



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

RENCONTRE AVEC LA PRESSE DU MARDI 30 JUIN 2009

Dossier de presse

Quelle politique du Logement ?
Quelles priorités pour le Mouvement Hlm ?

Contact presse

Nelly Haudegand - 01 40 75 78 00 - nelly.haudegand@union-habitat.org

UNION NATIONALE DES FEDERATIONS D'ORGANISMES HLM

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

Association Loi 1901 • Siret 775 697 907 00068 • APE 913 E



SOMMAIRE

I - Le Mouvement Hlm moteur de la construction et de la relance

Fiche n°1 - La production en volumes et en perspectives	p. 3
Fiche n°2 - Le financement du logement social	p. 6

II - Le Mouvement Hlm, acteur de la croissance verte et de la ville durable

Fiche n°3 - Le Mouvement Hlm, le Développement durable et les lois Grenelle	p. 9
---	------

III - Les engagements du Projet Hlm et l'action professionnelle

Politiques d'attribution, Droit au logement opposable et Mixité

Fiche n°4 - L'occupation du parc social	p. 13
Fiche n°5 - Les plafonds de ressources	p. 15
Fiche n°6 - La mobilité	p. 16
Fiche n°7 - Le Supplément de loyer de solidarité (SLS)	p. 18
Fiche n°8 - Transparence des attributions et fichiers communs de la demande	p. 20
Fiche n°9 - Droit au logement opposable	p. 22

Accession sociale à la propriété

Fiche n°10 - L'accession sociale à la propriété	p. 25
---	-------

Qualité de service et culture de la performance

Fiche n°11 - La qualité de service	p. 27
------------------------------------	-------

IV - Annexe - Eléments de langage

Discours de Thierry Repentin, président de l'Union sociale pour l'habitat	p. 29
---	-------



FICHE N°1 LA PRODUCTION EN VOLUMES ET EN PERSPECTIVES

Contexte

Pour répondre aux besoins considérables en logement social, le Mouvement Hlm est engagé aux côtés de l'Etat et des collectivités locales depuis 5 ans dans la **mise en œuvre du Plan de Cohésion Sociale** dont l'objectif porte sur la **production de 500 000 logements**.

Ainsi, **les organismes Hlm ont régulièrement augmenté leur production d'offre nouvelle ces dernières années, et ce, alors même que jusqu'en 2008 les conditions de production étaient défavorables** : rareté et cherté du foncier, hausse des coûts de construction, concurrence pour l'accès au foncier constructible, absence de réponse des entreprises aux appels d'offre...

Les données de 2009 dont on dispose aujourd'hui avec une bonne fiabilité, permettent d'espérer une nouvelle progression, même si les objectifs de **132 000 par an en 2008 et 2009**, consécutifs au plan de relance, ne pourront probablement pas être atteints, en particulier en raison d'une programmation trop forte sur les régions où les besoins sont moins forts. A l'inverse, des régions où les besoins demeurent très élevés demeurent insuffisamment dotées.

Production nouvelle

Objectifs budgétaires hors ANRU (tous opérateurs confondus)

	PLAI	PLUS	PLS (hors PLS Foncière)	TOTAL
2005	5 000	53 000	22 000	80 000
2006	5 000	58 000	27 000	90 000
2007	20 000	60 000	27 000	107 000
2008 (dont programme 30 000)	20 000	80 000	32 000	132 000
2009	20 000	58 000	32 000	110 000*

NB : Usuellement, les organismes Hlm réalisent 90% de la production PLUS et PLAI. Ils réalisent 40 à 50% de la production PLS.

*En 2009 de surcroît, le plan de relance ajoute des financements correspondant à **30 000 PLUS-PLAI à produire sur 2009 et 2010** et **30 000 PLS à produire également sur ces deux années**.

Activité Hlm hors ANRU

Logements déposés pour financement (Hlm seul)			
	PLUS / PLAI	PLS	TOTAL
2004	46 170	14 420	60 590
2005	47 880	16 590	64 470
2006	51 500	15 000	66 500
2007	53 983	14 640	68 623
2008	60 000	14 500	74 500



Logements commencés

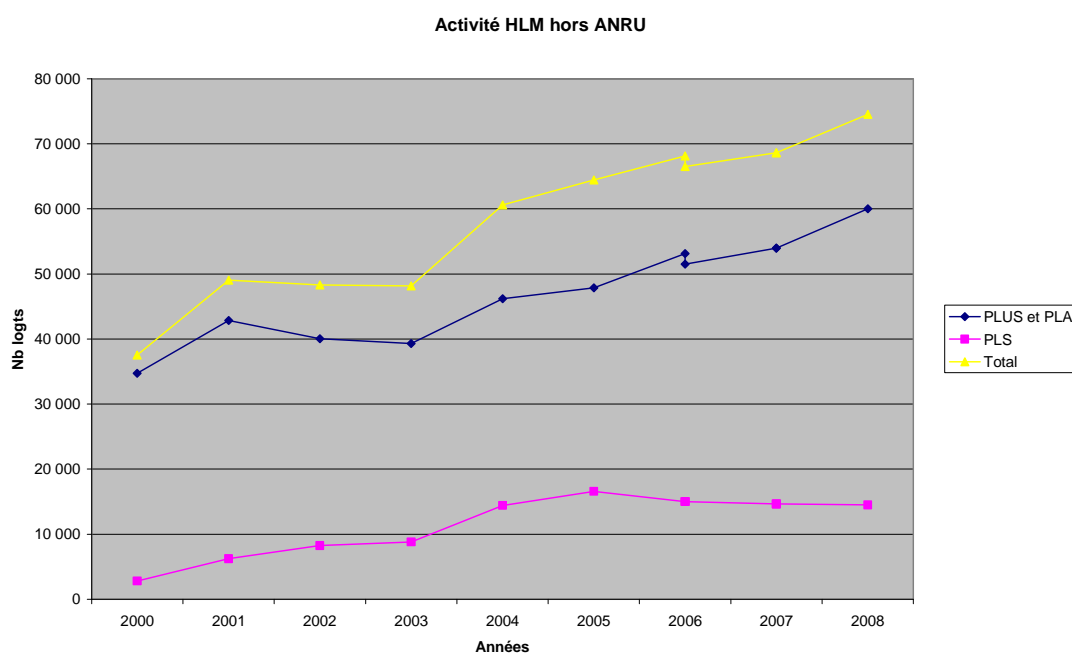
2004	35 000
2005	39 700
2006	45 100
2007	53 300
2008	<i>Les chiffres sont en cours de consolidation par les fédérations à travers l'élaboration des Données Individuelles de Situation (DIS) des organismes dans le cadre de l'auto-contrôle.</i>

Le décalage entre logements financés et logements commencés s'explique par plusieurs facteurs :

- Il faut **un à deux ans** pour passer du financement au commencement des travaux ;
- On doit prendre en compte les **acquisitions-améliorations** de logements existants qui peuvent atteindre 15 000 logements par an et qui sont financés dans les mêmes conditions que les logements neufs.

Programme exceptionnel de 30 000 VEFA lancé par le gouvernement à l'automne 2008

15 000 logements ont fait l'objet d'une négociation de VEFA, dont environ 5000 sur l'année 2008.



Réhabilitations

Les organismes maintiennent une activité soutenue en réhabilitation PALULOS de **près de 50 000 logements par an**.

ANRU

Depuis 2006, la **production nouvelle** dans le cadre de l'ANRU est devenue significative avec **6 100 décisions de financement en 2006, 9 000 en 2007 et 12 900 en 2008**.

L'activité de **réhabilitation** dans ce même cadre touche un volume de **plus de 45 000 logements par an**.



Accession sociale à la propriété

Pour être complet, il faut ajouter à la production locative l'engagement du Mouvement Hlm dans l'accession sociale à la propriété. **15 000 logements ont ainsi été produits en 2008**, à quoi ajouter encore 4 500 ventes Hlm à l'occupant.

	Logements mis en chantier en neuf groupé	Logements vendus en neuf diffus
2007	9 500 (+25% sur 5 ans)	6 000
2008	10 200	4 800

De 2005 à 2008, l'évolution des prix a été maîtrisée à + 20/25% dans le secteur Hlm, alors qu'elle était de l'ordre de + 45/50% dans le secteur privé.

Perspectives 2009

Pour 2009, les perspectives sont les suivantes sur la base des prévisions des organismes :

60 000 PLUS
16 500 PLAI
15 000 PLS



Soit un total de **91 500 logements** pour les Hlm seuls

Cet effort de production est particulièrement sensible dans les zones de forte demande telles l'Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, PACA, même s'il mérite d'être encore renforcé, notamment en PACA et Languedoc-Roussillon.

La **VEFA**, notamment avec le report en 2009 du solde du programme exceptionnel VEFA 30 000, a permis à de nombreux organismes de compléter leur production directe. 15 000 VEFA, dont 10 000 environ en 2009, ont été négociées. Au total, 12 000 à 13 000 logements doivent être achetés dans ce cadre.

Il faut ajouter à ces chiffres la production nouvelle au titre de l'ANRU : 14 000 logements escomptés pour 2009 ; et ceux de l'accession sociale à la propriété : 10 000 logements prévus en groupé et 4500 en diffus.

L'**usufruit locatif social**, désormais ouvert au PLUS et PLAI, est une solution complémentaire, mais qui reste d'une application limitée.

Au total, ce sont plus de 100 000 logements en locatif et accession (hors ANRU) qui seront lancés par les organismes Hlm en 2009 soit 12 milliards d'euros injectés dans l'économie, et 200 000 emplois assurés.



FICHE N°2 LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Problématique générale

Le financement des opérations locatives sociales requiert la mobilisation de différentes aides - subventions, aides fiscales, aides de circuit - et l'intervention souvent simultanée de l'Etat, des collectivités locales et du 1% Logement.

Le prix de revient des logements sociaux a tendance à augmenter plus vite que l'inflation (et que les loyers) sous l'effet des coûts de construction, de l'évolution des normes et de la recherche de meilleures localisations, **sans que les aides publiques suivent cette évolution**. D'où une **augmentation des fonds propres** que les organismes Hlm apportent aux nouvelles opérations.

Obligations et aides pour la réalisation des logements sociaux

Les obligations relatives aux principaux produits pour la réalisation de logements locatifs par les organismes et les aides correspondantes sont rappelées dans le tableau suivant :

	PLUS	PLAI	PLS	PLI
Obligations				
Plafonds de ressources en % du PLUS	100	55-60	130	180 en zone A 160 en zone B 140 en zone C
Plafonds de loyers en % du PLUS	100 (1)	89	150	150 à 275 selon la zone
Conventionnement	oui	oui	oui	non
Aides				
TVA à taux réduit	oui	oui	oui	non
Subvention de l'Etat : taux maximum (logement neuf)	5%	15-17%	0	0
Subvention foncière de l'Etat	oui	oui	oui	non
Exonération de TFPB	25 ans	25 ans	25 ans	non
Caractéristiques du prêt				
Durée du prêt principal (dont prêt foncier)	40 ans 50 ans	40 ans 50 ans	30 ans 50 ans	30 ans 50 ans
Taux = Livret A + Soit pour un taux du Livret A = 1,75 %	+ 0,60 point 2,35%	- 0,20 point 1,55%	+ 1,16 point 2,91%	+ 1,45 3,20%

(1) Soit un loyer de 4,7 euros à 6,2 euros par m² SU et par mois selon la localisation.

Montant des aides publiques et objectif de loyer

Les aides publiques d'Etat (hors collectivités locales et 1% Logement) mentionnées dans le tableau précédent **représentent, en équivalent-subvention, environ 30% du prix de revient d'un logement PLUS financé en 2009**, si l'on admet que l'avantage de taux du prêt de la CDC est de l'ordre de 1% par rapport aux taux du marché.

