinze ou vingt mesures pour tout régler, partout et en même temps.

Déjà parce que quand on parle de « quartiers », on aborde des réalités très différentes. Les problématiques de Clichy-sous-Bois ne sont pas les mêmes que celles de Mulhouse, de Nîmes ou même, plus proche, de Saint-Denis. Derrière ces différentes réalités, il n'y a pas d'uniformité dans les solutions à apporter.

Aussi parce que régler le problème d'un quartier, c'est remonter une pente qui descend depuis plusieurs décennies. Le « demain » dépend beaucoup du « hier », marqué par la paupérisation, l'enclavement parfois, la stigmatisation souvent.

Transformer des quartiers, c'est agir en même temps sur de nombreux leviers. Pour réussir à améliorer la situation des



## Demain, les Hlm et les quartiers

habitants, il faut répondre aux questions qui se posent partout sur le territoire: le logement qui m'est proposé est-il en bon état et adapté à ma situation? L'école environnante donne-t-elle toutes les chances de réussite à mon enfant? Combien de temps vais-je mettre le matin pour aller travailler? Les commerces et les équipements culturels répondent-ils à mes envies? Est-ce que je peux sortir en sécurité à toute heure?

Résoudre les problèmes des quartiers, c'est réussir à répondre à ces interrogations avec le même niveau d'ambition que partout ailleurs sur le territoire. Les habitants des quartiers n'aspirent qu'à la normalité, à la tranquillité, à vivre ensemble et en sécurité. Rien de plus mais rien de moins non plus !

Répondre à ces interrogations, c'est mobiliser quasiment l'ensemble d'un gouvernement et des politiques publiques qu'il anime. C'est certes plus compliqué, mais ce n'est pas pour ça qu'il ne faut rien faire. Au contraire, il faut même aller plus vite! Car « demain », c'est légitimement déjà trop lointain pour de nombreux habitants des quartiers.

L'action de l'ANRU en la matière a été questionnée ces derniers mois: « trop long », « trop technocratique », « trop

peu de moyens ». Beaucoup a été dit. Parfois injustement tant les contraintes externes imposées à l'ANRU sont lourdes. Je sais néanmoins que ces formules ne remettent pas en cause l'Agence et ses équipes mais traduisent les attentes légitimes des habitants et de leurs élus.

Le 22 mai dernier, le président de la République a confirmé sa volonté de voir l'ANRU remplir sa mission avec une enveloppe budgétaire doublée. Cette nouvelle ambition financière du Nouveau programme national de renouvellement urbains (NPNRU) va nous permettre de répondre à ces attentes. Grâce à Action Logement, notre principal financeur, grâce à l'État qui reprend un rôle qu'il n'aurait jamais dû quitter en 2008, mais aussi grâce au Mouvement Hlm qui fait le choix de s'engager financièrement au niveau national comme au niveau local, l'ANRU redevient cette formidable machine à changer la vie des millions d'habitants des quartiers dans lesquels elle intervient.

Le Mouvement Hlm a déjà joué un rôle déterminant dans le premier Programme de rénovation urbaine (PNRU) en apportant près de la moitié des 50 milliards d'euros d'investissement qui ont été engagés depuis 2004 dans les quartiers. Le retrouver aujourd'hui à la table des financeurs de l'ANRU est une suite logique qui prouve – s'il le fallait

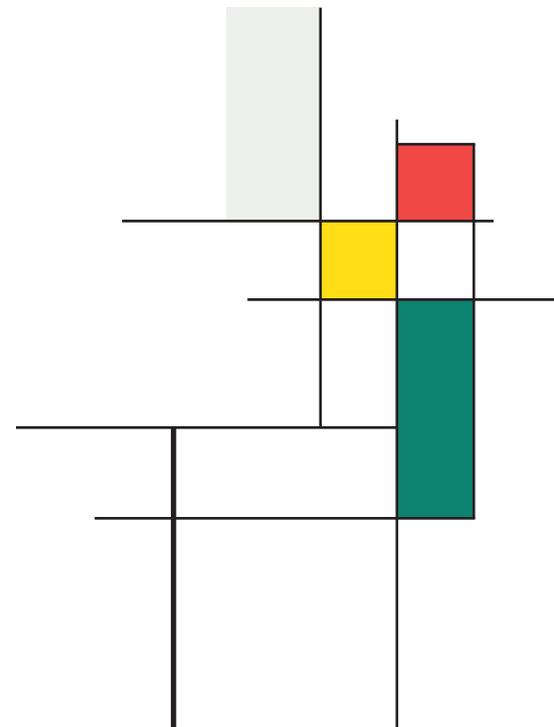
encore – sa détermination à s'impliquer sur les territoires qui en ont le plus besoin.

Pour relever le défi de l'accélération des mises en chantier et ainsi construire dès aujourd'hui ces quartiers de demain, nous avons fait le choix de modifier nos règles du jeu en commençant par nous appuyer largement sur le Mouvement Hlm : un meilleur financement des démolitions de logements sociaux, une majoration des subventions pour la reconstruction dans les zones les plus tendues, un soutien confirmé aux réhabilitations ambitieuses.

Les besoins des organismes Hlm ont ainsi été clairement entendus. Non pas pour répondre à une quelconque pression ou à un lobby installé mais parce que, plus que jamais, nous avons la conviction que les bailleurs sociaux ont un rôle central à jouer. Dans le contexte budgétaire qu'ils connaissent, le risque aurait été d'attendre des lendemains meilleurs pour lancer de grands projets. Or, les politiques de renouvellement urbain doivent démarrer maintenant ! Si on veut davantage de grues dans les quartiers, il faut permettre aux bailleurs d'être à la hauteur des attentes en termes de financement.

La rénovation urbaine doit se projeter sur des temps longs parce que c'est nécessaire, mais elle doit aussi parvenir à

montrer aux habitants des évolutions positives au quotidien. Si nous ne sommes pas capables d'avoir des actions qui changent la vie des gens au quotidien et qui leur donnent vraiment l'impression que demain sera mieux qu'hier, nous échouerons. On ne peut pas faire la promotion d'après-demain si on n'envoie pas rapidement des signes tangibles positifs de changement. C'est toute ma volonté et mon ambition à la tête de l'ANRU... pour les quartiers de demain !



## Demain, les Hlm et les quartiers



**Gilles Leproust**  
Secrétaire général de l'Association des maires  
Ville & Banlieue de France

**Cette dernière décennie a vu nos quartiers changer, avec des démolitions, des réhabilitations. De nouveaux quartiers ont émergé à la plus grande satisfaction des citoyens. Cela n'a pas tenu à un miracle mais à un engagement convergent de l'État, de l'ANRU, des bailleurs, d'Action Logement, des collectivités, des locataires...**

### **DEMAIN, LES HLM ET LES QUARTIERS... SANS OUBLIER LES HABITANTS**

**A**ssociation de maires de villes populaires, nous sommes au cœur des enjeux posés aux acteurs du logement social. Pas une semaine où un habitant ne vient nous voir en mairie pour une demande de logement, pour déménager, pour réclamer des travaux ou se plaindre de son environnement.

Ce qui est parfois démoralisant, c'est d'avoir le sentiment de ne pouvoir leur apporter une réponse concrète. Dire cela ne signifie pas que les bailleurs sociaux ne se démènent pas pour être toujours plus à l'écoute de leurs locataires ou des demandeurs, mais les politiques menées ces dernières années ne leur ont pas facilité la tâche. C'est particulièrement vrai avec la loi de finances 2018 et la récente loi Élan.

Cette situation nous inquiète car nous avons, dans beaucoup de nos quartiers prioritaires, des projets de rénovation urbaine portés par l'ANRU, et le moins que nous puissions dire, c'est qu'ils font beaucoup de surplace... et cela au grand désespoir des locataires et, plus généralement, des habitants de nos communes.

Dire cela n'est pas faire preuve de pessimisme mais essayer de cerner les difficultés afin de lever les verrous et de construire le logement social de demain... en réussissant l'étape actuelle.

Est-ce utopique? Nous ne le pensons pas. Cette dernière décennie a vu nos quartiers changer, avec des démolitions, des réhabilitations. De nouveaux quartiers ont émergé à la plus grande satisfaction des citoyens. Cela n'a pas tenu à un miracle mais à un engagement convergent de l'État, de l'ANRU, des bailleurs, d'Action Logement, des collectivités, des locataires...

Avec la loi Lamy, il y a eu la volonté de réconcilier l'urbain et l'humain, c'est indispensable car, en parallèle à l'urgence à « casser les barres », il y a exigence à régler ce cancer que représentent le chômage, la précarité et la misère dans nos quartiers.

Engagés au quotidien dans nos territoires, nous sentons bien l'urgence de la situation, l'appel de Grigny en a été un révélateur en octobre 2017.

Aujourd'hui, président de la République, Gouvernement, acteurs locaux sont au pied du mur. En effet, rêver à un

lendemain plus radieux pour les Hlm et leurs habitants passe par résoudre sans attendre les énormes défis auxquels nous sommes confrontés.

Nous savons, pour travailler étroitement avec eux, que les acteurs du logement social y sont prêts; nous le sommes également. Alors, assez perdu de temps, mettons toutes nos énergies au service de cet objectif, que nos gouvernants nous fassent confiance et ainsi nous écrirons de nouvelles pages de la belle histoire des Hlm.

Les maires de banlieue sont prêts.

## Demain, les Hlm et les quartiers



**Clothilde Bréaud**

Présidente du Comité national de liaison  
des régies de quartier

**Parce qu'elles sont situées dans les quartiers,  
les régies partagent avec les Hlm la capacité  
d'identifier les enjeux de demain.**

**La rénovation urbaine, le développement de  
services de proximité ou encore la transformation  
numérique en font partie.**

**D**epuis plus de trente ans, les régies de quartier et de territoire sont engagées aux côtés des Hlm pour améliorer la vie des 320 quartiers dans lesquels elles interviennent. Témoins des difficultés économiques et sociales persistantes dans ces quartiers, elles portent un projet spécifique associant les habitants pour initier des dynamiques et des partenariats qui concourent à répondre aux besoins de ces territoires urbains et ruraux.

Dans ces quartiers où vivent plus de trois millions d'habitants, les bailleurs sociaux et les régies démontrent encore aujourd'hui, souvent par l'expérimentation et toujours avec le souci d'inscrire leurs actions dans la durée, qu'ils ne sont pas seulement des opérateurs urbains mais avant tout des acteurs responsables et engagés pour l'avenir des quartiers et des parcours de vie qui s'y déroulent.

Par ce qu'elles sont situées dans les quartiers, les régies partagent avec les Hlm la capacité d'identifier les enjeux de demain. La rénovation urbaine, le développement de services de proximité ou encore la transformation numérique en font partie. C'est à la formulation de réponses adaptées et construites avec les habitants et les bailleurs que les régies consacrent leur action quotidienne.

