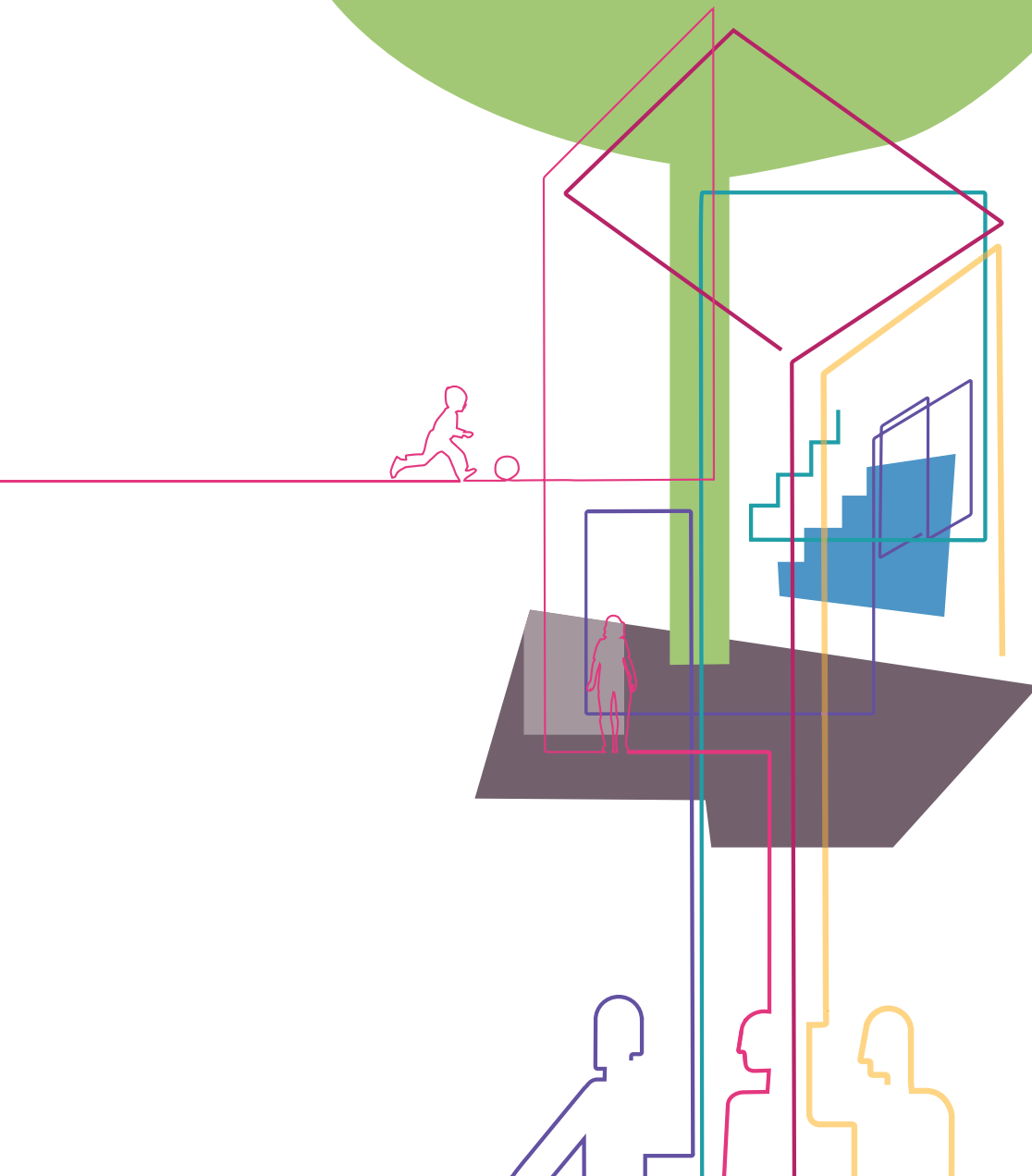


15 16
17 septembre
CONGRÈS
Toulouse 09
L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

RAPPORT AU CONGRÈS



SOMMAIRE

Synthèse du rapport au congrès de Toulouse 2009	1
Préambule	3
1. Les points clés sur la crise	4
2. Les enseignements qui se dégagent de l'analyse de la crise	
2.1. Les nouvelles régulations économiques et le rôle des acteurs	6
2.2. Les nouveaux mécanismes de solidarité	9
2.3. La question du social et des habitants	13
2.4. Les territoires et leur gouvernance	16

SYNTHÈSE DU RAPPORT AU CONGRÈS DE TOULOUSE 2009

La crise actuelle révèle la phase aiguë d'un processus de mutations économiques et sociales engagé depuis la moitié des années 70. Elle marque la fin d'un modèle où le logement social a vu le jour, mais elle met en même temps en évidence la nécessité que des régulateurs comme lui soient présents.

À l'occasion de son congrès, à Toulouse, le Mouvement Hlm entend affirmer son point de vue quant aux enseignements de la crise sur la politique du logement et formuler des propositions pour jouer pleinement son rôle dans une société en transition.

De nouvelles régulations économiques

Les organismes Hlm développent fortement leur production dans le contexte de crise immobilière et se montrent un régulateur majeur de l'activité économique. Mais se manifeste également la nécessité de construire à un coût plus accessible, tant pour les ménages que pour la collectivité, et le Mouvement Hlm entend :

- ▶ poursuivre le travail engagé sur la performance des organismes Hlm, en particulier en développant la coopération entre organismes avec des moyens juridiques confortés ;

- ▶ investir collectivement, en changeant d'échelle dans la recherche & développement sur le produit logement et les services liés au logement social, et obtenir un meilleur contrôle public de l'accroissement des normes techniques.

De nouveaux mécanismes de solidarité

La perte de cohérence et d'efficacité des mécanismes de solidarité n'épargne pas le secteur du logement, alors que le droit au logement pour tous doit devenir effectif. Il est proposé en conséquence de :

- ▶ répondre par une large palette de solutions à l'ensemble de ceux qui n'ont pas accès au marché, des plus démunis aux classes moyennes, en réaffirmant que le droit au logement relève de la solidarité nationale par l'intermédiaire des aides à la personne, mais en ouvrant des pistes complémentaires pour contribuer à la diversité sociale et à la réduction de la disparité des taux d'effort : définition des surloyers et modulation des plafonds de ressources en fonction des territoires, politiques de loyers ;

- ▶ renforcer la production de logements nouveaux sur les territoires où les besoins sont importants, par des mécanismes financiers confortés : aides à la pierre, constitution de réserves foncières, capacité financière des organismes fortement constructeurs ;

▶ organiser avec les outils de planification une plus grande diversité de l'offre en développant, en complément du locatif social et avec le concours des différents opérateurs, le locatif intermédiaire et l'accession sociale.