Bien que le montant unitaire de ces aides soit important, **elles ne permettent pas d'assurer l'équilibre financier des logements au prix de revient moyen, estimé actuellement à 130 000 euros par logement**. Le prix de revient des opérations de logement social a en effet fortement augmenté au cours des dix dernières années, du fait de la hausse des prix fonciers et immobiliers et des contraintes réglementaires (objectifs de réduction des consommations énergétiques, accessibilité des logements) qui pèsent sur les coûts de construction.



Dès lors **deux tendances de fond sont apparues** :

- Le **besoin croissant d'aides complémentaires des autres partenaires** : 1% Logement et collectivités locales sont davantage sollicités et contribuent en moyenne à hauteur de 10% du financement des opérations PLUS ;
- Le **recours accru aux fonds propres des organismes** pour améliorer l'équilibre financier, apport également estimé à 10% du prix de revient.

A défaut, **certaines opérations sont lancées sans être strictement équilibrées** (l'ensemble des charges de remboursement de prêt, de maintenance et gestion n'est pas totalement couvert par les loyers perçus) et **le déficit d'exploitation est compensé par les excédents dégagés sur le parc ancien amorti**.

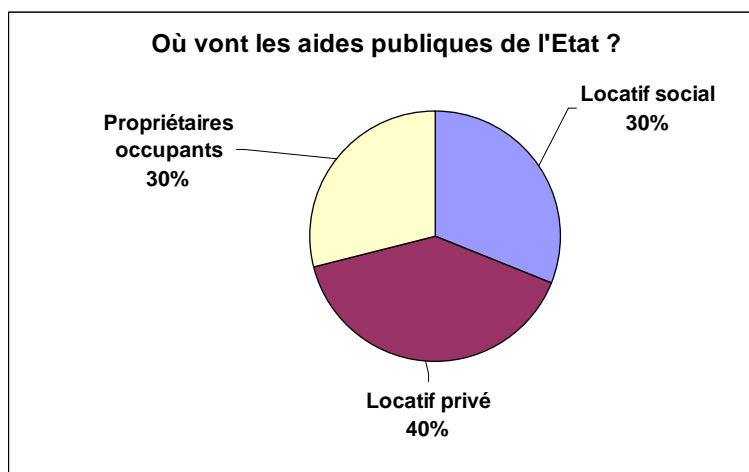
Dans un tel cas mais plus généralement par le recours aux fonds propres des organismes, fonctionne un mécanisme de péréquation au sein d'un organisme Hlm, le parc ancien amorti facilitant le lancement de nouvelles opérations de logements sociaux.

Evolution récente et perspectives

- **On constate d'abord la baisse du montant unitaire de la subvention de l'Etat** : l'enveloppe fongible allouée aux délégataires et DDE en 2009 est calée sur une subvention unitaire PLUS de 1 500 euros hors subvention foncière, niveau particulièrement bas. Or, **la loi de finances pour 2009 prévoit une très forte baisse sur trois ans, puisque le total des subventions de l'Etat pour la construction et la réhabilitation (ligne fongible) doit passer de 800 millions d'Euros en 2008 à 550 millions en 2009 et 350 millions en 2010**. La loi de finances rectificative pour 2009, portant plan de relance, a neutralisé l'effet de la baisse en 2009, mais l'incertitude règne pour 2010.
- La baisse récente du taux du Livret A permet de proposer des taux de prêt également bas : **cet avantage trouve sa contrepartie dans un niveau également bas d'inflation et donc d'évolution des loyers**. Contrairement au taux d'intérêt nominal, le taux réel n'a pas baissé.
- La réforme de la collecte du Livret A s'est accompagnée d'une **baisse du commissionnement des réseaux** et donc d'une **amélioration de l'équilibre des fonds d'épargne et de son offre de prêts** : l'effet cumulé du changement de formule du Livret A depuis janvier 2008 et de la rémunération des réseaux représente une **baisse de taux de 50 points de base**.
- Malgré la forte hausse de la collecte dans le courant de l'année 2008, qui résulte de la hausse conjoncturelle des taux des livrets d'épargne, **le réglage de l'alimentation financière des fonds d'épargne dans un régime de libre distribution n'est pas encore stabilisé**. Une ressource abondante à long terme nécessite une rémunération de l'épargne et un niveau de centralisation adaptés : **la centralisation du Livret A et du Livret de développement durable n'est pas garantie en volume (160 milliards d'euros) au-delà de la période 2009-2011**.
- Une incertitude subsiste sur l'ampleur d'une éventuelle baisse des coûts de construction et des prix de revient qui serait favorable à l'équilibre financier des opérations.
- **La ressource du 1% n'est pas réellement assurée pour l'avenir**. Au-delà du prélèvement sur trois ans prévu en loi de finance, qui dépasse un milliard d'euros et qui est destiné à remplacer le financement de l'Etat pour l'ANRU et l'ANAH, les emplois prévus dans la loi MOLLE sont essentiellement à fonds perdus ou avec des retours très lents. Ceci risque d'« assécher » les ressources en quelques années.
- Enfin, **la montée en régime du Plan de Cohésion Sociale s'est accompagnée d'un effort croissant des collectivités territoriales en termes de volume de subventions accordées**, et pas seulement dans le cadre des délégations de compétence. **La poursuite de cet effort ou son simple maintien au niveau actuel est, dans certains cas, problématique**, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'évolution de leurs ressources : produits des droits de mutation, réforme de la taxe professionnelle...

D'une manière générale, les difficultés des finances publiques, actuelles et à venir posent avec acuité le problème des choix d'investissements de la puissance publique, et de leur rapport coût /efficacité économique et sociale. **La préférence pour les aides fiscales avec peu ou pas de contreparties sociales, sur les subventions qui permettent la constitution d'un patrimoine social pérenne, prend des proportions d'autant plus inquiétantes que ces aides ne sont pas maîtrisées**.

Il est souhaitable que s'engage rapidement un débat public éclairé sur la réalité des dépenses de l'Etat en matière de logement, celles, peu connues, des collectivités locales et de leurs groupements, et les dépenses des différents opérateurs. **Une comparaison du coût des différents produits aidés et de leurs contreparties est nécessaire**.



Source : Compte du Logement 2006 (MEEDDAT - Service de l'observation et des statistiques).

ANNEXE 1 - PLAN DE FINANCEMENT MOYEN EN PLUS ET AIDES PUBLIQUES ASSOCIEES

PLAN DE FINANCEMENT PLUS 2009	Montant moyen par logement
Prix de revient unitaire	130 000
Subvention Etat (surcharge foncière incluse)	4 000
Subvention 1% Logement	3 200
Subventions collectivités locales et autres	10 400
Prêt CDC	99 400
Fonds propres	13 000

MONTANT DES AIDES PUBLIQUES REÇUES	Montant moyen par logement
Subvention Etat	4 000
Subvention 1% Logement	3 200
Subventions collectivités locales et autres	10 400
Baisse du taux de TVA	17 400
Exonération de TFPB de 25 ans	9 700
Avantage de taux du prêt CDC	13 600
Montant total en euros 2009	58 300

Pour prendre en compte le caractère pérenne du logement social ainsi financé, il convient de rapporter ce montant d'aide à sa durée, au moins celle du prêt principal ou celle du logement financé. Le montant annuel de l'aide publique est de 1 200 euros (58 300 euros sur 50 ans). **A titre de comparaison, le montant annuel de l'aide publique pour un logement comparable bénéficiant du dispositif Scellier est de 3 400 euros (sur 9 ans).**

ANNEXE 2 - PLAN DE FINANCEMENT PLUS MOYEN

PLAN DE FINANCEMENT PLUS EN % DU PRIX DE REVIENT DE 1999 A 2009	1999	2009
Subvention Etat	6%	3%
Prêt ou subvention 1% Logement	5%	2,5%
Subventions collectivités locales et autres	2%	8%
Prêt CDC	85%	76,5%
Fonds propres	2%	10%
Total	100%	100%



FICHE N°3 LE MOUVEMENT HLM, LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LES LOIS GRENELLE

Contexte

Le Mouvement Hlm est un secteur essentiel du point de vue du développement durable. Par son poids dans le logement - il accueille près de 11 millions d'habitants dans ses 4,3 millions de résidences principales, et met chaque année en chantier environ 100 000 nouveaux logements locatifs ou en accession - **il constitue un effet de levier considérable pour toute politique d'environnement.**

Les performances énergétiques du patrimoine Hlm sont ainsi très supérieures à celles du reste du secteur résidentiel, et ses rejets de CO2 bien inférieurs. Tous logements Hlm confondus, sa consommation moyenne d'énergie en énergie primaire (chauffage et ECS) est de **170 kWhEP/m²/an**, contre une moyenne de 240 kWhEP/m²/an dans l'ensemble du parc résidentiel. **Il rejette 11% des émissions de CO2 des résidences principales, alors qu'il représente 16% de ce parc.** Au total, grâce aux efforts des organismes, **les consommations d'énergie des logements Hlm sont d'ores et déjà inférieures de 30% en moyenne à celles de l'ensemble des logements français.** Pour aller plus loin, le Mouvement Hlm a engagé un **programme d'amélioration de ses 800 000 logements les moins performants** (cf. infra, « *Réhabilitation de 800 000 logements : où en sommes-nous au 30 juin 2009 ?* »).

Pour les logements neufs, depuis deux ans déjà et à nouveau dans le Projet Hlm, les bailleurs sociaux ont pris l'engagement d'inscrire leur activité de production dans le champ de la performance environnementale **au-delà des dispositions réglementaires.** Ils se sont fixé comme objectifs :

- Une production de **logements majoritairement sous label Haute performance énergétique (HPE) et Très haute performance énergétique (THPE).** La production du parc social est déjà pour plus de 50% d'entre elle sous le label HPE.
- Une **expérimentation** d'opérations « **Bâtiment basse consommation** » (BBC) et à énergie passive ou positive. Des opérations pilotes sont en cours de réalisation.

Le secteur s'est par ailleurs engagé à ne produire que des bâtiments consommant moins de 150kwh/m²/an ou émettant moins de 20 kg éqco2/m²/an.

La consommation d'eau est - grâce à des équipements économes et à la prévention des fuites - plus faible en Hlm : **la consommation d'eau moyenne est de 100 litres par jour et par habitant dans le logement social contre 150 litres au niveau national.** Devant l'importance des enjeux liés à l'eau, le Mouvement Hlm a proposé de généraliser les bonnes pratiques qui favorisent une bonne gestion de l'eau et une maîtrise des charges, à travers quatre engagements : **généraliser la pose d'équipements performants et leur bon entretien pour limiter la consommation d'eau potable** dans la construction neuve et dans le parc existant ; **individualiser les contrats de fourniture d'eau** sur une période de trois ans ; **sensibiliser les habitants aux bons gestes ; participer à la gestion des eaux pluviales.**

La gestion des déchets est très en avance : la collecte sélective correspond à **65% du patrimoine Hlm** contre moins de 50% pour l'ensemble du parc de logements. Concernant les déchets de chantiers, les organismes Hlm réalisent déjà des diagnostics de déchets avant démolition et optimisent l'emploi de matériaux recyclables.

Concernant l'urbanisme et la consommation d'espace, les organismes Hlm mènent une politique qui concilie le désir d'habitat individuel ou dans de petits immeubles et le souci d'économiser l'espace : 97% de la production est réalisée **en groupé**, en opération du PNRU, ou en PSLA et Pass-Foncier, c'est-à-dire dans des conditions d'optimisation de la constructibilité foncière. Et du fait de la contrainte des loyers d'équilibre, il ne contribue pas à la flambée des prix fonciers, bien qu'il recherche des terrains bien situés. Enfin, l'Union sociale pour l'habitat mène des **réflexions prospectives autour de l'empreinte environnementale** de tout projet neuf ou de grosse réhabilitation.