Il en est ainsi du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui doit permettre d'améliorer la qualité de vie des habitants. Pour que ces grands travaux traduisent demain une politique ambitieuse au bénéfice des habitants, il est indispensable de faire vivre le partenariat de proximité entre les acteurs ancrés dans les quartiers, les Hlm et les pouvoirs publics. À condition de maintenir un partenariat renforcé avec les bailleurs sociaux, les régies de quartier et de territoire, partout où elles sont implantées, sont en capacité de mobiliser les habitants à chaque étape du renouvellement urbain.

Forts de l'expérience du premier PNRU, nous sommes convaincus que cette coopération permettra d'accompagner le renouvellement urbain en garantissant des retombées durables pour les habitants des quartiers. En amont des travaux pour partager le diagnostic du territoire, pendant les

travaux pour créer de l'emploi avec la commande publique et accompagner les parcours résidentiels. De nouvelles actions collectives sont aussi à inventer en matière d'aménagement des espaces de friches urbaines, de manière à assurer une continuité dans la vie du quartier pendant les travaux. Après les travaux, enfin, pour faire vivre le lien social dans le nouveau paysage urbain, en permettre l'appropriation par les habitants et une implication durable de leur part dans le devenir du quartier.

La formulation de réponses adaptées aux enjeux de demain se traduit aussi pour les régies aux côtés des Hlm par l'expérimentation de solutions innovantes dans le champ des services de proximité et de la transformation numérique. Dans une démarche de développement économique local et d'écologie urbaine, des conciergeries solidaires se développent par exemple dans les quartiers de Bagatelle à Toulouse et de la Villeneuve à Grenoble, contribuant à offrir aux habitants des services courants auxquels ils n'ont pas accès en proximité (permanence administrative, petit bricolage, portage de courses, etc.).

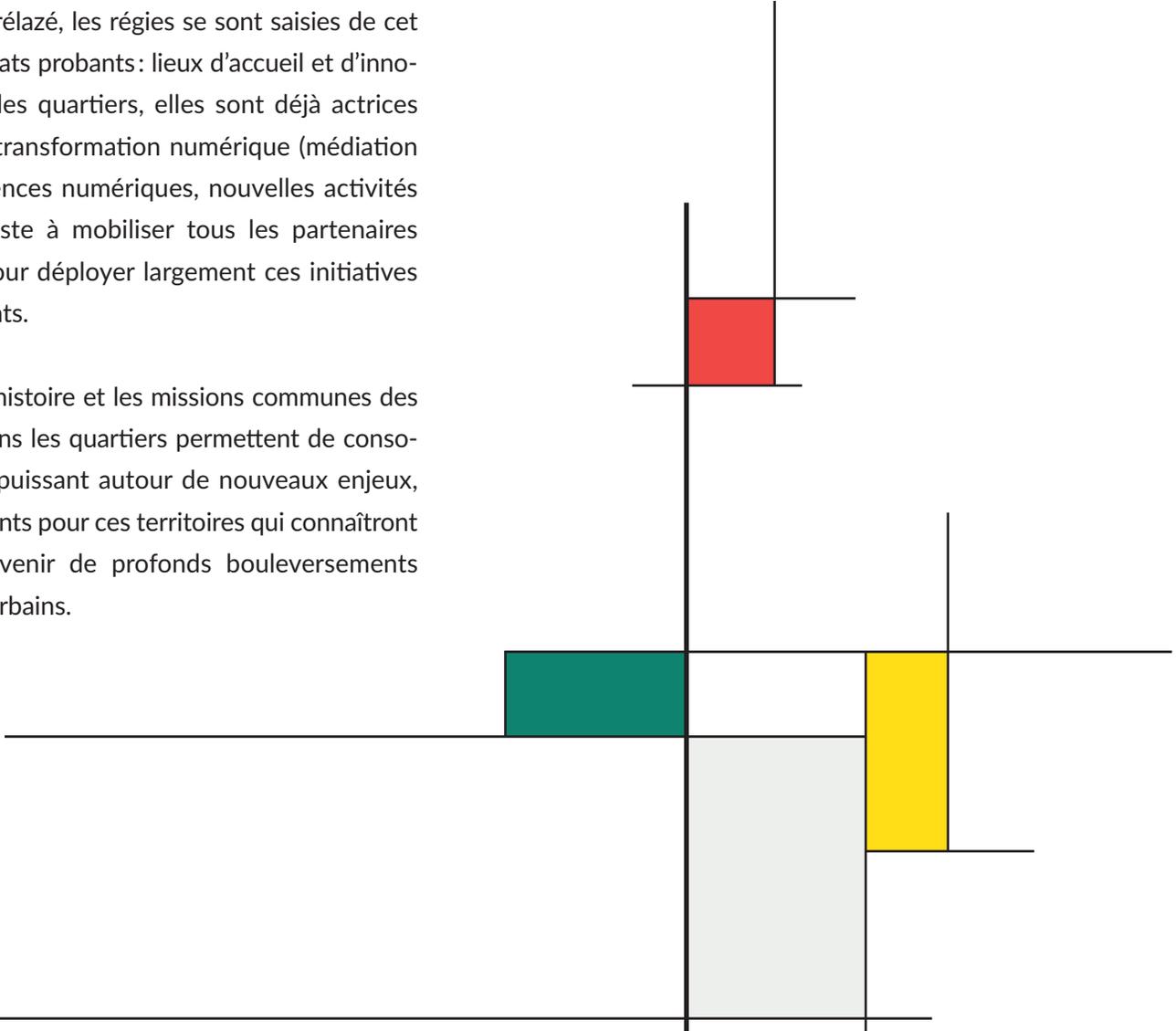
De la même manière, pour que la transformation numérique permette demain l'accès aux droits pour tous et soit aussi une opportunité d'emploi, en particulier pour les plus jeunes,



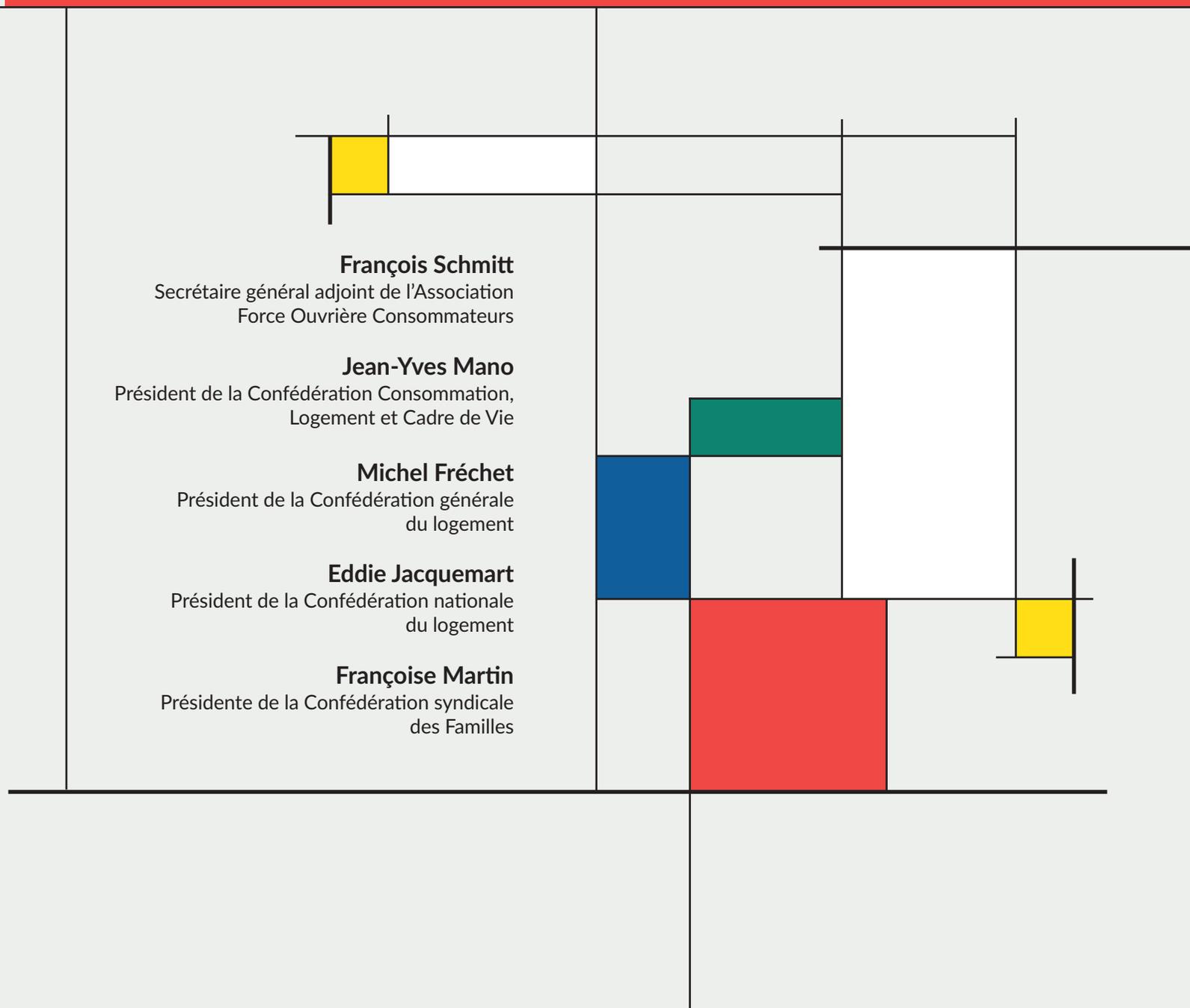
## Demain, les Hlm et les quartiers

les régies ont initié des expérimentations conduites en partenariat avec le monde Hlm et les collectivités locales. À La Rochelle ou à Trélazé, les régies se sont saisies de cet enjeu avec des résultats probants: lieux d'accueil et d'innovation sociale dans les quartiers, elles sont déjà actrices à part entière de la transformation numérique (médiation numérique, permanences numériques, nouvelles activités d'insertion, etc.). Reste à mobiliser tous les partenaires dans les quartiers pour déployer largement ces initiatives en faveur des habitants.

Gageons donc que l'histoire et les missions communes des Hlm et des régies dans les quartiers permettent de consolider un partenariat puissant autour de nouveaux enjeux, d'autant plus importants pour ces territoires qui connaîtront dans les années à venir de profonds bouleversements démographiques et urbains.



# 2 | Demain, les Hlm au service de la qualité de vie des locataires



## Demain, les Hlm au service de la qualité de vie des locataires



**François Schmitt**  
Secrétaire général adjoint de  
l'Association Force Ouvrière Consommateurs

**L'AFOC revendique le renforcement  
de la présence des services publics  
dans les quartiers Hlm.**

**A**ssurer, représenter, accompagner et défendre les locataires, telle est la vocation de l'Association Force Ouvrière Consommateurs. C'est pourquoi l'AFOC défend la pérennité du modèle français du logement social qui doit rester basé sur trois piliers : la construction, le financement et la mixité sociale.

L'effort de construction de nouveaux logements, notamment en zone tendue, doit être continu et soutenu. Celui-ci exige un financement durable, d'une part, par l'aide à la pierre qui nécessite que l'État investisse de façon pérenne pour accompagner la construction de logements sociaux partout où le besoin existe et, d'autre part, par l'aide aux locataires via les APL. Garantir la mixité sociale dans le logement social doit être un souci permanent afin d'éviter de créer des ghettos et d'évincer les plus pauvres des locataires des centres des grandes agglomérations.

