

# RAPPORT DU CONSEIL SOCIAL

Mixité sociale et urbaine,  
citoyenneté et vivre-ensemble,  
financement du logement social

**QUELLES EXIGENCES POUR  
UN PROJET HLM RENOUVELÉ ?**



# Le Conseil social

## de l'Union sociale pour l'habitat

Le Conseil social est le collège des partenaires de l'Union sociale pour l'habitat.

Il comprend une quarantaine de membres répartis en cinq collèges (associations d'élus et de collectivités territoriales, organismes socioprofessionnels, associations d'insertion et de gestionnaires, associations d'habitants et organisations syndicales).

**Présidente :**

Chantal Bousquière-Lévy

**Vice-présidents :**

Gilles Pierre

François Schmitt

Roger Thune

Organisations	Titulaires	Suppléants
<b>Associations d'habitants</b>		
Association force ouvrière consommateurs (Afoc)	Alain Misse François Schmitt	Jessica Vie
Confédération générale du logement (CGL)	Hugues Diallo	Michel Fréchet Président
Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)	François Carlier Délégué général	Clément Allègre
Confédération nationale du logement (CNL)	Eddie Jacquemart Président	Raymond Haeffner Alice Bochaton
Confédération syndicale des familles (CSF)	Élodie Fumet	Romain Biessy
Union nationale des associations familiales (Unaf)	Lionel Leborgne	Marilia Mendes
<b>Associations d'élus locaux et de collectivités territoriales</b>		
Assemblée des Conseils économiques et sociaux (CES) régionaux de France (ACESRF)	Dominique Carpentier 1 <sup>er</sup> vice-président du CESR des Hauts-de-France	
Assemblée des communautés de France (ADCF)	-	Claire Delpech
Assemblée des départements de France (ADF)	Joseph Afribo Vice-président du Conseil départemental des Ardennes	
Association des maires de France (AMF)	Valérie Létard Ancienne ministre, sénatrice, présidente de la communauté d'agglomération de Valenciennes métropole	
Association des maires de grandes villes de France (AMGVF)	-	
<b>Organismes socioprofessionnels</b>		
Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie	-	
Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)	Jean-Louis Deroussen Président de la Cnaf	Émily Normand
Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)	Georges Tissié	
Fédération française du bâtiment (FFB)	Bernard Coloos	Éric Quinton
Mouvement des entreprises de France (Medef)	Roger Thune	
<b>Organisations syndicales</b>		
Confédération française démocratique du travail (CFDT)	Jean-Jacques Denizard Chargé de mission confédéral	Ibrahima Dia Secrétaire confédéral
Confédération générale des cadres (CFE-CGC)	Diego Alarçon Délégué national	
Confédération générale du travail (CGT)	Conchita Aguilar	Henri Zetlaoui
Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)	Chantal Bousquière-Lévy	Antonio Da Costa
Force ouvrière (FO)	Jean-Baptiste Dolci	Patricia Campin
<b>Associations d'insertion et de gestionnaires</b>		
Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)	Gilles Pierre	Ninon Overhoff
Les Restaurants du cœur	-	Cynthia Demas Responsable réseau logement
Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)	Jean-Claude Moretton Administrateur	Marie-Dominique Dreyse 9 <sup>e</sup> VP de l'UNCCAS
Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOSS)	Claude Chaudières	Jeanne Dietrich
Les Associations pour le Logement d'insertion (Soliha, Unafo et Fapil)	Xavier de Lannoy - Soliha Gilles Desrumaux - Unafo	Thierry Debrand - Fapil Daniel Ducher - Soliha

Secrétariat: Catherine Hluszko, l'Union sociale pour l'habitat.

# Préambule

Le Mouvement Hlm s'engage cette année dans un ambitieux projet stratégique pour le secteur, intitulé Cap Hlm, auquel il associe nombre de ses parties prenantes. Cap Hlm est une démarche collective. Son objectif est « d'adapter le projet des Hlm aux attentes de la société française et de le partager avec le plus grand nombre ».

En tant que collègue partenaire du Mouvement Hlm, le Conseil social a souhaité s'inscrire dans cette dynamique. Il entend apporter à ce projet son éclairage, dans la diversité des sensibilités qu'il représente.

Notre époque est à redessiner les modèles, considérant que nombre d'entre eux auraient fait leur temps, voire seraient à bout de souffle. « Modèle économique dépassé », « crise du système représentatif et politique », « nécessité d'une transition écologique et climatique », lit-on dans les journaux, entend-on dans les débats... Le modèle français du logement social n'échappe pas à cette tendance. De fait, il s'est construit sur des valeurs et des représentations du XIX<sup>e</sup> siècle. Le logement relève des champs politiques, économiques, sociaux, mais aussi celui de l'intime. À ce titre, il dépend des représentations que la société se fait de ces différents champs. Lucie Bonnet<sup>1</sup>, sociologue auditée par le Conseil social, a étudié les glissements successifs des attentes de la société vis-à-vis du logement social à travers les décennies. Elles sont marquées au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle par les idées des précurseurs du logement social, qui voient dans le logement l'assise d'une « véritable base morale de l'ouvrier, de lutte contre sa dégradation à la fois physique et morale, et où le logement est conçu comme une assise domestique, conjuguant indissociablement le souci du logement et celui de la famille. »

1. *Métamorphoses du logement social - Habitat et citoyenneté*, Éditions des Presses universitaires de Rennes, 2016, Lucie Bonnet.

Les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle voient une évolution importante de tendance, avec l'essor de politiques sociales et de politiques partenariales relatives au travail dans lesquelles l'État est directement impliqué. Les débats relatifs au logement vont être progressivement placés dans le registre de la solidarité collective. La description des besoins en logement sera alors portée sur le terrain de la consommation. Après la période très technique et planificatrice de la reconstruction puis de celle de la construction des grands ensembles, les années 1980 sont marquées par une approche plus qualitative, à même de répondre aux aspirations des ménages et d'intégrer leurs modes de vie en matière d'habitat.

Pour Lucie Bonnet, la société attend actuellement du logement social qu'il apporte des réponses pour accompagner les nécessités de mobilité professionnelle qu'impliquent les besoins de croissance économique du pays.

Par ailleurs, dans le contexte actuel de crise économique et de tension du marché immobilier, le logement social est également appelé à répondre à de conséquents besoins quantitatifs de mise à disposition de logements à loyer abordable, pour une population paupérisée.

Pour répondre à ces attentes diverses et pour s'adapter aux mutations profondes qui traversent la société, le Mouvement Hlm doit évoluer. Il doit aussi réaffirmer certaines valeurs afin de continuer à répondre aux exigences sociétales qui président à sa raison d'être.

Dans cette optique, le Conseil social propose au Mouvement onze recommandations qui relèvent de trois priorités d'orientation :

- une référence à la mixité sociale et urbaine qui doit s'accompagner de la prise en compte d'une demande paupérisée ;
- la citoyenneté et la prise en compte des spécificités des individus comme clés de voûte du vivre-ensemble ;
- une priorisation révisée des moyens financiers de la politique du logement.

1

## UNE RÉFÉRENCE À LA MIXITÉ SOCIALE ET URBAINE QUI DOIT S'ACCOMPAGNER DE LA PRISE EN COMPTE D'UNE DEMANDE PAUPÉRISÉE

**P**our le Conseil social, la mixité sociale doit interpeller le Mouvement Hlm de manière centrale. Il s'étonne que la société débâte peu de cette question, alors même que le projet de loi Égalité et citoyenneté est en cours d'examen par le Parlement.

Le Mouvement Hlm gagnerait à éclaircir la notion de « mixité sociale », qui ne revêt plus les caractéristiques des années 1970 ou 1980. Cette notion doit être actualisée sous peine d'apparaître comme un mythe inaccessible et dépassé, qui ne traduit pas forcément la réalité de l'action opérationnelle et quotidienne des organismes Hlm.

