



Conseil social

Les Hlm : solidarité et efficacité sociale



Conseil social

Les Hlm : solidarité et efficacité sociale

Sommaire

I - Mutations sociale et pression de la demande de logements Hlm

II - Les réponses du Conseil Social

II-1 : Le parc Hlm support majeur de la mise en œuvre du droit au logement

II -1-1 : Les plafonds de ressources Hlm

II -1-2 : Le rôle social du parc Hlm

II-2 : Le parc Hlm, instrument de la mixité et de la diversité de l'habitat

II-3 : L'occupation abusive

II-3-1 : Le parc Hlm ne loge pas des nantis !

II-3-2 : Logements « sous occupés » :

II - 4 : Des acteurs spécifiques

III - Les propositions du Conseil Social

Rapport au Congrès Cannes 2008

Le Conseil Social est le collège des partenaires du Conseil National du Mouvement social pour l'habitat. Il comprend trente et un membres, répartis en cinq collèges (associations d'élus et de collectivités territoriales, organismes socioprofessionnels, associations d'insertion et de gestionnaires, associations d'habitants et syndicats) et une personnalité qualifiée.

Le Conseil Social Hlm a élu **Yves Baise** (FNARS), en octobre 2005, à sa présidence pour au titre du collège des associations d'insertion et de gestionnaires.

Après avoir réalisé, en 2005 une étude sur « Le financement du Logement », en 2006 sur « Le logement social élément essentiel de la solidarité national », en 2007 un rapport sur « La mobilité résidentielle des personnes logées en Hlm » le Conseil Social a choisi d'axer son rapport au congrès de Cannes sur « **Les Hlm : solidarité et l'efficacité sociale** ».

Le Conseil Social

Bureau du Conseil Social :

Président : **Yves BAISE** (FNARS)

Vice-présidents : **Hervé CAPDEVIELLE** (CFDT), **Georges CAVALLIER** (FNPACT), **Eric COMPARAT** (UNAF) **Christian DUPUY** (AMF), **Claude GASCARD** (UNCCAS), **Benoît VANSTAVEL** (FFB),

Odette BONTE
Béatrice CAILLER
Arlette HAEDENS
Serge INCERTI FORMENTINI
Aminata KONE
Valérie Gervais
Eric COMPARAT
Jérôme BROSSAUD

Associations d'Habitants

Union Féminine Civique et Sociale (UFCS)
Fédération Nationale Familles Rurales
Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV)
Confédération Nationale du Logement (CNL)
Confédération Syndicale des Familles (CSF)
Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC)
Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)
Confédération Générale du Logement (CGL)

Serge CAMINE
Robert CADALBERT
Jean-Claude DANIEL
Christian DUPUY
Annie GUILLEMOT
Claude JEANNEROT
Philippe LEROY
Patrick RIMBERT

Associations d'Elus Locaux et territoriales

ACESRF, Président du CESR de Picardie
AMGVF, Président du SAN de Saint Quentin en Yvelines
Assemblée des District et Communautés de France (ADCF)
Association des Maires de France (AMF), Maire de Suresnes
Association des Maires de France (AMF), Maire de Bron
ADF, Président du Conseil Général du Doubs
ADF, Président du Conseil Général de la Moselle
AMGVF, 1^{er} Adjoint au Maire de Nantes

Etienne GUENA
Catherine MERCIER
Jean-Louis DEROUSSIN
Georges TISSIE
Benoît VANSTAVEL

Organismes Socio-professionnels

Mouvement des Entreprises de France (MEDEF),
Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
Président de la CNAF
CGPME
Fédération Française du Bâtiment (FFB)

Conchita AGUILAR
Hervé CAPDEVIELLE
Jean DE MATHAN
Jacques Nicolas DE WECK
Jean-Frédéric DREYFUSS

Organisations Syndicales

Confédération Générale du Travail (CGT)
Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT)
Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC)
Force Ouvrière (FO)
Confédération Générale des Cadres (CFE-CGC)

Claude CHAUDIERES
Paul BOUCHET,
René BILLIOTET
Claude GASCARD
Yves BAISE

Associations d'insertion et de gestionnaires

Animateur du groupe Logement de l'UNIOUSS
ATD Quart-Monde
Les Restaurants du Cœur
UNCCAS
Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS)

Georges CAVALLIER

Personnalité qualifiée

Président de la Fédération Nationale des PACT-ARIM.

Le Secrétariat du Conseil Social est assuré par Patrick KAMOUN, Conseiller à la Direction des Relations Institutionnelles et du Partenariat de l'Union sociale pour l'habitat.

Le rôle du parc Hlm : solidarité et efficacité sociale

I - Mutations sociale et pression de la demande de logements Hlm

Chaque année, 3,2 millions de ménages changent de logement. 800.000 accèdent à la propriété, 450 000 accèdent à un logement social, et près de 2 millions louent un logement locatif privé ou avec un autre statut locatif.