Fort de ces expériences, le Mouvement Hlm est donc légitime à proposer des améliorations aux lois Grenelle I et II, en s'appuyant sur des réflexions nourries par son expérience. Ses propositions portent sur deux grands volets de ces lois : Urbanisme et Energie.



Propositions pour le volet Urbanisme (essentiellement dans le Grenelle II, accessoirement dans le Grenelle I)

Les propositions du Mouvement Hlm portent principalement sur :

- **La consultation des organismes Hlm à la préparation des SCOT** dont le rôle en matière d'habitat est renforcé et qui s'impose aux PLH. A l'heure actuelle, toutes les parties prenantes sont, soit directement associées, soit consultées à leur demande. Cette association ou consultation se fait soit directement (professions expressément visées) soit indirectement (tous les acteurs privés qui sont représentés dans les chambres de commerce et d'industrie, des métiers ou d'agriculture. Ces chambres sont tenues d'organiser la consultation de leurs ayant-droit). **Ainsi, tout le monde peut donner son avis, notamment - à travers les associations de défense de l'environnement - ceux qui s'opposent à la construction de logements, sauf un acteur majeur : le secteur Hlm.** L'Union sociale pour l'habitat demande que cette anomalie grave soit rectifiée.
- **La contribution aux politiques du logement à travers la taxation prévue dans le Grenelle I (article 12) sur les terrains valorisés par la création de lignes de transports en commun.** L'un des intérêts de ces transports est de desservir les logements, mais en général dès qu'une ligne est mise en service par la collectivité, le prix des terrains flambe et empêche les ménages modestes d'accéder à des logements desservis par ces transports. **La taxe prévue pourrait être utilisée pour favoriser l'implantation dans ces zones de logements abordables.**
- **La réforme du Code de l'Urbanisme** : l'article 13 prévoit la simplification par ordonnance de ce code, et notamment une refonte des taxes et participations d'urbanisme pour aboutir, « à produit équivalent », à « une taxe locale d'équipement efficace et équitable, incitant notamment à éviter la dispersion des constructions ». Or, le meilleur moyen d'éviter cette dispersion est de limiter la construction, ce qui est contraire aux besoins. **Aussi l'Union demande-t-elle que soient mis au même rang les objectifs d'« éviter la dispersion des constructions » et de « répondre aux besoins en logements sociaux ».**
- **Une incitation fiscale à l'offre foncière pour le logement social en milieu urbain** : beaucoup d'entreprises détiennent un patrimoine foncier ou immobilier sous-utilisé, notamment en centre-ville. Elles sont dissuadées de le céder parce que, les plus-values de cessions étant calculées sur la valeur nette comptable des immobilisations, la taxation de celle-ci peut s'avérer dissuasive pour le patrimoine détenu de longue date et amorti. Une mesure fiscale permet depuis 2005 d'exonérer totalement les plus-values réalisées par les personnes physiques, et de 50% celles réalisées par les entreprises, si la cession permet la construction de logements sociaux. **L'Union propose que pour une durée limitée (jusque fin 2010) les entreprises bénéficient totalement d'une telle exonération** : celles-ci ont besoin de liquidités, et grâce à l'exonération, elles pourraient consentir des prix plus avantageux sans y perdre. Cette mesure est d'autant moins coûteuse que faute d'être cédés, ces biens n'apportent aucune rentrée fiscale (ni impôt sur les plus-values, ni droits de mutation).

Propositions pour le volet Energie (Grenelle I et II)

Les propositions du Mouvement Hlm portent principalement sur les points suivants :

- **Le Diagnostic de performance énergétique obligatoire** (art. 1, Grenelle II) **pouvant être réalisé par une collectivité** : les organismes Hlm disposant souvent de personnels formés doivent pouvoir bénéficier de la même facilité pour leurs bâtiments.
- **Un crédit d'impôt pour les locataires Hlm** (après l'art. 3, Grenelle II) qui participent aux travaux sous forme d'un prélèvement étalé dans le temps (ligne séparée sur la quittance, prévue dans la loi MOLLE) : les personnes physiques bénéficient d'un crédit d'impôt quant elles réalisent des travaux ou y contribuent en tant que locataires, mais cette aide est apportée en une seule fois et **les locataires modestes du parc social en sont écartés**. Il s'agit de permettre de bénéficier de ce crédit chaque année en fonction de la contribution réelle apportée par le locataire.
- **La possibilité pour les organismes de déposer des certificats d'économie d'énergie** (art. 27 Grenelle II) sur le registre national des CEE. Les certificats d'énergie sont la contrepartie de travaux d'économies et sont vendus aux producteurs (EDF, GDF, compagnies pétrolières) qui doivent justifier d'une contribution obligatoire à ces économies (depuis la loi « POPE » du 13 juillet 2005). La vente des certificats permet de financer les travaux réalisés par les propriétaires de bâtiments. L'existence d'un registre national permet d'organiser un marché, et donc de ne pas les céder au prix le plus bas, celui que ne manqueraient pas d'imposer les producteurs si les vendeurs étaient obligés de les céder instantanément. Ce système fonctionne, et les organismes y sont très



intéressés. **Malheureusement, le Grenelle II prévoit d'écarter les organismes Hlm du droit de déposer leurs certificats sur ce registre. Il s'agirait d'une mesure injuste allant à l'encontre de la politique affichée d'économie d'énergie**, et cela alors que d'autres intervenants (comme la CDC) pourraient gérer ce marché en toute transparence.

- **La soumission du classement des réseaux de chaleur à une vérification de l'efficacité économique** (art. 30 Grenelle II). Le Grenelle II prévoit d'encourager l'emploi d'énergies renouvelables pour ces réseaux, en favorisant l'obligation de raccordement, mais ces réseaux sont souvent coûteux pour les utilisateurs, les efforts de productivité n'étant guère favorisés lorsqu'existe une clientèle captive : surdimensionnement des installations (qui aboutit à chauffer de septembre à juin) ou conduite de chauffe négligente de la part des exploitants. L'écart du coût en fonction de la performance varie de 1 à 4. **L'Union demande que la loi soumette le classement et le raccordement obligatoire à la vérification de la pertinence économique du réseau de chaleur.** L'encouragement aux énergies renouvelables ne doit pas entraîner une indifférence totale quant au coût pour les locataires.
- **La possibilité pour les organismes de vendre l'énergie photovoltaïque excédentaire** produite par leurs installations (art. 33, Grenelle II) : cette vente permettrait d'amortir plus rapidement les installations très coûteuses, mais qui permettent d'atteindre la basse consommation, voire l'énergie positive par les excédents produits. Serait ainsi encouragée fortement cette filière « vertueuse », alors que les organismes peuvent être dissuadés par le coût de l'installation.
- **Dans le cadre du programme de réhabilitation thermique de 800 000 logements Hlm, la possibilité d'intégrer une partie des logements de catégorie D** (art. 5, Grenelle I).
Le Mouvement Hlm a considéré que 800 000 logements « moins performants de son patrimoine » justifient de mesures particulières sur le plan thermique. La loi Grenelle I prévoit un dispositif assorti d'aides pour favoriser leur réhabilitation. Mais en visant exclusivement des logements de catégories E (plus de 230 kw/m²/an), F et G, le texte est difficile à mettre complètement en œuvre. En effet, **une partie des immeubles de catégorie G, les plus énergivores, voire de catégorie F, sont voués, non à une réhabilitation, mais à une démolition, à court terme** (il ne s'agit pas d'y effectuer des travaux) **ou à moyen terme** (seuls des travaux assez légers sont envisageables). Au total, **les immeubles qui ne sont pas à démolir et qui appartiennent aux catégories E, F et G sont moins nombreux que l'objectif de 800 000.** En revanche, **l'Union considère comme justifiant d'une amélioration énergétique une grande partie des immeubles Hlm de catégorie D.** En effet, ils consomment moins que la moyenne du parc résidentiel français (230 kw/m²/an), mais plus que la moyenne Hlm (170 kw/m²/an). Il est donc souhaitable d'y faire des travaux, et l'Union demande un assouplissement en incluant dans le programme aidé des logements de catégorie D si l'économie réalisée est d'au moins 80 kw/m²/an (passage en catégorie C, B ou A). Le gain en termes d'environnement et de charges serait identique.

Réhabilitation énergétique de 800 000 logements : où en sommes-nous au 30 juin 2009 ?

La rénovation thermique des logements les moins performants du patrimoine locatif social - dont la consommation d'énergie primaire est supérieure à 230 kwhEP/m²/an - constitue un chantier prioritaire des organismes Hlm. Conformément à ses engagements du **Congrès de Lyon** de 2007 réitérés avec force dans le cadre de son **Projet** adopté en 2008, le Mouvement Hlm se mobilise pour mettre en œuvre un vaste **programme d'amélioration thermique de 800 000 logements visant à les amener à un niveau de consommation inférieur à 150 kwhEP/m²/an. L'Union est extrêmement attachée à cet objectif et elle s'est appliquée à obtenir les moyens nécessaires à leur réalisation.**

Des moyens nouveaux

Des avancées notables viennent ainsi d'être obtenues en matière de financement de l'Etat, dans le droit-fil des mesures de réduction de la consommation énergétique des bâtiments préconisées lors du Grenelle de l'Environnement :

- La première de ces avancées, c'est le **retour aux modalités antérieures d'application du dégrèvement de la Taxe foncière des propriétés bâties (TFPB) à hauteur de 25% du montant des travaux d'économie d'énergie**, qui a été institué par la **loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**. Ce dégrèvement sera de nouveau imputé à l'ensemble des logements sociaux de l'organisme Hlm, dépendant d'un même centre des impôts. Il sera compensé intégralement aux collectivités locales par l'Etat.
- Par ailleurs le Mouvement Hlm a obtenu un « **éco-prêt logement social** » à taux bonifié de 1,9% en **2009-2010.**

Ainsi combinées, **ces deux aides équivalent en moyenne à une subvention de 20% du montant des travaux, soit un taux comparable à celui dont bénéficie l'amélioration thermique du parc privé (éco-prêt à 0%).** Les organismes Hlm font par ailleurs appel à leurs fonds propres, ainsi qu'à d'autres financements restant à négocier avec l'ADEME, les collectivités locales, etc.

L'engagement du Mouvement s'est concrétisé dans la signature d'une **Convention avec l'Etat** sur la mise en œuvre du programme d'amélioration de la performance énergétique de 800 000 logements sociaux, le 26 février



dernier. Grâce à ce dispositif, le Mouvement Hlm engage en 2009-2010 l'amélioration de **100 000 logements sur les 800 000 logements les moins performants qu'il a identifiés**. Le programme global porte sur une durée de 12 ans sous réserve que l'éco-prêt soit reconduit au-delà de ces deux premières années.

Partenariat avec le secteur du bâtiment

A tout ceci s'est ajouté, plus récemment, le **prêt à taux très réduit** qui vient d'être mis en place par le secteur du Bâtiment (FFB, CAPEB, FNSCOP), afin de financer des travaux de rénovation thermique des logements. Au cours des derniers mois, l'Union a activement collaboré avec la profession et notamment la Fédération Française du Bâtiment, à la préparation de ce dispositif, qui vient compléter fort opportunément les mesures du Grenelle de l'Environnement, en visant d'autres travaux que ceux concernés par l'« éco-prêt logement social ». L'enveloppe prévue, de 100 millions d'euros, doit permettre de financer 5 000 à 10 000 opérations de réhabilitation nouvelles.