Le Conseil social considère que l'injonction à la mixité sociale par les obligations réglementaires en matière de peuplement montre ses limites. Une politique d'urbanisme volontaire semble aujourd'hui la voie à approfondir pour une mise en œuvre effective de la « mixité sociale et urbaine », tout en répondant aux besoins en logement des plus fragiles de nos concitoyens. Ceci est d'autant plus nécessaire dans le contexte actuel de paupérisation et de crise du logement.

1

**Poursuivre le développement de l'offre de logements sociaux en diffus qui a montré son utilité en matière d'intégration urbaine et sociale**

*Cela peut se traduire par le rachat et la gestion par les organismes Hlm de logements du parc privé vacants ou dégradés, en particulier dans les centres-villes.*

**E**

nfïn, certains quartiers sont perçus comme des lieux de relégation, voire « d'assignation ». Le choix de son lieu de vie doit être garanti par le logement social, contrairement à ce que prévoit le projet de loi Égalité et citoyenneté au travers de sa nouvelle politique de loyers.

Le secteur Hlm contribue de manière croissante à l'accueil de nos concitoyens les plus démunis. Le phénomène de paupérisation des locataires sociaux s'accroît compte tenu du plus faible niveau de ressources des demandeurs et des nouveaux entrants. Ainsi, 72 % des nouveaux entrants disposent de ressources inférieures à 60 % du plafond du PLUS<sup>2</sup> alors que ce taux est de 61 % parmi les locataires en place<sup>3</sup>. La paupérisation du parc est accentuée par les départs des ménages les plus aisés depuis quelques années. « Alors que le revenu mensuel moyen de l'ensemble des

2. Pour mémoire, le revenu fiscal annuel pour une personne seule en zone 1 (Paris et communes limitrophes) est de 23 132 euros; 45 320 euros pour trois personnes; en zone 3, pour une personne seule, de 20 111 euros; de 32 297 euros pour trois personnes.

3. OPS 2012 et SNE pour les demandes satisfaites en 2014 dans *Les Hlm en chiffres 2015 – 76<sup>e</sup> Congrès de l'Union sociale pour l'habitat.*

ménages progresse de 22 % entre 1984 et 2012, celui des locataires Hlm diminue de 13 % sous l'effet notamment de la sortie du parc de ménages aux revenus plus élevés que ceux des nouveaux entrants<sup>4</sup>. »

## 2

### Mettre en place une politique plus ferme et volontariste vis-à-vis des communes qui ne remplissent pas leurs obligations en matière d'accueil de logements sociaux

Pour cela, il convient de :

- supprimer les échappatoires financières pour les communes carencées et obliger les préfets à prononcer des états de carence ;
- transférer automatiquement les autorisations d'urbanisme au préfet pour les communes en constat de carence et imposer la garantie d'emprunt aux communes ;
- définir des objectifs de production de logements PLAI et PLUS et Anah social et très social dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALHPD).

4. Les Hlm en chiffres 2015 - 76<sup>e</sup> Congrès de l'Union sociale pour l'habitat.

## 3

### En matière d'attribution, mettre en place de nouvelles règles permettant de résoudre les « cas bloqués »

Pour cela, il est nécessaire que les organismes adaptent certaines de leurs pratiques :

- travailler entre bailleurs sociaux sur une harmonisation du calcul du reste à vivre, à l'instar du taux d'effort ;
- préciser ce qu'est un motif légitime de non-attribution d'un logement social ;
- supprimer la préférence communale de la demande comme critère d'attribution ;
- renforcer les partenariats avec les associations d'insertion pour faire des propositions alternatives aux personnes les plus démunies ;
- renforcer les collaborations entre bailleurs et la souplesse dans l'utilisation des contingents.

**S**i on ne considère que le niveau de ressources, près de 70 % de la population<sup>5</sup> pourrait prétendre au logement social au niveau du PLS. Or, nombreux sont les ménages éligibles qui ne demandent pas de logement Hlm, comme si, pour le logement social, existait à l'instar de certaines aides sociales une forme de « non-recours aux droits ». Préjugés sur la difficulté à accéder au logement social ? Défaut d'image des Hlm ? Insuffisante proactivité des bailleurs dans la recherche d'une demande diversifiée ? Les raisons sont sans doute nombreuses, alors que certaines des catégories sous-représentées dans les demandeurs (jeunes, ménages intermédiaires...) constitueraient un atout pour la mixité du parc Hlm.

5. Ce chiffre est à relativiser, compte tenu de la proportion de personnes dont le statut d'occupation ou les choix d'habitats individuels ne justifient pas de recourir au logement social : par exemple, parmi les 58 % de Français propriétaires de leur résidence principale.

## 4

### Réaliser une recherche au niveau national sur le non-recours au logement social des ménages pourtant éligibles

## LA CITOYENNETÉ ET LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES INDIVIDUS COMME CLÉS DE VOÛTE DU VIVRE-ENSEMBLE

**S**i tout un chacun appelle de ses vœux le vivre-ensemble dans les quartiers d'habitat social, les moyens de le favoriser sont divers. Le Conseil social explore cinq pistes opérationnelles pour que cette notion ne soit pas un vain mot mais s'incarne dans des pratiques locales responsables.

Certaines évolutions importantes et récentes viennent ébranler la place des « locataires-citoyens ». Ainsi en est-il des reconfigurations du tissu des bailleurs (incidences de la réforme d'Action Logement, rattachement des OPH à l'intercommunalité...) et de la réforme territoriale. Elles modifient les circuits de décisions et ont des impacts sur la place des citoyens, les éloignant des instances de décisions. Le Conseil social appelle à ce que la préoccupation de l'économie d'échelle ne soit pas le seul axe de ces réformes. La place du citoyen doit être prise en compte.

### 5

**Mieux prendre en compte la parole des locataires en revoyant le nombre de représentants des locataires dans les instances de gouvernance des organismes et prévoir que ce nombre tienne compte de celui des logements gérés par le bailleur**

**L**es organismes Hlm disposent dans le tissu associatif local d'interlocuteurs qui contribuent de manière importante au vivre-ensemble dans les quartiers. Véritable laboratoire de la démocratie de terrain, ce tissu permet l'émergence de projets collectifs et accompagne des trajectoires individuelles et citoyennes.

Pourtant, le militantisme associatif traverse une période de mutation profonde. L'émergence dans les quartiers de démarches et de projets participatifs, la création de collectifs de locataires, etc. indiquent la nécessité



d'une ouverture à des formes renouvelées de mobilisation. Or la raréfaction des ressources financières en faveur des associations fragilise leur pérennité. Pour évoluer et rester en phase avec les attentes des citoyens, les associations ont besoin d'être soutenues par les bailleurs sociaux et la collectivité dans le cadre de leur présence sur les territoires.

## 6

### Les organismes Hlm et la collectivité doivent soutenir une vie associative dynamique et faciliter l'accès des habitants à la citoyenneté économique

À ce titre, il convient de :

- rétablir la construction de locaux communs résidentiels (LCR) pour toute construction neuve de plus de 50 logements et les mettre à disposition des associations à titre gracieux ;
- mettre en place un statut de l'élu social ou un congé représentation pour accompagner une nécessaire évolution de la sociologie des militants associatifs dans les quartiers ;
- concernant la citoyenneté économique, dans les opérations ANRU comme dans les travaux d'entretien des immeubles, généraliser l'usage de la clause d'insertion dans les marchés afin d'offrir des emplois aux habitants des quartiers, en s'appuyant notamment sur les structures d'insertion par l'activité économique (régies de quartier, entreprises d'insertion...).