La population française connaît de très grandes mutations :

- Une accélération très forte du nombre de ménages d'une personne : cette évolution est due à la fois au vieillissement de la population, mais également aux ruptures et recompositions familiales. Entre 1999 et 2005, leur pourcentage dans la population française est passé de 30,8% à 32,6%. De plus, si l'on considère les bénéficiaires du RMI, 55% d'entre eux sont des personnes seules et cette proportion est nettement plus élevée dans l'agglomération parisienne. Elle atteint même 76% à Paris.¹ Or près de 26% des ménages bénéficiaires du RMI ne disposent pas de logement. Si l'on examine la proportion de personnes seules de moins de 65 ans vivant en dessous du seuil de pauvreté, elle représente 17% des personnes seules.
- Le vieillissement de la population : les plus de 60 ans représentaient 17% de la population en 1970, ils sont aujourd'hui 21% et leur part dans la population totale devrait atteindre 30% en 2030. Les plus de 85 ans représentent 1,8% de la population : ils seront 6% en 2030. Les personnes âgées de plus de 80 ans, pour se rapprocher de services à la personne, deviennent plus fréquemment locataires dans des centres urbains.
- Si la France vieillit, elle fait aussi des enfants. L'évolution démographique reste très dynamique. Ce phénomène induit aussi de nouveaux besoins en logements.
- L'évolution des modes de vie et la fragilisation de la cellule familiale : un adulte sur quatre, soit 10,9 millions de personnes de 18 ans et plus, a connu la rupture d'une vie de couple.² De plus le quart des familles monoparentales est touché par la pauvreté.
- Le budget des familles subit l'augmentation très forte des charges liées au logement, notamment le prix de l'énergie et de l'eau, et la hausse des prix alimentaires.
- La précarité de l'emploi : beaucoup de ménage ne peuvent compter sur des ressources stables et dans la durée. La précarité de l'emploi, quasi généralisée pour les jeunes, ou les temps partiels subis sont un obstacle à l'accès au logement et obligent à repenser les parcours résidentiels.
- Un grand nombre de ménage vit sous le seuil de pauvreté.³ C'est un peu plus de 7 millions de personnes qui sont touchées, soit 12% de la population française. La pauvreté touche un nombre à peu près stable de personnes, mais la situation financière des personnes les plus pauvres s'aggrave, en particulier les personnes isolées. L'isolement des jeunes, des familles

¹ DRESS, Etudes et résultats N°568, avril 2007, « La population des allocataires du RMI ».

² INSEE Première, N° 797, 2001.

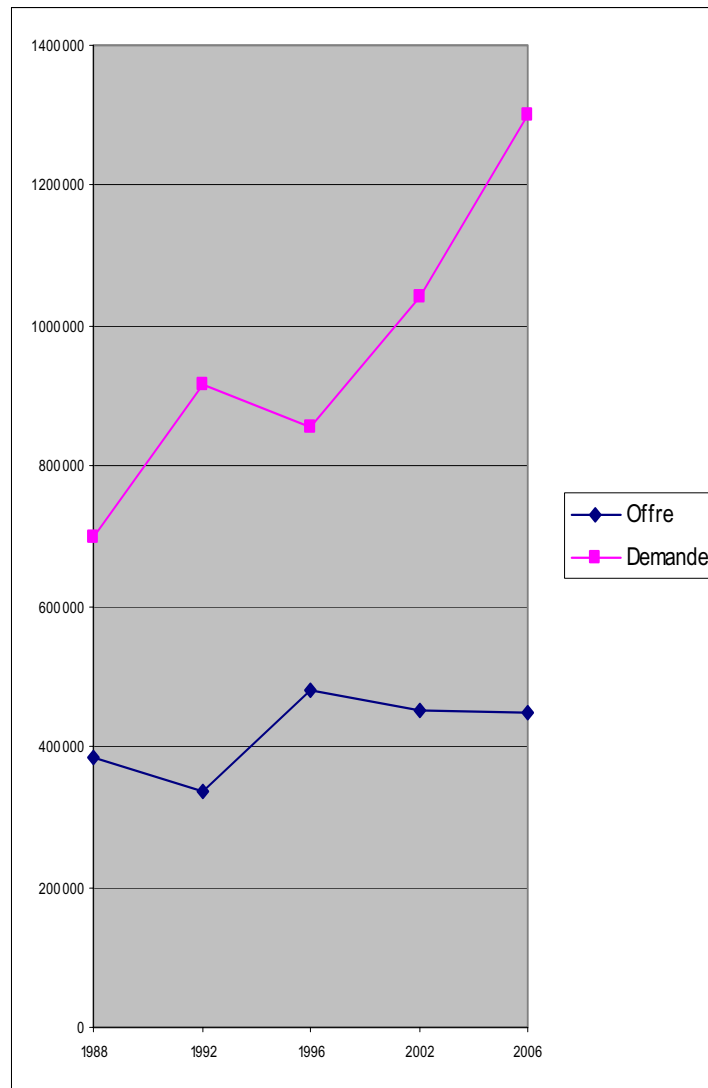
³ Seuil de pauvreté : seuil de revenus en dessous duquel un ménage est considéré comme pauvre. Ce seuil est de 60 % du revenu médian d'un pays. En France, le seuil de pauvreté était de 817 euros par mois en 2005.