Nous défendons les droits des locataires à accéder à des logements à loyers abordables, en bon état, dans des quartiers accessibles. Cela nécessite un effort de construction ciblé en fonction de besoins mais qui soit un véritable « choc

de l'offre » à même de réduire fortement le stock des demandes de logements sociaux non satisfaites.

Pour y parvenir, nous revendiquons l'amélioration du « reste à vivre » pour le locataire (loyer + charges - APL - RLS). Il est nécessaire que les montants des loyers demeurent fixés en fonction du coût de sortie du bâtiment et du mode de financement, et non en fonction des ressources du locataire. Les surloyers doivent être supprimés.

Concernant la mobilité, elle doit être choisie et non imposée, avec le maintien du prix au mètre carré du logement quitté. En outre, le besoin d'un logement adapté ne doit pas pouvoir motiver un refus d'attribution ou une obligation de mutation. Le maintien dans les lieux doit donc rester une réalité.

Nous revendiquons une amélioration de la qualité des logements sociaux via un effort permanent de rénovation, garante de réelles baisses des charges locatives. Les obligations d'accessibilité dans les bâtiments collectifs d'habitation doivent être maintenues. L'habitat intergénérationnel doit s'accroître grâce à la construction de logements multifonctionnels.

La concertation entre bailleurs sociaux et associations de défense des locataires doit s'améliorer, pour qu'elle se traduise, par exemple, par une évolution du statut de l'administrateur représentant les locataires, afin de renforcer la représentativité de cette fonction en permettant à plus d'élus en activité d'assister aux instances.

Une obligation pour les bailleurs sociaux qui vendront du patrimoine de créer une nouvelle mission de « syndic social » est nécessaire. Elle doit s'accompagner d'une évolution de la réglementation pour mieux encadrer les opérations de vente et accompagner les futurs acquéreurs avant, pendant et après la vente.

Au-delà de la politique du logement social, l'AFOC revendique le renforcement de la présence des services publics dans les quartiers Hlm, un accès facilité aux réseaux de transports collectifs et, plus globalement, un retour de la politique d'aménagement des territoires.



**Jean-Yves Mano**  
Président de la Confédération Consommation,  
Logement et Cadre de Vie

**Les bailleurs sociaux considèrent que les événements de l'année 2018 et les effets désastreux de la loi de finances ne sont qu'un léger accident de parcours. Les coupes budgétaires – vaguement compensées par des mesures techniques et un projet de loi Élan – ne changeront rien à la capacité d'agir des organismes. Nous ne partageons pas ce constat.**

## **DEMAIN SERA UN AUTRE JOUR... SOMBRE POUR LE LOGEMENT SOCIAL ET LES LOCATAIRES**

**P**our donner des gages de bonne volonté au Gouvernement, le monde Hlm a placé sa réflexion, et donc son Congrès, sous le signe des lendemains qui chantent. Ce rapport égraine donc les missions historiques du logement social en France, tout en laissant croire que ce qui est vrai aujourd'hui le sera aussi demain.

Ce faisant, les bailleurs sociaux considèrent que les événements de l'année 2018 et les effets désastreux de la loi de finances ne sont qu'un léger accident de parcours. Les coupes budgétaires – vaguement compensées par des mesures techniques et un projet de loi Élan – ne changeront rien à la capacité d'agir des organismes. Nous ne partageons pas ce constat.

Et nous ne pouvons pas faire croire, par une position de compromis, à un avenir serein pour le logement social, car :

- la crise du logement accessible est de plus en plus prégnante, notamment dans les métropoles ;
- les difficultés sociales sont de plus en plus grandes et concernent une part importante de la population.

Rappelons que 9 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté et qu'il y a encore dans notre pays 4 millions de chômeurs ;

- des quartiers entiers restent à rénover. Des quartiers où il est nécessaire, au-delà du bâti, de soutenir les solidarités qui s'y manifestent et de résoudre la crise sociale qui s'y concentre.

Nous ne pouvons que constater que la nation, à travers son budget, se désengage de sa mission de fournir un toit aux demandeurs de logement, d'offrir un parcours résidentiel aux locataires en fonction de l'évolution de leurs ressources et de leurs besoins. Cela, nous ne pouvons l'accepter.

Nous ne pouvons que constater que la construction de logements neufs est assurée par le loyer des locataires, qui constitue l'essentiel de la trésorerie des organismes. Les locataires contribuent de ce fait au financement des aides à la pierre. Cela, nous ne pouvons l'accepter.

Nous ne pouvons que constater qu'à cette situation s'ajoute une contribution supplémentaire à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour venir en aide aux organismes dont la structure financière a été déstabilisée par la loi de finances et la RLS. Les locataires viennent donc

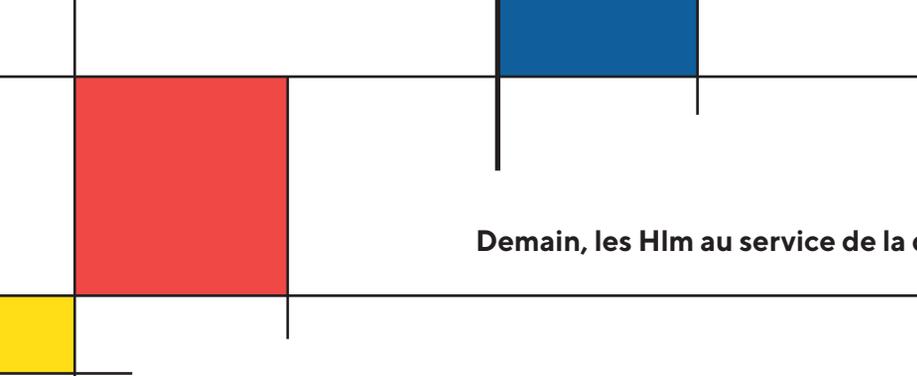
à la rescousse des organismes et financent la baisse des aides au logement. Cela, nous ne pouvons l'accepter.

Nous ne pouvons que constater que la vente du patrimoine Hlm constitue la principale réponse de l'État pour reconstituer la trésorerie des organismes. Il bafoue ainsi la volonté des maires d'implanter au cœur des villes des logements locatifs accessibles à toutes les catégories de personnes, y compris les couches moyennes. Cela, nous ne pouvons l'accepter.

Nous ne pouvons que constater qu'en déconnectant le taux du Livret A de l'inflation et en prévoyant, dans un élan de générosité, un taux minimal de 0,5 %, l'État ne garantit plus la juste rémunération de l'épargne populaire. Cela, nous ne pouvons l'accepter.

À travers ces constats, non exhaustifs, nous convenons que le modèle économique du développement du logement social et la mission sociale qui le justifie sont mis à mal par les décisions inconséquentes qui ont été prises.

Au milieu de ces bouleversements, les locataires, citoyens et acteurs de la société civile, ne sauraient être spectateurs d'un monde Hlm en pleine transformation. Organisés à travers



## Demain, les Hlm au service de la qualité de vie des locataires

des associations que nous représentons, ils sont soucieux d'être acteurs de la préservation de leur lieu de vie, de leur quartier, de leur cité. C'est pourquoi, **ensemble, améliorons notre quotidien.**

**Ensemble,** œuvrons pour notre cadre de vie. Un ascenseur qui fonctionne, une cage d'escalier propre, des logements entretenus et des abords accueillants, nos attentes sont très concrètes. Nous continuerons donc de défendre des budgets d'entretien cohérents avec les besoins que nous observons, même si nous ne sommes pas dupes: ces budgets constituent la seule variable d'ajustement face aux contraintes budgétaires fixées par l'État.

**Ensemble,** construisons et développons les liens entre locataires, car bien vivre dans nos quartiers, c'est aussi notre

vocation. Nous organisons des temps forts et des moments festifs au sein de nos résidences. Nous développons des projets de solidarité et d'entraide entre voisins. Et nous souhaitons que les bailleurs et l'État nous reconnaissent pleinement dans notre mission de lien social et de parcours citoyen dans nos quartiers.

**Ensemble,** battons-nous pour être entendus. Habiter, c'est acquérir une solide connaissance de son logement et de son environnement. L'avenir du logement social doit donc être discuté avec nous. Nous ne voulons plus apprendre par notre bailleur ou par la presse des décisions qui ont déjà été prises. Nous ne voulons plus être appelés à la rescousse lors de crises pour ensuite repartir chacun dans nos sphères, laissant là toute intention de collaboration. Nous voulons simplement être acteurs des décisions qui nous concernent.



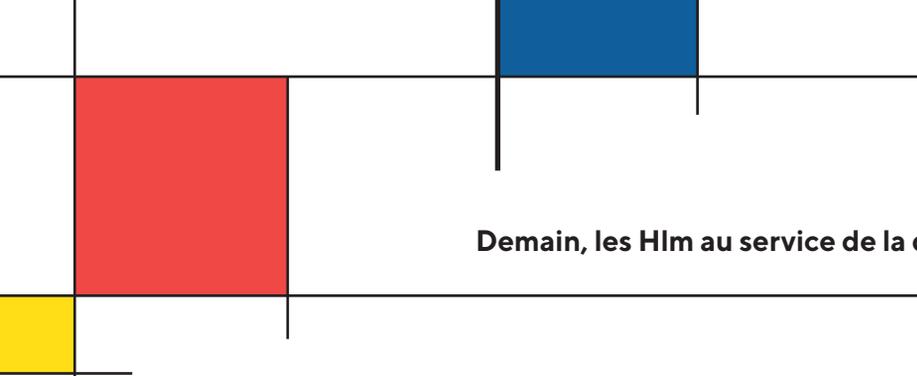
**Michel Fréchet**  
Président de la Confédération générale du logement

**Ce patrimoine de près de 5 millions de logements constitué progressivement au cours des décennies passées par l'État (c'est-à-dire les contribuables), les entreprises, les salariés, les collectivités locales et (ne l'oublions jamais) les locataires qui ont contribué à son financement au travers de leurs loyers, alimente des envies.**

## LE RETOUR DES TARTUFFES

Les mois écoulés ont connu beaucoup d'agitation autour de la politique du logement suivie par le Gouvernement. Que de déclarations fracassantes a-t-on entendues à la tribune de différents congrès, prononcées par des responsables prêts à déclencher une guerre sans merci contre des projets nocifs avant... de se raviser et de tout accepter, y compris l'inacceptable. On a eu droit à tout. S'inspirant du Tartuffe de Molière, ils sont beaucoup à avoir poussé des cris d'orfraie.

Pourtant, la politique du logement des pouvoirs publics actuels n'est que la continuation des politiques publiques suivies depuis des années. La différence est qu'aujourd'hui on annonce la couleur et qu'on accélère la cadence, alors qu'hier on avançait masqué, ce qui donnait bonne conscience à nos tartuffes qui ont alors tout accepté : la logique libérale appliquée au logement, le désengagement de l'État du financement du logement social, les coups de rabet des APL, les cadeaux fiscaux aux investisseurs immobiliers, l'abaissement des plafonds de ressources pour accéder au parc social, les communes carencées en logements sociaux, etc.



