

---

Les dix  
propositions  
*du Mouvement*  
*Hlm* pour  
sortir de  
la crise



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

# Des priorités face à la crise : *protéger les ménages, soutenir l'emploi et préparer l'avenir*

*La crise économique et sociale qui frappe les pays occidentaux a des répercussions en matière de logement, aggravant des difficultés préexistantes dans ce domaine. Face à l'urgence de réduire la dette, la tentation est forte aujourd'hui de fonder la réduction des déficits sur une baisse drastique des dépenses publiques, sans considération du rôle particulier du logement dans l'équilibre de la société. Cette recherche d'économies, dans un secteur qui ne représente que 3,8 % du Budget de l'État, alors que son poids total est de 23 % du PIB, et qu'il irrigue tout le territoire, est dangereuse pour la solidarité, pour l'activité et pour l'emploi.*

*C'est au contraire dans ce contexte de crise financière, économique et sociale, que des réponses en matière de logement abordable sont plus que jamais nécessaires :*

- pour assurer la solidarité qui seule permettra à nos concitoyens de traverser cette crise
- pour actionner les leviers les plus efficaces pour permettre à court terme de sortir de la crise tout en répondant aux enjeux de long terme.

Il s'agit donc, sans compromettre la réduction des déficits, de faire d'une politique de développement du logement abordable un moyen de sortir du marasme économique et social.

**Le secteur Hlm permet à près de 11 millions de personnes qui ne peuvent se loger correctement dans les conditions du marché, de bénéficier d'un habitat de qualité, en locatif ou en accession, à un coût compatible avec leurs ressources. Chaque année, il construit plus de 100 000 logements, offre à la location 450 000 logements et permet à 15 000 ménages d'accéder à la propriété. Avec près de 14 milliards de travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien, il favorise l'activité dans le bâtiment, particulièrement riche en emplois. Au niveau européen, le secteur Hlm français est pleinement reconnu comme service d'intérêt général.**

## **La France a la chance de disposer, au service de cet objectif, d'un important secteur du logement social**

Un élément central de solidarité : le logement social est particulièrement précieux en période de crise. Il permet à près de 11 millions de personnes à revenus modestes ou faibles, qu'ils soient salariés du secteur privé, fonctionnaires, chômeurs ou titulaires de minima sociaux, de trouver ou garder un logement malgré les aléas économiques.

Pour les jeunes, les logements sociaux mais aussi les foyers représentent un support fondamental pour s'insérer socialement et économiquement. Pour les personnes âgées, le logement social permet de faire face à l'érosion du niveau des retraites et de se maintenir à domicile,

les bailleurs sociaux étant attentifs à l'adaptation des logements à leurs besoins.

Investissement d'avenir, le logement social maintient ou accroît l'emploi et une activité non-délocalisable dans les territoires, même lorsque les autres acteurs se retirent. Par son caractère permanent et parfois contra-cyclique, il soutient le secteur du bâtiment à travers son activité de production ou de réhabilitation : un ressort conjoncturel essentiel grâce aux 14 milliards de travaux commandés chaque année.

Grâce à ses prix ou loyers bas, il améliore le pouvoir d'achat des ménages à revenus modestes, ce qui favorise la consommation au bénéfice de l'activité locale. Il accompagne l'implantation et le développement d'entreprises dans les territoires en aidant les salariés à se loger.

Par la pérennité du patrimoine et des engagements sociaux, l'investissement dans le logement social apporte ces avantages de nombreuses décennies après sa réalisation : la dépense d'aujourd'hui produira encore ses effets pour les générations futures.

Enfin, il repose sur un modèle de financement extrêmement solide et efficace, tout en étant très économe en fonds publics au regard des résultats obtenus. Il sécurise l'épargne populaire : grâce à un financement principal par l'emprunt, assis sur le Livret A – emprunt lui-même remboursé grâce aux loyers et non sur fonds publics – la collectivité se constitue un patrimoine d'intérêt général sans s'endetter. En plaçant leurs économies, les Français assurent le logement des générations futures et se protègent de tout risque de perdre leurs fonds.

**Le logement social constitue donc bien un investissement socialement nécessaire, qui produit de l'économie réelle pour les territoires, est particulièrement efficace en temps de crise, et ne creuse pas la dette publique. Alors que le total des aides de l'État au logement atteint 36 milliards d'euros, il ne faut jamais oublier que 24 milliards – les deux tiers, vont au secteur locatif privé et aux propriétaires occupants, le secteur Hlm ne recevant que les 12 milliards restants.**

### **Le logement social : un allié précieux des pouvoirs publics, au service des habitants et des territoires**

Aujourd'hui le logement social est destiné à tous ceux qui ne peuvent se loger dans les conditions du marché. Les plafonds de ressources fixés par la loi correspondent aux revenus de 60 % de la population, mais compte tenu de ceux qui sont propriétaires de leurs logements, 34 % seulement peuvent prétendre à un logement social : cette ouverture relative à de larges catégories de ménages, est précieuse alors que la crise précarise toutes ces catégories et doit être confirmée. Le logement social a d'ailleurs été confirmé au niveau européen comme un service économique d'intérêt général et le système français jugé conforme aux traités.

Le logement social repose sur des acteurs au service exclusif de l'intérêt général : organismes à but non lucratif qui réinvestissent les bénéfices dégagés, ils construisent, là où on le leur demande, les logements répondant aux besoins définis par la collectivité, et les gèrent dans la durée.

C'est un patrimoine commun de la Nation : il n'y a pas de limite de durée à ses obligations sociales, et la collectivité peut lui assigner des objectifs en fonction de l'évolution des besoins : logement des salariés, accueil des ménages défavorisés, etc.

Inscrit dans les enjeux de la République, le logement social favorise la mixité sociale et le vivre-ensemble à travers la politique de rénovation urbaine ou à travers la loi SRU qui contribue à offrir des logements accessibles partout où sont les besoins. Dans les quartiers en difficultés, mais aussi dans les villes qui perdent leurs services publics, il reste présent et contribue au lien social et à la vie locale.

**Le logement social est un allié précieux pour tout gouvernement qui saura l'utiliser au service d'une ambitieuse stratégie de sortie de crise articulant politique économique, sociale et de cohésion nationale.**

Le Mouvement Hlm propose ainsi de développer le logement social de manière volontaire, par un programme sur cinq ans et d'appuyer cet effort de la collectivité sur trois axes : la maîtrise des coûts, l'optimisation de la dépense publique et la mobilisation des acteurs.



# 10 propositions *pour sortir de la crise*

## Assurer la solidarité par le logement, investir pour l'avenir et soutenir l'activité et l'emploi

### 1. Un plan de 5 ans, comportant un effort très important sur les aides à la pierre, pour accroître l'offre de logement social, baisser les loyers et stimuler l'activité économique dans les territoires

Ce plan donnera aux opérateurs une visibilité qui leur est indispensable. Il prendra en compte les besoins des territoires, identifiés dans le cadre de conférences régionales associant les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs du logement. Il s'agit de définir pour chaque territoire les objectifs de construction neuve, rénovation et réhabilitation, adaptation pour les personnes âgées, etc. et leur localisation au sein de chaque territoire.

Ce plan comportera un volet développement et aménagement durable du territoire pour mieux maîtriser les dépenses d'énergie, d'eau et de traitement des déchets des ménages, favoriser un développement plus équilibré des territoires pour lesquels la pénurie de logement est un obstacle au renforcement de l'activité, ou assurer un volume d'activité en réhabilitation pour diminuer les charges et sauvegarder l'activité bâtiment dans les zones où la production neuve n'est pas prioritaire.

Il intégrera un effort pour l'accession sociale sécurisée, en promotion neuve ou dans l'existant avec plafonds de prix et de ressources, accompagné d'un taux réduit de TVA.

Il prendra en compte les situations particulières des zones très tendues, en particulier l'Ile-de-France, mais également les DOM, lesquels présentent des difficultés particulières (habitat insalubre, risques naturels).

### 2. Une action renforcée en faveur des ménages à très bas revenus

Renforcer la gamme de l'offre très sociale : hébergement, logement accompagné (résidences sociales, maisons-relais) ou PLAI mieux financés pour parvenir à des loyers très bas dans le cadre du plan de 5 ans et des travaux des conférences régionales mentionnées ci-dessus.

Dans le parc Hlm existant, développer des dispositifs permettant de ramener une partie des loyers au plafond de l'APL en y affectant des moyens spécifiques.

Mettre en place des plans locaux d'accompagnement social fondés sur la contractualisation des acteurs publics, des bailleurs et des associations permettant de pérenniser et professionnaliser l'action de ces dernières.

Créer une aide spécifique au logement supprimant le reste à charge pour permettre l'accès et le maintien dans le logement de personnes dépourvues de revenus, pouvant y être insérés.

Actualiser régulièrement l'APL et revaloriser le forfait charges de façon ciblée (très bas revenus, immeubles à charges élevées ou zones climatiques froides).

Contraire les communes qui ne mettent pas en œuvre la loi SRU à loger à leurs frais des ménages à faibles revenus en recourant par exemple aux logements du marché avec intermédiation locative.

Plus généralement, mobiliser davantage le parc privé à travers le conventionnement de solidarité et l'intermédiation locative, en allouant les moyens financiers nécessaires pour maintenir l'efficacité de ces dispositifs sur des périodes supérieures à 18 mois.

### 3. Une meilleure réponse à la demande des classes moyennes et une amélioration des parcours résidentiels

Une politique d'offre nouvelle diversifiée à intégrer dans les PLH et les PLU, en fonction des situations locales : il s'agit de développer les segments manquants – notamment dans le locatif intermédiaire, l'accession à la propriété, le logement des jeunes ou des personnes âgées, pour répondre globalement à la demande non satisfaite, satisfaire les besoins de mobilité, favoriser la mixité et répondre aux besoins des personnes à revenus moyens.

Concernant le secteur Hlm, il s'agit également de faciliter la mobilité, de lutter contre la sous-occupation ou la sur-occupation en diversifiant la réponse aux besoins et en développant les expériences de pilotage par Internet de la demande et des mutations par les ménages.

Les organismes Hlm doivent répondre aux besoins des classes moyennes dans les territoires où l'écart des prix entre le logement social et le secteur privé est important. Des logements locatifs intermédiaires devront faire l'objet, outre les prêts de la Caisse des Dépôts, d'aides ou autres mécanismes permettant d'équilibrer les opérations (notamment en ce qui concerne la disponibilité d'une offre foncière), le secteur Hlm offrant en contrepartie des attributions sous plafonds de ressources pour répondre à des objectifs précis (faciliter la mobilité des salariés, permettre de libérer des logements sociaux...).

### 4. Un effort public soutenu en faveur de la rénovation urbaine et de la politique de la ville

Assurer le financement et la bonne fin du premier programme de rénovation urbaine (PNRU) actuellement en

cours et engager un second programme de rénovation urbaine (PNRU 2) disposant de ressources propres, pour consolider les résultats obtenus dans les quartiers rénovés, lancer de nouveaux projets, favoriser une diversification plus soutenue vers l'accession sociale sécurisée et prévoir une action préventive pour les quartiers ne nécessitant pas une véritable rénovation.

Mobiliser pour l'ensemble des quartiers sensibles des moyens spécifiques mais aussi les moyens de droit commun dans le cadre de programmes locaux ambitieux de développement urbain et social plaçant les questions d'emploi, d'éducation, de formation professionnelle des jeunes et de santé au cœur de la politique de la ville.

Renforcer les moyens affectés à la sécurité dans les quartiers les plus concernés par le délitement de l'ordre public et mettre en place de véritables stratégies locales de la tranquillité-sécurité à l'échelle de chaque site, en associant l'ensemble des acteurs.

## Dégager des marges de manœuvre pour réaliser ce programme sans augmenter les déficits publics

### 5. Un effort important de réduction des coûts de production

Mettre le foncier urbain au service de l'offre de logement abordable : à l'exemple des lois d'orientation sur le foncier rural qui ont permis de concilier le droit des propriétaires avec l'obligation d'exploiter les terres agricoles, adopter une Loi d'orientation foncière urbaine volontariste créant les moyens de lutter contre la rétention foncière et l'enrichissement sans cause aux

dépens de la collectivité, qu'il s'agisse de moyens fiscaux ou d'aménagement. Les documents d'urbanisme doivent favoriser l'augmentation des droits à construire pour le logement partout où il y a des besoins.

Maîtriser l'inflation des normes et la cohérence entre ces normes, par un meilleur contrôle politique sur leur élaboration et leur mise en cohérence. Aujourd'hui, l'augmentation des normes renchérit le logement ce qui conduit à l'éviction des ménages les moins favorisés. Elles doivent donc être strictement évaluées au vu d'un bilan coûts/avantages.

Renforcer l'efficacité de la filière bâtiment par une politique d'expérimentation et de commande, le développement de procédés d'industrialisation, y compris autour des enjeux de la « croissance verte ». Dans le cadre du plan de 5 ans, l'organisation des appels d'offres, le recours à la conception-réalisation, des modalités particulières de commande pour les PME (délais de paiement réduits) et pour soutenir l'innovation pourront être développés tout au long de la filière bâtiment.

### 6. Une réorientation des aides budgétaires et fiscales, fondée sur la proportionnalité entre les aides et leurs contreparties en termes d'efficacité économique, sociale et environnementale, et de localisation

Encadrer les aides fiscales à la production par des critères sociaux et de localisation. Le Budget du logement étant celui qui comporte la plus grande part d'aides fiscales – 12,5 milliards d'euros –, les dépenses ne peuvent dépendre des seuls choix individuels sans contrôle de la collectivité.

Procéder, pour la même raison, à l'évaluation systématique des aides fiscales en intégrant des indicateurs sur ces aides dans la LOLF.

Évaluer également les économies budgétaires sur l'APL induites par les aides à la pierre.

La mise en œuvre d'une révision des aides en fonction de leur efficacité réelle permettra de dégager sur le budget de l'État les marges de manœuvre nécessaires au financement des politiques aujourd'hui mises à la charge du 1% et des bailleurs sociaux Cette révision permettra également de réorienter une part importante des aides vers les actions qui ont la meilleure efficacité sociale et sur l'emploi : logement social, en locatif et en accession, conventionnement privé mieux contrôlé.

Supprimer le prélèvement de l'État sur les organismes d'Hlm, injuste dans son assiette et dans sa répartition, et principalement destiné à pallier la défaillance de l'État dans le financement de l'ANRU et de l'Anah.

## 7. La mobilisation d'autres ressources

Le 1% doit retrouver sa vocation première, le logement des salariés et des jeunes et l'accompagnement du développement économique et de l'emploi sur les territoires. Une part majoritaire de cette ressource doit donc être engagée au niveau territorial, en concertation avec les partenaires sociaux et les acteurs locaux du logement, la part restante permettant une péréquation régionale ou nationale.

Une augmentation du plafond du livret A, en centralisant complètement la collecte supplémentaire, permettrait à la Caisse des Dépôts de soutenir la

politique sociale de l'habitat, d'appuyer des collectivités territoriales, par exemple dans le domaine de l'action foncière, et de dégager un volant de prêts supplémentaires pour développer le logement intermédiaire construit par des organismes Hlm en zones tendues.

Une mobilisation totale ou partielle des résultats des fonds d'épargne permettrait de créer une offre de prêts à taux très réduit, voire à taux zéro, pour produire une offre nouvelle à loyers très bas.

Les organismes Hlm affecteront au bénéfice d'une offre ciblée à bas loyers les moyens dégagés dans le cadre des efforts supplémentaires déjà évoqués en faveur de la maîtrise des coûts

Le Mouvement Hlm pratique depuis des décennies la vente aux locataires. Mais il ne serait pas justifié d'imposer aux bailleurs une obligation de vendre, sous couvert d'un « droit d'achat des locataires », et il serait tout à fait erroné de considérer que ce serait un moyen de financer, de façon durable, la production nouvelle en lieu et place de l'État, la part du patrimoine répondant aux critères conditionnant sa vente (localisation, demande des occupants, solvabilité des ménages, etc.) étant limitée.

## Mobiliser les acteurs

### 8. Un État stratège, des collectivités locales aux responsabilités reconnues

L'État est le responsable historique de la politique du logement Il doit s'attacher davantage aux grandes orientations à long terme et à l'aménagement du territoire.

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent voir leur responsabilité réaffirmée, et pouvoir s'organiser autour d'un chef de file doté des outils fiscaux et juridiques ad hoc. Les PLU doivent être intercommunaux, ou au minimum être conformes aux PLH. Les

intercommunalités (le département en zone rurale) sont les niveaux les plus pertinents de mise en œuvre des politiques de l'habitat. Mais le niveau régional, avec un renforcement du rôle des CRH, doit être celui de la mise en cohérence avec les objectifs de développement durable du territoire, et de mutualisation des moyens (péréquation entre organismes, réflexion sur les coopérations inter-organismes, orientation du 1%).

Certaines règles nationales telles que les zonages doivent pouvoir être aménagées de façon concertée entre l'État local, les collectivités et les opérateurs, sur les loyers ou les plafonds de ressources, autour de valeurs pivot. Les zonages actuels sont en effet largement inadaptés, et souvent obsolètes.

La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales doit être amplifiée à l'exemple de l'expérience de la délégation des aides à la pierre qui a eu un effet positif sur l'offre et doit être développée pour favoriser la bonne adéquation de la politique du logement aux besoins, la mobilisation des acteurs locaux, l'innovation et l'expérimentation.

### 9. Une complète mise en œuvre de la loi SRU, qui a fait ses preuves en tant qu'outil de mobilisation des collectivités.

Elle doit voir son application assurée, si nécessaire en renforçant les sanctions : pénalités financières, obligation de prendre en charge directement le logement de ménages à bas revenus, exercice du pouvoir de substitution des Préfets.

Les contributions des communes concernées et les pénalités ne doivent pas leur revenir, mais être affectées à l'action foncière au niveau régional.

Les obligations fixées par la loi doivent être renforcées : augmentation du taux (de 20 à 25% par exemple) dans les zones où les besoins sont les plus importants, extension à certaines zones en croissance démographique soutenue, pondération des logements majorant

le poids des PLAI et minorant celui des PLS, pour éviter que les communes ne répondent principalement à la loi par ce dernier produit.

### 10. Une coopération renforcée entre les acteurs du logement

Entre organismes Hlm : des accords de coopération viseront à apporter une réponse coordonnée et la plus complète possible aux besoins des territoires. Les organismes créeront si nécessaire entre eux des outils communs d'intervention.

Entre organismes Hlm et acteurs privés : il s'agit également d'adapter les outils de partenariat pour développer les coopérations équilibrées et maîtrisées dès l'amont en matière d'aménagement et favoriser la mixité dans les opérations de logement : elles doivent être. Les règles d'achat en VEFA doivent évoluer pour permettre aussi un travail commun en amont. Les Hlm peuvent également contribuer à améliorer le parc privé dont les occupants ont de faibles ressources (interventions dans les copropriétés dégradées ou dans la lutte contre l'insalubrité...), à la condition de faire évoluer le cadre juridique actuel de gestion des copropriétés.

L'ensemble des acteurs du logement, pouvoirs publics, opérateurs, partenaires sociaux, associations, doivent développer une coopération et une culture commune, autour d'outils partagés de connaissance des besoins. Les États Généraux en région et les réseaux régionaux des acteurs de l'habitat sont des lieux de dialogue et de développement d'actions communes très prometteurs et ils doivent être encouragés.

Les habitants sont des acteurs essentiels de ces partenariats, et leurs représentants doivent être associés aux politiques nationale et locale de l'habitat et à leur mise en œuvre.

# Le Mouvement Hlm *s'adresse aux candidats*

## Sur le modèle économique et social du logement social

Ce modèle s'est affirmé comme très solide et apte à garantir dans la durée la production de logements sociaux.

Il repose, aux trois quarts sur des prêts à très long terme assis sur le livret A et remboursés grâce aux loyers, et, pour le quart restant, sur un apport de fonds propres des organismes, ainsi que sur des aides de l'État, des collectivités territoriales et du 1% Logement.

Ce dispositif réduit l'écart entre loyer et capacités financières des ménages. Il est donc économe en aides à la personne.

Il fonctionne grâce à des opérateurs spécialisés d'intérêt général et à but non lucratif, contrôlés par l'État, et détenant un patrimoine dont la pérennité permet de rembourser les emprunts et de dégager par la gestion l'autofinancement nécessaire à la production nouvelle.

***Les candidats partagent-ils cette analyse ou considèrent-ils que ce modèle doit aujourd'hui évoluer ? Dans ce cas sur quels points ? Et quelles propositions font-ils pour l'améliorer ?***

## Sur la stabilité et la cohérence des politiques publiques

Les politiques du logement menées par l'État n'ont cessé de changer : accélérations des aides à la pierre (plan de cohésion sociale en 2005, plan de relance en 2008) suivies de baisses brutales ; plan très ambitieux de rénovation urbaine en 2003, suivi d'une incertitude actuelle sur son financement et sa poursuite ; création, sans contreparties sociales, d'aides fiscales (« Robien », « Scellier », « TEPA », prêt à taux zéro sans plafond de ressources) récemment remises en cause ; baisse brutale puis finalement maintien des crédits à l'hébergement et des aides aux associations ; focalisation exclusive sur les zones très tendues, au détriment d'une prise en compte des besoins réels des territoires.

Cette instabilité et ce manque de cohérence ont nui à leur efficacité, même pour les plus légitimes d'entre elles.

***Les candidats sont-ils prêts à engager pour le logement social un plan pluriannuel ambitieux, adapté aux besoins des territoires, et portant aussi bien sur la production nouvelle que sur les besoins de réhabilitation ou de***

***rénovation urbaine ? Sont-ils prêts à fixer des objectifs économiques et sociaux à l'ensemble des aides au logement et à en évaluer les résultats ?***

## Sur les défis actuels

Par rapport aux besoins croissants de la société (jeunes, personnes âgées, familles, salariés, chômeurs), qui s'accompagnent d'un développement des précarités, l'offre au prix du marché est souvent inabordable. Le logement social doit donc continuer de répondre à cette demande diversifiée, comme le demandent les collectivités territoriales, en augmentant son offre locative et en accession à la propriété, sans se limiter à l'accueil des plus pauvres.

Face à ces défis, la politique foncière reste très timide. La loi SRU, qui a apporté de vrais progrès en termes de production et de mixité, est insuffisamment appliquée par certaines villes. La mise en œuvre de politiques sociales légitimes (DALO, « Logement d'abord ») se heurte à l'insuffisance de l'offre, contraint à l'excès les zones, souvent fragiles, disposant déjà d'un patrimoine Hlm très important, et laisse de très nombreux ménages pauvres et moins pauvres sans réponse.

Pour permettre aux publics visés d'accéder à la propriété, et dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour construire de nouveaux logements, les organismes Hlm ont depuis plusieurs années pratiqué la vente sécurisée à leurs locataires de certains éléments amortis de leur patrimoine. Mais la vente systématique des logements sociaux, sous couvert d'un éventuel « droit d'achat des locataires », emporterait des conséquences graves (perte de logements bien situés au profit des locataires les mieux lotis, risques de constitution de copropriétés dégradées dans d'autres parties du parc social) sans apporter de bénéfices durables, même en termes financiers.

***Les candidats sont-ils prêts à garantir la vocation du logement social à accueillir tous ceux qui peinent, en raison de leurs revenus, à se loger dans les conditions du marché ? Comment soutiendront-ils le développement de l'offre sociale en locatif et en accession ? Garantiront-ils, au-delà d'une politique de vente conforme à son rôle actuel, la pérennité du patrimoine Hlm ? Comment assureront-ils la pleine mise en œuvre de la loi SRU ? Sont-ils prêts à engager une politique mettant le foncier urbain au service du logement abordable ?***



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

Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble