

BULLETIN DE LIAISON

LES OFFICES DE L'HABITAT

Offices Publics d'Habitations à Loyer Modéré
Offices Publics d'Aménagement et de Construction

n°68

Novembre 2006

Analyser et proposer, pour réformer la politique du logement

Les besoins de logement ont changé, les évolutions des marchés ont modifié les conditions de la production, le cadre de l'intervention financière publique s'est transformé, le logement social est confronté à des mutations sociales et à des situations de crise durables : tels ont été les principaux thèmes des analyses et des discussions du colloque sur le Financement public du logement, organisé par la Fédération en mai dernier, et dont les Actes seront publiés prochainement par la Revue Française de Finances Publiques.

Le champ des propositions est déterminé par les préoccupations récurrentes sur l'insuffisante adaptation de la structure de l'offre de logements à l'aggravation des besoins et des capacités financières des ménages. Afin de conforter les équilibres financiers au profit des finalités sociales, et d'assurer la pérennité de la maîtrise d'ouvrage sociale des HLM, il est primordial de relancer la dépense publique et d'améliorer l'efficacité des aides et des circuits publics de financement pour le logement.

Pour ouvertes que soient les voies qui s'offrent aux décideurs publics et aux opérateurs dans les orientations et les choix de la politique du logement, on a la conviction que toute nouvelle avancée pour le droit au logement est conditionnée par la capacité à mobiliser de façon pertinente les moyens de production et les décisions pour construire et pour loger. Il ne suffit pas de dire que le droit d'être logé doit être garanti ou, comme on dit, "opposable", pour régler les questions de long terme que posent : l'orientation des aides publiques vers le social ou le marché, la certitude de voir se développer de façon continue la production de logements sociaux quand l'Etat diminue ses aides à la pierre, l'hypothèse que les projets déclarés aujourd'hui à marche forcée feront, à coup sûr, les mises en chantier de demain.

La maîtrise de la dépense publique par le budget du logement ne peut ignorer qu'il faut financer par ailleurs l'augmentation des conséquences sociales des difficultés à se loger. De même, les délégations de l'Etat vers les politiques locales constitueront clairement de nouveaux atouts communs si elles ne conduisent pas à des transferts de charges pour des abandons de responsabilités. A l'heure des échéances qui nous donnent rendez-vous avec les projets politiques, il faut vouloir conforter l'effort public pour mieux répondre à la diversité des besoins et aux situations d'urgence, et compter la politique du logement parmi les réformes nécessaires à notre pays.

Jean-Pierre Caroff

ROGER-HENRI GUERRAND

Adieu, cher Maître

Historien de la vie quotidienne, comme il se désignait lui-même et comme il était reconnu pour ses écrits, Roger-Henri Guerrand est décédé à Rennes le 10 octobre 2006. Il avait 83 ans.

Pour les HLM, il était un historien passionné et passionnant du logement social et de ses acteurs. Ils l'avaient découvert avec *Cent ans d'habitat social*, ouvrage cosigné avec Roger Quilliot, en 1989, qui restera un ouvrage de référence sur les origines et les évolutions des HLM, à travers les contextes politiques et sociaux qui ont façonné leur identité et leurs valeurs.

Solennel dans son personnage, touchant de simplicité dans ses relations et sa conviction à faire partager le savoir issu de ses recherches, il était un écrivain éclectique, de l'histoire de l'architecture comme de la vie courante. Il savait raconter avec passion l'histoire de la reconstruction et celle de la politique d'urbanisme de Vichy. Il avait écrit pour tous, mais avouait une tendresse discrète pour les Offices (*Nous les Offices*, en 1994, *La modernité des HLM*, en 2003) et leurs fondateurs, Bonnevey, Sellier (*Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, en 2005). Il était là pour recevoir Albert Denvers dans la ville de Sellier, Suresnes, pour un anniversaire de la Fédération en 2002.

Homme de sincérité, voyageur iconoclaste dans les labyrinthes du Mouvement HLM, il était de ceux qui écrivent parce qu'ils en ont le talent, de ceux que le respect pour l'auteur et son œuvre fait qu'on doit les appeler "Maître".

DISCUSSION POUR LA CONTRIBUTION DES OFFICES AUX DEBATS DE LA CONVENTION DU 13 DECEMBRE 2006

Le Conseil fédéral a organisé au cours de ses réunions du 11 octobre et 8 novembre 2006, une discussion sur la préparation de la Convention HLM qui aura lieu le 13 décembre à Paris. La discussion qui prend en compte les positions déjà exprimées au cours des réunions du Conseil et des Assemblées générales s'est organisée autour de quelques grands axes.