**G**arantir les conditions du vivre-ensemble nécessite la présence de services adaptés et de qualité en direction des quartiers et des habitants les plus fragiles, d'un point de vue social, économique ou en matière de santé.

À ce titre, les gardiens assurent sur le terrain du lien social une présence de proximité. Ils constituent un élément central du vivre-ensemble. Le Conseil social exprime des réserves sur les pratiques excessives d'externalisation des tâches de ces derniers alors que l'incarnation de leur fonction participe au bon fonctionnement du quartier.

## 7

### Garantir des services et des conditions d'accompagnement qui tiennent compte des besoins des locataires

- Afin d'intégrer au mieux les besoins des occupants, utiliser les acquis théoriques et pratiques des sciences sociales (sociologie, anthropologie, psychologie...) pour éclairer les décisions des bailleurs (urbanisme, gestion, équipement des logements, fonctionnement des quartiers...).
- Maintenir la fonction de gardien dans les quartiers et les accompagner dans leur quotidien.
- Garantir la présence des services publics dans les quartiers et en particulier, en lien avec les collectivités locales et les structures hospitalières, favoriser l'implantation dans les quartiers de centres médico-psychologiques à même d'accompagner leurs habitants.

3

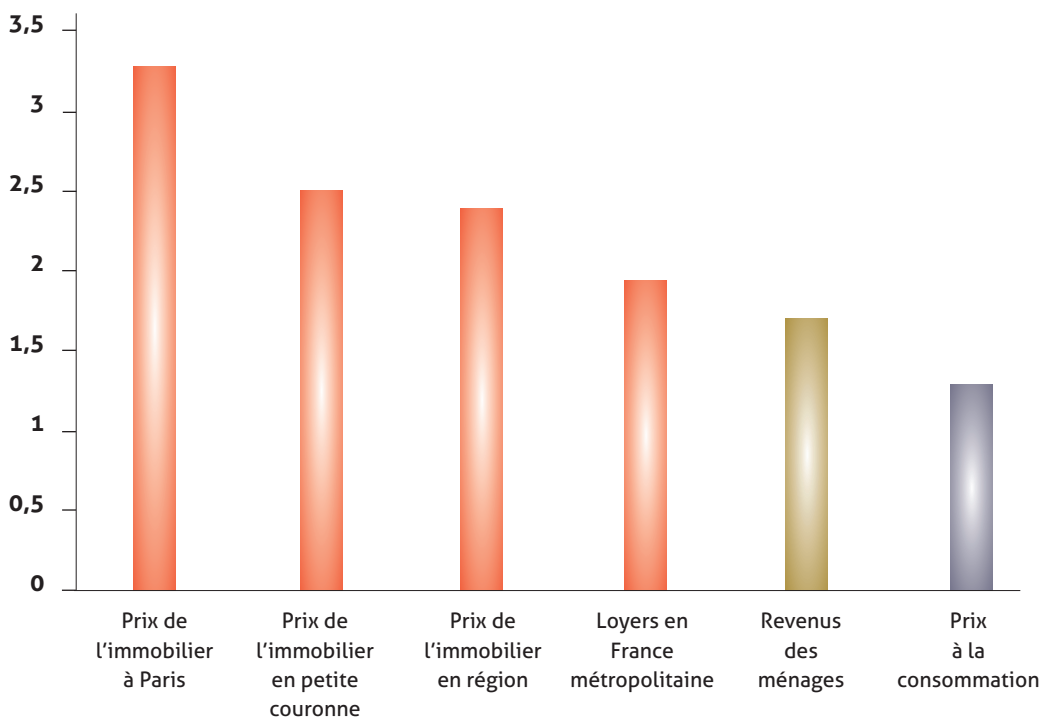
## UNE PRIORISATION RÉVISÉE DES MOYENS FINANCIERS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Le Conseil social constate la baisse récurrente des interventions publiques. Il considère cependant que le logement doit demeurer au cœur des priorités des politiques publiques. Il rappelle également que les aides relatives au logement, inscrites dans le budget annuel de l'État, sont inférieures aux prélèvements fiscaux et parafiscaux que l'activité du secteur génère. La crise du logement est un fait avéré, même si les situations sont variables selon les territoires.