Financement de la performance énergétique du logement social par le FEDER

Le 2 avril 2009, le Parlement européen a adopté à une très large majorité la proposition de révision du Règlement FEDER, qui étend son éligibilité aux investissements en matière de performance énergétique et d'énergies renouvelables dans les logements existants, de 2009 à 2013. Les projets éligibles de rénovation énergétique devront s'inscrire dans le cadre d'un objectif de cohésion sociale. L'enveloppe FEDER pouvant être affectée à ces projets est fixée à **4% de l'enveloppe de chaque Etat-membre**, soit potentiellement 8 milliards d'euros à l'échelle des 27, **320 millions d'euros pour la France, soit de 5 à 40 millions d'euros en fonction des régions**.

Le FEDER peut ainsi jouer un important effet de levier et compléter les mesures nationales et régionales en matière énergétique avec un taux de cofinancement des projets de l'ordre de 20 à 30% des coûts éligibles.

L'Union sociale pour l'habitat n'avait cessé de promouvoir cette réforme des fonds européens à Bruxelles depuis près de deux ans et se félicite de ce dispositif qui vient soutenir l'effort du Mouvement Hlm en matière de performance énergétique du logement social.

Et maintenant ?

Le Mouvement Hlm s'est mobilisé dès la signature de la convention du 26 février par la mise en place d'une information complète aux organismes :

- Journée nationale le 7 avril avec près de 300 participants et remise d'un memento d'aide à la mise en œuvre du programme
- Organisation de réunions régionales d'information sous l'égide des AR d'organismes Hlm.

Les organismes Hlm étudient actuellement les opérations concernées par ce programme. **Un audit énergétique préalable est obligatoire et doit être réalisé par un bureau d'étude en vue de définir les travaux d'amélioration des performances énergétiques**. Les entreprises concernées sont ensuite invitées à répondre aux appels d'offre lancés, leur réponse finalisant le montage des dossiers. **La réalisation de l'ensemble de ce processus nécessite un délai minimum de 4 à 5 mois. En conséquence, c'est aujourd'hui que les dossiers des opérations identifiées fin février commencent à être déposés.**

La dynamique collective se poursuivra pendant les mois à venir et notamment dans le cadre des différents ateliers professionnels du Congrès Hlm qui se tiendra à Toulouse du 15 au 17 septembre.

L'Union sociale pour l'habitat est également fortement impliquée dans le **Comité stratégique du Plan Bâtiment du Grenelle Environnement** présidé par Philippe Pelletier. A ce titre, un outil de suivi en temps réel des projets au titre de l'éco-prêt a été mis en place.

L'engagement de 40 000 logements à fin 2009 bénéficiant de l'éco-prêt logement social est maintenu.



FICHE N°4 L'OCCUPATION DU PARC SOCIAL

Une vocation familiale

Les familles nombreuses ou monoparentales sont fortement sur-représentées dans le parc Hlm, elles y constituent **près de 23% des ménages contre à peine 12% en moyenne nationale**. La proportion de personnes vivant seules dans le parc social (39%) est inférieure à la moyenne nationale, mais suit la même tendance croissante. En conséquence, il y a beaucoup de jeunes dans le parc social : **29% des habitants y ont moins de 18 ans, alors que cette classe d'âge constitue seulement 22% de l'ensemble de la population**.

Par ailleurs, **la proportion des ménages immigrés logés dans le parc Hlm augmente régulièrement, passant de 15,0% en 1996 à 17,5% en 2006**, alors que, dans l'ensemble de la population, elle augmente seulement de 8,4% à 9,6%.

Un vieillissement des locataires

A court terme, les bailleurs sociaux doivent faire face à l'enjeu de l'entrée dans le troisième âge d'une part importante des locataires. En effet, **la population logée en Hlm n'échappe pas au contexte de vieillissement général de la population**. La part des plus jeunes ménages, dont la personne de référence a moins de trente ans a diminué de moitié en vingt ans pour atteindre 12%. Elle reste néanmoins légèrement supérieure à la proportion constatée à l'échelle nationale. On constate surtout une forte progression du poids des 50-60 ans qui occupent 19% des logements Hlm. **Les plus de 60 ans occupent quant à eux un quart du parc**.

Au-delà des conséquences en termes d'adaptation des logements et des services, cette dynamique entraînera une **baisse de la rotation des logements**, les ménages âgés déménageant peu fréquemment pour un autre logement. **Le maintien d'une offre disponible pour les plus jeunes ménages apparaît ainsi comme un enjeu majeur**.

Une offre importante d'habitat pour les ménages modestes des grandes agglomérations...

Employés et ouvriers, qui comptent pour 30% dans l'ensemble des personnes de référence, constituent près de la moitié (49%) de celles du parc social. L'évolution à la baisse de cette proportion, tandis que celle des retraités augmente, pour atteindre 26%, ne fait que traduire l'évolution de la société française : **le parc Hlm continue d'héberger le quart des ménages ouvriers**. Les locataires Hlm sont bel et bien modestes. **Leur revenu moyen, revenus de transfert inclus, était en 2006 de 1 670 euros par mois, soit un tiers de moins que la moyenne nationale**.

En France, au regard de leurs ressources, **65% des ménages peuvent demander une Hlm « classique »**. En pratique, **le parc ne représentant que 16% des résidences principales, 21% des ménages éligibles sont effectivement logés en Hlm principales**. Comme celui-ci est concentré dans les villes et les régions les plus industrielles, cette part est croissante avec la taille des unités urbaines. Dans les communes rurales 5% de la population éligible est accueillie, dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, cette proportion atteint 28%. Pour l'agglomération parisienne, le taux est même de 33%. L'offre Hlm représente ainsi une contribution importante à la mixité sociale des plus grandes agglomérations.

...Mais une paupérisation de l'ensemble des locataires

Si le parc Hlm contribue à la mixité sociale en milieu urbain, en son sein, on peut observer une tendance nette à la paupérisation. En retenant la définition usuelle du seuil de pauvreté (le revenu par unité de consommation égal à la moitié du revenu médian, soit 680 euros par mois en 2006) mais en excluant les ménages étudiants, **il apparaît que la proportion de ménages pauvres logés dans le parc Hlm est passée de 16% en 1988 à 24% en 2006**, alors que la part relative de ce parc ne s'est que très faiblement accrue. Cette tendance s'observe également sur le graphique ci-dessous : entre 1973 et 2006, le poids des deux quarts les plus modestes de la population française n'a cessé de croître dans la population Hlm.

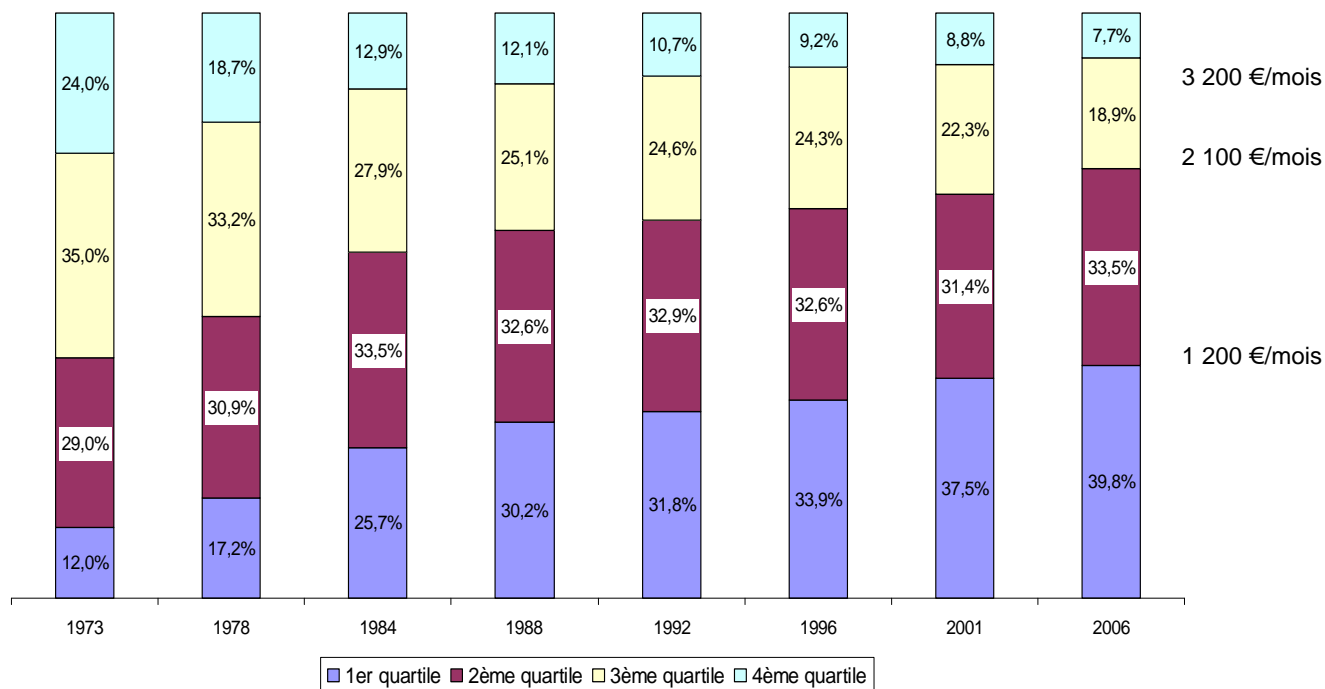
Incontestablement, les occupants du parc social, dans leur ensemble, sont de plus en plus pauvres. C'est ce que traduit de façon ambiguë le terme « paupérisation » qui pourrait laisser croire,



évidemment à tort, qu'une sorte de fatalité entraîne la baisse des revenus d'une part importante de ceux qui résident dans le parc social. **La « paupérisation du parc social » résulte en réalité d'un double mouvement : le départ, le plus souvent vers l'accession à la propriété, des ménages aux revenus les plus élevés et les plus stables et leur remplacement par de nouveaux arrivants, qui, à l'inverse, ont des ressources aussi faibles, voire plus faibles, que la moyenne des occupants.**

On peut enfin remarquer qu'une minorité de locataires (11%) se trouvent au-dessus des plafonds de ressources PLUS tels qu'abaissés au 1^{er} juin 2009.

Répartition des ménages en Hlm par quartile de revenu : évolution entre 1973 et 2006



Source : INSEE (enquêtes Logement 1973 à 2006, étudiants exclus à partir de 1992).

Lecture : en 2006, 39,8% des locataires Hlm ont un revenu inférieur à 1 200 euros, le premier quartile. Par définition, 25% de l'ensemble des ménages ont un revenu inférieur à ce montant. En 1973, seuls 12% des locataires Hlm avaient un revenu inférieur au 1^{er} quartile.



FICHE N°5 LES PLAFONDS DE RESSOURCES

Que dit la loi ?

Le Code de la Construction et de l'habitation prévoit que les logements sociaux sont attribués à des ménages dont les revenus ne dépassent pas certains plafonds. La loi 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit, dans son article 65, une **baisse de 10,3%** des plafonds de ressources pour l'attribution des logements sociaux applicable au 1^{er} juin 2009. Au-delà de ce plafond, un ménage ne peut entrer dans un logement Hlm, et s'il y était déjà, il paye un Supplément de loyer de solidarité (SLS). Ce « surloyer » a pour but de faire payer davantage les ménages dont les ressources ont augmenté avec les années.

Les plafonds de ressources sont désormais révisés chaque année « en tenant compte » de l'indice de révision des loyers (IRL), ce qui ne garantit plus une indexation automatique sur cet indice.

Quels sont les plafonds de ressources aujourd'hui ?

Les plafonds de ressources dépendent de la composition du ménage et sont établis en distinguant trois zones : Paris et la première couronne, le reste de l'Ile-de-France et la province.