## Demain, les Hlm au service de la qualité de vie des locataires

Désormais on détricote sans complexe ce qui reste du modèle français du logement social, avec la complicité passive des tartuffes, en ponctionnant dans la masse financière du monde Hlm, en cassant le principe du maintien dans les lieux et le logement pérenne et en rendant caducs le vivre-ensemble et la mixité sociale.

### Un bien commun qui peut rapporter gros

Ce patrimoine de près de 5 millions de logements constitué progressivement au cours des décennies passées par l'État (c'est-à-dire les contribuables), les entreprises, les salariés, les collectivités locales et (ne l'oublions jamais) les locataires qui ont contribué à son financement au travers de leurs loyers, alimente des envies. Ce patrimoine représente des milliards vers lesquels l'État louche pour alimenter ses recettes. Ainsi les bailleurs sociaux sont mis à contribution : ils prennent la place de l'État pour construire de nouveaux logements sociaux, au travers de la RLS ils apportent 800 millions d'euros d'économies au budget de la nation. Et tout cela avec l'acceptation des tartuffes qui pleurent d'un côté et signent de l'autre. Ils sont ainsi nombreux à critiquer les mesures gouvernementales récentes en omettant de préciser que leurs propres représentants nationaux les ont acceptées et signées.

### Un nouvel outil pour le logement social : le CDD

Comme il faut assurer la pérennité du nouveau modèle qui se met en place à marche forcée et éviter les faillites qui viendraient ternir ce machiavélique projet, on oblige les organismes à se regrouper pour faire des économies. Le CDD devient la règle : la situation locative des familles sera examinée régulièrement, certaines devront partir, d'autres changer d'appartement ; un nouveau bail CDD est créé et appelé hypocritement « bail mobilité » ; la vente massive de logements sociaux qui ne portera en réalité que sur les logements bien situés et plutôt récents feront évoluer le modèle du logement social pérenne vers un logement social CDD (logement social à durée déterminée) avec, pour conséquence, de « vider certains quartiers » de leurs logements sociaux sans possibilité d'en reconstruire d'autres dans le secteur. Ces CDD alimenteront ainsi de nouvelles précarités et permettront aux vautours d'acquérir facilement un patrimoine immobilier bien situé à un coût très intéressant. Et les locataires ? On leur donnera sûrement de nouveaux droits : entre autres celui d'aller s'inscrire comme demandeurs de logement social puisqu'ils auront perdu le statut protecteur de locataire de logement social.

## La religion de l'individualisme

L'individualisme a progressivement supplanté les idées de mutualisation, de coopération et de solidarité et favorisé le chacun pour soi. Les logements sociaux n'y ont pas fait exception. Cette nouvelle religion qui encourage le repli sur soi se développe notamment au travers de l'individualisation de plus en plus poussée de certaines charges locatives, de loyers différenciés à la relocation, de SLS, etc. On pourrait même se demander « a quand les aires de jeux pour enfants payables par les seuls utilisateurs » ? Les décideurs européens se permettent même d'imposer l'individualisation des frais de chauffage sans même avoir mesuré les effets négatifs d'une telle décision. Ainsi, c'est le vivre-ensemble et la notion de solidarité que l'on enterre pour mieux mettre en place la logique libérale de financiarisation du logement.

## Et demain ?

Le risque est grand d'évoluer vers une France morcelée : les métropoles d'un côté et la France périphérique de l'autre, et à l'intérieur de ces ensembles des territoires typés socialement où l'entre-soi régnera en maître. Des groupes sociaux plutôt homogènes vivront ainsi les uns à côté des autres sans se rencontrer. Des phénomènes d'insécurité et de pauvreté continueront à se développer sur certains territoires et le calme régnera sur d'autres. Mais... l'histoire n'est jamais écrite d'avance et l'intervention des peuples peut en modifier le cours et décevoir nombre de tartuffes.

## Demain, les Hlm au service de la qualité de vie des locataires



**Eddie Jacquemart**  
Président de la Confédération nationale  
du logement

**Comprendre les enjeux du logement social de demain, c'est entreprendre l'analyse des problèmes toujours irrésolus à ce jour. Près de 70 % des Français sont éligibles au logement social, la pénurie de logement social se poursuit et s'accroît, la demande de logement social atteint des sommets avec près de 1,8 million de demandeurs. Tout cela dans un contexte de précarisation des habitants.**

### **LES HLM EN DANGER : L'HORIZON S'ASSOMBRI MAIS LA CNL PROPOSE SON PLAN LOGEMENT**

**D**ans son rapport d'activité 2017 présenté à son Congrès de Strasbourg, l'USH dressait un tableau plutôt optimiste de l'état général du logement social, élaborant même un ensemble de propositions et de perspectives ambitieuses, intégrant le désengagement financier de l'État.

Qu'en est-il aujourd'hui alors que des mesures de la loi de finances 2018 ont modifié fondamentalement la situation des organismes de logement social : taxation sur trois années de la somme d'1,5 milliard d'euros sur les aides personnelles au logement de leurs locataires (RLS), taxation jusqu'à 10 % de la plus-value des ventes Hlm, baisse drastique du financement de l'État porté à 40 millions d'euros ? Et que la future loi Élan tend à faire disparaître ce modèle économique et social français ?

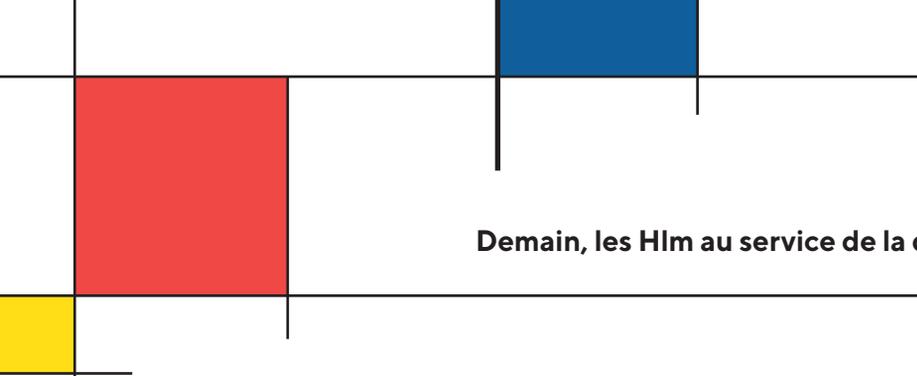
Comprendre les enjeux du logement social de demain, c'est entreprendre l'analyse des problèmes toujours irrésolus à ce jour. Près de 70 % des Français sont éligibles au logement social, la pénurie de logement social se poursuit et s'accroît, la demande de logement social atteint des sommets avec près de 1,8 million de demandeurs. Tout cela dans un contexte de précarisation des habitants auquel n'échappe pas le parc social confronté aux décisions absurdes restreignant toujours plus son accès, afin qu'il corresponde à un modèle résiduel qui a pourtant montré ses limites dans les pays où il fait référence.

L'urgence d'un secteur du logement social diversifié et ouvert à toutes catégories sociales se ressent dans les expressions des locataires quand ils nous font part de la ségrégation qu'ils vivent au quotidien. Partageant unanimement l'intime conviction, non moins légitime, que les pouvoirs publics se sont détournés de leur quartier à mesure qu'ils priorisaient une logique de gestion de la pénurie de l'habitat social. Une approche déséquilibrée dont l'absence d'anticipation produit des effets désastreux sur les conditions d'habitat des locataires, ajoutant à la relégation territoriale la ségrégation sociospatiale. Situation accentuée par la disparition programmée de la présence des services publics locaux, contribuant à l'augmentation croissante du non-recours aux droits.

Et pour la CNL, ce n'est pas le secteur Hlm qui doit pallier cette nouvelle carence. Ce qui, pour autant, ne retire rien à l'utilité d'une démarche volontariste du monde Hlm promouvant des solutions d'habitat durable pour les plus modestes dont il est d'ores et déjà partie prenante.

Par ailleurs, la puissance publique semble attaquer dorénavant le pouvoir d'achat des foyers modestes, de façon directe, en ayant supprimé depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017 la somme mensuelle de 5 euros d'aide au logement à tous les allocataires. Et de façon indirecte, en ponctionnant les Hlm de 1,5 milliard d'euros, ce qui impacte leur budget et contribuerait pour eux à réduire leurs projets de développement mais surtout d'actions de proximité et d'entretien courant. Il va sans dire que la CNL s'oppose à cette dégradation immédiate et future des conditions de vie des locataires et défend le maintien des budgets des organismes de logement social à hauteur des besoins de la population et des améliorations du patrimoine.

Les mesures prises par ce Gouvernement attaquent le modèle du logement social, secteur novateur et de qualité. La CNL ne s'y est pas trompée qui, décelant en substance de ses annonces l'ambition du Gouvernement de faire disparaître ce modèle dès l'automne dernier, a engagé son



## Demain, les Hlm au service de la qualité de vie des locataires

action dans une campagne populaire « Avec la CNL, j'aime les Hlm ». Et elle est confortée dans cette orientation au regard des mesures portées dans le projet de loi Élan qui annoncent clairement la désintégration du modèle français du logement social.

En réponse, la CNL, qui défend le droit au logement et la démocratie locative au plus près des habitants, a choisi « d'étonner la catastrophe » en proposant, avec son « Plan Logement », un ensemble d'alternatives crédibles visant à renforcer le modèle du logement social tout en y apportant des compléments nécessaires à son évolution. Rédigé avec les habitants, notre « Plan Logement » cible les priorités qui apporteront des réponses à la pénurie actuelle de logements sociaux et des solutions durables au droit au logement de qualité pour tous.

Il est urgent que l'État français applique le droit au logement de qualité pour tous sur tout le territoire et devienne l'acteur principal du secteur du logement social. Cela passe prioritairement par un financement de l'État en adéquation avec les besoins de la construction de 250 000 nouveaux logements par an. Le budget des familles ne doit pas être la variable d'ajustement du budget de l'organisme Hlm. Le secteur du logement social doit pouvoir assumer son rôle historique d'un impératif de qualité garantissant un cadre de vie optimal pour les habitants. Vivre dans le logement social n'est ni un stigmate ni une chance, mais un droit.

**Pour la CNL, le logement social n'est pas le problème mais la solution !**



**Françoise Martin**  
Présidente de la Confédération syndicale  
des familles

**La qualité de vie des locataires  
du parc Hlm est dépendante du  
modèle économique et culturel  
du monde Hlm.**

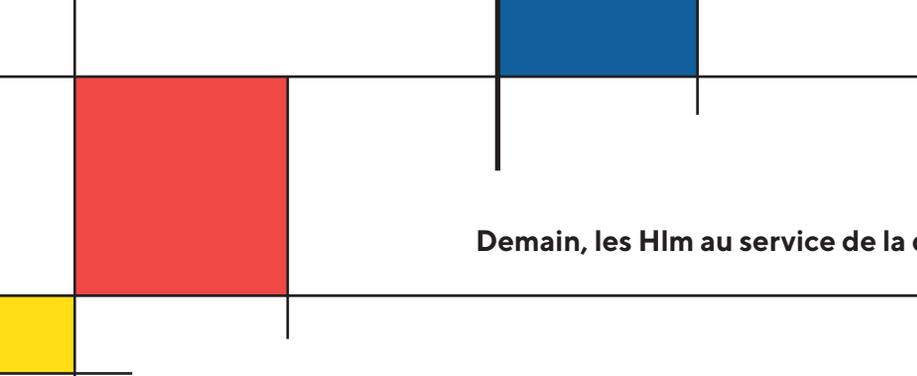
## **INCERTITUDE SUR L'AVENIR DU LOGEMENT PUBLIC : QUEL DEMAIN ?**

### **Spéculation et autofinancement : le portefeuille des locataires au service de la politique du logement ?**

La qualité de vie des locataires du parc Hlm est dépendante du modèle économique et culturel du monde Hlm. Les profondes modifications de ce modèle, ont été engendrées par les modifications législatives qui s'empilent depuis quarante ans.

### **La CSF rappelle ses plus vives inquiétudes face à la remise en cause du rôle de l'État dans le finan- cement du logement social et qu'il ne peut y avoir de cohésion nationale sans solidarité nationale**

Jusqu'à la réforme Barre de 1977, la production du parc Hlm reposait sur l'aide à la pierre complétée par l'emprunt afin de produire des logements réellement abordables pour un large public. La transition de ce modèle jusqu'à nos jours s'est caractérisée par un désengagement financier continu de l'État compensé à la fois par les fonds propres des bailleurs et le soutien des collectivités territoriales. Dans le même temps, les ménages ont été victimes de l'érosion du pouvoir



## Demain, les Hlm au service de la qualité de vie des locataires

solvabilisateur des APL. Au terme de cette période, les niveaux des loyers des logements sociaux sont trop élevés pour permettre d'accueillir les publics les plus défavorisés, contribuant ainsi à faire reculer la mixité sociale. Le logement des publics les plus pauvres et fragiles se concentre donc dans le parc Hlm le plus ancien et encourage des logiques de ségrégation.

### **Cette politique tourne le dos à la fonction généraliste du parc Hlm pour s'enfoncer dans la fonction résiduelle**

Avec la vente en bloc d'une partie du patrimoine au bénéfice de sociétés privées quel est l'avenir des Hlm et de leurs habitants ?

Il est à craindre que les mises en cause du droit au maintien dans les lieux, l'accélération de la vente du patrimoine, la nouvelle politique des loyers et le détricotage de la loi SRU contribueront à accentuer les logiques spéculatives, avec pour conséquence une spécialisation des territoires. Pour les habitants, c'est encore des promesses non tenues qui vont engendrer de la colère. Pour la CSF, ce sont les principes républicains d'égalité et de fraternité qui sont atteints par cette politique.

Il est profondément injuste que la résorption du déficit de l'État se reporte sur les futures générations par l'endettement accentué des bailleurs sociaux. Il faut rappeler que les principaux financeurs du parc Hlm sont ses locataires !

### **CONTRIBUER ENSEMBLE À LA QUALITÉ DE VIE DES LOCATAIRES : UNE ACTION GLOBALE POUR MIEUX VIVRE ENSEMBLE**

Dans un contexte de difficultés pour les familles, tant économiques que sociales, il apparaît indispensable de lutter contre l'isolement des territoires et des populations qu'ils englobent.

Il est donc essentiel, en cette période, de garantir un socle de droits et de consolider les familles dans ces droits afin de prévenir les phénomènes de défiance et de crispation de la société.

Ce n'est qu'une fois ce postulat de droits assuré que l'on pourra construire les réformes visant à rétablir la justice sociale et à améliorer la vie de toutes les familles afin de se diriger vers une sortie de crise profitable à tous !

## Offrir un logement, c'est plus qu'offrir un toit

La qualité de vie recouvre plusieurs aspects. Le cadre de vie se doit d'offrir une qualité du bâti, des logements abordables, un environnement serein protégeant le pouvoir d'achat des familles et adapté à tous les handicaps et au vieillissement.

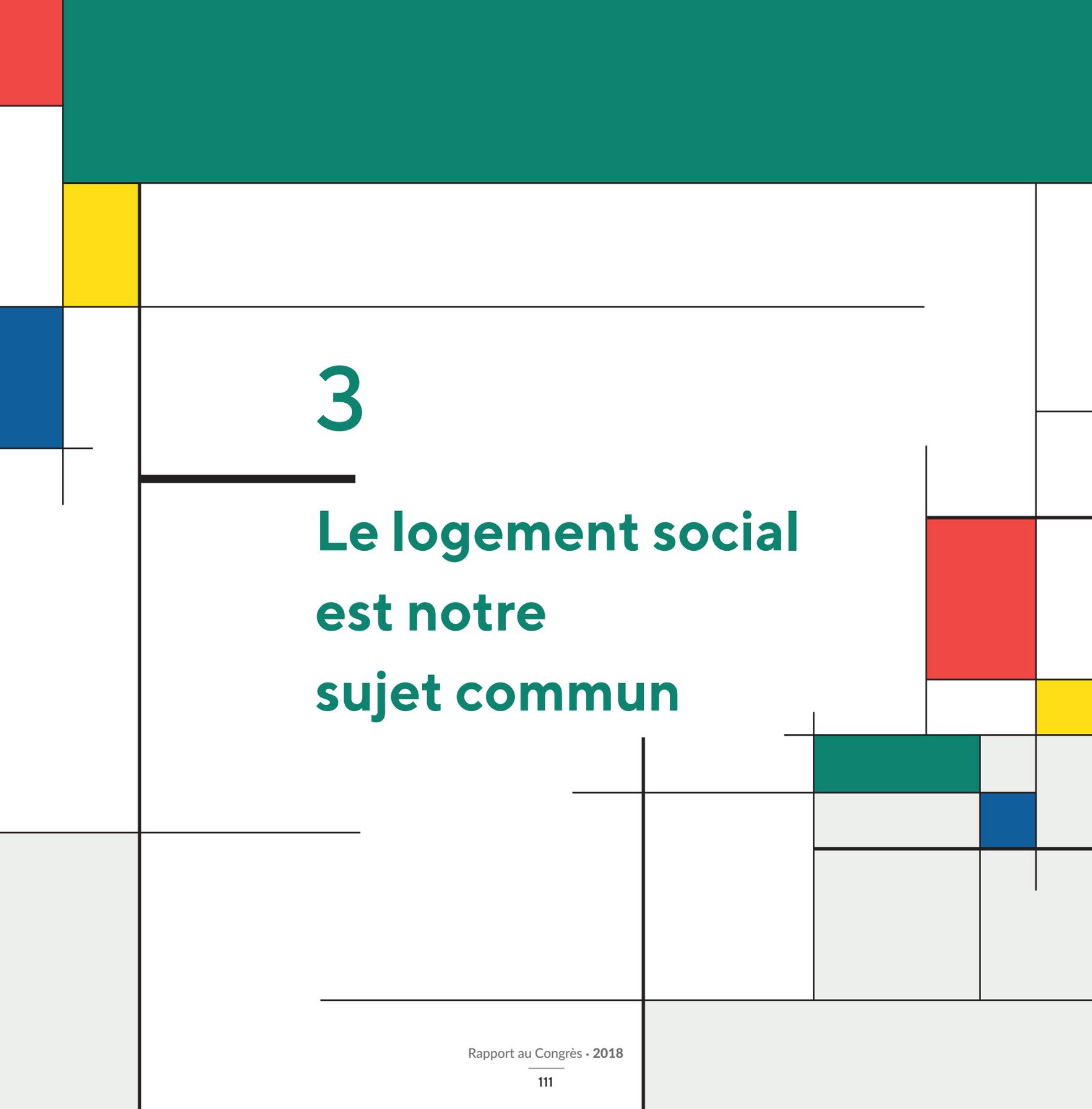
Dans les quartiers populaires, les bailleurs sont un des acteurs de la qualité de vie. Celle-ci doit être soutenue par l'accès à des soins de qualité, par une offre scolaire homogène et ambitieuse, et bien sûr par l'accès à l'emploi, à une offre culturelle, et être défendue ou représentée par des associations reconnues et soutenues.

Dans tous ces domaines, l'État doit être à la hauteur des enjeux et cesser le saupoudrage des crédits spéciaux de la politique de la ville pour cacher son désengagement. L'investissement en droit commun des services publics de proximité doit répondre au principe de l'égalité républicaine.

La CSF revendique :

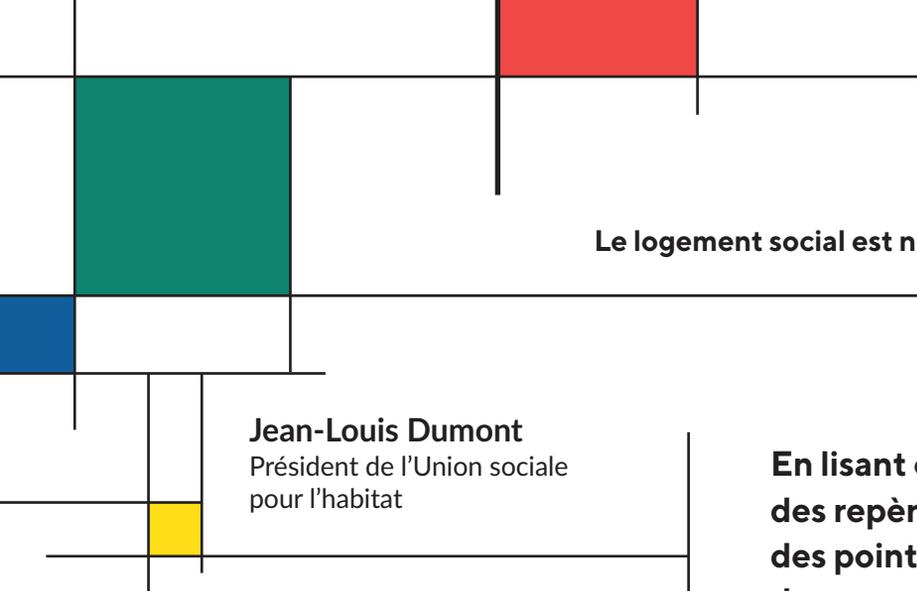
- une revalorisation des aides à la pierre avec l'obligation que l'État soit le financeur majoritaire ;
- une revalorisation des aides à la personne et du forfait charge qui ne tiennent compte que du revenu imposable (et non du patrimoine). Les modalités de calcul doivent prendre en compte la totalité du coût du logement et en particulier du montant réel des charges ;
- produire en nombre des logements sociaux abordables pour garantir la mixité sociale ;
- développer une offre scolaire d'excellence au sein des quartiers d'habitat social ;
- répondre aux besoins des nouveaux habitants, par un aménagement du territoire équilibré, impliquant le financement d'une politique volontariste de transports collectifs et de services publics.





# 3

## Le logement social est notre sujet commun



## Le logement social est notre sujet commun

**Jean-Louis Dumont**  
Président de l'Union sociale  
pour l'habitat

**En lisant ce rapport,  
des repères se dessinent,  
des points de vigilance apparaissent,  
des argumentations s'affirment  
et, surtout,  
des attentes associées à des convictions  
se manifestent clairement.**

**P**arce que le logement social constitue l'un des piliers du pacte républicain, réfléchir ensemble à ce que doivent être demain ses missions prend la forme d'un chantier permanent, dont il revient à l'Union sociale pour l'habitat d'organiser le débat, en veillant à ce que les organismes, les fédérations et nos partenaires puissent y prendre toute leur place. C'est l'objet de notre Congrès de Marseille, dans la préparation duquel s'inscrit ce rapport.

Vous y avez trouvé la synthèse d'une étude conduite par Pierre Madec (OFCE) interprétant des données précises qui démontrent l'utilité du logement social dans la France d'aujourd'hui et de demain, en regard des constats et perspectives dressés par les contributions d'une vingtaine

de personnalités impliquées dans l'avenir du logement social. Je tiens à les remercier très sincèrement d'avoir exprimé sans détour leurs points de vue, tant sur les enjeux de la période que nous traversons que sur les fondements de notre modèle.

Nous vivons une période paradoxale où la précarité s'étend, tandis que la solidarité nationale se contracte. Les instruments de l'action publique qui mettent en œuvre notre système de protection sociale se transforment profondément, mais sans définir encore un horizon choisi, commun pour notre pays et attentif à la diversité des richesses et des fragilités de chacun de nos territoires, de leurs habitants.

Pourtant, il est essentiel que nous puissions inscrire notre cap dans une trajectoire de long terme clairement identifiée, par-delà la discussion régulière sur les moyens qui permettront de la maintenir. Il s'agit là d'une condition indispensable pour accomplir les transitions de notre temps: développement du numérique, urgence climatique, individualisation de nos modes de vie et mise en réseau de leur dimension collective.

En lisant ce rapport, des repères se dessinent, des points de vigilance apparaissent, des argumentations s'affirment et, surtout, des attentes associées à des convictions se manifestent clairement. Ces discours convergents sont à l'image du Mouvement Hlm et de ses missions telles qu'elles se présentent aujourd'hui: un impératif de cohésion nationale qui fonde l'utilité de notre tâche, doublé d'une exigence d'innovation pour être des acteurs du présent et de l'avenir.

Aussi, je souhaiterais partager avec vous, en quelques pages, ce que je retiens de cette lecture attentive, en soulignant tout particulièrement comment demain les Hlm sauront répondre

aux défis que devra relever la France, dans un quotidien que nous voulons fraternel pour tous nos concitoyens, et selon une double finalité qui caractérise toute politique du logement, en cela je rejoins tout à fait **Jacques Mézard**, ministre de la Cohésion des territoires: offrir de meilleures conditions de vie et lutter contre toutes les fractures territoriales.

---

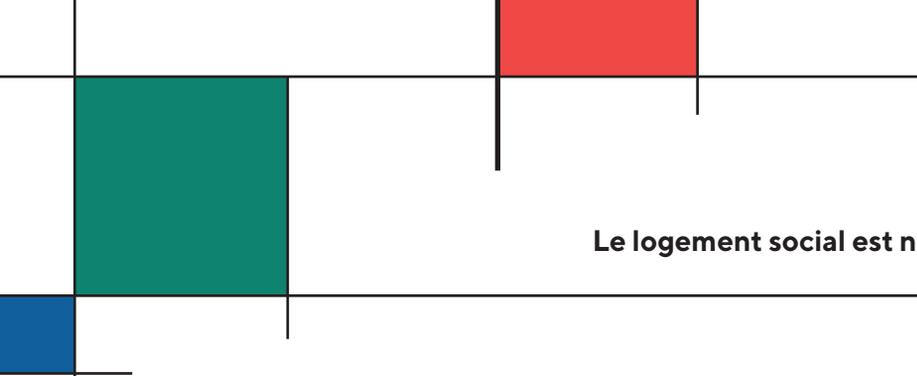
**Nous vivons  
une période paradoxale  
où la précarité s'étend,  
tandis que la solidarité  
nationale se contracte.**

---

*La France a su créer, à partir de la question essentielle du progrès partagé, un écosystème du logement social au carrefour du développement de l'activité économique, de l'aménagement du territoire, basé sur un modèle économique original et, depuis lors, reconnu dans le monde. Oui, nous pouvons envisager*

*demain avec une détermination confiante, mais à condition de maîtriser ce que nous sommes et que soit respecté d'où nous venons. C'est ainsi que nous avançons, forts de cette solidité, de cette pertinence gagnée avec le temps long, celui de la construction des grandes infrastructures qui distinguent les pays les plus avancés, celui qui leur confère aussi une responsabilité particulière, notamment dans les politiques européennes.*

Le circuit de financement du logement social est unique,



## Le logement social est notre sujet commun

grâce aux fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts. **Éric Lombard** rappelle à ce propos que ce modèle efficace a su surmonter toutes les crises financières sans jamais mettre en difficulté les organismes Hlm. Cette robustesse reconnue permet aujourd'hui à notre partenaire historique de se fixer deux priorités: l'accompagnement des organismes sur le terrain et l'accompagnement de notre secteur dans sa transformation.

En revanche, le devenir de l'équilibre de notre système de protection sociale est en question. Comme le note **Bruno Arcadipane** au sujet du lien entre emploi et logement, le marché du travail change, et à une plus grande flexibilité doivent répondre les protections qui conviennent. Action Logement assume ce rôle de solidarité et de participation des entreprises en matière de logement, qui est plus que jamais indispensable.

Les politiques locales de l'habitat se sont progressivement construites avec la décentralisation, dont il s'agit aujourd'hui de confirmer l'efficacité. C'est pourquoi le Mouvement Hlm

travaille en étroite collaboration avec les élus locaux. **Jean-Luc Rigaut** insiste sur le constat unanime que leurs outils d'intervention restent encore trop génériques et se prêtent peu à l'adaptation néanmoins indispensable pour répondre exactement aux besoins des habitants de chaque ville, de chaque quartier, dans leur originalité, leur singularité. Le travail collectif qui se tient à l'échelle des intercommunalités doit pouvoir être ainsi renforcé de façon opérationnelle.

---

### **Accomplir les transitions de notre temps: développement du numérique, urgence climatique, individualisation de nos modes de vie et mise en réseau de leur dimension collective.**

---

Pour ne prendre qu'un exemple, la vente Hlm soulève de nombreuses questions, s'agissant notamment du risque de voir croître le nombre de copropriétés dégradées: les outils d'intervention ne peuvent pas se limiter à des principes généraux si l'on perd de vue leurs objectifs lorsqu'ils se déclinent dans la pratique. À l'échelle communale et intercommunale où s'observent directement les effets au contact des ménages demandeurs et des familles trouvant un logement adapté pour avancer dans leur parcours résidentiel, on comprend de manière fine le lien entre instruments de l'action publique et pertinence des dispositifs. Comme le

relève **François Baroin** sur cet exemple de la vente Hlm, celle-ci ne saurait être un outil pertinent si elle devait être uniquement pensée comme une source de financement.

C'est pourquoi la logique d'expérimentation devrait pouvoir prendre plus de place dans ce qui nourrit la contractualisation entre les acteurs des territoires, tel que le propose **Jean-Luc Moudenc**. L'État a tout à gagner à s'appuyer plus encore sur la confiance réciproque entre les partenariats qui se crée sur le terrain, à condition, bien sûr, de veiller à ce que les fondamentaux nationaux de solidarité, de mixité et de justice soient à tout instant garantis. Quant à la réorganisation du tissu des organismes Hlm, il est essentiel qu'elle ne conduise pas à un éloignement des prises de décision par rapport aux réalités de terrain, comme le relève **Dominique Bussereau**.

Par exemple, les organismes ont une grande valeur ajoutée sur des sujets comme les centres-villes anciens, où leurs

expertises et capacités d'intervention fines et imaginatives sont encore insuffisamment identifiées. Je rejoins tout à fait **Caroline Cayeux** qui salue l'engagement audacieux des organismes par leur stratégie patrimoniale, en dehors des métropoles où s'invente de façon privilégiée l'aménagement durable des territoires.

---

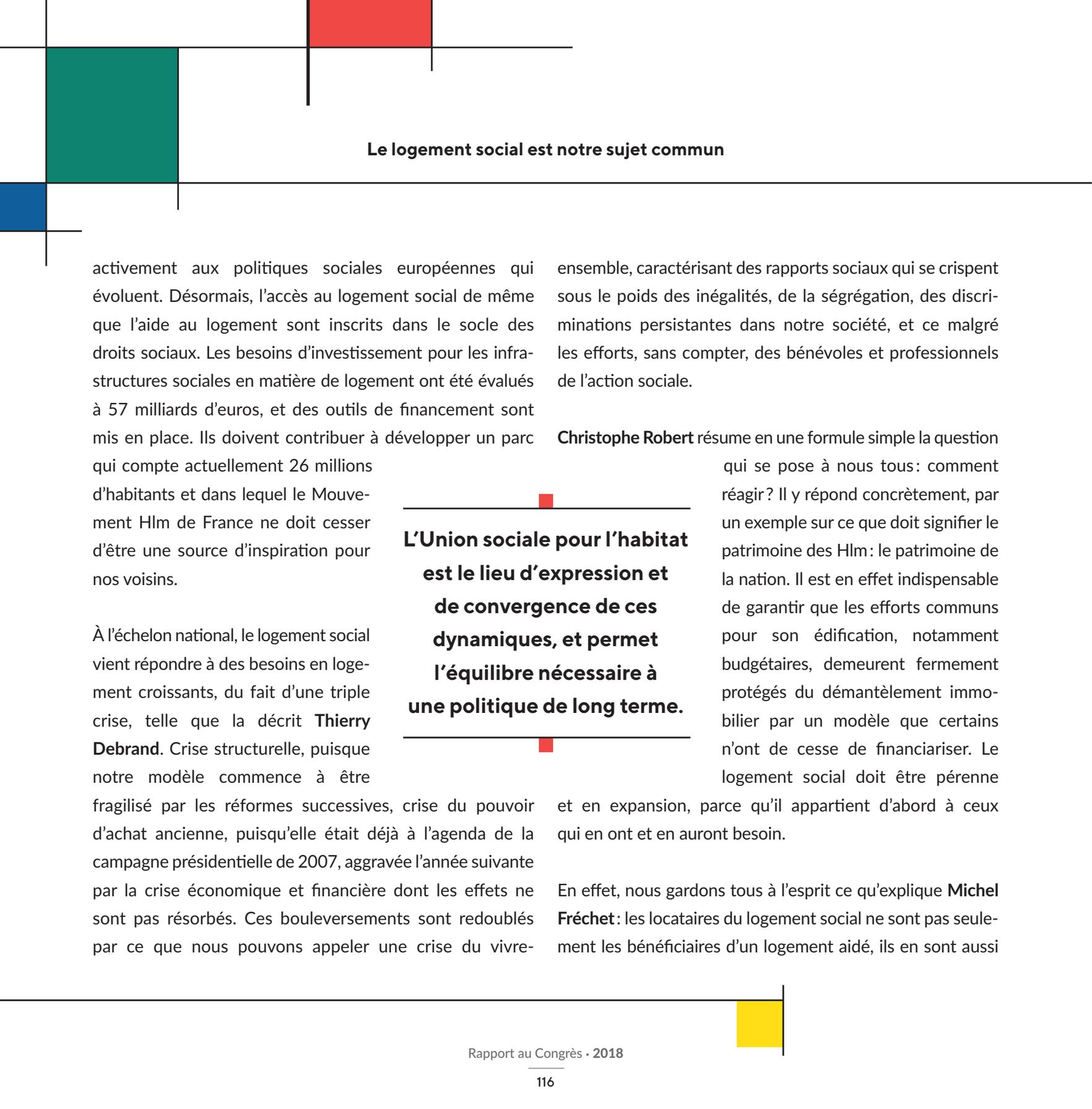
**Ces discours convergents sont à l'image du Mouvement Hlm et de ses missions telles qu'elles se présentent aujourd'hui : un impératif de cohésion nationale qui fonde l'utilité de notre tâche, doublé d'une exigence d'innovation pour être des acteurs du présent et de l'avenir.**

---

Ce rôle éminemment technique de notre secteur, qui le conduit non seulement à gérer un parc de près de 5 millions de logements, mais aussi à engager la construction d'une offre nouvelle atteignant des niveaux historiquement élevés ces dernières années, est au service d'une nécessaire cohésion nationale.