Le graphique ci-dessous compare la croissance du coût de l'immobilier et des locations aux revenus des ménages et aux prix à la consommation<sup>6</sup>. Il illustre la difficulté croissante des ménages à se loger.

6. Les éléments chiffrés de cette partie sont grandement issus des travaux de Pierre Madec, économiste au département analyse en prévisions de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) Sciences Po.

Entre 1996 et 2014, les grandeurs suivantes ont été multipliées par...

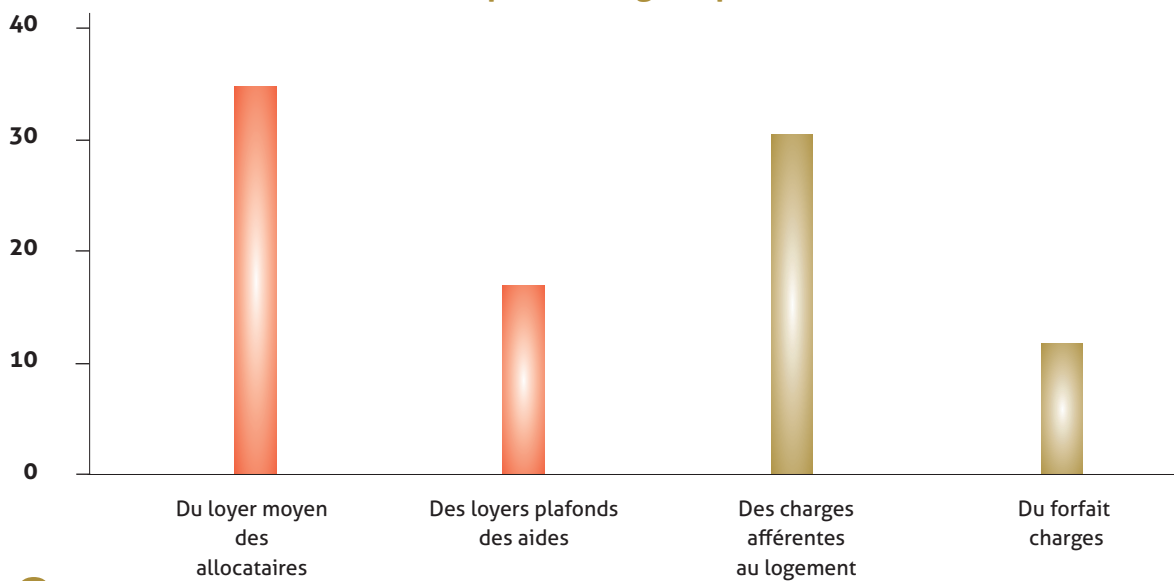


Or, pendant cette même période, l'effort de la Nation en faveur du logement est resté globalement stable, passant de 1,8 % à 1,9 % du PIB, aides à la pierre et aides à la personne comprises, et ce, malgré les hausses du prix des loyers, les difficultés des ménages, etc.

Parmi les aides publiques au logement, les aides à la personne – Aide personnalisée au logement (APL), Allocation Logement (AL), Allocation de logement familiale (ALF), Allocation de logement sociale (ALS) –, pourtant souvent décriées, sont bien ciblées sur les plus démunis; leur mode de calcul les place parmi les aides sociales les plus redistributives et les plus progressives. Leur effet inflationniste sur les loyers est débattu par les économistes qui ont étudié la question. Ce sont en fait les hausses du taux d'effort des ménages qui ont permis d'absorber les hausses de loyer, et non les aides à la personne.

Or, le mode de calcul des aides affectées aux loyers et aux charges se décorrèle de manière inquiétante de la réalité de la dépense logement des ménages.

### Variation en pourcentage depuis 2000...



## 8

### Sanctuariser et revaloriser les aides à la personne, dont le forfait charges

Cela nécessite de :

- réaliser un diagnostic pour confirmer et faire connaître l'efficacité sociale des aides à la personne;
- revaloriser les aides à la personne afin que les ménages n'absorbent pas à eux seuls le renchérissement du coût du marché locatif.

## 9

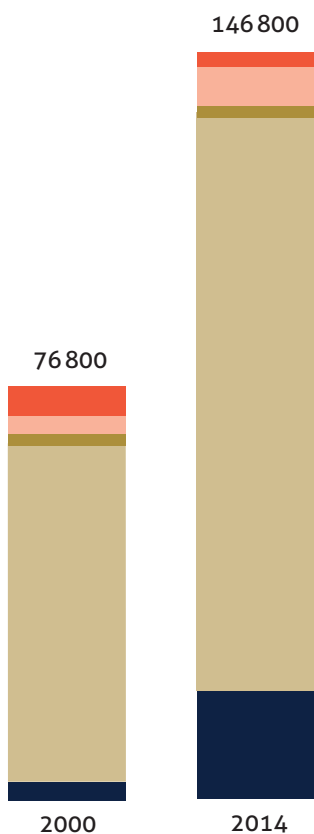
### Renforcer la maîtrise des loyers du secteur privé en zones tendues par des dispositifs d'encadrement et de régulation

## Les propositions du Conseil social

Le Conseil social s'inquiète des attaques régulières à l'encontre des aides à la pierre. Il souhaite en particulier alerter le Mouvement Hlm sur les risques que fait peser le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) sur ces aides. Alors que le coût de la construction ne cesse de croître, les aides apportées aux organismes Hlm pour construire ne cessent de diminuer.

Dans *Les Hlm en chiffres 2015 – 76<sup>e</sup> Congrès de l'Union sociale pour l'habitat* sont comparées les situations de 2000 et de 2014 en matière de coût et de financement d'un logement PLUS neuf.

### Évolution du coût et du financement moyen d'un logement PLUS neuf



Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)  
et estimation de l'Union sociale pour l'habitat  
France métropolitaine – en euros TTC/logement

2000		2014	
<b>76 800</b>	<b>100 %</b>	<b>Prix de revient total</b>	<b>140 800 100 %</b>
5 500	7 %	Subventions de l'État	1 600 1 %
3 600	5 %	Subventions des collectivités locales	6 900 5 %
1 400	2 %	Subventions PEEC et autres	3 600 3 %
62 200	81 %	Prêts	109 200 78 %
4 100	5 %	Fonds propres	19 500 14 %

Le coût moyen d'un logement social est passé d'un peu moins de 80 000 euros en 2000 à plus de 140 000 euros en 2014.

Si la part financée par emprunt reste prépondérante, la place prise par les fonds propres s'est accrue, tout comme la part des subventions des collectivités locales. La subvention unitaire moyenne de l'État en 2014 est en revanche très inférieure à celle de 2000. De fortes disparités existent d'un programme à l'autre tant en termes de montant que de structure de financement.

La fiscalité constitue également une part non négligeable des aides publiques en matière de logement. Les montants perçus au titre de la fiscalité du logement se sont élevés à 64,2 milliards d'euros en 2014, soit 6,7 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France. Bien que représentant un levier d'action publique important, leur pilotage n'est guère lisible, voire déconnecté de la réalité, comme la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) qui repose sur la base des valeurs locatives de 1961 et produit d'importantes inégalités territoriales.

## 10

### **Le niveau des aides à la pierre doit être maintenu et leurs priorités géographiques précisées**

*Il convient de veiller à :*

- améliorer la priorisation géographique des aides en faveur des zones les plus tendues ;
- mettre en place une politique globale de programmation à l'échelle des agglomérations ;
- engager une réflexion sur la fragilité des ménages en zones détendues et proposer des mesures adaptées à leur situation ;
- procéder à une analyse de l'efficacité sociale et économique des dispositifs immobiliers de défiscalisation du secteur privé de types Pinel, Duflot, etc.