Répondre à l'évolution des attentes sociales des habitants

L'accroissement des vulnérabilités sociales, leur concentration dans les quartiers en difficulté, imposent des réponses nouvelles :

▶ traiter en même temps les questions de la multiplicité des priorités des différentes catégories de demandeurs et des risques forts pour la mixité sociale ;

▶ adapter les métiers du logement social aux enjeux actuels de la société et à l'émergence de nouveaux besoins (ménages fragilisés par la crise, vieillissement...), et renforcer la place des habitants par la concertation locative et des mesures de soutien aux corps intermédiaires comme les associations ;

▶ prolonger et renforcer le Programme National de Rénovation Urbaine, ainsi que les actions de la politique de la ville, à la lumière des évolutions des territoires ;

▶ expérimenter sur certains territoires en situations extrêmes des modes d'intervention exceptionnels de type Opération d'Intérêt National, faisant l'objet d'un copilotage politique État-Collectivités et de dispositifs de gestion urbaine intégrée.

Renouveler les modes de gouvernance

L'accentuation des différences entre les territoires, les limites atteintes par les politiques publiques du logement dans la répartition actuelle des responsabilités entre le national et le local, impliquent un renouvellement de la gouvernance, avec :

▶ un recentrage de l'État sur ses missions stratégiques, en le dotant des moyens nécessaires, et une réforme ambitieuse des fondamentaux de la politique du logement, l'équité territoriale et la solidarité nationale ;

▶ un renforcement des capacités d'action et des compétences territoriales dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, et un dispositif législatif spécifique pour l'Île-de-France ;

▶ une cohérence accrue du tissu des organismes Hlm avec les enjeux territoriaux et le déplacement des besoins, et une adaptation de l'appareil de production faisant du logement social un levier d'aménagement et de compétitivité du territoire, mobilisant l'État et Régions ;

▶ des modes de décisions aux différents niveaux mieux éclairées et débattues, pour favoriser la synergie entre les acteurs.

RAPPORT AU CONGRÈS DE TOULOUSE 2009

PRÉAMBULE

... Parce qu'elle affecte l'ensemble des secteurs d'activité mais a démarré par une crise immobilière...

... Parce que les travailleurs les plus précaires sont frappés les premiers mais se trouvent rejoints par les classes intermédiaires...

... Parce qu'aucun territoire n'est épargné...

... La crise actuelle ne laisse pas le logement social à l'extérieur de la tempête.¹

Mais elle peut constituer **une opportunité historique de conforter le modèle sur lequel le Mouvement Hlm s'est construit**, en donnant des arguments supplémentaires à une révision de la politique du logement.

À l'occasion de son congrès de Toulouse, le Mouvement Hlm entend affirmer son point de vue quant aux enseignements de la crise sur la politique du logement et formuler des propositions pour jouer pleinement son rôle dans une société qui sortira considérablement remodelée par les secousses actuelles.

► Comment les nouvelles régulations économiques sont-elles appelées à faire évoluer le rôle des acteurs de l'habitat ?

► Quels nouveaux mécanismes de solidarité doivent être envisagés pour conserver le droit au logement pour tous ?

► Comment répondre à l'évolution des attentes sociales et aux besoins des habitants ?

► Comment l'ancrage territorial du Mouvement Hlm accompagne-t-il l'évolution des modes de gouvernance et la redistribution des échelles de décision ?

¹ L'analyse développée ici des diverses facettes de la crise (crise sociale, crise des valeurs, crise économique, crise financière, crise bancaire...), de ses effets sur la société française et particulièrement dans notre secteur s'appuie sur les travaux d'experts travaillant directement sur la crise et ses significations, ou dont l'expertise est reconnue en matière d'analyse de la société : Nicolas Baverez, François Dubet, Hervé Le Bras, Pierre Veltz et Michel Wieviorka ont ainsi apporté leur contribution aux travaux de la commission Congrès.

1 | LES POINTS CLÉS SUR LA CRISE

Au-delà des effets sur l'économie et la finance, **la crise actuelle est la traduction d'une mutation sociale et culturelle** qui ébranle certains fondamentaux des sociétés modernes. Celles-ci se sont développées selon un modèle économique qui s'est imposé dans presque tous les pays, fondé sur le primat à la réussite et à la compétitivité individuelles, et sur la croyance en la vertu auto-régulatrice des marchés avec comme corollaire une croissance mondialisée. Or, ce développement économique mondialisé sous l'égide d'un pôle dominant anglo-saxon semble arriver en bout de course : la suprématie des USA disparaît au profit d'une bi-polarité avec la Chine, et les valeurs occidentales reculent ainsi que les fluctuations du leadership lors des négociations internationales en attestent.

La mondialisation de l'économie et des échanges a certes apporté des bienfaits réels pour les différentes sociétés, mais nous constatons qu'elle s'est traduite par **une segmentation plus forte de la société** en aggravant fortement les inégalités entre générations et individus comme les inégalités géographiques, tout en produisant un resserrage territorial, un repli sur le local urbain avec des effets positifs (lien social) mais aussi négatifs (gentryfication, sécessions, cloisonnements et stigmatisations).

Parallèlement, en dérivant vers une financiarisation de l'économie au détriment de la valeur du travail, ce modèle de société a accentué la précarisation de masses importantes de salariés.

Loin de se cantonner au champ économique et social, **la crise affecte la gouvernance politique** (à l'échelle des États, mais au plan mondial lui-même), et révèle son incapacité à anticiper, prévenir, traiter les effets des mutations consécutives à la croissance mondialisée.

Ainsi, nous constatons l'affaiblissement progressif de la capacité de régulation sociale de l'État : s'il a contribué à améliorer sensiblement le niveau de vie et de protection sociale de la grande majorité de la population, il n'a pas su réduire nombre de dysfonctionnements sociaux et économiques, ni empêcher la montée de nouvelles inégalités ou de nouvelles injustices.

Cet affaiblissement est vraisemblablement à imputer en partie à une approche segmentée des problématiques sociales, qui traduit l'incapacité à penser globalement la société : outre ses incidences sur l'efficacité des politiques engagées, elle fait courir des risques sur la cohésion du corps social. C'est ainsi que les organismes Hlm mesurent combien les mécanismes de priorisation des attributions à l'intérieur d'un territoire peuvent entrer en conflit avec la prise en compte des besoins de mobilité géographique voire en concurrence avec la demande classique mais tout aussi légitime ; de même, la focalisation sur la thématique du vieillissement est susceptible d'éclipser les besoins d'évolution de l'offre pour tenir compte de la diversité des populations.