On trouve ci-dessous, en intégrant la baisse prévue par la loi Molle, les **plafonds de ressources 2009 en revenu mensuel net (avant abattement fiscal)** :

Plafonds de ressources PLUS en revenu mensuel net au 1er juin 2009 (après baisse de 10,3%)	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
Une personne seule	2 020 €	2 020 €	1 760 €
Deux personnes ne comportant aucune pers. à charge à l'exclusion des jeunes ménages.	3 020 €	3 020 €	2 340 €
Trois personnes ou une pers. seule avec une pers. à charge ou jeune ménage sans personne à charge.	3 960 €	3 630 €	2 820 €
Quatre personnes ou une pers. seule avec deux pers. à charge	4 720 €	4 340 €	3 400 €
Cinq personnes ou une pers. seule avec trois pers. à charge	5 620 €	5 140 €	4 000 €
Six personnes ou une pers. seule avec quatre pers. à charge	6 320 €	5 790 €	4 510 €
Par personne supplémentaire	700 €	640 €	500 €

Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

Le Mouvement Hlm ne peut que déplorer la baisse de 10,3% du plafond de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux **dans un contexte économique où un nombre croissant de ménages ne parviennent plus à se loger dans le parc privé et où la vocation du logement social est, précisément, de fournir un logement aux catégories ne pouvant se loger aux conditions du marché libre.** Compte tenu de l'écart très important entre loyers sociaux et privés en zone tendue, les ménages restant sans solution possible seront plus nombreux.

Cette baisse est d'autant plus problématique dans le contexte actuel de crise du logement qu'elle s'accompagne d'une **non-indexation automatique des plafonds de ressources.**

Par ailleurs, elle **ne fait que rendre plus difficile la recherche de la mixité sociale dans un patrimoine déjà paupérisé,** car compte tenu des nouveaux barèmes de surloyers, des ménages des classes moyennes aux ressources pourtant limitées (employés de bureaux, infirmiers, instituteurs...) devront s'acquitter d'un surloyer très pénalisant ou partir.

Elle crée, par-delà, un débat stérile en laissant croire, ce qui est faux, que la pénurie actuelle de logements sociaux sera réglée par l'éviction de certaines catégories de ménages, pourtant modestes, et de toutes façons très peu nombreuses, hors du parc social. Or, pour régler le problème de la pénurie, **la construction massive de logements à loyers accessibles pour toutes les familles qui ne peuvent se loger aux conditions du marché, demeure le seul vrai préalable nécessaire.**



FICHE N°6 LA MOBILITE

Qu'est-ce que la mobilité ?

Pour décrire la mobilité des ménages, l'ensemble des mouvements des locataires sont observés :

- Les **déménagements** des sortants ;
- Les **emménagements** des locataires nouveaux entrants dans le parc social ;
- Les **mouvements** de locataires déménageant à l'intérieur du parc

Chaque année, l'organisme Hlm établit un **taux de mobilité** pour évaluer la fluidité de son parc. Ce taux est un bon indicateur de la pression du marché.

Les locataires Hlm sont-ils mobiles ?

Chaque année, **10% des 4 millions de logements Hlm sont remis en location**. Environ un tiers des locataires Hlm qui changent de logement le font pour aller vers un autre logement du parc social.

D'une manière générale, **les locataires Hlm sont moins mobiles que ceux du parc privé et la situation ne fait que s'aggraver**. Il y a deux raisons à cela :

- **L'écart très important qui existe entre les loyers du parc privé et ceux du parc social**. Les loyers Hlm sont deux fois moins élevés que ceux du privé, voire trois fois moins dans les zones tendues. Or, plus les locataires ont des ressources faibles, moins ils peuvent bouger.
- **Le vieillissement de la population hébergée dans le parc**. Les personnes âgées sont moins mobiles, ont des habitudes de vie et sont souvent très attachées à leur logement, leur quartier.

Les locataires Hlm peuvent-ils rester toute leur vie dans le même logement ?

Oui, ils le peuvent. C'est le « **droit au maintien dans les lieux** », ou le « **droit au maintien dans le parc social** », qui signifie qu'un organisme peut proposer un autre logement social au locataire, en cas de sous occupation par exemple. Le Mouvement Hlm est fondamentalement attaché à ce droit. La mission première des organismes Hlm est d'offrir aux locataires une **sécurité** et des **prestations pérennes**. Par ailleurs, **la majorité des locataires ont des ressources faibles, voire très faibles, et ne pourraient se loger dans le parc privé**.

A noter néanmoins que :

- Par souci d'équité, les locataires les moins modestes payent un **supplément de loyer**.
- Depuis la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, **les locataires qui dépassent de plus de deux fois les plafonds de ressources dans les zones tendues devront quitter le parc social après une période intermédiaire de trois ans**.

La « sous-occupation » est-elle importante ?

On entend par sous-occupation le fait, pour un foyer, d'habiter un appartement trop grand par rapport à sa composition familiale. En retenant la norme légale - « *sont sous-occupés les logements dont le nombre de pièces excède de plus de deux¹ le nombre de personnes* » - et en utilisant la dernière Enquête Nationale Logement de 2006, **280 000 logements Hlm sur un total de 4 millions, soit près de 7%, sont en situation de sous-occupation effective au sens de la loi²**.

Cette « sous-occupation », qui concerne surtout des personnes âgées et/ou seules, est beaucoup **moins fréquente que celle constatée pour l'ensemble des autres résidences principales** (de l'ordre de 26%).

Elle doit, surtout, être **recontextualisée** et **relativisée** au regard de certains éléments précis :

- Le parc Hlm a été construit pour loger des **familles** : il compte toujours beaucoup plus de logements de 3 et 4 pièces - environ 70% - que de studios ou de 2 pièces. Or, l'évolution des modes de vie, vieillissement, divorce... entraîne une baisse de la taille des foyers et une forte demande de petits logements. **Il y a donc une difficulté structurelle à répondre à la demande et aux besoins en matière de logement comme de relogement de ménages de petite taille**.
- En outre, la taille du logement est toujours exprimée en nombre de pièces principales, indépendamment de la surface. C'est oublier que certains trois pièces ou quatre pièces anciens

¹ Soit au moins trois : ainsi, un couple dans un 5 pièces est en sous-occupation.

² Article R 641-4 du CCH.



sont bien plus petits que des deux-pièces récents. Pour définir la sous-occupation, **la surface devrait donc être prise en compte.**

- « **L'occupation** » **varie tout au long de la vie** et les trajectoires de vie sont de moins en moins linéaires : mariage, naissances, divorce, garde alternée, départ des enfants du foyer, veuvage, famille recomposée...
- **L'occupation ne se résume pas à la présence continue des locataires dans un logement** : ainsi dans les situations de garde alternée un parent isolé a besoin d'un logement adapté pour loger son ou ses enfant(s).
- Enfin, **la sous-occupation n'a pas le même sens dans un territoire tendu ou détendu**, et selon qu'on manque plutôt de petits logements ou de logements familiaux. Ainsi, les besoins en petits logements sont ainsi particulièrement sensibles en Ile-de-France, où les personnes seules sont proportionnellement plus nombreuses que dans le reste du territoire.

Quelles sont les dispositions sur la sous-occupation de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion ?

Depuis la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, **le bailleur Hlm doit proposer à ses locataires en sous-occupation, quelles que soient leurs ressources, un relogement correspondant à leurs besoins et dont le loyer principal est inférieur à celui de leur logement d'origine**, et prendre en charge une aide à la mobilité qui sera définie par décret. Dans les communes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et dans les communes de plus de 20 000 habitants, **le refus par le locataire de trois offres de relogement respectant les conditions prévues entraînera la perte du droit au maintien dans le parc social du locataire** qui est déchu de tout titre d'occupation six mois après la notification de la dernière offre. Les locataires de plus de 65 ans, ceux présentant un handicap ou une perte d'autonomie, ou ayant à leur charge une personne avec handicap ou perte d'autonomie ainsi que les locataires des ZUS, ne sont pas concernés par cette disposition. Ainsi, selon une estimation faite à partir de l'Enquête Logement de 2006, **70 000 ménages, soit 1,5% des locataires Hlm seulement**, seraient concernés par cette disposition.

Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

Le Mouvement Hlm s'applique à encourager la mobilité et faciliter les parcours résidentiels des locataires **à chaque fois que cela est nécessaire et possible**. Il entend à la fois répondre aux besoins des ménages et utiliser au mieux le parc de logements dont il dispose.

De fait, un certain nombre d'organismes en pointe sur le sujet ont largement anticipé la loi et s'occupent depuis longtemps de la sous-occupation en menant un travail de conviction et d'incitation auprès des locataires et en facilitant la mobilité³. Dans le cadre de son Projet adopté en 2008, le Mouvement s'est engagé à généraliser ces pratiques et à **faciliter les parcours résidentiels** en créant un **livret de mobilité**, en instaurant des **rendez-vous réguliers** (tous les 3 ans) avec les locataires qui en font la demande ou dont la situation de revenus ou d'occupation le justifie, et en facilitant les **échanges** entre locataires à l'issue d'une période d'expérimentation. L'**accession sociale à la propriété** donne également la possibilité à des ménages à faibles ressources, de devenir, en toute sécurité, propriétaires.

Mais la question de la mobilité est complexe et ne saurait se satisfaire de réponses simplistes ou schématiques dans un contexte où de nombreux ménages ne peuvent plus se loger dans le parc privé. Pour retrouver de la fluidité dans les parcours résidentiels, la construction massive de logements à loyers accessibles demeure l'alpha et l'oméga. Par ailleurs, le Mouvement Hlm reste fondamentalement attaché à des valeurs de **solidarité** et d'**éthique** vis-à-vis de ses locataires : il estime que **la mobilité doit se faire dans le respect des conditions de vie des personnes, en tenant compte de l'évolution des mœurs et dans le respect du droit fondamental au maintien dans le parc social.**

Quelques chiffres, en moyenne annuelle :

- Taux de vacance de plus de 3 mois : 1,1%.
- Demande d'un logement social en France : 1,2 million.
- Taux de mobilité : 10%, soit 400 000 logements remis en location chaque année.

³ Ainsi plusieurs organismes ont créé des postes spécifiquement dédiés à la mobilité des résidents.



FICHE N°7 LE SUPPLEMENT DE LOYER DE SOLIDARITE

Qu'est-ce que le Supplément de loyer de solidarité ?

Le Supplément de loyer, aujourd'hui dénommé Supplément de loyer de solidarité (SLS), a été instauré par le décret du 27 mars 1954. Il crée un supplément de loyer pour les locataires dont les ressources dépassent les plafonds d'accès au logement social. Le pourcentage à partir duquel le Supplément de loyer de solidarité se déclenche automatiquement pour le locataire a varié selon les époques, **de 20% à 60% au-dessus des plafonds de ressources**. De manière courante, on parle de « surloyer ».

Quel est le but du SLS ?

Le Supplément de loyer de solidarité a pour objet de faire payer davantage les ménages dont les ressources ont augmenté avec les années. En principe, il est la contrepartie du droit au maintien dans les lieux et d'un souci de mixité sociale, et n'a donc pas vocation à être dissuasif.

Qu'est-ce qui a changé récemment ?

La loi Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 et le décret du 21 août 2008 ont modifié les conditions d'application du SLS. **Depuis le 1^{er} janvier 2009, tous les locataires dont les ressources dépassent de plus de 20%** (au lieu de 40% auparavant) **les plafonds de ressources sont assujettis au supplément de loyer de solidarité, excepté dans les Zones Urbaines Sensibles**.

Le barème national prévu dans le décret du 21 août 2008 est très fortement progressif. Le nouveau dispositif prévoit toutefois que des barèmes adaptés aux conditions locales peuvent être mis en place si les organismes Hlm se sont engagés dans la procédure de conventionnement global avant le 1^{er} janvier 2009 ou si les EPCI se sont engagés, avant le 1^{er} janvier 2009, à élaborer ou à modifier leur PLH pour fixer les orientations de la mise en œuvre du SLS.

