
Sommaire

Lettre de mission	5
Remerciements	7
Liste des organismes consultés et auditionnés	9
Introduction	11
Chapitre I	
L'étiage atteint par les aides à la pierre et ses conséquences	17
Sur la période 1984-1999, la hausse notable des aides à la personne s'est traduite par une diminution drastique des aides budgétaires à la pierre, mais aussi des autres aides à l'investissement	19
Hors plan de relance, la construction neuve, qui supporte désormais des taux d'intérêt réels positifs, s'en trouve structurellement déséquilibrée	24
Et la complexité du système, déjà considérable, s'en trouve renforcée par ses perpétuelles modifications	27
Les mesures prises ont une indéniable efficacité mais doivent s'attaquer à la crise du système	30
Chapitre II	
Un parc vieillissant lourd à porter en période de désinflation	33
Le parc HLM a atteint les 3,8 millions en 1999, dont un poids grandissant de logements de plus de vingt ans	35
Ces conditions très tendues de gestion provoquent un volant constamment renouvelé d'organismes en difficultés	38
La politique de baisse des taux et les réaménagements de dette décidés ont permis récemment de rétablir le compte consolidé qui se dégradait inexorablement	40
Mais pour l'avenir, l'inquiétude prévaut quant aux perspectives de réalisation des objectifs gouvernementaux	43
Chapitre III	
La difficile poursuite de la mixité dans le système actuel	45
Un constat : la transformation profonde de la sociologie d'occupation du parc HLM	47

Elle est en partie déterminée par le jeu des paramètres de solvabilisation des ménages	52
Concentration des ménages les plus démunis dans le parc ancien non réhabilité	58
La paupérisation de la demande	60
La logique d'un système actuel n'attirant pas et ne retenant pas les couches moyennes	60
Une image dégradée du logement HLM, marquée par les problèmes de vie quotidienne	61
Chapitre IV	
Orientations de réforme et propositions de méthode	
Remettre à niveau l'aide à la pierre	69
Une plus grande autonomie dans la réalisation des objectifs publics pour les organismes et une requalification de l'aide à la pierre en dotation en fonds propres	71
La décentralisation du pilotage politique du logement social	74
Propositions de méthode	75
Conclusion	77
	79

Le Premier ministre

N° 750/01/SG

Monsieur Alain Cacheux

Député de la 3^e circonscription du Nord

Paris, le 2 juillet 2001

Monsieur le Député,

Le Parlement a adopté, le 13 décembre dernier, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Dans un contexte où la production de logements sociaux subit, depuis plusieurs années, un déclin important alors même que la demande reste forte et où la nécessaire restructuration urbaine des grands quartiers d'habitat social va conduire à un accroissement du nombre de démolitions de logements sociaux qu'il faut compenser, ce texte vise à augmenter le nombre de logements sociaux là où ceux-ci font défaut.

Le Gouvernement a, dans le même temps, engagé un plan de relance du logement social comportant une série de mesures d'ordre réglementaire et financier. Il convient que cette relance produise des effets durables permettant de mieux répondre aux besoins de logement de nos concitoyens.

C'est pourquoi j'ai décidé de vous confier une mission de réflexion et de propositions sur la production de logements sociaux.

Votre mission portera sur les dispositions à prendre pour garantir, de façon pérenne, une production soutenue de logements sociaux. Vous préciserez, en particulier, les adaptations réglementaires souhaitables, notamment dans le souci d'une meilleure articulation, d'une simplification et d'une plus grande efficacité des interventions publiques au niveau local.

Votre réflexion devra porter sur la politique patrimoniale des organismes de logement social. À ce titre, la place des organismes de logement social dans la politique de la ville et dans les opérations de restructuration urbaine devra être examinée.

Vos travaux devront également s'attacher à définir l'évolution souhaitable des pratiques de gestion locative sociale propres à améliorer la qualité de vie des habitants.

Par ailleurs, le logement social ne bénéficie pas toujours dans l'opinion d'une image favorable. Vous ferez donc des propositions visant à modifier cette perception, en particulier par le développement de

nouvelles formes et de nouvelles modalités de construction de ce type de logements.

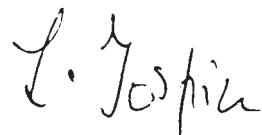
Enfin, vous présenterez des propositions sur les évolutions souhaitables des relations entre l'État et les organismes HLM, ainsi que sur l'implication des collectivités locales en matière de logement social.

Vous accomplirez votre mission dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral. À cette fin, vous serez placé auprès de la secrétaire d'État au Logement, aux services de laquelle vous pourrez faire appel.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport à l'issue de votre mission qui prendra fin, au plus tard, dans un délai de six mois.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Amitiés,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "L. Jospin". It is written in a cursive style with a horizontal line underneath it.

Lionel Jospin

Remerciements

J'adresse mes sincères remerciements à toutes les personnes qui ont accepté d'être auditionnées et m'ont consacré temps et énergie pour me présenter leurs convictions et leurs idées dans le domaine du logement social, ainsi que les fonctionnaires qui ont accepté de me fournir informations et avis.

Liste des organismes consultés et auditionnés

- Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM)
- Groupe représentatif des directeurs d'organismes HLM (national et régional Nord-Pas-de-Calais)
- Fédération nationale des sociétés anonymes d'HLM
- Fédération nationale des offices d'HLM
- Fédération nationale des sociétés d'économie mixte
- Fédération nationale des PACT-ARIM
- Fédération nationale des promoteurs constructeurs
- Fédération française du bâtiment (FFB)
- Union nationale de la promotion immobilière (UNPI)
- Fédération des associations pour l'insertion par le logement (FAPIU)
- Confédération nationale du logement (CNL)
- Confédération syndicale de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV)
- Association Force ouvrière des consommateurs
- Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS – commission logement)
- Confédération syndicale des familles (CSF)
- Droit au Logement
- INSEE
- Caisse des dépôts et consignations (CDC)
- Délégation interministérielle à la Ville
- Union d'économie sociale du logement (UESL)

- Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)
- Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)
- Association des maires de France
- Association des maires « villes et banlieues de France »

Introduction

Le contexte dans lequel ce rapport a été demandé était celui d'une diminution de la production locative sociale.

On a construit en 1999 et 2000 environ 43 000 logements sociaux par an en France. Depuis 1960, jamais niveau plus bas n'avait été atteint. Au milieu de la décennie, il était de 70 000 logements par an.

Pourtant la demande est là : les témoignages des élus locaux et des professionnels convergent. À partir de l'enquête logement, l'administration elle-même l'a estimée à 600 000 logements, qui se renouvellent au gré de la formation des nouveaux ménages.

Toutes les personnes auditionnées par le rapporteur regrettent profondément ce ralentissement de la production, mais s'interrogent également sur l'adaptation de l'offre.

Pour la Confédération nationale du logement (CNL), le rythme actuel de production de logements sociaux est insuffisant pour répondre aux besoins ; au regard des perspectives de démolition et du nombre de ventes de logements HLM, elle estime que le parc de logements sociaux connaît aujourd'hui une croissance annuelle effective de l'ordre de 30 000 unités. Dans certains départements, et est cité à cette occasion celui de l'Allier, deux importantes opérations de démolition se sont d'ailleurs traduites par une diminution de ce parc, la construction neuve étant insuffisante pour compenser les disparitions induites.

Pour l'association « Droit au logement » (DAL), la construction s'avère également insuffisante, la production de PLA I, si elle paraît « bien se maintenir », se heurtant néanmoins à d'importantes difficultés en zones « tendues ». Elle regrette que la production de PLS, qui, selon elle, se développera, s'adresse plutôt à des catégories qui ne sont pas celles dont s'occupe cette association, à savoir les « sans-logis » ou les « mal logés », les ménages à très faibles revenus ou souffrant de difficultés importantes de logement, la population immigrée, les familles touchées par la précarité ou la pauvreté salariale, les familles nombreuses.

La Confédération syndicale des familles (CSF) estime pour sa part que la production actuelle de logements n'est pas adaptée pour répondre aux besoins exprimés par les ménages qui retiennent prioritairement son attention, à savoir les jeunes, les grandes familles, les personnes âgées.

L'Union nationale des HLM, enfin, émet quelques réserves à l'évocation de la réticence des organismes. Elle impute les difficultés rencontrées au système même des instruments financiers disponibles. Nous reviendrons plus avant sur cette question.

La volonté politique, elle aussi, est bien là. En témoignent les budgets votés pour des niveaux qui oscillent entre 70 000 et 80 000 logements. Mais, phénomène jamais vu encore, ces crédits n'étaient pas complètement consommés certaines années, malgré les efforts, voire les injonctions des ministres du Logement qui en sont venus à la mise en œuvre d'un plan de relance.

C'est finalement un ambitieux plan de relance de mars 2001 qui a permis d'enrayer la baisse du nombre de logements financés, de consommer enfin tous les crédits budgétaires et même d'engager un processus pluriannuel (par les contrats de relance) de forte remontée de la production de logements sociaux, soit environ un tiers de plus qu'en 2000 avec 56 000 logements sociaux en 2001.

	Prêts budgétés ^(a)	Décisions d'agréments ^(b)						Mises en chantiers (en % des décisions d'agréments ^(c))	Nombre de mises en locations ^(d)
		CDC		CFF (PLA puis PCLS)		TOTAL			
PLA normaux	PLA-I et PLA-TS	Total	PLA normaux puis PLUS (y compris PLA-CD)	PLA-I [*] puis PLATS, puis PLA-LM et PLA-I ^{**}	Sous-total CDC				
1988					48 300	11 355	59 655	51 359	54 000
1989									59 000
1990	65 000	10 000 PLA I	75 000	55 546	5 075 PLA I	60 621	11 009	71 630	47 000 (66 %) 55 000
1991	65 000	10 000 PLA I	75 000	58 830	6 334 PLA-I	65 164	9 855	75 019	60 000 (80 %) 62 000
1992	80 000	10 000 PLA I	90 000	65 753	7 016 PLA-I	72 769	11 107	83 876	68 996 (82 %) 70 000
1993	88 000	13 000 PLA I	101 000	73 544	6 908 PLA-I	80 452	12 416	92 868	77 738 (84 %) 76 800
1994	80 000	20 000 PLA TS	100 000	68 575	11 078 PLA-TS	79 653	9 671	89 324	71 424 (80 %) 72 500
1995	60 000	28 000 PLA TS	88 000	45 060	15 481 PLA-TS	60 541	5 899	66 440	53 896 (81 %) 52 300
1996	60 000	20 000 PLA TS	80 000	43 219	11 435 PLA-TS	54 654	5 225	59 879	48 471 (81 %) 52 700
1997	50 000	30 000 PLA TS	80 000	43 583	11 818 PLA-TS	55 401	4 510	59 911	49 573 (83 %) 45 000
1998	50 000	30 000 PLA TS-LM/I	80 000	30 879 (y compris 30 463 PLA et 416 PLA-CD)	15 597 PLA-LM et I 12 023 PLA-LM 3 574 PLA-I	46 476	4 991	51 415	42 135 (82 %) 43 800
1999	50 000 (dont 5 000 PLA-CD)	30 000 PLA TS-LM/I 10 000 PLA TS-I	80 000	28 906 (y compris 25 584 PLA et 3 322 PLUS)	13 921 PLA-LM/I (y compris 10 155 PLA-CD et 3 766 PLA I)	42 827	4 868	47 695	33 932 (71 %) 43 300
2000	65 000 (dont 2 000 PLA-CD)	5 000 PLA/I	70 000	32 795 (y compris 3 69 PLA et 1 730 PLA-CD)	5 540 (y compris 521 PLA-LM et 5 019 PLA-I)	38 335	3 927	42 117	33 000 ? 38 000
2001	70 000 (dont 10 000 PLA-CD)	70 000						56 000 *	

(a) Source : DGUHC

(b) Source : DGUHC

(c) Source : DAEI (SITADEL)

(d) Source : DAEI (enquête annuelle sur le parc locatif social)

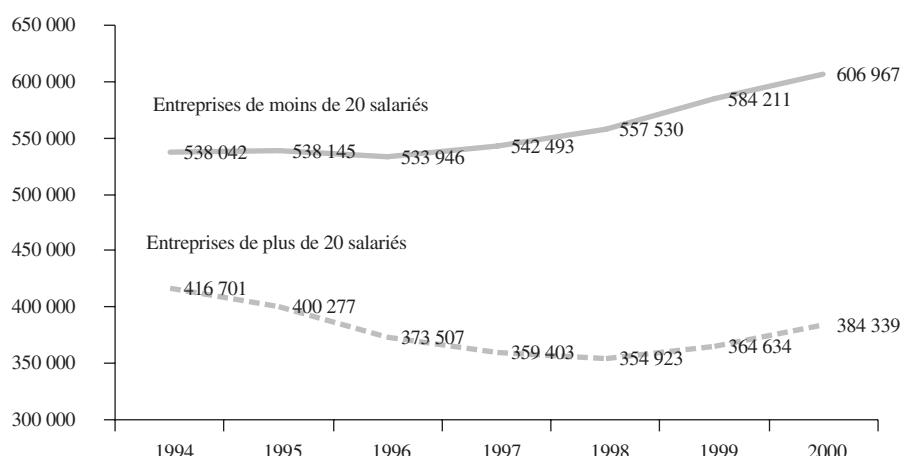
* PLA d'insertion (jusqu'en 1993

** PLA d'intégration (depuis 1998)

La conjoncture générale elle aussi est porteuse comme en témoigne la bonne santé du reste du secteur. Le nombre d'emplois remonte d'une manière constante depuis 95 (cf. graphique).

De même, le montant total de logements construits est supérieur à 300 000.

Évolution des effectifs salariés dans les entreprises du bâtiment entre 1994 et 2000



Source : UNEDIC

Ce n'est pas la première fois que le logement social défraie la chronique et ceci n'est pas pour étonner ceux qui vivent sa mise en œuvre.

Au début de la décennie, le reproche permanent a été que les HLM ne logeaient pas les plus démunis et les sans-abri. Une véritable campagne s'est développée jusqu'en 1997-1998 sur ce thème. Il faut donc reconnaître que dans ce secteur couve un état de crise profonde.

C'est ce diagnostic que porte le présent rapport à travers l'examen des évolutions des vingt dernières années, c'est-à-dire depuis la fameuse réforme de 1977. Qu'il s'agisse de l'étiage atteint par les aides à l'investissement ou des tensions sur la gestion immobilière d'un parc vieillissant ou encore de la dérive ségrégative de l'occupation sociale, les conclusions de l'analyse sont convergentes. Toutefois des efforts réels et importants n'ont cessé au fil des années d'être consentis par les gouvernements.

Ainsi, depuis 1997, des mesures très positives ont été prises en faveur du logement locatif social ; qu'on en rappelle ici quelques-unes : – actualisation systématique du barème des aides à la personne, le 1^{er} juillet de chaque année, et même rattrapage en juillet 1997 ; refonte des aides personnelles au logement en 2000-2001 se traduisant par une dépense supplémentaire de 6,5 Mds de F en année pleine ;

- retour progressif des aides à la pierre, notamment au travers du plan de relance du printemps 2001 et adoption de la TVA à taux réduit pour les travaux de réhabilitation et d'entretien ;
- renégociation de la dette des organismes HLM et diminution sensible de la TFPB pour les immeubles situés en zone sensible bien que cette taxe représente désormais une charge importante dans les comptes d'exploitation des organismes (environ 10 %) ;
- relèvement significatif des plafonds de ressources pour l'accès au logement social, suppression de la taxe sur les surloyers et modération de ceux-ci ;
- stabilisation des loyers dans la dernière période 2000-2001, avec des compensations financières significatives pour les organismes.

Ces mesures fortes ont contribué au redressement du secteur du logement social. Elles ne paraissent cependant pas suffisantes pour modifier une image aujourd'hui dégradée, souvent d'ailleurs de manière injuste.

Aussi les propositions sont-elles dictées par le souci de mettre en place une architecture simple, lisible et motivante. Ses maîtres mots sont décentralisation, autonomie des organismes et rétablissement des aides à la pierre.

Chapitre I

L'étiage atteint par les aides à la pierre et ses conséquences

Sur la période 1984-1999, la hausse notable des aides à la personne s'est traduite par une diminution drastique des aides budgétaires à la pierre, mais aussi des autres aides à l'investissement

Le cas des aides à la pierre budgétaires

Les données tirées du compte du logement en fournissent une illustration directe¹.

(1) Les aides de la collectivité au logement peuvent être analysées selon deux options : celle des bénéficiaires et celle des financeurs. Sont donc présentés dans ce chapitre d'une part les avantages conférés par les aides aux bénéficiaires (les consommateurs et les producteurs de service de logement), d'autre part les dépenses engagées par les financeurs – État, sécurité sociale, employeurs et collectivités locales – pour financer certaines de ces aides.

Ces deux analyses ne se recoupent que partiellement. Les avantages conférés se décomposent en quatre catégories :

- les aides perçues (aides financières versées directement aux bénéficiaires) ;
- les avantages fiscaux (dispositions fiscales faisant l'objet de compensations ou de reversements de la part de l'État) ;
- les avantages de taux (bénéfice de prêts dont les taux sont inférieurs à ceux du marché) ;
- les « autres aides » aux producteurs, regroupant un certain nombre d'aides qui ne relèvent d'aucune des trois catégories précédentes (dispositions fiscales faisant l'objet de compensations ou de reversements de la part de l'État).

Les consommateurs de service de logement bénéficient d'aides perçues et d'avantages fiscaux alors que les producteurs reçoivent des aides des quatre types. Dans le cas des aides perçues, de certains avantages de taux (ceux relatifs aux prêts aidés) et des « autres aides » aux producteurs, l'avantage a, comme contrepartie, une dépense de la part du financeur : ce sont les aides versées.

En revanche, l'autre part des avantages conférés n'entraîne pas de versements des financeurs : les avantages fiscaux et certains avantages de taux (ceux relatifs aux prêts non aidés) n'induisent pas de dépense de l'État. Ce sont ces avantages, ainsi que les frais de gestion de certains dispositifs et les décalages temporels, qui expliquent l'écart entre les montants des avantages conférés et ceux des aides versées.

	Montant	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aides aux consommateurs du service logement	31 777	34 978	38 532	41 438	44 320	47 604	51 314	55 345	60 519	66 616	70 996	74 329	76 132	78 054	80 584	83 669	
Aides aux producteurs du service logement	31 474	33 968	36 194	33 225	29 852	28 058	26 885	27 931	28 375	26 607	25 182	24 119	26 399	30 300	26 974	26 913	
Total des aides	63 251	68 886	74 726	74 633	74 172	75 662	78 199	83 276	88 994	93 223	96 178	98 448	102 531	108 354	107 558	110 582	
dont :																	
- État	41 694	45 633	48 394	46 576	44 453	43 360	43 300	44 524	46 149	48 820	50 326	51 082	54 743	60 035	57 652	58 760	
- régimes sociaux	18 319	19 642	21 195	22 359	23 563	25 458	27 186	29 043	30 614	32 443	33 805	35 289	36 155	37 338	38 496	39 787	
- employeurs collectivités locales	2 347	2 623	3 862	4 164	4 502	4 951	5 610	7 014	9 129	8 586	8 813	8 970	9 179	8 767	9 243	9 957	
Autres contributions de la collectivité	9 601	9 946	10 453	9 999	11 362	12 373	12 067	11 678	11 217	10 901	9 948	8 374	8 498	3 637	4 425	4 687	

En millions de francs courants

Ce tableau met en lumière le pourcentage d'accroissement des aides directes au logement : 75 % entre 1984 et 1999. Il indique néanmoins que l'État a profité d'une conjoncture favorable pour maîtriser l'accroissement de son effort au profit d'un engagement de plus en plus important des autres financeurs.

Mais les aides directes ne donnent qu'une vision partielle de l'effort consenti par la collectivité pour le logement en général et surtout le logement social. Il convient pour avoir un tableau d'ensemble de la situation d'y ajouter les avantages fiscaux et les avantages de taux.

Le tableau suivant fournit la vision d'ensemble.

	1984	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aux consommateurs	31 053	53 921	58 966	65 214	69 532	72 752	74 479	76 381	78 872	83 987
<i>Aides perçues</i>	31 053	53 741	58 741	64 969	69 742	72 924	74 251	76 111	78 602	81 633
<i>Avantages fiscaux</i>	0	180	225	245	290	260	280	270	270	2 354
Aux producteurs	59 358	63 396	64 223	57 373	54 960	51 971	58 921	54 589	51 986	55 935
<i>Aides perçues</i>	4 299	8 800	9 695	10 563	11 167	9 923	9 144	7 548	6 877	6 218
<i>Avantages de taux</i>	36 524	28 548	28 678	22 067	18 447	16 608	21 324	16 783	12 374	11 351
<i>Avantages fiscaux</i>	15 225	23 298	24 070	23 273	24 126	23 920	25 268	24 649	26 800	29 101
<i>Autres aides</i>	3 310	2 750	1 780	1 470	1 220	1 520	3 185	5 609	5 935	9 265
Total avantages conférés	90 411	117 317	123 189	122 587	124 493	124 723	133 452	130 970	130 858	139 922

En millions de francs courants

La vision complète confirme ainsi la vision partielle donnée par les aides : l'engagement de la collectivité pour le logement est croissant au cours de la période. Ceci recouvre néanmoins des effets de substitution importants entre les types d'avantages conférés : les aides à la personne et les avantages fiscaux augmentent fortement, l'aide à la pierre proprement dite ainsi que les avantages de taux diminuent de façon drastique.

Il est intéressant d'approfondir ces tableaux pour faire ressortir la part de ces concours qui va directement ou indirectement au logement social. Ceci permet de mettre en lumière les résultats suivants :

1999	Ensemble		Locatif social		HLM	
	Millions de F	%	Millions de F	%	Millions de F	%
Aides à la personne	83,7	75,7	37,9	78,5	28,6	77,5
Aides à la pierre	26,9	24,3	10,4	21,5	8,3	22,5
Total	110,6	100,0	48,3	100,0	36,9	100,0
<hr/>						
1984	Ensemble		Locatif social		HLM	
	Millions de F	%	Millions de F	%	Millions de F	%
Aides à la personne	31,8	50,2	11,3	39,9	9,3	39,1
Aides à la pierre	31,5	49,8	17,0	60,1	14,5	60,9
Total	63,3	100,0	28,3	100,0	23,8	100,0

Source : Union nationale des HLM

On est passé, en quinze ans, d'une situation où l'aide à la pierre était majoritaire (60 % dans le locatif social) à une situation où l'aide à la personne est dominante (+ de 75 %). On observe toutefois une légère remontée de l'aide à la pierre depuis 1997.

Ensuite le cas des avantages de taux

S'intéressant au PLA, l'Union nationale HLM a mesuré, pour une opération locative sociale, le montant total des aides à la construction à différentes périodes. Les hypothèses ayant servi de base à ces calculs sont les suivantes :

- logement en collectif d'une surface habitable de 67 m² ;
- le prix de revient moyen au m² est celui constaté pour les opérations financées en PLA en zone 2. Le prix de référence du logement, qui servait jusqu'en 1996 au calcul du montant maximum du prêt CDC et de la subvention est égal au prix de revient ;
- la TFPB est égale au montant moyen constaté sur l'ensemble du patrimoine HLM majoré de 10 %. L'exonération de TFPB, d'une durée de quinze ans, est compensée à 90 % par l'État ;
- l'avantage de taux est calculé sur le montant maximum du prêt CDC : prix de revient moins subvention de l'État à partir de 1996 ; auparavant, la somme du prêt et de la subvention était limitée à 95 % du prix de revient ;
- l'opération ne reçoit pas de subvention foncière.

Les résultats obtenus se présentent comme suit.

En francs 2001	1980	1985	1990	1995	2001
TVA	-	-			
Subvention budgétaire					
Exonération de TFPB	22 200	16 200	56 000	57 100	52 200
Avantage de taux	212 400	176 000	20 000	28 300	19 400
Total	234 600	192 200	165 000	107 700	35 700
En proportion du prix de revient	52 %	41 %	49 %	39 %	39 %

On observe que, pour la période considérée, l'aide principale au locatif social résulte de l'avantage de taux permis par le prêt sur fonds d'épargne : de 212 000 F en 1980, cet avantage a baissé pour se fixer à environ 100 000 F en 2001. Le chiffrage est évidemment très sensible à l'hypothèse de taux du marché retenu. La part de cet avantage passe ainsi en vingt ans de plus de 90 % à moins de 50 %.

Cette baisse est essentiellement due à la réduction des taux d'intérêt, dont on verra plus loin les effets sur le coût des encours de prêt.

Enfin celui des aides à l'investissement de la participation des employeurs

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est un investissement obligatoire depuis 1953 pour les entreprises privées non agricoles et les établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial de dix salariés et plus. Le taux de la participation, fixé par la loi, s'applique à la masse salariale de l'année civile précédente. Ce taux est fixé à 0,45 % depuis 1992.

Les ressources utilisables nettes pour l'aide directe à l'investissement ont connu ces dernières années l'évolution suivante.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ressources utilisables nettes :								
– en millions de francs courants	13 855	13 276	13 947	13 276	14 092	9 486	14 792	10 189
– en millions de francs 1999	15 158	14 255	14 756	13 813	14 394	9 587	14 863	10 189

Pendant la même période, les emplois se sont fortement diversifiés. Les financements à long terme sont accordés aux personnes physiques, d'une part, et aux personnes morales, d'autre part ; ces derniers ont connu une forte diminution ainsi que le prouvent les données ci-après.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Financements à LT (en millions de francs courants) :								
– personnes physiques	6 450	7 027	10 016	7 595	8 708	6 308	6 723	6 735
– personnes morales	6 189	6 375	6 267	5 257	6 044	4 786	4 028	3 736

Si l'on ne s'intéresse qu'aux versements effectués au profit des organismes bailleurs (offices et SEM), on relève tout particulièrement cette réduction sur les dernières années.

Versements et consolidations de préfinancement (en millions de francs courants)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ensemble des personnes morales	6 189	6 375	6 267	5 257	6 044	4 786	4 028	3 736
Dont HLM/SEM	4 925	5 156	4 888	4 149	5 043	3 936	3 141	3 044

En 1999, le financement du 1 % logement a bénéficié à 2 878 opérations achevées par les organismes bailleurs, correspondant à 76 000 logements ; la moitié de ces opérations sont des constructions neuves.

Or, au fil des années, les modalités d'intervention du 1 % en faveur du locatif social se sont modifiées. Même si les situations locales ont conduit à des décisions fort différentes, on est globalement passé d'un contexte, où le concours du 1 % prenait la forme d'une subvention ou d'une quasi-subvention, à une réalité où le prêt est désormais la règle, à des conditions de durée et de taux qui conduisent à des annuités de remboursement guère différentes de celles obtenues, hier avec un prêt PLA, aujourd'hui avec un prêt PLUS.

Cette évolution a conduit les organismes à recourir de moins en moins au 1 % logement pour financer leurs opérations, malgré les 4,5 Mds de F qui leur étaient réservés.

Hors plan de relance, la construction neuve, qui supporte désormais des taux d'intérêt réels positifs, s'en trouve structurellement déséquilibrée

Ce déséquilibre est mis en évidence sur la simulation d'une opération moyenne

Une raison avancée par les organismes constructeurs pour expliquer le ralentissement de la production de logements tient en large partie au déséquilibre d'exploitation qui résulte de son financement.

L'ensemble des représentants du secteur HLM auditionnés font état de la nécessité de mobiliser d'importants fonds propres afin d'assurer le financement sain des opérations. Les facteurs à l'origine de cette situation tiennent entre autres selon eux à l'augmentation des coûts de construction et à la réduction de l'aide à la pierre sous ses diverses formes.

Les fonds propres indispensables à ce bouclage s'échelonnent selon eux, en général entre 40 000 et 100 000 F, fourchette assez large, dépendant du degré de contribution assez divers des collectivités locales en matière foncière (ce dernier chiffre de 100 000 F est d'ailleurs également avancé, en particulier pour le logement très social, par la Fédération nationale des promoteurs constructeurs).

L'illustration en a été fournie par l'Union nationale des HLM et traduit le niveau de préoccupation de ce secteur. Le tableau suivant, établi pour la période précédant le plan de relance, le concrétise.

Prix de revient et plan de financement avant plan de relance de mars 2001 (en francs)

	Zone 1		Zone 2		Zone 3	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Prix de revient du logement (67m ² de surface utile)	511 200	100	427 500	100	394 000	100
Subvention État	21 100	4,1	17 600	4,1	17 600	4,5
Subvention foncière	20 100	3,9	11 700	2,7	9 400	2,4
Prêt PLUS	470 000	92,0	398 200	93,2	367 000	93,1
Fonds gratuits nécessaires à l'équilibre de l'opération au loyer maximum	93 700		87 500		93 000	

Source : Union nationale des HLM

L'« opération type » retenue est ici une opération neuve dont le financement serait assuré seulement par les aides de l'État, prêt PLUS avec subvention de base (au taux de 5 %) et subvention pour surcharge foncière aux taux de 40 % en zone 1 et 50 % en zones 2 et 3.

Le loyer d'équilibre est défini comme le loyer minimum tel que le solde cumulé de trésorerie soit positif ou nul, année par année, sur toute la durée du prêt principal, soit trente-cinq ans. Les hypothèses d'évolution des loyers et des autres paramètres de calcul sont celles retenues par l'administration pour l'étude de faisabilité des opérations avant agrément en DDE.

Ce résultat met en évidence la nécessité de recourir soit à des financements complémentaires moins coûteux, 1 % logement notamment lorsqu'il est moins coûteux, soit à des aides complémentaires des collectivités locales pour équilibrer les opérations, soit à l'apport en fonds propres ou son équivalent, une péréquation, si le montage et l'exploitation de l'opération ne permettent pas leur constitution.

Ce déséquilibre se traduit par une péréquation d'exploitation choquante entre parc ancien et parc récent

L'inflation a permis d'alléger aisément le poids de la dette du parc d'avant la désinflation.

On peut se convaincre aisément de cette réalité lorsque l'on compare les taux réels des décennies 60 et 70, à ceux des PLA. En effet le taux, négatif ou nul jusqu'en 1984, s'est établi entre 3 et 4 % jusqu'en 1999. Il n'a rebaisé qu'à partir de l'année 2000 à 2,5 %, tout en restant largement positif.

	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Taux du PLA réel	-3,6 %	-6,2 %	-1,5 %	1,8 %	2,7 %	2,2 %	2,6 %	3,7 %	4,1 %	3,6 %	3 %	2,5 %

Source : Union nationale HLM

Pour atténuer le poids de ces emprunts, dont les taux d'intérêt sont désormais largement positifs, on aurait pu penser que l'État demande à la CDC, au titre de ses missions d'intérêt général et de son rôle essentiel de banquier principal du logement social, de bonifier ces prêts en utilisant une partie des excédents générés par les fonds d'épargne. Il n'en a rien été.

Il résulte de ces intérêts largement positifs que le poids relatif au loyer des charges financières s'est amorti beaucoup moins vite pour les constructions nouvelles que pour le parc ancien, outre le fait qu'elles partaient alors de beaucoup plus bas, compte tenu de la part des aides à la pierre.

Il en résulte qu'une part des loyers du parc ancien, souvent de moins bonne qualité et qui loge les plus modestes, sert à compenser les pertes générées par le parc récent.

Le tableau suivant fourni par l'Union nationale HLM permet de confirmer cette péréquation par une autre approche. Il donne la ventilation des loyers des logements ordinaires selon le secteur de financement en 1999.

Financement initial	En millions de francs 1999	%
PLA-PLUS-PLAI	24 500	35 %
Locatif intermédiaire	2 300	3 %
Parc ancien	43 200	62 %
Total	70 000	100 %

Aux 70 000 MF de loyers pour l'ensemble des logements ordinaires s'ajoutent 3 700 MF de loyers des logements-foyers ; pour ces derniers, on ne dispose pas de données permettant de faire une ventilation entre secteurs de financement. On suppose par la suite que la répartition est identique à celle des logements ordinaires. Les loyers PLA (logements + foyers) représenteraient donc 25 800 MF.

En 1999, l'annuité locative totale (logements et foyers) s'est montée à 37 200 MF. Sur ce total, 20 100 MF correspondent aux prêts CDC (avant prise en compte d'éventuels refinancements dans les années 1998-1999) et 1 100 MF à des prêts complémentaires du 1 % logement.

Ainsi en PLA-PLUS, l'annuité représenterait plus de 80 % des loyers quittancés. Il resterait, en 1999, 4 600 MF pour couvrir les frais de gestion, la maintenance et la TFPB due sur la partie de ce patrimoine achevée avant 1983.

Les frais de gestion et d'entretien courant (non récupérable) imputables au parc PLA représentent à eux seuls, sous l'hypothèse d'une dépense par logement égale à la moyenne, 5 300 MF.

On ne dispose pas de données permettant d'évaluer la TFPB due sur les logements financés en PLA et les dépenses de gros entretien et grosses réparations réalisées sur ces opérations qui doivent, par conséquent, être intégralement financées à partir de l'excédent dégagé sur le reste du patrimoine.

Si elles ne permettent pas de mesurer précisément l'ampleur de la péréquation entre parc ancien et parc récent, les données disponibles

mettent cependant en évidence sa réalité. Il semble bien d'ailleurs qu'on ait parfois épuisé les capacités de péréquation du parc ancien.

Et la complexité du système, déjà considérable, s'en trouve renforcée par ses perpétuelles modifications

D'incessantes variations des conditions de financement

Dans ce domaine, serait-il exagéré de parler d'activisme réglementaire ? Pour la seule période du 1^{er} janvier au 11 octobre 2001, on peut recenser 123 textes concernant de près ou de loin la politique du logement social, la plupart d'entre eux touchant directement ou indirectement aux conditions de financement :

- les conditions mises aux aides accordées au logement social ont fréquemment varié, et se caractérisent par une diversité qu'il peut s'avérer peu aisément de maîtriser. Ces éléments expliquent les difficultés auxquelles se heurtent les organismes constructeurs dans le cadre de leur activité quotidienne ;
- la diversité des instruments de financement s'ajoute à cette complexité : ces dernières années ont vu, en effet, l'apparition des dispositifs suivants : PLA ; PLA I ; PLATS ; PLA CD ; PLA fiscal ; PLA LM ; PLA CFF ; PCLS ; PLS ; PLUS...;
- enfin s'ajoutent les variations strictement financières, qu'il s'agisse du rythme de l'inflation ou du niveau de taux du livret A, leurs modifications influant directement sur les plans de financement, élaborés sur une période de trente-deux ans.

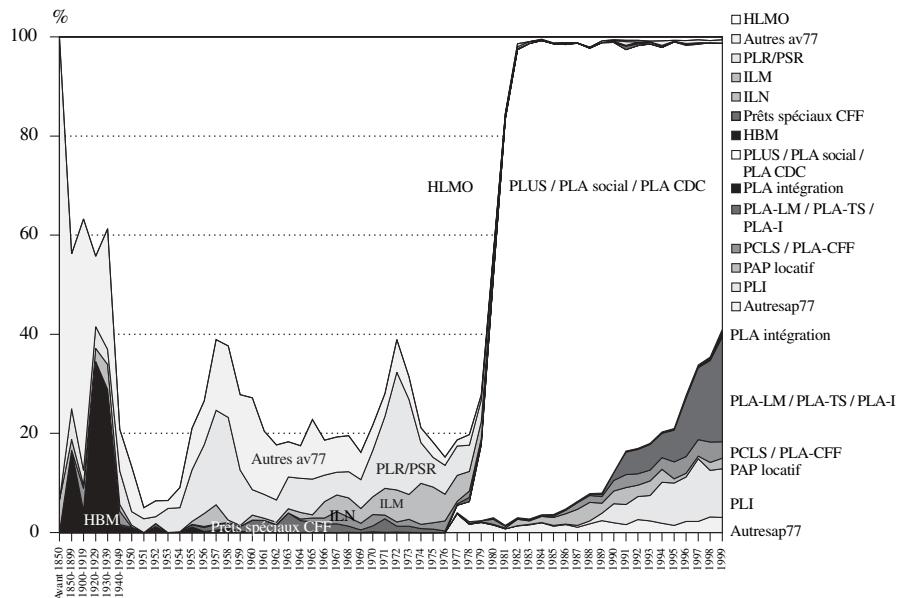
L'historique du taux du livret A depuis le 1^{er} janvier 1995 fait apparaître pas moins de six changements, avec des écarts erratiques par rapport à l'inflation.

Évolution comparée du taux d'intérêt du livret A et du taux d'inflation

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002
Taux d'intérêt du livret A (moyenne annuelle)	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	3,8	3,5	3,23	2,75	3,00
Taux d'inflation	3,4	3,1	2,6	2,1	1,8	1,8	1,7	1,1	0,3	1,2	1,6
Rendement réel du livret A	1,1	1,4	1,9	2,4	2,7	2,7	2,1	2,4	2,93	1,55	1,4

Source : secrétariat d'État au Logement / préparation de la loi de finances initiale pour 2002 / commission des finances / Assemblée nationale

Le graphique suivant illustre cette évolution de la complexité.



Source : CGPC>

Sa lecture confirme que la réduction budgétaire des aides à la pierre dans le droit fil de la réforme de 1977 est le facteur important de cette complexité :

- un grand nombre de financements coexistaient juste avant la réforme de 1977 et ce fut une des raisons essentielles de celle-ci ;
- cette réforme a simplifié le système puisque le PLA est devenu le mode presque unique de financement ;
- progressivement, du fait de la baisse des aides à la pierre et de la sous-actualisation des aides personnelles, les ménages à bas revenu ont eu de moins en moins accès au PLA : il a fallu créer des logements spécifiques pour les loger. L'indicateur diversité/complexité augmente. Après sa diminution induite par la réforme de 1977, il avait retrouvé son niveau de 76, la création du PLUS venant *in fine* simplifier ce système. Jusqu'à quand ?

Une programmation qui prend mal en compte la réalité économique et politique locale

L'un des actes majeurs de la DGUHC est la publication de la circulaire dite « de programmation ». Ce texte fixe chaque année les orientations arrêtées par le gouvernement quant à l'attribution des crédits réservés aux opérations de construction neuve et de réhabilitation. Les conditions d'élaboration de ces objectifs font l'objet de critiques répétées, du fait de l'éloignement du lieu de son élaboration de la réalité locale, de

son inadaptation à l'existence de marchés, et sous-marchés, locaux de l'habitat.

La programmation, mode de répartition des crédits mis en œuvre par l'administration centrale, peut avoir fonctionné sans trop de problèmes dans une période où le « marché » était tiré par l'offre, mais semble s'avérer inopérante dans un marché orienté par la demande, faute d'une connaissance directe de cette dernière. Sans nul doute, la prise de conscience de cette difficulté a été à l'origine du récent plan de relance. Mais l'appréciation du montant des financement ne s'opère encore qu'à l'opération sans prendre en compte la gestion du parc et la situation financière et sociale des organismes.

Les modalités de répartition déconcentrée à propos desquelles ont été constatés les critiques exprimées par les bailleurs expliquent sans doute en partie la sous-consommation des crédits : pour ne remonter qu'à l'année 1997, les annulations opérées sur les crédits de la ligne « fongible » (de l'ordre de 3 milliards de francs) ont été successivement de 30, 550, 575 et 575 millions de francs. Parallèlement, les sous-consommations de crédits locaux se sont, pour ces mêmes années, montées respectivement à 355, 772, 776 et 300 millions de francs.

Pour préciser ces critiques globales, on peut ajouter que :

- la sous-réalisation des objectifs de construction neuve illustre les inconvénients d'un raisonnement rigide et insuffisamment adossé à des études de marché. Ainsi que le préconisent nombre d'observateurs et d'acteurs, les efforts en matière de connaissance fine des besoins doivent être approfondis, et « coller » étroitement à la réalité sociale observée sur le terrain ;
- la fixation d'objectifs par régions, puis par départements, en nombre de logements à construire ou à réhabiliter ne recouvre pas les problématiques actuelles. On pourrait aujourd'hui penser que ce mécanisme est uniquement un instrument de gestion budgétaire ;
- la fongibilité et les marges de manœuvre en matière de modulation financière, déjà fortement encadrées, sont freinées par les contraintes de cette programmation administrative.

Une perte de pied des politiques dans la gouvernance des HLM

La complexité a une conséquence inattendue : le changement dans la gouvernance générale des opérateurs du logement social.

Il est normal, et c'est un mouvement qui a été entrepris de longue date et encouragé unanimement, que les dirigeants des organismes comme l'ensemble de leur personnel se professionnalisent de plus en plus. La construction, les problèmes de gestion que l'on verra plus bas le nécessitent impérativement.

Mais ce n'est que plus récemment que la gouvernance du mouvement qui rassemble ces organismes est elle-même devenue dominée par les professionnels. Et ceci est la conséquence directe de la complexité croissante : non seulement les élus ne peuvent en général donner trop de

temps aux opérations quotidiennes des organismes, ce qui est d'ailleurs normal, mais ils éprouvent du mal à suivre le maquis des textes et sont en position d'infériorité pour en évaluer les conséquences.

D'un mouvement du logement social piloté politiquement par des politiques, on est passé à une association professionnelle pilotée professionnellement par des professionnels.

Cette évolution paraissant, quoi qu'on fasse, irréversible, il faut en tirer les conséquences pour rétablir par d'autre voies une capacité politique porteuse de la connaissance du terrain, à même de dialoguer avec l'État. Nous y reviendrons dans les propositions.

Les mesures prises ont une indéniable efficacité mais doivent s'attaquer à la crise du système

La revalorisation de l'aide à l'investissement par diverses opportunités

Dans le cadre de la présentation du budget logement 2002, le secrétariat d'État au Logement a reconnu, au titre des causes de l'insuffisante production de logements locatifs sociaux, une réelle difficulté des organismes constructeurs à équilibrer financièrement les opérations.

Certes, le PLUS, créé à l'été 1999, en remplacement du PLA, avait prévu plusieurs dispositions pour alléger le compte d'exploitation des opérations, et notamment un retour partiel des subventions. Mais en prévoyant aussi un loyer-plafond de sortie inférieur de 10 % au plafond des anciens PLA, objectif au demeurant parfaitement souhaitable, il n'avait guère contribué à rendre beaucoup plus équilibrées la plupart des opérations.

D'autres décisions adoptées dans le cadre du plan de relance au printemps 2001 devraient contribuer à améliorer la situation à plus court terme : des *contrats locaux peuvent être conclus entre l'État et les maîtres d'ouvrage sociaux* qui s'engagent à accroître leur production en réalisant un nombre de logements supérieurs à la moyenne de leur production sur les trois dernières années. Ils confèrent plusieurs avantages de financement au maître d'ouvrage.

À côté des contrats de relance est prévu un concours privilégié du 1 % logement à hauteur de 1 milliard de francs par an pour la période 2002-2006, en vue d'améliorer l'équilibre économique de certaines opérations. Le désengagement relatif du 1 % constaté sur les derniers exercices avait déjà conduit à intégrer, dans l'avenant à la convention quinquennale

du 3 août 1998, une mesure facilitant l'équilibre d'opérations prioritaires soumises à l'agrément des DDE.

Pour les opérations agréées, *la quotité du prêt est au minimum de 10 % du prix de revient de l'opération. Le taux du prêt est fixé à 1,25 % l'an*. Il est remboursable en 39 ans dont 35 ans de différé d'amortissement avec une remise d'intérêt de 10 ans, ce qui correspond à une quasi-subvention.

Enfin, les modalités d'intervention du 1 % logement viennent de connaître un changement fondamental par la signature de la récente convention entre l'État et l'UESL (11 octobre 2001), dont les critères de mise en œuvre ont fait avant la fin de l'année 2001 l'objet d'un texte complémentaire d'application.

L'accord prévoit principalement :

- 3 milliards par an sur la période 2002-2006 pour les opérations de renouvellement urbain (démolitions avant tout) ;
- jusqu'à 7 milliards par an, en rythme de croisière, au profit d'une nouvelle société foncière ;
- 4,5 milliards par an pour les bailleurs sociaux, dont les concours privilégiés dans le cadre du plan de relance ;
- des crédits à « guichet ouvert », pour ce qui est qualifié de « nouveaux emplois », à savoir le loca-pass et le pass-travaux ;
- 12 milliards de francs maximum entre 2001 et 2003 pour l'accession à la propriété.

Pour ce qui concerne le plan de relance, le tableau suivant récapitule l'impact des différentes mesures sur l'opération type retenue par l'Union nationale HLM, exprimé en majoration de subvention et, en ce qui concerne le prêt du 1 %, en équivalent subvention :

- **mesure 1** : l'assiette de subvention est majorée de 10 % ;
- **mesure 2** : le taux de subvention passe de 5 % à 8 % ;
- **mesure 3** : le taux de la subvention à la surcharge foncière passe de 50 % à 60 % (de 40 % à 60 % en zone 1), le taux de subvention de la collectivité locale passe de 20 % à 40 %. Le dépassement de la charge foncière de référence est donc subventionné à 100 % ;
- **mesure 4** : un prêt 1 % au taux de 1,25 % sur 39 ans (dont 35 ans de différé d'amortissement et 10 ans de remise d'intérêts) se substitue au PLUS. Son montant est de 10 % du prix de revient.

Opération neuve en PLUS : impact des mesures du plan de relance (en francs/logement)

	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Mesure 1	2 100	1 800	1 800
Mesure 2	14 000	11 600	11 600
Mesure 3	13 400	5 000	4 000
Mesure 4	33 300	27 900	25 700

Au total, une opération qui bénéficierait de ces différentes mesures recevrait donc environ 63 000 F de fonds gratuits en zone 1, 46 000 F en zone 2 et 43 000 F en zone 3.

Ceci ne peut rétablir la confiance des opérateurs que si l'on s'attache à la vraie nature des difficultés : une crise de système

La crise latente depuis une décennie dans le logement social, et qui s'est traduite dans le passé par les critiques sur le non-logement des plus démunis et maintenant par l'accusation de réticence à construire, provient du système lui-même.

Les mesures actuelles apparaissent fragiles et provisoires comprises dans une conjoncture économique et politique, et risquant fort de disparaître avec elle. Elles ne créent pas un nouveau cadre dont on pourrait penser qu'il va durer au moins une décennie, temps minimum pour des phénomènes ayant ce degré d'inertie. Elles rétablissent des aides à la pierre, elles ne remettent pas à sa place l'aide à la pierre.

Chapitre II

Un parc vieillissant lourd à porter en période de désinflation

Dans les années 60-70, l'acte noble dans le monde HLM était de construire. Aujourd'hui les problèmes de gestion sont devenus prédominants.

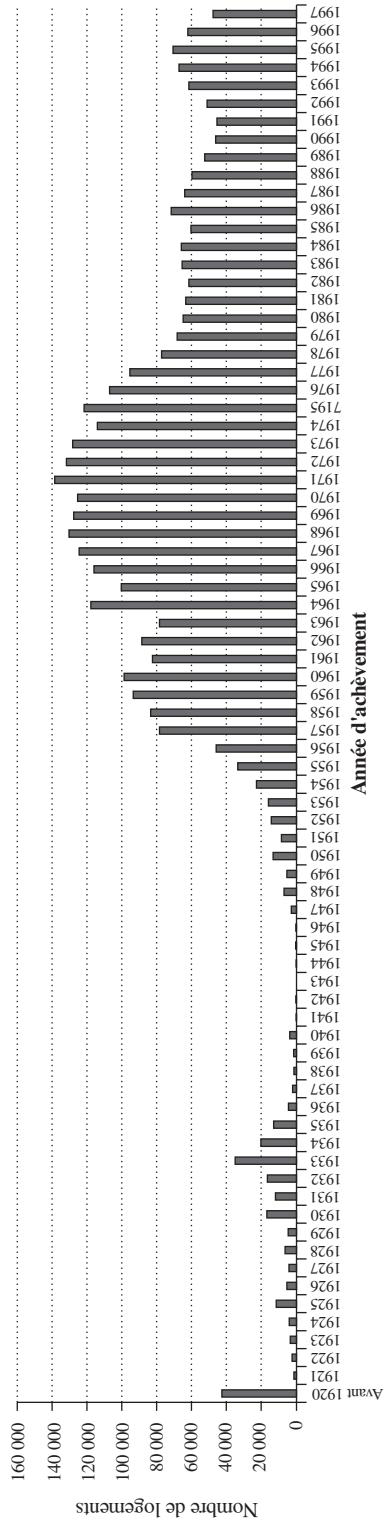
Le parc HLM a atteint les 3,8 millions en 1999, dont un poids grandissant de logements de plus de vingt ans

Offices et SA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mises en service et parc de logements										
Mises en service	50 633	37 120	47 892	54 545	62 492	73 588	65 516	58 957	51 469	48 142
PLA CDC	45 352	29 561	38 866	41 925	50 234	57 730	48 849	42 272	35 770	31 377
PLA CFF, PC, PAP locatif	3 500	3 500	3 000	4 000	3 700	2 950	2 850	3 200	3 500	3 000
PLI, PLS	1 250	1 806	2 057	3 935	4 054	5 894	4 422	3 698	2 498	2 453
PLA I	531	2 253	3 970	4 686	4 504	7 014	9 395	9 788	9 701	11 312
PALULOS	135 000	135 000	150 000	160 000	171 705	145 000	120 000	110 000	160 000	153 000
Autres mises en service	1 000	1 000	1 000	1 000	0	1 150	1 000	3 000	1 425	1 575
Vente JLM	2 500	2 000	2 000	2 450	2 850	3 400	4 250	5 150	4 450	4 800
Démolition	3 000	4 000	5 000	4 050	5 050	4 650	3 100	2 850	3 950	4 600
Parc au 31 décembre	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PLA CDC	585 352	614 913	653 779	695 703	745 937	802 947	850 837	891 989	926 869	957 286
PLA CFF, PC, PAP locatif	20 500	24 000	27 000	31 000	34 700	37 650	40 500	43 700	47 200	50 200
PLI, PLS	2 850	4 656	6 712	10 648	14 701	20 595	25 017	28 715	31 213	33 666
PLA I	531	2 784	6 754	11 440	15 944	22 958	32 353	42 141	51 841	63 154
PALULOS	836 850	953 550	1 055 050	1 163 800	1 280 044	1 377 879	1 458 684	1 532 244	1 640 489	1 743 369
Ancien sans travaux et autres	1 771 650	1 649 950	1 542 450	1 428 200	1 304 056	1 200 041	1 113 846	1 036 406	922 076	812 331
S/T Hors PLA	2 632 382	2 634 940	2 637 967	2 645 087	2 649 445	2 659 123	2 670 400	2 683 205	2 692 819	2 702 715
Parc total hors foyers	3 217 733	3 249 853	3 291 745	3 340 791	3 395 383	3 462 071	3 521 237	3 575 194	3 619 688	3 660 005
Foyers en équivalents logements	164 200	171 500	179 400	186 100	192 800	197 400	202 500	205 100	207 200	208 000

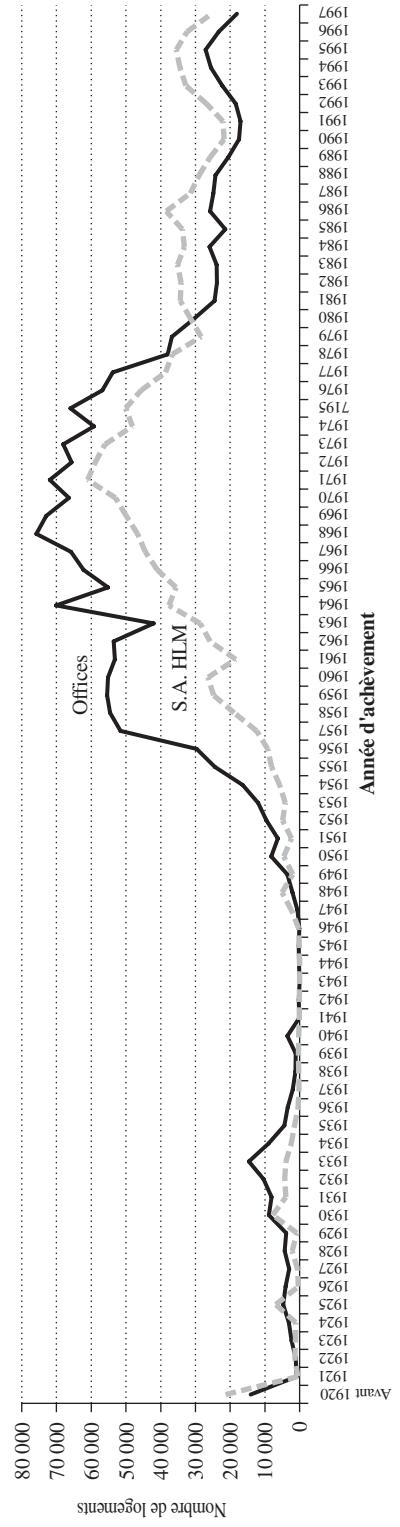
Source : UNHLM

La proportion des logements de plus de vingt ans est passée de 54 % en 1993 à 67 % en 99, et va mécaniquement continuer à croître comme le montrent les deux graphiques suivants.

Répartition selon l'ancienneté des logements



Le parc des offices et des S.A. selon l'ancienneté des logements



Cette évolution fait que les besoins de grosses réparations et/ou de réhabilitation de patrimoine seront toujours plus importants à l'avenir.

Le tableau joint, tiré du compte HLM consolidé, montre que, si les organismes d'HLM parviennent, sur les loyers, à maintenir un niveau moyen des dépenses de gros entretiens et grosses réparations (GE-GR) de l'ordre de 2 300 F par logement, en revanche, pour ce qui concerne le patrimoine âgé de plus de vingt ans, le montant moyen des dépenses de GE-GR dégagé sur ces mêmes loyers ne cesse de se détériorer : 4 469 F en 1993 et 3 525 F en 1999. Ces chiffres montrent que l'effort de financement à travers la PALULOS doit être maintenu ; à défaut, l'accroissement du niveau de GE-GR pèserait davantage sur les loyers.

En francs 1999	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GE-GR par logement géré	2 419	2 351	2 347	2 290	2 331	2 281	2 349
Variation annuelle	0,9 %	-2,8 %	-0,2 %	-2,4 %	1,8 %	-2,1 %	3,0 %
GE-GR par logement plus de vingt ans	4 469	4 134	3 958	3 747	3 686	3 507	3 525
Variation annuelle	-4,9 %	-7,5 %	-4,2 %	-5,3 %	-1,6 %	-4,9 %	0,5 %
Logements de plus de vingt ans en % du parc	54 %	57 %	59 %	61 %	63 %	65 %	67 %

Source : compte HLM locatif consolidé

En outre, selon les estimations généralement admises, on peut évaluer en première approximation le nombre de logements de plus de vingt ans non encore réhabilités à environ 700 à 800 000, évaluation certainement par défaut.

À cela, il conviendrait bien entendu d'ajouter les secondes réhabilitations et les réhabilitations d'immeubles PLA en intégrant notamment le fait que, dans ce cas, les organismes sont contraints en matière de loyers.

Ces estimations ne tiennent pas suffisamment compte des nombreux grands ensembles qui sont aujourd'hui en zone urbaine sensible. Sur ce patrimoine, une première (et parfois plusieurs) vague d'intervention sous forme de réhabilitation du bâti a souvent constitué la réponse technique. Des procédures se sont succédées pour tenter de remédier aux difficultés sociales et urbaines. Cependant l'incertitude demeure sur ces quartiers. La démolition d'une partie de ce parc est aujourd'hui envisagée, mais tout ne sera pas démolie ; on estime, en effet, à 600 000 le nombre de logements concernés, ce qui, au rythme de 30 000 démolitions par an, implique vingt ans de démolition. Les immeubles qui demeureront devront faire l'objet d'interventions renforcées de gros entretien et de grosses réparations ainsi que de travaux de réhabilitation périodiques.

Au regard de ces besoins, particulièrement ressentis par les opérateurs et les élus locaux, se pose la question de la ligne dite « foncible » du budget du secrétariat d'État au Logement, destinée à permettre le financement des programmes PLA/PLUS, de PALULOS, de la surcharge foncière hors Île-de-France et des logements d'urgence.

Autorisations de programmes disponibles sur la ligne fongible

	1997	1998	1999	2000	2001
	Total	Total	Total	Total	Total
LFI (MF)	2 695	2 936	2 923	2 931	2 836
Mouvements internes en début d'année (02,50)	-72	-125	-175	-175	-90
Décret d'avance (1997)	+552	0	0		
Mouvements internes en cours d'année (logt urgence)	+6	40	40	40	0
Mouvements internes en cours d'année	+6,9	-1,2	-11		
Annulations	-30	-550	-575	-575	
	3 159	2 300	2 202	2 221	2 746
Reports centraux de l'année antérieure	6	40	3	0	0
Total AP disponibles	3 165	2 340	2 205	2 221	2 746
Report locaux disponibles	175	355	772	776	300
Recyclage local d'AP > quatre ans	159	152	164	140	140
Disponible réel pour la consommation de l'année	3 499	2 847	3 141	3 138	3 186

Source : MTEL (DGUHC)

Le poids des perspectives en matière de réhabilitation incite les organismes constructeurs à souhaiter le maintien d'une totale fongibilité de ces crédits. Le plafonnement à 30 % la part des crédits déconcentrés réservée aux PALULOS, et ce dans le souci bien compréhensible de favoriser la construction de logements neufs, pose question aussi bien pour les organismes que pour les élus, ainsi que l'a mentionné lors de son audition la première vice-présidente de l'association des « maires ville et banlieue de France ».

Ces conditions très tendues de gestion provoquent un volant constamment renouvelé d'organismes en difficultés

Depuis quinze ans environ, la gestion est devenue la préoccupation majeure des organismes. L'émergence du consumérisme, ainsi que le souligne l'Union nationale des HLM « les a fait entrer dans une logique plus économique et considérer le locataire non plus comme un usager – & qui par la seule grâce de l'attribution d'un logement était réputé satisfait&–, mais comme un client ayant le choix de son habitat. C'est l'époque des services pointus pour une clientèle *a priori* solvable ».

Il n'est pas étonnant que, coincés entre cette évolution et des moyens financiers insuffisants, des organismes entrent dans la catégorie dite « sensible » et présentent un risque de solvabilité avéré ou potentiel.

Selon la Caisse des dépôts et consignations, dans la synthèse de la situation financière des organismes qu'elle présente à sa commission de surveillance, les bailleurs en situation sensible étaient, au 31 août 2001, au nombre de 50 contre 41, fin 2000 et 60, fin 1999. Ces organismes gèrent un parc locatif de 232 000 logements (soit environ 6 % du parc HLM). Ces bailleurs sont davantage endettés que la moyenne et affichent des coûts de gestion et des charges de taxes foncières plus élevées. De ce fait, les dépenses de gros entretiens, de grosses réparations ont tendance à être plus faibles (*cf.* tableau suivant).

En 1999 (en euros)	Loyer moyen	Coût de gestion par logement	TFPB par logement	Annuité par logement	GE/GR par logement
Organismes sensibles	236 (1548,06)	782 (5 129,8)	335 (2 197,46)	1 502 (9 852,47)	278 (1 823,56)
Moyenne	253 (1 659,57)	778 (5 103,35)	304 (1 994,11)	1 474 (9 668,81)	336 (2 204,02)

(Entre parenthèses : en francs)

La proportion d'offices publics par rapport aux SA HLM est plus forte parmi les organismes sensibles ; ils sont en plus grand nombre situés en Île-de-France.

En 1999	Part des SA HLM	Part de l'Île-de-France	Taille moyenne (en logements)
Organismes sensibles	33 %	38 %	4 640
Moyenne	52 %	21 %	6 600

Le patrimoine de ces organismes en difficulté est :

- plus collectif qu'individuel ;
- plus frappé par la vacance et les impayés ;
- plus fortement imposé à la TFPB.

En 1999	Âge moyen du patrimoine	% de logements collectifs	Taux de vacance	% de logements soumis à la TFPB	% de logements réhabilités
Organismes sensibles	25	81 %	5,2 %	2,1 %	49 %
Ensemble	24	79 %	3,0 %	1,0 %	45 %

La politique de baisse des taux et les réaménagements de dette décidés ont permis récemment de rétablir le compte consolidé qui se dégradait inexorablement

Le critère habituellement retenu pour évaluer la santé financière est l'autofinancement net corrigé des remboursements anticipés ; si cette valeur n'a globalement que peu augmenté de 1991 à 1995, elle a connu une progression relativement marquée à compter de 1997.

De 1997 à 1999, l'autofinancement net corrigé des remboursements anticipés s'est amélioré, augmentant plus fortement que les loyers ; ceci s'est traduit, en conséquence, par une évolution à la hausse du ratio de cet autofinancement sur le chiffre d'affaires.

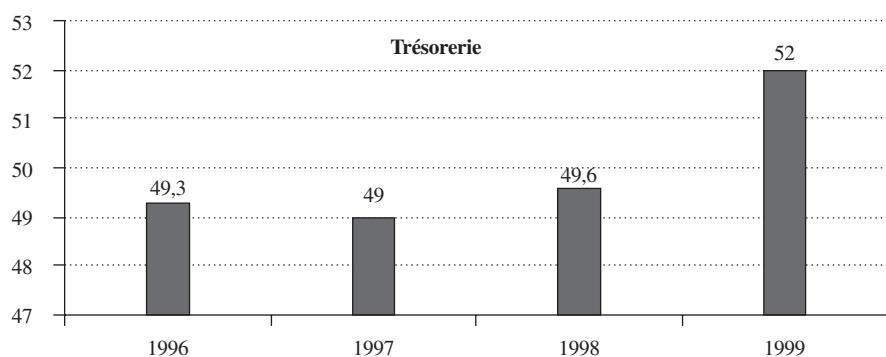
Autofinancement net corrigé des remboursements anticipés/chiffre d'affaires (en % valeur médiane)

	SA HLM	Offices HLM
1995	10,3	6,0
1996	7,7	4,5
1997	8,7	4,9
1998	10,1	4,6
1999	10,4	6,5

Source : Le logement social en France ; situation financière et indicateur des SA et des offices d'HLM (juin 2001), DGUHC

En valeur absolue pour l'ensemble des organismes, la capacité d'autofinancement, qui a décrû de 1990 à 1996 jusqu'à un niveau de 5 130 millions de francs, dérive à l'époque vigoureusement dénoncée par l'union des HLM, est passée en 1999 à 6 630 millions de francs.

La trésorerie a suivi ce mouvement : les organismes disposent de trésoreries non négligeables.



Source : IGF (en milliards de francs courants)>

Ces données recouvrent des réalités sensiblement différentes selon la catégorie d'organisme, sociétés anonymes, offices publics d'aménagement et de construction ou offices d'HLM.

Le tableau suivant extrait du compte économique du logement permet de comprendre comment s'est opéré ce redressement.

Compte économique du secteur locatif HLM

En millions de francs courants	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recettes	60 470	64 046	68 623	71 658	74 466	77 285	79 322
Loyers logements et foyers	54 517	58 393	62 175	65 507	68 152	71 024	73 680
Supplément de loyer	418	462	505	610	754	605	383
Autres loyers (garages, locaux commerciaux)	2 791	3 037	3 301	3 515	3 761	3 977	4 120
Produits financiers	3 178	2 496	3 202	2 600	2 359	2 454	1 901
Subventions d'exploitation	742	753	641	750	807	750	748
Pertes sur les charges locatives (des logements vacants)	-408	-362	-410	-519	-614	-698	-714
Pertes dues aux impayés	-769	-733	-791	-804	-753	-829	-797
Dépenses	54 586	58 344	62 691	66 524	69 125	71 088	72 692
Charge financière	28 068	30 294	32 964	35 204	36 111	36 761	37 181
Entretien et grosses réparations	11 680	11 795	12 120	12 193	12 694	12 763	13 205
- dont entretien courant	4 255	4 354	4 416	4 387	4 521	4 598	4 657
- gros entretien et grosses réparations	7 425	7 441	7 704	7 806	8 172	8 165	8 549
Frais de gestion net et hors TFPB	11 201	11 884	12 560	13 101	13 536	13 960	14 390
TFPB	3 637	4 372	5 047	5 851	6 538	7 442	7 772
Contributions ménages > plafonds				174	246	162	143
Marge d'autofinancement disponible	5 884	5 702	5 931	5 134	5 341	6 197	6 630

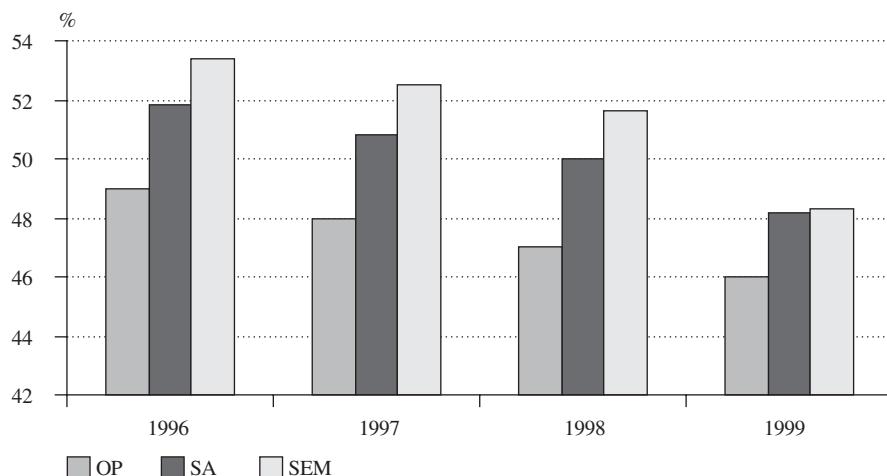
Indicateur par logement géré

En francs 1999 par logement géré	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recettes	19 705	20 189	20 902	21 024	21 238	21 591	21 793
Loyers logements (hors foyers)	17 063	17 647	18 106	18 312	18 479	18 846	19 215
Produits financiers	1 036	788	975	763	673	686	522
Autres loyers et subventions	1 151	1 204	1 217	1 251	1 303	1 321	1 338
Pertes sur les charges et impayés	-379	-365	-387	-388	-390	-426	-415
Dépenses	17 790	18 342	19 054	19 518	19 715	19 859	19 971
Charge financière	9 145	9 493	9 995	10 329	10 299	10 270	10 215
Entretien courant	1 386	1 375	1 345	1 287	2 289	1 284	1 279
GE GR	2 419	2 351	2 347	2 290	2 331	2 281	2 349
Frais de gestion	3 655	3 743	3 830	3 844	3 861	3 900	3 954
TFPB	1 185	1 380	1 538	1 717	1 865	2 079	2 135
Marge d'autofinancement	1 915	1 847	1 847	1 509	1 523	1 731	1 821

Source : comptes consolidés des organismes

L'élément le plus significatif en est incontestablement la diminution du poids de la dette.

Annuité – loyers



Source : IGF

La charge financière est restée au niveau de 1996 en valeur absolue, en francs constants par logement géré. Globalement, elle est passée de 53,7 % des loyers en 1996 à 50,5 % en 1999. Cette baisse résulte à la fois de la baisse de l'activité de construction à partir de 1998 et des mesures financières prises tant par les pouvoirs publics (baisse du taux du livret A en 1996, 1998 et 1999, allongement de la durée des prêts, réaménagement de la dette en avril 1999, dont 8 milliards de francs de remboursements anticipés), que par les organismes eux-mêmes : 19 milliards de francs d'encours de dette ont été restructurés en deux ans.

La situation a donc été sensiblement améliorée au cours de ces dernières années par la politique de taux conduite par le gouvernement et par les réaménagements de dette consentis par la CDC ou réalisés sur le marché par les organismes. Au regard de ces éléments, il est possible d'affirmer que les opérateurs disposent de marges de manœuvre financières moins étroites.

C'est d'ailleurs ce que reconnaît l'UNHLM : 1999 a confirmé le redressement de la marge d'autofinancement amorcé en 1998, après l'étiage de 1995. Elle souligne que cette amélioration résulte également d'une grande discipline de gestion des organismes, ce qui ressort incontestablement du compte consolidé : croissance soutenue des loyers, maîtrise des dépenses de gestion, et ce malgré la poursuite de l'envolée de la TFPB : par logement géré, si la dépense globale est passée sur cette période en francs 1999 de 18 342 à 19 971 (soit une hausse de 16,2 %), la TFPB a crû de 1 380 à 2 135 F (soit une augmentation de 64,8 %).

Mais pour l'avenir, l'inquiétude prévaut quant aux perspectives de réalisation des objectifs gouvernementaux

L'Union HLM évoque des perspectives incertaines du fait « de la hausse du livret A, du gel des loyers, et du poids de la taxe sur le foncier bâti ». Dans sa revue trimestrielle de septembre 2001, elle avance que « les marges d'autofinancement se contracteront progressivement à partir de 2002, le poste le plus sensible étant la charge foncière ».

Pour vérifier cette inquiétude, elle s'est livrée à une simulation de la mise en œuvre de la politique souhaitée par le gouvernement de relance de la construction neuve et d'accélération de la démolition.

Le compte économique consolidé du secteur locatif a été projeté en se plaçant dans un scénario traduisant les objectifs gouvernementaux de reprise de l'activité de construction (57 000 logements par an) et de renouvellement volontariste du patrimoine, par la démolition (jusqu'à 15 000 par an) et par la vente. Le jeu d'hypothèses retenu est le suivant, après hausse du livret A en 2000 :

- ***inflation et ICC*** : +1,0 % par an. Les loyers après le gel 2000-2001 évoluent à l'inflation (hors livraison de nouveaux logements et travaux d'amélioration) ;
- ***les frais de gestion*** évoluent à inflation +1 point ; la TFPB par logement soumis à inflation + 2 points à partir de 2002 ;
- ***charge financière*** : on suppose achevé le réaménagement proposé en août 1999. L'encours révisable est révisé selon les clauses contractuelles. Pas de remboursement anticipé à partir de 2002 ;
- ***maintien du montant unitaire des dépenses de GE-GR*** par logement de plus de vingt ans, ce qui équivaut à une augmentation des budgets pour tenir compte du vieillissement du parc.

Le tableau suivant résume l'évolution des principaux postes dans ce scénario, sans prise en compte des mesures de compensation financières décidées en janvier 2001, ni effet du plan de relance de mars 2001.

En % des loyers	1995	1999	2005	2010
Loyers des logements et foyers	100	100	100	100
Produits financiers	5,1	2,6	v3,4	3,9
Charge financière	52,8	50,5	49,5	49,7
Maintenance	19,5	17,9	18,4	18,0
Frais de gestion	20,2	19,5	20,2	19,8
TFPB	8,1	10,5	12,7	14,2
Marge d'autofinancement	9,8	9,0	7,5	7,1

Dans ce scénario, l'effet des mesures de réaménagement de la charge financière se fait sentir jusqu'en 2001. Au-delà, le poids de la charge financière tend à nouveau à croître.

À niveau d'entretien égal, la baisse de TVA permet une diminution du montant unitaire de dépenses ; aussi le poids des dépenses tend-il à baisser.

Le montant unitaire de la TFPB continuant à croître plus rapidement que les loyers, la TFPB voit son poids augmenter de 1 point de loyers tous les trois ans.

La marge d'autofinancement, qui s'était redressée de 1998 à 2000, resterait stable en 2001 et tendrait à diminuer à partir de 2002. Il convient de mentionner que la marge de manœuvre dégagée devra répondre aux nécessités de réhabilitation du parc existant.

Chapitre III

La difficile poursuite de la mixité dans le système actuel

Un constat : la transformation profonde de la sociologie d'occupation du parc HLM

Hier étape indispensable dans un parcours résidentiel qui menait très souvent de la location à l'accession sociale, et donc instrument de promotion sociale, le logement social est trop largement devenu un lieu de relégation dans des quartiers stigmatisés et réputés difficiles.

La paupérisation croissante de l'occupation du parc

Une étude de l'INSEE situe historiquement le phénomène : « Dès les années 70, certains notaient que le parc HLM abritait “aussi peu de faibles revenus en 1973 qu'en 1963” et concluaient : “On ne peut pas dire que les ménages les plus mal logés et les plus modestes ont été les principaux bénéficiaires des aides publiques” » (Durif et Marchand, 1975). Ces auteurs décrivaient aussi « des avantages qui freinent la mobilité des locataires » de HLM. Le contexte de l'époque était la remise imminente du rapport Barre, qui devait modifier complètement le système des aides publiques en étendant le champ des aides à la personne. Depuis, la situation des HLM a changé : de parc abritant des ménages aux revenus moyens, il est devenu un parc où demeurent des ménages plus modestes que la moyenne des locataires. La moitié des locataires HLM perçoivent des aides personnelles au logement (APL) en sus de l'avantage de loyer. Ces aides sont liées au revenu et risquent donc de jouer le rôle d'une « trappe à pauvreté » (phénomène aujourd'hui atténué par la réforme et la revalorisation des aides personnelles, notamment en faveur des actifs) : le ménage n'est pas incité à augmenter son revenu puisque cela diminue les aides perçues. De plus, changer d'emploi peut exiger de déménager, et ainsi de perdre le bénéfice du logement en HLM (il n'y a, en effet, aucune assurance d'en obtenir un au lieu d'arrivée). Autant de raisons qui expliquent la faible mobilité des locataires HLM.

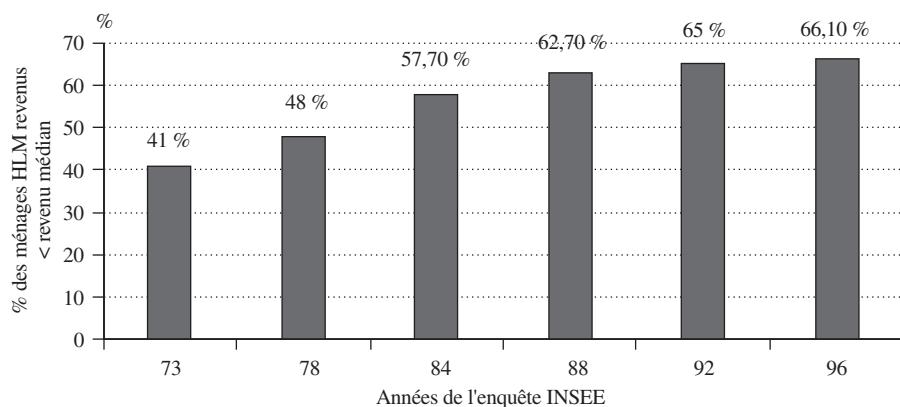
Comme le mentionne un document du CGPC, « sur la longue période, la proportion de ménages locataires de HLM ayant un revenu inférieur au revenu médian (revenu qui partage l'ensemble des ménages, quel

que soit leur statut d'occupation, en deux populations égales en nombre), est passée de 41 % en 1973 à 66 % en 1996 ».

Les propos entendus lors des auditions font tous état de cette situation. La société anonyme « Le Foyer Vellave » au Puy-en-Velay (43) accueille des ménages dont 80 % disposent de moins de 60 % des ressources plafond : la CI des Alpes (38) en compte, parmi les nouveaux emménagés, de l'ordre de 70 % ; selon l'OPAC du Val-de-Marne, le niveau pertinent à retenir est devenu en fait la population dont les ressources sont au plus égales à 20 % du plafond.

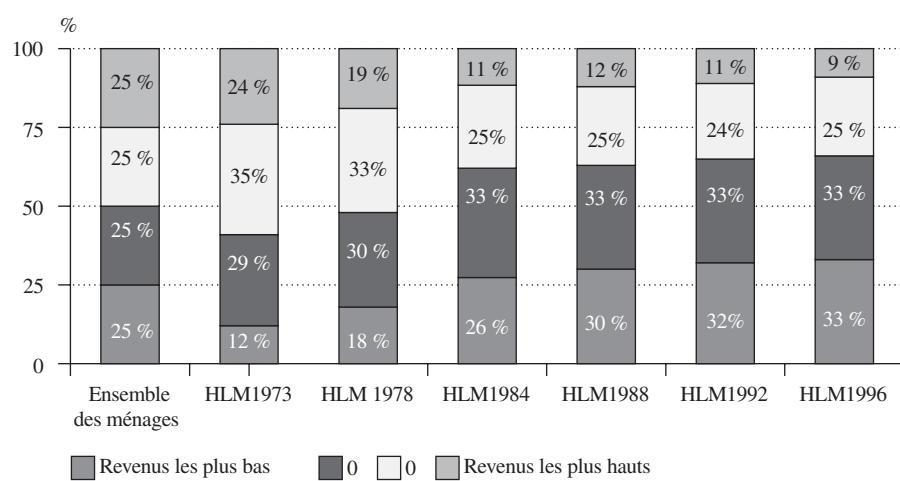
Ce mouvement de paupérisation est illustré par les tableaux ci-dessous.

Paupérisation du parc HLM



Source : CGPC

Évolution des revenus des locataires HLM

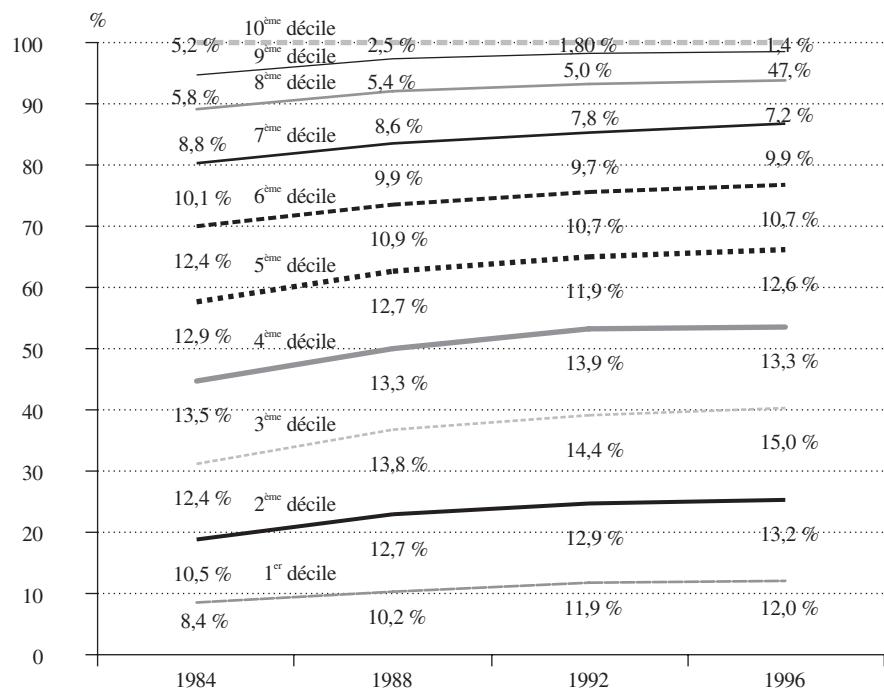


Source : Union nationale HLM

L'Union nationale des HLM met en outre en lumière l'accélération du phénomène : 59 % des ménages logés en HLM ont des revenus inférieurs à 60 % du plafond de ressources (soit pour une personne seule en région parisienne, l'équivalent d'un salaire de 6 300 F/mois et de 5 400 F/mois dans les autres régions) 68 % en ZUS. 66 % des logements attribués chaque année le sont à des ménages dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds. Les bénéficiaires de minima sociaux comptent pour 13 % des locataires HLM. Mais chaque année le quart des attributions concerne des ménages qui ne dépassent pas 20 % des plafonds.

Le maintien des locataires est le problème auquel se heurtent les bailleurs. Dès que les occupants enregistrent une évolution positive de leurs moyens financiers, ils ont tendance à « fuir » leur logement et à laisser la place à des ménages à plus faibles moyens. Cette tendance, mentionnée par tous les professionnels, influe directement sur l'occupation sociale, sujet sur lequel nous reviendrons plus avant.

La répartition des ménages locataires HLM par décile de revenu depuis 1984 traduit ce phénomène.



Source : enquêtes logement depuis 1984 ; exploitation CGPC

Au cours des quinze dernières années, la part des ménages les plus pauvres occupant un logement HLM a augmenté fortement, tandis que les ménages dont les ressources sont les plus élevées ont quitté le parc HLM. Ainsi, la proportion de ménages du 1^{er} décile de revenus dans le parc HLM a augmenté de la moitié de sa valeur entre 1984 et 1996,

alors que la part des ménages du 10^e décile a été presque divisée par quatre. Dans l'ensemble, les ménages des trois premiers déciles ont vu leur proportion augmenter d'environ trois points chacun, alors que celle des trois derniers déciles a diminué de un à quatre points.

Enfin, les résultats de la dernière enquête triennale réalisée par les bailleurs sociaux auprès des occupants de 2,85 millions de logements viennent compléter ces éléments et fournissent un éclairage supplémentaire sur les caractéristiques des ménages locataires. Les ménages ont été classés selon leur situation par rapport aux plafonds de ressources PLA-PLUS applicables au 1^{er} janvier 2000. La position de chaque ménage est établie en rapportant le montant de ses ressources (son revenu imposable 1998) au plafond qui lui est applicable.

En %	Ensemble	Dont ZUS
Ménages en dessous des plafonds	89	91
Revenu inférieur à 60 % du plafond	59	68
De 60 % à moins de 80 % du plafond	18	14
De 80 % à moins de 100 % du plafond	12	9
Ménages au-dessus des plafonds	11	9
De 100 % à moins de 120 % du plafond	7	6
De 120 % à moins de 140 % du plafond	3	2
de 140 % du plafond et plus	2	1
Total	100	100

Ces données ne sont pas directement comparables à celles de la précédente enquête du fait des modifications de plafonds intervenues entre 1997 et 2000.

Une ségrégation par concentration de catégories sociales à problèmes homogènes

Cette paupérisation croissante s'accompagne d'une modification progressive des caractéristiques de l'occupation des logements locatifs sociaux qui sont le réceptacle de populations présentant le même type de problème.

Les ménages sans enfants représentent la moitié des ménages logés ; 1/3 de ces derniers sont des personnes seules. Parmi les familles, on note que 17 % sont des familles monoparentales.

La proportion de locataires en titre jeunes est deux fois plus faible que dans le parc locatif privé : 15 % de moins de trente ans. Les locataires de plus de cinquante ans représentent 40 % des ménages en HLM.

Si l'on considère l'ensemble des occupants et non le seul locataire en titre, la structure par âge de la population logée en HLM est plus

jeune que celle de l'ensemble de la population, compte tenu du poids encore important des familles avec enfants : 30 % des personnes logées ont moins de dix-huit ans (23 % pour la France entière) et 11 % ont soixante-cinq ans ou plus.

13 % des ménages (18 % en ZUS) déclarent bénéficier d'un des minima sociaux. Le RMI est l'allocation la plus fréquente : 7 % des ménages seraient concernés (10 % en ZUS) devant l'AAH qui serait versée à plus de 3 % des locataires (4 % en ZUS).

Seuls 41 % des adultes déclarent avoir un emploi stable. Les autres ont un emploi précaire (8 %), sont sans emploi et inscrits à l'ANPE (13 %) ou inactifs (37 %).

En % des personnes adultes

En %	Ensemble	Dont ZUS
Personnes ayant un emploi stable	41	35
Personnes ayant un emploi précaire	8	9
Personnes sans emploi inscrites à l'ANPE	13	16
Inactifs	37	41
Total	100	100

Ces données déclaratives sont dans la continuité de celles de l'enquête de 1997, en ce qui concerne les proportions de personnes à la recherche d'un emploi et celle des inactifs pour l'ensemble du parc et pour les ZUS.

De surcroît, il a été donné l'occasion, lors des auditions, de relever que le départ des ménages les moins défavorisés, venant s'ajouter à l'arrivée d'une population nouvelle, entraîne une paupérisation sociale, ferment de dérives regrettables.

Face à cette évolution, les élus, tout du moins une partie d'entre eux, et particulièrement ceux s'étant largement investis dans la politique de la ville, avoueraient, semble-t-il, une certaine lassitude, sentiment également ressenti par les personnels des organismes présents sur le terrain.

Une ségrégation spatiale des HLM dans les zones « spéciales »

Les offices HLM sont surreprésentés dans les zones spéciales : ils ont traditionnellement été davantage impliqués dans la construction de grands ensembles que les SA, et, contrairement à certaines de ces dernières, ne se sont pas défaits de ce type de parc.

Nb logements	HOR *	ZFU *	ZRR *	ZRU *	ZUS *	Total
OPAC	731 396	15 551	23 660	55 076	205 561	1 031 234
OPHLM	664 386	31 180	45 643	45 351	197 595	984 155
SEM	244 932	2 405	1 372	10 171	28 388	287 268
SA	1 335 420	13 814	32 867	37 972	255 405	1 675 478
Autres	23 269	24	534	2	8 809	32 638
Total	2 999 403	62 974	104 076	148 572	695 748	4 010 773
% vertical	HOR	ZFU	ZRR	ZRU	ZUS	Total
OPAC	24 %	25 %	23 %	37 %	30 %	26 %
OPHLM	22 %	50 %	44 %	31 %	28 %	25 %
SEM	8 %	4 %	1 %	7 %	4 %	7 %
SA	45 %	22 %	32 %	26 %	37 %	42 %
Autres	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %	1 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
% horizontal	HOR	ZFU	ZRR	ZRU	ZUS	Total
OPAC	71 %	2 %	2 %	5 %	20 %	100 %
OPHLM	68 %	3 %	5 %	5 %	20 %	100 %
SEM	85 %	1 %	0 %	4 %	10 %	100 %
SA	80 %	1 %	2 %	2 %	15 %	100 %
Autres	71 %	0 %	2 %	0 %	27 %	100 %
Total	75 %	2 %	3 %	4 %	17 %	100 %

Source : CGPC

* HOR : hors zones spéciales ; * ZFU : zone franche urbaine ; * ZRR : zone revitalisation rurale ; * ZRU : zone redynamisation urbaine ; * ZUS : zone urbaine sensible

Par ailleurs, l'ancienneté des logements y est supérieure : 90 % de leurs logements HLM ont été construits avant 1977, contre 60 % ailleurs.

Elle est en partie déterminée par le jeu des paramètres de solvabilisation des ménages

Une politique sociale d'aide personnelle pour tous, où qu'ils soient logés

À compter du début des années 90 a été entreprise et aujourd'hui menée à bien l'extension et l'alignement des aides à la personne dans le parc privé et le parc public. Il en est résulté un fort accroissement du nombre de bénéficiaires. Selon l'estimation du secrétariat d'État au Logement citée ci-dessous, la situation était fin 1999 la suivante.

Bénéficiaires des aides à la personne fin 1999

	APL	AL	Total
Locatif	2 310 000	3 060 000	5 370 000
Accession	520 000	380 000	900 000
Total	2 830 000	3 440 000	6 270 000

Estimation DGUHC

Ce bouclage des aides à la personne dans le parc privé a entraîné une très forte progression du coût de ces aides, notamment pour les finances de l'État ; dans la décennie 90, nombreux ont été les collectifs budgétaires dans lesquels il a fallu abonder les lignes concernées de quelques milliards de francs pour financer, sur la totalité de l'année, le versement des aides.

Au sein du parc HLM, le nombre des bénéficiaires d'une aide à la personne est passé de 1 250 000 en 1984 à 1 957 000 en 1998, soit 56 % d'augmentation.

Cette variation résulte :

- de la croissance du parc HLM qui est passée de 2 975 000 en 1984 à 3 660 000 logements en 1999 (hors foyers) ; ceci a été légèrement supérieur à l'évolution du parc dans son ensemble puisque la proportion de HLM est passée pour cette même période de 14,5 % à 15 % ;
- de l'augmentation de la proportion de bénéficiaires parmi les locataires HLM, dont la cause principale est la paupérisation de ces derniers, illustrée notamment par la proportion de ménages logés en HLM dont le revenu est inférieur au premier quartile de la distribution des revenus de l'ensemble des ménages ;
- l'effet du « bouclage » des aides personnelles s'est avéré limité pour l'APL dans la mesure où il est intervenu dans une période (1992-1993) où une majeure partie du parc était déjà conventionnée à l'APL (Il a été important pour l'allocation de logement lorsque celle-ci a été généralisée, notamment aux étudiants, dans le parc privé).

L'aide moyenne perçue par occupant HLM a également beaucoup évolué, traduction de l'augmentation du rabattement. Elle est passée de 619 F en 1984 à 1 097 F en 1999, soit une augmentation de 77 % en francs courants et de 28 % en francs constants. Elle résulte :

- de la paupérisation relative des locataires HLM (voir plus haut) ;
- de la hausse du loyer moyen en HLM qui est passé de 966 F en 1984 à 2 445 F en 1996 (+153 %) ;
- de la montée en régime du conventionnement d'abord, de l'alignement de l'APL 2 sur l'APL 1 ensuite ;
- de l'érosion du pouvoir d'achat de chacune des aides.

Une mauvaise actualisation des paramètres de la solvabilisation et de la qualité dans le parc HLM

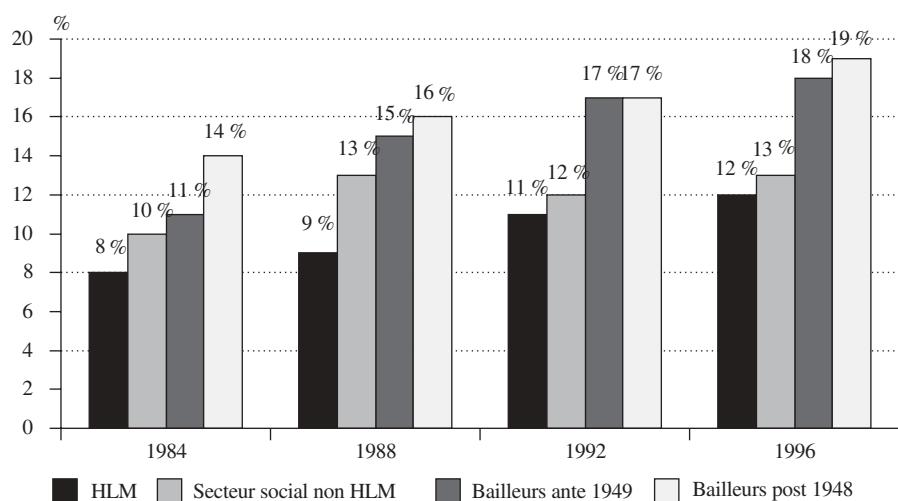
La solution retenue par les pouvoirs publics pour limiter la progression des dépenses budgétaires, notamment entre 1993 et 1997, a été la non-revalorisation, pourtant obligatoire, des barèmes APL.

À plusieurs reprises au cours de la période, mais notamment en 1977 lors de la mise en place de la réforme, puis en 1981 lors du changement de gouvernement, un effort marqué a été réalisé pour améliorer d'une façon notable la solvabilisation par les aides à la personne et pour donner à

la construction des possibilités d'évolution en qualité, en fixant des prix plafonds relativement élevés.

Mais au cours des deux décennies, ces avantages voulus par le politique à un moment donné ont été rognés, certaines années, par des actualisations inférieures à ce qu'elles auraient dû être. Le passif principal du système est là : une mauvaise actualisation des paramètres.

Taux d'effort net des ménages locataires par secteur d'occupation



Source : enquêtes logement depuis 1984 (exploitation IGF)

Il faut constater que cet effort réalisé par les pouvoirs publics en direction des locataires du parc privé a seulement permis de ralentir la hausse de leur taux d'effort.

En douze ans, si le taux d'effort net des ménages locataires d'HLM a augmenté de 4 points, celui des locataires du parc privé s'est accru de 5 à 7 points sur la même période.

Cette mauvaise actualisation s'est faite sentir encore plus fortement sur les charges, qui ont fortement augmenté durant les deux dernières décennies.

Les associations auditionnées par le Haut Comité au logement des personnes défavorisées dans le cadre de la préparation de son rapport pour l'année 2001 se plaignent unanimement de l'augmentation des charges, plus rapide que celle des loyers et plus importante que celle du coût de la vie. Elles estiment que « pour un ménage avec deux enfants, le coût des charges locatives représente en moyenne entre 700 et 800 francs par mois (voire 1 000 francs dans de nombreuses situations) alors que la prise en charge forfaitaire dans l'aide au logement est équivalente à 432 F pour cette même famille ».

Ceci est confirmé par les évaluations opérées par le MRTL, comparant les forfaits de charges APL et les charges moyennes.

Taux de couverture moyen des charges réelles par le forfait de charges APL

	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Isolé	40 %	53 %	58 %
Ménage avec deux enfants	38 %	51 %	56 %
Ménage avec quatre enfants	38 %	51 %	56 %

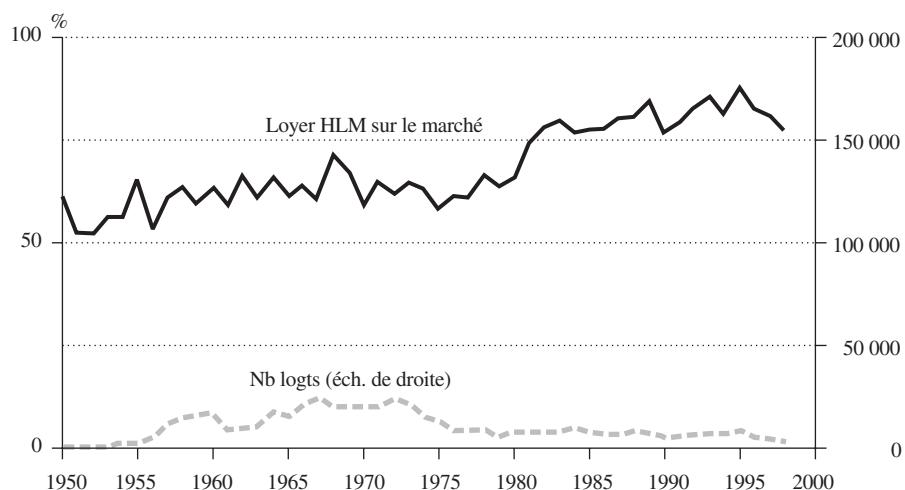
Source : DGUHC ; le forfait est actuellement de 300 F par mois pour les personnes isolées et les ménages sans enfants, augmenté de 66 F par personne supplémentaire. Ces montants passent au 1/1/2002 respectivement à 305 et 69 F.

Le système actuel « oublie » ainsi des dépenses réellement engagées par les locataires de logement social et limite la solvabilisation recherchée.

Et une progression des loyers les rapprochant des loyers de marchés

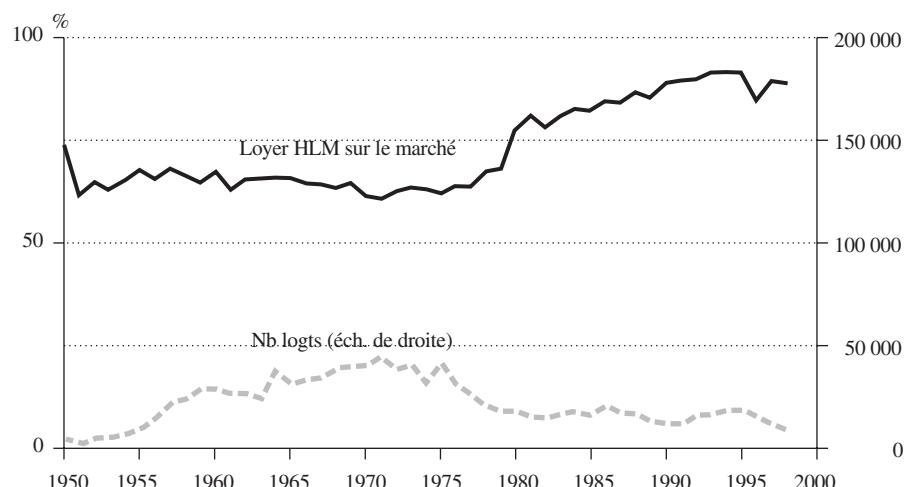
Les deux graphiques ci-après montrent la progression du loyer HLM au regard du loyer de marché.

Loyer HLM rapporté au loyer de marché par année de construction - Zone 1



Source : CGPC

Loyer HLM rapporté au loyer de marché par année de construction - Zone 2



Source : CGPC

Cette évolution retracée par ces deux graphiques est pour beaucoup dans le constat qui a pu être fait plus haut de la situation financière des organismes. Bien entendu, il a fallu également adopter des mesures en fonction de la conjoncture financière. Mais il n'en reste pas moins que la base du redressement des comptes d'exploitation tient à cette politique de loyer.

Le loyer maximum des logements neufs construits à l'aide d'un prêt locatif aidé (PLA) est fixé chaque année par circulaire entrant en vigueur au 1^{er} juillet. Depuis 1989, ces loyers sont augmentés chaque année de la variation de l'indice du coût de la construction prenant mal en compte les progrès de qualité et donc de coût au logement réalisés. Le loyer maximum des logements anciens dans le parc HLM réhabilités avec une subvention de l'État (PALULOS) se situait à environ 10 % en dessous du loyer des logements neufs.

Les loyers pratiqués dans les logements du parc locatif privé sont connus avec précision grâce à la publication, depuis 1989 d'un rapport annuel sur leur évolution. Le dernier rapport a été publié en juin 2000 et porte sur l'année 1999.

La comparaison entre les loyers du parc locatif aidé et ceux du parc locatif privé est fournie dans le tableau suivant.

Loyer mensuel en F/m ² de surface habitable	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Logements PLA (au 01.07)						
Loyers maximum ¹						
• Zone 1 bis	35,1	37,4	38,0	39,0	39,05	35,48
• Zone 1	33,2	35,2	35,8	36,7	36,74	33,39
• Zone 2	29,3	30,8	30,5	31,2	31,3	28,46
• Zone 3	27,5	27,8	28,3	29,0	29,05	26,43
Parc locatif privé (au 31.12)						
Loyers moyens						
• Paris	81,0	81,4	83,0	84,8	86,0	89,2
• Proche banlieue	65,1	65,6	66,7	68,0	68,9	71,2
• Grandes agglomérations	36,5	37,0	37,7	38,5	39,6	40,4

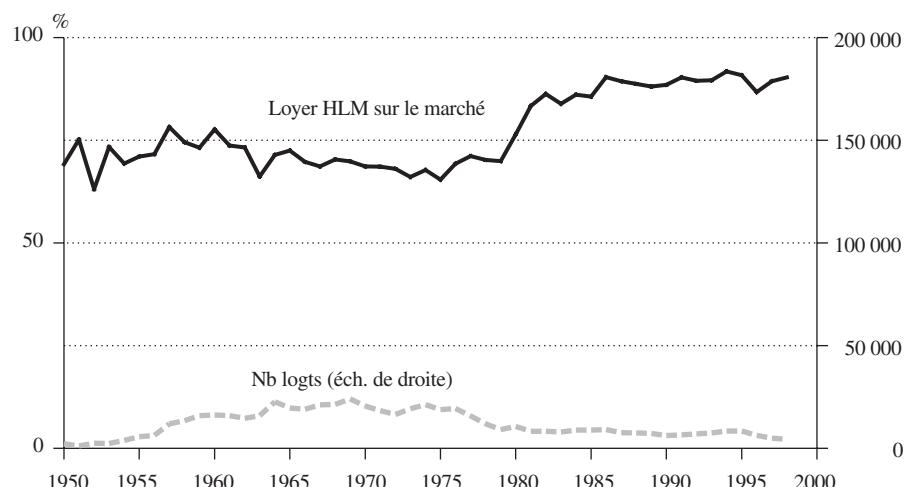
Source : secrétariat d'État au Logement / projet de loi de finances initial pour 2002 / commission des finances / Assemblée nationale

Les chiffres du parc locatif privé sont une moyenne des loyers pratiqués. À Paris, en proche banlieue et dans les grandes agglomérations, le niveau des loyers du parc locatif privé est très supérieur à celui des loyers PLA.

C'est dans la zone 3 (province hors grandes agglomérations) que les loyers des logements HLM se situent au niveau et même parfois au-dessus de ceux du parc locatif privé. Cette situation peut s'observer dans les secteurs où le parc locatif privé et ancien, avec des caractéristiques au niveau de qualité très inférieures à ceux des logements du parc social. Le graphique suivant en fournit l'illustration.

(1) Jusqu'en 1995, les loyers PLA sont fixés au F par m² de surface corrigée. Pour obtenir l'équivalent en m² de surface habitable, un coefficient moyen de 1,7 a été appliqué (loyer maximum annuel/12 puis multiplié par 1,7). À partir de 1996, les loyers PLA sont fixés en F par m² de surface utile, proche de la surface habitable. Les chiffres correspondent à la moyenne des loyers maximum (loyer maximum mensuel +10 % en zone 1 bis et +7 % en zone 2 et 3). À partir de 2000, le PLUS aux loyers moins élevés a remplacé le PLA. **Zone 1 bis** : Paris et les communes limitrophes ; **zone 1** : agglomération parisienne, zone d'urbanisation et villes nouvelles de la région Île-de-France ; **zone 2** : reste de l'Île-de-France et les agglomérations de plus de 100 000 habitants ; **zone 3** : le reste du territoire national.

Loyer HLM rapporté au loyer de marché par année de construction - Zone 3



Source : CGPC

Concentration des ménages les plus démunis dans le parc ancien non réhabilité

L'évolution respective de l'APL et des loyers amène les effets suivants :

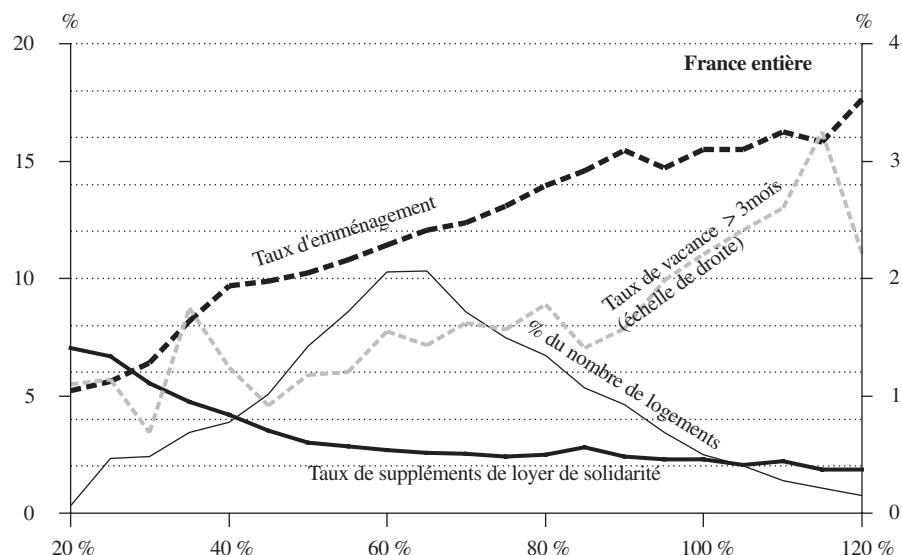
- la situation des familles les plus démunies doit s'apprécier beaucoup plus en reste à vivre qu'à partir du taux d'effort ; or, de ce point de vue, la situation n'est pas bonne. On s'aperçoit qu'un taux d'effort net de 11 % pour un locataire HLM à faibles ressources se traduit par un revenu résiduel faible, en moyenne de 5 825 F par mois, soit, compte tenu de la composition moyenne de ces ménages (3,1 personnes), 1 880 F par mois et par personne pour couvrir l'ensemble des autres dépenses (y compris les charges liées au logement). Pour les locataires HLM appartenant aux déciles supérieurs, le taux d'effort moyen de 12,8 % se traduit par un revenu résiduel mensuel de 10 932 F, soit 4 690 F par personne et par mois (2,3 personnes par moyenne) ;
- il faut ensuite remarquer que du fait de la non-actualisation suffisante en fonction des progrès qualitatifs réalisés dans le PLA du plafond de loyer pris en charge par l'APL, un écart s'est creusé entre ce plafond et le loyer réel pratiqué. Cet écart, qui n'est en rien amorti par l'APL qui a atteint environ 300 F par mois pour le trois pièces moyen, a été la cause de la

mise en place du PLUS, mais la situation du million de logements PLA du parc existant n'en est pas réglée pour autant ;
– enfin, les organismes, pour équilibrer leurs opérations, se sont habitués à jouer sur les éléments non encadrés, comme les garages ou les jardins ou d'autres annexes au loyer.

Au total, et comme tous ces écarts se produisent dans le parc PLA, il est clair que, dans ce parc, les ménages les moins solvables ne peuvent être accueillis. Il en est souvent de même du parc qui a été réhabilité, puisqu'il a, lui aussi, subi des augmentations importantes. On comprend de ce fait que les organismes sociaux aient été conduits à répondre aux pressions faites sur eux par la société « pour loger les plus démunis » en logeant ces ménages dans le parc ancien non réhabilité.

Le graphique suivant montre comment les variables représentatives de l'attractivité des groupes immobiliers locatifs sont fonction très directe de l'écart entre le loyer du logement social et le loyer du marché privé dans l'agglomération où ils se situent. Cette courbe a été produite grâce à des statistiques entretenues et rendues disponibles par les chambres notariales.

Loyer HLM en % du loyer de marché



On voit que le taux de rotation, ici noté « taux d'emménagement », croît dans le parc social très rapidement quand le loyer HLM se rapproche du loyer privé. Ceci est une mesure directe de l'affaiblissement de l'attractivité du logement social dans ces conditions.

La paupérisation de la demande

À cette paupérisation croissante de l'occupation sociale du parc HLM, évidemment fort variable selon les organismes, les villes et les quartiers, correspond aussi une paupérisation de la demande adressée aux organismes HLM.

Même si une analyse fine et globale manque, tous les organismes le constatent, que ce soit globalement ou sur certaines fractions dans le parc.

Cela rend plus difficile, et parfois même impossible, tout équilibre de peuplement, et toute gestion fine des attributions, par ailleurs ardemment réclamée partout pour éviter la constitution de ghettos.

Cela conduit les organismes à rechercher d'autres clients. Ainsi, *Le Monde Argent*, en date des 11 et 12 novembre 2001, consacré au « blues de la location », relève-t-il que « des organismes HLM, comme le groupe 3 F, passent des annonces pour attirer les locataires alors que Paris compte 98 000 demandes de logements sociaux ».

La logique d'un système actuel n'attirant pas et ne retenant pas les couches moyennes

À partir du moment où, par suite de la baisse significative des aides à la pierre, les loyers d'équilibre de sortie des opérations se rapprochaient des loyers du parc privé, le montant de l'aide personnelle devenait un élément déterminant de choix pour les catégories moyennes.

Or, pour limiter la progression budgétaire des aides à la personne, et afin de répondre à une demande sociale forte, la puissance publique a concentré ces aides vers les catégories les plus modestes ; en mettant de côté l'important problème des charges que nous avons déjà évoqué, un locataire titulaire du RMI voit son loyer couvert à 90 % par l'APL, un smicard à moins de 50 %. Quant au locataire disposant d'un revenu de 8 000 F par mois, il n'a plus d'APL.

On peut dire, sans qu'il soit possible de quantifier complètement le phénomène, mais en étant assuré de ne point se tromper, que retenir les classes moyennes dans le logement social et, *a fortiori*, les y attirer suppose qu'on les fasse bénéficier d'un écart de loyer en leur faveur par rapport au logement privé dans la même agglomération, naturellement à qualité égale. Nous ne nous interrogerons pas ici sur les raisons de ces comportements, nous nous contentons de les constater et d'affirmer que, s'ils ne sont pas pris en compte, il est peu probable qu'on puisse redresser

la mixité dans le parc social, c'est-à-dire rendre le parc social à nouveau attractif pour les classes moyennes.

L'attractivité financière d'un logement dans le parc social, pour un titulaire de revenus pourtant encore bien modestes, est devenue beaucoup plus faible. C'est évidemment encore plus net dans les agglomérations moyennes ou dans certaines villes de grandes agglomérations où le loyer du parc HLM est proche de celui du parc privé.

Ce phénomène s'est encore accentué ces dernières années où l'État a largement contribué, par le biais des avantages fiscaux, à développer un parc privé particulièrement attractif pour les catégories moyennes (dispositif Périssol notamment).

Il n'est d'ailleurs pas certain que le coût de développement de ce parc soit moins élevé pour la collectivité que le parc HLM, même s'il prend la forme de recettes en moins et non pas de dépenses en plus, et participe donc de la diminution des prélèvements obligatoires.

Les remarques faites pour les nouveaux entrants peuvent aussi être reprises pour les catégories moyennes occupant le parc social. En effet, si dans les réhabilitations PALULOS, les hausses de loyers importantes décidées pour couvrir le remboursement des emprunts contractés pour financer les travaux étaient largement couvertes pour les catégories les plus modestes, les catégories moyennes ne bénéficiant pas ou peu de l'APL, supportaient intégralement cette hausse.

Enfin, un dispositif comme le surloyer, par l'effort financier supplémentaire qu'il représentait, a conduit certaines catégories sociales à penser que, décidément, le logement social n'était pas ou plus pour eux. Elles sont pourtant indispensables à un véritable équilibre de peuplement.

À tout cela s'est ajoutée l'image dégradée du logement HLM, marquée par les problèmes de vie quotidienne.

Une image dégradée du logement HLM, marquée par les problèmes de vie quotidienne

L'image des HLM

L'image dominante véhiculée régulièrement par les médias se faisant l'écho des « incivilités », est celle de quartiers « difficiles », couverts de tours et de barres, dont les parties communes ou les caves abritent divers trafics tombant sous le coup de la loi.

Tous les interlocuteurs reconnaissent, en la déplorant, cette image fortement dévalorisée. Certains discours tendant à cantonner le logement social dans la seule satisfaction des besoins des plus défavorisés s'avèrent hautement préjudiciables. Si une attention particulière doit de

toute évidence être apportée aux plus fragiles de nos concitoyens, il n'en demeure pas moins que le logement social se doit de répondre à la demande d'un large éventail de la population, et de parvenir à un meilleur équilibre de peuplement. La « mixité sociale », ressort de l'article 55 de la loi SRU, est invoquée par tous les partenaires et doit être l'objectif premier de leur action revendiqué par les HLM se posant en acteurs de la politique de la ville.

Pour ce faire, la route semble encore longue. Rappelons, ce qu'était, courant des années 60, l'idée que l'on se faisait des grands ensembles¹ : « Au cours des années 1960, les grands ensembles ont suscité beaucoup d'espoirs, mais également de vives critiques. Ce type d'habitat constituait une telle nouveauté dans l'histoire urbaine qu'il est devenu un objet de recherche à lui seul, et de nombreux articles et ouvrages ont été ainsi consacrés à son étude. Certains chercheurs ont insisté sur le rôle positif de ces cités qui rassemblaient sur un même site des catégories sociales différentes. À partir d'une enquête réalisée par l'INED en 1965, Paul Clerc a décrit minutieusement la composition sociale et démographique de leur population². La préface d'Alain Girard à cet ouvrage énonce : » Si particulière que soit la structure démographique de la population des grands ensembles, il ne s'agit pas d'une population à part, créée en quelque sorte par la nature même des grands ensembles, comme on le croit souvent. En réalité, cette population est très proche de celle que constitue l'ensemble des Français installés dans des logements neufs... En particulier, il ne s'y rencontre pas plus de familles nombreuses qu'ailleurs. L'analyse provoque une véritable démythification. » . Paul Clerc constate effectivement une grande hétérogénéité sociale qui rapproche leur population de celles des agglomérations voisines. D'autres chercheurs, comme Henri Lefebvre et Paul-Henri Chombart de Lauwe vont plus loin, en considérant que le brassage de populations diverses est porteur d'espérance. Le grand ensemble conduirait » à l'émergence d'un homme nouveau, délivré des anciens besoins, des aliénations, des mythes et des conditionnements ». Et » dans les laboratoires improvisés que sont les cités nouvelles, s'élaborent, sous des pressions opposées, les structures sociales de demain » .

Au regard de cette conception que l'on ne peut que juger idyllique, qu'en est-il aujourd'hui ?

Une étude d'opinion réalisée par la SOFRES³, nous met face à une situation bien différente ; elle établit que les Français estiment à :

- 70 %, que les HLM ne sont pas agréables à vivre ;
- 77 %, qu'ils sont bruyants ;
- 65 %, qu'ils sont surpeuplés ;
- 55 %, qu'ils ne sont pas propres ;
- 57 %, qu'ils regroupent beaucoup de délinquants ;

(1) Christine Bonvalet, P. Clerc, « Grands ensembles. Banlieues nouvelles. Enquête et psychosociologique », Paris, INED-PUF, *Travaux et documents*, n° 49.

(2) P. Clerc, « Grands ensembles. Banlieues nouvelles. Enquêtes et psychosociologie », Paris, INED-PUF, *Travaux et documents*, n° 49.

(3) Réalisée du 24 au 27 mai 2000, à la demande du Centre d'études et de connaissances sur l'opinion publique (CECOP).

- 52 %, qu'ils comprennent surtout des étrangers ;
- 59 %, qu'ils se situent surtout dans des « quartiers difficiles ».

Ceci rejoint le constat du CGPC, selon lequel « la forte proportion de logements sociaux dans les quartiers en difficulté a créé, par assimilation, une image du peuplement des logements HLM par des populations difficiles et insécuries » ; parallèlement « la notion de logement social implique toujours dans l'inconscient général la notion de logement collectif », voire de « tours » et de « barres », alors que cela n'a rien à voir avec ce qui se construit depuis deux décennies mais qui ne représente que moins du tiers.

Si nos concitoyens ont une image fortement dévalorisée des logements HLM, on note malgré tout que tel n'est pas le cas dans d'aussi fortes proportions pour les occupants de ces logements ; pour ces derniers, les représentations s'avèrent en effet nettement moins négatives : jugeant leur logement HLM, ils estiment à :

- 68 %, qu'ils sont agréables à vivre ;
- 54 %, qu'ils sont propres ;
- 44 %, qu'ils abritent beaucoup de délinquants ;
- 32 %, qu'ils comprennent surtout des étrangers ;
- 37 %, qu'ils se situent en « quartiers difficiles ».

Ces jugements vont dans le même sens que les constats opérés par l'INSEE à l'occasion des enquêtes logement 1984 et 1996. On est globalement moins heureux en location même si, sur la période considérée, la satisfaction augmente ; on est moins nombreux à juger les conditions de logement satisfaisantes en HLM (56 % contre 59 % en secteur privé), mais moins nombreux aussi à les juger insatisfaisantes.

Répartition des ménages locataires selon l'appréciation de leurs conditions de logement (en %)

Conditions de logement	HLM		Secteur libre	
	1984	1996	1984	1996
Très satisfaisantes	9,9	10,4	14,8	14,5
Satisfaisantes	40,5	45,3	37,3	44,8
Acceptables	35,6	34,0	31,9	28,8
Insuffisantes	10,5	8,2	11,0	9,4
Très insuffisantes	3,6	2,1	5,1	3,4

Source : INSEE, enquêtes logement 1984 et 1996

Cette image entretient le rejet de ce type de logement, et de ce type de quartiers « sensibles » et renforce le mouvement de paupérisation. L'insécurité au sein des quartiers d'habitat social, selon M. Bonnetti, du Laboratoire de sociologie urbaine générative du CSTB (centre scientifique et technique du bâtiment) est coproduite par certaines fractions de la population et par les déficiences des systèmes de gestion urbaine de proximité

qui laissent précisément des groupes s'installer et contrôler le territoire. Bien sûr, la délinquance n'est pas produite par la pauvreté. Les nombreuses enquêtes réalisées dans le cadre de l'observatoire d'analyses dynamiques résidentielles montrent clairement l'absence de corrélation mécanique entre pauvreté et délinquance. En revanche, ces enquêtes font apparaître des liens étroits entre insécurité et isolement social croissant des habitants. Les personnes les plus isolées (qui ne sont pas nécessairement les plus pauvres) sont souvent les plus fragiles et, de ce fait, sont celles qui se sentent les plus menacées et qui sont effectivement le plus souvent victimes d'agression.

Or les modes de gestion des organisations publiques contribuent fréquemment à renforcer cet isolement social. Ceci joue à travers les procédures d'attribution des logements qui ne tiennent pas compte de l'ancrage social local des personnes, à travers l'absence d'aide à l'installation de nouveaux arrivants et l'absence de mise en relation avec les équipements sociaux du quartier ou avec leurs voisins. Les démarches de médiation des relations conflictuelles entre les jeunes et les adultes sont extrêmement rares, les animateurs estimant que leur rôle consiste essentiellement à s'occuper des jeunes avec lesquels il entretiennent des relations en miroir.

L'absence de réponse rapide aux demandes des habitants, dont se plaignent les associations de locataires contactées, entraîne l'aggravation des problème de vie collective et des tensions, et conduit de nombreuses personnes à renoncer à toutes demandes et à s'isoler davantage.

Relevant par ailleurs que les dysfonctionnements des systèmes de gestion urbaine participent au développement de la délinquance, et que les modes de fonctionnement des divers partenaires impliqués par cette gestion de proximité influencent, souvent négativement, les comportements des habitants et leurs relations, le centre scientifique et technique du bâtiment propose de :

- renforcer le contrôle public de l'espace social ;
- adapter et requalifier l'espace pour faciliter le contrôle ;
- associer les habitants à la gestion urbaine et les impliquer dans la régulation de l'espace ;
- transformer en profondeur les organisations assurant la gestion urbaine de proximité, en accroissant leurs compétences de manière significative.

Les représentants des bailleurs sociaux doutent qu'il soit possible de modifier cette image au moyen de la seule communication. S'il convient néanmoins d'y recourir, son objectif devrait consister à valoriser les actions réussies, à montrer que, si certaines parties du parc « posent en effet problèmes », d'autres, et elles sont en majorité, vivent bien. Lutter contre l'idée que le logement social a pour seule mission de loger les populations difficiles est également un souhait exprimé par beaucoup. En outre, la communication en direction des élus a peut-être été insuffisante contribuant ainsi à la réticence de ces derniers, déplorée par nombre d'interlocuteurs, à accueillir des logements sociaux.

Les associations auditionnées font toutes mention des problèmes de vie quotidienne

Elles déplorent un entretien insuffisant ou des réparations tardives des parties communes, l'apparition de conflits entre population ayant bénéficié d'opérations de réhabilitation et ménages n'en ayant pas profité et se sentant en conséquence mal traités, l'incompréhension d'une politique d'attribution de logement qui semble faire la part belle aux familles cumulant les handicaps sociaux, l'absence d'une politique d'accueil des nouveaux emménagés, l'insuffisante concertation entre bailleurs et habitants (la confédération syndicale des familles met une dernière main à la rédaction d'un programme d'action visant à favoriser la participation des habitants).

Ces critiques recoupent des résultats du sondage SOFRES déjà cité, relatif au jugement, par les habitants, du travail et de l'action des organismes HLM.

Si le jugement ne s'avère pas défavorable dans les tâches considérées comme quotidiennes, il est plus critique en ce qui concerne les actions en faveur du lien social et d'autant plus dans les grandes agglomérations. Ceci témoigne bien de la montée des problèmes de vie quotidienne, confirmée par les priorités que les habitants voudraient voir suivies par les gestionnaires.

		Jugement sur l'action des organismes HLM par les habitants de HLM		
	Ordre de priorité selon les habitants	Travaillent BIEN	Travaillent MAL	Différentiel BIEN/MAL
Bien assurer l'entretien	1	55 %	45 %	+10
S'occuper de l'environnement immédiat	2	54 %	40 %	+14
Se concerter avec les habitants avant des travaux importants	3	41 %	48 %	-7
Régler les problèmes de voisinage	4	29 %	62 %	-33
Se concerter avec les associations de locataires sur la gestion	5	43 %	40 %	+3
Aider pour les démarches administratives	6	35 %	53 %	-18
Soutenir les associations de locataires	7	28 %	50 %	-22
Aider pour la recherche d'emploi	8	11 %	75 %	-64

		Jugement sur l'action des organismes HLM par les habitants de HLM	
	Ordre de priorité selon les habitants	Habite en HLM dans une grande agglomération	Habite en HLM dans une agglomération moyenne
		Différentiel – Travaille bien/mal	
Bien assurer l'entretien	1	+2	+36
S'occuper de l'environnement immédiat	2	+5	+42
Se concerter avec les habitants avant des travaux importants	3	-25	+34
Régler les problèmes de voisinage	4	-45	-6
Se concerter avec les associations de locataires sur la gestion	5	+1	+12
Aider dans les démarches administratives	6	-25	+12
Soutenir les associations de locataires	7	-31	+8
Aider dans les recherches d'emploi	8	-75	-28

Au total, les réponses obtenues dressent un bilan mitigé de l'action des organismes HLM.

	Ensemble des habitants de HLM	Habite en HLM dans une grande agglomération	Habite en HLM dans une agglomération moyenne
Le jugement sur le travail des organismes HLM			
La gestion des HLM			
Bien	47 %	43 %	54 %
Mal	42 %	49 %	36 %
Différentiel Bien/Mal	+5	-6	+18
L'attribution des HLM			
Bien	40 %	30 %	42 %
Mal	46 %	51 %	48 %
Différentiel Bien/Mal	-6	-21	-6
Les relations avec les locataires			
Bien	44 %	37 %	54 %
Mal	45 %	51 %	36 %
Différentiel Bien/Mal	-1	-14	+18

La Confédération nationale du logement pointe la distance excessive entre centres de décision et situations locales, interdisant la souplesse nécessaire à une gestion quotidienne efficace. L'association « Droit au logement » relève pour sa part la question des expulsions, dont il s'agit de mieux maîtriser les procédures.

À ce dernier propos, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, dans son 7^e rapport (2001) souligne que « la demande de concours de la force publique pour expulsion par les bailleurs sociaux est souvent utilisée davantage comme une stratégie pour équilibrer les comptes en touchant les indemnités de l'État que pour réellement expulser le locataire ».

Les organismes réagissent mais butent sur la légitimité et les moyens de leur intervention

Face à ces difficultés, les organismes développent des politiques de « gestion de proximité » auxquelles l'État accorde des moyens en hausse sensible. Nombre d'entre eux ont engagé des programmes d'action. Sans dresser une liste exhaustive de ces initiatives, on peut mentionner, pour évoquer la nature de ces actions, les efforts développés par l'OPAC du Nord, les opérations « tranquillité » ou « sécurité » conduites à Vaulx-en-Velin, etc.

L'État, conscient de la nécessité de promouvoir les initiatives de gestion de proximité, a tout récemment accru les crédits correspondants : la ligne budgétaire « qualité de service » a vu son montant progresser de 100 à 300 millions de francs en 2001.

Malgré ces aides, cette action ne peut se développer à hauteur des besoins, compte tenu des tensions enregistrées sur les comptes d'exploitation dont on a fait amplement état au précédent chapitre. En outre, l'absence d'une définition et d'une répartition précises des responsabilités incombe aux divers acteurs concernés fait planer une incertitude préjudiciable : où s'arrête le rôle des bailleurs ? Où doit commencer l'action de la collectivité locale ? Que doit prendre en charge l'État ?

Plus fondamentalement, les bailleurs sont largement démunis face aux problèmes de comportement et aux troubles de voisinage occasionnés par certains locataires. Ces troubles sont particulièrement perturbants en habitat collectif, et notamment dans les immeubles les plus anciens qui ont les normes d'isolation phonique de leurs années de construction.

Certes, il existe bien des dispositions du contrat de location qui demandent l'usage paisible du bien loué mais, après les lettres de rappel et la convocation de la famille pour lui rappeler fermement les règles de vie en collectivité, les moyens dont dispose le bailleur pour faire respecter ces règles sont faibles lorsque les premiers sont restés sans effet.

Dans les cas les plus graves, le recours à la justice pour obtenir la résiliation du bail relève du parcours du combattant. Il nécessite la production de témoignages par les voisins qu'un climat agressif, voire menaçant, de la famille perturbatrice suffit à dissuader.

Il est malheureusement moins difficile d'obtenir une expulsion pour dette de loyers que pour des problèmes de comportement qui, pourtant, perturbent infiniment plus une résidence et un organisme.

Car, à l'arrivée, ce sont souvent les bons locataires qui quittent le patrimoine, lassés de subir quotidiennement les désagréments d'une cohabitation pénible avec une famille difficile, et choqués par l'impuissance du bailleur à lui assurer une certaine tranquillité.

Même vu sous ce seul aspect de la gestion des problèmes de voisinage surgit une question fondamentale : qu'attend-on de la part des organismes de logement social ? Ces derniers font état de leur perplexité face à un paradoxe auquel ils se heurtent sans cesse : il est de leur responsabilité, ils le reconnaissent sans détour, de loger les familles cumulant les handicaps sociaux, et on les accuse de n'en pas accueillir suffisamment : en même temps, on leur reproche d'avoir créé et d'entretenir des « ghettos » sociaux. Sortir de ce paradoxe impose que les trois acteurs, à savoir l'État, les organismes bailleurs et les collectivités locales, adoptent un discours clair ou de reconnaître que l'actuel système est au bout de sa logique et qu'il convient en conséquence de le modifier profondément.

Chapitre IV

Orientations de réforme et propositions de méthode

La réforme de 1977 a marqué un virage dans la conduite du parc locatif social. Après avoir analysé, aux trois points de vue de la construction neuve, de la gestion immobilière et de la gestion sociale, l'évolution de ce parc depuis cette date, un diagnostic s'impose : les controverses qui s'élèvent périodiquement à son propos témoignent de dysfonctionnements en profondeur du système.

Pour y remédier, il faut adapter la gouvernance du logement social à la problématique à laquelle il faut faire face aujourd'hui. Elle a été avant-hier celle du quantitatif, hier celle du qualitatif, elle est aujourd'hui celle du « faire société ». Pour mettre le système en ligne avec l'objectif du droit à l'habitat, droit au logement et mixité, il faut rétablir une coopération et un dialogue entre les collectivités territoriales et l'État, donner aux organismes une plus grande autonomie, enfin repositionner les aides à la pierre et les loyers à un niveau conforme aux besoins.

Remettre à niveau l'aide à la pierre

S'il fallait hiérarchiser les problèmes que nous venons d'évoquer, il faudrait sans une hésitation placer en tête les problèmes de la cohésion sociale. Rien ne servirait de relancer la construction si on laissait partir à la dérive le capital de 4 millions de logements dont on dispose actuellement pour le laisser se transformer en ghetto.

L'unanimité s'est faite pour considérer aujourd'hui que stopper cette spirale de dégradation nécessite à la fois :

- le développement par les organismes d'une gestion sociale répondant mieux aux souhaits des habitants ;
- un maintien du rythme de réhabilitation et d'amélioration de la qualité ;
- enfin, et c'est la nouveauté, un vigoureux effort de reconstruction-démolition d'au moins 15 000 logements par an.

Orientation 1 : l'analyse qui a été faite des déséquilibres des opérations de construction et les risques de tension sur les comptes d'exploitation immobilière montrent que ces trois objectifs ne peuvent être poursuivis simultanément, et ils doivent impérativement l'être, que

par l'apport d'une aide en fonds gratuits supérieure à ce qu'elle a été ces dernières années.

Ceci est d'autant plus vrai que cette aide s'avère nécessaire pour réussir la politique de mixité qui requiert de conserver ou de faire venir dans le parc HLM des locataires de classe moyenne. Comme on l'a vu, les comportements et les réactions aux images qui se sont établies rendent nécessaire de maintenir, voire de créer, à qualité égale, un écart de loyer au profit du logement social. Sans un tel écart, il est vain d'imaginer conserver des classes moyennes ou les attirer dans certaines parties du parc social. La spécialisation de ce parc dans le logement des plus démunis avec tout le cortège de problèmes sociaux qui vont avec serait inéluctable.

Les mesures récentes qui ont été prises ont permis de retrouver un certain niveau pour ces aides, tout au moins si l'on additionne ce qui a été fait sur le PLUS et le dispositif de relance. Mais il n'est pas certain que toute la mesure ait encore été prise des besoins pour les constructions neuves et plus encore pour les opérations de reconstruction-démolition. Baisser les loyers à certains endroits nécessitera un supplément d'aide spécifique.

Enfin, nous avons vu les inquiétudes au sujet des comptes d'exploitation lorsqu'on envisage dans le futur la mise en œuvre des objectifs gouvernementaux. La capacité des comptes d'exploitation à financer l'investissement et assurer la qualité de gestion conditionne cette mise en œuvre.

C'est pourquoi il est nécessaire, à l'heure actuelle, de préconiser l'orientation suivante.

Orientation 2 : consolider et de renforcer en les rendant stables et définitives les mesures sur le PLUS, qui pourraient être simplifiées, les contrats de relance, l'apport de la participation des employeurs. Cette stabilisation est aussi nécessaire pour l'effet de confiance requis que pour son impact financier proprement dit. Elle est urgente.

Orientation 3 : mettre en place une instance de régulation des besoins de financement du compte consolidé du logement social et des organismes en difficultés. La variation des taux, l'indexation de l'encours sur ces variations rendent illusoire la recherche définitive de la mise à niveau des comptes d'exploitation des organismes. Les mesures prises ces dernières années, après les analyses qu'avaient faites le mouvement HLM et le redressement qui a suivi, montrent que l'on doit être capable de piloter ces évolutions. Il faut pour cela mettre en place les instances qui conviennent et les doter des instruments d'analyse nécessaires afin que cela se fasse ordinairement. L'aménagement de la dette qui est intervenu à plusieurs reprises ces dernières années doit se faire sur des bases objectives.

Orientation 4 : que la même instance soit un observatoire de la solvabilisation des ménages dans le parc social et émette obligatoirement un avis lors de chaque actualisation des aides à la personne. On a vu, en effet, que le défaut du système tient autant à la manière dont il est géré qu'à son architecture structurelle. Il y a donc lieu de piloter dans la

clarté, contradictoirement et avec des instruments efficaces. Ce rôle devrait être articulé avec celui du Conseil national de l'habitat.

En revanche, les crédits supplémentaires nécessaires ne doivent pas être considérés comme un effort à entreprendre mais comme la réparation des reprises opérées par l'État. Celles-ci portent d'abord sur les subventions qu'il avait données aux organismes durant les Trente Glorieuses, via la Caisse des prêts aux HLM. Celle-ci a vu son passif, c'est-à-dire ses ressources financières, de 62 milliards de francs complètement ponctionné. S'il avait été laissé à la Caisse, comme cela s'est fait en Allemagne, l'on n'aurait nul besoin pour remettre l'aide à la pierre à niveau d'en appeler à des ressources nouvelles.

Ces prélevements concernent également les surplus dégagés sur l'exploitation du livret A, auxquels la gestion du parc social a contribué.

Orientation 5 : par sa conduite, l'État a pris la charge morale de fournir au logement social, par les moyens qu'il jugera appropriés, les financements dont il a besoin.

Il faut en outre remédier à la course poursuite entre les aides au logement et les loyers. On l'a vu, malgré l'extension numérique considérable et un accroissement en niveau tout aussi important, les aides à la personne n'ont pas empêché que les taux d'effort augmentent parce que les loyers ont augmenté encore plus vite.

Les auteurs de la loi de 1977, en situant le PLA à un niveau de qualité et de prix qui le mettait dans le marché, pensaient que l'offre de ces logements pèserait sur le prix du marché privé.

Cela n'a pas été le cas à cause des effets que nous avons décrits d'occupation sociale et, de ce fait, d'image. Malgré leurs qualité physiques et malgré leurs prix, nous l'avons vu, les logements sociaux sont « hors marché ». Les statistiques semblent d'ailleurs confirmer que, quel que soit le pourcentage de logements sociaux dans une ville, aussi élevé soit-il, les loyers privés ne s'en trouvent aucunement affectés.

Orientation 6 : il faut donc, pour agir sur les loyers de marché, renforcer une offre qui soit dans le marché. C'est l'offre de logement intermédiaire. Le dispositif Besson y pourvoit. Il devrait être renforcé notamment grâce à l'intervention du 1 % logement.

Une plus grande autonomie dans la réalisation des objectifs publics pour les organismes et une requalification de l'aide à la pierre en dotation en fonds propres

La complexité constatée et plus encore son développement permanent sont inhérentes au système d'encadrement des organismes qui est celui que nous vivons depuis des décennies. Tant que l'État devra et voudra s'assurer de la conformité de chaque opération à la réglementation, il en sera ainsi. L'État doit changer son mode de discussion avec les organismes et passer de l'encadrement des opérations au coup par coup à l'encadrement des organismes eux-mêmes et de leur évolution.

C'est d'ailleurs l'intérêt même de l'État, puisque, nous l'avons vu, les organismes disposent d'une certaine marge de manœuvre grâce au redressement de leur compte d'exploitation. Mais cette marge de manœuvre est très inégalement répartie entre eux, et toutes mesures nationales qui chercheraient à les obliger à mobiliser leurs marges précipiteraient bon nombre d'entre eux dans la spirale déficitaire. La mobilisation de ces marges ne peut se faire qu'organisme par organisme, au vu de la simulation de son compte d'exploitation prenant en compte le niveau de service de sa gestion sociale et son programme d'investissement.

Un tel changement suppose, bien entendu, que la puissance publique ait un minimum de confiance en ses opérateurs. Or, de ce point de vue également, les différences et la variété sont grandes. Il faut donc avoir le courage de dire clairement que tous les organismes ne pourront pas être appelés immédiatement dans ce nouveau style de relations.

Orientation 7 : la solution réside dans le contrat global plurianuel passé entre la puissance publique et l'organisme. Ce contrat doit être assorti d'un cahier des charges que l'organisme s'engage à mettre en œuvre pour la gestion sociale de son parc et d'un programme d'investissement, réhabilitation, démolition, construction. En contrepartie, la puissance publique doit accorder un montant d'aide à la pierre, forfaitaire et global, s'apparentant donc plutôt à un apport en fonds propres. De la même manière, le prêteur accordera un échéancier de prêt global à un taux qui sera convenu en fonction de l'intérêt que représente, pour la puissance publique, le comportement de gestion et d'investissement présenté par l'organisme.

Ce contrat doit comprendre toutes les obligations ou tous les engagements qui sont demandés à l'organisme au plan de sa gestion, notamment dans le domaine des attributions ou dans le domaine des moyens mis en œuvre dans les quartiers sensibles pour la politique de la ville. Si un élément nouveau survient, il doit être discuté comme un avenant à ce contrat. La prolifération des contrats spécifiques doit être bannie.

Orientation 8 : ceci suppose, comme le réclament les opérateurs et les collectivités locales, que les aides à la pierre soient globalisées et complètement fongibilisées.

Orientation 9 : ceci suppose également que le contractant qui représente la puissance publique dispose de marges d'adaptation des réglementations. Sans cette souplesse, notamment en matière de plafond de loyer et de plafond de ressources, il est inimaginable de pouvoir s'adapter aux réalités du terrain.

La décentralisation du pilotage politique du logement social

Quand, en 1912, ont été créés les offices publics de logement social, le souci déclaré de Laurent Bonnevay a été d'établir une coopération fructueuse entre l'État, d'une part, et les collectivités territoriales, de l'autre. À l'État, était-il dit, le système de financement général du logement social, aux collectivités locales sa mise en œuvre concrète sur le terrain.

C'est ainsi que des organismes se sont créés avec à leur tête des élus locaux. C'est ainsi que s'est constitué un mouvement national gouverné par les mêmes élus locaux. C'est ainsi enfin que s'est établi un dialogue y compris sur les options nationales de l'architecture et du financement du système, entre l'État et cette émanation des élus locaux.

Aujourd'hui, la mise en œuvre du droit à l'habitat, simultanéité de l'accès à un logement décent et de la mixité exige plus qu'avant encore le pilotage par une autorité politique proche du terrain, capable d'une action finement ajustée au gré des opportunités.

Or, on l'a vu, les exigences de professionnalisation et la complexification du système ont transformé cet équilibre en affaiblissant, sur la scène nationale et parfois aussi locale, les élus locaux au profit des professionnels.

Il serait illusoire et en outre néfaste de vouloir contre battre la tendance à la professionnalisation des opérateurs, et celle de leurs associations professionnelles, qui ne seront vraisemblablement plus jamais le mouvement social du logement. Il faut trouver à chacun sa place dans le système et non pas imaginer que le mélange des uns et des autres au sein des mêmes institutions réglera la question.

Orientation 10 : cela conduit à faire des collectivités locales un élément de régulation du système aux côtés de l'État. Et, en conséquence, cela demande une décentralisation qui fasse des élus locaux l'un des deux pôles de la gouvernance du système. Dès lors se posent les questions habituelles en la matière : quels élus locaux et quelles compétences ?

Orientation 11 : la décentralisation pourrait se faire au profit de l'agglomération. Celle-ci coïncide à peu près, en effet, avec le bassin d'habitat ou encore le marché du logement et s'impose donc comme un périmètre de cohérence naturelle pour la programmation. On a depuis longtemps d'ailleurs prôné que le plan local de l'habitat s'adapte à cette géométrie. Il doit devenir l'instrument de pilotage de l'agglomération.

La loi récente en la matière, et le mouvement de renforcement intercommunal qu'elle a permis d'enclencher, viennent donner à ce choix une opportunité que l'on ne pouvait encore, il y a peu, imaginer.

L'agglomération est en outre le seul périmètre sur lequel les questions de mixité peuvent être abordées avec quelques chances de succès. Il faudra très vraisemblablement attendre l'élection au suffrage direct des élus d'agglomération et une certaine dose de supracommunalité pour que ceci soit réellement efficace. Mais puisque la voie en est tracée, il faut la consolider en annonçant dès maintenant cette perspective.

Orientation 12 : pour pouvoir piloter tous les organismes qui interviennent sur son territoire, et pas seulement l'office qu'elle présiderait, et sans avoir à disperser des élus dans tous les conseils d'administration, l'agglomération doit impérativement disposer de responsabilités et de pouvoirs forts. Pour les responsabilités, celle de la cohésion sociale est déjà suggérée dans plusieurs textes. Elle devrait être actée plus clairement en même temps que l'obligation de loger les plus démunis. Pour le pouvoir, le premier d'entre eux est bien entendu celui de distribuer les crédits d'aide à la pierre. Le second est celui de piloter l'attribution des logements.

Concrètement, ceci peut s'actualiser, d'une part, par la substitution du président d'agglomération au préfet pour la signature du contrat collectif prévu par la loi de lutte contre l'exclusion *et, d'autre part, par la signature d'un avenant local aux contrats d'organismes évoqués plus haut.*

Orientation 13 : l'État doit pour autant conserver le pouvoir d'assumer sa responsabilité principale, c'est-à-dire la garantie que les objectifs nationaux sont bien pris en charge par l'agglomération. Aussi la décentralisation dont il est question ici n'est pas celle d'un dispositif qui donnerait définitivement et une fois pour toutes les pouvoirs susvisés aux agglomérations, mais celle d'une décentralisation contractuelle entre l'État et l'agglomération. Le contrat d'agglomération instauré par la loi Voynet comprendrait un volet spécifique logement au terme duquel l'État délègue-rait à l'agglomération un montant d'aide à la pierre sous forme d'enveloppe individualisée et la responsabilité de son contingent de logements contre des engagements de celle-ci sur des objectifs et notamment des objectifs de mixité et de logement des plus démunis.

Orientation 14 : les agglomérations ainsi dotées constitue-raient au plan national un nouvel organe de représentation qui devien-drait naturellement l'interlocuteur politique de l'État pour la politique du logement social. Il serait notamment celui qui fournirait la présidence de la caisse de garantie du logement locatif social, la présidence du Conseil

national de l'habitat ainsi que les partenaires de l'État dans l'instance de régulation évoquée plus haut.

Pour donner au volet logement du contrat d'agglomération toute sa force, l'instance de régulation recevrait le statut d'autorité indépendante et serait dotée d'un pouvoir de pression sur les partenaires à calibrer dans le cas de conflit dans l'application du volet logement du contrat d'agglomération. Elle recevrait notamment pour cela les attributions du Conseil supérieur des HLM qui, dans sa composition actuelle, serait dissout.

Orientation 15 : le dispositif devrait être complété par une conférence annuelle du droit à l'habitat, entre l'État et les agglomérations pour porter dans la transparence du débat public les problèmes essentiels. Ainsi se reconstituerait derrière les agglomérations une force de pression politique nationale pour la cohésion sociale, seul gage de permanence de cette politique.

Une question reste en débat : celle de savoir si les régions ont un rôle à jouer dans ce dispositif, entre l'État et l'agglomération. La réponse dépend essentiellement de l'intérêt qu'elles pourraient porter au logement social, en particulier sur les problèmes fonciers, et des disponibilités financières dont elles pourraient et souhaiteraient disposer pour assumer correctement leur compétence. Comme aujourd'hui avec le rôle de l'État, ce dispositif pourrait se combiner avec les compétences actuelles des départements (FSL, prévention des expulsions, RMI, etc.).

Propositions de méthode

Il n'est pas possible, dans un domaine désormais aussi compliqué que le logement social institutionnel, de réformer sans un approfondissement important en coopération avec ceux à qui s'adresse la réforme, en l'occurrence les collectivités territoriales et les opérateurs.

Mais réciproquement, les intérêts sont tellement divergents et les corporatismes tellement exacerbés que, sans un cadrage politique ferme, le lancement d'une telle concertation aboutirait immanquablement à une situation de compromis qui dénaturerait complètement les intentions.

Proposition 1 : c'est la raison pour laquelle notre proposition est d'abord de fixer dans une loi d'orientation les intentions et les principales options de la réforme.

Constatons d'ailleurs que, depuis la fin des années 70, aucun grand débat national n'a porté sur le logement social au Parlement ; seules quelques dispositions ponctuelles et des décisions administratives en ont tenu lieu.

L'intention générale qui doit présider à cette loi est claire : établir un droit à l'habitat qui soit à la fois un droit au logement et un droit à

la mixité urbaine, celle-ci étant à cette occasion reconnue comme une condition nécessaire du développement de l'insertion dans la société.

Les orientations seraient celles qui viennent d'être détaillées sous les trois titres précédents : établissement d'un guidage politique partagé entre les agglomérations et l'État voire au besoin les régions ; ouverture d'une bien plus grande autonomie aux opérateurs par globalisation des aides et du contrôle ; rétablissement d'un niveau suffisant d'aide à la pierre pour à la fois pouvoir loger les plus démunis dans l'ensemble du parc et retenir une proportion suffisante de familles de classe moyenne.

Proposition 2 : mais la loi devrait également être une loi de programmation du travail de mise en forme par le gouvernement de ces orientations. Elle devrait fixer à ce point de vue, d'une part, les délais, et, d'autre part, une obligation de concertation.

Ainsi seraient combinées, sous le contrôle du législateur, la réforme du système en fonction de finalités politiques bien affirmées et sa traduction en mesures prenant en compte les réalités concrètes du terrain et des acteurs.

Proposition 3 : expérimenter dès maintenant le dialogue avec les agglomérations et avec les organismes. Avec les organismes, le mouvement est amorcé par les contrats de relance. Il suffit de le poursuivre en s'appuyant sur les diverses expériences qui ont été réalisées dans le passé. Ces expériences doivent fournir les enseignements pour permettre le changement majeur à opérer par rapport aux contrats de relance. Les nouveaux contrats ne doivent pas porter seulement sur l'investissement en neuf, mais également sur la politique patrimoniale, sur la gestion sociale, mais également sur un engagement de politique des loyers sur l'ensemble du parc de l'organisme. Dans la nouvelle conception, l'aide de l'État doit servir à rendre au parc existant son attractivité grâce à un écart de loyer suffisant avec le parc privé et à une amélioration très sensible de sa qualité résidentielle.

Avec les agglomérations, la contractualisation n'est pas complètement inédite puisqu'il y eut des expériences de modulation des aides de l'État en fonction d'engagements pris par les collectivités locales, mais elle est beaucoup moins étudiée. Raison de plus pour démarrer immédiatement l'expérimentation. À toutes fins utiles, la loi devrait prévoir cette possibilité.

Conclusion

Les chiffres de la production de logements sociaux pour l'année 2001 sont parus juste à la fin de la rédaction de ce rapport.

Ils constituent un indéniable succès pour le Gouvernement, qui redresse de manière spectaculaire, avec une croissance d'un tiers d'une année sur l'autre, le nombre de nouveaux logements sociaux mis en chantier. Il convient naturellement d'associer dans ce constat l'ancien secrétaire d'État, Louis Besson, qui a mis en place un plan de relance, et l'actuelle secrétaire d'État au Logement, Marie-Noëlle Lienemann, qui, par son dynamisme et ses capacités de conviction, a su convaincre les organismes de logement social et les services de l'État, à qui il faut rendre hommage, d'augmenter de manière très significative le rythme de construction.

Mais ce constat renforce également la conviction du rapporteur. L'augmentation de l'aide à la pierre à travers ce plan de relance a démontré son efficacité mais ne doit pas rester un acte isolé. On a renforcé l'aide à la pierre ; il faut poursuivre dans cette voie.

L'expérience du rapporteur et ses contacts avec de nombreux bailleurs sociaux lui démontre que le monde du logement social est en marche et que la politique publique doit évoluer : ici, de grands bailleurs négocient directement des enveloppes financières globales avec l'État et avec la Caisse des dépôts et consignations, là d'autres organismes réalisent d'importants travaux d'amélioration de la qualité tout en réduisant les loyers pour attirer de nouveau, même pour une période limitée, des familles à revenu moyen dans une zone peu attractive.

Car les organismes de logement social doivent prendre en compte l'évolution de la demande. L'usager est désormais plus exigeant et il faut répondre à cette exigence, sauf à voir partir les catégories moyennes qui ont la possibilité de choisir. Cette capacité de choix est d'ailleurs l'indice d'une certaine réussite de la politique du logement menée sur la longue période, grâce à une augmentation de l'offre tout à fait spectaculaire au cours des dernières décennies. Il appartient aux bailleurs sociaux d'accepter cette pression concurrentielle et de s'y adapter.

De nombreux élus se font régulièrement l'écho d'une revendication désormais localisée au niveau de l'agglomération : obtenir les moyens de répondre à la demande de logements sur leur territoire. Cette demande est quantitative mais de plus en plus elle porte sur la qualité de la gestion et de la vie quotidienne. Les élus ont là, aux yeux de leurs concitoyens, la responsabilité de mettre en œuvre le droit à un logement décent, à un habitat et à un urbanisme de qualité, sans en avoir complètement les moyens.

Une nouvelle articulation des pouvoirs qui combine pour l'État l'attribution d'enveloppes financières, la définition d'objectifs nationaux, le cas échéant un pouvoir de subsidiarité, et pour les agglomérations la répartition locale des financements, la définition d'objectifs propres au territoire et leur suivi constitue certes un changement important mais pas un bouleversement puisque d'ores et déjà les contrats de plan État-régions ont utilisé cette méthode.

Enfin, il s'agit de rétablir le logement et l'habitat comme sujets politiques au sens le plus élevé. Les élus, dotés de nouveaux pouvoirs, doivent reprendre en mains la représentation du logement social. La loi doit redéfinir les principes politiques de l'action publique en matière de logement social ; les règles générales encadrent une pratique, désormais confiée aux élus locaux, et les moyens de cette pratique.

La conviction du rapporteur est que l'on peut d'ores et déjà expérimenter cette nouvelle donne car les partenaires locaux y sont prêts, le disent et, pour certains, l'ont déjà démontré. Le débat avec eux est indispensable ; il est urgent. Il faut espérer que le présent rapport y aura contribué.

Table des matières

Lettre de mission	5
Remerciements	7
Liste des organismes consultés et auditionnés	9
Introduction	11
Chapitre I	
L'étiage atteint par les aides à la pierre et ses conséquences	17
Sur la période 1984-1999, la hausse notable des aides à la personne s'est traduite par une diminution drastique des aides budgétaires à la pierre, mais aussi des autres aides à l'investissement	19
Le cas des aides à la pierre budgétaires	19
Ensuite le cas des avantages de taux	22
Enfin celui des aides à l'investissement de la participation des employeurs	23
Hors plan de relance, la construction neuve, qui supporte désormais des taux d'intérêt réels positifs, s'en trouve structurellement déséquilibrée	24
Ce déséquilibre est mis en évidence sur la simulation d'une opération moyenne	24
Ce déséquilibre se traduit par une péréquation d'exploitation choquante entre parc ancien et parc récent	25
Et la complexité du système, déjà considérable, s'en trouve renforcée par ses perpétuelles modifications	27
D'incessantes variations des conditions de financement	27
Une programmation qui prend mal en compte la réalité économique et politique locale	28
Une perte de pied des politiques dans la gouvernance des HLM	29
Les mesures prises ont une indéniable efficacité mais doivent s'attaquer à la crise du système	30
La revalorisation de l'aide à l'investissement par diverses opportunités	30
Ceci ne peut rétablir la confiance des opérateurs que si l'on s'attache à la vraie nature des difficultés : une crise de système	32
Chapitre II	
Un parc vieillissant lourd à porter en période de désinflation	33
Le parc HLM a atteint les 3,8 millions en 1999, dont un poids grandissant de logements de plus de vingt ans	35

Ces conditions très tendues de gestion provoquent un volant constamment renouvelé d'organismes en difficultés	38
La politique de baisse des taux et les réaménagements de dette décidés ont permis récemment de rétablir le compte consolidé qui se dégradait inexorablement	40
Mais pour l'avenir, l'inquiétude prévaut quant aux perspectives de réalisation des objectifs gouvernementaux	43
Chapitre III	
La difficile poursuite de la mixité dans le système actuel	45
Un constat : la transformation profonde de la sociologie d'occupation du parc HLM	47
La paupérisation croissante de l'occupation du parc	47
Une ségrégation par concentration de catégories sociales à problèmes homogènes	50
Une ségrégation spatiale des HLM dans les zones « spéciales »	51
Elle est en partie déterminée par le jeu des paramètres de solvabilisation des ménages	52
Une politique sociale d'aide personnelle pour tous, où qu'ils soient logés	52
Une mauvaise actualisation des paramètres de la solvabilisation et de la qualité dans le parc HLM	53
Et une progression des loyers les rapprochant des loyers de marchés	55
Concentration des ménages les plus démunis dans le parc ancien non réhabilité	58
La paupérisation de la demande	60
La logique d'un système actuel n'attirant pas et ne retenant pas les couches moyennes	60
Une image dégradée du logement HLM, marquée par les problèmes de vie quotidienne	61
L'image des HLM	61
Les associations auditionnées font toutes mention des problèmes de vie quotidienne	65
Les organismes réagissent mais butent sur la légitimité et les moyens de leur intervention	67
Chapitre IV	
Orientations de réforme et propositions de méthode	69
Remettre à niveau l'aide à la pierre	71
Une plus grande autonomie dans la réalisation des objectifs publics pour les organismes et une requalification de l'aide à la pierre en dotation en fonds propres	74
La décentralisation du pilotage politique du logement social	75
Propositions de méthode	77
Conclusion	79