■ IDÉE GÉNÉRALE

Traduire au niveau national les préoccupations et les propositions du Mouvement sur les thèmes : **quelle politique du logement et quels moyens pour le logement social ?** Il ne s'agit pas de ramener la politique du logement et les moyens pour le logement social aux décisions et aux financements publics, notamment de l'Etat. Mais de proposer la reconnaissance d'une **coresponsabilité** entre tous les acteurs du logement et de valoriser la **place du logement social** dans les politiques, les financements et les aides pour le logement.

■ AXES D'EXPRESSION

On pourrait semble-t-il exprimer les positions du logement social en se référant à sa place au carrefour de grandes données économiques et sociales du pays.

1. Les phénomènes sociaux : exclusion, insertion, immigration. Ces phénomènes renvoient au **droit au logement**.

2. Les évolutions institutionnelles : décentralisation, politiques locales, délégations. Elles conduisent à la **stratégie du logement social** dans les villes et les territoires.

3. L'activité économique : construction, rénovation urbaine, réhabilitations, offre et gestion. C'est le sujet des **conditions économiques et du financement** de la production et du service avec des objectifs sociaux.

■ DÉCLINAISONS POSSIBLES

Les thèmes ci-dessus peuvent servir d'entrée à l'expression du Mouvement pour faire valoir les résultats, les analyses, et les propositions pour l'avenir, selon trois sujets stratégiques.

1. Le droit au logement :

- Que faire pour le droit au logement ? – La société française, les HLM, sont **interpellés sur le droit au logement** : il s'agit de ne pas se laisser mettre sur la sellette, mais de mettre en évidence la place des HLM dans une **politique de solidarité nationale pour le droit au logement**.

- Les HLM pour le droit au logement – Le document remis à Bordeaux met en évidence **ce que font les HLM** avec l'occupation sociale du parc, le rôle en matière d'insertion sociale, les objectifs d'accueil.

- Il existe des droits opposables en HLM – Le logement HLM comporte des **composantes opposables** du droit au logement pour garantir le logement et ses conditions : le droit au maintien dans les lieux, le droit au loyer modéré. Il faut donc au minimum déjà conforter ces droits et voir comment ils peuvent être étendus ailleurs et prolongés sur d'autres aspects pour construire **un droit au logement opposable**, notamment du côté de l'accès au logement.

2. La stratégie territoriale du logement social :

- Les organismes d'HLM, acteurs de l'habitat dans les villes et les territoires – Les HLM ont pris, avec la nécessité de **développer la construction de logements sociaux**, une **place incontournable dans l'aménagement de l'habitat**. *Construire pour loger* est une dynamique permanente qui ne se réduit pas à la production immobilière. Et la qualité de l'habitat social va de pair avec son rôle pour la diversité de l'habitat.

- Les HLM dans les politiques locales – Les objectifs de la décentralisation conduisent à **conjuguer les politiques locales de l'habitat et les délégations de l'Etat pour les aides à la pierre**. Mais la délégation de l'Etat ne doit pas être un **transfert** sur les collectivités territoriales de sa part d'aide au logement social, afin de garantir une **politique nationale** du logement social contre les risques d'inégalités.

- Les stratégies d'acteurs des HLM – Une recomposition **du tissu** des organismes d'HLM a commencé. L'organisation historiquement construite sur l'individualité des organismes et sur le schéma de la centralisation des décisions et des financements est confrontée à la nécessité de trouver entre acteurs de **nouvelles opérationnalités**. L'adaptation des cadres juridiques et financiers de l'activité doit être poursuivie. La **démarche professionnelle** doit aussi se réorganiser en conséquence.

3. Les conditions économiques et financières de l'activité :

- Des moyens exceptionnels – Le logement social s'est construit sur le dispositif du **Livret A** qui demeure d'une actualité incomparable. Le Mouvement HLM doit affirmer fortement son **attachement au dispositif**, en cohésion avec les démarches des pouvoirs publics auprès des autorités communautaires qui mettent en cause le dispositif français spécifique.

- Maintenir la production HLM à un fort niveau – Les organismes d'HLM se sont engagés avec détermination dans la construction avec le PCS et dans la rénovation urbaine avec l'ANRU. La poursuite de l'activité à un fort niveau en longue période nécessite une **politique de maîtrise des coûts du logement**, tant en ce qui concerne le *coût des opérations* (foncier, normes, maîtrise d'œuvre, construction...), qu'en ce qui concerne la charge du logement pour les habitants (prix des services, maîtrise des loyers, APL).

- Défendre la maîtrise d'ouvrage sociale – Les besoins et les objectifs pour les logements sociaux, (nouvelles attentes de production, orientation des financements) peuvent susciter des volontés de revendication de maîtrise d'ouvrage des opérateurs privés. La fonction du logement social – *loger à prix modérés* sans discrimination d'accueil – ne peut être réalisée que dans **l'unité de la maîtrise d'ouvrage sociale**, telle que l'exercent les organismes d'HLM : les conditions de la production et celles de la gestion sociale sont liées, et ne peuvent être dissociées, ni dans les objectifs et les moyens, ni dans la mise en œuvre.

Le débat et les propositions

Le débat a mis en évidence la volonté d'avoir une expression claire, principalement sur les conditions nécessaires pour placer le logement social au centre de la réponse aux besoins de construire, sur le droit au logement, et sur le partage des responsabilités de l'intervention publique.

■ **Sur les conditions de la production de logements par les HLM**, le conseil veut d'abord souligner que le logement social est actuellement confronté à deux difficultés :

- l'inadaptation de la production actuelle de l'offre globale de logements à la demande solvable des habitants et aux équilibres territoriaux de répartition des différentes formes d'offre, malgré le niveau élevé de la construction ;

- l'aggravation des tensions sur les capacités financières des organismes d'HLM à investir pour construire une offre nouvelle et rénover le patrimoine social, qui ne permet pas d'assurer que les objectifs de programmation pourront tous se traduire en mises en chantier.

Les HLM ont pris des engagements dans ces domaines avec le plan de cohésion sociale et le programme de rénovation urbaine. Mais la question du financement de la construction sociale est la clé de leur réalisation. En réaffirmant la nécessité absolue d'une politique de soutien à la construction, le Conseil fédéral a aussi souligné l'attention qu'il faut porter à la réhabilitation.

En ce qui concerne *l'équilibre financier des opérations*, la diminution constante des aides de l'Etat à la construction sociale conduit à des accroissements insupportables de besoins de fonds propres et d'endettement, et à des concours sans cesse plus élevés des subventions locales. En 1995, le locatif social bénéficiait de 32,4 % des aides publiques au logement et le locatif privé de 18,3 %. Dix ans après, les proportions étaient respectivement de 23,5 % et de 25,6 %. Globalement, le niveau des aides publiques au logement est passé de 2 % à 1,6 % du PIB au cours des vingt dernières années. De 2001 à 2006, les aides à la pierre inscrites au budget de l'Etat ont baissé de 30 %.

Le développement de la construction locative sociale qui, sous condition de ressources, concerne plus de 70 % de la population et participe de façon déterminante à la lutte contre les précarités, nécessite l'affirmation d'une politique volontaire des *aides à la pierre* et la défense du couplage entre les aides de l'Etat et le *circuit du Livret A*. Il exige même l'apport massif d'aides à une production de logements locatifs de type PLAI, pour un niveau de loyer accessible à des ménages dont les revenus sont très nettement inférieurs aux plafonds d'accès au logement social, y compris aux plafonds PLAI.

Quant à la *diversité de l'offre* dans le but d'éviter les concentrations sociales au sein de mêmes ensembles d'habitat, et à la répartition des types de logements contre les concentrations territoriales d'habitat social, elles devraient pouvoir compter désormais sur la territorialisation des décisions d'habitat dans les PLH, et une répartition des aides à la pierre pour le logement social dans le cadre des conventions de délégation. Cette diversité comprend la mixité des produits et des statuts d'occupation (location et propriété), dont les objectifs ne peuvent pas

reposer sur des pétitions de principe en faveur de l'une ou de l'autre sans une approche précise de la nature et des capacités de la demande. A cet égard le Conseil fédéral a rappelé que les Offices sont opposés à une politique systématique de cession des logements du parc locatif social que les organismes ne s'opposent pas à pratiquer quand elle correspond à une démarche de gestion étudiée et maîtrisée de l'évolution du parc par rapport à la demande, non pour des objectifs purement financiers ou politiques.

Mais cette diversité dépend aussi des conditions de réalisation des objectifs du plan de cohésion sociale. La réponse aux besoins n'est pas qu'un affichage des objectifs de programmation de la construction en volume. Ce doit être aussi une approche plus réaliste de la répartition *des différents types de financements* (PLAI, PLUS, PLS) en fonction des situations des marchés du logement et des capacités des ménages, et de la mise en œuvre des projets avec les coûts élevés de la construction et les réponses aux appels d'offres. Il faut en venir à une approche socialement et territorialement plus ciblée du PCS. Il faut aussi rendre cohérents les objectifs de développement de l'offre et ceux de la stimulation de l'investissement privé. L'intervention publique doit conduire dans tous les cas à une contrepartie sociale pour chaque euro d'aide à la construction.

■ Pour les membres du Conseil fédéral, le Mouvement doit avoir **une expression volontaire et réaliste sur le droit au logement**. Le droit au logement concerne toute la société mais il ne peut pas être défini sans les HLM. La Fédération des Offices souhaite contribuer aux réflexions qui veulent déboucher sur un "droit au logement opposable".

De quoi s'agit-il pour le Conseil fédéral ? Il s'agit d'imaginer dans quels cas, et comment, pourrait être reconnu et mis en œuvre un droit effectif à être logé ou relogé. Au-delà des dispositifs actuels de garantie de maintien dans un logement ou d'accès à un logement social dans les conditions des procédures normales d'attribution, il s'agirait donc d'un nouveau droit à obtenir, devant les nécessités, un logement adapté aux besoins et aux capacités des personnes et ménages concernés.

Le Conseil fédéral considère que la reconnaissance d'un tel droit ne peut pas être déclarée a priori, ni s'appliquer de façon universelle. Il faudrait donc tout d'abord concevoir quelles sont *les situations qui feraient naître un tel droit* et, ensuite, dire comment, et par qui, ce droit pourrait être reconnu au regard des situations vécues. Sur ces points, si la loi peut définir des critères d'urgence (par exemple la longueur anormale des demandes sans réponse face à la précarité ou à l'insolvabilité avérées), on n'imagine pas qu'il revienne aux dispositifs juridiques de droit commun d'être saisis de leur application. Sans doute faut-il inventer une voie de recours devant un dispositif d'exception, à caractère juridico-social, qui pourrait déclarer ce droit et en désigner le débiteur.

Il faut en effet pouvoir dire à *qui ce "droit opposable" pourrait être opposé*, c'est-à-dire désigner la personne qui devra loger le titulaire d'un droit reconnu. On peut imaginer que la loi conduise à rendre l'Etat débiteur de ce droit, et que celui-ci puisse, soit le gérer directement par des décisions d'attribution d'office dans le logement social ou des réquisitions dans le

secteur privé, soit le déléguer aux niveaux des politiques locales de l'habitat, sous réserve d'en reprendre l'exercice en cas de défaillance à ces niveaux.

Mais il est clair, pour le Conseil fédéral, que la mise en œuvre de ce droit est directement conditionnée par la capacité à développer l'offre dans les conditions définies ci-dessus. On ne peut pas, en effet, vouloir traiter les questions de cet ordre dans les conditions actuelles de gestion et de production du parc social. Il faut donc donner à la production sociale des conditions adaptées à la *production d'une offre de droit*, tant dans le parc HLM que par le développement avec les collectivités locales de solutions d'hébergement dans les secteurs qui connaissent des difficultés particulières de logement (comme l'Ile-de-France et les grandes zones urbaines d'habitat). Il faut aussi que la gestion du parc de logements existant, que ce soit le parc privé ou le parc locatif social réservé, soit directement appelée à participer aux réponses nécessaires à l'exercice de ce droit, par l'intervention du *préfet* le cas échéant.

■ Au total, c'est une **nouvelle approche de la politique du logement** par la volonté de peser sur les conditions de l'offre et non plus seulement sur son volume, qu'il s'agit d'inventer. Au fond, il ne suffit plus seulement de dire qu'il faut construire plus – quel qu'en soit le prix – pour détendre l'offre par le niveau de la production ; il faut maintenant dire aussi *pour qui* construire, et à *quelles conditions* de qualité et de prix, par rapport aux besoins et à la solvabilité de la demande.

Malgré tous les plans de relance de la construction on ne sort pas en effet, d'une situation de crise structurelle de l'offre, de la difficulté à résoudre la question des rapports entre son volume et son prix et, entre la nature de l'offre et l'importance et les moyens de la demande. En locatif notamment, la politique du logement, ou politique d'aide publique au logement, ne s'identifie pas uniquement à la politique de construction. Elle englobe les aides à la personne, tant au regard de l'action de l'Etat pour soutenir les équilibres financiers du logement à loyer modéré, que pour aider à *contenir les taux d'effort*. Ceux-ci ont en effet anormalement augmenté et atteignent des niveaux insupportables pour de nombreux ménages, avec en moyenne plus de 30 % des revenus disponibles consacrés au logement pour les plus modestes. Certains cas extrêmes, de l'ordre de 50 % et plus, ne sont pas rares dans les dossiers qu'instruisent les commissions d'attribution.

Il faut maintenant tendre davantage à une *coresponsabilité permanente* des acteurs de la politique du logement et à un partage des responsabilités dans la mise en œuvre de l'intervention publique dans le logement. A chaque niveau d'assumer les responsabilités d'une politique nationale territorialisée. Les organismes d'HLM doivent affirmer leur position de réseau d'acteurs des politiques publiques, dans des politiques locales en plein développement. A celles-ci d'organiser la mise en œuvre des moyens, et de construire entre elles le cadre de l'intervention de tous les acteurs sur leurs territoires. Mais le *rôle de l'Etat* reste incontournable, pour stimuler et réguler les initiatives, pour lutter contre les spéculations immobilières et foncières, pour garantir les droits et rappeler aux devoirs de la solidarité nationale.

Les principes de l'action dans le logement social demeurent : *la réponse à la diversité* des besoins pour plus des trois quarts de la population (du PLAI au PLS et à l'accession à la propriété sous conditions de ressources), dans laquelle il doit inscrire la lutte contre les précarités et les exclusions ; l'action pour la *modération des coûts* du logement, dans une démarche de développement durable qui intègre la maîtrise de la gestion du service et l'action pour la qualité du logement et des relations sociales dans l'habitat ; au total, la volonté de contribuer à créer des conditions pour *mieux vivre ensemble* l'habitat et les relations qui s'y développent ■

DIVERSITÉ DES RÉACTIONS LORS DU DÉBAT SUR LE CONVENTIONNEMENT GLOBAL

Le Conseil fédéral a discuté du projet de décret sur le conventionnement global les 11 octobre et 8 novembre 2006. La première réunion a fait des propositions sur la concertation avec les locataires et la prise en compte du service dans le classement des immeubles. Elle a aussi soulevé la question de la durée de la réduction de la TFPB en ZUS liée au conventionnement. Le Président de l'Union a d'ailleurs soutenu ces dernières propositions auprès du Ministre en vue d'un prochain projet de loi de finances. Sur les autres points, la DGUHC a proposé des modifications, approuvées par le Conseil fédéral le 8 novembre.

Le débat a exprimé une réelle diversité des points de vue. Certains représentants d'Offices estiment que ce dispositif comporte des risques de dérive ségrégative, en figeant les conditions d'accès à certaines catégories du parc pour les populations les moins solvabilisées. D'autres mettent en avant les marges d'adaptation de la politique des loyers, dans un contexte de maîtrise globale du coût du logement. Les représentants des locataires ont confirmé leur opposition aux critères de classement des immeubles à partir d'éléments d'attractivité externes à l'organisme et leur crainte d'une nouvelle logique de hausses des loyers.

Le Président de la Fédération a fait connaître au Ministre l'accord du Conseil aux propositions de modification du texte. Il a précisé que la demande de réduction de la TFPB devrait s'appliquer jusqu'à fin 2009 pour tous (et non plus jusqu'à fin 2007), puis pour la durée d'une convention (6 ans) soit jusqu'en 2013 pour une signature à fin 2007 ■

RÉUNION NATIONALE SUR LE NOUVEAU STATUT DES OFFICES le 31 janvier 2007, à Paris

L'ordonnance sur le nouveau statut des Offices publics de l'habitat devrait être publiée pour la fin de l'année.

Le Conseil fédéral a décidé d'organiser une réunion nationale pour présenter le statut à tous les Offices et à leurs partenaires, notamment les collectivités, institutions, associations de locataires et syndicats qui seront représentés dans les conseils d'administration. Cette réunion, organisée avec la participation du Ministère du logement, et à laquelle seront invitées les autres administrations de l'Etat, se tiendra sur toute la journée au Palais des Congrès de Paris (Porte Maillot). Les invitations et le programme de la rencontre seront adressés prochainement.