## 11

### **Faciliter la mobilisation du foncier**

*Pour cela, le Conseil social recommande de :*

- faire évoluer les règles fiscales appliquées au foncier afin de lutter contre la rétention foncière, en soutien d'une mobilisation accrue de l'activité des établissements publics fonciers (EPF) ;
- créer des EPF régionaux dans les contextes territoriaux où cela est nécessaire et possible.

## Ont été auditionnés par le Conseil social

### **Dominique Belargent**

Responsable des partenariats institutionnels de l'Union sociale pour l'habitat

### **Thierry Bérot-Inard**

Socio-anthropologue au cabinet Anthropos

### **Lucie Bonnet**

Chercheuse, auteure de *Métamorphoses du logement social - Habitat et citoyenneté*  
Éditions des Presses universitaires de Rennes

### **Florence Coquart**

Bénévole chez ATD Quart Monde

### **Joanie Cayouette-Remblière**

Sociologue à l'Institut national d'études démographiques (Ined)

### **Bernard de Korsak**

Vice-président de la Fédération Habitat et Humanisme

### **Pierre Madec**

Économiste au Département analyse et prévisions de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

### **Jean-Christophe Margelidon**

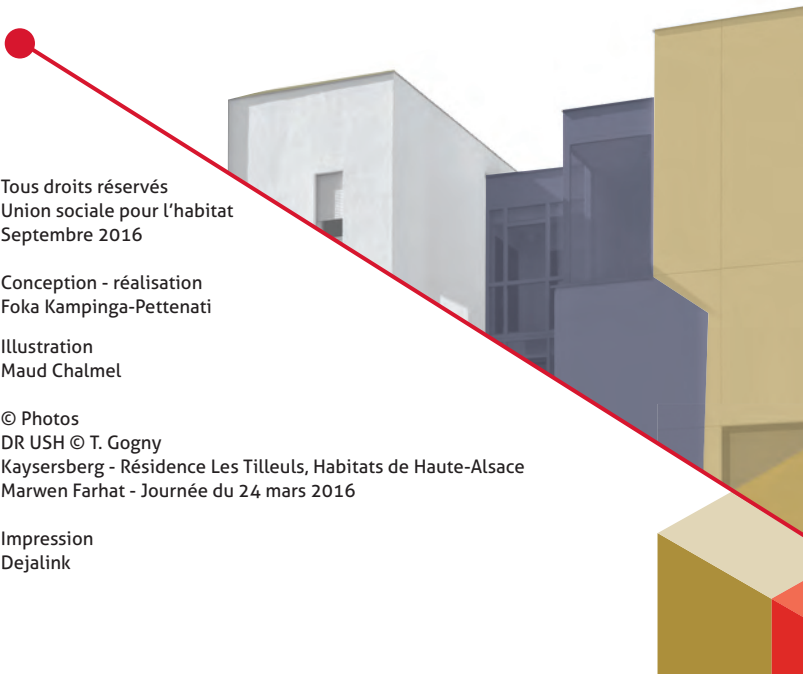
Directeur adjoint de la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat

### **Catherine Roubaud**

Responsable du service politiques de l'habitat d'Habitat et Humanisme

### **Nadège Savard**

Responsable du développement social urbain au Logement Francilien



Tous droits réservés  
Union sociale pour l'habitat  
Septembre 2016

Conception - réalisation  
Foka Kampinga-Pettenati

Illustration  
Maud Chalmel

© Photos  
DR USH © T. Gogny  
Kaysersberg - Résidence Les Tilleuls, Habitats de Haute-Alsace  
Marwen Farhat - Journée du 24 mars 2016

Impression  
Dejalink



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

Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

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

