



POLYTECH[®]
TOURS

Département Aménagement



Ecole d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

1969
2009

Innover pour
aider à
**l'aménagement
durable** des
territoires

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Projet de Fin d'Etudes

LES STRATEGIES DES ORGANISMES HLM FACE AUX DESENGAGEMENTS DE L'ETAT



2010-2011

KALPAKDJIAN Clara

Directeur de recherche
THOMAS Eric

Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat

2010-2011

**Directeur de recherche
THOMAS Eric**

KALPAKDJIAN Clara

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadré, suivi et soutenu lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je remercie tout d'abord M. Eric Thomas, tuteur de ce projet, qui a su me guider pas à pas dans l'élaboration de ce projet et m'initier à la réalisation d'un mémoire de recherche.

Ensuite, je souhaite remercier l'ensemble des acteurs rencontrés dans le cadre de ce projet :

- Clément MIGNET, responsable du Service Aménagement, Foncier, Vente à l'Office Public d'Aménagement et de Construction de Tours (OPH),
- Mme. Isabelle LABBE-LAURENT, chargée de mission AMOS 42 (Association des Maîtres d'Ouvrage Sociaux de la Loire).

Leur disponibilité et leur intérêt sont à l'origine même des éléments de réflexions présentés dans ce mémoire.

SOMMAIRE

Avertissement.....	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études en génie de l'aménagement ...	5
Remerciements.....	6
Sommaire	7
Introduction	9
Partie 1: Le monde du logement social en France : origine et état actuel	10
1. Histoire de l'habitat social français	11
2. Les différentes lois pour le logement	19
3. Les acteurs du logement social en France	26
4. Les différents organismes HLM en France	29
Partie 2: La crise du logement social en France.....	38
1. Une diminution incontestable de l'appui financier de l'Etat au logement social	39
2. Organismes HLM et Etat : une vision souvent divergente de la politique de l'habitat	49
3. Un monde du logement social français en pleine mutation.....	52
Partie 3: Etudes des stratégies de différents organismes hlm.....	62
1. Des ESH de taille nationale ou plurirégionale, apparition de grands groupes de bailleurs sociaux	63
2. Le cas des ESH sur le territoire Sud Loire en région Rhône-Alpes	67
3. Les différentes stratégies patrimoniales de ces ESH	71
Conclusion.....	76
Bibliographie.....	77
Table des figures	81
Table des cartes	82
Table des matières	83

INTRODUCTION

Les penseurs et hommes politiques ont pris conscience de l'importance de développer et de soutenir la production de logements sociaux en France qu'après la seconde guerre mondiale. En effet, la pénurie de logements et l'augmentation du mal-logement dans les années 50, on conduit l'Etat à s'impliquer dans le financement des logements locatifs sociaux.

Les logements sociaux sont produits et gérés par des acteurs incontournables que sont les bailleurs sociaux. Depuis 1929, cinq fédérations d'organismes HLM font partis d'une confédération qui se nomme l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). L'USH, qui représente au niveau national le secteur du logement social, possède aujourd'hui un parc de plus de 4,2 millions de logements et logent plus de 10 millions de personnes.

Ce travail de recherche vise à démontrer que l'Etat arrive depuis de nombreuses années, par des moyens législatifs et réglementaires, à se désengager financièrement de la production de logements locatifs sociaux, obligeant les organismes HLM à mettre en place de nouvelles stratégies patrimoniales pour continuer à assurer leur principale mission sociale c'est-à-dire loger tous les catégories de ménages à des prix abordables.

Mais quelles sont les différentes stratégies patrimoniales mises en place par les bailleurs sociaux pour faire face aux contraintes financières imposées par l'Etat ? Comment les organismes HLM arrivent-ils à construire toujours plus de logements locatifs sociaux alors que les aides diminuent ?

Ce mémoire de fin d'études va donc nous permettre de vérifier l'hypothèse suivante : Face à la diminution des aides de l'Etat, qui cherche à privatiser le logement social, il semblerait que le monde HLM se réorganise. Nous voyons apparaître aujourd'hui de grands groupes de bailleurs sociaux qui se développent à une échelle nationale contrairement aux petites structures HLM, qui à cause des difficultés financières, disparaissent ou exercent leurs activités à un niveau plus local.

Cette étude, dans une première partie, présentera les origines de l'habitat social complétées par les principales lois et acteurs qui régissent le logement en France.

Puis nous ferons, dans une seconde partie, le bilan de la construction de logements sociaux ainsi que des aides de l'Etat en insistant sur le fait que le logement social sera maintenant financé en majeure partie par les organismes HLM.

Enfin, dans notre troisième partie, nous prendrons plusieurs exemples d'Entreprises Sociales pour l'Habitat, un des principaux organismes HLM membre de l'USH, qui ont développées leurs activités sur le territoire de Saint-Etienne Métropole situé dans le département de la Loire. Le but est de connaître leurs stratégies patrimoniales afin de vérifier notre hypothèse de départ.

PARTIE 1

LE MONDE DU LOGEMENT

SOCIAL EN FRANCE :

ORIGINE ET ETAT ACTUEL

1. Histoire de l'habitat social français¹

La question du logement, qu'il soit social ou non, ne date pas d'hier. De nombreuses politiques (sociales, économiques, investissements...) ont été menées et des lois votées, au cours des siècles, dans le but d'essayer d'améliorer les conditions de vie de tous les ménages français. Cela ne s'est pas fait en un jour et encore aujourd'hui en France, la question du logement est loin d'être résolue. Dans cette partie, nous reviendrons sur l'histoire du logement social depuis la Révolution Française jusqu'à aujourd'hui.

11. La création de la Société Française des Habitations Bon Marché (HBM).

Après la Révolution Française, plus d'un tiers de la population vit dans la pauvreté, ce qui représente environ 10 millions de personnes. Les ménages vivent dans des logements insalubres, non équipés de sanitaires. Les propriétaires ont le droit de les obliger à quitter leurs logements à n'importe quel moment.

Avec l'apparition de l'économie libérale et de l'industrialisation au 19^{ème} siècle, les conditions de travail et de vie de toutes les classes sociales vont être bouleversées. On note à cette époque une augmentation importante de la démographie. En 1789, on comptait en France à peine 30 millions d'habitants. Ce nombre atteignait les 38,3 millions en 1891. La population française reste majoritairement rurale mais les villes commencent à se développer, à prendre de l'ampleur, toutefois de façon très inégale. En effet, les villes industrielles, comme Saint Etienne dont l'histoire est liée à la métallurgie et au textile, se développent plus vite que les autres.

L'essor de l'industrialisation va obliger les ouvriers-paysans à quitter définitivement les campagnes pour venir s'installer en ville. Les conditions de vie et d'hygiène sont déplorables, et le manque de logements pour cette classe laborieuse va se faire sentir.

L'amélioration des conditions de logements va devenir une priorité pour le vicomte A. de Melun. Son combat contre le logement insalubre va déboucher **le 13 avril 1850** à l'adoption d'une loi relative à l'assainissement et à l'interdiction des logements insalubres. Cette loi instaure une commission d'assainissement « *chargée de surveiller les logements insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire* ». Mais cette loi ne connaîtra pas un vif succès puisque la grande majorité des élus locaux sont propriétaires.

Pour autant, d'autres hommes politiques et penseurs sociaux vont reprendre le flambeau. « *A côté de la question du droit ou non de l'Etat à intervenir dans le domaine du logement, les débats tournent autour de deux axes : Faut-il loger les familles ouvrières dans des pavillons individuels ou dans des logements d'immeubles collectifs ? Est-ce que l'accession à la propriété pour les classes populaires est plus favorable que la location ?* »

¹ Voir STEBE, Jean-Marc. *Le Logement social en France*. Paris : PUF, 2007. 127p. (Que sais-je ?).

De nombreuses divergences vont apparaître. On aura d'un côté les partisans de l'accession à la propriété pour ces classes, et de l'autre, les partisans qui veulent regrouper les ouvriers dans des cités près des usines, de façon à améliorer le rendement et donc l'économie. De ces divergences vont naître différents projets de cités tels que le Familistère de Godin ou encore la Cité Menier, qui inspireront les constructions des futurs Habitations Bon Marché (HBM).

C'est dans ce contexte que le premier Congrès International des sociétés d'habitations à bon marché va permettre la création, en décembre 1889, de la Société Française des HBM. « Il lui reste alors à trouver son attaché public et son cadre législatif. »

12. La construction de logements sociaux : initiative privée ou engagement de l'Etat ?

Le 20^{ème} siècle va donner au logement social tout un bagage de lois et de dispositions réglementaires. Avant la première guerre mondiale, le mouvement en faveur de l'habitat social prend de l'importance en Europe. La France, comme ses voisins européens, s'intéresse au logement social et vote quatre lois en sa faveur.

La Loi Siegfried (30 novembre 1894) : J. Siegfried et G. Picot, deux hommes politiques engagés, soulignent « *l'urgence et le caractère inéluctable de la construction d'habitations à bon marché* ». Cette loi novatrice offre la possibilité aux Caisses d'épargne et à la Caisse des Dépôts et Consignations d'ouvrir leurs fonds aux organismes qui veulent construire des logements HBM ce qui déplaît fortement aux sénateurs. De plus, cette loi propose différentes exonérations d'impôts pour les futurs propriétaires. Mais la Loi Siegfried ne connaît pas le succès escompté. Cette loi n'oblige pas les promoteurs ou organismes (sociétés anonymes ou coopératives) à construire des logements bon marché. Elle représente plus une politique d'incitation à l'initiative privée qu'une politique d'obligation.

La Loi Strauss (12 avril 1906) : Depuis le vote de la loi Siegfried, il n'y a pas eu d'amélioration notable pour le logement (eau potable rare, pas de sanitaires). Face aux constats de l'échec de l'initiative privée, P. Strauss, radical-socialiste, modifie et complète les dispositions de 1894. Le nouveau texte de loi vise à élargir le pouvoir de la puissance publique. La loi est adoptée le 12 avril 1906 et « *rend obligatoire l'instauration d'au moins un comité de patronage des HBM dans chaque département. Il permet aux communes et aux départements d'employer une partie de leurs fonds sous forme de dons de terrains, de prêts et de souscriptions d'obligations et d'actions pour venir en aide aux sociétés d'HBM.* »

La Loi Ribot (10 avril 1908) : A. Ribot, partisan de l'accession à la propriété pour tous les travailleurs, va proposer un projet de loi sur ce thème. Cette loi instaure les sociétés de crédit immobilier qui bénéficieront de l'aide financière des établissements charitables, des collectivités locales et des Caisses d'épargne.

Elles auront le droit « *de prêter à des personnes aux faibles ressources les 80% de ce qui était nécessaire soit pour l'acquisition ou la construction d'une maison salubre, soit pour l'achat d'un champ ou d'un jardin de un ha maximum qu'elles s'engagent à cultiver personnellement* » (création des jardins ouvriers soutenue par l'abbé J. Lemire qui crée en 1897 la Ligue du coin de Terre et du Foyer).

La loi Ribot va instituer les aides à la pierre, aides financières de l'Etat, permettant la construction, la réhabilitation de logements locatifs ou en accession à la propriété. Ces aides publiques sont versées sous la forme de subventions ou sous la forme de prêts avantageux aux organismes HLM, aux futurs propriétaires, aux constructeurs de logements libres. Cette politique des aides à la pierre est toujours appliquée aujourd'hui mais les subventions accordées ont fortement diminué.

La Loi Bonnevey (22 décembre 1912) : Cette loi est en totale rupture avec les trois précédentes qui ont toujours voulu favoriser l'initiative privée. Ce texte énonce que « *les pouvoirs publics ont non seulement le droit mais le devoir d'intervenir* » dans le logement social.

« Cette loi donne aux communes et aux départements la possibilité de demander la création de sociétés agréées ou d'offices publics qui seraient chargés de l'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles salubres, ainsi que de l'assainissement de maisons existantes, la création de cités jardins ou de jardins ouvriers. De plus, ces offices communaux ou départementaux d'HBM, qui sont des établissements publics constitués par des décrets rendus en Conseil d'Etat, sont autorisés à réaliser, dans le cadre des ensembles de logements qu'ils construisaient, des locaux à usage collectif (buanderie, bains-douches, garderie...) » Ces différents services proposés vont donc permettre d'améliorer le quotidien des ménages logés dans les HBM sur le plan de l'hygiène notamment.

Le premier Office Public HBM est créé en août 1913 à La Rochelle, celui de Paris en janvier 1914. Mais la première guerre mondiale va freiner le développement des Offices Publics.

Les conséquences de la première guerre mondiale sont multiples. D'abord les pertes humaines sont très importantes. Ensuite la production industrielle, tournée exclusivement vers l'armement, ne s'est pas modernisée. Enfin, de nombreux logements, environ 450 000, ont été détruits et endommagés par les bombardements et les combats.

Sous la pression de la population, l'Etat a indemnisé les sinistrés de la guerre pour qu'ils puissent reconstruire leurs logements mais à l'identique. Ce type de reconstruction ne permettra pas de réaménager les villes de façon plus réfléchie et de favoriser la construction de logements sociaux. Le nombre de logements disponible est toujours inférieur à la demande mais l'Etat, pendant plus de 10 ans, n'est pas intervenu pour relancer la construction de logements sociaux. Ce manque d'initiatives a inexorablement accentué la crise du logement en France.

Cependant, les lois d'avant guerre ont quand même permis à quelques municipalités de lancer des projets de logements sociaux comme à Villeurbanne où est construit le quartier des Gratte-ciel.

De plus **la loi Cornudet, votée en 1919**, va imposer aux communes de plus de 10 000 habitants de se doter d'un plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement. De nombreux offices municipaux et départementaux d'HBM se créent pour diminuer la crise du logement. On compte 169 Offices Publics en 1920, 294 en 1925. Aujourd'hui, il existe 274 Offices Publics de l'Habitat.

Ces quelques initiatives ne sont pas suffisantes pour diminuer les besoins en logements ; la classe ouvrière reste la plus touchée. *« Les Offices Publics n'ont pas assez de moyens pour construire plus et dépendent financièrement des collectivités locales. Ce sont elles qui leur accordent des donations le plus souvent sous la forme de terrains. »* A cette crise sociale s'ajoute une crise urbaine puisqu'aucune mesure ne sera prise pour contrôler l'urbanisation des villes.

13. Une implication indéniable mais lente de l'Etat français en faveur l'habitat social

Une loi va bouleverser la question des financements du logement social. L. Loucheur, Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale, fait voter une loi **le 13 juillet 1928**, qui fixe un programme de financement public permettant la construction de 260 000 logements à la fois en accession à la propriété et en locatif (60 000 à loyers moyens). Les Offices Publics s'engagent, par la construction de ce nouveau produit, à loger les classes moyennes autant que les classes inférieures. Ces logements sont donc plus grands et plus confortables.

L'accession à la propriété n'est pas oubliée puisque des avantages financiers sont accordés aux personnes voulant devenir propriétaire. Le succès de cette loi est immédiat et de nombreux ouvriers et employés vont devenir propriétaires de leurs pavillons construits en périphérie des grandes villes comme à Paris. Mais ce succès va être de courte durée. En effet, la crise économique de 1929 oblige la France à réduire ses dépenses et la loi ne sera pas reconduite.

L'intervention de l'Etat marque une avancée importante dans l'histoire du logement social. Avant la seconde guerre mondiale, la demande reste encore très forte et la pénurie de logements est toujours une réalité. Entre les deux guerres, seulement 1 800 000 logements ont été construits en France contrairement à l'Allemagne qui en construits 4 millions. Sur ces 1 800 000 logements, seulement 175 000 ont été construits par des organismes HBM.

A la fin de la seconde guerre mondiale, la situation économique et sociale est catastrophique. Plus de 2 000 000 millions de logements ont été détruits ou endommagés, et le parc restant est très dégradé et insalubre. Selon le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU), il est urgent de reformer le parc de logements et donc d'en construire plus de 4 millions. Une politique nataliste et d'immigration est instaurée modifiant la répartition de la population de plus en plus urbaine. Mais les gouvernements successifs ne font pas du logement leur priorité pour trois raisons : les guerres coloniales, la mise en place des mesures d'indemnisation des sinistrés comme en 1918, la restructuration de l'industrie.

Claudius Petit, homme politique communiste et ministre du MRU en 1948, tente d'expliquer que le fait de reconstruire à l'identique est un frein pour l'avenir. Il faudrait, selon lui que 10 à 15% du revenu national soient consacrés au logement pour construire les 4 millions de logements manquants, alors que seulement 2% y est consacré. Il parvient à faire admettre au gouvernement que la question du logement touche toutes les couches sociales. *« C'est ainsi qu'en 1950, les HBM deviennent les Habitations à Loyer Modéré (HLM), ce qui montre le rôle maintenant dévolu au logement social aidé par l'Etat à savoir loger toutes les catégories sociales ou presque. »*

14. L'essor de la construction des logements locatifs sociaux avec la création des « grands ensembles »

Un évènement important va conduire l'Etat à prendre des mesures radicales en faveur du logement social. Après la mort de plusieurs personnes l'hiver 1954, l'abbé Pierre lance un appel à la radio afin d'enclencher un réel mouvement pour aider les sans-abris et les mal-logés. De nombreuses études sont réalisées dénonçant les très mauvaises conditions de vie des français. Jamais auparavant, on n'a parlé autant de la crise du logement. La puissance publique est contrainte de prendre des mesures d'urgence : vote de crédits exceptionnels pour la construction de logements d'urgence, lancement d'un emprunt.

Pourtant, l'Etat avait commencé à prendre des initiatives pour le logement :

- A la fin des années 40, l'Etat avait lancé des concours destinés à des équipes pour tester les potentialités de la préfabrication en béton et en métal afin de réduire les coûts et les délais de construction des logements. A Boulogne-Billancourt et à Strasbourg, on utilisera la technique du chemin de grue.
- En 1953, P. Courant, ministre du MRU, fait adopter une série de mesures tendant à augmenter les capacités d'intervention de l'Etat et des constructeurs. L'objectif est de réaliser 240 000 logements par an. Pour l'atteindre, il va favoriser le lancement de chantiers de grande taille (grand ensemble), la recherche de procédés industrialisés à la construction. Les collectivités territoriales ont la possibilité d'exproprier les terrains nécessaires à la réalisation des chantiers. **C'est aussi avec le Plan Courant que naît le 1% logement c'est-à-dire que les entreprises de plus de 10 salariés doivent reverser 1% de leur masse salariale pour loger leur personnel.** Dans un même temps, on met en place des prêts et des primes pour l'accession à la propriété pour de larges couches de la population. Il faudra attendre la fin des années 50 pour que les objectifs de ce plan soient atteints.

En 1958, le nouveau ministre du MRU, P. Sudreau, instaure les Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP). Ces zones sont les lieux d'importantes opérations d'urbanisme (au minimum 500 logements) et sont sous l'autorité du préfet qui arrête le programme des travaux, le plan masse et le planning de réalisation. Ces opérations sont réalisées dans des courts délais et permettent la création de nouveaux quartiers avec tous les équipements nécessaires. Ces quartiers devaient être multifonctionnels associant logement, activités industrielles et commerciales. Ainsi naissent les « grands ensembles », quartiers périphériques des villes, formés essentiellement de barres et de tours.

Au total 195 ZUP sont construites, représentant 2,2 millions de logements, essentiellement des HLM locatifs. Ces grands ensembles connaissent alors un énorme succès. Mais finalement, les équipements prévus ne sont pas construits et les habitants prennent conscience de la mauvaise qualité du bâti (nuisance sonore, difficulté d'appropriation de l'espace).

Suite à ces nombreuses critiques, les ZUP deviennent les Zones d'Aménagement Concertées dans le cadre de **la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967**. Cette nouvelle procédure d'urbanisme *« vise à réaliser en concertation entre l'Etat, les collectivités locales, les organismes aménageurs et les propriétaires privés et instaurer une grande souplesse dans la mise en œuvre d'opérations dont l'objet ne serait plus exclusivement l'habitat (mixité urbaine, cadre de vie, vie sociale). »*

Toutes les enquêtes sur le souhait des ménages en matière de logement montrent que les français préfèrent l'habitat individuel aux grands ensembles et l'Etat, qui cherche à se désengager du financement du logement social, lance un grand programme de construction de maisons individuelles. En 1984, la construction de ses maisons atteint les 68%.

Au départ, habiter dans un HLM représentait une forme de promotion sociale, permettant l'accès au confort moderne. Mais le succès de ses constructions hors normes va être de courte durée. Leur localisation en périphérie, mal desservie par les transports en commun et mal reliée au centre-ville, contribue à leur exclusion. Les organismes ont voulu construire un grand nombre de logements locatifs sociaux rapidement sans vraiment chercher à intégrer dans ses projets une ambition architecturale et paysagère. Il en ressort que ses constructions sont réalisées avec des matériaux de mauvaise qualité conduisant à une dégradation rapide du bâti.

De plus, la distance sociale se maintient. Les ménages les plus pauvres vont rester dans ces HLM tandis que les classes moyennes, en pleine ascension sociale, préfèrent partir vers le centre-ville ou acquérir une maison individuelle. Une ségrégation sociale apparaît aux portes des villes et la crise économique qui débute en 1975 ne va rien arranger. Les familles qui espéraient partir des grands ensembles n'ont pas suffisamment de moyens pour envisager de quitter ces quartiers et les nouveaux immigrés arrivants en France sont dans une situation encore plus précaires.

15.La réforme des financements du logement social : de l'aide à la pierre à l'aide à la personne.

Bien que l'Etat ait rencontré des difficultés économiques pour porter le projet du logement social en France, on a pu noter une très bonne amélioration de la qualité de vie des ménages depuis les années 50. *« Entre 1951 et 1972, plus de 7 millions de logements ont été construits tous types confondus (individuel et collectif, public et privé) dont plus de 2,1 millions d'HLM (trois quart en logements locatifs, un quart en accession) »*. Malgré ces bons résultats, il reste 15 millions de mal-logés en 1975.

Les grands ensembles engendrent toujours des problèmes. Il a donc été nécessaire de mettre en place une politique de réhabilitation de ces quartiers pour essayer de les réintégrer au tissu urbain.

En 1976, le rapport Barre va poser la question de la priorité du logement social. La charge que représentent les aides à la pierre pour le budget de l'Etat est devenue trop importante. De plus, les politiques menées pour le logement social ne permettent pas de loger convenablement les catégories les plus démunies. *« Les organismes HLM doivent-ils se spécialiser dans le seul logement des couches sociales les plus pauvres ou rester des généralistes de l'habitat ? »* Ces remarques aboutissent à plusieurs réformes: la réforme du financement du logement et la mise en place du dispositif Habitat et Vie Sociale.

Le financement du logement va donc passer de l'aide à la pierre à l'aide à la personne, mieux adaptée à l'évolution des ressources des familles et moins coûteuse pour la puissance publique. L'Etat propose une aide aux locataires ou aux candidats à l'accession à la propriété.

En effet, avec la crise financière, on observe une augmentation des coûts du logement, une diminution du pouvoir d'achat ; le marché de l'immobilier est au plus mal.

La loi Barre du 3 janvier 1977 instaure les Aides Personnalisées au Logement (APL) qui vont remplacer les Allocations Logement (AL) de 1948. *« Le bailleur doit préalablement avoir conclu avec l'Etat une convention type de neuf ans renouvelable prévoyant un loyer maximal. A partir de 1988, les organismes HLM peuvent conventionner des immeubles qui ne sont pas forcément aux normes de confort de l'époque mais cela permet aux résidents de bénéficier de l'APL2 inférieure à l'APL1. »* En plus des APL, il existe les ALS (Allocation de Logement à caractère Social) et les ALF (Allocation de Logement à caractère Familial) attribuables aux locataires n'habitant pas dans le parc conventionné.

Cette nouvelle politique, valorisant l'investissement productif, a eu quelques effets indésirables. Les APL ne devaient exister que pendant quelques temps mais la paupérisation de la population a augmenté sa durée. Le nombre de bénéficiaires est passé de 1,6 millions en 1986 à 2,7 millions en 1995 augmentant les dépenses budgétaires (36 milliards de francs en 1996).

« L'Etat se désengage du secteur de la construction au profit de la restructuration de certaines branches de l'économie française », et ces quelques chiffres ne font qu'appuyer cette constatation : En 1977, « on construisait en France environ 430 000 logements (dont 90 000 logements locatifs sociaux), ce nombre passe à 256 000 (dont 60 000 logements locatifs sociaux) en 1990. Entre 1990 et 1997, le marché de la construction se stabilise autour des 270 000 logements annuels » mais les logements HLM ne représentent que 17% du parc total de logements. Acquérir une maison individuelle reste toujours la priorité des ménages français. De nombreux lotissements vont donc apparaître autour des communes rurales, proches des grandes villes.

16. La volonté de l'Etat français de changer l'image négative des grands ensembles.

Dans le secteur HLM, la situation ne s'arrange guère. Les grands ensembles accueillent des populations toujours plus pauvres dans des logements ne répondant plus aux normes de confort. Il devient donc nécessaire de trouver des solutions pour redynamiser ces quartiers de plus en plus dévalorisés.

« Les quartiers sensibles sont depuis 30 ans l'objet de tout un ensemble de dispositions publiques :

- *Habitat et vie sociale (1977),*
- *Développement social des quartiers (1981),*
- *Développement social urbain (1988),*
- *Contrat de ville (1993). »*

Elles sont rassemblées dans les années 80 sous le terme politique de la ville. Cette politique de la ville va répertorier 752 zones urbaines sensibles (ZUS). Elle permet de prioriser des lignes de crédits pour ces quartiers difficiles afin d'améliorer leur cadre de vie (requalification urbaine) tout en développant les activités sociales et l'insertion des populations par l'emploi.

Aujourd'hui, on parle plus de rénovation urbaine avec des opérations de démolition-reconstruction afin de donner à ces quartiers une dimension plus humaine.

Les organismes gestionnaires des logements sociaux ont aussi dû s'adapter à l'évolution sociale, économique, politique et culturelle. Il y a un siècle, ils accueillait des ouvriers salariés de l'industrie aujourd'hui, avec quelques réticences, les ménages les plus démunis. D'ailleurs, afin que ces populations ne puissent pas accéder aux logements HLM, les organismes ont pratiqué une politique de discrimination envers les plus pauvres. Avec la crise des années 70 et l'augmentation du nombre de chômeurs, les préfets contraignent les bailleurs sociaux à loger les familles démunies.

Face à ces politiques de discrimination des ménages les plus faibles, L.Besson, ministre du Logement, fait voter le 31 mai 1990 une loi portant son nom. Cette loi instaure le droit au logement pour tous « *au titre d'un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.* » Elle met en place les PDALPD (Plan Départemental d'Action pour le Logement en faveur des Personnes Défavorisées) et le FSL (Fonds Solidarité Logement). Ce fonds permet d'aider les personnes en difficultés à accéder à un logement et prévoit des prêts ou des subventions au cas où les personnes ne peuvent pas payer leurs loyers. Il y a enfin un réel accompagnement qui permet de réinsérer ces individus dans la vie sociale.

17. Les prémices du désengagement financier de l'Etat.

En France, on a jamais autant construit de logements sociaux depuis les années 2000. Par exemple, entre les années 2004 et 2006, 195 000 logements locatifs sociaux sont sortis de terre.

Mais, en France, les logements sociaux sont divisés en différentes catégories :

- « *PLA (prêt locatif aidé) : issu de la Réforme Barre de 1977, il était prévu pour allier l'aide à la pierre à l'aide à la personne. 80% des ménages pouvaient avoir accès à ce logement. Remplacé pour le PLUS.* »
- « *PLUS (Prêt locatif à usage social) : logement locatif social subventionné par l'Etat et réalisé par les organismes de logements sociaux. Remplace le PLA depuis 1999 dans le cadre de la réforme destinée à favoriser la mixité sociale des habitants des logements sociaux. 68% peuvent y prétendre.* »
- « *PLAI (Prêt locatif aidé d'intégration) : répond à la demande de logements sociaux à très bas loyers réservés aux ménages à très faibles ressources¹. 32 % peuvent y prétendre.* »
- « *PLS (Prêt locatif social) : destiné à financer à des logements correspondant à des niveaux de loyers et de ressources supérieurs au PLUS dans les territoires à marché tendu. Crée pour ouvrir l'accès des logements sociaux aux ménages des classes moyennes. Concerne 82% des ménages.* »

¹ Voir les plafonds de ressources de 2011 en annexe II. Source : <http://www.anil.org/en/analyses-et-commentaires/analyses-juridiques/2009/logement-hlm-plafonds-de-ressources/index.html> Consulté le 9 mai 2011.

En 2006, 420 000 logements ont été construits avec une part de 15 à 20% de logements sociaux mais seulement 40 000 logements sont construits en PLUS et PLAI vraiment sociaux. *« Ce sont les PLS, plus chers en termes de loyers, qui ont été privilégiés ces dernières années par le ministère du Logement dans un souci d'économie : Un PLS coûte moins cher à l'Etat qu'un PLUS ou PLAI. Cette catégorie à l'avantage d'être financé en tant que recette non-fiscale, et non pas par les crédits budgétaires ».*

Le ministre du Logement incite aussi les organismes HLM à vendre une partie de leur patrimoine aux locataires dans un souci de mixité sociale. *« Mais ces organismes ne sont pas pressés de vendre une partie leurs biens les plus rentables à leur locataire les plus solvables. »* Pour les organismes HLM, un bon locataire ne fait pas forcément un bon propriétaire. Les nouveaux propriétaires vont-ils parvenir à faire face aux charges de copropriété ? A entretenir leurs biens ?