Cette mutation sociale et culturelle à l'œuvre dans la crise que nous traversons laisse planer de grandes incertitudes sur l'avenir. Cette crise, dans sa brutalité, interroge sur la relative capacité de notre système économique à s'adapter aux réalités « [...] d'une civilisation industrielle qui ne l'est

plus, d'un monde du travail qui se précarise, d'une identité personnelle qui fait décliner sur un mode personnel les difficultés d'insertion dans une société qui se dérobe sans cesse à ses membres [...] »²

En tant que mouvement social (dont l'activité est en outre inscrite durablement dans les territoires), il nous importe de souligner :

► que certes **le processus de mutation des façons de produire et de vivre est engagé depuis la moitié des années 70.**

► mais que la crise est en même temps un révélateur de la phase aiguë de ce processus et qu'elle marque **la fin d'un modèle fondé sur les valeurs propres à une société industrielle dont le logement social est issu** : valeurs de progrès (ayant pour corollaire l'acceptation d'une satisfaction différée des besoins : on investit sur l'avenir) et valeurs du collectif (confiance en l'État social, l'État nation).

Cette crise ne peut donc être appréhendée comme un événement à traverser « au mieux » en attendant le retour à des jours meilleurs.

Nous ne pouvons pas raisonner en termes de « sortie de crise », mais **nous devons nous attacher à nous situer dans une société en transition** : quelles seront ses valeurs sociales, morales et éthiques, quelles formes de croissance seront-elles privilégiées : croissance écologique ? Décroissance obligée et imposée par la « crise environnementale » ? Croissance régulée (par de nouvelles démarches protectionnistes, par la poursuite d'une auto-régulation du système capitaliste...) ?

C'est autour de ce type d'interrogations que le Mouvement Hlm devra chercher les éléments de recomposition et d'action.

De même, il doit s'interroger sur la façon dont il devra, tout en continuant à répondre aux besoins des populations en difficulté, prendre également en compte la situation des classes moyennes que la crise touche aussi. Elle peut en particulier contrarier leurs projets résidentiels vers l'accession et accentuer la pression sur le parc social. Et la demande émanant de ces ménages peut entrer en conflit avec la permanence des besoins des populations les plus fragilisées par la crise aux plans économique, social, culturel ou territorial (les crises urbaines dans les quartiers en sont un indicateur).

L'habitat social est d'ores et déjà acteur dans cette transition : l'attention portée au risque de précarité auquel ses habitants sont davantage exposés l'a conduit à investir sur la maîtrise des charges dès le premier choc pétrolier ; il s'en trouve aujourd'hui en capacité d'agir efficacement en faveur de l'environnement car **il a pris une longueur d'avance sur la préservation des énergies et des ressources naturelles**. Les dispositifs de **sécurisation de l'accession sociale à la propriété** qu'il a mis en place en font un opérateur singulier vis à vis des primo accédants. Enfin, par son ancrage sur tous les territoires - y compris les plus en difficulté -, par la pérennité de ses engagements sociaux, par les actions innovantes d'accompagnement social et de proximité qu'il conduit, **il est appelé à jouer un rôle d'amortisseur et de régulateur économique et social de premier plan.**

² Jean Bensaid, Daniel Cohen, Eric Maurin, Olivier Mongin « Les nouvelles inégalités » ESPRIT, février 2004

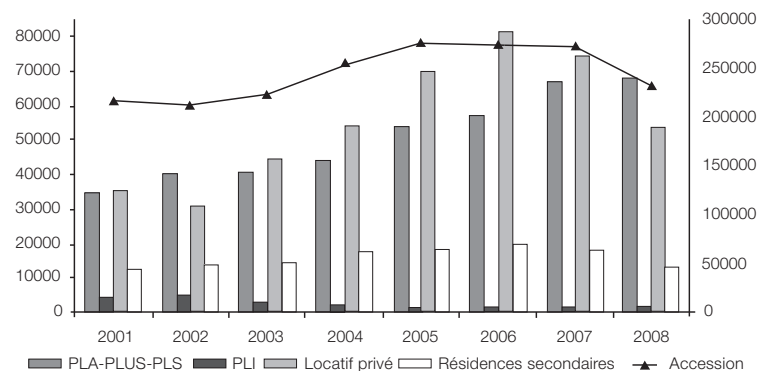
2 | LES ENSEIGNEMENTS QUI SE DÉGAGENT DE L'ANALYSE DE LA CRISE

2/1 LES NOUVELLES RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES ET LE RÔLE DES ACTEURS

Éléments d'analyse

Dans le contexte de crise, le **Mouvement Hlm reste un opérateur très présent** et poursuit son engagement dans le développement de la production de logements sociaux : quand les statistiques nationales indiquent un recul de 18% des logements autorisés en France métropolitaine de mai 2008 à avril 2009 par rapport à la période précédente³, les décisions de financement du logement aidé à fin 2008 se sont ainsi élevées à 118 900, en augmentation de 8% sur l'année 2007. Le PNRU y contribue à hauteur de 12 900 et enregistre une accélération très prononcée (+43%).

Le graphique ci-dessous montre combien le logement locatif social conforte sa part dans la production nouvelle en 2008 (+19% par rapport à 2006), quand le locatif privé et l'accession enregistrent un recul respectivement de 34 et 16%.⁴



Sur les sites de renouvellement urbain comme ailleurs, le niveau de production, le rythme des acquisitions en VEFA, la part prise dans le Plan de cohésion sociale et plus globalement leur présence dans les grands programmes en locatif comme dans l'accession sociale confirment le **dynamisme des opérateurs Hlm et l'impact fondamental de leur rôle contra-cyclique sur le maintien de l'activité économique.**

Ce dynamisme nous autorise à attirer l'attention de l'ensemble de la filière de production sur les **problèmes de qualité** des logements construits : les opérateurs Hlm sont souvent confrontés à l'inadéquation entre la sophistication toujours plus grande des produits et les compétences mobilisées pour les mettre en œuvre ; la faible qualification du tissu des entreprises peut être aggravée par une faible capacité novatrice de la maîtrise d'œuvre, particulièrement sur la performance énergétique « passive » des bâtiments ; l'investissement en recherche & développement s'est déplacé des entreprises vers les industriels dans le même temps où l'État a

³ Source : SOeS du Commissariat général au développement durable n° 34 de mai 2009.

⁴ Source : Évolution des mises en chantier par secteur de financement DAEI /SOeS AEREL.

perdu sa capacité à impulser dans ce domaine au travers de grands programmes expérimentaux, le Mouvement Hlm n'étant de son côté pas organisé pour peser sur l'appareil de production.

Parallèlement, **le prix du logement social que nous produisons** selon les normes et parfois au-delà des obligations réglementaires - dans un souci d'exemplarité - **n'est plus adapté aux ressources d'une partie de notre clientèle dans le cadre du système de financement existant.** Indépendamment de l'érosion très préoccupante de la solvabilité des ménages qui s'adressent à nous, **ce constat impose de nous interroger sur l'économie de la production de notre secteur** en prenant notre part de responsabilité sur les insuffisances évoquées.

Étant le premier acteur français, sinon européen, en matière de production et de gestion de logements (17 milliards d'euros de loyers, 15 milliards d'euros de dépenses d'investissement) le Mouvement Hlm doit renforcer son rôle dans le champ de la recherche & développement en s'organisant collectivement pour agir sur la qualité, le coût et le prix de revient du produit et des services qui y sont liés : définition physique du produit, ses composantes, les matériaux mis en œuvre, les normes et la réglementation technique qui s'appliquent, les contraintes d'usage qu'il génère, etc. mais aussi l'évaluation qualitative et quantitative des innovations.

Compte tenu de l'inadéquation du prix auquel nous construisons, un tel investissement est indispensable pour éviter le risque d'un arbitrage au détriment de la qualité ou des conquêtes obtenues sur l'amélioration du produit et des services qu'il rend. Il faut noter que, dans d'autres secteurs d'activité, une entreprise de la taille du Mouvement Hlm convertit chaque année 3 à 5% de son chiffre d'affaires dans la recherche & développement. Certes la comparaison a ses limites car le secteur de la construction n'est pas intégré au sein d'entreprises qui assurent la promotion, la conception et la réalisation des produits, mais pour autant ce sont plusieurs centaines de millions d'euros qui devraient pouvoir être investis sur ces questions sous la conduite de ceux qui ont la responsabilité du produit : les maîtres d'ouvrage.

Si l'ensemble du secteur du logement se montre peu actif sur ce point, il ne faut pas pour autant en déduire qu'aucune activité de recherche & développement n'y est conduite, mais elle l'est par les industriels et quelques très grosses entreprises. Celle-ci n'est pas illégitime. Toutefois, son but premier n'est pas la solvabilité des habitants mais la recherche de compétitivité et de rentabilité des entreprises. Elle débouche dans de nombreux cas sur des actions de lobbying qui elles-mêmes se traduisent par **un surcroît de normes et de réglementations techniques que les pouvoirs publics parviennent difficilement à canaliser.**

En effet, l'habitat fait l'objet d'une activité intense de normalisation aux niveaux européen et national mais le contrôle politique du développement des normes est faible : elles se traduisent souvent par des contraintes, des coûts supplémentaires pour les maîtres d'ouvrage et les usagers, et une aggravation de la responsabilité des acteurs de l'habitat mais la décision de les élaborer ne repose pas toujours sur une initiative politique claire ; leurs mécanismes de validation sont insuffisants. Il est d'autant plus nécessaire d'alerter sur cette dérive que la montée des exigences environnementales accélère le phénomène de normalisation et le développement de nouvelles contraintes réglementaires. En fait « la communauté Hlm » (organismes, habitants, collectivités

et ensemble des financeurs) paie le budget de recherche & développement des industriels et des entreprises mais sans en maîtriser la finalité sociale puisqu'elle n'est pas présente dans le processus qui l'initie et la pilote.

De façon récurrente, la dérive de la dette publique incite l'État à se désengager voire à recourir par exemple au prélèvement sur les fonds mutualisés du 1% ou des organismes via la CGLLS, etc. pour reprofiler le mécanisme de ses aides au logement social. Les collectivités locales, qui sont devenues avec la délégation des aides à la pierre et leurs propres interventions une source majeure et indispensable de financement en neuf comme en réhabilitation alertent sur la pérennité de leur capacité à accompagner les opérateurs Hlm dans leurs investissements. L'économie du modèle de financement du logement social est donc touchée par les mutations de société accentuées par la crise et **le Mouvement Hlm est interpellé sur sa performance** ; la Loi de 2003 a considérablement fait évoluer la gouvernance des ESH, la réforme du 1% pourra avoir une incidence sur leur tissu, le gisement de progrès dans la performance des organismes est désormais à rechercher non seulement dans une optimisation de leur activité d'investissement (via la R&D notamment) mais aussi dans la rationalisation de leurs ressources internes.

Pistes de travail – propositions

► **Par une mobilisation collective de la profession, changer d'échelle dans le champ des investissements de recherche & développement du Mouvement Hlm sur le produit logement et les services.** Plusieurs pistes doivent être envisagées :

- Pour certains programmes (par exemple : technologies de valorisation de l'énergie solaire, procédés constructifs en bois pour les immeubles collectifs), recourir au partenariat avec les industriels et les centres de recherche afin de prendre part au pilotage des travaux et s'assurer que les investissements et les expérimentations préservent la finalité sociale des produits développés.

- Créer des outils qui permettent aux organismes d'investir ensemble pour permettre au Mouvement Hlm d'intervenir comme prescripteur (maître d'ouvrage) d'actions de recherche & développement. Celles-ci doivent porter sur le produit (neuf mais aussi existant), et sur les services attachés dans le cadre de la gestion patrimoniale. En complément de l'investissement R&D, il convient de prévoir les actions de formation qui en assureront la pérennité.

- Placer certaines actions de R&D ainsi engagées sous une gouvernance d'intérêt général associant le Mouvement Hlm mais également quelques-uns de ses partenaires : habitants, associations, collectivités locales, ainsi que l'État, s'il est prêt à réinvestir ce champ.

- Envisager une action de capitalisation à l'échelle internationale des formules mises en œuvre qui servirait de base au lancement de programmes et d'appels à projets.

► Sans méconnaître leur part dans les avancées en termes de recherche & développement, **obtenir un meilleur contrôle public du développement des normes** à travers l'ouverture d'un débat public.

- Conforter le rôle du Mouvement Hlm dans les différentes instances de régulation politique nationales (associations d'élus) et européennes (CEN) intervenant sur les projets d'évolution des normes et de la réglementation ; il s'agit de contribuer à faire la part des surcoûts irréalistes et de l'application du principe de précaution à tout prix, comme on le fait dans la valorisation des études épidémiologiques.

- Promouvoir une approche globale, notamment pour l'existant : plutôt que de subir une stratification de normes sur le thermique, la santé, la sécurité urbaine, le handicap etc., le Mouvement Hlm pourrait travailler avec les architectes et les collectivités locales à la manière de faire évoluer le patrimoine dans une logique de compromis souhaitable/possible en fonction de la typologie du bâti, des attentes sociales et du coût acceptable.

- Faire précéder les choix d'évolution réglementaire par les instances décisionnaires de phases d'expérimentation. Il s'agit de faire valoir que la réglementation ne doit pas compromettre la solvabilité des locataires : le surcoût de l'empilement des réglementations les plus récentes (thermique 2005, accessibilité, sismique, conduits de cheminée en maisons individuelles, diagnostics divers) est évalué entre 5 et 17%.

► **Poursuivre le travail sur la performance des organismes Hlm** en se gardant de toute approche normative ; ainsi, les organismes ne doivent pas être jugés d'abord sur leur taille, mais sur leur performance et la nature de leur activité dominante (locatif et/ou accession sociale) :

- Poursuivre les travaux avec l'administration sur la coopération entre les organismes ; il s'agit de faciliter ces coopérations et donc l'efficacité des organismes tout en garantissant la sécurité juridique des relations inter-organismes, et ceci pour toutes les familles d'organismes.

- Engager un travail sur les coûts de fonctionnement des organismes afin, quand ils existent, d'exploiter les gisements de productivité sur les services d'appui et les coûts de gestion.

- Rechercher le dispositif permettant au mouvement professionnel de faire des propositions pour les organismes qui ne sont pas en capacité de réunir les compétences nécessaires dans ce domaine.

2/2 LES NOUVEAUX MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ

Éléments d'analyse

C'est par un krach immobilier évoluant vers une crise du crédit que la crise actuelle a été déclenchée outre-Atlantique. En France, l'immobilier n'est pas le secteur le plus impacté, quand bien même enregistre-t-il un recul prononcé : en 2008, les mises en chantier dans le secteur locatif privé ont reculé de 34%, celles de l'accession de 16% par rapport à 2006⁵ (il s'agissait d'une

⁵ On a déjà évoqué le caractère contra-cyclique de notre activité : le locatif social et intermédiaire ont poursuivi leur développement : +20% de mises en chantier sur la même période du fait de la bonne solvabilisation du logement social.

année record), mais l'activité de l'immobilier privé n'est pas retombée au niveau de 2002, elle reste comparable à 2004.

En effet, la France est comme les autres pays engagée dans la tourmente d'une crise bancaire et industrielle dévastatrice en termes d'activité et donc d'emploi, ce qui a notamment des effets sur la capacité des ménages à investir dans l'immobilier ; pour autant, la relative résistance de ce secteur malgré la crise tient à deux caractéristiques françaises majeures : l'encadrement des crédits à l'immobilier et (à l'exception des programmes de défiscalisation risquée qui ont sinistré des investisseurs privés et déstabilisé certains marchés locaux) la faible dépréciation des actifs immobiliers, la France manquant encore structurellement de logements.

Dans notre secteur d'activité, le manque de logements se fait particulièrement sentir sur les marchés les plus tendus (Île-de-France, zone frontalière avec la Suisse, Côte d'Azur, DOM) : la très forte augmentation des loyers et des prix sur le marché privé y a désamorcé toute dynamique résidentielle issue de notre parc. Faute d'une offre locative intermédiaire, les ménages dont les revenus ont évolué et les placent désormais au-dessus des plafonds sont dans l'incapacité de quitter le parc social : ils auraient certes la capacité à s'acquitter de loyers supérieurs au loyer-plafond, mais ne peuvent supporter la charge des loyers privés pratiqués sur ces marchés tendus. Ainsi, l'engorgement du parc Hlm n'est pas seulement le fait de l'insuffisance de la production sociale mais aussi dans les zones tendues de **la quasi-absence du maillon intermédiaire offrant une continuité des cursus résidentiels** pour ces ménages qui se trouvent de fait assignés à résidence dans le parc social, stigmatisés pour dépassement de plafonds mais incapables de se loger dans le secteur libre. Ce phénomène est aggravé par l'inadéquation de la répartition géographique du parc Hlm au regard des évolutions territoriales et de leurs besoins.

Cette incapacité du système à assurer la nécessaire diversité de l'offre est accentuée par **la perte de cohérence et d'efficacité économique et sociale du système d'aide à la personne, des plafonds de ressources et de loyers** institués par la loi de 1977 comme éléments structurants de la politique du logement. En effet, l'évolution des 25 dernières années a pris à revers les hypothèses sur lesquelles ce système de financement du logement social était fondé : définition d'un périmètre de solidarité à l'intérieur duquel l'Aide Personnalisée au Logement devait éventuellement compléter le reste à vivre minimum pour les ménages dont les ressources étaient comprises entre le SMIC mensuel pour les plus modestes (mise en place de moyens conjoncturels d'assistance pour les ménages en deçà) et le niveau de revenu permettant l'accès au marché immobilier privé.

Or les deux bornes de ce périmètre de solidarité se trouvent aujourd'hui déplacées : malgré la pression financière croissante exercée sur l'APL, pour la partie du parc dont les quittances dépassent le loyer plafond de l'aide et le forfait de charges, celle-ci ne joue plus suffisamment son rôle solvabilisateur auprès des 3 millions de personnes dont les revenus se situent au-dessous du SMIC du fait de l'augmentation du travail précaire, à temps partiel, voire de l'absence de travail (elles étaient 100 000 en 1977).

À l'autre extrémité du périmètre de solidarité - mais sur un nombre beaucoup plus faible de

ménages - on constate non seulement que les ménages proches des plafonds de ressources supportent un taux d'effort faible, mais qu'en zones tendues l'évolution des prix du marché libre empêche toute sortie du parc social pour ceux dont les revenus dépassent les plafonds.

Pistes de travail – propositions

► **Appeler les pouvoirs publics à réviser les modalités de financement du logement afin de poursuivre et conforter le développement d'une offre** tenant compte de la diversité des besoins selon les territoires et les marchés et, pour permettre une meilleure solvabilité des ménages :

- Revenir à **une aide à la pierre plus forte, répartie** en fonction de l'intensité de la demande et de l'écart avec le loyer du marché libre.

- Développer l'offre de **logements d'insertion** et faire fonctionner les mécanismes de **délocalisation des logements** PLAI prévue dans le cadre du conventionnement d'utilité sociale.

- Affecter parallèlement des **aides à la constitution de réserves foncières** pour le logement social dans les zones tendues.

- Mettre en place une aide supplémentaire à la production Hlm dans les communes qui ont peu de logements sociaux, grâce à un renforcement du fonds d'aménagement urbain. Ce fonds pourrait être alimenté par un prélèvement sur le foncier non bâti et sur les plus-values de cessions foncières et immobilières non destinées au logement social.

► En complément des aides à la pierre, **renforcer les capacités financières des organismes appelés à construire beaucoup** par :

- L'affectation d'une fraction des réserves et boni de la CGLLS, pour la partie qui serait disponible au-delà des réserves nécessaires à son rôle de garantie.

- La mise à l'étude d'un dispositif d'optimisation des moyens financiers des organismes Hlm alternatif au mécanisme prévu par la Loi MOLLE, et géré par la profession.

- La modification des règles en vigueur sur l'équilibre des opérations, règles qui demandent que les opérations soient équilibrées une à une, pour leur substituer un équilibre à l'opérateur.

► Développer des complémentarités efficaces entre les différents opérateurs afin de **promouvoir la diversité de l'offre** :

- Œuvrer à la fixation d'objectifs territorialisés pour l'accession sociale, le locatif social et intermédiaire dans les documents d'urbanisme : PLU, PLH.

- Accroître la production de locatifs intermédiaires et d'accession sociale pour contribuer à atténuer l'effet de seuil entre les loyers sociaux et le marché libre pour les ménages des couches moyennes. Les organismes Hlm doivent pouvoir intervenir dans ces champs.

- De manière complémentaire, s'appuyer sur la vente de logements aux locataires Hlm pour contribuer à cette diversification.

► Retrouver la capacité à **offrir une palette de solutions de logement permettant de couvrir l'ensemble du champ auquel notre modèle social est dédié**, des plus pauvres jusqu'aux ménages prêts à s'orienter sur le marché privé. Mais cette capacité nécessite une adhésion de l'ensemble de la nation à cet effort : le Mouvement Hlm souhaite réaffirmer que **le droit au logement relève de la solidarité nationale et ne doit pas reposer sur une régulation interne au logement social**, par un effort des ménages modestes en faveur des plus pauvres. Il entend mobiliser la palette de dispositifs lui permettant d'assurer ses missions :

- Les **aides à la personne** restent le premier outil mettant en œuvre la solidarité nationale ; il convient d'en garantir l'efficacité notamment :

- en procédant à l'indispensable résorption de l'écart entre les loyers Hlm et les loyers plafond de l'APL, tout particulièrement pour la production nouvelle ;
- en veillant à la pérennité de leur indexation sur les prix et les indices de loyer ;
- en révisant le forfait de charges qui s'avère aujourd'hui totalement désajusté au regard du renchérissement de l'énergie, dont la politique très active des organismes en matière de maîtrise des charges et de développement durable ne peut que limiter l'impact sur la solvabilité des ménages.

- Il est également souhaitable de traiter la question de l'importante **disparité des taux d'efforts** des ménages et plusieurs approches peuvent y contribuer :

- le Supplément de Loyer de Solidarité constitue un premier moyen tout en conservant à ceux qui le souhaitent le droit de résider où ils ont fait leur vie, et ainsi à contribuer à la diversité sociale dans l'habitat. La fixation du taux du SLS et sa mutualisation à des échelles territoriales pertinentes devraient contribuer à un meilleur lissage de l'effort des ménages ;
- par ailleurs, il pourrait être envisagé de moduler les plafonds de ressources en fonction des territoires, de façon à ce qu'ils tiennent mieux compte des marchés et des situations locales ;
- à l'intérieur des plafonds de ressources, les disparités d'efforts s'expliquent par le mécanisme (parfois conjugué) de la disparité des loyers selon les époques de construction (et donc les modes de financement) et les effets de seuil des aides. Le Conventionnement d'Utilité Sociale peut, s'il est conçu en ce sens, réduire ces disparités en redonnant une cohérence territoriale au coût du logement ;
- enfin, constatant que le loyer Hlm résulte exclusivement de l'équilibre financier des opérations, que les ressources de nombreux locataires baissent,

que les demandeurs de logements sociaux se paupérisent, le Mouvement Hlm, dans le prolongement de son Projet adopté à Cannes, étudiera avec attention les expérimentations réalisées par certains organismes en zones de marché tendu de l'article de la loi MOLLE en matière de loyers ; ces expérimentations ne peuvent toutefois être considérées comme généralisables ni comme une solution à la question globale du financement Hlm.

2/3 LA QUESTION DU SOCIAL ET DES HABITANTS

Eléments d'analyse

L'enchaînement : crise immobilière, du crédit, bancaire et industrielle, suivi d'un ajustement immédiat du marché du travail qui conduit à une crise sociale et politique : dans ce processus extrêmement rapide, la flexibilité s'opère sur « le tiers-état du marché du travail » (CDD, intérim), le noyau dur des CDI n'étant que marginalement touché dans un premier temps. La France entre dans la crise sans être sortie de la précédente⁶, elle va connaître un taux de chômage de 10% en 2010. Or la hantise du chômage explique la violence sociale, la fragmentation et la vulnérabilité de la société.

Le Mouvement Hlm se sait particulièrement concerné : une grande partie de ce « tiers-état du marché du travail » est constituée de ménages que nous logeons ou que nous sommes appelés à loger. Leurs difficultés exercent **une pression sur le parc locatif social en termes quantitatifs** bien sûr (accrue par la difficulté rencontrée par certains ménages des couches moyennes à se diriger avec succès vers l'accession) **mais aussi par la nature des besoins** : la paupérisation des habitants appelle les bailleurs à mettre en œuvre de nouvelles compétences, le développement des demandes très sociales les oblige à affronter la question des systèmes de priorité dans l'accès au logement, et celle de la mixité. Comment éviter, sur les marchés les plus tendus, que la mise en œuvre du Droit Au Logement Opposable ne sur-concentre dans les ZUS les ménages orientés par le dispositif ?

Outre la détresse que la dégradation économique génère, elle amplifie l'absence de perspectives (pour les jeunes, les immigrés, les travailleurs peu qualifiés) dans une société où le travail est devenu la principale source d'intégration. Nous sommes ainsi confrontés dans nos quartiers à **un processus de décomposition sociale** marqué par un sentiment d'inutilité sociale et des situations de solitude qui peuvent s'exprimer par la montée des intolérances et de la xénophobie. Il est d'autant plus difficile d'endiguer ce processus que le modèle politique français est organisé dans un face à face entre l'exécutif et le citoyen, qui montre ses lacunes dans la situation de radicalisation des conflits actuelle : l'insuffisance de la prise en compte **des habitants comme acteurs** et la **faiblesse des corps sociaux intermédiaires** ou leur mise à l'écart du débat ne permettent pas de réguler l'expression des oppositions.

⁶ La France est le seul pays développé à ne pas être revenu au plein emploi depuis les années 70 (on n'est jamais descendu sous les 7% de chômeurs).

Sur le terrain, les organismes Hlm sont souvent les derniers acteurs institutionnels présents pour créer du lien social dans l'habitat. Mais dans un certain nombre de quartiers, cette défection des autres acteurs publics accentue les difficultés des personnels dans les relations avec les habitants. Elle obère la capacité à traiter les situations les plus complexes de production d'une contre-société (marquées par la puissance des réseaux criminels liés à la drogue, l'emprise du radicalisme religieux) ; ces situations de « sortie de la République » ne peuvent s'approcher que dans une complémentarité d'acteurs.

Pistes de travail – propositions

► **Préciser les enjeux de la priorisation des publics et de la mixité** et les moyens d'action à mettre en œuvre en ce sens :

- Réévaluer les critères d'urgence et de priorité au regard des nouvelles situations de détresse produites par la crise.

- Mesurer l'incidence de la mise en œuvre du DALO sur la pression à l'entrée du parc social et sur les caractéristiques de peuplement des quartiers les plus fragiles.

► **Amplifier le Programme National de Rénovation Urbaine** pour tenir compte des processus à l'œuvre dans les territoires. Ceci signifie :

- Mener très vite à leur terme les programmes contractualisés et préparer dès maintenant un PNRU 2.

- Conforter et renforcer la diversité des fonctions urbaines dans ces quartiers :
 - modifier en profondeur la structure de l'habitat ;
 - agir en faveur de la mixité sociale, en évitant d'orienter les ménages prioritaires DALO sur ces territoires et en œuvrant à la mobilité résidentielle des habitants.

- Accompagner la mobilité géographique par une politique active sur les transports.

- Assurer une qualité de vie quotidienne par une gestion adaptée et renforcée.

- Apporter des réponses à la hauteur des besoins sur les questions d'emploi, d'école et de sécurité dans le cadre de la politique de la ville.

► **« Repenser » les métiers du logement social à la lumière des enjeux actuels de la société et de l'émergence de nouveaux besoins (ménages fragilisés par la crise, vieillissement, etc.) :**

- Ouverture du débat sur ces sujets avec nos partenaires pour témoigner de l'existence de ces problèmes et porter auprès des collectivités locales la nécessité d'inventer un mode de production de services à la personne adapté à ces nouveaux besoins.

- Élargissement du métier de bailleur au métier d'acteur du lien social, en particulier en s'inscrivant comme partenaires du développement des services aux habitants.

- Valorisation des actions novatrices, conduites par exemple au titre du Fonds d'innovation sociale de la fédération des ESH, et la mise en réseau du tissu associatif.

- Développement des actions pour le développement durable qui viseront à limiter les charges des locataires.

► La question du rôle des habitants est cruciale dans le fonctionnement du patrimoine, nous devons œuvrer au **renforcement de la place des habitants** par la concertation locative et des mesures de soutien aux corps intermédiaires :

- Confortement du rôle des associations, **développement de la concertation locative**, des accords locatifs, chartes de bon voisinage, etc.

- Appui à la vie associative dans les ensembles et les quartiers d'habitat social.

- Appui aux associations qui interviennent dans l'accompagnement social ou la médiation, appui à leur mise en réseau.

- Prise en compte, dans le cadre de la responsabilité sociétale des entreprises, de la relation avec les habitants dans une logique de co-construction, notamment pour le lien social et le « vivre-ensemble » ; valorisation de ces engagements RSE pour donner un cadre au développement social et urbain dans les quartiers.

► **Expérimenter sur certains territoires extrêmes des modes d'intervention exceptionnels** de type Programme d'Intérêt Général (PIG) ou Opération d'Intérêt National (OIN), en particulier sur trois sujets : l'application plus rigoureuse de l'article 55, les conditions de mise en œuvre du DALO et la gestion sociale et urbaine des quartiers les plus durs. Dans ces quartiers, la coordination des moyens de gestion mis en œuvre par l'État, les collectivités locales, les bailleurs, les associations est mauvaise, ce qui sur certains sites induit une présence insuffisante des acteurs qui ne sont pas contraints par une présence quotidienne.

Il s'agirait d'inventer un **copilotage politique État-Collectivités de l'ensemble des composantes de dispositifs de gestion urbaine intégrée**, afin d'éviter la dispersion des actions des différents opérateurs.

2/4 LES TERRITOIRES ET LEUR GOUVERNANCE

Éléments d'analyse

Les mécanismes économiques et démographiques se traduisent par une évolution différenciée des territoires. Les activités se déplacent et changent de forme, que ce soit sous l'impact de phénomènes mondiaux ou européens, ou en lien avec les évolutions des modes de vie et le vieillissement de la population.

La question du logement et notamment celle du logement social ne peut donc plus s'appréhender globalement : les caractéristiques propres à chaque territoire ne peuvent être ignorées ni dans la déclinaison des politiques à mettre en œuvre de façon modulée, ni dans la définition des priorités, ni dans la mobilisation des moyens et des organisations.

Ainsi, il convient de souligner que la localisation du logement social n'a pas suivi l'évolution des dynamiques territoriales : l'implantation du parc témoigne encore de son lien historique avec les régions de grande tradition industrielle, quand la pression démographique et le redéploiement de l'économie se portent significativement sur le Grand Sud, la bande littorale, certaines zones frontalières et l'Île-de-France (les DOM étant particulièrement affectés par la pression démographique, complexifiée par les contraintes de l'insularité pour la plupart d'entre eux). Ceci peut aussi concerner des zones rurales dynamiques.

Les politiques publiques du logement ne régulent pas cet héritage : faute de prise en compte de la dimension d'aménagement du territoire de la question du logement et d'adossement à une connaissance fine de l'évolution des besoins réels et des marchés, les politiques mises en œuvre pâtit de l'incohérence de la programmation des aides à la pierre, de la faiblesse des politiques d'urbanisme et de l'insuffisance des réserves foncières.

	ACCROISSEMENT NET DU PARC HLM 06		LLS FINANCES EN 2007	
ARC NORD-EST	5 171	20%	20 237	21%
CENTRE	1 522	6%	8 252	9%
GRAND OUEST	8 478	32%	23 602	24%
SUD-EST	5 814	22%	23 800	25%
ÎLE-DE-FRANCE	5 400	20%	20 812	22%
TOTAL	26 385	100%	96 703	100%

Qu'il s'agisse du logement social pour lequel le zonage ne rend pas compte de la différenciation des marchés et de la solvabilité de la demande, ou de l'investissement privé qui relève d'une mise en œuvre à guichet ouvert sans véritables contreparties sociales et sans ajustement à la réalité des besoins, les politiques nationales d'aide à la production tardent à prendre en compte ces phénomènes voire les aggravent⁷, et l'on voit apparaître des conflits d'usage du foncier entre

construction sociale et privée, mais aussi entre jeunes du pays et populations plus aisées venues d'ailleurs.

Dans le même temps, les collectivités locales montent en responsabilité mais de façon inégale en matière de politiques locales de l'habitat. L'attitude dynamique ou au contraire malthusienne des collectivités locales⁸, leur plus ou moins grande détermination à accroître l'offre locative sociale⁹ génèrent des disparités importantes qui ne sont pas toujours en adéquation avec la réalité des besoins. L'impact sur l'emploi et l'activité locale de la production comme de la gestion des logements s'en trouvent affectés.¹⁰

Enfin, le recentrage souhaitable du rôle de l'État aux niveaux national et déconcentré, sur des enjeux stratégiques, l'élargissement du champ des délégations et/ou le transfert de compétences appellent **une adaptation du mode de gouvernance des politiques de l'habitat** pour tenir compte de l'évolution des enjeux et de la « maturation » des acteurs locaux dans la mise en œuvre de la décentralisation. En effet, malgré les politiques pluriannuelles conduites au titre du Plan de Cohésion Sociale ou du Programme de Rénovation Urbaine, l'évolution des modes de financement traduisent un désengagement de l'État de l'investissement pérenne (par la préférence pour l'aide fiscale sur les subventions) ; sa légitimité en matière d'équité territoriale et de cohésion nationale est affaiblie par l'incapacité de l'État local à tenir un rôle stratégique et à exercer ses missions habituelles sur les enjeux d'aménagement du territoire.

Parallèlement, le manque de reconnaissance des capacités des acteurs locaux, insuffisamment utilisées, produit **un dysfonctionnement des modes de décision** : les réformes se heurtent aux résistances, faute de concertation voire de co-décision (opacité de l'élaboration des lois de finance, retrait non débattu de l'État, défaillance d'acteurs locaux dans la mise en œuvre collective des politiques d'équité territoriale et de cohésion sociale).

Les politiques du logement sont des politiques difficiles : le manque de transparence et de débats authentiques, l'absence de véritables contrats, ne permettent pas de bien traiter les sujets les plus délicats comme le renforcement de l'égalité des chances, l'accueil des ménages défavorisés et la mixité sociale, une politique de l'urbanisme favorisant la production et le rééquilibrage territorial de l'offre sociale.

⁷ ANIL, Habitat Actualité Juillet 2008 « L'instrumentalisation du dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif a incontestablement donné lieu à des excès. Dans certaines agglomérations de taille modeste, la production a largement dépassé les besoins : écoulee grâce à des procédés de vente souvent discutables et à la légèreté de certains acheteurs, elle entraîne un déséquilibre des marchés ». Dans le même article, on estime « qu'environ 350 000 logements ont bénéficié du régime Robien ou Borloo de 2003 à 2007 ».

⁸ Ce n'est pas tant la rareté du foncier qui pèse sur le développement de l'offre, que sa constructibilité ; en région parisienne par exemple il est saisissant de constater que le COS peut être divisé par trois du simple fait du passage du périphérique...

⁹ Si certaines collectivités font le choix d'imposer dans toute opération nouvelle un taux de logements sociaux excédant les 20% réglementaires, d'autres préfèrent la pénalisation financière à la résorption de leur retard vis à vis de l'article 55 de la loi SRU.

¹⁰ Dans notre secteur, nous retenons le ratio de cinq emplois créés pour trois logements construits.

Pistes de travail – propositions

► **Appeler à un recentrage de l'État sur les grands fondamentaux de la politique du logement** garantissant l'équité territoriale et la mise en œuvre d'une solidarité nationale. Nécessité d'engager un travail législatif en vue de :

- Mettre en œuvre une réforme foncière ambitieuse favorisant l'offre de logements, et renforcer l'action foncière par une programmation à moyen et long terme et par l'exemple donné par l'État. Le foncier d'État devrait faire l'objet d'une gestion qui permette l'arbitrage entre l'enjeu pour les finances publiques.

- Renforcer les moyens de l'État local, en termes de ressources humaines et de marge de manœuvre pour la négociation, afin qu'il joue son rôle stratégique mais aussi, si nécessaire, pour qu'il exerce au mieux le contrôle de légalité et la sanction en cas de défaillance des acteurs locaux.

- Permettre une mise à niveau quantitative et qualitative de l'offre par une loi-programme, avant toute évolution des aides à la pierre vers un réel ciblage sur des territoires en difficulté.

- Engager un « reprofilage » de toutes les aides financières en fonction du rapport entre le coût pour la collectivité et l'efficacité économique et sociale sur les marchés.

► Compte tenu de l'intérêt des délégations de compétence, **appeler à un renforcement des capacités d'action et des compétences territoriales** dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat ; ce sont vraisemblablement les EPCI qui constituent le bon niveau décisionnel d'élargissement des délégations et de transfert de compétences en vue de :

- Renforcer la capacité des collectivités et leurs groupements à mener une action foncière (niveau d'exercice des compétences en matière d'urbanisme, développement des établissements publics fonciers locaux).

- Apporter les ressources nécessaires à une politique active du logement par une réforme des finances locales (rétablir l'équité sur les taxes immobilières, maintenir le lien activité / emploi / habitat).

- Développer les synergies entre les organismes Hlm pour leur conférer une place reconnue dans le partenariat des politiques de l'habitat.

Les départements, à titre subsidiaire, peuvent aussi jouer ce rôle.

Il faut enfin prendre en compte la spécificité de l'île-de-France par un texte législatif approprié.

► Par une plus grande territorialisation des politiques, **affiner la connaissance des marchés** permettant de mieux identifier les effets de seuil :

- Participation des organismes Hlm aux outils de connaissance fine des marchés locaux, en lien avec d'autres secteurs professionnels (notaires, agents immobiliers, etc.).

- Adossement des dispositifs de régulation des financements aux situations locales identifiées, afin de donner toute son efficacité au rôle régulateur du logement social et de moduler les aides au secteur privé en fonction des marchés.

► **Promouvoir une adaptation volontariste de l'appareil de production** de l'offre Hlm et un réinvestissement du logement social comme levier d'aménagement et de la compétitivité du territoire, mobilisant l'État et les Régions :

- Maîtrise des taux d'effort et maintien de l'emploi local dans les zones en déprise.

- Action foncière pour augmenter l'offre sans sacrifier la durabilité (densité de construction, choix d'implantation...) dans les zones dynamiques.

► **Conforter la cohérence du tissu des organismes Hlm avec les enjeux territoriaux :**

- Prise en compte du rôle différencié des organismes Hlm et son évolution possible suivant le caractère plus ou moins territorialisé de leur implantation : stratégie de développement vers l'inter-territoires ou resserrement sur une logique de proximité dans un territoire circonscrit. Il s'agit de penser l'évolution du tissu et de la gouvernance Hlm en lien tant avec les enjeux locaux qu'avec l'évolution des besoins à l'échelle du territoire métropolitain et de l'outre-mer.

- Recherche de meilleurs équilibres territoriaux dans la répartition du parc social, objectifs ciblés dans l'offre de parcours résidentiels, développement de l'accession sociale à la propriété.

- Mise en place de fichiers partagés de la demande pour améliorer l'efficacité du service rendu et contribuer à une meilleure connaissance des besoins.

► **Adapter la gouvernance à la recherche de modes de décisions mieux éclairées et débattues :**

- Renforcement de la transparence à l'appui des choix politiques nationaux (indicateurs permettant d'éclairer le vote et le suivi des lois de finances par la connaissance de l'effet économique et social de chaque aide, étude d'impact des lois nouvelles sur les marchés locaux).

- Encouragement au développement de modes de gouvernance locale associant les acteurs de la production, du financement, les milieux associatifs et les habitants, à l'exemple de ce qui existe sur certains territoires.

- Reconnaissance de la légitimité des politiques partagées de peuplement, et recherche de l'équilibre des efforts entre acteurs, publics mais aussi privés, du logement.

Composition du groupe de travail du Comité exécutif "Rapport au Congrès"

PRÉSIDENCE

Pierre QUERCY

Jean-Claude BLIN
Pierre CARLI
Jean-Pierre CAROFF
Daniel CHABOD
Stéphane DAMBRINE
Valérie FOURNIER
Patrick LACHMANN
Yves LAFFOUCRIÈRE
Guy LÉZIER
Jean-Yves MANO
Jean MOULIN
Bernard OLIVER
Stéphane PEU

**Avec la contribution des membres
de la Délégation générale de l'Union
et des directions des Fédérations.**

RAPPORTEUR

Laurence COMBE d'INGUIMBERT,
avec le concours de
Gérard SALMONA



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

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