Comme le montre **Cédric Van Styvendael**, malgré le regain de croissance économique, une recrudescence des difficultés de logement pour les plus modestes traverse tous les pays européens, ce qui a mis en

avant le logement social dans la gouvernance européenne. Si notre mission s'exerce pour la France, elle doit prendre part



## Le logement social est notre sujet commun

activement aux politiques sociales européennes qui évoluent. Désormais, l'accès au logement social de même que l'aide au logement sont inscrits dans le socle des droits sociaux. Les besoins d'investissement pour les infrastructures sociales en matière de logement ont été évalués à 57 milliards d'euros, et des outils de financement sont mis en place. Ils doivent contribuer à développer un parc qui compte actuellement 26 millions d'habitants et dans lequel le Mouvement Hlm de France ne doit cesser d'être une source d'inspiration pour nos voisins.

À l'échelon national, le logement social vient répondre à des besoins en logement croissants, du fait d'une triple crise, telle que la décrit **Thierry Debrand**. Crise structurelle, puisque notre modèle commence à être fragilisé par les réformes successives, crise du pouvoir d'achat ancienne, puisqu'elle était déjà à l'agenda de la campagne présidentielle de 2007, aggravée l'année suivante par la crise économique et financière dont les effets ne sont pas résorbés. Ces bouleversements sont redoublés par ce que nous pouvons appeler une crise du vivre-

ensemble, caractérisant des rapports sociaux qui se crispent sous le poids des inégalités, de la ségrégation, des discriminations persistantes dans notre société, et ce malgré les efforts, sans compter, des bénévoles et professionnels de l'action sociale.

**Christophe Robert** résume en une formule simple la question

qui se pose à nous tous: comment réagir? Il y répond concrètement, par un exemple sur ce que doit signifier le patrimoine des Hlm: le patrimoine de la nation. Il est en effet indispensable de garantir que les efforts communs pour son édification, notamment budgétaires, demeurent fermement protégés du démantèlement immobilier par un modèle que certains n'ont cessé de financiariser. Le logement social doit être pérenne

et en expansion, parce qu'il appartient d'abord à ceux qui en ont et en auront besoin.

En effet, nous gardons tous à l'esprit ce qu'explique **Michel Fréchet**: les locataires du logement social ne sont pas seulement les bénéficiaires d'un logement aidé, ils en sont aussi

---

**L'Union sociale pour l'habitat  
est le lieu d'expression et  
de convergence de ces  
dynamiques, et permet  
l'équilibre nécessaire à  
une politique de long terme.**

---

les financeurs par leurs quittances. C'est pourquoi la logique consistant à creuser la dette des organismes Hlm à due proportion de la baisse des aides sociales ne permet pas de réduire la dette publique, mais seulement de la déplacer plus encore sur les ménages modestes, comme le pointe **Françoise Martin**. De surcroît, il est indispensable de prendre garde à ce que le pouvoir d'achat des ménages habitant dans un logement social ne devienne une variable d'ajustement financière, un risque inquiétant que soulève **Eddie Jacquemart**.

De façon complémentaire sur le plan de la stratégie économique, je rejoins **Louis Gallois** qui rappelle que si le logement social représente un investissement pour la nation, il est un investissement qui rapporte beaucoup, non seulement pour ses habitants, mais aussi dans l'économie grâce aux recettes fiscales qu'il génère, aux emplois qu'il crée. Les Hlm sont des acteurs de l'économie sociale, c'est-à-dire utiles pour la société et tout aussi pertinents pour l'économie. L'impératif de solidarité se conjugue avec la mobilisation pour la croissance.

En ce sens, comme le souligne **Jean-Baptiste Eyraud**, le logement social apparaît clairement comme un bien commun qui doit nous réunir. Les divergences et oppositions ne peuvent que s'effacer devant le sens qu'il porte pour notre société et le rôle qu'il tient dans son fonctionnement.

*Or, cette indispensable vision d'ensemble ne doit pas rejeter dans l'ombre la nécessité d'agir prioritairement sur les situations les plus urgentes, je parle des quartiers, de leurs habitants, qui attendent que la République soit à la hauteur de son triptyque.*

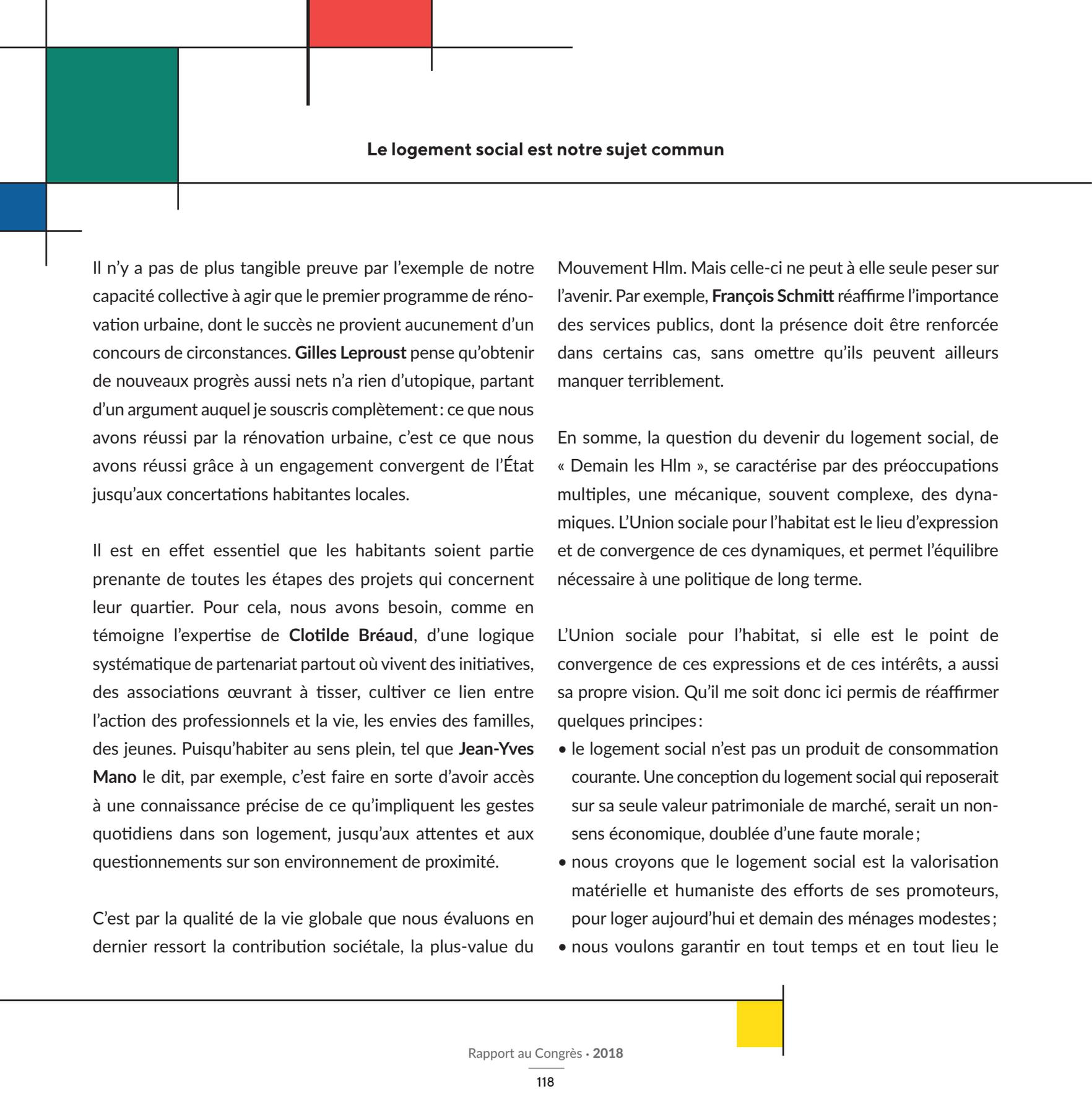
**Olivier Klein** tient, à juste titre, à accélérer le calendrier. Pour lui, demain est déjà trop loin, parce que les habitants des quartiers ont le droit à la même tranquillité quotidienne, aux mêmes chances à l'école

et dans la recherche d'un emploi que les habitants du cœur des métropoles. Il ne s'agit plus d'une espérance vague, d'une promesse d'avenir, mais d'une nécessité urgente, ancrée dans un présent combatif pour le respect de chacun, la réussite solidaire de tous.

---

**Nous croyons que le logement  
social est la valorisation  
matérielle et humaniste  
des efforts de ses promoteurs :  
pour loger  
aujourd'hui et demain  
des ménages modestes.**

---



## Le logement social est notre sujet commun

Il n'y a pas de plus tangible preuve par l'exemple de notre capacité collective à agir que le premier programme de rénovation urbaine, dont le succès ne provient aucunement d'un concours de circonstances. **Gilles Leproust** pense qu'obtenir de nouveaux progrès aussi nets n'a rien d'utopique, partant d'un argument auquel je souscris complètement : ce que nous avons réussi par la rénovation urbaine, c'est ce que nous avons réussi grâce à un engagement convergent de l'État jusqu'aux concertations habitantes locales.

Il est en effet essentiel que les habitants soient partie prenante de toutes les étapes des projets qui concernent leur quartier. Pour cela, nous avons besoin, comme en témoigne l'expertise de **Clotilde Bréaud**, d'une logique systématique de partenariat partout où vivent des initiatives, des associations œuvrant à tisser, cultiver ce lien entre l'action des professionnels et la vie, les envies des familles, des jeunes. Puisqu'habiter au sens plein, tel que **Jean-Yves Mano** le dit, par exemple, c'est faire en sorte d'avoir accès à une connaissance précise de ce qu'impliquent les gestes quotidiens dans son logement, jusqu'aux attentes et aux questionnements sur son environnement de proximité.

C'est par la qualité de la vie globale que nous évaluons en dernier ressort la contribution sociétale, la plus-value du

Mouvement Hlm. Mais celle-ci ne peut à elle seule peser sur l'avenir. Par exemple, **François Schmitt** réaffirme l'importance des services publics, dont la présence doit être renforcée dans certains cas, sans omettre qu'ils peuvent ailleurs manquer terriblement.

En somme, la question du devenir du logement social, de « Demain les Hlm », se caractérise par des préoccupations multiples, une mécanique, souvent complexe, des dynamiques. L'Union sociale pour l'habitat est le lieu d'expression et de convergence de ces dynamiques, et permet l'équilibre nécessaire à une politique de long terme.

L'Union sociale pour l'habitat, si elle est le point de convergence de ces expressions et de ces intérêts, a aussi sa propre vision. Qu'il me soit donc ici permis de réaffirmer quelques principes :

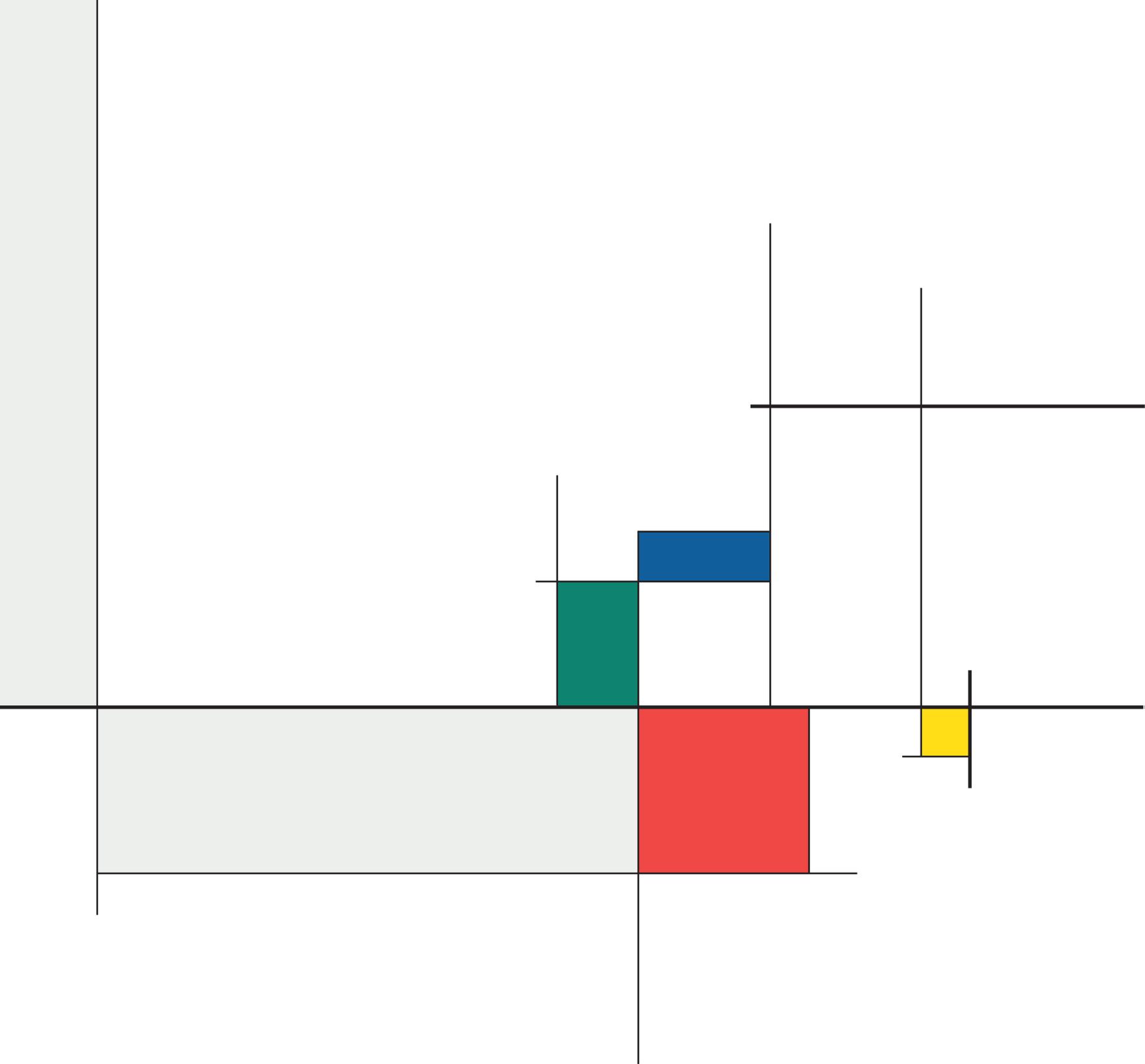
- le logement social n'est pas un produit de consommation courante. Une conception du logement social qui reposerait sur sa seule valeur patrimoniale de marché, serait un non-sens économique, doublée d'une faute morale ;
- nous croyons que le logement social est la valorisation matérielle et humaniste des efforts de ses promoteurs, pour loger aujourd'hui et demain des ménages modestes ;
- nous voulons garantir en tout temps et en tout lieu le

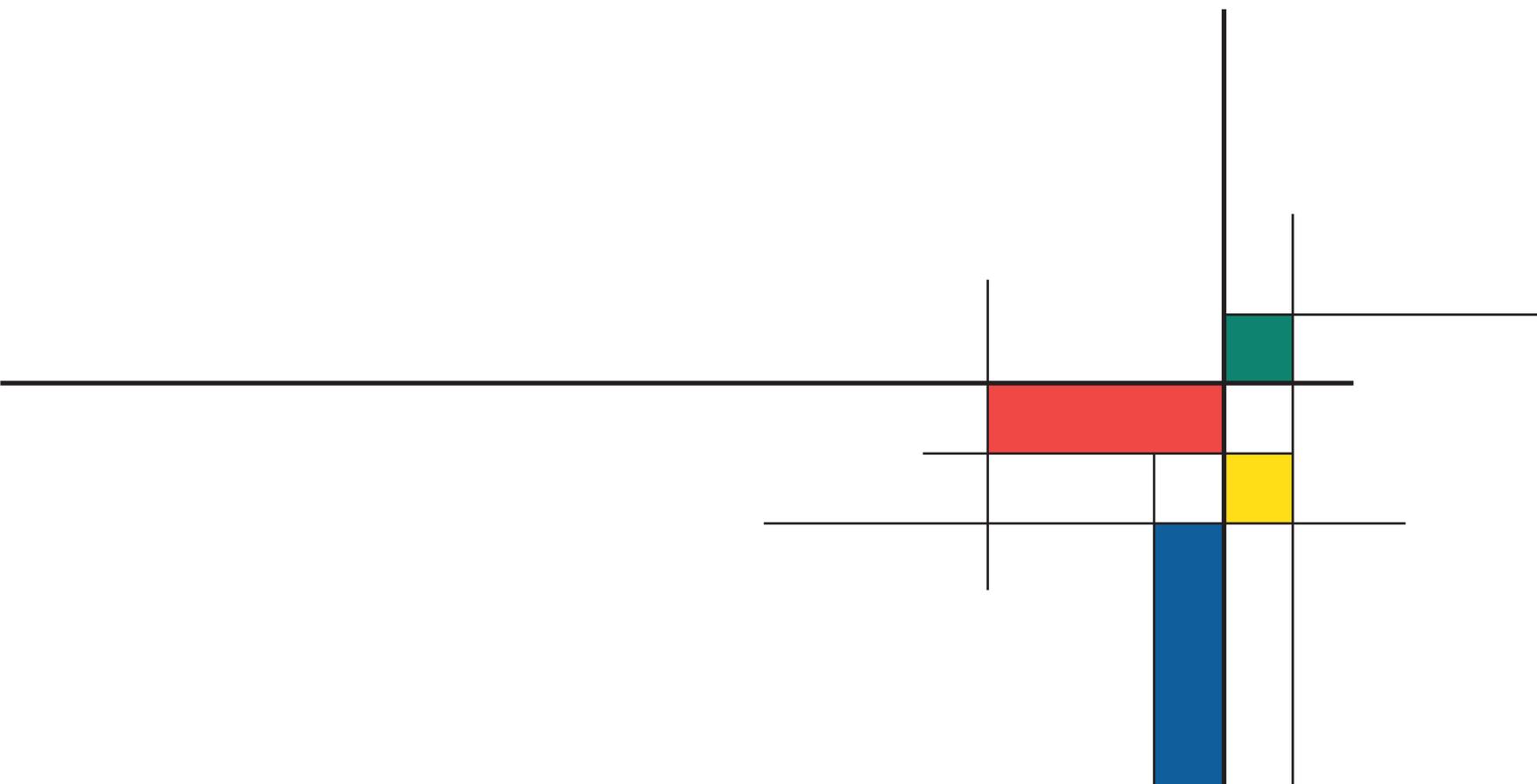
même droit aux 250 000 familles qui se situent sous le seuil de pauvreté que nous logeons chaque année dans le parc social ;

- nous sommes, et depuis plus de quarante ans, des acteurs concrets de la transition énergétique et environnementale, et nous voulons que ce temps d'avance profite à l'ensemble de la société française ;
- nous voulons que le logement social ne soit pas traité comme un coût, mais comme un investissement de long terme, utile à la société ;
- nous croyons à l'innovation, à l'innovation qui inclut, pas à celle qui exclut, segmente, fragmente, isole ;
- nous voulons que le locataire, le demandeur de logement social, l'accédant modeste soient au centre des réflexions politiques et administratives car, au-delà des statistiques, il s'agit de femmes et d'hommes, de familles ;
- nous ne voulons pas d'une France qui opposerait les « quartiers » au reste du territoire, qui opposerait les villes moyennes en déclin aux métropoles. Nous voulons une France unie.

C'est sur ces bases que nous entendons construire le logement social de demain.

**Nous ne voulons pas  
d'une France qui opposerait  
les « quartiers » au reste  
du territoire, qui opposerait  
les villes moyennes en déclin  
aux métropoles.  
Nous voulons une France unie.**





Tous droits réservés  
L'Union sociale pour l'habitat  
Septembre 2018

Édition: l'Union sociale pour l'habitat, 2018  
Conception et coordination: Direction de la communication

Illustration couverture: Guillaume Robbe  
© Photos: p. 2, 22, 110 © USH - Pierre-Yves Bruneaud;  
p. 25 © thvallier p. 33 © Jean-Marc Pettina - Caisse des Dépôts 2018;  
p. 41 © L. Pagès AdCF; p. 65 © Ljubisa Danilovic;  
p. 87 © Fabrice Neddham, Ville de Clichy-sous-Bois  
DR USH

Conception graphique - réalisation: Foka Kampinga-Pettenati

Impression: Dejalink - août 2018



L'UNION  
SOCIALE  
POUR  
L'HABITAT

---

**UNION NATIONALE DES FÉDÉRATIONS  
D'ORGANISMES HLM**

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