monoparentales et des personnes âgées apparaît comme un facteur clé d'entrée dans la pauvreté.⁴

Ces mutations profondes exigent sans doute une meilleure fluidité du marché, mais tout d'abord une **augmentation massive de la production de logements économiquement accessibles**. A l'heure où le pouvoir d'achat des ménages semble au cœur du débat politique, où sa baisse est une réalité de plus en plus prégnante pour de très nombreux ménages, il est paradoxal de délaissé le premier poste de dépenses des Français : le logement.

Les revenus des ménages n'ont pas suivi l'évolution des prix de l'immobilier. En 2005, les ménages français ont consacré 22 % de leur budget à des dépenses courantes de logement. C'est de loin le premier poste du budget des ménages, très loin avant l'alimentation (12%). De plus, c'est le plus haut niveau jamais atteint depuis vingt ans.⁵

L'offre et la demande de logements Hlm



Sources ENL 1988, 1992, 1996, 2002, 2006

⁴ 5^e rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, 2007-2008, La Documentation Française.

⁵ Comptes du Logement 2005.

La pression de la demande sur le parc locatif Hlm est très forte, avec près de 1,3 millions de demandeurs en 2006. Elle est le résultat de l'affaïssement de la fonction sociale du parc locatif privé, du vieillissement de la population logée dans ce parc et de la fragilisation de la cellule familiale. Jeter l'opprobre sur les Hlm et leurs locataires à cause des dysfonctionnements du marché locatif privé, c'est là, la véritable « aberration ». Nul ne peut s'exonérer de critiques. Mais lorsqu'elles sont contradictoires, quelquefois profondément injustes, de mauvaise foi ou très « intéressées », elles exigent des réponses claires.

II – Les réponses du Conseil Social

II-1 : Le parc Hlm support majeur de la mise en œuvre du droit au logement

Fonction sociale : les principales critiques :

Les plafonds de ressource sont trop hauts

Le logement social a perdu (sic) sa fonction sociale

Les ménages pauvres qui en ont le plus besoin ne peuvent pas accéder aux logements Hlm.

II -1-1 : Les plafonds de ressources Hlm

Il est vrai que le logement social peut accueillir un éventail assez large de la population. Plus de deux ménages sur trois, en France, ont théoriquement des ressources qui leur permettraient d'accéder au parc Hlm. Néanmoins, parmi ces demandeurs potentiels, 46% sont déjà propriétaires de leur logement ou accédants à la propriété. Et si l'on admet que les ménages propriétaires sont par définition logés, le chiffre de demandeurs potentiels se situe aux alentours de 37% des ménages français.

La baisse des plafonds de ressources Hlm annoncée pénalisera, dans les régions à forte tension du marché de nombreux ménages qui n'ont pas les moyens de se loger dans le parc locatif privé, ou ne peuvent le faire qu'au prix d'un taux d'effort très important. Dans les régions où il n'y a pas de tension du marché, cette baisse sera inutile, voire risque de déboucher sur la vacance de logements sociaux. Une mesure de ce type, conjuguée à une augmentation forte des suppléments de loyers de solidarité va faire peser sur des ménages qui sont loin d'être aisés, des charges nouvelles lourdes, alors que la priorité du gouvernement semblait être le maintien, et même l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages, dans un contexte de dérapage des prix et de forte hausse des charges de chauffage notamment.

Si de telles dispositions étaient mises en œuvre, cela aboutirait à organiser la solidarité nationale en matière de logement entre les ménages modestes et les ménages pauvres. Il faut, bien entendu loger tous les ménages et surtout augmenter l'offre de logements économiquement accessibles. **Mais il ne faut pas créer un antagonisme profond entre ceux qui sont dehors et ceux qui sont à l'intérieur du parc Hlm.**

II -1-2 : Le rôle social du parc Hlm

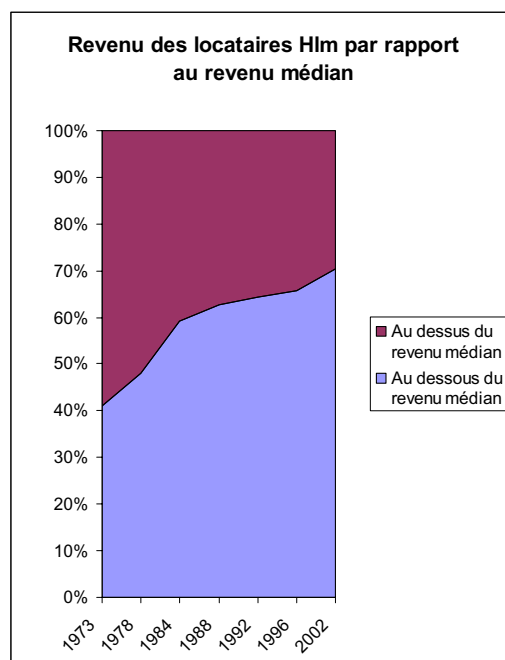
Les Hlm ont un rôle fondamental dans l'accès au logement des ménages modestes et défavorisés. Ils sont de plus le support majeur pour ne pas dire unique de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Ils jouent enfin un rôle important dans la régulation des loyers de marché.