Par ailleurs, depuis la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, **les locataires dépassant de plus de deux fois les plafonds de ressources dans les zones tendues devront quitter le parc social après une période intermédiaire de trois ans**.

Comment le nouveau SLS s'applique-t-il ?

Les plafonds de ressources applicables pour le SLS sont **ceux applicables pour l'attribution des logements sociaux** : ils dépendent de la **zone géographique**, de la **taille** et de la **composition des familles**.

Ces dispositions peuvent néanmoins être modulées dans certaines circonstances : ZUS, orientations spécifiques inscrites dans le PLH, ou dans le cadre des futures Conventions d'utilité sociale.

Le montant du SLS est d'autant plus élevé que le dépassement des plafonds est important. La somme du loyer et du SLS demandée ne peut dépasser 25% des ressources d'un ménage. La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a introduit un nouveau plafonnement du SLS : celui-ci est plafonné quand, cumulé avec le montant du loyer principal, il excède par m² de surface habitable, un plafond qui sera fixé par décret au niveau du loyer « Robien ».

Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

Le Mouvement Hlm estime qu'un surloyer de solidarité qui resterait modéré est la contrepartie légitime du droit au maintien dans le parc social, et aussi qu'**un surloyer « dissuasif » pour les locataires dépassant très fortement les plafonds de ressources et qui pourraient se loger aisément dans les conditions du marché n'est pas inutile dans les zones les plus tendues. Mais il considère qu'appliquer un surloyer élevé même pour ceux qui dépassent de peu ces plafonds, va pénaliser des familles modestes de manière injustifiée⁴.**

⁴ Par exemple, pour un couple (infirmière et instituteur) dont les revenus nets mensuels sont de l'ordre de 4 200 euros (soit 24% au-dessus des plafonds) occupant un logement de 60 m² en zone 1, le SLS demandé est de 61 euros. En 2010, la baisse de 10,3% des plafonds de ressources s'appliquera au calcul du SL et entraînera une majoration de 108 euros de ce SLS.



Cela conduit à écarter des centres-villes des ménages qui n'appartiennent nullement aux catégories favorisées, et dont les conditions de vie vont donc se dégrader. Certains ménages des catégories moyennes ont besoin du parc social pour pouvoir de loger, ne pouvant trouver dans le parc privé des solutions satisfaisantes. **La solution n'est pas de les exclure par des plafonds de ressources, mais de laisser les commissions d'attribution déterminer quels sont les ménages prioritaires.** Et ce n'est pas en pénalisant et en stigmatisant ces catégories moyennes que l'on règlera le problème des catégories plus défavorisées, **mais en renforçant la production de logements sociaux.**

Par ailleurs, **l'obligation faite aux bailleurs de transformer les baux des locataires qui dépassent de deux fois les plafonds de ressources en baux de trois ans est une mesure inutile et dangereuse** : inutile, parce que l'éviction de 10 000 ménages (estimation d'après l'enquête sur l'occupation des logements sociaux de 2006, en tenant compte de la baisse des plafonds de ressources) n'est **pas une réponse crédible** à l'attente du 1,2 million de demandeurs inscrits et que le surloyer est aujourd'hui suffisamment dissuasif ; dangereuse, parce qu'elle ouvre une **brèche dans le droit au maintien** dans le parc social qui pourrait rapidement toucher des catégories plus modestes.

Exemple :

Un ménage de 3 personnes (un couple et un enfant)

Type de logement : 3 pièces de 64m² dans une grande agglomération de province

Revenu net mensuel : 4 200 euros

Dépassement des plafonds de ressources : 33%

Loyer : 360 euros hors charges

Supplément de loyer de solidarité depuis le 1^{er} janvier 2009 : **67 euros**

(Supplément de loyer estimé en 2010 : 129 euros)

Soit une hausse de 19% (36% en 2010) du loyer, hors charges.

Dans le locatif privé, le loyer pour un bien d'une surface équivalente dans une grande agglomération de province (par exemple Toulouse) se situe autour de 650 euros.

A savoir :

- 11% des ménages locataires dépassent les (nouveaux) plafonds de ressources PLUS.
 - 4% des locataires sont susceptibles de payer un SLS.
 - 0,2 % des ménages logés dans le parc social dépassent deux fois les plafonds de ressources.
-



FICHE N°8 TRANSPARENCE DES ATTRIBUTIONS ET FICHIERS COMMUNS DE LA DEMANDE

Un contexte marqué par des attentes fortes des partenaires et une complexité croissante de l'attribution

Dans un contexte marqué le plus souvent par la pénurie de l'offre par rapport aux besoins, par une fragilité croissante des locataires du parc social et des demandeurs, **la gestion de la demande et des attributions fait l'objet d'attentes importantes et parfois contradictoires de la société.** Celles-ci portent principalement sur **l'égalité de traitement, la mise en œuvre du droit au logement et la mixité sociale.** Les différentes évolutions législatives récentes, la loi sur le Droit au logement opposable ou la loi MOLLE, ont un impact sur le **dispositif partenarial d'attribution** et sur le rôle et les prérogatives des acteurs qui sont **de plus en plus nombreux** à être impliqués dans le processus. **Au plan opérationnel, les organismes doivent s'adapter à des contextes institutionnels et de marché très divers ainsi qu'à une réglementation qui tend à se complexifier.** Il leur est également demandé de répondre à une **demande sociale plus diverse et mouvante** : favoriser les **parcours résidentiels** de leurs locataires et apporter des **réponses adaptées à besoins de plus en plus spécifiques et évolutifs.**

L'attribution est devenu un exercice délicat, très technique et néanmoins à fort enjeu « politique » et partenarial. Les organismes sont un acteur important de l'attribution : ils ont des obligations en matière de gestion de la demande et jouent un rôle décisionnel au travers de la commission d'attribution qu'ils ont la charge de mettre en place. **C'est pourquoi la révision des procédures d'attribution et leur adaptation au nouvel environnement représentent un enjeu majeur de sécurisation des pratiques internes et d'efficacité sociale.**

Les pratiques des organismes : vers un professionnalisme croissant

La gestion de la demande et des attributions représente un enjeu croissant pour les organismes : certains d'entre eux **gèrent de longue date des fichiers de la demande parfois importants et ont mis place des moyens, des procédures et un processus de décision permettant d'accueillir les demandeurs et d'organiser et de légitimer les choix effectués.** D'autres organismes, dont le parc est fortement contingenté et qui géraient de manière plus administrative des candidatures communiquées par les réservataires, **doivent aujourd'hui s'organiser pour traiter des dossiers émanant de ménages prioritaires, à bas revenus et cumulant parfois les difficultés économiques et sociales.** Dans tous les cas, les organismes sont amenés à **composer avec un nombre croissants de partenaires et à participer à de nombreux dispositifs partenariaux d'examen de la demande prioritaires** (instances des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, commission de médiation, commission de relogement des ménages prioritaires etc.).

Dans les sites marqués par un décalage important entre l'offre et la demande (en IDF et dans les grandes agglomérations de PACA, de Rhône-Alpes, du Nord-Pas-de-Calais etc.), **les procédures d'attribution visent à organiser une sélection la plus équitable possible des candidats.** Certains organismes développent des méthodes de traitement de la demande plus objectives, sous forme d'une grille de cotation, parfois en lien avec la collectivité. Sur d'autres territoires en nombre croissant, les organismes doivent faire face à des **difficultés de relocation** pouvant se traduire par des phénomènes de vacance de logement parfois importants (Doubs, Mayenne, etc.). Sur ces sites, l'enjeu pour les organismes est de **capter la demande et la fidéliser.**

La mixité sociale des villes et des quartiers est un objectif affirmé de l'attribution des logements qui ne fait l'objet d'aucune définition ni juridique ni politique. Ceci fait peser sur les organismes la responsabilité de la définir dans leurs orientations d'attribution. Le renforcement du rôle social et très social du parc Hlm rend à la fois plus urgente et plus délicate la **définition d'un cadre de référence sur les territoires permettant de concilier mixité sociale et droit au logement.**

La complexité croissante de la réglementation des attributions et la judiciarisation croissante de la relation au demandeur créent une certaine **insécurité des bailleurs** quant à leurs pratiques d'attribution. Elles ont pour effet la recherche de sécurisation de leurs pratiques par la formalisation de procédures, la formation et la montée en compétence des personnels concernés.

En parallèle, les organismes doivent répondre à une **demande de plus en plus diverse et mouvante, les situations sociales évoluant rapidement** : il leur est demandé d'apporter des



réponses adaptées à des ménages âgés, handicapés, à des familles recomposées, à des personnes ayant des besoins de services ou de soins... et également d'organiser des parcours résidentiels de leurs locataires. Par ailleurs, **les demandeurs, mêmes captifs, même « ayant-droit » conservent des exigences importantes, à la hauteur de leurs attentes, comme en témoigne le nombre important de refus de propositions dans le cadre du DALO.** La relation au demandeur, la compréhension de ses besoins, doit rester une préoccupation majeure des organismes dans le processus d'attribution. L'utilisation plus large d'Internet dans le processus de gestion de la demande constitue un axe de progrès dans ce domaine. Plus largement, **la question peut être posée de la place du demandeur dans le processus.** Les expérimentations en cours de **bourses d'échange de logement** à l'initiative des demandeurs sur différents territoires (Grenoble et Montreuil) permettront d'en tirer les enseignements.

Les organismes s'engagent aujourd'hui dans la **mise en place de fichiers partagés de la demande** sur les territoires qui permettent de simplifier les démarches des demandeurs, de garantir leurs droits et qui favorisent une connaissance partagée de chaque demande. Ces outils allègent également la gestion du bailleur.

Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

La position du Mouvement Hlm s'est exprimée par le biais des engagements du Projet Hlm adopté en septembre 2008. Ces engagements accompagnent les évolutions en cours tout en préservant certains fondamentaux auxquels est attaché le Mouvement : le **rôle décisionnel de la CAL**, le **professionnalisme Hlm dans la mise en regard offre-demande**, la **diversité des filières qui contribuent à la mixité sociale**. Leur mise en œuvre implique une **meilleure coordination de l'ensemble des acteurs** (bailleurs, 1%, Etat, collectivités locales) sur les points suivants :

- Etablissement de **critères définis localement** entre les partenaires concernés sur un territoire ;
- A partir de ces critères, adoption par les bailleurs de **méthodes objectives de traitement de la demande**, en vue de la présentation des candidatures à la commission d'attribution ;
- **Information complète** sur l'offre de logements sur un bassin d'habitat, accessible à tous les demandeurs, avec possibilité de déposer une demande sur Internet. Dans ce domaine sont expérimentées des bourses d'échange du logement à l'initiative du demandeur ;
- **Inscription des demandes dans un fichier commun de la demande** à l'échelle du bassin d'habitat, partagé entre bailleurs sociaux et réservataires ;
- Adoption par chaque organisme d'une **charte d'attribution rendue publique**, explicitant à l'attention des partenaires et des demandeurs, les critères d'attribution et les modalités de gestion de la demande.

Les attributions en chiffres

- 450 000 attributions par an, dont 50 000 dans des logements neufs ;
- 150 000 de ces logements sont attribués à des ménages qui vivaient auparavant en Hlm.