Cette incitation à la vente de logements sociaux aux locataires montre bien que l'Etat ne fait plus du logement social sa priorité budgétaire puisque les organismes HLM devront alimenter leurs fonds propres grâce à ces transactions.

Malgré ce désengagement financier progressif de l'Etat, le parc social en France n'a cessé d'augmenter depuis une vingtaine d'années, permettant à de nombreux ménages, qu'ils soient démunis ou plus aisés, de pouvoir accéder à un logement. Même si de nombreuses aides au logement existent, l'augmentation du coût de la vie fragilise la solvabilité des ménages. Les populations aux revenus les plus faibles sont contraintes d'habiter dans les quartiers HLM en périphérie des villes. On assiste à un phénomène de ghettoïsation dans les quartiers sensibles. La politique de rénovation urbaine lancée par le gouvernement sera longue mais nécessaire afin de retrouver une certaine mixité dans ces ZUS qu'elle soit sociale, culturelle, générationnelle. Les organismes font face aujourd'hui à de réels problèmes financiers et mettent en place, tant bien que mal, des stratégies pour assurer leur principale mission d'accueil des plus démunis.

2. Les différentes lois pour le logement

Les différents gouvernements français successifs ont cherché à établir des lois se rapportant au logement. Ces lois abordent tous les domaines touchants de près ou de loin la politique du logement (Droit Au Logement Opposable, Politique de la Ville, Accession à la Propriété...).

Ces dernières années, l'Etat a mis l'accent sur la nécessité pour les organismes HLM, de mieux gérer leur patrimoine dans un souci d'économie de budget.

Les différentes lois décrites ci-dessous montre la réelle implication du gouvernement dans l'optique d'améliorer les conditions de vie des ménages français. Malgré ces initiatives, certaines lois ne sont pas suffisamment efficaces pour permettre à tous les ménages d'avoir un logement.

Dans ce chapitre, nous nous attacherons plus à leurs descriptions. Nous en ferons une analyse critique dans la partie suivante.

a) Réforme du financement du logement du 3 janvier 1977¹

Nous avons vu, dans l'histoire du logement social, que la Loi Barre instaurait en 1977 l'Allocation Personnalisée au Logement (APL). Dans un même temps, le gouvernement va demander au Ministre de l'Economie et des Finances de réfléchir à une réforme sur le financement du logement. La question de l'habitat ancien devient aussi une priorité.

Les objectifs de cette réforme sont multiples, passant de la réhabilitation des logements anciens à réduire les inégalités pour accéder aux logements sociaux. C'est avec cette réforme que naît le PAP (prêt aidé à l'accession à la propriété), le PLA (prêt locatif aidé qui est remplacé aujourd'hui par le PLUS), la PALULOS (prime à l'amélioration du logement locatif à occupation sociale) et les prêts conventionnés.

b) Loi Quilliot n°82-526 du 22 juin 1982²

La loi Quilliot va proclamer pour la première fois que le principe du droit à l'habitat est un droit fondamental. Elle va permettre notamment de réglementer et d'améliorer les rapports entre les propriétaires bailleurs et les locataires en instituant notamment les baux d'habitation.

c) Loi Besson n°90-449 du 31 mai 1990³

L'article 1 de cette loi énonce : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation* ». C'est aussi avec cette loi que sont instaurés les PDALPD (Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Plus Défavorisés) et le FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement). Le PDALPD est défini et mis en place par différents acteurs : le préfet, le président du Conseil Général et les acteurs locaux concernés par ce projet. Le FSL est alimenté par l'Etat et le département. Il permet d'aider financièrement les ménages les plus modestes afin qu'ils puissent se maintenir dans leurs logements.

d) Loi d'Orientation pour la Ville n°91-662 du 13 juillet 1991⁴

Cette « loi sur la ville » dénonce la forte concentration de logements locatifs sociaux dans certains quartiers et dans certaines communes françaises. Elle défend la nécessité de la diversité de l'habitat, privé et public, dans les grandes agglomérations.

En effet, les communes qui faisaient parties d'une agglomération de plus de 200 000 habitants étaient susceptibles de payer une taxe si elles n'attendaient pas ses trois objectifs :

- Posséder sur leur territoire au moins 20% de logements sociaux,
- Avoir au moins 18% de ménages bénéficiant d'aides à la personne,
- Avoir mis en place un Programme Local de l'Habitat.

¹ FRIBOURG, Anne-Marie. « Evolution des politiques du logement en France » in *Crise et politique du logement*. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.24 (La documentation Française).

² CNLE, « Dates clés de 1894 à 1982 », in <http://www.cnle.gouv.fr>, <http://www.cnle.gouv.fr/Dates-cles-de-1894-a-1982.html> Consulté le 10 mai 2011.

³ FRIBOURG, Anne-Marie. « Evolution des politiques du logement en France » in *Crise et politique du logement*. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.25. (La documentation Française).

⁴ FRIBOURG, Anne-Marie. « Evolution des politiques du logement en France » in *Crise et politique du logement*. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.26. (La documentation Française).

Cette loi donne aussi un cadre juridique au Programme Local de l'Habitat, mis en place en 1983. Mais ce n'est qu'en 1995 que ces objectifs deviennent « obligatoires » sachant que leurs contenus ont été allégés et que les sanctions prévues n'ont jamais été appliquées.

e) Réforme de l'accession à la propriété aidée ¹

En 1993, en constatant la diminution de l'accession à la propriété, l'Etat et les établissements prêteurs vont créer et alimenter le Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la Propriété (FGASP). Un nouveau prêt apparaît, le Prêt à l'Accession Sociale (PAS).

En octobre 1995, l'accession à la propriété aidée est totalement réformée. Le PAP (prêt aidé à l'accession à la propriété) est supprimé remplacé par le prêt à taux zéro (PTZ) plusieurs fois modifié et complété depuis 2011. Le PTZ était destiné aux ménages modestes dont les revenus étaient inférieurs à un certain plafond et qui voulaient acheter une résidence principale dans le neuf ou l'ancien mais où des travaux devaient être réalisés.

f) Loi d'orientation contre les exclusions n°98-657 du 29 juillet 1998²

Cette loi tente de résoudre les problèmes liés à l'exclusion des personnes que ce soit en matière d'emploi, de logement, de loisirs... Elle assure aux personnes les plus touchées par les aléas de la vie un meilleur accès à leurs droits notamment dans le secteur du logement où les attributions pour les logements sociaux seront mieux suivies.

g) Loi SRU n°2000-1208 du 13 décembre 2000³

L'article 55 de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain oblige les communes de plus de 3500 habitants, situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants, à disposer d'au moins 20% de logements sociaux dans un délai de 20 ans. Cet article a pour but de réduire les disparités entre les territoires en matière de logement social et de favoriser la mixité sociale.

La loi SRU crée la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS). C'est un établissement public à caractère administratif qui assure les prêts accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations aux bailleurs sociaux, en l'absence de garanties de la part des collectivités territoriales. De plus, elle aide les organismes HLM en difficulté financière afin de que leurs activités ne soient pas en péril.

Enfin, la CGLLS est un acteur clé dans le monde du logement puisqu'elle finance l'Union Sociale pour l'Habitat, le Fonds d'Intervention pour le Logement Locatif Social, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

¹ FRIBOURG, Anne-Marie. « Evolution des politiques du logement en France » in *Crise et politique du logement*. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.28. (La documentation Française).

² CNLE, « Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », in <http://www.cnle.gouv.fr>, <http://www.cnle.gouv.fr/?Loi-d-orientation-du-29-juillet> Consulté le 10 mai 2011.

³ ROBERT, Christophe. « Politiques publiques et production de logements à loyers accessibles » in *Crise et politique du logement*. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.38. (La documentation française).

h) Plan Stratégique de Patrimoine (PSP)¹

L'Etat va demander aux organismes HLM de réaliser des Plans Stratégiques Patrimoniaux. Ces PSP ont pour but de les inciter à réaliser un diagnostic précis de l'état de leur parc pour définir des objectifs à atteindre dans les années à venir. D'après la circulaire n°2001-89/UHC/IUH2/30 du 18 décembre 2001, *« ces plans doivent notamment permettre aux organismes de réfléchir à l'attractivité de leur patrimoine, en fonction de la connaissance des marchés locaux de l'habitat et des attentes des locataires et demandeurs de logement, aux conditions de gestion et d'occupation sociale des groupes immobiliers ainsi qu'aux arbitrages à effectuer en matière d'entretien, de réhabilitation, de démolition et de reconstruction. »*

Le PSP se construit en trois étapes. La première étape est une étape de bilan de l'existant qui comprend un diagnostic sur le parc de logements et un diagnostic dit des conditions de gestion (définition du contexte urbain, diagnostic de la gestion urbaine de proximité, données sur les locataires). Grâce à l'élaboration de ce diagnostic, les organismes HLM vont pouvoir définir des stratégies à moyen et à long terme. Cette phase constitue la deuxième étape du PSP. Un budget prévisionnel doit être réalisé en fonction des priorités déterminées par les organismes. La troisième étape est *« une étape de synthèse par lequel l'organisme détermine sa stratégie pluriannuelle en matière de politique de gestion, de politique d'entretien et de politique d'investissement, avec élaboration de scénarios d'intervention chiffrés à moyen ou long terme (entre 5 et 10 ans). »*

Les partenaires locaux participent à la réalisation de ce document. Les organismes doivent travailler en étroite collaboration avec les collectivités locales afin que les PSP correspondent avec les objectifs des Programmes Locaux d'Habitat ou avec les demandes des habitants en matière de logements par exemple. Les organismes sont aidés par l'Etat (par l'intermédiaire des Directions des Territoires ou DDT) qui verse une subvention afin qu'ils puissent procéder aux différentes études.

i) Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine n°2003-710 du 1^{er} août 2003 ou « Loi Borloo »² :

L'article 1 de la Loi Borloo énonce : *« En vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles. [...] Ces programmes d'actions, qui tiennent compte du programme local de l'habitat s'il existe, fixent, pour chaque zone et sur une période de cinq ans, des objectifs de résultats chiffrés relatifs à la réduction du chômage, au développement économique, à la diversification et à l'amélioration de l'habitat, à la restructuration ou à la réhabilitation des espaces et équipements collectifs, à la restructuration des espaces commerciaux, au renforcement des services publics, à l'amélioration de l'accès au système de santé s'appuyant sur l'hôpital public, à l'amélioration du système d'éducation et de la formation professionnelle, de l'accompagnement social et au rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques. »*

¹ Site du ministère du Logement circulaire n°2001-89/UHC/IUH2/30 du 18 décembre 2001 : http://www.dguhc-logement.fr/infolog/hlm/psp_cp2002.php Consulté le 3 mars 2011.

² Les informations proviennent du site internet legifrance.gouv.fr : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979> Consulté le 3 mars 2011.

Un programme national de rénovation urbaine (PNRU) est aussi instauré sur la période 2004-2013, avec la construction, démolition, réhabilitation de plus de 900 000 logements locatifs sociaux dans les zones urbaines sensibles.

Pour mener à bien cette politique de rénovation urbaine, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) est créée. C'est elle qui distribue les financements du PNRU aux collectivités territoriales.

j) Plan de Cohésion Sociale en juin 2004¹

Le Plan de Cohésion Sociale est un projet porté par M. Jean-Louis BORLOO, à l'époque Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale. Le 30 juin 2004, il expose ce plan au gouvernement. Le Plan de Cohésion Sociale est constitué de trois volets, eux-mêmes divisés en plusieurs programmes et prévoit la mise en place d'un Pacte National pour le Logement. Il y a un volet pour l'emploi, pour le logement et pour l'égalité des chances. Pour mener à bien les programmes définis, le plan s'inscrit dans la loi de programmation 2005-2009 ce qui lui permet de se doter de 12, 7 milliards d'euros de crédits.

Le volet Logement comprend trois programmes :

- Résoudre la crise du logement par le rattrapage des retards en matière de logement locatif social : Volonté de construire 500 000 logements sociaux en 5 ans.
- Résoudre la crise du logement par la mobilisation du parc privé : Remobilisation de 100 000 logements vacants et conventionnement de 200 000 logements privés à loyers maîtrisés sur 5ans.
- Résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence : Augmenter la capacité d'accueil de 100 000 places dans les différents types d'hébergement d'urgence et d'insertion comme les maisons relais, les centres d'aide aux demandeurs d'asile (CADA), les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

k) Loi ENL (engagement national pour le logement) n°2006-872 du 13 juillet 2006²

La loi ENL constitue le volet législatif du Pacte National pour le Logement et complète le deuxième pilier du Plan de Cohésion Sociale c'est-à-dire le logement. Attendue par de nombreux élus, elle doit répondre aux attentes des collectivités et aider de nombreux ménages à accéder à un logement. Cette loi a quatre objectifs.

Pour chaque objectif, nous donnerons quelques mesures mais la liste ne sera pas exhaustive :

- Aider les collectivités à construire : Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et partage de la plus-value à l'initiative des communes, accélération des procédures de cession des terrains de l'Etat pour la réalisation de logements...

¹ Site internet du CNLE : http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/plan_cohesion_sociale_20_programmes.pdf
Consulté le 4 mars 2011.

² Les informations proviennent du site du Ministère du logement :
http://www.logement.gouv.fr/article_print.php3?id_article=5813 Consulté le 27 octobre 2010.

- Augmenter l'offre de logements à loyers maîtrisés : Création du « Borloo populaire » dans le neuf et du « Borloo dans l'ancien » (conventionnement ANAH sans travaux) pour développer le parc locatif privé à loyers intermédiaires, modernisation et élargissement des compétences des organismes HLM...
- Favoriser l'accès social à la propriété pour les ménages modestes : TVA à 5,5% pour l'accès social dans le neuf dans les quartiers en rénovation urbaine pour développer notamment les projets de maisons à 100 000 euros, réforme des SACI pour amplifier leurs missions au service de l'accès à la propriété...
- Renforcer l'accès de tous à un logement confortable : Réforme des mécanismes d'attribution des logements sociaux en faveur des ménages fragiles, augmentation du « supplément loyer de solidarité » dans le parc social afin d'inciter à la mobilité...

l) Accord passé le 18 décembre 2007 entre l'Etat et l'USH sur la vente du patrimoine locatif social aux locataires HLM¹

Mme Christine Boutin, à l'époque Ministre du logement et de la ville, signe avec l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) un accord portant à 40 000 logements par an le niveau des ventes HLM à partir de 2010. De nombreuses discussions ont eu lieu avant la signature de cet accord car les organismes HLM n'étaient pas encore tout à fait ouverts à l'idée de vendre une partie de leur patrimoine à leurs locataires.

m) Loi DALO (Droit Au Logement Opposable) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale n°2007-290 du 5 mars 2007²

La loi désigne l'Etat comme garant du droit au logement. Il existe deux types de recours pour mener à bien la lutte pour le droit au logement : un recours amiable et un recours contentieux.

Le premier recours va faire intervenir une commission de médiation départementale. Si elle juge la demande de logement prioritaire, le préfet est dans l'obligation de trouver un logement à la personne qui en a fait la demande. Si aucun logement n'est disponible ou si le relogement n'a pas eu lieu, le demandeur peut avoir recours au tribunal administratif et l'Etat pourra être condamné à payer une amende.

Les demandeurs prioritaires (personnes sans logement, menacées d'expulsion sans relogement, etc.) peuvent avoir accès au second recours au 1er décembre 2008. Il sera étendu, à partir du 1er janvier 2012, à tous les demandeurs de logements sociaux qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande après un délai anormalement long.

La loi DALO énonce que les personnes accueillies dans un hébergement d'urgence ont le droit d'y séjourner jusqu'à ce qu'on leur propose un autre logement adapté à leurs besoins et situations. Un comité de suivi est chargé de suivre le bon fonctionnement et la bonne application de la loi. Mais la loi DALO cherche à atteindre d'autres objectifs.

¹ CARRE, Olivier, « Rapport parlementaire sur la vente du patrimoine locatif », in <http://www.hlm.coop/>, <http://www.hlm.coop/spip.php?article811> Consulté le 6 mars 2011.

² « Logement social : comment rendre le droit au logement effectif ? », in <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/droit-logement-opposable/logement-social-comment-rendre-droit-au-logement-effectif.html> Consulté le 3 janvier 2011.

Elle incite à la construction de plus de logements et à augmenter les capacités d'accueil dans les structures d'hébergement.

n) Loi MOLLE (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) n°2009-323 ou loi Boutin du 25 mars 2009¹

La loi MOLLE oblige les organismes HLM à signer, avec l'Etat, une Convention d'Utilité Sociale (voir paragraphe suivant) avant le 31 décembre 2010.

Les mesures sont multiples. L'ANRU peut financer des opérations pour augmenter le nombre de places dans les hébergements d'urgence. Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) est aussi créé.

La loi MOLLE a aussi pour ambition d'améliorer la mobilité dans le parc HLM : le droit au maintien dans le logement aidé a été supprimé pour les locataires dépassant de plus de deux fois les plafonds de ressources. En effet, leur bail est modifié c'est-à-dire que le contrat de location est maintenant de trois ans non renouvelable pour les inciter à aller habiter dans le secteur privé. Les logements sous-occupés devront être libérés après trois propositions de relogement, excepté pour les personnes de plus de 65 ans et les personnes handicapées. Les plafonds de ressources pour accéder au logement social ont été abaissés de 10%.

Le préfet a un droit de préemption sur les terrains des communes n'ayant pas les 20% de logements sociaux requis par l'article 55 de la loi SRU.

o) Convention d'Utilité Sociale (loi du 15 mars 2009)²

L'article 1 de la loi MOLLE a remplacé le conventionnement global de patrimoine par le conventionnement d'utilité sociale (CUS).

Dans cette convention doit apparaître la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, sa politique sociale et sa politique pour la qualité du service rendu aux locataires.

Ces conventions s'appuient sur les plans stratégiques de patrimoine, instaurés en 2001, et intègrent les objectifs des programmes locaux de l'habitat. Avant le 30 juin 2010, les organismes HLM doivent envoyer au préfet leurs CUS afin qu'ils soient adoptés le 1^{er} juillet 2011. Les établissements publics de coopération intercommunale doivent participer à ce projet ainsi que les départements et les représentants des locataires.

La CUS est établie pour une période de six ans renouvelable, entre un organisme HLM et l'Etat, représenté par le préfet de région du siège social de l'organisme concerné³.

Elle prévoit un dispositif de modulation du supplément de loyer de solidarité et comporte un classement de tous les immeubles ou ensembles immobiliers en catégories, après concertation avec les associations de locataires.

¹ Les informations proviennent du site internet *vie-publique.fr* : <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-mobilisation-pour-logement-lutte-contre-exclusion.html> Consulté le 6 mars 2011.

² ANIL, « La convention d'utilité sociale », in <http://anil.org>, <http://www.anil.org/fr/analyses-et-commentaires/analyses-juridiques/2009/la-convention-dutilite-sociale-cus/> Consulté le 18 février 2011.

³ Si l'organisme HLM dispose d'un parc de logements locatifs dans une autre région que celle de son siège social, le préfet de région doit recueillir l'avis du ou des préfets des régions concernées.

Cependant, l'organisme qui ne procède pas à la remise en ordre des loyers peut classer son patrimoine de façon simplifiée en fonction du financement principal d'origine et du conventionnement éventuel.

Chaque volet de la politique de l'organisme est évalué à l'aide d'indicateurs par département ou par segment de patrimoine.

Ces engagements portent sur :

- Le développement de l'offre de logements,
- Le développement de l'offre d'insertion, d'hébergement et d'accueil temporaire,
- La dynamique patrimoniale et le développement durable,
- La mise en vente de logements aux occupants,
- Les mutations,
- Le droit au logement opposable,
- La prévention des expulsions,
- La qualité du service rendu aux locataires,
- La performance de la gestion.

D'autres engagements et objectifs qualitatifs peuvent être ajoutés à la demande du préfet de région, sans que des sanctions puissent être applicables en cas de non respect des engagements.

Les objectifs et les indicateurs sont fixés pour six ans, durée de la convention. Une évaluation est réalisée tous les deux ans.

Lorsque les objectifs n'ont pas été respectés par l'organisme, le préfet peut engager une procédure entraînant une sanction financière. La CGLLS, la Caisse de garantie du logement locatif social, perçoit l'amende.

D'autres objectifs peuvent être fixés dans une partie différente de la convention d'utilité sociale. Mais l'évaluation de ces objectifs ne fera pas, le cas échéant, l'objet de sanctions financières.

3. Les acteurs du logement social en France

31. Etat¹

Le logement en France n'a pas qu'une dimension sociale. Il touche de nombreux domaines comme l'économie, l'environnement, la solidarité, l'aménagement du territoire. Le logement social dépend donc d'un grand nombre de ministères (voir Annexe I) et doit être articulé entre plusieurs politiques quelques fois contradictoires, ce qui est parfois difficile à gérer. Entre une volonté de construire toujours plus de logements sociaux et de réduire les dépenses tout en continuant de favoriser la cohésion sociale, il n'y a pas les mêmes enjeux. Le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement dont la Ministre est Mme Nathalie Kosciusko-Morizet est donc en charge du logement. Le Secrétaire d'Etat auprès du Ministère est M. Benoist Apparu.

¹ Les informations proviennent du site internet www.gouvernement.fr/gouvernement/composition-du-gouvernement Consulté le 26 mars 2011.

Ensuite, il existe d'autres structures reliées à l'Etat et aux ministères :

- La HALDE : La Haute Autorité contre les Discriminations et pour l'Egalité, présidée par Eric Molinié.
- La Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social (MILOS) qui est chargée d'inspecter l'ensemble des organismes HLM sur le territoire national.
- Le Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) qui participe aux décisions du Gouvernement sur les thématiques liées à la pauvreté et à l'exclusion sociale.
- L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) qui œuvre pour la rénovation urbaine.
- Les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) dont l'une des missions est de distribuer les aides personnalisées au logement aux nombreux bénéficiaires.

32. Les collectivités territoriales

Les politiques du logement social sont aussi gérées plus localement, par les collectivités territoriales (Conseil Régional, Conseil Général, EPCI, communes).

Le Conseil Régional participe avec l'Etat au renouvellement urbain. Le Conseil Général va mettre en place au niveau du département le PDALPD (Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées) alimenté par le FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement). Avec la loi du 7 janvier 1983, les collectivités obtiennent des compétences en matière d'habitat¹. Les communes et/ou EPCI peuvent mettre en place un Programme Local de l'Habitat (PLH). Ce programme prévoit un diagnostic du parc existant afin de définir plusieurs objectifs à atteindre dans les prochaines années en matière de logement.

Les DREAL sont placées sous l'autorité du préfet de région, elles doivent mettre en place les politiques du Gouvernement au niveau régional. En ce qui concerne le logement, les DREAL ont pour mission de réduire l'habitat indigne, de favoriser le développement de l'offre en logement et de poursuivre la rénovation urbaine.²

33. Les autres acteurs

Parmi les acteurs du logement social les plus importants en France et qui nous intéressent plus particulièrement pour ce projet de fin d'études, nous avons l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) constituée par cinq fédérations d'organismes HLM. Les caractéristiques, les actions et les missions de ces différentes entités seront développées dans la partie suivante. D'autres protagonistes, tout aussi importants, viennent s'ajouter autour de ce pilier central de l'habitat social mais nous essayerons d'en faire une description plus sommaire.

¹ FRIBOURG, Anne-Marie. « Evolution des politiques du logement en France » in *Crise et politique du logement*. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.25. (La documentation Française).

² VEDURA, « DREAL », in <http://www.vedura.fr>, <http://www.vedura.fr/developpement-durable/institutions/france/dreal-direction-regionale-environnement-amenagement-logement> Consulté le 21 avril 2011.

a) Les Entreprises Publiques Locales¹

Il existe en France une fédération des Sociétés d'Economie Mixte (SEM), devenue la fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL) en avril 2008.

Cette fédération regroupe 1 061 SEM et Sociétés Publiques Locales (SPL) françaises. Elle est affiliée au réseau européen des 16 000 EPL, représenté par le centre européen des entreprises à participation publique. La fédération est représentée au niveau régional et en Outre-mer par 24 fédérations.

Les secteurs d'activités des EPL sont diversifiés allant de l'aménagement à la gestion des déplacements en passant par le tourisme. Dans le secteur du logement social qui nous intéresse plus spécifiquement, certaines EPL réalisent des logements sociaux, des logements en accession et participent au renouvellement urbain dans les quartiers dits prioritaires.

b) Action Logement et l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL)² : De la baisse des cotisations à la restructuration de l'UESL

Action Logement, anciennement nommée 1% logement, représente la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) pour aider à la réalisation de logements pour les salariés. Aujourd'hui, les entreprises de 10 salariés et plus ne doivent reverser que 0,95% de leur masse salariale. Seulement 0,45% est versé aux différents Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) et Chambres de Commerces et d'Industries (CCI), les 0,50% restant alimentent le Fonds National d'Aide au Logement (FNAL) qui servira à financer des allocations logement sans contrepartie pour les 217 000 entreprises adhérentes.

Action Logement³ permet d'investir dans les logements locatifs (logements sociaux, meublés et conventionnés), en participant au renouvellement urbain et en accompagnant les collectivités locales dans leur politique de l'habitat.

Grâce à leur gamme de prêts, Action Logement permet d'accompagner les salariés tout au long de leur parcours résidentiel (PASS-FONCIER et Garantie des Risques Locatifs par exemple). Le partenariat avec l'Etat et les organismes HLM permettent de réaliser toutes ces actions.

L'Union d'Economie Sociale pour le Logement est une société anonyme à capital variable et à conseil de surveillance et directoire qui représente les intérêts communs de ces associés et l'Agence Nationale de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC) veillent à la bonne utilisation d'Action Logement en faveur des politiques de l'habitat. Ces associés sont les CIL et les CCI qui sont habilités à percevoir « le 1% Logement », les organisations interprofessionnelles et représentatives des salariés (comme la CGT, la CFDT, CFTC...) et des entreprises (MEDEF) qui versent cette participation.

¹ LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES, « Qui sommes-nous ? », in http://www.lesepl.fr/Entreprises_publices_locales.php, <http://www.lesepl.fr/missions.php>. Consulté le 13 janvier 2011.

² Les informations proviennent du site internet <http://www.actionlogement.fr>. Consulté le 18 janvier 2011.

³ Quelques chiffres clés de l'année 2009 sont consultables en annexe III (source : Action Logement, <http://www.actionlogement.fr/media/upload/pdf/Chiffres%20cle/2010/201004CHIFFRESCLE.pdf>).

L'Association Foncière Logement, créée en 2002, travaille en partenariat avec Action Logement. Sa mission principale est de construire des programmes de logements (locatifs libres et locatifs sociaux) afin de contribuer à la mixité sociale des quartiers. L'association est gérée paritairement par des représentants des organisations d'employeurs et de salariés associées à l'UESL.

c) La Caisse des Dépôts et Consignations¹

La Caisse des Dépôts et Consignations est un « *groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique* » créée en 1816. Elle finance, par l'intermédiaire du livret A, la construction de logements sociaux. A partir de 2010, la Caisse des Dépôts se donne comme objectif ambitieux de construire plus de 90 000 logements sociaux et intermédiaires par an. Pour atteindre ces objectifs, le groupe possède une filiale immobilière qui comprend la Société Nationale Immobilière (SNI) qui est le premier bailleur français et Icade, qui est une société immobilière très présente sur le territoire.

4. Les différents organismes HLM en France

4.1. L'Union Sociale pour l'Habitat²

Les organismes HLM (Habitation à Loyer Modéré), créés en 1950, sont des organismes publics ou privés qui construisent, gèrent et font la promotion de logements locatifs sociaux destinés à une population aux revenus modestes. Ils réalisent aussi une activité de prêt. « *Ils peuvent également acquérir des immeubles existants pour les transformer en logements sociaux. Enfin, ils mettent leur expérience et leur savoir-faire au service des collectivités locales et de leur politique de l'habitat.* »

Il existe en France cinq fédérations d'organismes HLM, elles-mêmes regroupées en confédération. Cette confédération se nomme l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). Créée en 1929, c'est une association loi 1901. Cette confédération regroupe au total « *quelques 800 organismes HLM qui détiennent et gèrent au total plus de 4,2 millions de logements en France.* »

On compte, en 2011, 274 Offices Publics de l'Habitat (OPH), 277 Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH), 56 SACICAP (Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété) rattachés au groupe Crédit Immobilier de France et 166 sociétés coopératives d'HLM. La cinquième fédération se compose des Associations Régionales.

L'USH travaille en partenariat avec des filiales, des clubs et des structures associées comme Habitat et Territoires Conseil ou encore Maisons d'en France constructeur de maisons individuelles.

¹ Les informations proviennent du site internet de la Caisse des Dépôts et Consignations : <http://caissedesdepots.fr> Consulté le 2 mai 2011.

² Les informations et les données sont tirées du site internet de l'Union Sociale pour l'Habitat : <http://www.union-habitat.org> Consulté le 18 février 2011.

La confédération réalise trois missions essentielles :

- *« La représentation nationale du secteur professionnel et des organismes auprès des pouvoirs publics, des grandes institutions et de l'opinion publique,*
- *L'étude des problèmes de l'habitat et l'élaboration de propositions pour une politique de l'habitat et de la ville,*
- *L'information, le conseil et l'assistance aux organismes, destinés à faciliter, à rationaliser et à développer leurs activités professionnelles. »*

Voici, en quelques chiffres, les caractéristiques du parc détenu par l'ensemble des organismes HLM de la confédération.

- 4 millions de logements locatifs et 200 000 logements-foyers,
- 85% environ de ces logements sont collectifs,
- Les 4,2 millions de logements locatifs sociaux sont répartis sur l'ensemble du territoire mais se trouvent plus particulièrement en Ile-de-France, en Nord-Pas-de-Calais, en Rhône-Alpes et en Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- 26% se situent en Zone Urbaine Sensible (ZUS),
- Trois logements HLM sur dix ont été construits après 1985,
- Plus de 50 % de la production neuve reçoit un label de Haute performance énergétique (HPE),
- Près de 120 000 logements ont été réhabilités en 2009.

En France, aujourd'hui, 57% des ménages sont propriétaires occupants, 20% sont locataires d'un bailleur privé, 16% locataires d'un organisme de logement social et 7% occupent un autre type de logement (autre locatif public, meublés, logements gratuits notamment). Les organismes HLM logent donc environ 10 millions de personnes et 1,9 millions de ménages locataires bénéficient d'une aide personnelle au logement. En moyenne, dans les grandes agglomérations, les loyers dans le parc locatif social sont deux fois moins élevés que dans le parc privé.

Le parc HLM accueille des ménages répondant à des conditions maximales de ressources. Par rapport à la structure de la population française, les habitants du parc locatif social se caractérisent par une surreprésentation des familles monoparentales (19 % des ménages logés par les organismes contre 7 % dans l'ensemble de la population) et des locataires de nationalité étrangère (10 % contre 5 %) et par le caractère modeste de leurs revenus.

Un logement sur quatre mis en location est attribué à un ménage dont le revenu est inférieur à 20 % des plafonds de ressources (À titre d'exemple, le plafond de ressources pour l'attribution d'un logement social en province équivaut à un salaire net mensuel de 1 800 € pour une personne vivant seule, et 3 400 € pour un ménage de 4 personnes). Près de 60 % des ménages logés par les organismes ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources, et appartiennent ainsi au tiers le plus modeste de la population.

Actuellement 33 % de l'ensemble des ménages français peuvent prétendre à un logement social compte tenu de leurs revenus et de leur statut (non propriétaires).

En 2009, les organismes ont mis en chantier 77 000 logements. Ils en ont acquis et amélioré 14 000, et acquis sans travaux 11 000. L'offre locative sociale nouvelle a donc atteint environ 102 000 logements. Ils ont également mis en chantier 8 000 logements-foyers.

Egalement en 2009, les opérateurs HLM ont construit 12 300 logements destinés à des accédants. Par ailleurs, 25 000 logements anciens ont été mis en vente et 4 600 ont été vendus à leurs locataires.

Environ 10 % du parc a également été proposé à la location par mobilité des locataires. Chaque année, 450 000 familles environ sont ainsi accueillies, soit dans des logements neufs, soit dans des logements libérés par leurs occupants. En 2006, on dénombrait 1,2 million de demandes de logements HLM non pourvues, en France métropolitaine, dont 550 000 demandes de ménages déjà locataires HLM.

Fin 2009, les logements vacants (y compris la vacance technique due aux travaux ou à la rotation du parc) représentaient 3,9 % du parc total géré, avec de fortes disparités suivant la localisation.

Enfin, le secteur HLM a un poids économique en France non négligeable.

En 2008, on avançait les chiffres suivants :

- 10,6 milliards d'euros d'investissements,
- 16,5 milliards d'euros de loyers (et 4,7 milliards de charges récupérables),
- 2,5 milliards d'euros de dépenses d'entretien, soit 15 % des loyers,
- 96 milliards d'euros de dettes financières,
- 7,1 milliards d'euros affectés aux annuités de dette (intérêts de la dette et remboursement en capital) soit 43 % des loyers ; 1,6 milliard d'euros de taxe sur le foncier bâti, soit 10 % des loyers.

L'Union Sociale pour l'Habitat regroupe donc cinq fédérations. Nous allons maintenant nous attacher à décrire chacune d'entre elles en essayant de donner à chaque fois leur histoire, leur statut, leurs activités et quelques chiffres significatifs de manière à comparer l'importance de ces organismes les uns par rapport aux autres. Les deux organismes les plus importants sont les Offices Publics de l'Habitat et les Entreprises Sociales pour l'Habitat. Ensuite, nous avons les sociétés coopératives d'HLM et les SACICAP, organismes dont l'activité est plutôt tournée vers l'accession à la propriété. Enfin, nous verrons les Associations Régionales.

42. Les cinq fédérations d'organismes HLM en France

a) Les Offices Publics de l'Habitat¹

Les Offices Publics (OPHLM et OPAC) sont des établissements publics locaux relevant des dispositions de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Ils sont rattachés aux collectivités locales. Le conseil d'administration est composé de représentants des collectivités locales, de l'administration, des partenaires financiers et sociaux et des locataires. Ces offices construisent, gèrent et améliorent les logements destinés à la location et à l'accession à la propriété.

Ils interviennent en matière d'aménagement et d'urbanisme pour les collectivités publiques et sont des prestataires de service dans tous les domaines de l'habitat.

¹ Les informations et les données sont tirées du site internet des OPH, « Les Offices Publics de l'Habitat », in <http://www.offices-habitat.org/>. Consulté le 20 février 2010.

Les 274 OPH sont donc le résultat de la fusion depuis le 1^{er} février 2007, des OPAC (Office Public d'Aménagement et Construction) et des OPHLM (Office Public HLM).

Les OPH sont regroupés, au niveau national, au sein de la Fédération Nationale des OPH. Les OPH sont présents dans toutes les régions et dans tous les départements en France.

Leur patrimoine s'élève au 1^{er} janvier 2010 à **2 261 600 logements sur 4 310 300 logements HLM** ce qui représente **52% du total du parc de logements sociaux**.

Ce patrimoine se répartit de la façon suivante. On compte **2 137 00 logements locatifs sociaux** dont 12% sont en individuel, **124 500 équivalents-logements** pour les personnes âgées, les jeunes travailleurs, les résidences universitaires et les résidences sociales. Cela représente donc une capacité d'accueil de 203 700 lits répartis dans 3 300 foyers.

94% du parc des OPH se situe en milieu urbain. Ils logeaient en 2009 un peu plus **de 4,6 millions de personnes**.

La répartition des logements par type de prêts est la suivante :

- PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) – PLA (Prêt Locatif Aidé) : 564 600,
- PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Insertion) : 46 400,
- PLS (Prêt Locatif Social) : 15 400.

L'âge moyen du parc est **de 36 ans**, avec 41% des logements construits entre 1961 et 1975. 13% du parc a été construit entre 1999 et 2009.

La vacance touche de plus en plus les organismes HLM. Au 1^{er} janvier 2010, 96 700 logements étaient vacants ce qui représentent **4,5% du patrimoine**. 27 700 logements (1,3%) sont en attente de démolition.

Au niveau de l'occupation du parc, 209 800 logements ont été libérés en 2009 par leurs locataires, soit 9,8 % du patrimoine, dont environ 1/5ème pour la mutation interne aux Offices Publics. **Le nombre de demandeurs en 2009 s'élèvent à 976 750 dont 664 000 nouveaux inscrits**.

Au 1^{er} janvier 2009, 1 098 000 ménages bénéficiaires de l'Aide Personnalisée au Logement, **soit 55,3 % du parc conventionné**. Les ménages logés sont essentiellement des personnes seules (41,7%), et des ménages de deux enfants et plus (30,7%). Les ménages monoparentaux représentent quant à eux 24,4%. 13,2% des ménages ont moins de 30 ans. En moyenne, 81,1% des ménages ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources. 37,8% des ménages ont des revenus inférieurs à 20% des plafonds de ressources.

En termes de production, voici quelques chiffres donnés par les OPH :

	Nombre total de logements produits	Plan de Cohésion Sociale	Programme National de Rénovation Urbaine
2008	30 000	22 100	7 900
2009	39 100	25 800	13 300
2010	47 500	30 600	16 900

Enfin, les Offices Publics de l'Habitat ont un réel impact économique puisque, par an, ils récupèrent 8 milliards d'euros de loyers mais ils investissent dans le locatif 6,7 milliards d'euros et dépensent 1,4 milliard d'euros pour la maintenance.

b) Les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH)¹

Tout comme les Offices Publics de l'Habitat, les ESH œuvrent « *en faveur du lien social, de l'amélioration du quotidien des habitants et pour toutes les formes de mixité sociale, culturelle et générationnelle.* »

Les Entreprises Sociales pour l'Habitat, anciennement Sociétés Anonymes d'HLM (SA HLM), sont des entreprises privées. L'aspect social impose que les profits restent dans l'entreprise et qu'ils soient volontairement limités. L'actionnariat des ESH est composé d'entreprises au titre du 1% des Caisses Interprofessionnelles du Logement (CIL) et des établissements financiers. Mais on trouve aussi des collectivités locales, des associations et personnes physiques. Le conseil d'administration est composé des représentants des locataires et des élus.

Elles construisent, gèrent des logements sociaux dans des résidences, des petits ensembles ou des maisons individuelles. Elles favorisent aussi l'accession à la propriété en construisant des logements prévus à cet effet ou en mettant en place des procédures comme la location-accession. De plus, la politique des ESH comprend la vente des logements sociaux à leurs occupants.

Elles participent à la réalisation des foyers et résidences pour personnes âgées ou atteintes d'un handicap et mettent en œuvre des pensions de familles pour accueillir les populations les plus fragiles.

Il existe **277 ESH** en France qui logent **environ 4,5 millions de personnes**. Ces entreprises construisent chaque année **plus de 50% du total des logements locatifs sociaux** en France, ce qui représente 60 000 logements en 2009.

Le parc est constitué de **1,8 millions de logements** réparti dans toute la France et en outre-mer et dispose de **52 000 places en foyers** pour personnes âgées.

Les ESH réalisent plus de 9 milliards d'euros de chiffres d'affaires (hors charges) et investissent chaque année plus de 7 milliards d'euros en travaux. Elles emploient 31 000 personnes et depuis 2001, elles ont augmenté leurs effectifs de 15%.

En moyenne, les loyers dans le parc géré par l'ESH sont deux fois moins élevés que dans le secteur privé. Plus de 64% des ménages logés ont des ressources mensuelles inférieures à 1200 euros et 18% ont des **revenus inférieurs à 250 euros par mois**.

50% des ménages bénéficient de l'Aide Personnalisée au Logement. Plus de 20% des ménages logés sont des familles monoparentales. Plus de 33% des constructions sont destinées aux ménages dont les revenus sont inférieurs à 60% du plafond de ressources. 39% des résidents ont moins de 25 ans.

Les OPH et les ESH possèdent et gèrent donc la majeure partie du parc locatif social en France.

¹ Les informations et les données sont tirées du site internet des Entreprises Sociales pour l'Habitat, « Rôle et vocation des ESH », in <http://www.esh-fr.org/>, <http://www.esh-fr.org/role-et-vocation-des-esh.aspx> Consulté le 21 février 2011.

Même s'il existe une différence d'environ 450 000 logements, les caractéristiques de la population logée dans le parc des ESH et des OPH, d'après les données fournies par les deux organismes, sont pratiquement identiques. En réalité, les OPH vont logés une population plus sociale du fait de leur rattachement aux collectivités locales.

De plus, les OPH et les ESH font du thème du développement durable une de leur principale priorité en cherchant à diminuer l'impact environnemental de leurs activités et en privilégiant la construction de bâtiments avec le label HQE (Haute Qualité Environnementale).

c) Les sociétés coopératives d'HLM¹

Ces sociétés anonymes coopératives d'HLM ont une longue histoire. Apparues au 19^{ème} siècle, les premières coopératives d'habitation se spécialisent dans l'accession à la petite propriété pour les salariés et les ouvriers modestes. Elles mettent ainsi en place une politique de location-attribution c'est-à-dire que la coopérative procurait au coopérateur un logement en location construit à son intention avec la promesse de l'attribuer en pleine propriété lorsque le coopérateur aurait remboursé le prêt consenti par la coopérative. Plus de 400 000 familles deviendront propriétaires grâce à cette politique.

50 coopératives forment la première fédération nationale des sociétés coopératives d'HBM (Habitation Bon Marché) le 13 janvier 1908. En 1940, on comptait 437 sociétés.

De 1945 à 1971, les coopératives d'HLM vont être de grands acteurs de la reconstruction après la guerre et de la construction pendant les Trente Glorieuses pour s'imposer comme les spécialistes de l'accession sociale à la propriété.

Les coopératives d'HLM ont été sollicitées pour réaliser de grands projets comme la Cité Radieuse de Le Corbusier à Rézé près de Nantes. Elles ont aménagé la première ZAC (Zone d'Aménagement Concertée) à la Roche-sur-Yon.

Les coopératives gèrent aussi un important parc de logements locatifs. Depuis 1971, les pouvoirs publics avaient restreint leurs compétences.

Mais aujourd'hui, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, les sociétés anonymes coopératives d'HLM sont des acteurs incontournables du logement social et ont gardé leur esprit militant en faveur de l'habitat social.

Pour résumé, l'activité principale des sociétés coopératives d'HLM est l'accession à la propriété. Elles interviennent également en tant que lotisseurs et commercialisent des terrains à bâtir. Mais elles construisent et gèrent aussi des logements locatifs sociaux. Enfin, elles peuvent assumer des fonctions de syndic de copropriété et d'administrateur de biens pour les immeubles acquis ou construits par elles-mêmes, par un autre organisme HLM, une collectivité locale, une société d'économie mixte, etc.

Il existe aujourd'hui **166 sociétés coopératives d'HLM**. Leurs fonds propres atteignaient en 2009 les 517 millions d'euros. Deux coopératives sur trois ont des liens en capital avec un ou plusieurs autres organismes HLM. Les collectivités locales sont très présentes au capital des coopératives d'HLM.

¹ Les informations et les données sont tirées du site internet de la Fédération Nationale des Sociétés coopératives HLM : <http://www.hlm.coop/> Consulté le 21 février 2011.

Les coopératives d'HLM ont produit plus de 50% de la production HLM en accession sociale à la propriété en 2009. 84% des accédants ont des revenus inférieurs aux plafonds PLS. 83% des coopératives HLM proposent les clauses de sécurisation HLM (assurance revente, garanties de rachat et de relogement).

21 758 logements locatifs sociaux ont été construits en 2009 et sont gérés par 38 coopératives. 460 lots de lotissements ont été lancés par 14 coopératives d'HLM et 15 éco-quartiers étaient à l'étude. 36 978 lots principaux de copropriétés gérés par 27 coopératives d'HLM.

Les coopératives d'HLM s'engagent aussi dans la voie du développement durable en utilisant des énergies renouvelables sur les chantiers ou encore en améliorant énergétiquement leurs bâtiments.

d) Les SACICAP (réseau PROCIVIS)¹

En 2008, les SACICAP (Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété) et l'UES-AP (Union d'Economie Sociale pour l'Accession à la Propriété) ont décidé de s'associer pour former le réseau PROCIVIS. Ce réseau a plusieurs activités : une activité de crédit avec le Crédit Immobilier de France Développement et une activité immobilière avec PROCIVIS Immobilier.

PROCIVIS se positionne comme un important fournisseur global de services et de financements de l'habitat dans le but de favoriser l'accession à la propriété. Le nouveau cadre législatif et réglementaire a supprimé le statut HLM des 56 SACICAP mais, par leurs actions, ils deviennent des opérateurs de proximité avec un fort ancrage territorial. Les SACICAP travaillent en collaboration avec les autres organismes HLM. En effet, 27 d'entre elles sont actionnaires de référence seules ou à l'intérieur d'un pacte ESH ou exercent une influence notable sur une coopérative HLM.

En 1908 sont créées les SACI (Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier) pour favoriser l'accession à la propriété des ouvriers. Les SACI ont été conçues sur initiatives privées et distribuaient des prêts aidés pour permettre aux familles modestes de devenir propriétaire. En 1984, les SACI obtiennent le statut d'Etablissements de Crédit.

En 2002, les SACI instaurent les Missions Sociales dans le but d'aider les propriétaires occupants très modestes et les familles les plus démunies à accéder à la propriété. Elles s'associent avec les collectivités locales ou de grands partenaires institutionnels locaux. De plus elles aident les propriétaires occupants à réaliser des travaux dans leur habitation (réhabilitation, adaptation à l'âge et au handicap, etc.)

Le 16 avril 2007, une convention est signée avec l'Etat pour une durée de 6 ans. Par cette convention, les SACICAP s'engagent à la réalisation d'un programme de construction et de vente de logement destinés à favoriser certains segments de l'accession à la propriété.

En décembre 2010, Benoist APPARU, Secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme et Claude SADOUD, Président de l'UES-AP ont signé un avenant à cette convention prolongeant l'engagement de 4 ans, jusqu'en 2017.

¹ Les informations et les données sont tirées du site internet <http://www.procivis.fr> Consulté le 22 février 2011.

Cet avenant prévoit la construction de 25 000 logements sur une durée de 10 ans (2008 - 2017). Il fixe également un objectif global et collectif des 56 SACICAP compris entre 340 et 500 millions d'euros sur la même période. Sur cette enveloppe globale, ces dernières s'engagent pour un montant de 140 à 200 millions d'euros dans le cadre du Plan National de Lutte Contre la Précarité Énergétique.

e) La Fédération Nationale des Associations Régionales¹

La FNAR regroupe 21 Associations Régionales en France et une Association qui représente les organismes d'habitat social d'Outre-mer. L'Association Régionale regroupe, au sein de chaque région, les organismes de logement social, toutes familles confondues. Certaines Associations Régionales comptent aussi parmi leurs adhérents les groupements locaux de bailleurs (associations départementales notamment) ainsi que d'autres acteurs de l'habitat tels que les sociétés d'économie mixte, les PACT-ARIM, etc.

La FNAR accomplit plusieurs missions dont la principale est la mise en œuvre des politiques de l'habitat au niveau territorial. Tout d'abord, elle assure un lien permanent entre, d'une part, les Associations Régionales d'organismes d'habitat social et, d'autre part, l'Union Sociale pour l'Habitat et les fédérations qui la composent. La fédération favorise la mise en œuvre des complémentarités des différentes familles d'organismes d'habitat social. Elle est le représentant et le porte-parole des Associations Régionales auprès du Comité Exécutif de l'Union Sociale pour l'Habitat.

La FNAR représente aussi les Associations Régionales auprès des organismes et groupements nationaux de collectivités territoriales et d'élus, notamment pour les questions de décentralisation, d'habitat, de politique de la ville, de cadre de vie et d'urbanisme.

La fédération étudie ensuite toutes les questions relatives au fonctionnement des Associations Régionales de façon à leur permettre de remplir au mieux toutes leurs missions. Elle réalise une animation technique et professionnelle du réseau des permanents des Associations Régionales afin de favoriser le développement de leur action.

LA FNAR est enfin chargée d'organiser les échanges professionnels entre les Associations Régionales, d'en consolider les résultats et de les analyser.

¹ Les informations et les données sont tirées du site internet de la Fédération Nationale des Associations Régionales, « Présentation », in <http://www.fnar-habitat.org>, <http://www.fnar-habitat.org/fnar%5CWebFnar05.nsf/fp/EF44FBCBF7BC04F0C125707F005A6810?editdocument> Consulté le 22 février 2011.

Conclusion de cette première partie :

Nous avons vu dans cette première partie que la lente mise en place de politiques publiques en faveur du logement social a été marquée par la présence du local et de l'Etat. Depuis quelques années maintenant, la production de logements locatifs sociaux reste stable. Par l'adoption de nombreuses lois et réformes, la puissance publique montre sa réelle motivation pour tenter de loger tous les types de ménages, du plus aisés au plus modestes. L'accession à la propriété n'est pas non plus oubliée.

Mais malgré les différentes tentatives réglementaires, financières et sociales de l'Etat, la crise du logement est toujours d'actualité. L'Etat se désengage de plus en plus sur le plan financier, laissant les organismes HLM trouver des stratégies afin d'assurer leur mission sociale. L'Etat continue sa politique de restriction budgétaire dans le domaine du logement social tout en augmentant l'effort de participation des organismes HLM en instituant des taxes.

Les bailleurs sociaux, tout en ayant moins de moyens disponibles, doivent trouver de nouvelles solutions d'une part pour loger des familles de plus en plus pauvres et d'autre part pour construire toujours plus de logements locatifs sociaux avec des loyers maîtrisés.

PARTIE 2

LA CRISE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE

1. Une diminution incontestable de l'appui financier de l'Etat au logement social

11. Bilan de la construction et des aides de l'Etat

A partir de 1975, l'Etat commence à diminuer ses aides pour la construction de logements. En effet, selon les études réalisées par l'INSEE¹, le nombre de ménages ne devaient pas augmenter de façon significative durant les trente années à venir. Le recensement de 2004 allait démontrer le contraire. En 2004, on comptait en France 25 431 000 de ménages alors que les prévisions en annonçaient 1 100 000 de moins. Il n'aurait donc pas fallu diminuer les aides pour construire plus de logements. D'autant plus que cette situation de pénurie de logements va continuer à entretenir le mal logement. Il faudra attendre 1995 pour que l'Etat se réengage dans le secteur du logement en mettant en place des politiques d'investissement et de construction prometteuses. En 2000, la part du logement représente 1,36% du Produit Intérieur Brut (PIB).

Mais à partir de 2001, on va constater une diminution de la participation de l'Etat dans le secteur du logement (1,33% du PIB en 2001, 1,13% du PIB en 2005) retrouvant le niveau de 1998 de 1,12%.

Malgré la diminution des aides accordées par l'Etat, le parc locatif en France a évolué entre 1988 et 2006. En 1988, on comptait 7,9 millions de résidences principales. En 2006, on en dénombrait 9,4 millions (source USH et INSEE). On peut donc constater une nette progression du fait de la construction constante de logements tout type confondu en France.

Comparée aux autres pays européens comme les Pays-Bas ou la Suède, dont le parc locatif social représente 35% du parc total, la France possède un parc locatif social moins considérable mais relativement important qui atteint plus de 4,5 millions de logements au 1^{er} janvier 2010.

Comme nous l'avons vu dans le paragraphe 17 dans la première partie de ce mémoire, l'Etat subventionne le logement locatif social par l'intermédiaire de prêts : PLS, PLUS, PLAI. Mais il existe tout un éventail de prêts pour aider à la construction ou à l'acquisition de logements sociaux².

Depuis les années 2000, on peut noter une augmentation de la production de logements locatifs sociaux. En 2009 par exemple, 93 000 logements locatifs ont été financés, 13 500 logements ont été mis en accession sociale et 35 000 logements ont été réhabilités pour augmenter leur performance énergétique (Source USH).

¹ MOUILLART, Michel. « La Crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? » in *Crise et politique du logement*. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.12. (La documentation Française).

² Il existe le Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) qui permet de financer la construction de logements locatifs sociaux en priorité dans les zones dites tendues. Mais ils ne peuvent bénéficier des avantages fiscaux accordés aux logements sociaux c'est-à-dire l'exonération de la TFPB pendant 25 ans et la TVA à taux réduit) et ils ne sont pas comptés dans les 20% de logements sociaux exigés par l'article 55 de la loi SRU. Voir site du gouvernement : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/aides_financieres.pdf
Consulté le 16 mars 2011.

Mais selon le secrétaire d'Etat au Logement, dans un discours du 20 janvier 2011¹, l'année 2010 a atteint des records en matière de financement de logements sociaux. En effet, Benoist Apparu a annoncé le nombre « de 131 509 logements financés en 2010 », hors zones de rénovation urbaine, augmentation de 9,7% par rapport à 2009. C'est un record depuis la fin des années 70.

Toujours d'après le secrétaire d'Etat, les logements sociaux financés vont être construits en fonction des besoins de la population de plus en plus fragile. Au final 33% vont être situés en région parisienne et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur là où le marché du logement est très tendu (zone A) ce qui représente une augmentation de 8% par rapport à 2008. Plus de 26 000 logements PLAI sont prévus pour pouvoir loger les ménages modestes soit un accroissement de 25% par rapport à l'année 2009.

Au total en 2009, plus de 71 000 logements locatifs sociaux étaient opérationnelles. Sur ces 71 000 logements, 60 000 étaient des logements neufs, c'est le résultat le plus élevé depuis 10 ans.

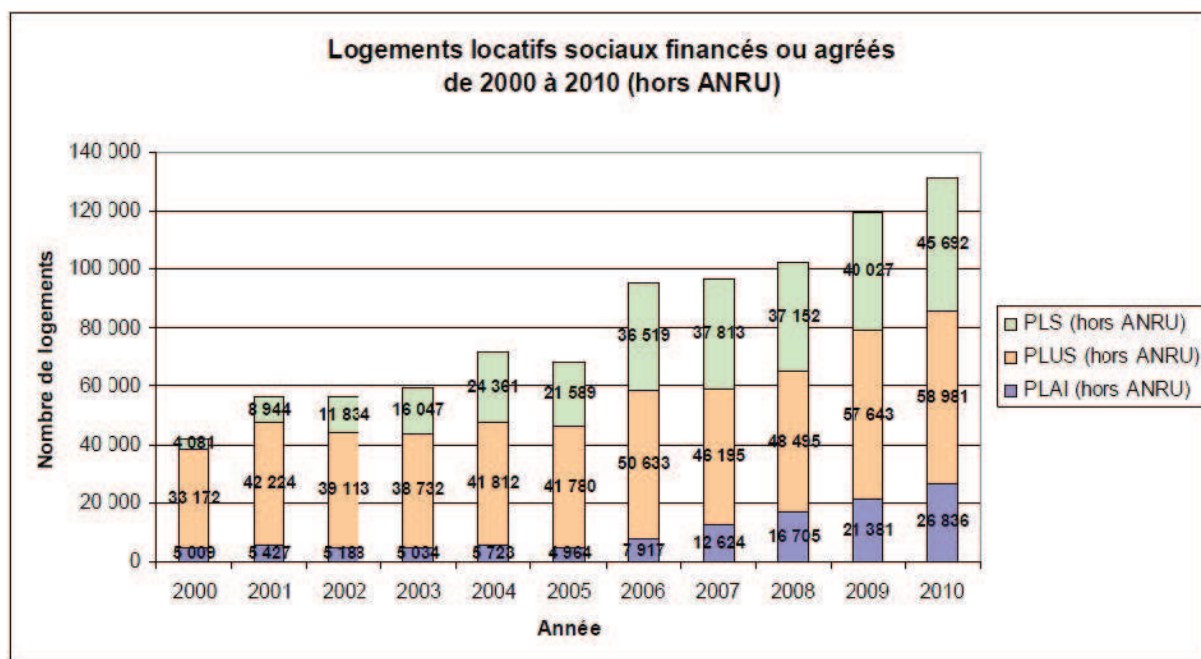


Figure 1 : Les logements locatifs sociaux financés ou agréés de 2000 à 2010 (hors ANRU)

Source : Dossier de presse Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer du 20 janvier 2011 : « Logement social 2010 : un niveau record de production, une réponse mieux adaptée aux besoins. »

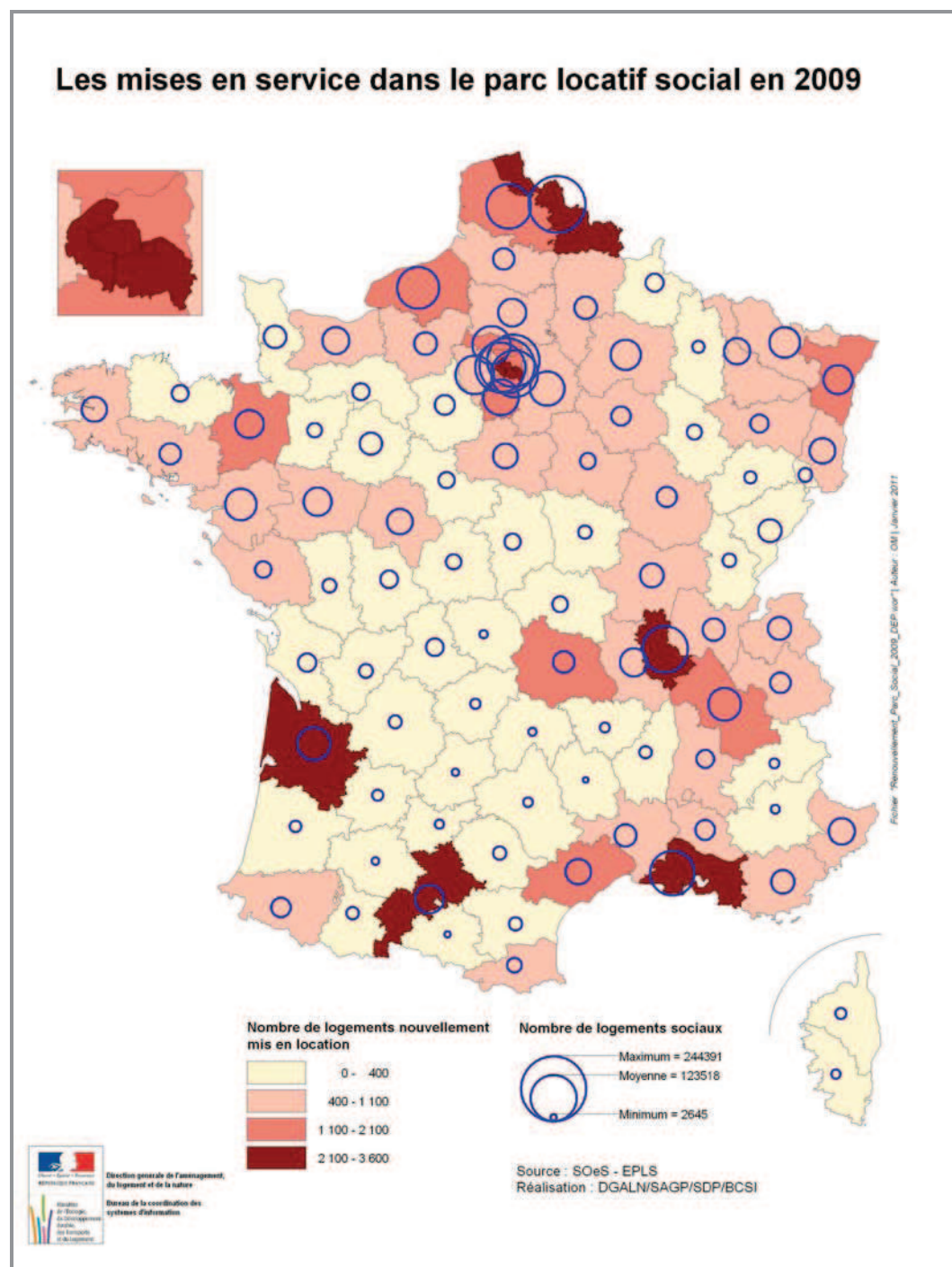
Benoist Apparu se félicite d'un tel record de production de logements locatifs sociaux en 2010 et il n'hésite pas à dire que ces résultats « n'ont été rendus possibles que par la très forte mobilisation de tous les acteurs : Etat, collectivités territoriales et les organismes HLM. ».² Mais il ne faut pas oublier, et on le voit très bien sur le graphique ci-dessus, que la majorité des logements locatifs sociaux financés ou agréés sont des logements PLS et PLUS. Ces types de logements sont les moins subventionnés par l'Etat voir pas du tout pour le PLS.

¹ Voir l'article « 2010 pour les HLM : la meilleure année depuis 30 ans ? », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&jid=1250261092702&cid=1250261089997> Consulté le 18 mars 2011.

² Voir Dossier de presse Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer du 20 janvier 2011 : « Logement social 2010 : un niveau record de production, une réponse mieux adaptée aux besoins », in http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_de_presse_logement_socia2011-final.pdf consulté le 29 mars 2011.

Pour un logement PLUS en 2010, qui coûte en moyenne 150 000 euros, seulement 1000 euros viennent de l'Etat. En 2009, l'Etat apportait 2700 euros (source USH).

De plus, les logements PLS sont plutôt destinés à des ménages aux revenus moyens et non aux ménages aux revenus modestes alors que c'est cette catégorie de ménages qui a le plus de difficultés à se loger.¹



Carte 1 : Répartition géographique des logements locatifs sociaux mis en service en 2009

Source : Dossier de presse Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer du 20 janvier 2011 : « Logement social 2010 : un niveau record de production, une réponse mieux adaptée aux besoins. »

¹ ROBERT, Christophe. « Politiques publiques et production de logements à loyers accessibles » in *Crise et politique du logement*. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. p.35. (La documentation française).

Nombre de LLS financés par région en 2010, hors ANRU					
	PLAI*	PLUS **	Sous-total	PLS (y/c Foncière)	TOTAL LLS
Ile-de-France	7 407	15 414	22 821	19 495	42 316
Alsace	709	1 607	2 316	1 509	3 825
Aquitaine	1 475	3 328	4 803	1 554	6 357
Auvergne	416	803	1 219	826	2 045
Bourgogne	437	1 116	1 553	638	2 191
Bretagne	1 786	3 309	5 095	2 554	7 649
Centre	590	1 498	2 088	867	2 955
Champagne-Ardenne	319	809	1 128	668	1 796
Franche-Comté	185	476	661	454	1 115
Languedoc-Roussillon	1 261	2 299	3 560	1 269	4 829
Limousin	129	338	467	185	652
Lorraine	568	1 227	1 795	750	2 545
Midi-Pyrénées	1 849	2 964	4 813	1 182	5 995
Nord-Pas-de-Calais	1 854	4 467	6 321	1 430	7 751
Basse-Normandie	335	792	1 127	1 511	2 638
Haute-Normandie	543	1 788	2 331	1 278	3 609
Pays de la Loire	1 312	3 360	4 672	2 338	7 010
Picardie	378	1 039	1 417	819	2 236
Poitou-Charentes	420	778	1 198	568	1 766
PACA	1 894	3 921	5 815	2 420	8 235
Rhône-Alpes	2 865	7 495	10 360	3 376	13 736
Corse	104	153	257	1	258
Total	26 836	58 981	85 817	45 692	131 509

* y compris produit spécifique hébergement
 ** y compris PLUS-CD et PALULOS communale

Figure 2 : Répartition par région du nombre de logements locatifs sociaux financés en 2010, hors ANRU¹

Source : Dossier de presse Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer du 20 janvier 2011 : « Logement social 2010 : un niveau record de production, une réponse mieux adaptée aux besoins. »

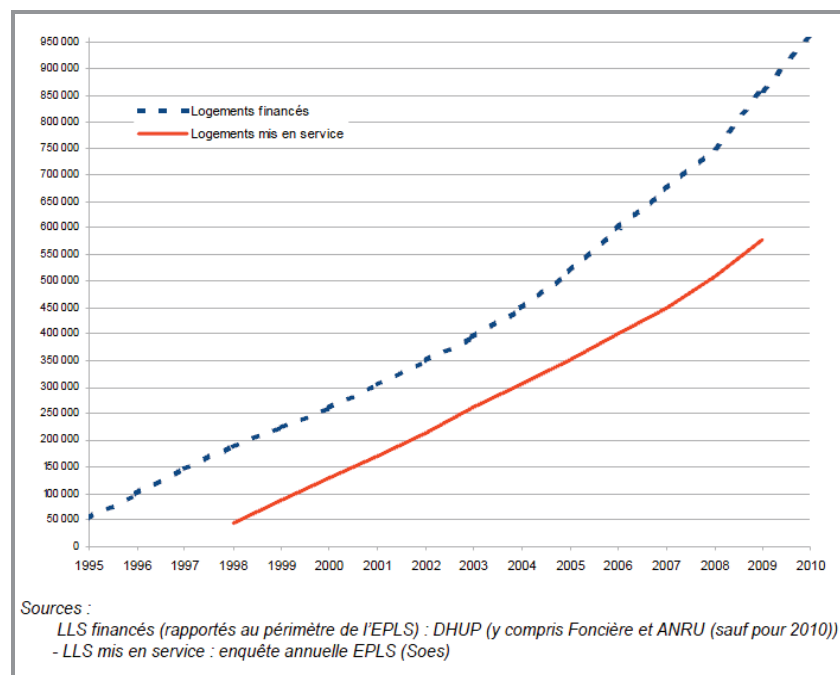


Figure 3 : Graphique comparant le nombre de logements financés au nombre de logements mis en service de 1995 à 2010.

Source : Dossier de presse Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer du 20 janvier 2011 : « Logement social 2010 : un niveau record de production, une réponse mieux adaptée aux besoins. »

¹ Voir aussi en annexe IV le bilan des LLS financés depuis 1985 (source : http://www.dguhc-logement.fr/lolf/tdb/2010/2010_catalogue_logements_finances.pdf).

En 2011, la priorité du gouvernement reste de construire toujours plus de logements sociaux là où le marché reste très tendu c'est-à-dire dans les régions qui concentrent un nombre très conséquent de ménages comme la région parisienne, la région Rhône-Alpes ou encore la région PACA. Evidemment, la construction de foyers pour personnes âgées ou handicapées reste aussi un enjeu important.

L'Etat dépensera au total cette année 4,5 milliards d'euros en faveur du logement locatif social avec 500 millions d'aides directes. A cette somme, il faut rajouter le montant de 5 milliards d'euros pour financer les aides au logement (APL) reçues par près de 2,2 millions de locataires.

500 millions d'euros vont donc être distribués aux organismes HLM sous forme d'aides à la pierre pour qu'ils puissent construire le nombre de logements sociaux prévus par l'Etat. En 2010, l'Etat avait versé un montant de 624 millions d'euros d'aides à la pierre soit une baisse en 2011 de 124 millions d'euros. Pour les années 2012 et 2013, le montant des aides à la pierre va encore diminuer passant de 500 millions d'euros en 2011 à 450 millions en 2012 à 400 millions en 2013.

	2008	2009	2010	2011
Montant des aides à la pierre par année	800 millions d'euros	660 millions d'euros	624 millions d'euros	500 millions d'euros

Figure 4 : Le montant des aides à la pierre de 2008 à 2011

Source : le figaro.fr, logements sociaux : l'Etat débloque 4,7 milliards d'euros. Article écrit par Anne-Hélène Pommier le 03/02/2010. Consulté le 6 avril 2011.

PROGRAMMATION 2011					
	Logement social PLUS	Logement très social PLAI	/Total PLUS PLAI	Logement social intermédiaire PLS (hors PLS Foncière)	Total PLUS PLAI PLS
Ile-de-France	15 650	6 350	22 000	18 480	40 480
Alsace	1 460	590	2 050	870	2 920
Aquitaine	2 960	1 200	4 160	1 090	5 250
Auvergne	560	230	790	770	1 560
Bourgogne	730	290	1 020	660	1 680
Bretagne	2 550	1 030	3 580	1 200	4 780
Centre	1 030	420	1 450	550	2 000
Champagne-Ardenne	510	210	720	550	1 270
Franche-Comté	340	140	480	440	920
Languedoc-Roussillon	2 720	1 100	3 820	2 190	6 010
Limousin	210	90	300	220	520
Lorraine	980	400	1 380	660	2 040
Midi-Pyrénées	3 130	1 260	4 390	1 640	6 030
Nord-Pas-de-Calais	3 700	1 500	5 200	980	6 180
Basse-Normandie	430	170	600	650	1 250
Haute-Normandie	930	380	1 310	910	2 220
Pays de la Loire	2 960	1 200	4 160	1 640	5 800
Picardie	830	340	1 170	650	1 820
Poitou-Charentes	640	260	900	760	1 660
PACA	5 690	2 310	8 000	2 190	10 190
Rhône-Alpes	7 260	2 940	10 200	3 830	14 030
Corse	230	90	320	70	390
Association Foncière logement					1 000
Total	55 500	22 500	78 000	41 000	120 000

Figure 5 : Programmation des logements sociaux en 2011 répartis par région.

Source : Dossier de presse Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer du 20 janvier 2011 : « Logement social 2010 : un niveau record de production, une réponse mieux adaptée aux besoins. »

12. Le logement social est désormais financé par les bailleurs sociaux et le 1%

a) La taxation des organismes HLM sur trois ans

L'USH ne peut que constater que les moyens attribués aux politiques du logement ont fortement diminué depuis plusieurs années. Cela se traduit par une diminution des aides à la pierre, dont la diminution va continuer dans les trois prochaines années. Mais la nouveauté, qui risque d'augmenter les difficultés financières des organismes HLM et qui montre bien que l'Etat cherche tous les moyens possibles pour se désengager financièrement, est la mise en place d'une taxe, qui sera effective au 1^{er} janvier 2011, prévoyant un prélèvement d'un milliard d'euros sur les loyers des organismes HLM sur 3 ans¹.

L'Union Sociale pour l'Habitat, qui s'est réunie lors du Congrès de Strasbourg le 28, 29 et 30 septembre 2010, est extrêmement révoltée par cette nouvelle taxe et a rappelé lors de ce congrès *« qu'en même temps, le budget de l'Etat passera de 630 millions d'euros en 2010 à 500 millions d'euros en 2011 et 400 millions d'euros en 2013 selon le Projet de Loi de Finances. En réalité, avec le prélèvement annuel de 340 millions d'euros, l'Etat ne paierait plus que 160 millions d'euros en 2011 et seulement 60 millions d'euros en 2013. Les aides à la pierre seraient donc largement payées par le logement social et ses locataires, et non plus par la solidarité nationale »*². La taxe sur les loyers devrait atteindre 240 euros par logement sur les 3 ans. Les organismes sociaux vont donc contribuer majoritairement au financement du logement social en France par l'intermédiaire de cette taxe.

Cette taxe *« remettrait en cause les objectifs sur lesquels les organismes étaient prêts à s'engager dans le cadre des Conventions d'Utilité Sociale »* afin de mieux gérer leurs parcs de logements pour qu'au final les aides de l'Etat soient mieux distribuées.

Toujours d'après le Congrès de Strasbourg, *« cette taxe sur les loyers HLM entraînerait une diminution de la production de 60 000 logements sur 3 ans avec ses conséquences sur l'emploi et le bâtiment. Ce sont 10 milliards d'euros de travaux qui ne seraient pas engagés »*.

D'autre part, l'article 99 du projet de Loi de finances pour 2011 oblige les organismes HLM à payer la contribution sur les revenus locatifs. Cette contribution est une taxe de 2,5% *« sur les revenus retirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis 15 ans au moins au 1^{er} janvier de l'année d'imposition »*³.

¹ Voir l'article « Budget 2011 et logement social : la fin du film », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250260928053> Consulté le 20 mars 2011.

² USH, « Congrès Strasbourg septembre 2010 », in <http://union-habitat.org>, <http://www.union-habitat.org/ecom10.nsf/i1/145?editdocument> Consulté le 18 octobre 2010.

³ Voir « Taxation des organismes, blocage de l'augmentation des loyers HLM : ce que dit le projet de loi de finances pour 2011 », in <http://hlm.coop/>, <http://www.hlm.coop/spip.php?article1019> Consulté le 18 octobre 2011.

Cette taxe sera collectée par la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) et viendra alimenter le budget de l'Etat à hauteur de 75 millions d'euros pour financer les aides à la pierre et les caisses de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine à hauteur de 265 millions d'euros. Au total, grâce à cette taxe sur les loyers, l'Etat va récupérer 340 millions d'euros par an soit un montant de 1 milliard d'euros entre 2011 et 2013.¹

Dans un article paru le 1^{er} octobre 2010 sur le site internet localtis.info (voir NBP), cette taxe est justifiée de la façon suivante : *« dans son discours, Benoist Apparu a justifié cette politique par la situation financière française : "Depuis 30 ans, nous avons accumulé 1.500 milliards d'euros de dette." Le secrétaire d'Etat "assume" donc et "revendique ce budget [...]. Ce qui ne veut pas dire que l'Etat va arrêter de financer la construction de logements dans notre pays". "Je prends l'engagement que le produit de la CRL [contribution sur les revenus locatifs, la taxe sur les loyers en question, ndlr] sera intégralement redistribué au monde HLM" ».*

De plus, le projet de loi bloque l'augmentation du plafonnement des loyers à 1,1% pour l'année 2011.

Du point de vue de l'Etat et des différents ministères (Ministère du Budget, Ministère du Logement), il n'existe pas de réel désengagement financier. Selon le Ministère du Budget, en 2011, la construction de nouveaux logements locatifs sociaux va continuer grâce à l'engagement de l'Etat qui prévoit une enveloppe de financement pour le développement de 120 000 logements locatifs sociaux.

Benoist Apparu, secrétaire d'Etat au logement, dans un article du 20 janvier 2010 sur le site internet localtis.info, *« a indiqué que l'Etat consacrait 9,5 milliards d'euros au logement social chaque année et que si l'Etat se désengageait autant de toutes les politiques publiques, toutes les politiques publiques seraient contentes »*².

Cette enveloppe de 9,5 milliards d'euros est composée de 500 millions d'euros d'aides à la pierre, de 2,3 milliards d'euros de dépenses fiscales (TVA réduite, exonération de l'impôt sur les sociétés et de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties), de 1,2 milliard d'aides de circuit (enveloppe permettant de bonifier les prêts), et de 5 milliards d'euros d'aides personnelles au logement (APL) versées non pas aux locataires mais directement aux organismes HLM.

Enfin, le projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour l'année 2011 cherche aussi à faire à l'Etat de précieuses économies. Nadine Morano, secrétaire d'Etat à la Famille, a proposé de supprimer la rétroactivité de trois mois pour les APL. Un locataire avait le droit de recevoir les trois mois d'aides au logement précédent la validation de son dossier par la Caisse d'Allocation Familiale et le versement effectif de ses APL s'il remplissait les mêmes conditions. Aujourd'hui, cela n'est plus possible. Ainsi, l'Etat va économiser plus de 240 millions d'euros par an.

¹ Voir « Les HLM doivent changer de modèle économique », in [http://www.localtis.info, http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250260411446](http://www.localtis.info/http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250260411446) Consulté le 15 mars 2011.

² Voir « 2010 pour les HLM, la meilleure année depuis 30 ans ? », in [http://www.localtis.info, http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250261089997](http://www.localtis.info/http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250261089997) Consulté le 6 mars 2011.

b) Le devenir du 1% logement

Le 1% logement ou appelé aujourd'hui Action Logement a été créé initialement pour financer la construction de logements locatifs sociaux pour les salariés des entreprises participant à l'effort de construction. Mais depuis sa création en 1953, les fonds récoltés ne sont plus uniquement destinés à l'investissement pour le développement du parc social et à l'aide des salariés dans leur parcours résidentiel. Puisque l'Etat a toujours cherché à gérer au mieux son budget tout en mettant en place de nouvelles politiques de logement pour relancer la construction et l'accèsion à la propriété, le 1% logement va devenir un point central et stratégique pour les financer.¹

En effet de 1995 à 2002, l'Etat va prélever 5 milliards d'euros pour financer le prêt à taux zéro et le Fonds d'Accession à la Propriété (FAP). Autrement dit, ce sont 5 milliards d'euros qui ne seront pas utilisés directement par les organismes HLM pour continuer de développer la production de logements.

A partir de 1998, l'Etat va progressivement arrêter de ponctionner le 1% logement. Mais en 2001, face à l'importance de la politique de renouvellement urbain, 2,5 milliards d'euros vont être prélevés au 1% logement sur une période de cinq ans (2002-2006).

Aujourd'hui, le 1% logement subventionne l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine à hauteur de 6 milliards d'euros sur la période (2004-2018), l'Agence Nationale de l'Habitat, le Pass-Foncier pour aider les ménages à accéder à la propriété, le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) et la Garantie des Risques Locatifs qui assure les bailleurs privés contre la dégradation de leurs biens ou contre les impayés de loyers.

Jérôme Bédier, président de l'Union de l'Economie Sociale pour le Logement, dans un article du 2 décembre 2009, a posé la question du devenir du 1% logement au secrétaire d'Etat au logement. Dans cet article², il est dit aussi que « *l'UESL estime ses ressources (constituées par les cotisations des entreprises et les remboursements de prêts) à 3,8 milliards en 2010 et à 3,6 milliards d'euros en 2011. La réforme engagée depuis 2008, qui a augmenté ses interventions sous forme de subventions au détriment des prêts, explique principalement cette baisse.* » De plus, « *afin de pouvoir s'engager sur de projets à long terme, le président de l'UESL a donc demandé au secrétaire d'Etat que commencent dès 2010 les négociations sur la convention triennale qui fixera les engagements réciproques de l'Etat et du 1% logement sur la période 2012-2015. Sur ce point, Benoist Apparu s'est montré peu pressé.* »

Ces faits semblent montrer que l'Etat continue son désengagement financier en préférant utiliser le 1% logement plutôt que d'utiliser son propre budget pour financer les politiques de rénovation urbaine et d'amélioration de l'habitat entre autre.

¹ Voir « Faits marquants », in <http://www.actionlogement.fr>, <http://www.actionlogement.fr/qui-sommes-nous/faits-marquants> Consulté le 20 mars 2011.

² Voir « Benoist Apparu au 1% : des ESH de taille nationale ou plurirégionale », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250259200141> Consulté le 16 mars 2011.

13. La crise de l'habitat social : le logement devient le troisième poste de dépenses des ménages français

Les principales missions des organismes HLM restent de loger, dans les meilleures conditions possibles, les ménages les plus modestes tout en essayant de maintenir une certaine mixité sociale. Ainsi, l'USH s'investit et tente d'avancer dans les différents domaines qui constituent le logement qui passe par la cohésion sociale jusqu'au développement durable et œuvre pour le droit au logement pour tous.

Mais certaines catégories d'organismes HLM vont plus concentrer, dans leur logement, les populations les plus défavorisés. C'est le cas des OPH, qui par leur rattachement aux collectivités locales, doivent s'adapter à leur politique sociale et plus particulièrement aux Programmes Locaux de L'Habitat. Alors que d'autres organismes HLM vont plus s'engager dans des politiques d'accèsion à la propriété pour des ménages plus aisés.

D'après la revue trimestrielle éditée par l'USH de septembre 2010, *« l'appauvrissement du pouvoir d'achat des locataires est atténué dans le parc social »*.¹

Pour autant la situation financière des ménages ne s'est pas améliorée puisque leurs revenus n'ont pas augmenté, les aides à la personne comme les APL n'ont pas été revalorisé contrairement aux loyers et aux charges qui continuent de progresser.

Entre 1988 et 2006, les loyers ont augmenté de 29% dans le parc locatif social et de 34% dans le parc privé (source : calculs USH, données enquêtes nationales logement, INSEE 1988 et 2006). Cette hausse des loyers dans le parc social est le résultat du désengagement financier de l'Etat tant sur les logements neufs qu'anciens. Puisqu'il faut construire toujours plus de nouveaux logements sociaux et rénover le parc plus ancien tout en ayant moins de subventions, les organismes HLM répercutent cette baisse de financements par l'augmentation des loyers.

L'augmentation des loyers et la baisse du revenu moyen des locataires ne se sont pas accompagnées d'une élévation graduelle des aides au logement. Selon l'USH, *« tous ménages confondus, la croissance moyenne des aides au logement (+27 euros) sur la période 1988-2006 est demeurée modeste face à la hausse des loyers (+100 euros), comme face à la baisse des revenus moyens hors aide au logement (-70 euros) »*. Tous les types de ménages doivent donc supporter un taux d'effort plus important pour pouvoir se loger.

Enfin, on peut noter que les ménages aisés ont tendance à accéder plus facilement à la propriété alors que les ménages modestes restent locataires. D'après les calculs de l'USH et les données des enquêtes nationales sur le logement de l'INSEE, toujours sur la période 1988 et 2006, 43% des ménages les plus modestes étaient propriétaires en 1988. En 2006, on en comptait 38%. D'autre part on constate une augmentation du nombre de ménages « très aisés » accédant à la propriété, passant de 67% en 1988 à plus de 76% en 2006.

Les Français ont toujours aspiré à devenir propriétaires et cela depuis de nombreuses années comme nous l'avons vu dans l'histoire du logement social en France. Devenir propriétaire rassure, c'est un gage de sécurité et de stabilité pour l'avenir.²

¹ CHODORGE, Maxime. « Appauvrissement du pouvoir d'achat des locataires atténué dans le parc social ». *Habitat et Société*, n°59, septembre 2010, p.4-9.

² DRIANT, Jean-Claude. *Les Politiques du logement social en France*. Paris : Les études, 2009. p120. (La documentation Française).

Cette politique de l'accèsion à la propriété présentée en 2007 par le président Nicolas Sarkozy, a comme objectif d'atteindre 70% de propriétaires tout en continuant le développement de l'offre locative. Dans les autres pays européens comme en Grande-Bretagne, la politique du logement s'est largement réduite à développer l'accèsion à la propriété en délaissant la construction de logements locatifs qu'ils soient sociaux ou libres. Aujourd'hui, le gouvernement britannique doit revoir sa copie puisque de nombreux ménages ne trouvent plus de logements devenus trop chers.¹

Le gouvernement français a donc conscience que l'accèsion à la propriété ne doit pas être la priorité de la politique du logement mais doit être considérée comme une politique complémentaire à celle du logement social.

Plusieurs arguments vont être avancés par M. Sarkozy en faveur de l'accèsion à la propriété. Elle favoriserait le bon entretien des parties communes des immeubles puisque les propriétaires deviennent responsables de leurs biens. Les locataires des logements sociaux ou de logements appartenant à des bailleurs privés seraient plus irresponsables et ne contribueraient pas à garder un parc d'une bonne qualité puisqu'ils ne sont pas propriétaires. D'un point de vue économique, si les ménages français devenaient propriétaires, ils coûteraient moins chers aux pouvoirs publics (moins d'aides au logement distribués par exemple) et ils pourraient peut-être consacrer plus d'argent à la consommation. Les ménages qui accèdent pour la première fois à la propriété ou primo-accédants vont libérer des logements dans le parc libre ou social permettant de loger des ménages plus modestes. Une certaine mobilité résidentielle s'installe.

Mais il ne faut pas oublier qu'accéder à la propriété comporte des risques financiers pour les ménages les plus modestes qui peuvent être victime de surendettement. Etre propriétaire c'est aussi assumer des charges de copropriétés souvent conséquentes que ne peuvent pas assumer les ménages aux revenus faibles.

L'exemple de l'outil mis en place par le gouvernement pour aider les primo-accédants à devenir propriétaire est le Prêt à Taux Zéro (PTZ) qui a remplacé en 1995 le Prêt à l'Accession à la Propriété (PAP). Initialement, le PTZ était un prêt complémentaire, accordé par l'Etat, aux prêts bancaires libres. Il atteignait 20% du coût d'acquisition pour les logements existants et 30% pour les logements neufs². Les ménages modestes n'ont pas été oubliés puisque le Fonds de Garantie de l'Accession Sociale (FGAS), qui permet de réduire les difficultés de remboursement de prêt de l'emprunteur, leur garantie d'accéder à la propriété.

Le PTZ a subi depuis sa création de nombreux ajustements. En 2011, il s'appelle le PTZ plus³.

¹ CHAZE, Leslie. *Etude comparative des politiques de logement en France et au Royaume-Uni*. Mémoire de recherche Magistère III. Université de Tours : EPU-DA, 1996. Page 25.

² DRIANT, Jean-Claude. *Les Politiques du logement social en France*. Paris : Les études, 2009. p122. (La documentation Française).

³ Voir le PTZ+ en annexe V (source : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette_PTZ_.pdf).

2. Organismes HLM et Etat : une vision souvent divergente de la politique de l'habitat

21. La vente des logements HLM aux locataires : entre logique comptable de l'Etat et stratégies des organismes HLM

Le 18 décembre 2007, un accord a été signé entre l'Etat et l'Union Sociale pour l'Habitat afin que les organismes HLM vendent environ 40 000 logements locatifs sociaux par an à leurs locataires. Cette question de la vente de logements aux locataires ne date pas d'hier. En effet, « ouverte à la suite des expériences espagnoles des années 1960 et surtout britanniques du début des années 1980, la question revient sur l'agenda politique au rythme de ses inflexions les plus libérales.

La vente des logements sociaux à leurs occupants est juridiquement possible de longue date ; elle a été remise au goût du jour par la loi Méhaignerie de 1986, puis dans le cadre d'un plan de relance de l'accession à la propriété en 1994. A chaque fois, il s'est agi de favoriser la vente en incitant les bailleurs sociaux à s'engager sur des objectifs quantitatifs de mise en vente et des conditions favorables aux locataires, mais jamais en mettant en place un droit d'acheter systématique, similaire au « right to buy » instauré en 1980 au Royaume-Uni par le gouvernement Thatcher et qui avait conduit, en vingt ans, à la vente de près de deux millions de logements locatifs sociaux. »¹

Le point de vue des bailleurs sociaux sur la vente des logements aux locataires est partagé. Certains organismes voient dans cette vente un moyen d'augmenter leurs fonds propres et donc de pouvoir continuer leurs politiques d'investissement pour le logement social. D'autres se positionnent contre en invoquant le fait que certains immeubles vont devenir des copropriétés en difficultés puisque les futurs propriétaires sont souvent des ménages modestes. Eric Comparat, Vice-président de l'UNAF (Union Nationale des Associations Familiales) énonce pendant le Congrès de l'USH à Strasbourg que « le budget de l'Etat et les aides à la pierre baissent inexorablement. La vente HLM ne peut être, ni une variable d'ajustement, ni l'objet de propos idéologiques ; et les collectivités ne peuvent pas pallier le retrait de l'Etat. »²

Les organismes HLM sont donc retissant à vendre les logements sociaux à leurs locataires. En 2007, seulement 4700 logements ont été vendus et environ 6000 en 2008. On est loin du nombre des 40 000 logements à vendre. Evidemment, le gouvernement encourage cette politique de vente en affirmant que « vendre "1% du parc par an c'est 2 milliards de fonds propres à comparer aux 500 millions d'aides à la pierre". »³

¹ DRIANT, Jean-Claude. *Les Politiques du logement social en France*. Paris : Les études, 2009. p123. (La documentation Française).

² USH, « Congrès Strasbourg septembre 2010 », in <http://union-habitat.org>, <http://www.union-habitat.org/ecom10.nsf/i1/145?editdocument> Consulté le 18 octobre 2010.

³ Voir « Les HLM doivent changer de modèle économique », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250260411446> Consulté le 17 mars 2011.

Le rapport de la Mission Interministérielle de l'Inspection du Logement Social (MIILOS) de 2009¹ montre bien que certains organismes HLM ne font pas de la vente de logements sociaux aux locataires leur priorité. Dans le rapport, les raisons invoquées sont les suivantes :

- *« Une opposition de principe à la vente de logements sociaux a été officiellement actée par le conseil d'administration, »*
- *« Quelques organismes invoquent une forte tension sur le marché, »*
- *« D'autres, essentiellement des SEM, ne sont pas concernés du fait de leur petite taille, »*
- *« D'autres organismes, bien qu'aucune opposition de principe de vente n'existe, n'ont développé aucune stratégie. »*

Toujours d'après le rapport, sur les 151 organismes contrôlés par la MIILOS en 2009, 120 organismes étaient potentiellement concernés par la vente de logements, répartis selon les zones de marché. Sur les 744 255 logements qui appartiennent aux organismes contrôlés, qui ont mis en place une politique de vente de logements aux locataires, seulement 6 913 ont été vendus. Sur ces 6 913 logements, 2 342 ont été vendus à l'unité et 4 571 ont été vendus en bloc à d'autres bailleurs sociaux.

Les bailleurs sociaux ont mis en place des stratégies afin de promouvoir cette politique de vente de logements à leurs locataires. Le rapport MIILOS de 2009 en décrit deux :

- *« Certains organismes soit n'ont pas défini de politique de vente précise parce qu'ils ont reçu peu de demandes de la part de leurs locataires, soit affichent des objectifs très généraux : apport en trésorerie, parcours résidentiel, sécurisation de l'accession et dégagement de fonds propres, soit enfin n'ont pas débattu du sujet, leur seule stratégie étant la vente au prix du service des Domaines. »*
- *« Les critères, lorsqu'ils ont été définis, visent d'une part, le patrimoine, ils sont alors soit quantitatifs, pourcentage du patrimoine, soit qualitatifs, patrimoine de type collectif et n'ayant pas fait l'objet d'une réhabilitation récente d'autre part, les acquéreurs potentiels. »*

La plupart du temps, la vente de logements aux locataires se passe généralement dans les règles. Certaines irrégularités ont été mises en évidence par la MIILOS notamment des fautes de la part des organismes HLM concernant le manque de communication sur les politiques de vente et sur les erreurs qui apparaissent dans certains dossiers. D'après le rapport de la MIILOS de 2009, voici les quelques irrégularités rencontrées : absence de justificatifs de publicité dans deux journaux locaux, absence de demande d'autorisation de vente, absence d'estimation du service des Domaines et absence d'attestation de vente établie par le notaire.

Nous pouvons donc constater que le nombre de logements vendus aux locataires augmentent très peu d'année en année. Les bailleurs sociaux ne sont pas encore prêts à intégrer durablement cette politique dans leur plan stratégique de patrimoine.

¹ Voir le rapport de la MIILOS de 2009 page 32 sur le site internet <http://www.developpement-durable.gouv.fr>, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_public_2009---5_cle071cde.pdf Consulté le 20 février 2011.

22. Une remise en cause des lois et des réformes

Nous l'avons vu dans la première partie de ce mémoire, de nombreuses lois et réformes ont été mises en place pour le logement. Mais ces dispositifs ont souvent été inefficaces, ne participant qu'à complexifier la législation en matière d'habitat. La crise du logement en France est toujours une réalité, et le mal-logement continue sa progression.

Depuis plusieurs années, la Fondation Abbé Pierre étudie le mal-logement en France et donne des valeurs alarmantes sur la population précaire. « *En 2010, la France comptait 3,5 millions de personnes non ou mal logées, auxquelles s'ajoutent plus de 6,6 millions de personnes en situation de réelle fragilité de logement à court et moyen terme. En revanche, on mesure plus aisément le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté qui atteint en France 8 millions de personnes, soit 13% de la population, contre 17% en Europe, avec de larges disparités entre les pays.* »¹

La loi SRU, qui contraint les communes à se doter de 20% de logements sociaux, a été remise en cause. En effet, certains élus se sont montrés opposés à cette loi, « *l'objectif de 20% de logements sociaux semble excessif et bien souvent impossible à atteindre.* » Les maires préfèrent payer une amende plutôt que de construire des logements sociaux. Mais la loi ENL, votée en 2006, va modifier l'article 55 de la loi SRU. Par cette loi, les logements construits en accession sociale et les logements sociaux vendus à leurs locataires sont compris dans les 20% exigés pendant une durée de cinq ans.

« *Cette modification réduit de fait l'obligation d'engagement des communes dans la production de logements destinés aux catégories modeste et précaires et s'inscrit à contre-courant des objectifs de mixité et de meilleure répartition des logements sociaux dans les agglomérations.* »² La loi ENL a aussi instaurée « la maison à 100 000 euros » qui a été un véritable échec.

Les Plans Stratégiques de Patrimoine, qui devaient être opérationnels avant le 1^{er} janvier 2011, ne le sont pas pour un certain nombre d'organismes HLM. Selon le rapport de la MIILOS de 2009, « *sur le 123 organismes HLM ou SEM ayant fait l'objet d'un rapport définitif, 87 d'entre eux étaient dotés d'un PSP, soit plus de 70%. Ce chiffre est en nette augmentation par rapport à 2008.* » Mais il faut nuancer ces résultats. En effet, « *au final, ce sont à peine un tiers des organismes contrôlés qui disposent d'un PSP complet, validé par une analyse financière prévisionnelle fiable et cohérente.* »³

La loi DALO, mise en place depuis 2007, fait l'objet chaque année d'un rapport rédigé par un comité de suivi. Ce rapport met en évidence qu'il existe une réelle difficulté d'application de ce dispositif. « *A la fin 2009, le DALO a donné lieu à près de 90 000 recours portant sur le logement, soit beaucoup moins que les 600 000 que laissaient prévoir les approches statistiques.* »⁴

¹ XELOT, Frédérique. « Fondation Abbé Pierre. Un mal logement persistant ». *Habitat et Société*, n°57, mars 2010, p17-21.

² ROBERT, Christophe. « Politiques publiques et production de logements à loyers accessibles » in *Crise et politique du logement*. Paris : Regards sur l'actualité, avril 2006. P-31-46. (La documentation française). Voir page 41.

³ Voir le rapport de la MIILOS de 2009 page 15 sur le site internet <http://www.developpement-durable.gouv.fr>, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_public_2009---5_cle071cde.pdf Consulté le 20 février 2011.

⁴ DRIANT, Jean-Claude. *Les Politiques du logement social en France*. Paris : Les études, 2009. p160. (La documentation Française).

Ces résultats insatisfaisants sont essentiellement dus à la mauvaise information des bénéficiaires sur le recours à cette loi. De plus, des inégalités entre territoires sont apparues. Les demandes sont surtout concentrées en région parisienne, en région Rhône-Alpes, les autres régions et départements sont moins concernés. Cela montre bien que le problème du logement se situe en zone tendue voir très tendue. Ces résultats sont intéressants pour le gouvernement, qui pourra les utiliser pour les futures politiques de l'habitat.

La Loi MOLLE, proposée par Christine Boutin, est elle aussi fortement contestée par le monde HLM. Lors du congrès de Strasbourg fin septembre 2010, Michel Fréchet, Président de la CGL (Confédération Générale du Logement) « invite les organismes à refuser d'appliquer la loi Boutin. » Cette loi incite les locataires les plus riches à quitter leurs logements sociaux pour aller dans le parc privé. Mais souvent, ces locataires ne disposent pas de moyens suffisants pour partir. De plus, par leur départ, la mixité sociale est fragilisée car ils ne restent que les locataires les plus pauvres.

3. Un monde du logement social français en pleine mutation

Le monde du logement social est en pleine mutation. La diminution de l'effort financier de l'Etat favorise les organismes HLM en bonne santé financière. Les bailleurs sociaux n'ont généralement que leurs fonds propres et la participation des collectivités locales pour continuer leurs missions sociales.

La taxation sur les loyers pendant les trois années à venir ne devraient pas améliorer l'état de leurs comptes et la vente des logements aux locataires ne suffit pas à alimenter correctement leurs fonds propres. Certains organismes HLM, compte tenu de leurs difficultés financières, sont obligés de vendre une partie leur patrimoine à d'autres bailleurs sociaux, d'autres disparaissent en vendant la totalité.

31. Vente de patrimoine entre organismes HLM¹

Cette politique de restructuration du secteur HLM est soutenue par l'Etat. En effet, d'après le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), il existe des lois qui visent à supprimer les petits organismes HLM et qui pénalisent les trop grandes structures :

- L'article L.423-1 du CCH stipule que « tout organisme d'habitation à loyer modéré gérant moins de 1500 logements et qui n'a pas construit au moins 500 logements [...] pendant une période de 10 ans peut-être dissous. »
- L'article L.423-2 du CCH stipule que « tout organisme d'habitation à loyer modéré gérant plus de 50 000 logements peut être mis en demeure, par arrêté du ministre chargé de la construction et de l'habitation, de céder tout ou partie des logements excédant ce nombre à un ou plusieurs organismes nommément désignés. »

¹ Voir le rapport de la MILOS de 2009 page 47 sur le site internet <http://www.developpement-durable.gouv.fr>, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_public_2009---5_cle071cde.pdf Consulté le 20 février 2011.

D'après le rapport de la MIILOS de 2009, « *les politiques publiques affichent régulièrement un souci de réduire le nombre d'organismes dans un souci d'efficacité.* » Cette réduction du nombre de bailleurs sociaux est donc légitime pour les pouvoirs publics par souci d'économie d'échelle. Si plusieurs organismes travaillent sur les mêmes quartiers et font partis du même groupe, il est logique qu'ils se rassemblent pour plus d'efficacité.

Il existe d'autres raisons à la réorganisation du monde HLM. « *Plus récemment, a été affichée la volonté ministérielle de développer de grands groupes HLM dans le but de favoriser le transfert de fonds propres des zones détendues (où la vente HLM peut être pratiquée sans déséquilibrer l'offre de logements), vers les zones tendues.* »¹

Le rapport de la MIILOS énonce que sur 113 organismes HLM contrôlés, 18 ont vendu en bloc leur patrimoine c'est-à-dire qu'ils ont vendu des immeubles entiers à d'autres bailleurs sociaux. Cette transaction représente un transfert de 4 571 logements. La plupart du temps, ces ventes interviennent dans le cas où un organisme HLM cherche à réduire, dans le cadre de sa stratégie patrimoniale, sa zone d'intervention. Mais d'autres raisons existent. Nous pouvons donner l'exemple de « *la dissolution d'une SA d'HLM (ou ESH) en situation financière critique, ou la fusion de deux ESH ayant le même actionnaire de référence et intervenant sur une même zone géographique...* »

La vente de logements sociaux entre organismes est aussi expliquée par la mauvaise situation financière de ces derniers, qui peut être dans certains cas, réellement critique. Toujours selon le rapport de la MIILOS de 2009, sur 116 organismes contrôlés, ce qui représente seulement 9% du nombre total d'organismes HLM en France, 31 ont une situation financière difficile car leur niveau d'endettement devient trop élevé depuis plusieurs années.

32. Une concentration des Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) et des Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH)

La loi Boutin ou loi MOLLE en faveur de la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, votée le 25 mars 2009, a donné de nouvelles fonctions et a modifié la structure des collecteurs du 1% logement. A partir de cette date, le 1% logement subventionne la rénovation urbaine et l'ANAH et l'Etat décide de donner des subventions seulement par décret, accentuant ainsi son désengagement financier. Mais ces nouvelles compétences s'accompagnent d'une modification du nombre de collecteurs. Le 22 juillet 2009, le conseil d'administration de l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL) a voté pour la réorganisation des CIL passant du nombre de 107 à 21. C'est à ce même moment que l'UESL deviendra Action Logement.

Selon l'article paru sur le site localtis.info le 23 juillet 2009², « *la diminution du nombre de collecteurs doit permettre, outre une organisation plus lisible et une meilleure utilisation des moyens, de renforcer leur poids au niveau local.*

¹ Voir rapport MIILOS de 2009 p 47

² Voir « Réforme du 1% : plus que 21 collecteurs, du neuf pour l'Anah et l'Anru », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artVeille/artVeille&cid=1248323501520> Consulté le 6 avril 2011.

La structure du capital des entreprises sociales pour l'habitat (ESH), dont le 1% est le principal actionnaire, ne devrait pas être modifiée par cette réorganisation. Ces nouveaux collecteurs auront également pour mission d'assurer un suivi plus serré de l'occupation des logements financés par le 1%, logements sur lesquels ils bénéficient d'une réservation. Ce droit d'attribuer un logement, pendant une durée plus ou moins longue, à leurs bénéficiaires naturels que sont les salariés, n'est toujours pas effectif.

Les 21 CIL sont répartis de la façon suivante¹ :

- 7 CIL qui représentent chacun plus de 5% des fonds collectés → au total 61,3%
- 4 Cil qui représentent chacun entre 3 et 5 % des fonds collectés → au total 13,8%
- 10 CIL qui représentent chacun moins de 3 % des fonds collectés → au total 23,5%

CIL/CCI concernés	% des fonds collectés	Territoires principaux
4 CIL : CIL région havraise, RESIDEO 93, RESIDEO 93, Coop Logement	2%	Normandie et Ile-de-France
4 CIL/CCI : CILCA, CCI Brest, CIL Bretagne, CIL Habitat Ouest	2,07%	Bretagne et Pays de Loire
4 CIL : COVECOL, CIL Centre Atlantique, CIL 49, CILV-CIRAL	2,11%	Pays de Loire et Poitou-Charentes
3 CIL : CILCO, CIL Franche-Comté, CIL du Rhin	2,21%	Bourgogne, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Alsace
4 CIL : CIL 36, CIL Val de Loire, CIL Valloire, CIL Sarthe	2,24%	Centre et Pays de Loire
7 CIL/CCI : CILCO, CIL Landes, CILG, CIL Habitat, 1% Limousin, CIL 64, CCI Libourne	2,27%	Aquitaine et Limousin
5 CIL/CCI : CIL de l'Yonne, CILGERE Centre Est, LOGIL, COLOC, CCI de Clermont-Ferrand	2,36%	Bourgogne et Auvergne
2 CIL : CIL Atlantique, CIL Mayenne	2,45%	Bretagne et Pays de la Loire
4 CIL : CIL Habitat, CIL	2,87%	Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-

¹ Le pdf sur la fusion des CIL est consultable en annexe VI (source : <http://www.localtis.info/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1250155145388&blobheader=application%2Fpdf&blobnocache=true>).

Horizon, CIL Flandres Artois, GAL		France et Poitou-Charentes
6 CIL : COCIL, CILiance, GILE, CICL, CILO, CIL Manche	2,95%	Normandie
6 CIL/CCI : CIL Provence, LOGIAM, CIL Var, CCI Digne, CCI Bastia, CCI Ajaccio, UNICIL	3,17%	PACA, Corse, Languedoc- Roussillon
5 CIL/CCI : CIL 1% Alsace, PURIAL, CILEST, CCI Meuse, CCI Vosges	3,24%	Alsace, Champagne- Ardenne et Lorraine
10 CIL : ASSOCIL, ASSOCIL Lot, CIL du Gers, CIL des Pyrénées, Interlogement, CIL Pyrénéen, CIL Sud Massif Central, CIL Tarn et Garonne, CIL Languedoc Roussillon, CILEO	3,66%	Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon
11 CIL/CCI : 1% Logement Loire, ACLE, CCI Drôme, CILAR, CIL 2000, CILR, CILS, CILJ, AILT, GIT, CIL VIVA	3,71%	Rhône-Alpes, Franche- Comté et Ile-de-France
ALIANCE	5,85%	Ile-de-France, Lorraine, Rhône-Alpes
8 CIL/CCI : PROCILIA, UNIOLOGI, CILDA, CIL28, CCI Chalons en Champagne, CILOVA, CIL77, Cil Somme	6,63%	Ile-de-France, Picardie, Champagne-Ardenne, Centre
2 CIL : GIC, ASH	7,31%	Ile-de-France, Nord-Pas-de- Calais, Alsace, Rhône- Alpes, PACA, Midi- Pyrénées, Languedoc- Roussillon, Normandie et Pays de Loire
7 CIL : ALLIADE, AIN'CIL, CILAV, CILSE, CIPL, CPLOS, EPERGOS	8,80%	Rhône-Alpes et Ile-de- France
SOLENDI	10,39%	Ile-de-France, Rhône- Alpes, Bretagne, Pays de Loire, Alsace, Normandie, Midi-Pyrénées, PACA

7 CIL : CILGERE Energies, CILGERE Nord, CILGERE Est, CILGERE Lorraine, CILGERE GIPEC, SALF, CILIOPEE	10,48%	Lorraine, Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, PACA
4 CIL/CCI : ASTRIA, CIL Sud59, CIL 1% Artois, CCI Strasbourg	11,86%	Ile-de-France, Aquitaine, Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Bretagne
TOTAL : 21 CIL	98,63%	
4 CIL n'ont pas encore présenté leur projet, un délai leur a été accordé : 3CIL DOM ACL PME	0,46% 0,91%	Guadeloupe, Martinique, Réunion Ile-de-France
TOTAL GENERAL	100%	

Figure 6 : Tableau récapitulatif de la fusion des CIL et CCI

Source : Localtis.info, Communiqué de presse du 22 juillet 2009

La même année, en 2009, une réflexion est menée sur la possibilité de fusion des Entreprises Sociales de l'Habitat ou ESH après la fusion des collecteurs du 1% logement, actionnaire de référence de ces entreprises. Les mêmes raisons sont évoquées c'est-à-dire que le rassemblement de plusieurs ESH permettrait de créer de grands groupes de bailleurs sociaux qui mettront leurs fonds propres en commun pour pouvoir construire plus de logements sociaux.

Les ESH, situées sur un même territoire, pourront se regrouper afin de mieux gérer leurs patrimoines et de mener des actions plus efficacement.

Le secrétaire d'Etat au Logement Benoist Apparu soutient cette tendance puisqu'il « a appelé à l'émergence de grands acteurs du logement social afin de mutualiser les ressources entre zones tendues et zones non-tendues. [...] Dans les zones non-tendues, les ESH seront incitées à vendre leur patrimoine et à ne plus construire, afin de dégager des fonds propres pour pouvoir construire dans les zones tendues. Cette mise en commun des fonds propres sera faite soit par la bonne volonté des collecteurs au niveau local, soit, au niveau national par l'UESL. Ces futurs groupes devront être de taille nationale ou plurirégionale. »¹

Ce regroupement d'entreprises fait apparaître de nombreuses interrogations. Les collectivités locales qui se sont investies dans ces entreprises garderont-elles le même pouvoir lorsque les ESH seront de taille nationale ou plurirégionale ? Combien de logements pourront appartenir à ces grands groupes HLM ? Comment seront-ils gérés ?

¹ Voir « Benoist Apparu au 1% : des ESH de taille nationale ou plurirégionale », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250259200141>
Consulté le 7 avril 2011.

A ces questionnements, Benoist Apparu a donné peu de réponses « *en attendant des précisions sur les montages juridiques retenus.* »

Ces fusions des collecteurs du 1% logement et des ESH tendent à montrer que l'Etat veut renforcer son pouvoir de contrôle et d'évaluation des activités du monde du logement social. Cette affirmation peut être justifiée de la façon suivante : une semaine avant que Benoist Apparu fasse son discours devant les collecteurs du 1% logement à l'occasion du Conseil d'Administration de l'UESL le mercredi 2 décembre 2009, il s'est montré favorable à la création « *d'une autorité unique chargée de contrôler à la fois les organismes HLM et les collecteurs du 1%.* »¹

Selon ce même article, « *les ministres de l'Ecologie et de l'Economie demandaient un rapport sur le contrôle des secteurs du 1% logement et du logement social. Deux inspecteurs chevronnés avaient hérité de ce sujet pour le moins sensible : Sabine Baietto-Beysson, pour le Conseil général de l'environnement et du développement durable, et Thierry Bert pour l'Inspection générale des finances. Leur rapport s'ouvre sur un rappel de l'hétérogénéité du secteur, qui mécaniquement rend son contrôle difficile. Cette hétérogénéité est d'abord de structures : offices HLM, sociétés anonymes, sociétés d'économie mixte, associations, coopératives, collecteurs interprofessionnels du logement (CIL), etc. Elle est ensuite de tailles. Quoi de commun entre un petit office municipal gérant 2.000 logements et les grands groupes comme 3F, SNI ou Batigère ? Parmi les collecteurs, le mouvement de fusion n'empêche pas le maintien de fortes différences d'échelle : les cinq CIL les plus importants représentent 40% de la collecte. Certains groupes ou CIL sont de taille nationale, d'autres restent très locaux. Mais parallèlement à cette tendance à la constitution d'organismes de taille interrégionale ou nationale, l'offre nouvelle de logements et surtout les processus d'attribution restent dominés par des logiques locales, et ce y compris pour les grands groupes.* »

Cette partie de l'article montre bien qu'il existe des différences territoriales avec de très grandes structures de taille nationale gérant un parc de logements très conséquent et des petites structures très locales qui n'interviennent que sur des secteurs réduits. Le poids de ces structures ne sont donc pas les mêmes, et elles ne vont pas développer les mêmes stratégies patrimoniales pour maintenir leurs activités. Les grands groupes HLM vont donc récupérer le patrimoine des organismes HLM en difficulté et devenir de plus en plus influents.

33. Vers une privatisation du logement social ?

Selon Clément Mignet, responsable du Service Aménagement, Foncier, Vente à l'Office Public d'Aménagement et de Construction de Tours (OPH), il ne s'agit plus aujourd'hui d'un désengagement financier de l'Etat mais d'une volonté de privatisation du secteur du logement social comme au Royaume-Uni. En effet, les aides à la pierre en région Centre représentent, selon lui, environ 2 millions d'euros mais l'Etat en récupère 2,5 millions grâce aux différentes taxes mises en place (projet de loi de finances 2011). Sans les collectivités locales et leur appui financier, l'activité de l'OPH serait au point mort car leur seul fonds propres ne suffirait pas à investir et à financer leurs nouveaux projets.

¹ Voir « Les gendarmes des HLM et du 1% devraient se marier », in <http://www.localtis.info/http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250260805434> Consulté le 7 avril 2011.

M.Mignet a aussi abordé le sujet de la sortie des Offices Publics de l'Habitat du Code des marchés publics, plébiscitée par la loi Warsmann et se pose la question du devenir des OPH.

La proposition de loi de Jean-Luc Warsmann, relative à la « simplification et amélioration de la qualité de droit » a été adoptée par les sénateurs le 14 décembre 2010. Ce texte de loi, modifié par le Sénat, comporte 158 articles dont l'article 87 qui vise à simplifier le droit du logement social.¹

Cette loi veut modifier et améliorer les coopérations entre les organismes HLM en mettant en place différentes mesures qui sont expliquées dans l'article publié par Hélène Lemesle sur le site [localtis.info](http://www.localtis.info) et qui s'intitule « *Les sénateurs veulent faciliter la vie des HLM.* » :

- L'article 87 bis fait entrer les avances en compte courant dans le Code de la construction. Ces avances, c'est-à-dire la possibilité pour un organisme qui détient au moins 5 % d'une société HLM d'avancer à celle-ci de la trésorerie à un taux limité, existaient déjà dans le statut type des organismes HLM. Cependant, l'article adopté leur donne une place dans le Code de la construction et, surtout, simplifie leur régime en remplaçant par une simple déclaration au ministre la procédure, plus lourde, d'accord préalable qui existait jusqu'alors.
- Ensuite, les sénateurs introduisent par l'article 87 quinquies les "prêts participatifs", c'est-à-dire la possibilité pour un organisme HLM de consentir un prêt à un autre organisme. Ces prêts de long terme, à taux limité et soumis à déclaration au ministre, ont pour caractéristique comptable d'être assimilés à des fonds propres. Mais attention : il faut que l'organisme prêteur ait "directement ou indirectement des liens de capital lui donnant un pouvoir de contrôle effectif" sur l'organisme emprunteur.
- Troisième mode de coopération, beaucoup plus souple et beaucoup moins engageant, celui créé par l'article 87 quater qui permet aux organismes HLM, à leurs filiales et aux collecteurs du 1 % de créer par convention une "structure de coopération ayant pour seul objet la mise en commun de moyens au profit de ses membres". Chaque membre de la structure paierait en fonction de son utilisation de ces services mutualisés.
- Enfin, l'article 87 ter supprime l'avis préalable des Domaines en cas de transfert de patrimoine d'un organisme à un autre. Tous ces articles sur la coopération entre organismes, soutenus par l'USH, ont été adoptés avec l'accord du gouvernement, ce qui est plutôt de bon présage avant leur passage en deuxième lecture.

Toutes ces dispositions montrent bien que le gouvernement, par l'intermédiaire des différentes Chambres, cherche à simplifier la vente de patrimoine et à faciliter les accords de prêts entre organismes après une première période de soutien aux Offices en difficulté. Cette politique permet à l'Etat de ne pas avancer d'argent pour venir en aide aux bailleurs sociaux en difficulté. Les organismes HLM doivent s'aider mutuellement.

La sortie des Offices Publics de l'Habitat du Code des marchés publics a donc été aussi étudiée comme l'avait énoncé M.Mignet durant notre entretien.

¹ Voir « Les sénateurs veulent faciliter la vie des HLM », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250260805434> Consulté le 7 avril 2011.

Mais cette mesure, portée par M. Thierry Repentin président de l'USH, est loin de faire l'unanimité au sein du gouvernement. Toujours selon le même article, à cause de cette réforme, *« les Offices Publics pour l'Habitat seraient soumis aux mêmes règles de commande publique que les sociétés anonymes d'HLM ou les sociétés d'économie mixte. Un changement de règles assez paradoxal alors que le caractère d'établissement public local des offices a été confirmé dans leur nouveau statut de 2007, et que l'article 2 du Code des marchés publics dit très clairement que les établissements publics locaux lui sont soumis. »*

Pour en revenir aux propos de M. Clément Mignet, qui soulignent la volonté du gouvernement de s'engager vers la privatisation du logement social, d'autres directeurs d'OPH adoptent le même point de vue sur cette question.

Nous pouvons citer Mme Marie-Claude Garel, présidente de l'OPH de Nanterre, qui énonce lors du Congrès de Strasbourg en septembre 2010 que *« dans son organisme de 10 000 logements, le prélèvement représenterait entre 1 et 2 million d'euros, soit le quart de sa capacité annuelle d'auto financement, qui sert à la construction et à la réhabilitation. [...] En outre les besoins en fonds propres augmentent avec les exigences environnementales. Elle dénonce un schéma connu qui consiste à affaiblir un service public pour pouvoir en dénoncer ensuite un mauvais état, et pouvoir ensuite le privatiser. »*

Au Royaume-Uni, la privatisation du logement social est déjà effective depuis de nombreuses années et la France est en train d'en prendre la direction.

D'après le mémoire de recherche de Leslie Chaze, portant sur une étude comparative des politiques de logement social en France et au Royaume-Uni, *« depuis les années 1990, l'intervention de l'Etat britannique en matière de logement social s'est considérablement réduite. En effet, depuis 1979, l'accession à la propriété reste le seul objectif pour lequel le gouvernement se donne des moyens importants. En matière de logement social, son désengagement financier est flagrant. [...] Parallèlement, l'Etat britannique incite les financeurs privés à participer davantage à la construction de logements sociaux. C'est l'objet de la Housing Bill de 1988. Enfin et surtout, l'Etat se désengage par la vente du patrimoine locatif social aux occupants qui le demandent.*

Cette politique du Right to Buy, en vigueur depuis 1980, a réduit de 25% le stock de logements locatifs sociaux qui étaient à la charge des communes. »

Nous pouvons donc constater que la France suit, dans une moindre mesure, les mêmes politiques de logement que son voisin britannique, mise à part le fait que la France souhaite toujours diversifier le parc de logements et ne favorise pas uniquement l'accession à la propriété malgré la volonté de 70% de propriétaires de Nicolas Sarkozy.

Le Right to Buy, qui oblige les organismes HLM britanniques à vendre des logements locatifs sociaux aux locataires qui le demandent, n'est pas vécu de la même manière en France. Le nombre de logements vendus en France est loin de dépasser celui de nos amis européens mais va peut-être bientôt le rattraper.

En effet, comme nous l'avons vu dans cette troisième partie, le gouvernement, par l'intermédiaire de Benoist Apparu, est favorable au changement du modèle économique du logement social en mettant en avant la politique de vente de logements aux locataires.

Pour confirmer ce fait, nous pouvons nous référer à l'interview du secrétaire d'Etat au Logement dans le magazine Challenges du 5 novembre 2009 : « *Les ventes de logements HLM à leurs occupants devaient aider à financer des projets. Mais les projets ne se bousculent pas..., observe le magazine.* »¹

« C'est effectivement vrai, mais j'y crois beaucoup. C'est une question de volonté, puisque certains organismes obtiennent des résultats concluants. Si l'on vendait 1% du parc existant, en priorité dans les zones peu tendues, cela ferait rentrer environ 2 milliards d'euros dans les caisses de l'Etat. C'est quatre fois le montant des aides à la pierre. Et cela permettrait de lancer l'équivalent de 10 milliards d'euros de construction, puisque ces 2 milliards représenteront les 15% à 20% de fonds propres nécessaires à l'octroi de prêts à la construction », répond le secrétaire d'Etat. »

Et il rajoute le 26 janvier 2010 que « *le gouvernement entend vendre 40.000 logements HLM par an. Ce que je dis, c'est que les budgets de l'Etat ne vont pas exploser, donc il faut trouver de l'argent ailleurs. Trouver de l'argent, c'est notamment par la vente de logements. L'idée de 1% par an me va tout à fait. Si c'est 0,5% c'est bien aussi, ce sera toujours mieux que 0,1% actuel.* »

La politique de privatisation se met donc en place doucement mais sûrement en France. Plusieurs faits nous interrogent sur cette question.

D'abord, André Yché, président de la Société Nationale Immobilière ou SNI, filiale de la Caisse des dépôts et Consignations, et qui détient un parc de 300 000 logements dont 200 000 logements HLM, s'exprime en faveur de la privatisation du secteur HLM dans son livre *Logement, Habitat et cohésion sociale, au-delà de la crise, quelle société voulons-nous pour demain*, paru le 17 février 2011. Et son avis n'est pas neutre puisque, par l'intermédiaire de la CDC et de son statut de principal opérateur du logement en France, il est un peu « *le porte-drapeau des intérêts publics dans le secteur.* »

Ensuite, Icade, une autre filiale de la Caisse des dépôts et Consignations, avait annoncé la vente de plus de 35 000 logements locatifs en bloc en décembre 2008. Une grande majorité de ces logements appartenaient à la catégorie de logements intermédiaires, permettant de loger des ménages plus fragiles. Ils étaient tous situés en région parisienne et représentaient une année de production de logements en l'Ile-de-France.

Ils ont été rachetés par la SNI et des offices publics et privés de la région parisienne et seront pour la majorité d'entre eux déclassés et être reclassés en loyer libre. Cela va donc aggraver encore plus la crise du logement social, les ménages en difficulté vont encore avoir plus de mal à se loger dans cette zone très tendue.

Enfin, cette volonté de privatisation peut être mise en évidence grâce aux nombreuses attentes des banques autour du livret A. Le livret A est le principal outil de financement du logement social en France par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et Consignations. Au départ, ce livret était distribué par La Banque Postale, la Caisse d'Epargne et le Crédit Mutuel. Depuis le 1^{er} janvier 2009, ces trois établissements n'ont plus le monopole et toutes les banques privées peuvent ainsi le distribuer. Mais les banques continuent leur bataille pour cette fois-ci s'attaquer au taux de centralisation du livret A. Elles souhaitent que ce taux diminue et passe en dessous de la barre de 70% Christine Lagarde, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie s'est montré favorable à la modification de ce taux.

¹ MAUDUIT Laurent, « Le logement social, entre privatisation et affairisme », in <http://www.dijonscope.com> , <http://www.dijonscope.com/011078-le-logement-social-entre-privatisation-et-affairisme> Consulté le 12 avril 2011.

De nombreux faits convergent qui nous force à penser que l'on peut en conclure que le gouvernement continue son effort pour diminuer les aides financières accordées au logement dans le but d'amorcer la privatisation du logement social. Les bailleurs sociaux auront donc des difficultés mais ils chercheront toujours à assurer leur mission d'aides aux ménages les plus fragiles.

Conclusion de cette deuxième partie:

Le désengagement financier de l'Etat est aujourd'hui incontestable comme nous l'avons vu dans les différents chapitres développés dans cette deuxième partie. Les taxations sur les loyers, la ponction du 1% logement pour appuyer les politiques de rénovation, la vente de logements entre organismes sont là pour en témoigner. Mais le plus inquiétant, c'est la tendance actuelle et la volonté de privatisation du monde du logement social qui conduira inmanquablement à se poser la question du devenir du logement social en France. Tous les éléments sont en place, et nous l'avons démontré dans le dernier chapitre, pour que la privatisation soit réussie.

Dans la dernière partie de ce mémoire, nous prendrons plusieurs exemples d'organismes HLM et en particulier des Entreprises Sociales pour l'Habitat, situées en région Rhône-Alpes, afin d'essayer de connaître et de comprendre les différentes stratégies patrimoniales mises en place pour dépasser les contraintes financières imposées par l'Etat.

PARTIE 3

ETUDES DES STRATEGIES DE

DIFFERENTS ORGANISMES

HLM

1. Des ESH de taille nationale ou plurirégionale, apparition de grands groupes de bailleurs sociaux

Le monde HLM est en pleine mutation, encouragée par les contraintes financières imposées par l'Etat et soutenue par le gouvernement comme le souligne Benoist Apparu. Il affiche clairement la volonté de voir fusionner les Entreprises Sociales pour l'Habitat afin qu'elles puissent avoir une portée nationale ou plurirégionale.

Une césure dans le monde HLM est en train de se créer, avec l'apparition de grosses structures nationales contre les petites structures plus locales qui tendent à disparaître. Les petites structures deviennent des filiales spécialisées. Les organismes HLM cherchent alors à diversifier leurs activités pour pouvoir continuer à assurer leurs missions sociales.

Nous pouvons prendre plusieurs exemples pour illustrer ces propos. A l'échelle nationale, nous avons le groupe immobilier 3F (Foyer du Fonctionnaire et de la Famille).

a) Le Groupe Immobilier 3F

« Fort de 2 800 salariés, 3F construit et gère des logements sociaux dans treize régions. Sa mission est de proposer des solutions aux personnes qui ne peuvent se loger sur le marché libre. »¹

Le Groupe 3F est donc un acteur incontournable du logement social en France et un total de plus de 195 000 logements et places de foyers. 1500 locaux commerciaux sont aussi gérés par le Groupe.

Ce bailleur social regroupe au total 14 ESH : Immobilière 3F, La Résidence Urbaine de France, la SADIF, Résidences Sociales d'Ile-de-France, Immobilière Basse Seine, Immobilière Nord-Artois, Est Habitat Construction, Immobilière 3F Alsace, Immobilière Val de Loire, SA Jacques Gabriel, Immobilière Rhône-Alpes, HMF, Azur Provence Habitat, Immobilière Midi-Pyrénées - SAVT.

« Le groupe 3F rassemble, autour de la société mère Immobilière 3F, 9 ESH réparties sur le territoire national. »

La répartition des 154 835 logements et de locaux commerciaux du Groupe 3F selon les régions concernées est la suivante :

- Nord Pas-de-Calais : 3821
- Picardie : 699
- Haute-Normandie : 13 550
- Basse-Normandie : 305
- Île-de-France : 113 472
- Centre : 11 696
- Bourgogne : 27
- Alsace : 3475
- Rhône-Alpes : 5705

¹ GROUPE 3F, « 3F, acteur majeur de l'habitat social », in <http://www.immobiliere3f.fr>, <http://www.immobiliere3f.fr/groupe.php> Consulté le 22 avril 2011.

- PACA : 206
- Languedoc-Roussillon : 319
- Midi-Pyrénées : 1560

« Depuis le 14 octobre 2010, Solendi est l'actionnaire majoritaire d'Immobilière 3F, qui a pris le contrôle des sociétés HLM de Solendi : Est Habitat Construction, Habitation Modernes et Familiales, Azur Provence Habitat et SADIF. »

« Solendi, l'un des premiers Comité Interprofessionnel pour le Logement, et Immobilière 3F, l'un des plus importants bailleurs sociaux français, ont décidé de développer un projet industriel ambitieux reposant sur la complémentarité de leurs deux métiers :

- *La production et la gestion de logements à loyers accessibles et de solutions d'hébergement pour 3F,*
- *L'offre de logements et de services aux salariés pour Solendi.*

Ce rapprochement doit accélérer le développement du logement social au travers des territoires et renforcer la dynamique de développement engagée par 3F depuis 2006 dans le cadre de son projet d'entreprise. »

« En prenant une participation majoritaire dans le capital d'Immobilière 3F, Solendi lui apporte quatre ESH. Le Groupe ainsi constitué est désormais l'un des principaux leaders dans deux grands métiers : l'offre de logements et services aux entreprises et aux salariés, d'une part, la production et la gestion de logements à prix abordables, d'autre part. »

Le rapport d'activités 2009, disponible sur internet, témoigne de la bonne santé financière du groupe.¹

« Les indicateurs de recouvrement et d'occupation du patrimoine ont fléchi en 2009. La hausse de la vacance est due au marché détendu en province. Malgré cela, la mobilisation des collaborateurs et des moyens financiers du groupe leur ont permis de produire des nouveaux logements au-delà des prévisions du projet d'entreprise 2006-2010. Depuis 2006, 17 000 logements ont été construits soit une moyenne annuelle de 4 300 logements en IDF et en province. Notre groupe est le premier opérateur dans le renouvellement urbain en France avec 47 sites. L'avancement de ce programme est positif avec fin 2009 59% des démolitions et reconstruction réalisées et 64% des réhabilitations. »

En 2009, le Groupe 3F a mis en place une politique de vente de logements à leurs occupants. Il y a eu 561 promesses de vente ce qui représente 9% du parc offert à la vente. Le groupe s'est aussi engagé à établir une Convention d'Utilité Sociale avant juillet 2011.

En 2009, son chiffre d'affaires atteint les 7 015 millions d'euros et sa capacité d'autofinancement net est de 127, 2 millions d'euros. Toujours la même année, le Groupe 3F a investi plus de 816 millions d'euros en amélioration et développement.

Mais le Groupe 3F est bien conscient qu'il devra faire face aux nouvelles lois du gouvernement tout en prenant en compte les difficultés du contexte économique (prise en compte de la loi MOLLE et de la réforme des collecteurs du 1%, grenelle de l'environnement, PSP et CUS, baisse du taux du livret A).

¹ GROUPE 3F, « 3F, acteur majeur de l'habitat social », in <http://www.immobiliere3f.fr>, <http://www.immobiliere3f.fr/images/versions-flash-finales/Groupe/Groupe/index.html> Consulté le 22 avril 2011.

« Développer les activités de filiales régionales et intervenir sur des nouveaux territoires, là où les besoins en logement sont les plus pressants » est un des objectifs fixé par le Groupe 3F dans son rapport de présentation. L'historique du Groupe 3F montre que depuis 1976, l'ESH cherche à atteindre d'autres marchés régionaux : « La Direction des agences régionales regroupant les premières implantations de la société en province est créée. »

On voit donc bien ici une volonté d'étendre le groupe là où il y a une pénurie de logements. Le Groupe 3F essaye de s'implanter sur tout le territoire national au détriment des organismes HLM plus locaux.

Le Groupe 3F a vu son patrimoine augmenté de 3% par rapport à 2008. Les logements construits par ce bailleur social sont en majorité des logements de type PALULOS, ensuite nous avons une forte proportion de logements PLA/PLUS et enfin des logements de type PLAI. L'engagement foncier est en hausse de 38% avec notamment des promesses d'achat de foncier, de rachat de patrimoine et d'acquisition-amélioration.

Le Groupe fait l'expérience d'une nouvelle procédure juridique avec le marché de conception-réalisation. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) a ouvert aux ESH la possibilité de recourir au marché de conception-réalisation pour faire construire des logements locatifs aidés.

« La mise en œuvre des conventions d'utilité sociale qui guideront l'ensemble de leurs actions pour les six années à venir sera un enjeu fort pour tous les collaborateurs. A ce titre, une convention cadre a été signée le 24 février 2010 avec le Secrétaire d'Etat au Logement. »

b) Groupe Entreprises-Habitat

Nous avons vu dans la partie précédente que la loi MOLLE modifiait l'organisation des collecteurs du 1% logement en réduisant leur nombre pour améliorer l'utilisation des ressources financières entre autre. Le Groupe Entreprises-Habitat en est un exemple concret.

« Né le 23 novembre 2009, le regroupement qui fonde Entreprises-Habitat est avant tout le rapprochement volontaire d'organismes collecteurs partageant des valeurs communes et une même vision de leur activité. Le 1% LOGEMENT LOIRE, l'ACLE (Association Coordinatrice pour le Logement et l'Epargne), la CCI DE LA DRÔME, CIL 2000, CIL VIVA (CIL du Vivarais), CILAR (CIL Annonay-Romans), CILJ (CIL du Jura), CILR (CIL de Roanne), CILS (CIL de la Savoie) ont développé des liens privilégiés sur leurs territoires avec leurs adhérents, ont assuré les services et les aides auprès des salariés au-delà de leurs objectifs et se sont insérés dans les activités des collectivités locales et territoriales en tant qu'interlocuteurs d'Action Logement.

Notre regroupement s'est construit sur le souhait commun de préserver le dynamisme de chacun en conservant les qualités de proximité et d'associer une démarche unique de performance et de satisfaction pour l'ensemble des territoires couverts. La mise en commun de nos moyens techniques, humains et financiers et la mutualisation de nos compétences et expériences nous permettent d'enrichir les prestations que nous offrons, d'innover et d'améliorer nos services de proximité pour les entreprises, les salariés et les collectivités locales. »¹

¹ ENTREPRISES-HABITAT, «Présentation du regroupement», in <http://www.entreprises-habitat.com>, <http://www.entrepriseshabitat.com/entreprises-habitat/groupe-entreprises-habitat-e-2> Consulté le 2 mai 2011.

De plus, le Groupe Entreprises-Habitat possède plusieurs filiales immobilières :

- « 3 ESH, Entreprises Sociales pour l'Habitat (Cité Nouvelle, Le Toit Familial, La Doloise des HLM) propriétaires de 11 500 logements,
- 10 sociétés immobilières de droit privé : notre pôle immobilier a vocation de couvrir l'ensemble des besoins en logement des salariés de nos entreprises adhérentes. : 6 Sociétés Anonymes, une Société Coopérative de Production, 5 Sociétés Civiles Immobilières
- 2 SCI du bureau.

Toutes les filiales conservent leur proximité et leur capacité d'intervention. Elles constituent un outil efficace de construction de logements dans le cadre du Protocole National Interprofessionnel. »¹

Cité Nouvelle, ESH et première filiale du Groupe, nous intéresse plus particulièrement. Une présentation plus complète de cet organisme HLM sera faite dans le chapitre suivant.

c) La Société Villeurbannaise d'Urbanisme²

La Société Villeurbannaise d'Urbanisme ou SVU se situe au cœur du quartier des Gratte-ciel à Villeurbanne. Cette Entreprise Publique Locale, créée dans les années 30 lors de la construction de ce quartier d'habitat social, a comme principale activité la promotion, gestion et construction de logements locatifs sociaux. Mais elle réalise d'autres activités comme des travaux d'urbanisme et de construction d'immeubles destinés à l'habitation, de magasins à usage commercial, etc. Gestion et entretien des immeubles des Gratte-ciel de Villeurbanne. La SVU gère au total 1300 logements et 120 commerces et locaux professionnels.

La SVU compte 30 salariés et possède un capital de 272 389 euros. Cette epl agit donc sur un territoire très restreint (un seul quartier de la ville) mais essaie de diversifier ses activités. En effet, une ZAC est prévue prochainement dans le quartier, apportant des nouvelles activités commerciales et la construction de nouveaux logements. La SVU a affichée sa volonté de participer à la construction et à la gestion de ce projet d'envergure pour ce petit bailleur social.

Nous sommes donc loin du grand groupe 3F qui cherche à se développer sur plusieurs territoires régionaux afin de devenir un leader du logement social en France.

¹ ENTREPRISES-HABITAT, «Présentation du regroupement », in <http://www.entreprises-habitat.com>, <http://www.entrepriseshabitat.com/entreprises-habitat/filiales-immobiliere-entreprises-habitat-e-15> Consulté le 2 mai 2011.

² Voir « SVU », in <http://lesepls.fr>, <http://www.lesepl.fr/contacts-epl/rhone-alpes/svu/680/> Consulté le 8 mai 2011.

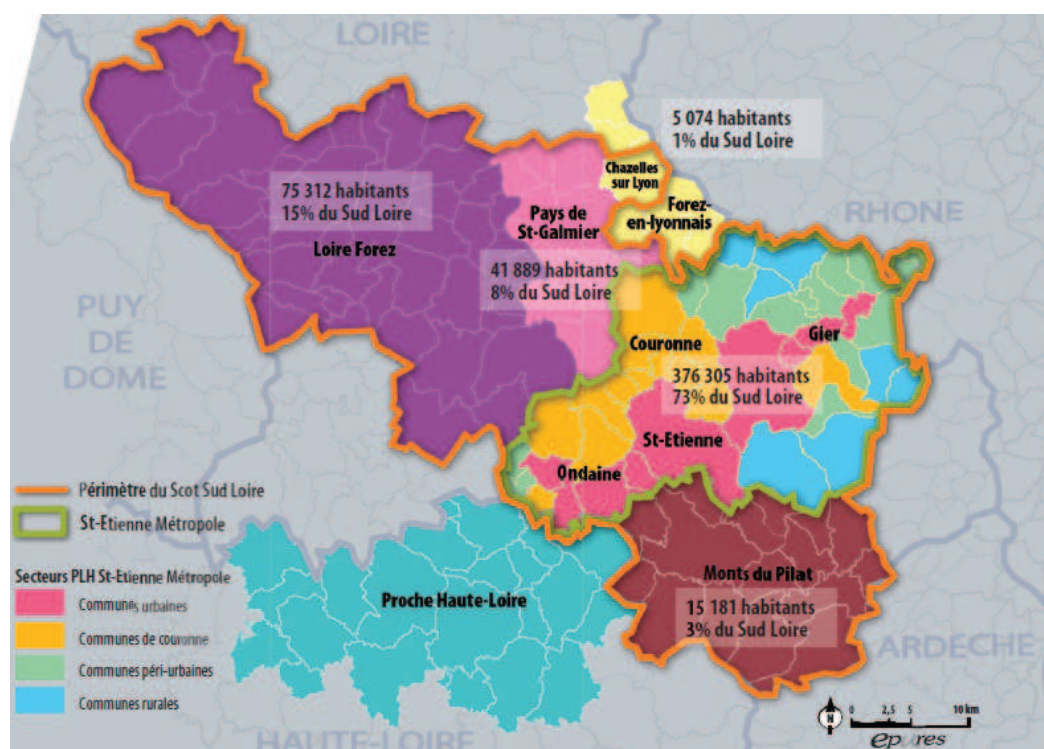
2. Le cas des ESH sur le territoire Sud Loire en région Rhône-Alpes

21. Analyse du territoire d'étude

Afin de mieux comprendre les stratégies patrimoniales mises en place par les organismes HLM pour faire face aux désengagements de l'Etat, nous allons prendre plusieurs exemples d'organismes HLM et plus particulièrement des Entreprises Sociales pour l'Habitat.

Le territoire d'étude sera le Sud Loire situé en région Rhône-Alpes mais plus particulièrement sur le périmètre de Saint-Etienne Métropole. Comme nous le voyons sur la carte ci-dessous, le territoire d'étude comporte plusieurs secteurs, regroupant 138 communes :

- Loire Forez
- Pays de Saint-Galmier
- Chazelles sur Lyon
- Forez-en-lyonnais
- Ondaine
- Gier
- Couronne
- Saint-Etienne
- Monts du Pilat
- Proche Haute-Loire



Carte 2 : Saint-Etienne Métropole au sein du territoire Sud Loire

Source : Note de l'observatoire 2010 de l'Agence d'Urbanisme de la région stéphanoise.

Essayons maintenant de comprendre les dynamiques de ce territoire en matière d'habitat.¹

En ce qui concerne la construction neuve, on note une reprise de l'activité en 2009 avec une augmentation de 3% par rapport à 2008. Cette augmentation est supérieure aux autres échelles du territoire. En effet, la baisse de la construction diminue à l'échelle nationale (-14%), en région Rhône-Alpes (-20%) et dans le département de la Loire (-14%). Mais ce nouvel élan en faveur de la construction neuve est plus important sur les territoires de Saint-Etienne Métropole et les Monts du Pilat avec respectivement une augmentation de +22 et +14%. *« L'activité de la construction neuve est portée à près de 2/3 par Saint-Etienne Métropole. »*

La construction neuve se répartit de façon à peu près équitable entre le logement individuel et le logement collectif alors que dans le reste du territoire français, la construction neuve est plus tournée vers les maisons individuelles.

Selon la note de l'observatoire de l'habitat 2010 de l'Agence d'Urbanisme de la région stéphanoise, l'augmentation de la construction neuve dans Saint-Etienne Métropole *« est imputable essentiellement aux communes de couronne et aux communes périurbaines où la construction neuve a été multipliée respectivement par 3 et par 2. Elle a également progressé dans les communes rurales mais plus modestement (+55%). En revanche l'activité est en recul d'1/3 dans les communes urbaines et la ville de Saint-Etienne enregistre une baisse de 17%. »*

Le marché immobilier a aussi connu une amélioration. Les ventes aux occupants et aux investisseurs en 2010 ont augmenté de 56% par rapport à 2009. Les investisseurs sont donc toujours présents sur le territoire d'études puisqu'ils représentent 47% des ventes surtout à Saint-Etienne Métropole.

Tandis ce que le parc locatif privé reste peu attractif sur le territoire Sud Loire, la production de logements locatifs sociaux est répartie à la hausse surtout dans les communes les plus urbaines. Le nombre de logements sociaux opérationnels a plus que doublé en 4 ans.

Comme nous le voyons sur la figure 7 ci-après, la production de logements locatifs sociaux se situe majoritairement sur le territoire de Saint-Etienne Métropole, *« à hauteur de 84% sur la période 2006-2010. »* Cela représente une production de 1835 logements sur cette même période.

¹ EPURES, « Note de l'observatoire de l'habitat 2010 », in <http://epures.com>, <http://www.epures.com/pages/d-publications/d-habitat.html> Consulté le 25 avril 2011.

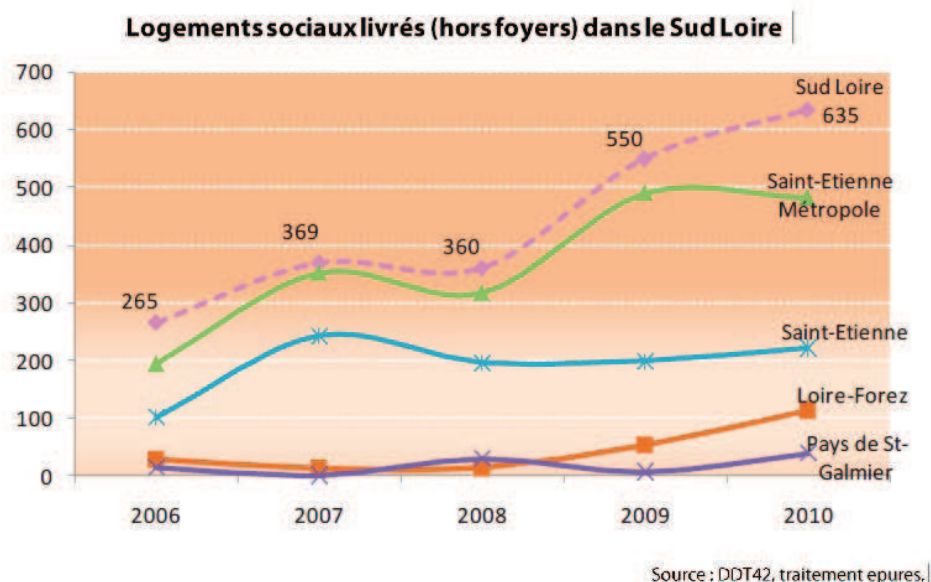


Figure 7 : Augmentation du nombre de logements sociaux à Saint-Etienne Métropole

Source : Note de l'observatoire 2010 de l'Agence d'Urbanisme de la région stéphanoise

Les logements sociaux produits sont essentiellement de type collectif, avec 3 à 4 pièces. La répartition de ces logements par type de financement entre 2006 et 2010 est la suivante :

- PLUS : 62%
- PLS : 11%
- PLAI : 19%
- PLUS-CD (construction-démolition) : 7%

Toujours selon la note de l'observatoire de l'habitat 2010, « *Saint-Etienne Métropole concentre 85% de la production de logement très sociale, réparti pour 1/2 dans la ville centre et 1/3 dans les autres communes urbaines.* » Mais l'Agence d'Urbanisme a aussi mis en évidence que le marché du logement social se partageait essentiellement entre quatre organismes HLM qui sont Bâtir et Loger, Cité Nouvelle, Néolia et Alliade Habitat, qui prennent souvent le relais des OPAC. Entre 2006 et 2010, ces organismes HLM ont respectivement produits 425, 310, 250 et 191 logements. Le total représente plus de 54% de la production de logements locatifs sociaux sur le Sud Loire. La construction de logements sociaux sur ce territoire va continuer d'augmenter progressivement.

22. Présentation des ESH choisies

Comme nous l'avons vu précédemment, quatre organismes HLM sont très présents sur Saint-Etienne Métropole. Ce sont ces ESH que nous avons choisi d'étudier afin de mieux comprendre leurs stratégies patrimoniales qui leur permettent de s'imposer sur le marché stéphanois.

a) Cité Nouvelle¹

Cité nouvelle est la première Entreprise Sociale pour l'Habitat du département de la Loire et la principale filiale du Groupe Entreprises-Habitat. Elles gèrent plus de 8000 logements dans la Loire et le Rhône. Son capital social s'élève à 657 248 euros. Plus de 200 logements sont produits chaque année par cet organisme HLM.

b) Néolia²

Le Groupe Néolia est composé de quatre ESH qui sont Néolia, Néolia Lorraine, Somco et Villéo. L'actionnaire de référence est Logilia Action Logement. Néolia est la quatrième ESH de France.

Néolia intervient dans huit régions françaises : Alsace, Bourgogne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, PACA et Rhône-Alpes.

Elles réalisent plusieurs missions dont une est la location et la gestion de plus de 46 000 logements. Elle participe à la rénovation urbaine (2800 logements concernés en 2009) et a mis en place une politique de vente des logements sociaux à leurs locataires.

Son chiffre d'affaires était de 248 millions d'euros en 2009. Son activité de construction lui a permis de livrer près de 1900 logements locatifs en 2009.

c) Bâtir et Loger³

Créée en 1960, cette Entreprise Sociale pour l'Habitat possède plus de 3000 logements, répartis sur les départements de la Loire, du Rhône, de l'Ardèche et de la Haute Loire. Ses activités sont multiples, allant de la construction, de la rénovation ou de l'acquisition de logements locatifs sociaux.

d) AMOS 42⁴

Il existe en région stéphanoise, une structure inter-organismes qui se nomme AMOS 42 (Association des Maîtres d'Ouvrages Sociaux de la Loire). Cette structure est le *« résultat de la fusion d'AMO2SM, qui réunissait les bailleurs sociaux de Saint-Etienne Métropole et de l'Association HLM du département de la Loire. AMOS 42 a depuis sa création le 16 mai 2007 une compétence à l'échelle du département »*.

Afin d'avoir plus d'informations sur cette structure, nous avons contacté Mme Isabelle LABBE-LAURENT, chargée de mission à AMOS 42.

AMOS 42 est une association qui intervient sur le département de la Loire. En 2003, l'échelle d'intervention se limitait à l'agglomération stéphanoise et avant 2003 la zone d'intervention était réduite à Saint-Etienne seulement.

¹ Les informations et les données sont tirées de CITE NOUVELLE, <http://www.citenouvelle.fr> Consulté le 9 mai 2011.

² Les informations et les données sont tirées du site NEOLIA, <http://www.neolia.fr> Consulté le 9 mai 2011.

³ Les informations et les données sont tirées du site BATIR ET LOGER, <http://www.batiretloger.com> Consulté le 9 mai 2011.

⁴ ARRA-HABITAT, « AMOS 42 », in <http://www.arra-habitat.org>, <http://www.arra-habitat.org/Les-structures-inter%11organismes/Bailleurs-sociaux-possedant-du-patrimoine-sur-le-territoire-de-la-loire/AMOS-42-20060906239.html> Consulté le 9 mai 2011.

Il y a au total 17 adhérents (8 Entreprises Sociales pour l'Habitat, 6 Offices Publics de l'Habitat, une Société d'Intérêt Collectif, une SACICAP et une Coopérative) dont 15 bailleurs sociaux. AMOS 42 regroupe au total plus de 55 000 logements sociaux ce qui est peu par rapport au Rhône et à l'Isère qui en possède plus de 77 000.

Les missions de cette structure inter-organismes sont multiples : animation du réseau, structuration d'actions entre les bailleurs sociaux, travaux avec les partenaires. Elle joue le rôle de relais entre les instances nationales et locales. Les bailleurs sociaux sont adhérents à l'association, ils ne participent pas financièrement. Chaque organisme garde sa propre stratégie, elle prime sur la stratégie adoptée par l'association.

Lors de cet entretien, nous avons demandé si les membres de l'association avaient déjà mis en place des stratégies patrimoniales pour faire face à la taxation sur les loyers prévue par l'Etat. Mme LABBE-LAURENT nous a dit, que l'association avait mené plusieurs campagnes d'informations auprès des préfets notamment, en envoyant des courriers aux autres organismes HLM pour les tenir informés des dernières mesures prises par le gouvernement. La chargée de mission ne pouvait donc pas nous renseigner sur les stratégies des différents membres de l'association.

Les ESH Cité Nouvelle, Néolia et Bâtir et Loger font partis de cette association AMOS 42.

3. Les différentes stratégies patrimoniales de ces ESH

Afin de mieux comprendre le fonctionnement de ces organismes HLM et d'apprécier leurs stratégies patrimoniales, nous avons rédigé un questionnaire pour chaque organisme concerné et nous leur avons ensuite envoyé.

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, malgré les difficultés financières, ces ESH sortent du lot en construisant toujours plus de logements locatifs sociaux et s'implantent dans plusieurs départements ou régions là où le marché est porteur.

Le questionnaire est organisé de la façon suivante. Tout d'abord, nous avons une rapide présentation de l'organisme HLM avec ses activités, son parc de logement, sa composition et quelques chiffres clés.

La deuxième partie comporte l'ensemble des questions. Ces questions portent d'abord sur les Plans Stratégiques de Patrimoine et les Conventions d'Utilité Sociale afin de savoir si ces documents, devenus obligatoires, sont opérationnels, et connaître les perspectives d'avenir de l'organisme HLM pour son parc de logements. Ensuite, nous avons plusieurs questions qui portent sur le développement des activités de l'organisme dans plusieurs régions françaises afin comprendre les opportunités d'une telle stratégie.

Les questions suivantes sont plus ciblées sur la stratégie patrimoniale en elle-même : Sur quels secteurs intervient l'organisme ? Comment le bailleur social arrive-t-il à continuer son activité malgré la diminution des aides financières et la mise en place de taxation ? A-t-il racheté ou vendu une partie de son parc de logements ?

Enfin, afin de mieux connaître les locataires du parc, une question est posée sur le type de ménages logés. De plus, une question est posée sur la loi DALO et sa mise en application afin de connaître le point de vue de l'organisme sur le Droit Au Logement Opposable.

Questionnaire Néolia

Présentation du Groupe Néolia

Néolia est l'un des premiers groupes immobiliers de l'Est de la France. Composé de 4 ESH : Néolia, Néolia Lorraine, Somco et Villéo dont l'actionnaire de référence est Logilia Action Logement (CIL 1% Franche-Comté).

Activités :

Activités de développement :

- ◆ Maîtrise d'ouvrage en aménagement, construction neuve locative, location-accession, et accession.
- ◆ Vente de terrains à bâtir, de maisons individuelles, d'appartements.
- ◆ Achat de patrimoine locatif ou de sociétés immobilières.

Activités locatives :

- ◆ Location et gestion de près de 46 000 logements.

Activités patrimoniales :

- ◆ Rénovation urbaine, valorisation du patrimoine immobilier et vente HLM.

Habitat solidaire :

- ◆ Recherche de solutions et de logements spécifiques pour les personnes en difficulté.

Chiffres clés 2009 :

- ◆ **Une équipe de plus de 700 collaborateurs.**
- ◆ **Plus de 50 lieux d'accueil au public.**
- ◆ **46 000 logements locatifs gérés.**
- ◆ **Chiffre d'affaires : 248 millions d'euros.**
- ◆ **Près de 1900 logements locatifs livrés.**
- ◆ **Près de 2800 logements concernés par des opérations de rénovation.**
- ◆ **Près de 400 logements en accession livrés.**
- ◆ **4ème Entreprise Sociale pour l'Habitat de France au sein du pôle 1% logement.**

Agence à Saint-Etienne : 24, rue Saint-Joseph BP 13 42 001 Saint-Etienne Cedex.
04 77 42 32 52

Questions

- ✓ L'Etat a imposé aux organismes HLM de réaliser, avant le 31 décembre 2010, une Convention d'Utilité Sociale pour une durée de 6 ans. Avez-vous préalablement réalisé un Plan Stratégique de Patrimoine ? Quels sont les objectifs à atteindre pour les 6 ans à venir ?
- ✓ Vous intervenez en tout sur 8 régions : Alsace, Bourgogne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, PACA et Rhône-Alpes. Comment faites-vous pour pouvoir vous intégrer sur tous ces marchés immobiliers ?
- ✓ Quelles sont les opportunités du marché immobilier dans ces différentes régions ?
- ✓ Qu'est-ce qui vous a poussé à intervenir et à vous développer en Rhône-Alpes et plus particulièrement à Saint-Etienne ?
- ✓ Sur quels secteurs dans l'agglomération stéphanoise intervenez-vous ? (Rapport aux Plans Locaux de l'Habitat)
- ✓ Benoist Apparu encourage la fusion des ESH. Néolia est le résultat de la fusion de 4 ESH. Comment cela s'est-il passé concrètement ?
- ✓ Aujourd'hui le groupe Néolia possède plus de 46 000 logements locatifs. De plus, il a développé une importante activité de réhabilitation. L'Etat souhaite que de plus en plus de logements soient construits mais se désengage financièrement. Comment faites-vous pour développer votre parc de logements ? Avec vos fonds propres ?
- ✓ Beaucoup d'organismes HLM, en difficultés financières, sont obligés de vendre leur patrimoine à d'autres organismes. Avez-vous racheté ce type de patrimoine ? A quels organismes ? Avez-vous, à un moment donné, vendu une partie de votre patrimoine ? A quels organismes ?
- ✓ Que représente la part de logements que vous vendez aux locataires ? Cette politique vous permet-elle d'augmenter significativement vos fonds propres ?
- ✓ Que pensez-vous de la taxe de 1 milliard d'euros sur 3 ans des organismes HLM et du blocage de l'augmentation des loyers ? Quelles stratégies (financières, commerciales) avez-vous mises en place pour faire face au désengagement de l'Etat ?
- ✓ Le 1% finance aujourd'hui l'ANRU, l'ANAH, le Pass Foncier, le PNRQAD. Le 1% Logement a-t-il un avenir selon vous ?
- ✓ Néolia loge quels types de ménages ? Avez-vous des problèmes avec certains locataires ?
- ✓ Arrivez-vous à appliquer la loi DALO ? Trouvez-vous que cette loi est suffisamment efficace pour assurer le « droit au logement pour tous » ?

Un article paru dans le périodique Habitat et Société ¹ nous donne déjà des indications sur les stratégies patrimoniales mises en place par le groupe Logilia (Néolia) pour les années futures.

Dans cet article, il est mis en évidence que Néolia souhaite augmenter sa production de logements en zone tendue et renforcer, dans d'autres territoires, les actions de qualification de son patrimoine. Selon le directeur général de Néolia, *« notre objectif à l'échelle du groupe Logilia est de densifier la production de logements sur les zones tendues dans nos secteurs d'implantation, par la production accélérée de 1200 nouveaux logements locatifs par an d'ici à 2017 sur toute la gamme du logement social [...] Cette volonté de production est conjuguée avec la taille des organismes. »*

Afin d'augmenter cette production, le rachat de patrimoine est envisagé sur différents territoires comme en Bourgogne ou dans le Gard. Pour être présent sur tous les marchés et répondre aux attentes des collectivités locales, le Groupe a su diversifier ses métiers et dispose d'aménageurs, de lotisseurs, de promoteurs. Ils sont présents sur un grand nombre de projets leur permettant d'acquérir du foncier. Jacques Ferrand, directeur général délégué, explique que *« la dynamique créée fait que nous ne vivons pas de crise sur le foncier, y compris sur des territoires de veille active et de prospection afin d'améliorer notre maillage territorial. »* Le Groupe s'est développé en réalisant des partenariats avec le groupe ICF notamment. Ce partenariat a permis à Néolia de racheter environ 800 logements.

L'autre objectif de Néolia est de continuer la rénovation et d'amélioration des logements en zone détendue tout en développant une politique de vente des logements locatifs sociaux à leurs locataires. Chaque année, 150 à 200 logements sont ainsi vendus. Xavier Sordet encourage cette politique de vente HLM : *« Les quatre millions d'euros annuels dégagés par la vente et l'absence de production neuve en zone détendue hormis dans le cadre de la reconstruction de l'offre apportent une capacité d'autofinancement pour développer la production en zone tendue. Un logement vendu est égal à deux logements construits. Le fait que l'Etat prenne aujourd'hui conscience qu'il y ait des zones tendues et détendues constitue une première étape ; il faut maintenant aller plus loin en révisant la répartition des crédits. »*

Tout cela montre bien que l'augmentation du parc de logements en zone tendue est devenue une des priorités du groupe, en oubliant la construction et la rénovation dans les zones détendues. C'est le cas dans la ville de Haute-Saône de Saint-Loup-sur-Semouse où les logements gérés par Néolia n'ont pas été rénovés et aucune activité de construction neuve n'est envisagée.

Les politiques de rachat de patrimoine existant à d'autres bailleurs sociaux et la vente HLM sont très utilisées par cet organisme afin d'alimenter ses fonds propres et de développer ses activités sur d'autres secteurs pour devenir une structure importante à l'échelle nationale.

Nous aurions pu aller plus loin, grâce aux questionnaires, pour connaître les enjeux de l'implantation de Néolia sur Saint-Etienne Métropole et mieux comprendre sa politique d'interventions sur ces territoires. Nous aurions pu les comparer avec les autres ESH choisies mais malheureusement aucun organisme choisi n'a répondu à nos questions.

¹ BARET, Pascale. « Néolia. Territorialiser la stratégie de développement. » *Habitat et Société*, n°59, septembre 2010. p. 35

Mais nous pouvons quand même démontrer qu'il existe un réel changement dans le monde HLM avec l'apparition de grands groupes qui cherchent à avoir une portée nationale. Un article paru dans *Habitat et Société* tend à le confirmer.¹

Le groupe CMH a été créé par des dirigeants d'entreprises de la métropole lilloise. Son objectif premier est de loger les salariés de ces entreprises les plus en difficultés. En 2009, le groupe devient Vilogia et sa zone d'intervention, autrefois située dans le nord de la France, s'étend à toute la France. En effet, Vilogia s'est implanté en Ile-de-France en 2004 et possède plus de 6000 logements répartis sur sept départements. Mais il s'est aussi développé dans les régions telles que les Pays-de-Loire où il a mis en place un partenariat avec le groupe Habitat et Horizon pour former Vilogia Horizon.

Sa stratégie de rachat de patrimoine à d'autres bailleurs sociaux et le rachat de logements en VEFA (Vente en l'Etat Futur d'Achèvement) lui a permis de conquérir les marchés lyonnais et marseillais. Ainsi, en une année, Vilogia a augmenté de façon significative son parc passant de 55 000 à 75 000 logements.

Vilogia crée des partenariats privilégiés avec ses entreprises qui cotisent au 1% afin que le groupe puisse dégager du foncier. Pour Philippe Remignon, directeur général, « *ceci constitue un atout indéniable pour aborder les collectivités locales, à qui nous pouvons présenter des projets complets incluant entreprises, logements, crèches, commerces, étant nous-mêmes aménageurs.* »

¹ XELOT, Frédérique. « Vilogia. Se développer sur l'Hexagone », *Habitat et Société*, n°59, septembre 2010, p.32-33.

CONCLUSION

Grâce à ce mémoire de recherches, nous avons pu mettre en évidence la réalité de la diminution de la contribution financière de l'Etat pour le logement social. Malgré une volonté du gouvernement d'inciter les organismes HLM à construire toujours plus de logements sociaux afin de loger les ménages en difficulté, les aides à la pierre diminuent. Pour accentuer son désengagement, le gouvernement a fait voter des lois et des réformes contraignant les bailleurs sociaux à financer eux-mêmes le logement social. Entre la taxe sur les loyers opérationnelle sur 3 ans et le 1% logement qui est détourné de sa mission principale, les organismes HLM ne peuvent que contester les dispositifs mis en place par le gouvernement et cherchent de nouvelles stratégies patrimoniales pour survivre.

L'Etat encourage, afin d'alimenter les fonds propres des organismes HLM et pour justifier son désengagement, la vente des logements locatifs sociaux aux locataires. On assiste aujourd'hui à une tendance, celle de la privatisation du logement social. L'accession à la propriété reste un des objectifs prioritaires du gouvernement avec « une France de 70% de propriétaires. » On se rapproche donc du modèle britannique qui a longtemps favorisé le développement du parc privé à l'habitat social.

Mais cette étude nous a aussi permis de confirmer notre hypothèse de départ : Face à la diminution des aides de l'Etat, qui cherche à privatiser le logement social, il semblerait que le monde HLM se réorganise. Nous voyons apparaître aujourd'hui de grands groupes de bailleurs sociaux qui se développent à une échelle nationale contrairement aux petites structures HLM, qui à cause des difficultés financières, disparaissent ou exercent leurs activités à un niveau plus local.

Les exemples des différentes Entreprises Sociales pour l'Habitat montrent bien l'apparition d'une césure entre grands groupes de bailleurs sociaux et petits organismes HLM.

Les petites structures, trop faibles financièrement, vendent une partie ou la totalité de leur patrimoine aux plus grandes structures comme Néolia, qui développent son activité dans huit régions. Ces grands groupes cherchent à développer leur production de logements par le rachat de patrimoine, investissent d'autres marchés et réalisent des partenariats avec d'autres organismes HLM pour devenir de véritables groupes nationaux.

Nous pouvons donc constater une diminution du nombre d'Entreprises Sociales pour l'Habitat en France, intégrées dans des plus grands groupes, et qui deviennent des filiales immobilières. C'est le cas de Cité Nouvelle dans le département de la Loire, principale filiale du groupe Entreprises-Habitat.

Cette césure devrait s'accroître avec le projet de loi de Jean-Luc Warsmann, simplifiant les coopérations entre les organismes HLM et donc la revente de patrimoine entre bailleurs sociaux. De plus, si la privatisation du logement social est avérée, les entreprises ne vont avoir comme objectif que la rentabilisation de ce secteur d'activité. En oubliant le véritable caractère social de l'habitat solidaire, qui permet de loger en France plus de 10 millions de personnes, la privatisation va imposer de nouvelles difficultés aux organismes HLM. L'avenir du logement social est aujourd'hui incertain.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

BALLAIN René, DESROUSSEAUX, Pascal, DRIANT, Jean-Claude, EYMERI, Jean-Michel, FRIBOURG, Anne-Marie, MOUILLART, Michel, ROBERT, Christophe. *Crise et politique du logement*. Paris : La documentation Française, 2006. 117 pages. (Regards sur l'actualité).

DRIANT, Jean-Claude. *Les Politiques du logement en France*. Paris : La documentation Française, 2009. 183 pages. (Les études).

STEBE, Jean-Marc. *Le Logement Social en France*. Paris : puf, 2007. 127 pages. (Que sais-je ?).

ARTICLES/REVUES

BARET, Pascale. « Néolia. Territorialiser la stratégie de développement. » *Habitat et Société*, n°59, septembre 2010. p. 35

CARRE, Olivier, « Rapport parlementaire sur la vente du patrimoine locatif », in <http://www.hlm.coop/>, <http://www.hlm.coop/spip.php?article811>, 6 mars 2011.

CHODORGE, Maxime. « Appauvrissement du pouvoir d'achat des locataires atténué dans le parc social ». *Habitat et Société*, n°59, septembre 2010, p.4-9.

FNSCHLM, « Taxation des organismes, blocage de l'augmentation des loyers HLM : ce que dit le projet de loi de finances pour 2011 », in <http://hlm.coop/>, <http://www.hlm.coop/spip.php?article1019>, 18 octobre 2011.

LOCALTIS « 2010 pour les HLM : la meilleure année depuis 30 ans ? », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&jid=1250261092702&cid=1250261089997>, 18 mars 2011.

LOCALTIS, « Budget 2011 et logement social : la fin du film », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250260928053>, 20 mars 2011.

LOCALTIS, « Les HLM doivent changer de modèle économique », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250260411446>, 15 mars 2011.

LOCALTIS, « Benoist Apparu au 1% : des ESH de taille nationale ou plurirégionale », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250259200141>, 16 mars 2011.

LOCALTIS, « Les HLM doivent changer de modèle économique », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1250260411446>, 17 mars 2011.

LOCALTIS, « Réforme du 1% : plus que 21 collecteurs, du neuf pour l'Anah et l'Anru », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artVeille/artVeille&cid=1248323501520>, 6 avril 2011.

LOCALTIS, « Les gendarmes des HLM et du 1% devraient se marier », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250260805434>, 7 avril 2011.

LOCALTIS, « Les gendarmes des HLM et du 1% devraient se marier », in <http://www.localtis.info>, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250260805434>, 7 avril 2011.

MAUDUIT Laurent, « Le logement social, entre privatisation et affairisme », in <http://www.dijonscope.com> , <http://www.dijonscope.com/011078-le-logement-social-entre-privatisation-et-affairisme>, 12 avril 2011.

VIE PUBLIQUE, « Logement social : comment rendre le droit au logement effectif ? », in <http://www.vie-publique.fr>, <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/droit-logement-opposable/logement-social-comment-rendre-droit-au-logement-effectif.html>, 3 janvier 2011.

XELOT, Frédérique. « Vilogia. Se développer sur l'Hexagone », *Habitat et Société*, n°59, septembre 2010, p.32-33.

XELOT, Frédérique. « Fondation Abbé Pierre. Un mal logement persistant ». *Habitat et Société*, n°57, mars 2010. p17-21.

RAPPORTS

CHAZE, Leslie. *Etude comparative des politiques de logement en France et au Royaume-Uni*. Mémoire de recherche Magistère III. Université de Tours : EPU-DA, 1996. 70 pages.

EPURES, « Note de l'observatoire de l'habitat 2010 », in <http://epures.com>, <http://www.epures.com/pages/d-publications/d-habitat.html>, 25 avril 2011.

MIILOS, « Rapport public 2009 », in <http://www.developpement-durable.gouv.fr>, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_public_2009---5_cle071cde.pdf, 20 février 2011.

SITE INTERNET

ACTION LOGEMENT, <http://www.actionlogement.fr>, 18 janvier 2011.

ACTION LOGEMENT, « Faits marquants », in <http://www.actionlogement.fr>, <http://www.actionlogement.fr/qui-sommes-nous/faits-marquants>, 20 mars 2011.

ANIL, « Logement HLM/ Plafonds de ressources au 1^{er} janvier 2011 », in <http://www.anil.org>, <http://www.anil.org/en/analyses-et-commentaires/analyses-juridiques/2009/logement-hlm-plafonds-de-ressources/index.html>, 9 mai 2011.

ANIL, « La convention d'utilité sociale », in <http://anil.org>, <http://www.anil.org/fr/analyses-et-commentaires/analyses-juridiques/2009/la-convention-dutilite-sociale-cus/>, 18 février 2011.

ARRA-HABITAT, « AMOS 42 », in <http://www.arra-habitat.org>, <http://www.arra-habitat.org/Les-structures-inter%11organismes/Bailleurs-sociaux-possedant-du-patrimoine-sur-le-territoire-de-la-loire/AMOS-42-20060906239.html>, 9 mai 2011.

BATIR ET LOGER, <http://www.batiretloger.com>, 9 mai 2011.

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATION, <http://caissedesdepots.fr>, 2 mai 2011.

CITE NOUVELLE, <http://www.citenouvelle.fr>, 9 mai 2011.

CNLE, « Dates clés de 1894 à 1982 », in <http://www.cnle.gouv.fr>, <http://www.cnle.gouv.fr/Dates-cles-de-1894-a-1982.html>, 10 mai 2011.

CNLE, « Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », in <http://www.cnle.gouv.fr>, <http://www.cnle.gouv.fr/?Loi-d-orientation-du-29-juillet>, 10 mai 2011.

CNLE, « Plan de Cohésion Sociale », in <http://cnle.gouv.fr>, http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/plan_cohesion_sociale_20_programmes.pdf, 4 mars 2011.

ENTREPRISES-HABITAT, «Présentation du regroupement », in <http://www.entreprises-habitat.com>, <http://www.entrepriseshabitat.com/entreprises-habitat/groupe-entreprises-habitat-e-2>, 2 mai 2011.

ESH, « Rôle et vocation des ESH », in <http://www.esh-fr.org/>, <http://www.esh-fr.org/role-et-vocation-des-esh.aspx>, 21 février 2011.

FNAR, « Présentation », in <http://www.fnar-habitat.org>, <http://www.fnar-habitat.org/fnar%5CWebFnar05.nsf/fp/EF44FBCBF7BC04F0C125707F005A6810?editdocument>, 22 février 2011.

FNSCHLM, <http://www.hlm.coop/>, 21 février 2011.

GROUPE 3F, « 3F, acteur majeur de l'habitat social », in <http://www.immobiliere3f.fr>, <http://www.immobiliere3f.fr/groupe.php>, 22 avril 2011.

LEGIFRANCE, « Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine n°2003-710 du 1^{er} août 2003 ou « Loi Borloo » », in <http://legifrance.gouv.fr>, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979>, 3 mars 2011.

LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES, « Qui sommes-nous ? », in http://www.lesepl.fr/Entreprises_publicques_locales.php, <http://www.lesepl.fr/missions.php>, 13 janvier 2011.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, « circulaire n°2001-89/UHC/IUH2/30 du 18 décembre 2001 », in <http://www.dguhc-logement.fr>, http://www.dguhc-logement.fr/infolog/hlm/psp_cp2002.php, 3 mars 2011

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, « Loi ENL (engagement national pour le logement) n°2006-872 du 13 juillet 2006 », in <http://www.logement.gouv.fr>, http://www.logement.gouv.fr/article_print.php3?id_article=5813, 27 octobre 2010.

NEOLIA, <http://www.neolia.fr>, 9 mai 2011.

OPH, « Les Offices Publics de l'Habitat », in <http://www.offices-habitat.org/>, 20 février 2010.

PORTAIL DU GOUVERNEMENT, « Composition du gouvernement », in <http://www.gouvernement.fr>, <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/composition-du-gouvernement>, 26 mars 2011.

PROCIVIS, <http://www.procivis.fr>, 22 février 2011.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, <http://www.union-habitat.org>, 18 février 2011.

VIE PUBLIQUE, « Projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », in <http://www.vie-publique.fr>, <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-mobilisation-pour-logement-lutte-contre-exclusion.html>, 6 mars 2011.

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Les logements locatifs sociaux financés ou agréés de 2000 à 2010 (Hors ANRU).	p.40
Figure 2 : Répartition par région du nombre de logements locatifs sociaux financés en 2010 hors ANRU.	p.42
Figure 3 : Graphique comparant le nombre de logements financés au nombre de logements mis en service de 1995 à 2010.	p.42
Figure 4 : Le montant des aides à la pierre de 2008 à 2011.	p.43
Figure 5 : Programmation des logements sociaux en 2011 répartis par région....	p.43
Figure 6 : Tableau récapitulatif de la fusion des CIL et des CCI.	p.53
Figure 7 : Augmentation du nombre de logements sociaux à Saint-Etienne Métropole.	p.68

TABLE DES CARTES

Carte 1 : Répartition géographique des logements locatifs sociaux mis en service en 2009	p.41
Carte 2 : Saint-Etienne Métropole au sein du territoire Sud Loire	p.66

TABLE DES MATIERES

Avertissement.....	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études en génie de l'aménagement ...	5
Remerciements.....	6
Sommaire	7
Introduction	9
Partie 1: Le monde du logement social en France : origine et état actuel	10
1. Histoire de l'habitat social français	11
11.La création de la Société Française des Habitations Bon Marché (HBM).	11
12.La construction de logements sociaux : initiative privée ou engagement de l'Etat ?..	12
13.Une implication indéniable mais lente de l'Etat français en faveur l'habitat social...	14
14.L'essor de la construction des logements locatifs sociaux avec la création des « grands ensembles ».....	15
15.La réforme des financements du logement social : de l'aide à la pierre à l'aide à la personne.	16
16.La volonté de l'Etat français de changer l'image négative des grands ensembles.	17
17.Les prémices du désengagement financier de l'Etat.	18
2. Les différentes lois pour le logement	19
a) Réforme du financement du logement du 3 janvier 1977.....	20
b) Loi Quilliot n°82-526 du 22 juin 1982	20
c) Loi Besson n°90-449 du 31 mai 1990	20
d) Loi d'Orientation pour la Ville n°91-662 du 13 juillet 1991.....	20
e) Réforme de l'accession à la propriété aidée	21
f) Loi d'orientation contre les exclusions n°98-657 du 29 juillet 1998.....	21
g) Loi SRU n°2000-1208 du 13 décembre 2000	21
h) Plan Stratégique de Patrimoine (PSP)	22
i) Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine n°2003-710 du 1 ^{er} août 2003 ou « Loi Borloo » :.....	22
j) Plan de Cohésion Sociale en juin 2004	23
k) Loi ENL (engagement national pour le logement) n°2006-872 du 13 juillet 2006...	23
l) Accord passé le 18 décembre 2007 entre l'Etat et l'USH sur la vente du patrimoine locatif social aux locataires HLM	24
m) Loi DALO (Droit Au Logement Opposable) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale n°2007-290 du 5 mars 2007.....	24
n) Loi MOLLE (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) n°2009-323 ou loi Boutin du 25 mars 2009	25
o) Convention d'Utilité Sociale (loi du 15 mars 2009).....	25

3.	Les acteurs du logement social en France	26
31.	Etat.....	26
32.	Les collectivités territoriales.....	27
33.	Les autres acteurs	27
a)	Les Entreprises Publiques Locales	28
b)	Action Logement et l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL) : De la baisse des cotisations à la restructuration de l'UESL.....	28
c)	La Caisse des Dépôts et Consignations	29
4.	Les différents organismes HLM en France	29
41.	L'Union Sociale pour l'Habitat	29
42.	Les cinq fédérations d'organismes HLM en France.....	31
a)	Les Offices Publics de l'Habitat.....	31
b)	Les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH)	33
c)	Les sociétés coopératives d'HLM	34
d)	Les SACICAP (réseau PROCIVIS)	35
e)	La Fédération Nationale des Associations Régionales.....	36
Partie 2: La crise du logement social en France.....		38
1.	Une diminution incontestable de l'appui financier de l'Etat au logement social	39
11.	Bilan de la construction et des aides de l'Etat.....	39
12.	Le logement social est désormais financé par les bailleurs sociaux et le 1%	44
a)	La taxation des organismes HLM sur trois ans	44
b)	Le devenir du 1% logement.....	46
13.	La crise de l'habitat social : le logement devient le troisième poste de dépenses des ménages français.....	47
2.	Organismes HLM et Etat : une vision souvent divergente de la politique de l'habitat	49
21.	La vente des logements HLM aux locataires : entre logique comptable de l'Etat et stratégies des organismes HLM.....	49
22.	Une remise en cause des lois et des réformes.....	51
3.	Un monde du logement social français en pleine mutation.....	52
31.	Vente de patrimoine entre organismes HLM	52
32.	Une concentration des Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) et des Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH)	53
33.	Vers une privatisation du logement social ?.....	57
Partie 3: Etudes des strategies de differents organismes hlm.....		62
1.	Des ESH de taille nationale ou plurirégionale, apparition de grands groupes de bailleurs sociaux	63
a)	Le Groupe Immobilier 3F.....	63

b) Groupe Entreprises-Habitat	65
c) La Société Villeurbannaise d'Urbanisme	66
2. Le cas des ESH sur le territoire Sud Loire en région Rhône-Alpes	67
21. Analyse du territoire d'étude	67
22. Présentation des ESH choisies.....	69
a) Cité Nouvelle.....	70
b) Néolia	70
c) Bâtir et Loger.....	70
d) AMOS 42	70
3. Les différentes stratégies patrimoniales de ces ESH	71
Conclusion.....	76
Bibliographie.....	77
Table des figures	81
Table des cartes	82
Table des matières	83

Annexe I : Les différents ministères se rapportant au logement	p.2
Annexe II : Les plafonds de ressources pour l'année 2011	p.3
Annexe III : Action Logement, les chiffres clés de l'année 2009	p.4
Annexe IV : Les aides au logement en 2009	p.5
Annexe V : Le Prêt à Taux Zéro+ (PTZ+)	p.6
Annexe VI : La fusion des CIL et des CCI	p.7

ANNEXE I : LES DIFFERENTS MINISTERES SE RAPPORTANT AU LOGEMENT

- Le Ministère de la Solidarité et de la Cohésion Sociale dont la Ministre est Mme Roselyne Bachelot-Narquin.
- Le Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement dont le Ministre est M. François Baroin.
- Le Ministère de la Ville dont le Ministre est M. Maurice Leroy.
- Le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de l'Aménagement du Territoire dont le Ministre est M. Bruno Le Maire.

ANNEXE II : LES PLAFONDS DE RESSOURCES POUR L'ANNEE 2011

ANNEXE III : ACTION LOGEMENT, LES CHIFFRES CLES DE L'ANNEE 2009

ANNEXE IV : LES AIDES AU LOGEMENT EN 2009

ANNEXE V : LE PRET A TAUX ZERO + (PTZ+)

ANNEXE VI : LA FUSION DES CIL ET DES CCI



Logement HLM / plafonds de ressources au 1er janvier 2011

N° 2009-09 / A jour au 3 janvier 2011

Arrêté du 29.7.87 modifié par l'[arrêté du 28.12.10](#) (JO 31.12.10)

Les plafonds de ressources sont revalorisés au 1er janvier 2011 de 1,1% en tenant compte de la variation de l'Indice de référence des loyers du troisième trimestre.

Le montant des ressources à prendre en considération pour l'attribution d'un logement HLM, est égal à la somme des revenus fiscaux de référence de chaque personne composant le ménage au titre de l'année n-2, soit 2009 pour 2011. Toutefois, il est tenu compte des revenus de l'année n-1 ou des revenus des douze derniers mois, s'ils sont inférieurs d'au moins 10 % par rapport à ceux de l'année n-2.

Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements financés avec le PLUS (Prêt locatif à usage social)

Catégorie de ménages	Paris et communes limitrophes (en euros)	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes (en euros)	Autres régions (en euros)
1 - Une personne seule	22.113	22.113	19.225
2 - Deux personnes ne comportant aucune pers. à charge à l'exclusion des jeunes ménages	33.048	33.048	25.673
3 - Trois personnes ou une pers. seule avec une pers. à charge ou jeune ménage sans personne à charge	43.323	39.727	30.874
4 - Quatre personnes ou une pers. seule avec deux pers. à charge	51.725	47.585	37.272
5 - Cinq personnes ou une pers. seule avec trois pers. à charge	61.542	56.332	43.846
6 - Six personnes ou une pers. seule avec quatre pers. à charge	69.250	63.390	49.414
Personne supplémentaire	7.715	7.063	5.512

Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements financés avec un PLA d'intégration

Catégorie de ménages	Paris et communes limitrophes (en euros)	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes (en euros)	Autres régions (en euros)
1 - Une personne seule	12.163	12.163	10.572
2 - Deux personnes ne comportant aucune pers. à charge à l'exclusion des jeunes ménages	19.830	19.830	15.405
3 - Trois personnes ou une pers. seule avec une pers. à charge ou jeune ménage sans personne à charge	25.994	23.835	18.524
4 - Quatre personnes ou une pers. seule avec deux pers. à charge	28.451	26.172	20.612
5 - Cinq personnes ou une pers. seule avec trois pers. à charge	33.846	30.984	24.116
6 - Six personnes ou une pers. seule avec quatre pers. à charge	38.088	34.865	27.178
Personne supplémentaire	4.244	3.884	3.031

- Les plafonds ci-dessus concernent également le conventionnement social et très social Anah (conventions relevant de l'article L 321.8 du CCH), le prêt locatif social (PLS) et le prêt locatif intermédiaire (PLI).

- Les différentes catégories de ménage sont définies par l'arrêté du 29 juillet 1987, modifié par l'arrêté du 3 décembre 2007.

Est assimilée au conjoint la personne vivant en concubinage avec le candidat locataire et, nouveauté, le partenaire lié à celui-ci par un pacte de solidarité, et co-signataires du bail.

La notion de couple s'applique aux personnes mariées, ainsi qu'aux personnes vivant en concubinage ou liées par un pacte civil de solidarité. Les couples de concubins et les couples de partenaires pacsés sont donc assimilés aux couples mariés et peuvent être considérés comme entrant dans la catégorie "jeune ménage", lorsque la somme des âges révolus des deux conjoints le composant est au plus égale à 55 ans.

- **La notion de personnes vivant au foyer** est définie par la loi MLLE (art. 61 / CCH : L.442-12)

Dans un souci de clarification, une définition unique est donnée à la notion de personnes vivant au foyer. Celle-ci est applicable par les bailleurs pour l'attribution des logements sociaux, pour la mise en œuvre du surloyer et pour le dispositif expérimental de loyer progressif prévu dans les conventions d'utilité sociale.

Sont considérées comme personnes vivant au foyer pour l'application de ces dispositifs :

- le ou les titulaires du bail ;
- les personnes figurant sur les avis d'imposition du ou des titulaires du bail ;
- le partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) au titulaire du bail ;
- le concubin notoire du titulaire du bail ;
- et les personnes réputées à charge au sens fiscal (CGI : art. 194, 196, 196 A bis et 196 B).

Pour mémoire :

Cet arrêté ne concerne pas les DOM.

En savoir plus

- [Lire l'analyse juridique n° 2008-04 relative aux plafonds de ressources PLS applicables aux locataires à compter du 1er janvier 2011](#)
- [Lire l'analyse juridique n° 2008-05 relative au plafonds de ressources PLI applicables aux locataires à compter du 1er janvier 2011](#)

Action Logement, chiffres-clés 2009.

A ce jour, Action Logement c'est :

- Un réseau de 24 CIL.
- Une présence dans l'actionnariat de référence de 181 Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH) représentant 1,5 million de logements (dont 76 filiales ESH représentant 641 000 logements).
- Plus de 13 millions de personnes exerçant dans 200 000 entreprises de plus de 10 salariés peuvent potentiellement bénéficier des interventions d'Action Logement.
- Près de 779 000 aides distribuées en 2009 :
387 000 avances LOCA-PASS®,
273 000 garanties LOCA-PASS®,
45 500 aides MOBILI-PASS®,
46 000 prêts accession,
10 000 CIL-PASS MOBILITE®,
13 000 CIL-PASS ASSISTANCE®,
700 SECURI-PASS®,
3 400 PASS-FONCIER®.

La distribution des prêts PASS-TRAVAUX® a été suspendue au 1er janvier 2009 compte-tenu des engagements supplémentaires imposés par l'Etat au titre de l'ANRU et de l'Anah.

- Environ 76 000 nouvelles familles logées en locatif en 2009 (dont 65 000 directement aux salariés des entreprises cotisantes).



L'emploi des fonds

	M€
Logement locatif social	
Plan de cohésion sociale	630
Autres concours	300
Foncière Logement	500
Capitalisation des filiales	50
<i>Sous-total</i>	1 480
Renouvellement urbain	
ANRU	770
Prêt « 1% Renouvellement Urbain »	137
Anah	480
Quartiers anciens, habitat indigne	15
<i>Sous-total</i>	1 402
Aides aux ménages	
Prêts Accession et travaux	380
PASS-FONCIER®	279
GRL®	68
Autres aides (LOCA-PASS®, MOBILI-PASS®, SECURI-PASS®...)	464
Financement ANIL/ADIL	10
<i>Sous-total</i>	1 201
Autres	11
TOTAL	4 094*

* Dont 2 265 M€ en subventions.

Bilan 2009 : Offre Nouvelle – chiffres clefs (en nombre de logements) hors DOM

Logements locatifs sociaux hors ANRU

	Financés	Objectifs	% réalisé
PLUS	57 854	65 500	88%
PLAI et aide spécifique hébergement	21 634	27 500	79%
PLS	38 379	47 000	82%
PLS foncière	1 975	10 000	20%
Sous-total hors ANRU	119 842	150 000	80%
	ANRU		
	27 870		
Total LLS	147 712		

P A R C P U B L I C

ANAH

Propriétaires occupants (PO)	67 044
Propriétaires bailleurs (PB)	43 781
Dont sorties de vacances	8 705
Dont logements à loyer maîtrisés	37 033
Dont logements conventionnés APL	16 925
Total ANAH PO + PB	110 825
Logts conventionnés ANAH sans travaux	5 638

P A R C P R I V E

PSLA location-accession

2 435

A C C E S S I O N
L O C A T I O N .

Le nombre total de logements locatifs sociaux (LLS hors ANRU + LLS ANRU + logts ANAH conventionnés à l'APL) s'élève à :

164 637 logements
conventionnés à l'APL

BILAN 2009 – CONSOMMATION DES AIDES A LA PIERRE hors DOM

Crédits sur le programme 135 et dispositifs non budgétaires (PLS & PSLA) : développement et amélioration de l'offre de logements (DAOL)

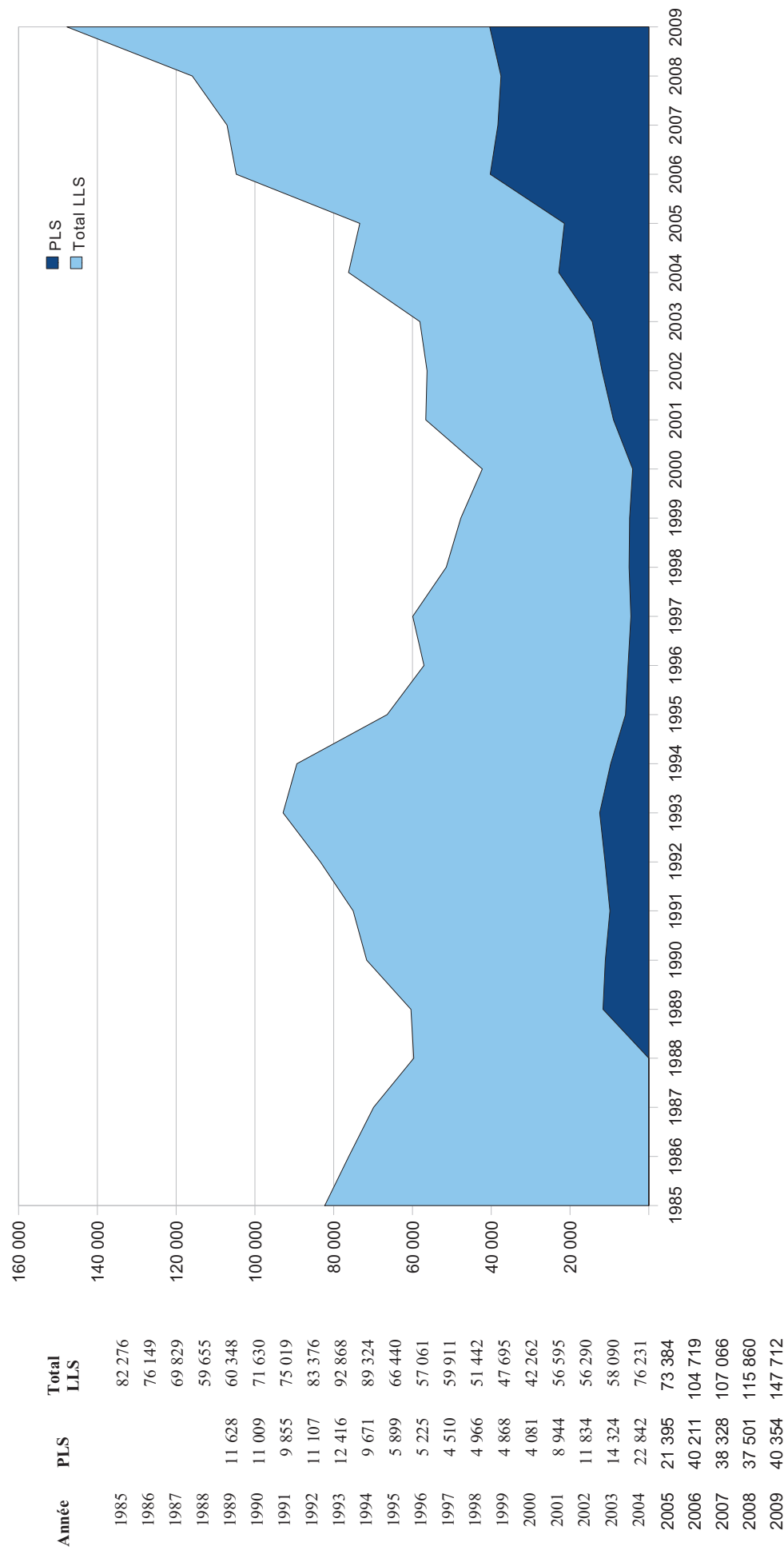
PRODUITS	Programme 135
PLUS (yc palulos communales)	177 025 493
PLUS-CD	2 973 981
PLAI	299 337 814
PLS	
PLS foncière	
Aide spécifique hébergement	15 723 523
Surcharge foncière	155 641 635
Prime d'insertion (IDF)	65 218 036
Ligne d'urgence hébergement	2 196 454
PALULOS (hors palulos communales)	9 416 244
Démolition	7 989 865
AQS	4 803 825
MOUS & autres dispositifs	8 235 944
Total consommation	748 562 814
Gens du voyage	24 265 580
Anah : - prestations intellectuelles	41 262 940
- parties communes de copro	73 673 545
- PO	178 332 875
- PB	352 224 831
Total conso ANAH	645 494 191
Total consommation d'AE	1 418 322 585

Nb total de logements	dont production hors ANRU	dont production ANRU
	57 281	7 758
	573	16 946
	21 135	3 166
	38 379	
	1 975	
	499	
147 712	119 842	27 870
Résultats 2008		
117 271	104 441	12 830
Nb de logements financés avec la PALULOS 2009 (hors palulos communales)		
90 299	12 736	77 563
Résultats 2008		
97 730	50 090	47 640

Démolitions financées en 2009		
30 657	2 273	28 384
Résultats 2008		
19 718	3 288	16 430

Comparaison 2007-2008-2009		Nb logements hors ANRU	
		Déc-09	Déc-08
	PLUS - PLAI	78 989	66 099
	hors Foncière	38 379	33 253
	PLS Foncière	1 975	5 089
	Aide spécifique hébergement	499	ND
	Total LLS	119 842	104 441
	PSLA	2 435	2 558
			2 165

Nombre de LLS depuis 1985 (PLAI, PLUS, PLS y compris ANRU)



Nombre de logements actualisés à partir de 2005 avec les données de l'infocentre Sisal

Objet du prêt

Le PTZ+ est un prêt complémentaire sans intérêts destiné aux seuls ménages primo-accédants, sauf cas particuliers (invalidité, handicap ou catastrophe).

Est considéré comme primo-accédant un ménage qui n'a pas été propriétaire de sa résidence principale au cours des deux années précédant l'offre de prêt.

Le PTZ+ est délivré sans plafonds de ressources.

Il peut financer :

- l'acquisition d'un logement ancien ;
- l'acquisition d'un logement neuf ;
- la construction d'un logement neuf accompagnée, le cas échéant, de l'acquisition de droits à construire ou de terrain ;
- l'aménagement à usage de logement de locaux non destinés à l'habitation (assimilé à un logement neuf) ;
- l'acquisition d'un logement en location-accession au moment de l'achat par le locataire-accédant (assimilé à un logement neuf si le ménage est le premier occupant).

Il peut également financer les travaux d'amélioration qui accompagnent l'opération mais la performance énergétique pour déterminer le montant du prêt s'apprécie avant les travaux.

Le cas échéant, l'opération peut ne porter que sur l'usufruit, la nue-propriété ou une partie des parts d'un logement ou d'un terrain, si le ménage détient déjà l'autre composante de la pleine propriété.

Conditions d'occupation du logement

Le logement doit être occupé à titre de résidence principale pendant la durée du prêt. Est considéré comme résidence principale, pour le PTZ+, un logement occupé au moins huit mois par an, sauf :

- en cas d'obligation liée à l'activité professionnelle, caractérisée par :

- des déplacements réguliers (par exemple : représentant de commerce, marin d'Etat...) ;

- une nécessité de résidence (par exemple : gendarme, gardien d'immeuble...) ;

- par un éloignement, d'une durée de trois ans lorsque le logement n'est pas occupé par un membre du ménage (par exemple : mission d'un an à l'étranger, mobilité professionnelle définitive d'un membre de la famille...) ;

- pour raison de santé ;

- en cas de force majeure ;

- en cas de mise en location du logement dans les conditions réglementaires (survenance d'un fait générateur, durée maximale de six ans, ressources du locataire et loyers inférieurs aux plafonds PLS, obligation de déclaration).

En cas de destruction, le logement doit être reconstruit dans un délai de quatre ans à compter de la date du sinistre. Sinon, le PTZ+ doit être remboursé.

En cas de vente, l'emprunteur peut bénéficier du transfert du PTZ+ pour le financement de sa nouvelle résidence principale. Toutefois, l'établissement de crédit peut refuser le transfert s'il a pour effet de dégrader significativement la garantie dont il dispose. Si le PTZ+ n'est pas transféré, il doit être remboursé.

Canaux de distribution

Le PTZ+ est distribué par les établissements de crédit liés à l'État par une convention. Pour compenser l'absence d'intérêts, ceux-ci perçoivent un crédit d'impôt sur les sociétés.

L'obtention d'un PTZ+ n'est pas de droit : l'établissement de crédit apprécie sous sa propre responsabilité la solvabilité et les garanties de remboursement présentées par le ménage.

Montant du prêt

Le montant du PTZ+ est égal au produit d'une quotité par le montant de l'opération, apprécié dans la limite d'un plafond. Le PTZ+ n'est pas un prêt principal : son montant ne peut pas excéder la moitié du montant total des prêts souscrits pour financer l'opération.

Quotité

La quotité varie de 5% à 40%, en fonction du caractère neuf ou ancien, de la localisation géographique et du niveau de performance énergétique du logement.

La performance énergétique du logement est déterminée pour les logements neufs par l'obtention du label « Bâtiment basse consommation » (BBC 2005).

Pour les logements anciens, elle est appréciée en fonction de la classe « énergie » du diagnostic de performance énergétique (DPE), comprise entre A et G inclus. Les logements sans DPE sont classés par défaut en G, sauf les monuments historiques, classés en A.

Dans les départements d'outre-mer, la performance énergétique du logement est sans effet sur la quotité. Ces territoires étant situés en zone B1, la quotité est de 35% pour un logement neuf et 20% pour un logement ancien.

La quotité est, par ailleurs, majorée de 5 points pour les acquisitions d'un logement locatif social ancien dans le cadre légal de la vente des logements sociaux.

Pour bénéficier de cette majoration, le logement doit être, au moment de la vente, la propriété :

- d'un organisme d'habitation à loyer modéré (HLM) ;
- ou d'une société d'économie mixte (SEM). Dans ce cas, le logement doit faire l'objet d'une convention APL.

S'ajoute à cela une condition relative à la situation de l'emprunteur :

- si le logement est occupé, l'emprunteur doit en être le locataire, son conjoint ou, à la condition que ses ressources soient inférieures aux plafonds PLS, un de ses ascendants ou descendants ;
- si le logement est vacant, l'emprunteur doit être un locataire de l'organisme ou de la société, dans le même département que le logement acquis. Les autres acheteurs potentiels sont exclus du bénéfice de la majoration.

Plafonds d'opération

Les plafonds de montants d'opération varient en fonction du caractère neuf ou ancien et de la localisation géographique du logement, ainsi que de la taille du ménage. Ces plafonds sont détaillés dans les tableaux ci-après.

Conditions de remboursement du prêt

L'aide publique apportée par le PTZ+ dépend de son montant mais aussi de la durée durant laquelle le ménage bénéficie d'une absence d'intérêts.

Les conditions de remboursement du prêt à 0 % dépendent des ressources et de la composition du ménage, du caractère neuf ou ancien et de la localisation géographique du logement. Les ressources sont appréciées différemment selon la taille du ménage, par l'application d'un coefficient familial croissant avec la taille du ménage.

Les tableaux ci-après intègrent directement le coefficient familial : les revenus qui bénéficient des mêmes conditions de remboursement sont différents selon la taille du ménage. Les ressources du ménage prises en compte sont égales à la plus grande des deux valeurs suivantes :

- le revenu fiscal de référence (RFR) de l'avant dernière année (N-2) précédant l'émission de l'offre de prêt des seules personnes destinées à occuper le logement ;
- un « plancher » égal au montant de l'opération divisé par 10.

Démarrage du PTZ+, fin du PTZ et des autres dispositifs

Les offres de prêt du PTZ+ sont émises depuis le 1^{er} janvier 2011. Celles du PTZ se sont arrêtées le 31 décembre 2010. Les offres doivent être acceptées au plus tard le 30 juin 2011 et les fonds partiellement débloqués avant le 30 juin 2012. La nouvelle réglementation s'applique ainsi aux offres de prêts

émises depuis le 1^{er} janvier, à l'exception de certaines nouveautés par rapport aux règles qui régissaient le PTZ (opérations éligibles, conditions de location...) qui ne concernent que celles émises à compter du 1^{er} mai 2011.

Pour bénéficier du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts, toutes les offres de prêt finançant l'opération doivent avoir été émises avant le 31 décembre 2010. L'acte de vente doit être signé, ou la déclaration d'ouverture de chantier doit être faite par le contribuable, au plus tard le 30 septembre 2011.

Pour bénéficier du Pass-foncier et de la TVA au taux réduit de 5,5% sur l'opération, l'attestation d'octroi du Pass-foncier par le collecteur d'Action Logement doit avoir été signée par l'accédant avant le 31 décembre 2010. L'offre de prêt, ou la promesse de bail à construction, doit être signée au plus tard le 28 février 2011 et les fonds décaissés au plus tard le 30 septembre 2011.

Textes applicables :

- articles 90 et 94 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (en particulier - articles L. 31-10-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) ;

- décret n° 2010-1704 du 30 décembre 2010 (en particulier articles R. 31-10-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) ;

- arrêté du 30 décembre 2010 relatif aux conditions d'application de dispositions concernant les prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété.

1% Logement

devient

Action Logement

Les entreprises s'engagent avec les salariés

Paris, le 22 juillet 2009

Communiqué de presse

Réforme du 1% Logement : calendrier tenu.

La réforme du 1% Logement annoncée le 23 octobre dernier et lancée le 21 janvier 2009 se poursuit selon le calendrier annoncé, en conformité avec les orientations du Protocole National Interprofessionnel (PNI) signé le 17 septembre 2008 par les partenaires sociaux :

- 1) La réorganisation du réseau des CIL aboutit à regrouper les 109 collecteurs en 21 nouvelles entités (fiche en annexe). 4 supplémentaires, qui représentent 1,4% de la collecte, bénéficient d'un délai pour présenter leur projet.
Ces entités seront formellement constituées avant la fin de l'année avec une part de fonds collectés située entre 1,8 et 12% de la collecte nationale. Animées chacune d'un projet entrepreneurial, elles auront la capacité à encore mieux servir les entreprises comme les salariés et à s'inscrire dans les politiques du territoire.
- 2) Une nouvelle convention est passée entre l'UESL et Foncière Logement, qui prévoit : un montant de financement annuel à hauteur de 500 millions €, la simplification des structures, une meilleure implication des CIL et la dissolution de l'association Apalof. Une discussion sera par ailleurs engagée entre les partenaires sociaux et l'AGIRC/ARRCO, pour adapter le fonctionnement aux nouvelles contraintes financières.
- 3) S'agissant de la Garantie des Risques Locative (GRL), un nouveau dispositif universel, conforme à la loi, a été négocié avec les autres parties prenantes, notamment les assureurs et l'Etat. Le 1% Logement a décidé de mettre fin à son rôle d'assureur pour agir avec l'Etat en réassurance des acteurs privés et promouvoir le traitement social des locataires en situation d'impayés. GRL Gestion est fusionnée avec l'APAGL. Les partenaires sociaux insistent sur la nécessité d'une publication sans délai des décrets indispensables au lancement effectif de la garantie locative.
- 4) Deux projets de conventions avec l'ANRU et l'Anah ont été approuvés par le Conseil d'Administration de l'UESL à la suite de la concertation établie avec l'Etat et les deux agences. Ceci, au titre de la rénovation urbaine, de la rénovation des quartiers anciens dégradés et du soutien à l'amélioration de l'habitat.

- 5) Le comité de réforme institué en octobre 2008 poursuit ses travaux. Le groupe de travail sur l'équilibre financier élabore pour la fin de l'année un projet de Livre Blanc en vue de préparer dès maintenant les négociations de la nouvelle période triennale 2012/2014.

Deux autres groupes ont été constitués : l'un sur le projet entrepreneurial des CIL et de leurs filiales, l'autre sur le renforcement des liens territoriaux avec les élus et les acteurs locaux.

- 6) Les nouveaux statuts de l'UESL seront mis en place à l'automne conformément aux dispositions de la loi.

Jérôme Bédier, Président de l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL), tient à souligner la réactivité des CIL qui ont prouvé leur esprit entrepreneurial et leur capacité à s'inscrire dans le projet dynamique du 1% Logement.

Jean-Luc Berho, Vice-président, au nom des 5 confédérations syndicales, a mis l'accent sur la qualité du dialogue entre les partenaires sociaux qui a permis d'avancer sur la voie du paritarisme.

Contact Presse:

Delphine Perrier – UESL - Tél : 01 44 85 81 53

1% Logement

devient

Action Logement

Les entreprises s'engagent avec les salariés

Loi Boutin du 25 mars 2009 : Prise en compte des orientations du PNI

L'article 8 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 réforme profondément le 1% Logement, en cohérence avec les propositions des partenaires sociaux dans le Protocole National Interprofessionnel du 17 septembre 2008, autour de deux axes essentiels :

- La primauté de la négociation sociale en matière de fixation de l'emploi des fonds dans le cadre d'un régime législatif et réglementaire venant se substituer au régime conventionnel antérieur,
- Une nouvelle approche en matière de gouvernance et de contrôle du dispositif.

A) Le nouveau cadre de fixation de l'emploi des fonds

- Mise en place d'une procédure de fixation de l'emploi des fonds du 1% Logement s'inspirant de celle pratiquée pour la négociation des relations du travail permettant le dialogue social et laissant ensuite à l'Etat la responsabilité politique de suivre ou ne pas suivre l'accord passé entre les partenaires sociaux.
- Cette procédure implique une concertation effective entre l'Etat et les partenaires sociaux aux différents stades de l'élaboration de la politique d'emploi des fonds, qui s'articule désormais comme suit :
 - L'engagement par le gouvernement, tous les trois ans, d'une concertation avec les partenaires sociaux et l'élaboration d'un document de programmation triennal relatif à la répartition des ressources entre chacune des catégories d'emploi après concertation et non simple consultation des partenaires sociaux.
 - Pour chaque catégorie d'emplois, la fixation tous les trois ans après concertation des partenaires sociaux par décret en Conseil d'Etat de la nature des emplois correspondants et de leurs règles d'utilisation ainsi que par décret simple de la répartition annuelle des enveloppes minimales et maximales.
- Les décrets sur la fixation des catégories d'emploi et sur les enveloppes annuelles ont été pris en date du 22 juin 2009.

B) Les nouvelles règles de contrôle et de gouvernance du dispositif

- Clarification des rôles entre l'UESL et l'ANPEEC dont les missions sont recentrées sur une fonction de contrôle.
- Reconfiguration de l'organisation de l'UESL qui sera transformée en société avec un Conseil de Surveillance paritaire doté d'une présidence patronale et un Directoire.
- Recentrage du dispositif GRL autour de l'APAGL dont la mission est désormais précisée par la loi.
- Renforcement de la représentation et du rôle des commissaires du gouvernement dans chacun des organismes nationaux (UESL, APAGL, Foncière Logement).

1% Logement

devient

Action Logement

Les entreprises s'engagent avec les salariés

Le 1% Logement en quelques chiffres

A ce jour, le 1% Logement c'est :

- Un réseau de 109 CIL.
- Une présence dans l'actionnariat de référence de 119 Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH) représentant 968 000 logements (dont 78 filiales représentant 624 000 logements).
- 1 million d'aides distribuées en 2008 (417 000 avances LOCA-PASS® ; 305 000 garanties LOCA-PASS® ; 51 000 aides MOBILI-PASS® ; 174 000 prêts PASS-TRAVAUX® ; 36 000 prêts accession, 10 000 CIL-PASS MOBILITE®, 10 000 CIL-PASS ASSISTANCE®, 545 SECURI-PASS®, 228 PASS-FONCIER®, ...)
- Plus de 61 000 nouvelles familles logées en 2008.

L'emploi des fonds

(Engagements prévisionnels 2009)

	M€
Logement locatif social	
Plan de cohésion sociale	600
Autres concours	310
Foncière Logement	500
Capitalisation des filiales	100
<i>Sous-total</i>	1 510
Renouvellement urbain	
ANRU	770
Prêt « 1% Renouvellement Urbain »	140
Anah	480
Quartiers anciens, habitat indigne	40
<i>Sous-total</i>	1 430
Aides aux ménages	
Prêts Accession et travaux	500
PASS-FONCIER®	400
PASS-GRL®	50
Autres aides (LOCA-PASS®, MOBILI-PASS®, SECURI-PASS®...)	410
<i>Sous-total</i>	1 360
TOTAL	4 300 (1)

(1) Dont 2 300 M€ en subventions.



CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
THOMAS Eric

KALPAKDJIAN Clara
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2010-2011

Titre: Les stratégies des organismes HLM face aux désengagements de l'Etat.

Résumé :

En France, le logement social a une place importante dans le domaine de l'habitat. De plus en plus de ménages, suite à la diminution du pouvoir d'achat et à l'augmentation de la part des dépenses liée au logement (chauffage, électricité, loyer...) ne trouvent plus à se loger dans le parc privé. Les organismes HLM sont donc des acteurs incontournables, soucieux de mener à bien leurs missions sociales. Pour garantir un logement pour tous, adapté aux ressources de chacun, la construction de nouveaux logements locatifs sociaux est indispensable, soutenue par les collectivités territoriales et l'Etat.

Mais depuis quelques années, les organismes HLM doivent faire face à un désengagement financier de l'Etat qui s'accélère aujourd'hui. La mise en place d'une taxation d'un milliard d'euros sur trois ans sur les loyers, la volonté de privatisation du monde du logement social par l'incitation à la vente des logements aux locataires, entraîne inéluctablement les organismes HLM à leur perte. De nombreuses Entreprises Sociales pour l'Habitat sont obligées, pour continuer leurs activités, de vendre en bloc ou en partie leur parc à d'autres organismes.

Pour faire face à ces contraintes financières, les bailleurs sociaux sont décidés à mettre en place de nouvelles stratégies patrimoniales. De nouveaux groupes de bailleurs sociaux apparaissent, se développant sur le territoire, devenant des structures plurirégionales. Le monde HLM est donc en pleine mutation, avec l'apparition d'un schisme entre grosses structures de taille nationale et petites structures locales.

Mots clés +mots géographiques : Logement social, stratégies patrimoniales, vente Hlm, taxation, Union Sociale pour l'Habitat, privatisation du monde HLM (Saint-Etienne, Loire, région Rhône-Alpes, 42).