Ils représentent la seule solution, en matière de logement, qui permet à un ménage modeste, dans un contexte de crise du logement économiquement accessible, d'accéder à un logement décent et qui garantit une durée d'occupation.

Mais le logement social ne doit pas être considéré ni comme un sous logement, ni comme un logement transitoire. Les locataires Hlm ne sont pas des nantis ou des privilégiés et le logement social ne représente ni un statut inférieur, ni un droit exorbitant. Les dix millions de personnes qui vivent en Hlm méritent le respect.

a) Le parc Hlm loge des ménages modestes

Si l'on observe les ménages dont les revenus sont inférieurs aux revenus médians de la population : (c'est-à-dire la moitié la plus modeste des ménages français) on observe les évolutions suivantes : entre 1973 et 2002, le nombre de ménages dont les revenus sont inférieurs à la médiane des revenus (soit 1.313 euros par unité de consommation par mois en 2004) est passé de 41% à plus de 70%.⁶



Sources : ENL

b) Le parc Hlm loge les ménages les plus défavorisés

Chaque année, 25% des attributions (soit pour l'année 2006, 115.000 ménages) concernent des ménages dont les ressources sont inférieures à 20% des plafonds. Et près d'un tiers des attributions va à des ménages dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté.

Statut d'occupation des ménages pauvres⁷

Ménages pauvres	1988 50% du revenu médian	2002 50% du revenu médian	2002 Seuil de pauvreté européen ⁸	% des résidences principales
Propriétaires	36%	28%	31%	35,8%
Accédants à la propriété	11%	7%	9%	21,5%
Locataires du secteur social	19%	32%	30%	17,5%
Locataires du secteur privé	20%	24%	22%	19,8%
Autres statuts	14%	9%	8%	5,4%
Total	100%	100%	100%	100%

Cela signifie que 30% des ménages pauvres vivant en France sont locataires du parc Hlm.

⁶ L'échelle actuellement la plus utilisée retient la pondération suivante : 1 Unité de consommation (UC) pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans. Cela signifie que pour un couple avec un enfant de moins de 14 ans, leur revenu mensuel sera de 1,8 UC, soit 2363 €.

⁷ Source : INSEE Enquêtes logement 1988 et 2002

⁸ Pour se conformer au seuil de pauvreté européen, le nouveau seuil de pauvreté est situé à 60% du revenu médian.

Si l'on examine le taux de ménage pauvres par statut, 32% des locataires Hlm (soit près du tiers des locataires) ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Alors que seulement 22% des locataires du parc privé sont dans ce cas et 24% des propriétaires ou accédants.

Ménages pauvres	2002 Seuil à 50%	2002 Seuil à 60%
Propriétaires	9%	16%
Accédants à la propriété	4%	8%
Locataires du secteur social	21%	32%
Locataires du secteur privé	14%	22%
Autres statuts	18%	28%
Total	12%	100%

Source : ENL / DEEF

Si l'on observe les conditions de logement des **bénéficiaires des minima sociaux** et notamment le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) ou l'allocation de parent isolé (API), le parc Hlm joue un rôle fondamental : la moitié des bénéficiaires logés le sont dans le parc Hlm.⁹

Il est aussi exact que leurs conditions de logement se sont dégradées. En 2006, 76% des bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS disposaient de leur propre logement, alors qu'ils étaient 82% en 2003.

Statut du logement	API	ASS	RMI	Ensemble
Propriétaire, accédant à la propriété	3	26	7,1	10,2
Locataire secteur Hlm	45,3	30,9	36,1	36
Locataire secteur libre ou sous locataire parc privé.	35,9	23,2	30,6	29,6
Logement prêté	3,3	6	5,5	5,4
Hébergé chez un proche	11,8	10,8	15,9	14,6
Situation marginale de logement	1,7	2,8	4,5	3,9
Total	100	100	100	100

c) Le parc Hlm est le recours de ceux qui vivent des situations de précarité à la fois financières et familiales et sociales.

Les salariés précaires représentent 16,2% des emménagés récents alors qu'ils représentent 13% des ménages français. Quant aux demandeurs d'emploi, inscrits à l'ANPE, ils représentent plus de 17% des emménagés récents. Les familles monoparentales, quant à elles, représentent près de 22% des emménagés récents. Mais évidemment un ménage peut cumuler ces situations.

d) Le parc Hlm est quelquefois la seule solution pour se loger lors d'un échec de l'accession à la propriété. Près de 6% des attributions sont faites à des ménages qui viennent de la propriété.

e) Le parc Hlm est souvent le dernier recours possible pour des personnes âgées qui veulent se rapprocher des centres villes et surtout des services. Les plus de 75 ans représentent près de 2% des emménagés récents dans le parc Hlm.

⁹ Etudes et résultats, DREES, N°630, avril 2008, « Les difficultés de logement des bénéficiaires des minima sociaux ».

f) Le parc Hlm est souvent le seul recours pour l'accueil des populations immigrées : la population des ménages immigrés a augmenté sensiblement pour passer de 13,2% en 1992 à 18% en 2002. De plus, ces ménages ont des familles plus nombreuses que les autres ménages immigrés vivant en France et des ressources inférieures en moyenne de 30% aux autres ménages immigrés.¹⁰

II-2 Le parc Hlm instrument de la mixité et de la diversité de l'habitat

La mixité sociale et la diversité de l'habitat ne sont pas, comme certains voudraient le croire, un luxe. Mais au contraire, elles constituent l'un des fondements de la citoyenneté, de l'égalité et de notre modèle républicain. La mixité sociale est à la fois un impératif de société mais également le seul traitement possible des dérives de la ségrégation spatiale et du séparatisme social.

Le taux de 20% de logements sociaux, dans les zones de marché tendu et notamment en Ile-de-France, est insuffisant pour répondre à la demande. Il faut l'augmenter et obliger les maires qui ne respectent pas la loi et qui ne construisent pas de logements sociaux à le faire.

Le droit au logement est un droit fondamental. Sans logement, il n'y a pas d'insertion possible. La mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable nécessite des moyens importants au regard des besoins, notamment dans les zones de marché tendu. Préserver la mixité sociale, c'est aussi attribuer des logements sociaux aux ménages les plus défavorisés dans les programmes les mieux situés et les plus demandés.

La tentation de substituer l'intervention du secteur privé à la production de véritables logements sociaux pose problème. Aujourd'hui déjà, le déconventionnement d'une partie d'un parc financé en grande partie sur fonds publics (notamment par le 1% logement), à échéance de la convention, est un véritable drame, pour les habitants et un casse tête pour les élus. Il s'agit avant tout de produire plus de logements sociaux pérennes, à loyers réellement accessibles, afin de faire face aux besoins des familles et permettre aux jeunes, qui débutent dans la vie active, de trouver à se loger.

Il est impensable de transformer le logement locatif social en logement résiduel pour les seuls ménages défavorisés. Le déficit abyssal actuel de logements sociaux s'oppose à la mise en œuvre de la mixité et de la diversité sociale et donc à droit réel au logement.

II-3 L'occupation abusive

Occupation abusive des logements : les principales critiques :

Les ménages logés en Hlm sont des nantis et des « privilégiés » : leurs ressources dépassent les plafonds

Certaines personnes seules occupent indûment un logement trop grand

Les locataires Hlm bénéficient de « rentes de situation »

II-3-1 : Le parc Hlm ne loge pas des nantis !

6,8% des ménages logés en Hlm dépassent les plafonds de ressources.¹¹ Parmi eux, les ménages éligibles au supplément de loyer de solidarité tel qu'il a été redéfini par l'article 71 de la loi

¹⁰ Sources : ENL 1992, 2002.

¹¹ Enquête Occupation Sociale 2006

Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006, représentent environ **2,5%** des locataires Hlm, soit environ 100.000 ménages sur 4 millions.

Plus de 40% d'entre eux sont des personnes seules ou des couples sans enfant avec un emploi stable. Les couples composés de deux salariés y sont surreprésentés. Un peu moins de 20% sont des retraités et 35% des familles avec des emplois stables. Parmi ces ménages éligibles au SLS, moins de 40.000 dépassent de 40% les plafonds de ressources.

II-3-2 : Logements « sous occupés » :

Certains affirment que 800.000 logements Hlm seraient en sous peuplement prononcé... Et cette sous occupation est scandaleuse, alors que des familles attendent à la porte du logement ! Ce chiffre, en fait, correspond à un nouveau mode de calcul assez particulier : dans son rapport sur l'occupation du parc locatif social, l'INSEE a modifié les règles de calcul et a considéré comme sous occupé de façon prononcée, un logement de trois pièces habité par une personne seule. L'INSEE a procédé, à l'occasion d'une demande d'informations de la Cour des Comptes, à une révision de ses normes de peuplement. En général, le choix du statisticien d'opérer un tel « changement de thermomètre » se fonde sur le souci de prendre en compte les évolutions sociétales.

Or quelles sont les évolutions qui pourraient motiver un changement des normes de sous occupation ? Elles semblent au nombre de deux : l'évolution de la taille des ménages et celle des modes de vie des Français. Or quel est le constat ? La taille des ménages ne cesse de diminuer. Si l'on observe les résultats des recensements 1999 et 2006, le nombre de personnes seules a augmenté durant cette période de 15% (plus 1,1 millions d'unités). D'autre part, les modes de vie évoluent. Selon les critères de l'INSEE, le taux de ménages en sous occupation dans le parc privé est beaucoup plus important : 46% des logements, soit nettement plus du double que dans le parc Hlm.

C'est donc un choix inverse qui a été adopté par L'INSEE, et qui conduit à aggraver sensiblement le phénomène de sous occupation. On voit bien d'ailleurs dans le tableau ci-après que les petits logements sont sous représentés par rapport à la taille des ménages français.

Nombre de personnes par ménages		Caractéristiques du parc de logement.		
			France	HLM
Ménages d'une personne	32,6%	Studios et 2 pièces	20%	22%
Ménages de 2 personnes	32,4%	2 et 3 pièces	33%	35%
Ménages de 3 personnes ou +	35%	3 pièces et +	80%	78%

La taille du logement est toujours exprimée en nombre de pièces principales, indépendamment de leur surface, au motif qu'une pièce supplémentaire permet plus d'intimité alors qu'un m² supplémentaire n'ajoute que du confort. C'est oublier que certains trois pièces ou quatre pièces anciens sont bien plus petits que des deux-pièces récents. Pour définir la sous occupation, la surface devrait être prise en compte.

Selon la nouvelle norme de l'INSEE, dite « norme A », le sous-peuplement prononcé concernerait ainsi désormais 800 000 logements Hlm, soit 20 % des locataires Hlm. Mais en retenant la norme légale¹², les effectifs en sous-peuplement accentué sont d'un autre ordre : ils représentent 250.000 logements sociaux **soit 6,2% du parc Hlm.**

¹² Article R.641-4 du Code de la Construction et de l'habitat.

Historiquement, le parc Hlm a été construit pour loger des familles et compte toujours beaucoup plus de logements de 3 et 4 pièces, que de petits logements de 1 ou 2 pièces. Mais depuis 20 ans, la société a beaucoup changé. Elle est marquée par les divorces et la multiplication des familles monoparentales, le mariage tardif, l'allongement de la durée de la vie ou l'allongement des études....

Ces phénomènes ont contribué à l'augmentation massive des besoins en logements et notamment en petits logements. Ce phénomène est d'ailleurs accentué en Ile-de-France, où les personnes seules sont proportionnellement plus nombreuses que dans le reste du territoire. Le parc social est loin encore de pouvoir répondre à ces besoins. Outre le fait que le logement est un produit plus lent à faire varier que la situation des ménages, que la demande notamment des ménages pauvres est constituée en grande partie de personnes seules, les ménages d'une personne constituent déjà 35,5% des ménages logés en Hlm.

II - 4 : Des acteurs spécifiques

Acteurs spécifiques : les principales critiques :

- Le secteur privé ferait beaucoup et moins cher que le secteur Hlm
- Les organismes Hlm sont trop nombreux
- Les organismes Hlm ne sont pas assez bien gérés
- Les organismes Hlm sont riches
- Le secteur Hlm n'est pas en capacité de construire assez pour remplir ses objectifs
- Le logement social coûte trop cher.

Une mission de service d'intérêt général

Les organismes Hlm ont une mission de service d'intérêt général. Un logement social ne peut être cédé qu'à un autre organisme Hlm ou à un locataire. Son statut est fixé dans la durée. Il ne s'éteint pas à la fin de la convention.

La demande des promoteurs privés, soutenue par nombre d'instances - la commission Attali, la Cour des Comptes, et même certains membres du Gouvernement - de réaliser du logement locatif social, en lieu et place des organismes Hlm, si elle était accordée, viendrait sans doute atténuer un retournement attendu, mais redouté du marché du logement. Mais quelles seraient les contraintes pour ces promoteurs ? Auraient-ils obligation de répondre aux exigences de la loi sur le droit au logement opposable ? Devraient-ils mettre en place un système d'attributions et un contingent réservé aux ménages défavorisés ? Devraient-ils en confier la gestion à un organisme Hlm ? Quelle serait la durée du conventionnement de ce parc ? La durée du prêt ? Et quel serait le coût pour la collectivité publique ?

Les organismes Hlm sont-ils trop nombreux ?

Si une certaine rationalité et des économies d'échelle sont nécessaires, il est cependant curieux de constater que le secteur Hlm est un des plus concentrés d'Europe. Il est également surprenant d'entendre que le secteur Hlm est le seul où les PME sont un handicap. La fusion des organismes et la rationalisation des compétences sont des mouvements largement engagés. Mais la fusion d'organisme n'est pas toujours un gage d'efficacité.

Les organismes Hlm sont-ils bien gérés ?

Paradoxe, les organismes Hlm sont à la fois trop riches et mal gérés. Comment expliquer ce miracle ? Là où la Commission Attali voit un trésor caché, la Commission Camdessus voit une grave insuffisance des fonds propres pour équilibrer les opérations. Mais il faut bien trouver de l'argent pour

financer les cités de l'avenir - les fameuses Ecopolis - par redéploiement des crédits de la politique du logement, notamment en « retirant les avantages financiers accordés aux Hlm » ou, à défaut, en prélevant 10 Milliards d'Euros sur leur trésorerie.¹³

Le secteur Hlm est-il en capacité de construire assez pour remplir ses objectifs ?

En l'espace de quelques années, la production de logements locatifs sociaux par les organismes Hlm est passée de 42.600 logements en 2000 à 66.400 soit une augmentation de 55%.

Le logement social en France coûte-t-il trop cher ?

Le financement du logement social en France est l'un des systèmes les plus stables et certainement l'un des plus économiques d'Europe. Les subventions directes de l'Etat ou des collectivités locales sont faibles, même si elles tendent à augmenter du fait de l'augmentation des coûts liés au foncier et à la construction. Cette stabilité provient d'un financement qui s'appuie sur l'épargne populaire.

Le Livret A, détenu par 46 millions de personnes, pilier de l'épargne populaire, permet de financer le logement social en France :

- L'épargne défiscalisée est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations, qui accorde aux organismes qui construisent des logements sociaux, des prêts à taux bas et surtout sur longue durée (jusqu'à 50 ans). Elle doit permettre aujourd'hui de répondre à l'augmentation de la construction sociale.
- Le Livret A contribue également à l'accessibilité bancaire de ceux qui ne peuvent avoir un compte bancaire, personnes en situation d'exclusion ou éloignées des guichets bancaires : c'est le cas de zones rurales ou de quartiers en difficultés.

Ce mode de financement a fait ses preuves depuis plus d'un siècle. Il est aujourd'hui remis en question.

De plus, une partie importante du financement du logement social provient de la contribution des entreprises à l'effort de construction. Le Conseil Social s'inquiète de l'avenir du 1% logement.

¹³ Ils n'ont pas 10 milliards de fonds propres dormants, comme l'affirme le rapport Attali.

Les propositions du Conseil Social

Il s'agit avant tout de replacer le logement social dans sa fonction de **promotion sociale** des familles et non sur sa seule fonction sociale. Remettre en cause le logement social, c'est reculer sur tous les droits fondamentaux.

Le droit au maintien dans les lieux dans le parc Hlm est un droit fondamental. Il assure la sécurité des locataires du secteur Hlm et il est important pour préserver la mixité sociale des ensembles. Ouvrir une brèche dans ce droit, c'est ouvrir la boîte de Pandore.

Des progrès restent à accomplir, ils supposent l'engagement de tous les acteurs du logement, et particulièrement de l'Etat. Ils doivent impérativement comporter les mesures suivantes :

I - Un engagement financier fort de l'Etat

La production de logements :

Le logement locatif social doit bénéficier de véritables aides à la pierre pour que les loyers soient réellement abordables. Il doit être accessible à tous les ménages qui n'ont pas les moyens de se loger décemment par le seul jeu du marché. Il s'agit de développer la production de logements de qualité, économes en charges, et répondant aux besoins et aux capacités contributives des familles. Cela nécessite un **engagement financier fort de l'Etat**, garant de la solidarité nationale.

La production de logements locatifs sociaux doit être orientée sur le PLUS et le PLAI. Le recours au PSL doit être marginal. Le Conseil Social s'inquiète du risque de banalisation des opérateurs de logements sociaux. Il s'agit avant tout de **produire plus de logements sociaux pérennes, à loyers économiquement accessibles**, afin de faire face aux besoins des familles.

Il s'agit enfin de développer une **offre de logements privés conventionnés à loyers abordables et maîtrisés**, sous conditions de ressources et de maîtrise des loyers.

La mise en œuvre le droit au logement :

Il faut produire et aider les structures d'accueil et d'hébergement inconditionnel de personnes qui connaissent de grandes difficultés. Il faut aussi, et en priorité, développer l'offre de logements à bas loyers, pour permettre aux personnes de sortir de l'hébergement pour accéder à un logement de droit commun. Un développement du partenariat avec les associations d'insertion est nécessaire. Enfin, l'accompagnement de ces ménages pour ceux qui le souhaitent doit être assuré et donc financé.

La solidarité territoriale :

L'effort en matière de solidarité doit être partagé, sur l'ensemble du territoire et à l'intérieur d'un même territoire. Le taux de 20% de logement par commune, notamment dans les zones de marché tendu est insuffisant pour répondre à l'ampleur de la demande et des besoins. Il faut fixer ce taux à 30% sur l'Île-de-France. L'Etat doit se substituer aux communes qui ne respectent pas la loi et augmenter fortement les amendes. Enfin, **la définition du logement social ne doit pas être modifiée**.

La solvabilisation des ménages :

Les aides à la personne ont été depuis longtemps recentrées sur des ménages à très faibles revenus. Un célibataire, avec 1,1 SMIC n'a aucune aide pour se loger. De plus les charges locatives pèsent de plus en plus dans le budget des ménages. Ils sont nombreux à connaître des difficultés dans ce domaine. Or les aides à la personne prennent très mal en compte ces charges alors qu'elles ont fortement augmenté. Il faut d'une part réévaluer le forfait de charges des aides à la personne, au moins de l'augmentation du coût des charges, et d'autre part augmenter les plafonds de revenus d'exclusion des aides.

Garantir les risques locatifs :

La Garantie des risques locatifs doit être accessible à tous. Dans le parc social, le système ne peut être assurantiel. Il doit être flexible et adapté à la paupérisation des ménages logés. Une extension à tous les ménages logés en Hlm, dans la durée, du locapass est nécessaire.

Prévenir les expulsions :

La prévention des expulsions passe par une meilleure garantie des risques locatifs mais surtout par une prévention très rapide et un accompagnement des ménages en difficulté. Des dispositifs de médiation locative pour les ménages menacés d'expulsion seraient bien plus efficaces et moins coûteux pour la collectivité publique que d'accorder le concours de la force publique et de devoir reloger en urgence ces ménages.

Favoriser une véritable accession sociale à la propriété :

Il ne s'agit pas de multiplier les sous produits en accession ou de brader le patrimoine Hlm locatif, mais bien de retrouver une politique d'accession réellement sociale et sécurisée à la propriété. Compte tenu de l'évolution des prix, l'accession est aujourd'hui impossible pour une large part des ménages.

II – L'amélioration des dispositifs existants et de la pratique des organismes Hlm

Améliorer la connaissance du parc locatif social :

Aujourd'hui, les statistiques relatives au logement locatif social n'intègrent pas les différentes catégories de logements. Entre les logements ordinaires, les logements intermédiaires ou le parc de logements d'insertion, il n'est fait aucune différence statistique. Si ce parc était marginal autrefois, il occupe une place importante dans la production nouvelle. Or les loyers et les plafonds de ressources pour y accéder ne sont pas les mêmes. Il n'est pas surprenant de voir, dans certaines communes où le parc de logements intermédiaires est important, des ressources beaucoup plus élevées que dans le reste du parc. Certains en concluent un peu vite à une ségrégation spatiale.

Mieux connaître et qualifier de la demande :

Aujourd'hui, la demande de logements sociaux est pratiquement impossible à connaître et surtout à qualifier. D'une part parce que le numéro unique est insuffisant pour rendre compte sans double compte de celle-ci et d'autre part parce qu'il n'est pas fait pour la qualifier.

La seule source nationale d'informations est l'enquête logement et elle a lieu tous les 5 ans. Le Conseil Social demande la mise en place de **véritables fichiers uniques de la demande** de logements sociaux dans chaque département et **d'un fichier régional sur l'Île de France**, qui permettront de quantifier précisément la demande et de la qualifier par bassin d'habitat.

Améliorer la transparence des attributions :

La transparence des attributions doit être améliorée et de plus doit s'appliquer à tous les réservataires de logements : l'Etat, les collectivités territoriales et le 1%. Elle doit également s'appliquer au fonctionnement même des commissions d'attributions. Cela nécessite une simplification du système et une transparence de tous y compris dans le parc locatif privé à vocation sociale ou très sociale.

Améliorer les parcours résidentiels :

Pour de nombreux ménages qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété, une mutation dans le parc locatif social représente leur seule possibilité de parcours résidentiel. Il faut donc faciliter les mutations internes, pour répondre aux désirs et aux besoins des ménages logés.

Conventionner le parc locatif social :

A travers son histoire plus que centenaire, les multiples statuts de logements sociaux posent aujourd'hui question. Plus de 94% du parc locatif social est conventionné. Mais ce conventionnement n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire. Le taux de logements non conventionnés, atteint 16% en zone 1 bis et plus de 10 % en zone 1. Cet héritage du passé où certaines catégories de logements étaient par exemple sans plafonds de ressources, représente un élément important de la pression médiatique sur le logement Hlm. C'est souvent là que se trouvent des ménages qui n'ont rien à faire en logement social. Il n'y a aucune raison au maintien d'un parc non conventionné. Le Conseil Social demande donc le conventionnement de l'intégralité du parc locatif social.

III - La réponse aux besoins locaux :

Priorité au niveau local :

La solidarité nationale doit être déclinée localement. Les besoins doivent être déterminés au niveau de chaque agglomération. Les PLH intercommunaux doivent s'imposer à tous les autres documents d'urbanisme.

Mieux répondre aux besoins des jeunes et des nouveaux ménages :

Le parc Hlm joue de moins en moins un rôle dans l'accueil de nouveaux ménages. La décohabitation des jeunes est aujourd'hui fortement freinée par le manque de logements à loyers abordables. Seulement 10% des logements attribués chaque année, le sont à des ménages de moins de 25 ans. Le parc locatif social doit répondre à la demande de ces nouveaux ménages.



L'UNION
SOCIALE
POUR
L'HABITAT

14, rue Lord Byron - 75008 Paris

Informations complémentaires
www.union-habitat.org, rubrique : congrès