La demande Hlm non pourvue en 1992, 1996, 2002 et 2006

(en milliers)	1992	1996	2002	2006
France Métropolitaine				
Nombre de demandeurs non pourvus	915	855	1 045	1 220
<i>Dont locataires Hlm</i>	450	390	500	550
En % de l'ensemble des ménages	4,1%	3,7%	4,3%	4,6%
Ile-de-France				
Nombre de demandeurs non pourvus	300	260	320	330
En % de l'ensemble des ménages	7%	6%	7%	7%
En % des demandeurs en France	32%	31%	30%	27%

Les fichiers partagés de la demande

Des fichiers existent aujourd'hui dans de nombreux départements : **le plus ancien date de 1983 en Haute-Savoie** ; l'ensemble des départements des Pays-de-la-Loire est couvert depuis 1995 ; à quoi ajouter l'Isère, le Morbihan, l'Ille-et-Vilaine. Des fichiers sont en cours de mise en place dans les 3 départements de Picardie, les 2 départements d'Alsace, la Haute-Garonne, le Rhône, la Savoie, la Loire, la Côte-d'Or. Dans la plupart des régions, des réflexions préliminaires sont menées.



FICHE N°9 DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : OU EN SOMMES-NOUS ?

Contexte

La loi instituant le Droit au logement opposable du **5 mars 2007** est entrée en application très rapidement en 2008. **Cette loi répond à la crise du logement abordable et aux situations de mal logement d'un nombre croissant de personnes démunies, mises en évidence depuis plusieurs années par les associations.**

Le droit à un logement décent et indépendant est **garanti par l'Etat** aux personnes **en situation régulière** sur le territoire français et qui ne sont **pas en mesure d'y accéder par leurs propres moyens ou de s'y maintenir**. Ce droit s'exerce par un **recours amiable**, puis **contentieux**.

Les bénéficiaires sont les demandeurs de logement social en délai dépassé (recours contentieux à partir du 1^{er} janvier 2012) **et, sans conditions de délai, 5 catégories prioritaires** (recours contentieux le 1^{er} janvier 2008) **ainsi que les demandeurs d'hébergement** (recours contentieux 1^{er} décembre 2008).

Le fonctionnement des commissions de médiation : un bilan positif malgré des lourdeurs et inégalités de fonctionnement

- Fin février 2009, **sur 72 022 recours déposés, 61% avaient été examinés avec parfois un retard dans la délivrance des accusés de réception** (envoyés par les secrétariats lorsque le dossier est complet), ce qui allonge les délais pour le requérant.
- **Le consensus est général sur le fait que les commissions de médiation sont des lieux de derniers recours et qu'elles ne constituent pas une nouvelle filière d'accès au logement.** C'est également la conception défendue par l'Union sociale pour l'habitat. Cette approche implique une **instruction approfondie des dossiers** et une **articulation avec les dispositifs de droit commun** (PDALPD, prévention des expulsions, lutte contre l'insalubrité, etc.), ce qui ne se vérifie pas toujours dans la pratique. Certaines dispositions de la loi MOLLE (recueil de l'avis des bailleurs sociaux ayant eu à connaître le demandeur, levée partielle du secret professionnel des travailleurs sociaux...) visent à améliorer cette situation.
- **La grande diversité de pratiques entre les commissions crée un risque d'inéquité entre les territoires** qui sera peut-être réduit par les jurisprudences à venir en contentieux.
- **Le dispositif est très consommateur de temps pour les bailleurs sociaux** (contribution à l'instruction, représentation dans la commission de médiation, organisation des transmissions d'information).

Les relogements : une montée en régime progressive, un lien insuffisant avec les collectivités et les dispositifs locaux

49% des recours logement examinés ont fait l'objet d'une décision favorable (soit fin février 2009, 19 077 dossiers). **Les relogements sont relativement peu nombreux** (7 359 baux signés fin février), en raison du délai de 6 mois qui s'applique aux départements qui comptent le plus de recours et de l'importance des refus des demandeurs.

Ces relogements s'effectuent en totalité dans le parc social. Ils sont pour le moment « gérables » sur le contingent préfectoral, les accords départementaux d'attribution signés entre Etat et Hlm sur cette question (en Ile-de-France, Loire-Atlantique, Gironde, Nord, Pas-de-Calais, Eure...). Ce sont souvent des **instances inter-bailleurs** qui proposent les relogements et évitent une injonction préfectorale.

Pour les bailleurs, les principaux points d'achoppement sont les suivants :

- L'importance des **avis négatifs des maires**, liés au fait que l'Etat consulte de manière administrative et face auxquels les organismes se trouvent seuls en commission d'attribution ;
- Les risques de **concentration des ménages** dans certains quartiers déjà fragilisés ;
- **L'insuffisante mobilisation du PDALPD et du FSL** dans l'accompagnement des relogements. Pour pallier cette difficulté, la loi MOLLE prévoit que les commissions de médiation pourront déterminer les mesures d'accompagnement social nécessaires. Ce sera au préfet de mettre en œuvre ces mesures et de trouver les moyens de financement ;



- Les **ressources insuffisantes de certains ménages reconnus prioritaires** pour payer un loyer. Ceci nécessite de **mieux différencier les situations relevant d'un hébergement ou d'un logement** ;
- **Un nombre important (1 094) de refus de la proposition d'attribution par les demandeurs** : d'où la nécessité de renforcer l'information et l'accompagnement des personnes déposant des recours (cf. propositions du rapport Bouchet de février 2009).

Des difficultés de relogement prévisibles dans certains territoires

En Ile-de-France et en région PACA, il existe un **décalage quantitatif entre l'offre disponible sur le contingent préfectoral et les accords collectifs et les recours DALO**. Ces territoires sont ceux qui concentrent les recours au plan national et à partir desquels sera appréciée l'efficacité de la loi et de ses acteurs.

Une insuffisante mobilisation des collectivités territoriales

L'un des effets positifs du Droit au logement opposable est de **révéler les difficultés de logement liées soit au décalage entre l'offre et la demande de logement abordable** (Ile-de-France et dans quelques grandes agglomérations) **soit aux dysfonctionnements des dispositifs d'aide à l'accès dans le logement**.

La mobilisation des collectivités est indispensable pour apporter des réponses à ces difficultés. Cette mobilisation commence à se manifester sur certains territoires au travers de la **relance par l'Etat de dispositifs partenariaux** : PDALPD, prévention des expulsions, lutte contre l'insalubrité, etc. Certains EPCI envisageraient la signature d'un **accord intercommunal d'attribution** qui leur permettra de siéger dans la commission de médiation et d'influer sur les modalités des relogements.

Cependant, en règle générale, il n'y a pas suffisamment d'anticipation ni d'objectivation des besoins de production ou d'intervention sur le parc existant liés au mal logement et qui permettraient de limiter la mise en œuvre du DALO dans les années à venir.

Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

- **Une position affirmée dès avant la publication de la loi** : le Mouvement Hlm entend jouer - et joue déjà - un rôle essentiel pour le logement des publics en situation d'exclusion ou en grande difficulté sociale. Il **prend en compte l'obligation de résultat** qu'implique la loi. Il entend également conserver une **vocation large d'accueil de l'ensemble des ménages** qui ne trouvent pas à se loger aux conditions du marché.
- **Si la mise en œuvre du DALO peut atteindre les objectifs visés dans la plupart des régions, il apparaît que, dans les régions très tendues comme l'Ile-de-France ou PACA, où l'offre de logements locatifs sociaux est très insuffisante, le Mouvement Hlm ne peut à lui seul permettre d'atteindre ces objectifs**. Sur ces territoires il est indispensable de changer d'échelle et d'inventer des solutions complémentaires. A défaut, on tomberait inévitablement dans le risque de constitution de ghettos, ou de reconstitution de ghettos, l'inverse des objectifs recherchés à travers la politique de rénovation urbaine. ***Le développement d'une gamme d'offre diversifiée, en particulier le recours à l'intermédiation dans le parc privé existant, est en conséquence une condition de réussite de la loi sur les territoires où elle manque.***
- **La mise en œuvre pertinente de la loi doit amener les acteurs impliqués à mettre en place les réponses qui limiteront les recours** : constitution/renforcement des partenariats pour limiter les recours, d'une part par le développement d'offre, d'autre part par la gestion du droit au logement : EPCI, communes, conseil général, bailleurs sociaux et bailleurs privés, l'ANAH, associations d'insertion, collecteurs 1%, etc. Les organismes prennent l'initiative pour ce qui les concerne (partenariats avec les associations et structures d'hébergement).
- **S'agissant du fonctionnement du dispositif de recours** on constate une forte implication des bailleurs sociaux dans ce dispositif, qui est très consommateur de temps pour eux, et qui doit être **confortée dans la durée**. Il est nécessaire de **toujours mieux objectiver les décisions pour garantir l'égalité de traitement et limiter l'effet « filière d'accès au logement »**. En contrepartie, il convient de **mieux aider les requérants dans leur démarche**.



Chiffres-clés

Fin février 2009, **72 022 recours avaient été déposés** (dont 66 816 recours logements et 5 206 recours hébergement), **très inégalement répartis sur le territoire** : 44 436 en IDF (61,6% alors que la région ne représente que 18% de la population) et 13 815 à Paris (plus de 20%). 10 départements ont reçu plus de 800 recours logement dont trois en PACA qui est la seconde région comptant la plus de recours (6 279) : Bouches-du-Rhône, Nord, Loire-Atlantique, Rhône, Var, Haute-Garonne, Hérault, Alpes-Maritimes, Gironde, Isère. 56 départements ont reçu moins de 100 recours, 36 moins de 30 recours.

Les recours hébergement sont en nombre limité : 5 206 dont 3 920 en Ile-de-France (75%).

Ce volume est parfois jugé faible par rapport à l'estimation initiale des besoins (600 000 ayant-droit potentiels dont 150 000 en IDF). Les causes les plus fréquemment citées sont une forme « d'auto-censure » des partenaires qui ont insuffisamment ou pas informé les ayant-droit. En IDF, cependant, l'AORIF estime le nombre de recours relativement conséquent, compte tenu du fait que le flux mensuel des dépôts de recours ne faiblit pas. **En cinq ans, le volume des prévisions pourrait être atteint.**

Recours logement

- **Recours examinés** : 40 993 recours logement (61,3% des recours logement déposés)
- **Décisions favorables** : 20 109 soit 49,1% des dossiers examinés
- **Rejets par la commission de médiation** : 17 843 soit 43,5% des dossiers examinés
- **Total personnes logées** (solution trouvée avant passage en commission ou personnes logées suite à la décision de la commission) : 7 369 (soit 11% des recours déposés et 36,6% des décisions favorables)
- **Refus de propositions par le demandeur** : 1 094 soit 5,4% des décisions favorables.

Recours hébergement

- **Recours examinés** : 3 442 soit 66,1% des recours hébergement déposés
- **Décisions favorables** : 1 525 soit 44,3% des dossiers examinés
- **Total personnes hébergées** : 674 (relogées suite à une offre ou recours sans objet), soit 12,9% des recours déposés et 44,2% des décisions favorables
- **Refus d'offre** : 589 soit 38,6% des décisions favorables.



FICHE N°10 L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

Contexte : une histoire en dents de scie

L'accès à la propriété des ménages à ressources modestes est à l'origine de ce qui a progressivement fondé le Mouvement Hlm.

Selon les époques et largement selon les rôles successivement dévolus aux opérateurs spécialisés que sont les organismes Hlm, la production de logements destinés à l'accession de ces ménages a connu d'importantes fluctuations :

- Davantage de logements produits en accession sociale qu'en locatif social durant toute la période 1920-1940 (à l'exception notable de la ville de Paris et de sa ceinture HBM) ;
- Une persistance de production, notamment grâce au dispositif original de la location-attribution, dans les années 1950-1970 ;
- Un temps fort mais éphémère (période 1980-1990) où la production d'accession sociale par les opérateurs Hlm, adossée aux prêts PAP, a dépassé les 20 000 logements par an.

La suppression des PAP a eu des conséquences immédiates sur la production Hlm d'accession sociale : de plus de 20 000 en 1988 à moins de 10 000 en 1996 (de 15 000 à 4 000 pour la production en « groupé »).

En matière d'accession, ce sont au total environ 1 million de logements qui ont été produits par le monde Hlm.

Le renouveau des années récentes

Quoique toujours modestes au regard de la production globale de logements destinés à la vente réalisée par l'ensemble des opérateurs, les chiffres de la production Hlm sont en croissance sur son marché spécifique, le secteur groupé : moins de 4 000 en 1996 et plus de 10 000 en 2008.

Le renouveau, au-delà des chiffres, s'est surtout manifesté dans la « réinvention » de l'accession sociale, démonstration faite par les organismes Hlm de la réalité de la différence entre accession sociale et accession tout court telle que proposée par le marché :

- L'accession sociale est totalement réservée à des ménages primo-accédants, là où le marché a privilégié les investisseurs et où la part des primo-accédants a chuté de moitié sur la période 2003-2007.
- Ces primo-accédants sont dans leur immense majorité (plus de 80%) des ménages disposant de moins de 3 SMIC en ressources nettes, là où, sur le marché, cette part de ménages est passée de 48% à 31% sur la même période.
- Les opérateurs Hlm, certes encadrés par des dispositions réglementaires, savent maîtriser les coûts de production et les prix de vente (en moyenne, toujours sur la même période + 21% en majoration des prix de vente Hlm contre + 48% en promotion privée).
- Les organismes Hlm ont su inventer et faire prospérer de nouvelles façons d'agir : sécurisation des acquéreurs, accession progressive via le PSLA, logement d'accession à coût réduit recréant de la mixité dans les territoires ANRU, expérimentation du foncier différé.

L'accession sociale et la crise

Les spécificités de l'accession sociale, son créneau (production de résidences principales à destination de ménages à ressources modestes sécurisés dans leur parcours résidentiel) et sa qualité de produits et services se révèlent être des atouts majeurs en période de crise. *Alors que les ventes de logements neufs en groupé et collectif de l'ensemble des promoteurs ont reculé de 38,5% en 2008 par rapport à 2007, celles du secteur Hlm ont progressé de 8,5%.*

Des signaux de fragilité existent :

- Les ventes 2008 sont la suite des réservations enregistrées en 2007 ou avant ; or ces réservations, en flux, sont en baisse.
- Des annulations de réservations apparaissent (beaucoup liées à des blocages sur les prêts), ce que les opérateurs Hlm ne connaissaient pas en période récente.

Mais le marché résiste, avec sa clientèle spécifique et ses atouts comme la sécurisation. Cette spécificité Hlm de l'accession doit être renforcée ; c'est là le sens et l'utilité de l'école de l'accession sociale qui ouvrira ses portes dès l'automne 2009.



Quelques éléments de prospective

Va-t-on ou non vers un **développement significatif de l'offre globale d'accession sociale à la propriété et tout particulièrement un développement des parcours résidentiels vers l'accession** des ménages aujourd'hui locataires du parc social Hlm ?

Réponse positive très affirmative pour ce qui concerne la production de logements neufs. Les organismes ont en mains plusieurs compétences démontrant leur savoir-faire et leur valeur ajoutée :

- Capacité à produire, dans des conditions de coûts maîtrisés, des logements réellement inscrits dans les **exigences du développement durable** : économes en foncier, en énergie, en charges d'usage... ;
- Capacité à produire un **haut niveau de services**, du plus en amont (le premier conseil, l'aide et l'accompagnement dans toutes les démarches préalables à la décision...) au plus en aval (la sécurisation certes, mais aussi les services et garanties d'après-vente ou la gestion des copropriétés), pour créer et tenir un **engagement de longue durée** avec ses clients ;
- Capacité à développer et renouveler ses **partenariats** avec les collectivités territoriales : offre d'habitat diversifié, réponses en « sur mesure » à la variété des situations personnelles des ménages (en VEFA ou en PSLA, avec ou sans foncier différé, en accession très sociale ou proche des références du marché...) ;
- Capacité à constituer entre tous les organismes d'un même territoire les **synergies** et **coopérations** propres à répondre à une demande globale d'habitat social.

Réponse plus incertaine pour ce qui concerne la production d'accession sociale via la vente de logements locatifs à leurs locataires, occupants en place pour la plupart :

- Ainsi que l'Union s'y est engagée à l'occasion de son accord avec l'Etat en décembre 2007, l'offre faite par les organismes bailleurs à leurs locataires augmente : **près de 25 000 offres additionnelles en 2008.**
- Les organismes tiennent des engagements forts quant aux **conditions de vente** : **prix** (en-deçà des évaluations des Domaines) ; **sécurisation** (le plus souvent désormais à l'identique de ce qui se pratique dans le neuf) ; **garanties** apportées au bon fonctionnement des copropriétés qui résultent de la vente (largement consacrées par les dispositions récentes de la loi, à l'initiative de l'Union).
- Toutefois, **le nombre des ventes n'a pas augmenté en 2008 (4500 ventes en 2008 ; 4800 en 2007) en raison des difficultés économiques croissantes des ménages.**

Les atouts des organismes Hlm en bref

- Les organismes Hlm sont des **acteurs des parcours résidentiels au plus près des besoins et des attentes des habitants** qui ne trouvent pas sur le marché libre l'opportunité de leur première accession.
 - Les organismes ont développé des **pratiques singulières, innovantes et exemplaires en matière d'accession sociale à la propriété par rapport à l'accession « tout court »** (à travers, notamment, l'exportation des savoir-faire acquis et consolidés dans le domaine du locatif social au champ de l'accession) :
 - L'accession sociale est essentiellement réservée aux **ménages primo-accédants**.
 - L'accession sociale concerne en majorité des **ménages modestes**.
 - Les opérateurs Hlm savent **maîtriser les coûts de production et les prix de vente**.
 - Les organismes ont prouvé leur capacité à construire des logements **de grande qualité** et réellement inscrits dans les exigences du **développement durable**.
 - Dans leurs activités d'accession les organismes ont développé une **valeur ajoutée forte en matière de conseil, service, sécurisation**.
 - Les acteurs du logement social sont des **interlocuteurs experts et fiables des élus locaux et de leurs collaborateurs** en matière d'accession sociale sécurisée (capacité à développer des partenariats de qualité).
-



FICHE N°11 LA QUALITE DE SERVICE

La qualité de service dans le logement social : une mobilisation permanente

Pour le Mouvement Hlm, la qualité constitue un **enjeu stratégique de premier plan depuis plusieurs années**, un impératif qui doit être assuré par tous les organismes et sur tous les territoires. **C'est une mobilisation continue**, à la fois au plan national et dans les régions, renforcée par un engagement du Mouvement Hlm à Lille à en **2003**.

L'engagement qualité de la profession porte sur :

- **La mesure de la satisfaction des locataires** par le biais d'**enquêtes triennales** ;
- **L'engagement de plans d'actions pour améliorer le service rendu** sur le cœur de métier (propreté, accueil et traitement des demandes, fonctionnement des équipements, communication locataires et qualité du cadre de vie...).

Aujourd'hui, où en est-on ?

Des marges de progrès pour améliorer le service dans certaines résidences...

- **La culture de l'écoute des locataires, de la mesure et du résultat** n'est pas toujours partagée dans tous les organismes.
- Bien que marginales, **des situations de non qualité persistent sur certains territoires et rejaillissent sur l'ensemble de la branche**.
- **Les attaques contre le Mouvement en ce domaine restent trop fréquentes, la profession ne faisant pas assez connaître les avancées accomplies**. Les organismes présents dans les quartiers les plus difficiles sont aussi parfois interpellés ainsi que les services des collectivités locales et de l'Etat sur l'ensemble de la **gestion urbaine et sociale de proximité**.

...Mais des avancées indéniables et un niveau de qualité globalement satisfaisant

- **Le respect de l'engagement de Lille portant sur la mesure de la satisfaction des habitants** par une grande majorité des organismes.
- Une deuxième vague d'enquêtes de satisfaction conduite en 2007-2008, avec une **amélioration sensible des résultats** sur le service de base, cela étant dû aux efforts conduits par les organismes en interne et dans des ateliers collectifs, régionaux ou nationaux.
- Un **fort investissement** des organismes sur le plan des **méthodes et des outils de gestion**, dans le lien avec les fournisseurs et les clients, l'évolution des **organisations de proximité** et le **management des équipes** (formation, dialogue entre proximité et directions...).
- La généralisation d'**ateliers régionaux** où les organismes **innovent, échangent sur leurs pratiques dans les quartiers, évaluent et ajustent leurs approches**.
- L'augmentation du nombre d'engagements pris et affichés par les organismes sur le service, à titre individuel ou collectif, engagements parfois contractualisés avec les locataires et/ou les partenaires (**chartes ou engagements de services**)...

Comment la profession répond-elle à ces interpellations ?

L'engagement Qualité est confirmé en lien avec le Projet Hlm (volet performance) et un **plan d'action a été défini** :

- **Généralisation des enquêtes triennales** de satisfaction locataires ;
- **Incitation à renforcer la concertation locative** sur le service au quotidien, actions de coproductions sur le terrain, rapprochement avec les associations de locataires... ;
- **Déploiement de diagnostics-conseils réalisés par des tiers-évaluateurs**, afin d'**objectiver** les situations, d'**évaluer** dans chaque organisme les acquis et les marges de progrès et, si nécessaire, de **conseiller pour résorber les situations de non qualité**.



Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

La qualité de service, la composante-clé d'un contrat avec les locataires et avec les partenaires

- Les nouvelles **perspectives de contractualisation avec l'Etat et les collectivités locales, (conventions d'utilité sociale)** donnent tout son sens à l'action conduite par chaque organisme en matière de qualité. Partager ses objectifs d'amélioration, montrer un plan d'action thématique ajusté aux attentes des clients, définir les conditions requises pour atteindre cet objectif sur tous les territoires, autant de questions qui sont à traiter en interne et avec les partenaires.
- Toutefois, **il faut rappeler que des situations, dans certains quartiers, dépassent le cadre d'une gestion de proximité classique.** Sur certains sites, les organismes ne pourront améliorer la qualité du service rendu, avec leurs équipes souvent en première ligne, **qu'au prix d'une mobilisation élargie de tous les acteurs** : collectivités, acteurs sociaux, services de police, tissu associatif...
- Il faut, enfin, veiller à éviter les généralisations abusives en matière de qualité de service. **Tout ne peut être identique sur tous les territoires en matière de service à l'habitant.**

Quelques chiffres-clés sur la qualité de service

- **Enquêtes de satisfaction, deuxième vague 2007-2008 :**
 - 13 enquêtes collectives régionales. Une consolidation intégrant 450 organismes fin 2008, et une amélioration des résultats globaux (appréciation générale du bailleur : 83% de locataires satisfaits).
 - Quelques taux de satisfaction : conditions d'entrée dans le logement 85%, accueil 85%, qualité de vie dans le quartier 78%, fonctionnement des équipements des parties communes 76%, interventions suites aux pannes 74%.
- **300 organismes Hlm ont investi en gestion/qualité de service**, avec l'appui du FILLS, depuis 2005.
- **La prise d'engagements Qualité se développe :**
Recensement national en cours, publication d'un répertoire au Congrès 2009.
Résultats quantitatifs : sur 317 organismes ayant répondu à l'enquête nationale, 203 déclarent avoir pris au moins un engagement qualité, engagement adossé à une charte, un référentiel interne, ou une démarche certifiée Qualibail ou Qualirésidences. Par ailleurs, 31 organismes ont opté pour une certification ISO 9001.
- **2^{ème} Bilan des conseils de concertation locative** : enquête nationale en cours, résultats au Congrès 2009.



**DISCOURS DE THIERRY REPENTIN
PRESIDENT DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT**