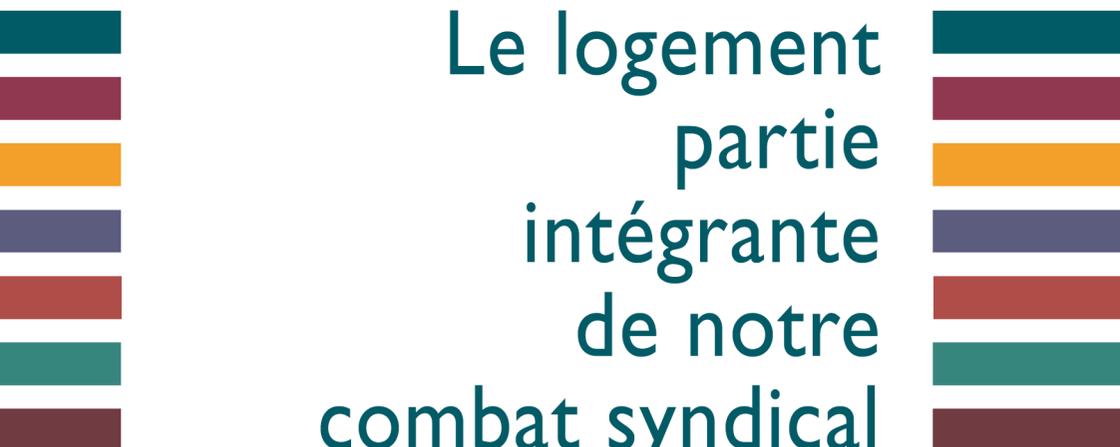


# LOGEMENT



Le logement  
partie  
intégrante  
de notre  
combat syndical

*Document réalisé par le secteur de l'Économie,  
des Services publics et du Logement social  
Nathalie Homand, secrétaire confédérale*

**FO**



---

# LOGEMENT

## LE LOGEMENT, PARTIE INTÉGRANTE DE NOTRE COMBAT SYNDICAL

Directeur de la publication: Yves Veyrier  
Secrétaire confédéral chargé de la Presse: Cyrille Lama  
Secrétaire confédérale chargée de l'Économie: Nathalie Homand  
Rédaction: Nathalie Homand  
Conception de la maquette: Patricia Le Callennec  
Illustrations: œuvres de Marc Chagall, Vassily Kandinski, Paul Klee,  
Oto Skulme et de jeunes peintres en herbe.

Imprimé par P. Image, Paris 75002  
Dépôt légal: mai 2022

Force Ouvrière – 141, avenue du Maine, 75680 Paris Cedex 14  
Site: <https://www.force-ouvriere.fr>

# TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION 8

### I LE LOGEMENT, QUELQUES ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

1.1.	Le logement est un droit fondamental	10
	a – Les fondements juridiques du droit au logement au niveau international et national	10
	b – Quelques étapes clé de l'évolution du droit au logement :	10
	c – Régulation et réglementation	11
1.2.	Le logement est un bien de première nécessité	12
1.3.	Le logement est une variable économique	13
1.4.	Le logement est un service	13
	a – Cette évolution pose la question de quelle économie pour le logement social ?	14
	b – Le mouvement HLM dans le viseur	15
1.5.	Un secteur clé de l'économie	15
	a – Un gisement d'emplois, une source importante de revenus pour l'État	15
	b – Un secteur pourvoyeur de revenus et non seulement de « dépenses »	16
1.6.	Le logement, un élément cardinal de l'aménagement du territoire	16

### II L'ENGAGEMENT DE FORCE OUVRIÈRE

2.1.	La thématique logement	18
	a – Le logement abordable, thème de la négociation collective	18
	b – L'accès au logement abordable, élément constitutif des droits sociaux et du lien syndical	18
	c – L'accès à un logement pérenne, partie intégrante de la lutte contre l'exclusion	18
	d – Le logement, élément clé de la politique de l'habitat	19
2.2.	Sur le terrain	20

### III L'INTERVENTION DE L'ÉTAT POUR GARANTIR L'ACCÈS À UN LOGEMENT ÉCONOMIQUEMENT ABORDABLE

3.1.	Fondement et légitimité de l'intervention de l'État	22
------	---	----

3.2.	L'action publique : lois et moyens financiers	24
	<b>a</b> – Une évolution significative du droit au logement et de la politique du logement	24
	<b>b</b> – Focus sur l'impact d'une des mesures phares de la réforme : la RLS (Réduction du loyer de solidarité)	27
	<b>c</b> – Le cas particulier des OPH (Offices publics de l'habitat), un des principaux bailleurs sociaux	28
3.3.	Aperçu et chronologie des réactions à la réforme	29
3.4.	Impact de la nouvelle politique publique du logement : une atonie générale de la construction	30
3.5.	Un risque de fracture au sein du mouvement HLM	30
3.6.	Le plan France Relance s'avère insuffisant	31
3.7.	Une autre pression sur notre modèle de logement social, celle de la Cour des comptes	32

## **IV UN APERÇU DE LA RÈGLEMENTATION**

4.1.	Les aides de l'État	34
	<b>a</b> – Définition des aides au logement	34
	<b>b</b> – Les aides à la pierre	34
	<b>c</b> – Le FNAP (Fonds national des aides à la pierre)	35
	<b>d</b> – Les Aides personnelles au logement	37
	<b>e</b> – Le FNAL (Fond national d'aide au logement)	39
	<b>f</b> – La mise à contribution d'Action Logement	39
	<b>g</b> – Une qualification des aides personnelles contestée et contestable	39
4.2.	Quelques leviers de régulation	45
	<b>a</b> – L'esprit et la visée des réformes	45
	<b>b</b> – Deux instruments essentiels à la régulation : l'agrément et le conventionnement	46
4.3.	Les agences impliquées sur le terrain de la rénovation et de la construction du logement abordable	47
	<b>a</b> – La clarification du Conseil d'État en 2012 sur les agences	47
	<b>b</b> – L'épisode des surcompensations et la pression du droit européen de la concurrence sur l'USH	48
4.4.	Les aides indirectes de l'État	49
	<b>a</b> – L'accès au crédit pour les organismes de logement social	49
	<b>b</b> – 2009 : fin de l'exclusivité de la distribution du Livret A par les Caisses d'épargne	49
	<b>c</b> – Les produits financiers de la Caisse des dépôts et consignations	50

	<b>d – Droits de réservation et réservataires</b>	51
4.5.	La Banque des territoires (la CDC – Caisse des dépôts et consignations)	51
4.6.	Incidations fiscales et taxes	53
	<b>a – Défisicalisations et évolution des contreparties</b>	53
	<b>b – L’accession sociale à la propriété</b>	54
Entre HLM et parc privé, le logement intermédiaire progresse		54
<b>V TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT : LA POLITIQUE DE L’HABITAT</b>		56
5.1.	Le foncier, matière première du logement	58
5.2.	La politique de l’habitat	59
5.3.	Le secteur locatif privé, un secteur en roue libre et une intervention de l’État encore très limitée	61
	<b>a – Des conditions d’accès facteur d’exclusion, des conditions de vie trop souvent insalubres</b>	61
	<b>b – La création de la GRL (Garantie des risques locatifs), une initiative des organisations syndicales pour faciliter l’accès au locatif privé</b>	62
	<b>c – L’encadrement des loyers</b>	62
<b>VI LA CRÉATION DU LOGEMENT SOCIAL, UNE INNOVATION MAJEURE</b>		64
6.1.	Quelques éléments d’histoire : l’évolution de la politique publique du logement	64
	<b>a – L’émergence du mouvement HLM</b>	64
	<b>b – Une période de construction massive</b>	64
	<b>c – Les organismes de logement social : de l’EPA à l’EPIC, une évolution significative</b>	65
	<b>d – La notion de service public et l’Union européenne</b>	66
	<b>e – La constitution d’un patrimoine collectif</b>	68
6.2.	Le modèle généraliste adopté par la France	68
	<b>a – Les modèles de logement social en Europe</b>	68
	<b>b – Un modèle « peu coûteux, robuste, socialement efficace et économiquement vertueux. »</b>	69

c – Le système de financement du logement social	70
d – La fonction contractuelle du logement social	70
e – Un aperçu de l’impact de la nouvelle politique du logement sur les métiers des organismes de logement social	71

## **VII LES COMPOSANTES DU MOUVEMENT HLM** 72

7.1. L’Union sociale pour l’habitat (USH)	72
7.2. Les organismes HLM: des acteurs de terrain	73
7.3. Fédération nationale des Offices publics de l’habitat (OPH)	73
7.4. Les entreprises sociales pour l’habitat	74
7.5. Les Coop’HLM (Fédération nationale des Sociétés coopératives d’HLM)	75
7.6. Procvivis	75
7.7. La Fédération nationale des Associations régionales d’organismes d’habitat social (FNAR)	75
7.8. L’Union Force Ouvrière Habitat	75
7.9. Action Logement	76

## **CONCLUSION**

Une indispensable vigilance sur la remise en cause de la gestion paritaire et de la collecte de la PEEC par Action Logement	82
---	----

## **ANNEXES**

• Annexe 1 – Les organismes HLM, chiffres clés	84
• Annexe 2 – Quelques notions clés	85
• Annexe 3 – La loi ALUR de 2014	87
• Annexe 4 – 2018 - Loi ELAN, loi Évolution du logement et aménagement numérique	88
• Annexe 5 – Quelques éléments financiers	89
• Annexe 6 – Brève présentation des conditions d’éligibilité pour l’accès à un logement social sur le patrimoine Action Logement	92

<b>SITES UTILES</b>	94
---------------------	----

# INTRODUCTION

La revendication de Force ouvrière « *Pour un logement économiquement abordable, de qualité et dans un environnement préservé pour tous* » se traduit par un engagement sur le terrain qui va de l'accompagnement de la demande individuelle de logement social dans le cadre d'une entreprise éligible à la PEEC (ex-1%, Participation des employeurs à l'effort de construction) à l'accueil dans nos unions départementales Force Ouvrière.

FO contribue également, dans les instances de décision des institutions du logement social, aussi bien au niveau local que national, aux côtés des acteurs du monde HLM, à tout ce qui relève d'une régulation indispensable pour préserver et pérenniser la portée sociale de la politique du logement. Notre revendication est un objectif qui appelle :

- des moyens budgétaires de l'État à la hauteur des besoins dans le cadre d'une programmation nationale, soutenue par une action publique soucieuse de la diversité des besoins ;
- l'adoption d'une régulation en phase avec une réglementation protectrice, fondée sur la reconnaissance de la mission d'intérêt général du logement social et de la contribution fondamentale du mouvement HLM et des organisations syndicales à la constitution d'un patri-

moine collectif vital pour le pays ;

- la pérennité du modèle économique et du système de financement du logement social et de ses institutions où sont représentées les organisations syndicales de salariés, dont FO, et du respect des principes clés de notre modèle social (redistribution, solidarité, mutualisation, allocation en droits ouverts) ;
- un renouveau de la programmation et de la planification des axes abandonnés par l'État pour favoriser un pilotage par le marché, afin de résorber la pénurie mais aussi pour rétablir les équilibres macroéconomiques et assurer les transitions dont le pays a besoin.

Ce sont les besoins en logement de tous les salarié(e)s qui sont pris en compte par nos camarades sur le terrain, qu'ils soient en insertion professionnelle, en emploi, en recherche d'emploi ou retraités, comme le prévoit l'article 3 de nos statuts :

« *Sont considérés comme salariés, tous ceux qui vivent de leur travail sans exploiter autrui, quelle que soit la fonction qu'occupent ces salariés, ainsi que ceux qui ont cessé l'exercice de leur fonction ou de leur profession (chômeurs, préretraités, retraités).* »

Le fondement de notre engagement relève ainsi de l'exigence de la solidarité interprofessionnelle et intergénérationnelle, qui est au cœur de nos valeurs syndicales.



Le bien-être dont fait partie l'accès au logement est aujourd'hui un droit fondamental, un élément essentiel des conditions de vie et de travail de millions de salariés. Le modèle économique du logement social et son système de financement (dont le dispositif Action Logement – ex-1%) fait partie, sont fondés sur le principe de non lucrativité. Ils doivent être pérennisés et consolidés pour continuer à assurer aux millions de demandeurs (60% de la population est éligible au logement social), de locataires et d'allocataires, l'accès et le maintien dans un logement abordable et de qualité, dans un environnement préservé et dans le respect de la mixité sociale, point cardinal d'un déploiement urbain non discriminant.

Secteur économique de première importance, le logement social, contrairement aux idées reçues, rapporte à l'État plus

qu'il ne coûte. Force Ouvrière veut réaffirmer ce point de vue dans un contexte de crise sociale, économique et sanitaire, et de pression sans précédent sur le mouvement HLM, aujourd'hui au centre d'un rapport de forces.

La présente brochure propose un aperçu sur les principaux aspects de l'intervention de l'État et sur l'articulation de la politique du logement avec notre modèle social dans un domaine vital pour des millions de salariés. Elle s'adresse à tou(te)s nos camarades sur le terrain, qui sont amené(e)s à traiter la demande et les besoins de logement des salariés.

# I LE LOGEMENT, QUELQUES ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

**Le logement, c'est :**

- ✓ un droit
- ✓ un bien de première nécessité
- ✓ une variable économique
- ✓ un service
- ✓ un secteur économique essentiel
- ✓ un élément clé de l'aménagement du territoire...

C'est aussi une crise toujours non résolue : deux millions de demandes de logement social en attente en 2021, aggravée par le désengagement financier de l'État pour la construction du logement abordable. Cette crise se traduit par une pénurie de logements sociaux, un décrochage entre prix et revenus, et plus généralement par une inaccessibilité financière dans les grandes villes, mais aussi par du mal logement et du sans-abrisme, par une carence qualitative et par de graves crises urbaines...

## 1.1. Le logement est un droit fondamental

**a** – Les fondements juridiques du droit au logement au niveau international et national

Le droit au logement est consacré dans de nombreux engagements internationaux souscrits par la France, comme droit fondamental et composante de la « dignité humaine », énoncé par l'article 25-1 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

du 10 décembre 1948, et par les deux pactes adoptés par l'assemblée générale des Nations unies en décembre 1966 et relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée à Nice en décembre 2000 et promue aujourd'hui au statut de Traité, avec valeur très contraignante.

L'Union européenne, n'a pas de compétence logement mais a son mot à dire sur les subventions au logement social dans le cadre du droit de la concurrence, qui est un de ses domaines de compétences (voir plus loin).

**Au niveau national : un droit du logement et un droit au logement, parfois en tension l'un avec l'autre.**

Le droit du logement recoupe des prérogatives détenues par l'État qui sont : droit de la construction, urbanisme, réglementation des opérations financières pour la production sociale, réglementation sanitaire... Quant au droit au logement, il confère à l'État un rôle de garant vis-à-vis des ayants droits : locataires et allocataires.

**b** – Quelques étapes clés de l'évolution du droit au logement

- La loi Besson de 1990, visant à la mise en œuvre effective du droit au logement, précise que « le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».
- En 1995, le droit au logement est reconnu

par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui affirme que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle* ».

- La loi du 5 mars 2007, dite loi DALO (Droit au logement opposable) reconnaît un droit au logement désormais opposable à l'administration.

Cette évolution met en lumière l'obligation de résultat qui s'impose à l'État, et le contraint à garantir à tous un accès à un logement décent. Cette obligation de garantie légitime l'interventionnisme de l'État, qui doit se traduire par un engagement financier et par une politique publique du logement à visée sociale.

### C – Régulation et réglementation

- **L'accessibilité économique** du logement relève d'une action publique soucieuse d'une bonne articulation entre revenus et prix du loyer et de l'adoption d'une réglementation spécifique notamment pour le secteur de la production et de la gestion des logements sociaux. À titre d'exemple, cette articulation peut être préservée par la mise en place de dispositifs particuliers, comme celui d'un conventionnement (voir plus loin) entre l'État et les bailleurs privés ou publics. Par ce dispositif, l'État influe sur la hauteur des loyers à pratiquer dans le parc social. Il peut également favoriser le développement d'un parc privé conventionné, à des prix inférieurs au marché, contenir la spéculation et donc agir indirectement sur la fluctuation des prix et des coûts.

- **La réglementation doit s'accompagner d'une régulation pour que l'État puisse avoir des outils et des moyens pour agir au niveau macroéconomique.** La préservation du pouvoir d'achat, que ce soit des ménages modestes ou des classes moyennes, exige une connaissance fine des besoins mais aussi un volontarisme de la part de l'État. Dans un

contexte de course aux économies, l'État ne peut se contenter du seul objectif d'optimisation des ressources publiques et du pilotage par le marché.

#### **Force Ouvrière**

Pour que le droit du logement soit au service du droit au logement, et non l'inverse, dans un contexte qui favorise le marché immobilier et davantage une économie de la rente qu'une économie des besoins, l'articulation entre économie et droit nécessite une intervention de l'État d'ordre financier mais doit également permettre de consolider et de faire évoluer la régulation et la réglementation du secteur.

- **Le mouvement HLM**, entité historique et acteur de premier plan du logement social et au sein duquel sont représentées les organisations syndicales, doit contribuer aux orientations majeures adoptées par les pouvoirs publics en matière de politique du logement. Dans le cadre de sa mission, sa participation constitue, elle aussi, un des éléments incontournables de régulation : pour la satisfaction des besoins au niveau national comme pour l'intégration des spécificités territoriales et les innovations indispensables.

- **Un autre des objectifs de la régulation est de garantir sur le long terme la pérennité et la soutenabilité économiques des organismes de logement social qui produisent et gèrent les logements sociaux.** La prise en compte de cette dimension temporelle se révèle essentielle en matière de politique du logement pour que la garantie de l'État reste effective et pour la préservation de la sécurité juridique des locataires et des allocataires du parc social. Sur le plan économique, cet horizon du long terme doit également s'imposer aux pourvoyeurs privés de crédits au logement social car il constitue un élément de modération des prix.

• Plus généralement, les objectifs d'une régulation et d'une réglementation en matière de production et d'opérations de financements de logements sociaux, doivent viser la préservation et la pérennité **du modèle économique et du système de financement** du logement. Le cadre institutionnel historique a permis de constituer un patrimoine collectif pour plus de dix millions de personnes et représente aujourd'hui avec les entreprises publiques locales immobilières, un peu plus de cinq millions de logements (17% des résidences principales du pays).

• **L'articulation entre niveau national et niveau local** est aussi un élément clé de l'action publique. L'implication des collectivités territoriales ne peut être que complémentaire d'une action de l'État à qui il revient d'assumer; à son niveau, la lutte contre les discriminations économiques envers les particuliers mais également envers les territoires, sur la base d'un cahier des charges négocié avec les opérateurs. C'est à l'État qu'il revient de programmer et de planifier la construction et la production sociale. Or, tenté par le retrait, dans la foulée d'une accélération du transfert de compétences, au fil des lois de décentralisation successives, l'État laisse souvent le niveau local assumer seul la demande et la réponse aux besoins, ce qui aggrave les inégalités territoriales.

• **La politique du logement se situe également au carrefour d'autres politiques**, comme l'habitat, l'urbanisme, la décentralisation, la justice sociale, l'emploi, le développement économique... Elles contribuent toutes, d'une manière ou d'une autre, à la cohésion sociale. L'État ne peut poursuivre son désengagement financier dans le domaine du logement social ni favoriser un laisser-faire domma-geable en vertu d'une croyance aveugle dans les bienfaits du marché.

• Pour **Force Ouvrière**, la participation du mouvement HLM, et de toutes ses composantes historiques, dont les **organisations syndicales**, aux décisions concernant la consolidation et la pérennisation du système de financement et du modèle économique du logement social, constitue un des éléments indispensables d'une régulation nécessaire et participe d'une garantie effective du droit au logement.

Ce cadre s'avère indispensable pour préserver le pilotage d'un secteur toujours menacé par la spéculation et la logique de la rente et exige la participation et l'expertise des organisations syndicales de salariés, en tant que médiation à la préservation du pouvoir d'achat, du bien-être, de l'exercice du droit au logement et du développement économique.

## **1.2. Le logement est un bien de première nécessité**

L'accès à un logement abordable ne peut donc pas se résumer à une relation économique classique du type offre/demande. Au-delà d'une relation économique entre offre et demande transparaît ainsi la primauté de l'enjeu social et la fonction politique du logement qui en font un bien de première nécessité.

• Cet **enjeu social** a également un impact sur l'exercice légitime de la propriété privée. **Il exclut les abus et impose à tout bailleur l'obligation de préserver la santé et le bien-être du locataire.** De son côté, la production législative a tenté de rééquilibrer les relations bailleurs-locataires. La primauté de l'intérêt général autorise, après délibération, la préemption du foncier ou du bâti

pour la production sociale et impose des conditions strictes de location ou de mise à disposition des logements, encore trop facilement contournées aujourd'hui. L'accès à un logement de qualité pour tous, économiquement accessible, dans un environnement préservé, nécessite, en toute logique, de mettre fin aux abus et d'encadrer l'exercice de la propriété. C'est ainsi que produire du logement social pour résorber la pénurie ne signifie pas obligatoirement construire du neuf mais peut aussi vouloir dire reconvertir l'ancien ou les bureaux.

### 1.3. Le logement est une variable économique

Pour tout demandeur d'un logement, le revenu et l'emploi sont des variables déterminantes pour l'accès mais aussi pour le maintien dans le logement. Dans un contexte de stagnation du pouvoir d'achat, d'indigence des salaires, la difficulté d'accès et de maintien dans un logement est également aggravée par la précarité de l'emploi. Les plus exposés étant les jeunes, les femmes, les familles monoparentales, mais aussi les retraités.

- Les **aides personnelles** au logement sont aujourd'hui une des pièces maîtresses de l'accès et du maintien dans le logement. Pour autant, même ces aides peuvent s'avérer insuffisantes. Le coût du logement pouvant ainsi conduire à des « arbitrages » de consommation, et imposer aux ménages des restrictions dramatiques.

*« Il y a de plus en plus de travailleurs incertains de le demeurer et de pouvoir construire, à partir de cette situation, un avenir stabilisé. »*

Robert Castel,  
*La montée des incertitudes*

### 1.4. Le logement est un service

#### Présentation du logement social par l'OCDE

[...] « France : le système français de logement social (*Habitation à loyer modéré*) propose à des locataires à bas revenu ou revenu intermédiaire des unités d'habitation dont **les loyers sont calculés en fonction des coûts**. Comme le parc est étendu et en pleine croissance et en raison des initiatives à grande échelle en matière de mixité sociale, le logement social concerne un vaste éventail de situations sociales car le seuil de revenu est relativement élevé (environ 60% de la population française remplit les conditions requises). Toutefois, les HLM abritent une part de plus en plus élevée de locataires à bas revenu. » [...]

L'histoire du droit au logement a progressé lentement et va de la préservation de la santé publique au XIX<sup>e</sup> siècle à la reconnaissance du logement social comme **service public** et de sa **mission d'intérêt général**. Le développement du parc social est partie intégrante des acquis du mouvement ouvrier en lutte pour l'amélioration de ses conditions de travail et de ses conditions de vie.

Au fil de l'histoire sociale de notre pays, la légitimité de l'intervention de l'État dans le domaine s'est affirmée. Cette évolution a ouvert la voie à l'impératif d'un droit au logement effectif et non seulement d'ordre déclaratif. Elle a généré un modèle économique et un système de financement spécifiques. Au fil des décennies, elle a également donné lieu à une association public/privé, toujours dans le cadre exclusif d'une mission d'intérêt général.

Aujourd'hui, toutes les « familles » du mouvement HLM ont fédéré leurs forces au sein de l'Union sociale pour l'habitat (USH).

À titre d'exemple: des entités privées, comme les Entreprises sociales de l'habitat (ESH) produisent et gèrent des logements sociaux et œuvrent dans le cadre d'une délégitation de service public.

### a – Cette évolution pose la question de quelle économie pour le logement ?

L'activité de ces organismes privés de logement social est inscrite relève d'une **économie sociale et solidaire**. Leur participation à la mission d'intérêt général du logement social exige une **gouvernance** et une gestion exclusives de tout principe de lucrativité, ainsi que le strict respect du cadre réglementaire.

Tout bénéfice doit donc obligatoirement être réinjecté dans le circuit de la production de logements sociaux. Ce sont ces principes et ce cadre qui ont permis la pérennité du système de financement, de son modèle économique et la constitution d'un patrimoine collectif important, fort aujourd'hui de cinq millions de logements.

### C'est ainsi que l'on peut définir le logement social comme :

- une **innovation** sociale majeure ;
- un **projet** politique et social.

Les ressources du logement social figurent au budget et alimentent deux fonds: le Fond national des aides à la pierre (FNAP) et le Fond national d'aide au logement (FNAL) (voir plus loin).

Aujourd'hui, les principales ressources pour la construction proviennent de la transformation de l'**épargne populaire** en prêts réservés aux organismes de logement social (depuis la loi Minjoz de 1950) et sont gérées au sein du Fond d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (aujourd'hui Banque des territoires). Ce système de financement repose sur des prêts consentis à très long terme par la CDC. **Il est unique en Europe**. La France est ainsi un des seuls pays de l'UE à avoir maintenu un accroissement régulier du parc locatif social...

## Le logement social, un des piliers de notre modèle social

Les principes du logement social s'inspirent de notre modèle social et de la notion clé d'assurance sociale. Leur objectif est d'améliorer les conditions de vie et de travail tout en apportant une sécurité juridique à tout demandeur. Cette offre et cet objectif imposent un schéma de gestion des ressources conforme aux principes de solidarité, de mutualisation, de redistribution, ainsi qu'une modalité d'allocation en droits ouverts, mais également l'exclusion de tout principe de lucrativité.

Ces mêmes principes placent les représentants (dont Force Ouvrière) des bénéficiaires de cette offre, qu'ils soient

locataires ou allocataires, au cœur de ce schéma, et exigent leur participation active à la régulation du secteur en tant que force de médiation.

L'articulation des ressources avec l'emploi et les contributions sociales (sur la base du principe « à chacun selon ses besoins, de chacun selon ses moyens ») ont contribué à la création d'institutions spécifiques dédiées – comme l'USH (Union sociale pour l'habitat), le FNAL (Fonds national d'aide au logement), le 1%... – en charge de la production et de la gestion de logements abordables dans le cadre d'une mission d'intérêt général reconnue par l'État.

Le **modèle économique** du logement social a démontré non seulement sa solidité mais également qu'il s'agit d'un modèle vertueux, efficace et durable qui a une **fonction contracyclique** face aux crises économiques. Il préserve la pérennité du droit au logement abordable, face aux à coups de l'économie mondialisée et de la spéculation. Ce système est, en France, au service d'un modèle généraliste du logement social dans lequel le principe de mixité sociale, clé d'une réelle cohésion sociale, a toute sa place (voir plus loin).

Le **choix** du modèle de logement social et le **poids** du secteur social au niveau national sont déterminants et ont une influence sur les prix et les coûts. Ce choix constitue ainsi un des leviers de **régulation** macroéconomique. Entre le modèle résiduel (un parc social réservé aux plus pauvres avec des risques de ghettoïsation) et le modèle universel (un parc social ouvert à toutes les catégories sociales, qui était adopté par l'Europe du Nord) la France a **adopté un modèle dit généraliste**, c'est-à-dire une éligibilité au parc social sous plafonds de revenus (voir plus loin).

#### **b** – Le mouvement HLM dans le viseur

À rebours de la reconnaissance dont il a fait l'objet, le mouvement HLM est au centre d'un rapport de forces. Aussi bien sur le plan national qu'europpéen, il est en butte à une idéologie libérale qui souhaite renforcer le rôle du marché et remettre en question l'interventionnisme de l'État.

✓ **Pour un principe de continuité**  
**Force Ouvrière apporte son soutien au mouvement HLM** et milite pour que ne soient pas écartées les avancées sociales auxquelles il a contribué : reconnaissance du modèle généraliste et de la mixité sociale comme principes phares de tout développe-

ment urbain, autonomie financière, contribution à la régulation, expertise, gestion paritaire et autonome de la PEEC (Participation des employeurs à l'effort de construction) par Action Logement (ex-1%), soutien financier et programmation de l'État à la construction sociale, aides à la solvabilité en droits ouverts, respect du principe de non lucrativité et cadre de l'économie sociale et solidaire pour les entités privées.

## **1.5. Un secteur clé de l'économie**

Le secteur du logement locatif social en France représente un peu plus de cinq millions de logements, soit environ 17% des résidences principales. La grande majorité appartient à des organismes HLM, publics ou privés (4,7 millions de logements) ou à des entreprises publiques locales immobilières (400 000 logements).

Le secteur était en croissance nette depuis les années 2000 de 50 000 unités par an avec un ralentissement ces dernières années.

#### **a** – Un gisement d'emplois, une source importante de revenus pour l'État

Ne dit-on pas que « *Quand le bâtiment va, tout va* » ? Le logement est une activité non délocalisable, un vecteur de développement économique et d'innovation, mais également un gisement d'emplois potentiels pour les transitions à venir et pour la nécessaire rénovation du parc social sur le plan national.

Source : *Perspectives* n°26 – Novembre 2021. Banque des territoires

[...] « *Les bailleurs sociaux réalisent chaque année de très importants investissements dans la construction et la réhabilitation de logements sociaux. En 2019, l'investissement total du secteur a atteint plus de 18 milliards d'euros investis en*

construction neuve et plus de 7 milliards d'euros investis en réhabilitations-entretien.

En termes d'emploi, cela se traduit par la création et le maintien de 300 000 emplois dans le secteur du bâtiment: environ 180 000 emplois dans la construction neuve et 110 000 emplois dans la réhabilitation du parc social.

Cela revient en d'autres termes au maintien ou à la création de 2,4 emplois pour la construction d'un logement social, et au maintien ou création de 0,5 emploi pour la réhabilitation d'un logement.

Ces investissements sont répartis de manière hétérogène suivant les régions et mettent en avant différentes dynamiques. En termes absolus, ils sont majoritairement réalisés dans les régions historiques du logement social, en Île-de-France, en Auvergne-Rhône-Alpes et dans les Hauts-de-France. » [...]

#### **b – Un secteur pourvoyeur de revenus et non seulement de « dépenses »**

Source: Rapport du Compte du Logement 2019, ministère de la Transition écologique [...] « Si l'ensemble des aides au logement diminue, les prélèvements augmentent. En 2019, les prélèvements relatifs au logement sont estimés à 80,6 milliards d'euros. Un montant près de deux fois supérieur à celui des aides.

En valeur absolue, les prélèvements sur les producteurs de service de logement représentent les montants les plus importants, à 33,2 milliards d'euros, avec en tête la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB: 28,9% du total). Les prélèvements liés au logement suivent "globalement" la même évolution que l'ensemble des prélèvements obligatoires. "Néanmoins, depuis 2015, la progression des prélèvements relatifs au logement est supérieure à celle des prélèvements obligatoires et, en 2019, l'écart de progression s'accroît (plus 4,8% contre plus 1%)". » [...]

Sur les 40 milliards d'euros d'aides consacrées au logement, les 6 milliards de la TVA

réduite relèvent davantage d'un soutien public à l'artisanat que de la satisfaction des besoins en logements des particuliers.

## **1.6. Le logement, un élément cardinal de l'aménagement du territoire**

Élément du bâti, le logement se situe au croisement de l'économie, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de la sociologie. Il est ainsi articulé avec le développement économique dans tous les territoires. La loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) constitue aujourd'hui un élément de garantie du respect du principe d'égalité territoriale.

La participation aux Programmes nationaux de renouvellement urbain (PNRU 1 et 2) (voir plus loin) peut également contribuer à la lutte contre la ségrégation des populations les plus pauvres dans les territoires les moins « attractifs » et en carence de services publics, pour une transformation du tissu urbain durable et une revitalisation des services publics.

Ainsi, tirer le bilan d'une politique du logement revient à tirer le bilan d'une politique sociale et d'une action publique, des collectivités locales, de la construction, ou de la planification urbaine où se s'entremêlent les compétences des collectivités, des départements, des communes, des intercommunalités, des acteurs de terrain.



# II L'ENGAGEMENT DE FORCE OUVRIÈRE

**Force Ouvrière est mobilisée sur le terrain à plusieurs niveaux : thématique et institutionnel.**

## 2.1. La thématique logement

**a** – Le logement abordable, thème de la négociation collective

La thématique de l'accès à un logement économiquement abordable et celle de l'articulation entre emploi et logement peut aujourd'hui être intégrée dans la négociation de l'accord d'entreprise, ou abordée lors d'une négociation collective au niveau national.

✓ **Pour mémoire:** le dernier Accord national interprofessionnel (ANI) visant à « faciliter l'accès au logement pour faciliter l'accès à l'emploi », a été signé par l'État et à l'unanimité par les cinq organisations syndicales de salariés représentées au sein du réseau d'Action Logement (ex-réseau l%), le 18 avril 2012. L'ANI prévoyait le retour à la signature d'une convention avec l'État (après la décision unilatérale par les pouvoirs publics d'y mettre fin en 2009) à une définition commune des emplois de la PEEC, la sauvegarde de la gestion paritaire et la réforme du réseau.

Concernant la thématique emploi/logement, Force Ouvrière reste vigilante sur la disjonction entre contrat de travail et contrat de bail qui pourrait être remise en cause lors

des négociations entre représentants des salariés et employeurs dans les entreprises assujetties au versement de la PEEC. Cette ligne rouge avait – et a encore aujourd'hui – comme raison d'être, la préservation de toute forme de pression ou de paternalisme que les salariés pourraient avoir à subir de par leur besoin d'accès à un logement abordable, dès lors qu'ils présentent leur demande au leur employeur.

**b** – L'accès au logement abordable, élément constitutif des droits sociaux et du lien syndical

Dans l'exercice de leur profession, la question de l'accès à un logement abordable pour les salariés relève de la défense du pouvoir d'achat et participe également à leur émancipation par la prise de conscience de leurs droits sociaux et de la légitimité de la syndicalisation.

Aussi, pour les salariés des PME et TPE et de toutes les entreprises non assujetties au versement de la PEEC, la demande individuelle pour un logement social peut aussi être suivie et accompagnée par les unions départementales FO. Toutefois, l'accès à un logement social s'avère plus aisé en zones détendues (où le parc social est plus disponible) qu'en zones métropoles où les files d'attente sont très longues.

**c** – L'accès à un logement pérenne, partie intégrante de la lutte contre l'exclusion  
« Toute personne ou famille éprouvant des

*difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir* ». L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 (loi Besson) vise à la mise en œuvre du droit au logement. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, ajoute en son article 65 : « *et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* ».

L'incapacité à être solvable ne peut empêcher un individu d'exercer son droit au logement. Ce principe, à valeur constitutionnelle, impose la primauté du social sur l'économique et inspire le deuxième volet social de la politique du logement, qui concerne les mesures prises en faveur des populations les plus exposées aux risques de la pauvreté et de la précarité et qui ne sont pas solvables. FO est engagée sur cet aspect de la crise du logement et participe également avec les autres organisations syndicales de salariés et le monde associatif, au sein du CNLE, (Conseil national de lutte contre l'exclusion) à la lutte contre le mal logement et le sans-abrisme.

La précarité de l'emploi (temps partiel contraint, contrats courts, CDD...) et la stagnation des salaires que subissent aujourd'hui un nombre de plus en plus grand de salariés ne leur permet pas de fournir les garanties de solvabilité minimale pour l'accès au parc privé, voire même pour l'accès au logement social. La lutte contre l'exclusion est partie intégrante, pour FO, de la lutte pour le droit à l'emploi et à la sécurité de l'emploi et exige souvent un accompagnement.

L'État doit se donner les moyens de développer une offre économiquement adap-

tée et prendre en compte ces besoins. Les pouvoirs publics ne peuvent pas justifier, par un traitement émotionnel de la question, l'abandon du principe de mixité sociale dans le parc social, et proposer comme seule réponse de promouvoir la spécialisation du logement social, ajoutant la ségrégation spatiale à la pauvreté et ignorant le besoin d'accompagnement et de conditions spécifiques d'accès au logement dont peuvent avoir besoin ces demandeurs et qui ne relève pas des bailleurs sociaux.

Pour sortir de la crise, la réponse de l'État ne peut se contenter de traiter l'exclusion par une autre exclusion, mais doit réserver des moyens et prendre en compte toute la demande dans sa diversité et tous les besoins dans leur complexité.

#### **d** – Le logement, élément clé de la politique de l'habitat

Au plan local, la représentation syndicale au niveau interprofessionnel (UD FO) est consultée lors des prises de décision concernant la construction de logements sociaux, par des instances déterminant la politique d'attribution aux niveaux départemental et régional, comme les CRHH (Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement). Les UD FO sont également consultées lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (Plan local de l'urbanisme, etc.) qui décident du volume et de la localisation des logements sociaux en application de la loi SRU et de toutes les dispositions qui contribuent au développement économique du territoire.

Les UD FO sont donc en prise directe avec la mise en œuvre de la politique du logement social sur les territoires. Elles sont également en lien avec les administrateurs désignés par FO dans les CRAL (Comités régionaux d'Action Logement), entités locales du réseau d'Action Logement, un des réserva-

taires majeurs des logements sociaux pour les salariés. Action Logement investit sur le plan local dans la construction du logement social à la demande des bailleurs sociaux faisant l'objet de contreparties en termes de réservations de logements.

## 2.2. Sur le terrain

### Force Ouvrière participe :

✓ à la gouvernance dans les instances des organismes de logement social, fédérés dans l'Union sociale pour l'habitat (USH) : la Fédération des OPH (Offices publics de l'habitat), la Fédération des ESH (Entreprises sociales de l'habitat) ;

✓ à la gouvernance au sein des entités qui constituent le groupe Action Logement. Le conseil d'administration d'Action Logement décide paritairement de la gestion de la PEEC (Participation des employeurs à l'effort de construction) dédiée à la production et à la gestion du logement social pour les salariés depuis 1953. Les filiales du groupe en charge de la production et de la gestion des logements sociaux construits, sont partie intégrante du mouvement HLM (ESH), et Action Logement, sur demande des offices, contribue à leur financement en contrepartie d'un droit de réservation.

Pour FO, la PEEC (calculée sur la masse salariale) constitue un salaire différé dont la gestion paritaire doit être assurée en autonomie et en toute indépendance au sein des entités du groupe ;

✓ à la consultation des acteurs de l'habitat réunis au sein du CNH (Conseil national de l'habitat) dont la présidence est confiée à un député, sur les dispositions législatives et réglementaires votées ou décidées par le législateur ou l'exécutif ou sur d'autres actes administratifs ;

✓ aux contributions des organisations syndicales dans le cadre de saisines pour avis sur la thématique logement du Conseil économique social et environnemental ;

✓ contribue au sein des instances de décisions de notre modèle social (dont les CAF sont unes des institutions majeures) à la mise en œuvre de la redistribution des ressources assises sur les salaires (cotisations) qui alimentent le FNAL (Fonds national des aides au logement). Les organisations syndicales de salariés ont leur mot à dire, lors de l'adoption des dispositions qui déterminent les conditions d'accès et les critères d'allocation des aides, leur pérennité et leur valorisation ;

✓ exerce une veille au niveau européen sur le traitement de la question du logement abordable (Housing) aussi bien dans le cadre des saisines au sein du Conseil économique et social européen, du Parlement européen ou lors des prises de position de la Commission sur ces questions qui peuvent aujourd'hui influencer sur l'action publique et son orientation.



# III L'INTERVENTION DE L'ÉTAT POUR GARANTIR L'ACCÈS À UN LOGEMENT ÉCONOMIQUEMENT ABORDABLE

## 3.1. Fondement et légitimité de l'intervention de l'État

La défaillance du marché privé détermine la notion de **besoins** dont la prise en compte s'impose à l'action publique. L'État doit donc se donner les moyens de les connaître afin de prendre en compte toute la **demande** dans toute sa diversité, et pour intervenir avec pertinence sur la production (**l'offre**). C'est l'enjeu social lié aux besoins non satisfaits par le marché qui impose à l'État d'intervenir. Cet enjeu se traduit aujourd'hui au niveau institutionnel, par l'existence de toute une série d'institutions, dont un ministère du Logement mais également l'USH (Union sociale pour l'habitat).

### Une inscription au Budget national

La sanctuarisation de moyens financiers par l'État s'est accompagnée par la constitution d'un cadre réglementaire dans lequel œuvrent les organismes qui produisent et gèrent les logements sociaux (fédérés dans l'USH). La régulation par l'État a permis la constitution d'un **patrimoine collectif avec un statut spécifique, fort aujourd'hui de cinq millions de logements**.

Les moyens financiers sont votés chaque année dans les missions et programmes particuliers de la loi de finances annuelle ou indirectement par la loi de finances de la Sécurité sociale (pour les aides aux personnes). L'État fixe un **objectif** de production de logements neufs par an, parmi lesquels un certain

nombre de logements sociaux (110 000 logements agréés dont 40 000 logements PLAI dans le pacte d'investissement signé entre l'État et le secteur du logement social pour les années 2020 à 2022) (voir plus loin).

### Un secteur locatif privé en dehors des radars

Toutefois, pour qu'une **régulation** dans le secteur de l'immobilier soit efficace et que le pouvoir d'achat soit préservé durablement, elle doit s'imposer également au secteur privé.

Source : INSEE, estimations annuelles du parc de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

[...] « Le secteur locatif privé est **majoritaire** en France : un logement sur cinq relève du secteur locatif privé et en 2020, la France (hors Mayotte) compte 30 231 milliers de résidences principales. Ces dernières représentent 81,7% de son parc et ont augmenté de 1,1% en moyenne par an depuis 1982. » [...]

Or, malgré des lois qui ont réussi à rééquilibrer le rapport entre locataire et bailleur privé, comme la loi Quillot de 1982 (voir plus loin), le secteur privé est laissé, dans les faits, en roue libre.

L'État laisse le décrochage entre revenus et prix du bail privé se poursuivre. Une situation qui se traduit le plus souvent par une ponction intolérable sur le pouvoir d'achat des particuliers, surtout en **zones tendues**, là où il y a pénurie de logements sociaux.

Cette ponction constitue non seulement une aberration économique mais également un grave facteur de déséquilibre et de discrimination économique. En France, les timides mesures prises par l'État en direction du locatif privé (mise en place à minima d'un encadrement des loyers ou d'une baisse volontaire des loyers au moment de la création de la Réduction du loyer de solidarité en 2018) restent bien en deçà d'une action significative.

La mobilisation insuffisante de l'État rate également un autre objectif essentiel: l'éradication du mal logement et du sans-abrisme, qui nécessite pourtant de sortir impérativement de la logique du stop and go et du seul traitement émotionnel.

### **Face à un marché privé défaillant, la garantie de l'intérêt général incombe à l'État**

L'interventionnisme de l'État, afin de répondre aux besoins et à la diversité de la demande, se doit de conférer au marché du logement social une primauté et une place privilégiée en le situant en dehors des critères du « marché unique » et des logiques de rentabilité à court terme de l'immobilier privé.

### **Au cœur de la nécessité de l'interventionnisme de l'État: la défense du pouvoir d'achat et la sécurité juridique des locataires.**

La reconnaissance de la mission d'intérêt général du logement social constitue une avancée considérable pour la justice sociale et la sécurité juridique des locataires et des allocataires. Elle s'est traduite concrètement par l'adoption d'un **bail spécifique**: à durée indéterminée (contrairement au bail en locatif privé) et par une représentation des locataires.

Source: Dalloz, *Le bail dans le logement social* [...] « La durée d'un **bail** pour un **logement social** est fixée pour une **durée indéterminée**. Cependant, il peut être résilié par le bailleur, en cas de non-respect de certaines règles ou conditions. »

Source: USH, *La représentation des locataires, quelques dates clés.*

[...] « **La loi SRU (Solidarité renouvellement urbain) du 13 décembre 2000** permet le congé représentation pour siéger au conseil d'administration. L'article 143 prévoit: L'employeur est tenu d'accorder au salarié siégeant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'un organisme HLM le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de cette instance. Si du fait de sa participation, le salarié connaît une diminution de sa rémunération, il reçoit de cet organisme une indemnité compensant, sous forme forfaitaire, la diminution de sa rémunération.

Par la **loi Borloo du 2 juillet 2003**, les représentants des locataires dans les sociétés anonymes d'HLM détiennent au moins 10% des droits de vote, indépendamment de la quotité de capital détenu. Le total des droits de vote des établissements publics et collectivités territoriales et des représentants des locataires mentionnés est égal au tiers des voix plus une. Les trois actionnaires qui représentent les locataires participent aux assemblées générales et siègent au conseil d'administration ou de surveillance.» [...]

### **Le système de financement et le modèle économique spécifiques du logement social constituent des leviers de régulation à préserver.**

Ils imposent:

- l'incompatibilité entre la mission d'intérêt général du logement social et une nouvelle orientation capitaliste et entrepreneuriale des organismes de logement social, qui fait pourtant son chemin dans certaines entités du mouvement HLM à la recherche

de nouvelles sources de financement après l'impact négatif qu'ont eu les dispositions législatives les plus récentes sur leurs ressources;

- le respect du principe de non-lucrativité qui bloque la pénétration, par le biais d'une réforme de l'actionnariat, du secteur immobilier privé, toujours à la recherche de nouveaux « gisements » de plus-values à conquérir.



### 3.2. L'action publique : lois et moyens financiers

Les moyens de l'État ne sont pas que financiers, ils sont également constitués d'outils juridiques qui vont définir au niveau national un certain nombre de règles auxquelles doivent se soumettre les acteurs du secteur qui sont producteurs et gestionnaires des logements sociaux. Ces règles vont venir fixer leur statut et le cadre dans lequel seront exercées leurs missions.

#### a – Une évolution significative du droit au logement et de la politique du logement

**1894**

La loi Siegfried encourage la création d'organismes d'habitations à bon marché (HBM).

**1949**

Après la guerre, une loi crée les Habitations à loyer modéré (HLM).

**1950**

Atonie du secteur privé, intervention de l'État par la Loi Minjoz de 1950: financement des logements locatifs sociaux par les

### Aperçu des enjeux sociaux de l'interventionnisme de l'État

Accroissement du volume de l'offre sociale  
(construction neuve, acquisition et rénovation d'immeubles...)  
Sauvegarde et pérennisation de l'accessibilité économique de l'offre sociale  
Promotion de la qualité de l'offre sociale et standardisation de la qualité  
Régulation et action sur les prix  
Rénovation du parc social et innovation  
Garantie face aux risques  
Préservation du principe d'égalité et de non-discrimination  
Préservation du pouvoir d'achat  
Lutte contre l'exclusion  
Amélioration des conditions de vie et de travail  
Élimination de l'insalubrité et du mal logement...

Caisses d'épargne. L'épargne populaire finance le logement social.

## 1953

Création du « 1% ». Suite à une loi portant redressement économique et financier, un décret impose la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, le « 1% »). La collecte de la PEEC, salaire différé, est calculée sur la masse salariale, et sera gérée paritairement par les organisations syndicales de salariés et les représentants des employeurs au sein des CIL (Comités interprofessionnels du logement) présents dans chaque département. Les CIL vont constituer ainsi le premier réseau du 1% (voir plus loin).

## 1977

La loi Barre réforme le financement du logement social: cette réforme inaugure un désengagement financier de l'État sans précédent. L'État choisit de réduire considérablement les aides à la pierre, le taux de subvention passant de 20% à 12% de 1978 à 1993 (de 43 milliards de francs à 28 milliards) pour donner la priorité aux Aides personnelles au logement (APL) (voir plus loin).

## 1982

La loi Quillot instaure le droit fondamental à l'habitat comme cofondement du rapport locatif et du droit de propriété.

✓ **Rappel: droit au logement et droit de propriété**

La consécration légale du droit au logement est tardive et sa portée reste toujours relative car la revendication d'un droit au logement s'accompagne d'une contestation du droit de propriété.

## 1990

La loi Besson, visant à la mise en œuvre du droit au logement précise que « le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour

l'ensemble de la nation » et que: « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. » [...]

## 1991

Loi LOV (Loi d'orientation pour la ville)

Article 1<sup>er</sup>: « La loi doit assurer à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence de diverses catégories sociales. » Introduction de l'objectif quantitatif de 20% de logements sociaux par commune et du principe de mixité sociale, point cardinal de tout développement urbain.

## 1995

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en 1995, reconnaît que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle » et relève du principe à valeur constitutionnelle de « sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme de dégradation » dégagé en 1994.

## 2000

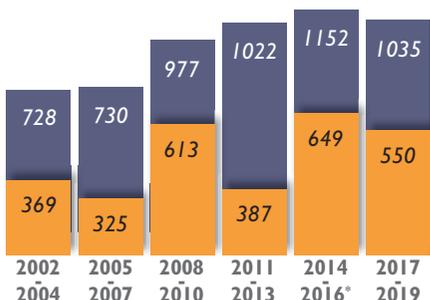
La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) réaffirme avec force la nécessité de développer le secteur du logement locatif social, le rôle central des organismes HLM au service du droit au logement et de la mixité sociale.

La loi fixe un objectif de 20% de logements sociaux (porté à 25% à échéance de 2025 par la Loi Duflo de 2013 avec un quota de logements très sociaux) dans les communes

de plus de 50 000 habitants par un mécanisme d'incitation-coercition et confié aux préfets la fixation d'objectifs triennaux de construction ou de création à partir de bâtiments existants. La loi soulève de fortes oppositions dans l'hémicycle.

### Des objectifs non atteints pour près de la moitié des communes déficitaires (dont le pourcentage de logements sociaux est inférieur à celui prévu par la loi SRU), depuis 2002, par plans triennaux

■ Communes ayant atteint leur objectif  
 ■ Communes n'ayant pas atteint leur objectif à l'issue du plan triennal



\* À partir de 2014, la loi Duflo de janvier 2013 a réhaussé les objectifs de 20% à 25% de logements sociaux, reporté l'échéance de 2020 à 2025 et imposé des critères quantitatifs.

Source : ministère du Logement

### Un bilan mitigé

Même si le bilan peut paraître positif (870 000 logements construits entre 2000 et 2019 dans les communes qui en manquaient), et que la loi SRU est épargnée par une certaine fraction du Parlement, de multiples contournements permettent aux maires de satisfaire à l'obligation chiffrée sans accueillir aucune famille en créant par exemple du

social haut de gamme, des logements étudiants, des EHPAD... Ailleurs, le conventionnement peut servir à faire basculer dans le régime HLM des chambres d'étudiants...

### 2007

Loi instituant le droit au logement opposable (DALO). La loi impose désormais une obligation de résultat et non plus une simple obligation de moyens. Celle-ci est à la charge de l'État et le droit au logement opposable doit permettre aux personnes défavorisées prioritaires dans l'attribution d'un logement de pouvoir non seulement saisir la commission de médiation mais aussi d'engager un recours devant la juridiction administrative en cas d'avis favorable de la commission non suivi d'effet dans un délai raisonnable.

### 2009

La loi MOLLE (loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) marque un coup d'arrêt de la contractualisation entre le 1% géré à l'époque par l'UESL (Union des employeurs et des salariés pour le logement) et l'État pour la définition des emplois de la PEEC. L'État s'arrogeant unilatéralement le droit d'en définir les emplois par voie réglementaire.

Source : ANIL (Agence nationale pour l'information sur le logement).

[...] « La loi du 25 mars 2009 contient plusieurs dispositions à caractère fiscal ou financier, dont certaines sont conjoncturelles. Elle touche l'ensemble des secteurs du logement, parc privé et parc public, l'organisation, le statut ou le champ d'intervention d'acteurs tels que le 1% Logement, les organismes de logement social, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), ou les associations agissant en faveur du logement des personnes démunies. »

[...] « L'article 8 de la loi, qui procède à une réforme substantielle du 1% Logement, traduit

au niveau législatif les orientations fixées notamment par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 pour la rénovation de la Participation des employeurs à l'effort de construction et de sa gouvernance en vue de réorienter l'utilisation des ressources vers les politiques prioritaires dans le domaine du logement et de limiter les coûts de gestion. [...] La définition des catégories d'emplois des ressources issues de la PEEC (versement des employeurs et remboursement de prêts notamment), mais également des montants qui leur sont consacrés, qui relevait principalement jusque-là d'accords passés entre les partenaires sociaux et l'État relève désormais de l'État dans un cadre législatif et réglementaire. » [...] (voir plus loin)

## 2014

La loi ALUR, ou loi pour l'Accès au logement et urbanisme rénové, le 26 mars 2014, marque un retour au conventionnement entre le 1% (Action Logement) et l'État pour la définition des emplois de la PEEC.

## 2018

Année charnière : inauguration d'une « nouvelle politique publique du logement »

- Préambule à cette nouvelle politique : l'annonce par le gouvernement à l'été 2017 d'une baisse des différents régimes des aides au logement, aussi bien dans le secteur social que dans le secteur privé.
- La baisse est imposée unilatéralement aux bailleurs sociaux et concerne les APL que les bailleurs sociaux perçoivent en tiers payant et s'accompagne d'une baisse des loyers du parc social par la Réduction du loyer de solidarité (RLS).
- Les bailleurs privés, quant à eux, sont « incités » à baisser leurs loyers sur la base du volontariat.
- La réduction des aides au logement de 5 euros, avait comme objectif de faire 1,5 milliard d'économies par le biais de la RLS intégralement à la charge des bailleurs sociaux.

Ces mesures ont été intégrées à la loi de finances 2018 et susciteront la mobilisation du mouvement HLM qui entamera une négociation avec l'État, aboutissant à une clause de revoyure.

## 2018

Loi ELAN - Loi Évolution du logement et aménagement numérique

Voir aussi circulaire confédérale n°96-2018, « une loi qui, sous couvert d'efficacité, veut faire table rase du passé et proposer un nouveau modèle économique du logement social. »

### b – Focus sur l'impact d'une des mesures phares de la réforme : la RLS (Réduction du loyer de solidarité)

Source : Politique du logement, D. Hoorens.

Le modèle économique du logement social « C'est une baisse de loyer appliquée obligatoirement par les organismes de logement social au bénéfice des ménages respectant un plafond de ressources. Elle est fonction d'un zonage et de la composition familiale, par exemple 31,83 euros par mois pour une personne seule en zone 1. Elle s'accompagne d'une baisse quasi égale – avec un coefficient de 0,98% – de l'APL du ménage concerné. Dans le cas cité, il y aura donc perte de recettes de 31,83 euros pour l'organisme, une moindre dépense d'APL pour l'État de 31,19 euros et un gain financier relativement marginal de 0,62 euros pour le locataire.

Par ce biais, la recherche d'économie par l'État est de 800 millions d'euros en 2018 et 2019 et 1,5 milliard en 2020.

En 2018 et 2019, le relèvement du taux de TVA de 5,5% à 10% sur la majeure partie des investissements réalisés par les organismes de logement social apportera 700 millions d'euros en plus à l'État.

Ce qui fait qu'au total, 1,5 milliard d'euros est mis à la charge des organismes en 2018, 2019 et 2020.

Cette réforme est loin d'être marginale puisque

1,5 milliard d'euros représente environ 9% des loyers actuels perçus par les organismes HLM et 20% de l'APL bénéficiant aux locataires du parc HLM. »

### ☛ – Le cas particulier des OPH (Offices publics de l'habitat), un des principaux bailleurs sociaux

Source : Maire Info, vendredi 13 juillet 2018

[...] « La Fédération des Offices publics de l'habitat (FOPH) a averti, mercredi, des premiers effets de la mise en œuvre de la baisse des APL et de sa compensation par les bailleurs sociaux. En application de la loi de finances pour 2018, la réduction du loyer de solidarité (RLS) est appliquée depuis juin et permet ainsi de compenser grâce aux bailleurs sociaux la baisse de 5 euros d'APL pour leurs allocataires. L'impact ne s'est pas fait attendre puisque, selon la Fédération des OPH, il se traduit par "une baisse des résultats d'exploitation et de leurs capacités d'autofinancement d'ores et déjà mesurables". Selon une enquête qu'elle a menée en mai auprès de ses adhérents, "66% des offices ayant répondu et représentant la moitié du patrimoine déclarent qu'ils vont diminuer leur programme d'entretien par rapport à 2017 de - 8,3% en moyenne en 2018, - 10,33% en 2019 et - 10,4% en 2020". De plus, "41% d'entre eux diminueront le montant de leurs investissements dans l'offre neuve entre 2017 et 2020 et 45% prévoient le gel des embauches ou le non remplacement des départs en retraite et/ou le gel des salaires".

En outre, les mesures de compensation tardent à être effectives et ne sont "pas à la hauteur des enjeux de la transformation du logement social", selon la fédération puisque ces compensations ne permettraient pas, en l'état, aux offices HLM de "mener à bien leurs missions". Concernant la diminution des résultats d'exploitation, la fédération avance que, d'une part, "les effets du maintien du taux du Livret A ne seront pas aussi massifs et rapides que ceux de la RLS" et, d'autre part, "la restructuration du tissu

des organismes risque d'alourdir les dépenses à court terme". "Dès lors, réduire les charges courantes nécessitera une diminution des dépenses d'entretien nuisant à la qualité du service rendu aux locataires et au maintien des bâtis en état correct, au risque d'accélérer ou d'alourdir les besoins en réhabilitation ultérieurs", prévoit-elle. Pour ce qui est de la baisse des capacités d'autofinancement, censée être compensée par un recours supplémentaire à l'endettement et à un accroissement des ventes, la fédération estime qu'il "n'est pas aisé et ne peut connaître une forte accélération". "Comme les calendriers des effets de la RLS et des compensations ne coïncident pas, les dépenses en cours doivent être atténuées par un allongement de dette qui apparaît en définitive comme un report de charges, et une nouvelle forme d'endettement", affirme-t-elle. La Fédération des OPH en conclut donc que "la baisse de la dépense d'APL de l'État qui réduit par ce biais son déficit a pour corollaire une hausse de la dette du secteur HLM".

Par ailleurs, la mesure visant à lisser la cotisation versée par les bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour les accompagner dans leur restructuration serait insuffisante. "Aujourd'hui, les cotisations que versent les bailleurs sociaux à la CGLLS ont déjà été lissées", rappelle la fédération qui souligne que "cette rapidité dans l'exécution ne peut s'établir que sur la base d'une modélisation qui ne prend pas en compte la réalité de la RLS, notamment les disparités dues au zonage ou aux compositions familiales". » [...]

**Dès l'annonce de la baisse des APL en 2017 et des dispositions traduites dans la loi ELAN et la loi de finances 2018, Force Ouvrière a soutenu la mobilisation du monde HLM et du syndicat FO Habitat et leur opposition à ces mesures.**



Source : USH, 2019

[...] « *La loi de finances pour 2018* a introduit l'application d'une Réduction de loyer de solidarité (RLS) à compter du 1<sup>er</sup> février 2018 et a prévu, en parallèle, une baisse d'APL à peu près équivalente pour les ménages concernés.

Cette mesure, qui permet de diminuer les dépenses d'APL pour l'État, se traduit par une **perte de recette locative pour les bailleurs**. Les réductions de dépenses d'APL sont fixées respectivement pour 2018, 2019 et 2020 à 800 millions d'euros, 800 millions d'euros et 1,5 milliard d'euros.

### 3.3. Aperçu et chronologie des réactions à la réforme

Depuis 2018, un réaménagement d'ampleur du secteur du logement social est mis en place. Il s'accompagne d'une **réforme forcée du mouvement HLM** et de pressions exercées sur **Action Logement**, organisme paritaire et une des ressources du logement social.

Ces bouleversements débutent avec la loi ELAN et la loi de finances 2018 et impactent le modèle économique et le système de financement du logement social en imposant une sévère réduction des **ressources** des OLS (Organismes de logement social). Ils prévoient également des mutations dans l'**organisation** des bailleurs en les contraignant à se regrouper. Ces réformes s'accompagnent d'un **désengagement financier** de l'État sur les aides à la pierre, d'importantes **ponctions** de l'État sur les ressources d'Action Logement et d'une remise en cause de sa gouvernance, voire de son existence.

#### La mobilisation du monde HLM

Les pertes de recettes dues à la baisse des loyers par la RLS ont touché les bailleurs sociaux en fragilisant les plus sociaux d'entre eux. Face à la mobilisation de l'USH, le **gouvernement accepte d'ouvrir une négociation**.

[...] Le Comité exécutif de l'Union sociale pour l'habitat, réuni mercredi 24 avril 2019 en session extraordinaire, a approuvé à la majorité la "conclusion de la clause de revoyure pour le logement social, et les engagements des parties sur la période 2020-2022." [...] Cette clause de revoyure a été engagée aux vues des indicateurs très inquiétants de la production de logements sociaux et plus généralement du secteur du logement : -15% d'agrèments de logements sociaux en deux ans, recul des mises en chantier dans l'ensemble du secteur du logement de 7% en 2018, recul de 7% des permis de construire...

Les conclusions de cette clause de revoyure prévoient notamment de limiter **pour trois ans** l'impact sur l'exploitation des organismes HLM à **950 millions par an**, à travers :

- une baisse des APL, compensée par les organismes HLM, pour les locataires du parc social de 1,3 milliard d'euros ;
- une baisse des cotisations des organismes HLM au Fonds national des aides à la pierre pour 300 millions d'euros par an ;
- des remises, à hauteur de 50 millions d'euros par an sur les intérêts de la dette des organismes HLM auprès de la Caisse des dépôts ;
- ramener le taux de TVA à 5,5% sur le PLAI, les opérations menées dans le cadre de l'ANRU et dans les logements PLUS en acquisition-amélioration ;

- diverses mesures financières de soutien au secteur: aides à la démolition en zones détenues, titres participatifs, allongement des prêts fonciers en zones tendues...

- pérenniser le dispositif de "logements accompagnés" lancé en 2014 par le Mouvement HLM et développer l'accompagnement social des locataires les plus fragiles.

L'Union sociale pour l'habitat souligne l'apport financier important d'Action Logement et de la Caisse des dépôts, ainsi que le travail partenarial réalisé avec eux et l'AMF, France urbaine, l'AdCF, la Fédération française du Bâtiment, la Fondation Abbé Pierre pour trouver une issue à la situation provoquée par la baisse massive des APL pour les locataires du parc social, compensée par les organismes HLM, et par la hausse de la TVA sur la construction et la rénovation, décidées dans le cadre de la loi de finances 2018 et confirmées en 2019. Cet accord, prévu pour la période 2020-2022, prévoit également d'accélérer le rythme des rénovations thermiques dans le parc social. » [...]

### 3.4. Impact de la nouvelle politique publique du logement: une atonie générale de la construction

Source: Rapport du Compte du Logement 2020

[...] « En 2020, le rapport annuel du Compte du Logement indique que la dépense de l'ensemble des agents économiques dans le domaine du logement **diminue fortement** s'expliquant essentiellement par une chute de l'investissement en logement, qui s'accompagne d'un ralentissement de la progression des dépenses courantes. La production de logements neufs connaît une diminution exceptionnelle, tandis que les acquisitions dans l'ancien ont connu une meilleure reprise après le premier confinement national. » [...]

### Production du logement social: une tendance nettement orientée à la baisse en 2020 et 2021

Source: France urbaine, 11 février 2021

[...] « **L'année 2020** s'est terminée sur un bilan préoccupant des agréments et de la construction de logements sociaux, notamment en régions PACA et Île-de-France. Seulement 87 501 agréments de logements sociaux ont été délivrés l'an passé, en net recul par rapport à 2019, en particulier dans les métropoles en zones A et B1 ainsi que dans les territoires réputés déficitaires au titre de la loi SRU. **À noter qu'il s'agit du résultat le plus bas enregistré depuis 2010** et 2020 marque la quatrième année de baisse consécutive des agréments de logements sociaux. »

Selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui fédère les organismes HLM, les agréments pour 2021 – c'est-à-dire les autorisations de construction et de financement pour les années à venir – devraient tourner autour de 95 000 unités, loin du pic de 123 000 atteint en 2016.

### 3.5. Un risque de fracture au sein du mouvement HLM

Tribune de Frédéric Paul, ancien directeur général de l'Union sociale pour l'habitat (entre 2013 et 2018), dans News Tank, le 2 novembre 2020

[...] « **La division par deux de l'autofinancement** des organismes dont on sait qu'il est indispensable pour que les organismes puissent produire dans des conditions financièrement équilibrées, plus de 100 000 logements par an et investir plus de 15 milliards d'euros par an dans le patrimoine existant n'a peut-être pas seulement pour but de compenser la baisse des APL dans les logements sociaux. Elle peut avoir comme finalité profonde de rendre indispen-

sable, si l'on veut maintenir le niveau d'activité des organismes, le recours aux investisseurs privés...comme certaines composantes du monde HLM le souhaitent.

*Les moyens d'action du logement social ont donc été affaiblis. Alors que la crise sanitaire impose au fil des mois plus de restrictions, plus de pauvreté, plus de précarité, plus de pertes d'emplois, que les plus touchés y compris dans le domaine du logement sont bien évidemment ceux déjà les plus en difficultés... Cette situation d'affaiblissement du logement social est le résultat de la rencontre d'une volonté (volonté politique néo-libérale, celle d'Emmanuel Macron) et des circonstances (l'état d'incertitude culturelle dans lequel se trouve le mouvement HLM). »*

### 3.6. Le plan France Relance s'avère insuffisant

Source: USH

*« France Relance: des aides à la rénovation énergétique des logements sociaux mais pas de choc de l'offre.*

*[...] Dans le cadre du plan de relance 2021-2022 baptisé France Relance, présenté le 3 septembre 2020 par le gouvernement, une enveloppe de 500 millions d'euros est dédiée à la réhabilitation du parc locatif social.*

*Le plan de relance de l'économie, face à la crise sanitaire, s'est traduit dans la loi de finances 2021 mais a favorisé davantage la rénovation, abandonnant l'objectif de "choc de l'offre" qui avait été souhaité par l'adoption de la loi ELAN de 2018. La loi prévoyant également la mainmise sur les ressources d'Action Logement. » [...]*

Source: Rapport 2021 de la Fondation Abbé Pierre

*« Une occasion manquée: un plan de relance qui ne mise pas sur la production de logements. [...] La crise aurait pourtant pu constituer une*

*occasion de privilégier la production HLM mais ce n'est pas le choix qui a été fait. Plutôt que d'aider les bailleurs sociaux, acteurs centraux de l'aide aux ménages précarisés par la crise, le gouvernement a fait le choix de maintenir le prélèvement de la RLS à hauteur de 1,3 milliard d'euros par an. » [...]*

### Projet de loi de finances 2021 : une mobilisation du monde HLM souhaitée par le ministère du logement... mais avec un engagement financier de l'État en point d'interrogation.

Source: Assemblée nationale  
Déclaration de Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du Logement, sur la mission «Cohésion des territoires» du budget pour 2021, à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2020.

*[...] « Concernant le logement social, les objectifs de production sont maintenus, en 2020 comme en 2021, à hauteur de 110 000 logements agréés dont 40 000 logements PLAI – financés par le prêt locatif aidé d'intégration –, en s'appuyant sur les moyens mis en oeuvre dans le pacte d'investissement signé entre l'État et le secteur du logement social pour les années 2020 à 2022. Je mobilise en ce moment même l'ensemble des parties prenantes – bailleurs sociaux, collectivités et services instructeurs de l'État – pour atteindre cet objectif ambitieux mais d'une importance capitale. » [...]*

2021: L'Union sociale pour l'habitat et Action Logement signent un protocole avec l'État pour favoriser la relance de la production de logements sociaux.

Source: USH

*Signature d'un protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux en 2021 et 2022.*

*[...] « L'Union sociale pour l'habitat, la Fédération des Entreprises sociales pour l'habitat,*

la Fédération des Coop'HLM, Procvivis et la Fédération nationale des Associations régionales d'organismes HLM ont signé vendredi 19 mars 2021 avec la ministre du Logement, Action Logement, la Banque des territoires, en présence du président du FNAP (Fonds national des aides à la pierre) un protocole dont l'objectif est de relancer la production de logements sociaux en 2021 et 2022. Ce protocole fixe un certain nombre d'engagements, notamment financiers, destinés à relancer la dynamique d'agrèments de logement sociaux qui a connu, en 2020, une quatrième année de baisse consécutive, passant sous la barre symbolique des 100 000 agrèments. »

Source : France urbaine  
[...] « Le budget rectificatif adopté par le FNAP (Fonds national des aides à la pierre) (voir plus loin) pour 2021 vise un objectif audacieux, celui fixé récemment par la ministre déléguée au Logement, d'agréer 250 000 logements sociaux en 2021 et 2022 (dont 90 000 PLAI). Les ressources d'Action Logement ont été mobilisées en ce sens, sachant que les reliquats des crédits du FNAP non-consommés pour l'exercice 2020 (en raison de la crise sanitaire) ont été intégralement reversés au budget 2021. »

### 3.7. Une autre pression sur notre modèle de logement social, celle de la Cour des comptes

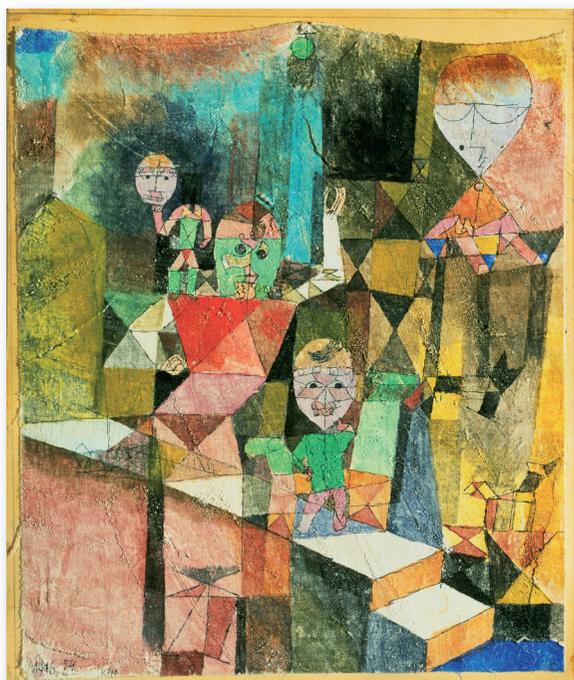
Dans le concert des voix qui contribuent au procès en inefficacité des bailleurs sociaux, la Cour des comptes n'est pas en reste. Au fil de ses rapports, la Cour continue de formuler de sévères critiques sur la gestion du logement social par les OLS. La Cour souligne l'absence de maîtrise des dépenses de la politique publique du logement et désigne trois causes : une offre insuffisante dans certaines

zones, le fait que les logements sociaux ne remplissent plus leur mission d'intérêt général, et la dilution des prestations sociales.

Ce rapport de la Cour de juin 2021 (Différencier, cibler et simplifier les outils de la politique du logement) fait référence à une « spécialisation » du logement social et incite à un recentrage sur les publics les plus défavorisés. Une vision du logement social qui s'inspire du modèle existant au Royaume-Uni, également défendu par la Commission européenne, au détriment du principe de mixité sociale, adopté par le modèle français. Plus radical encore : la Cour souhaite la mise en place d'un nouveau statut pour le bail du locataire du parc social et invite à amplifier les réformes (notamment celle de l'APL).

L'Union sociale pour l'habitat a dénoncé la volonté d'organiser encore une fois la mise à bas du modèle français de logement social et de vouloir remettre en cause le principe d'un bail à durée indéterminée.

Source : USH  
[...] « L'USH a rappelé que 60% des locataires logés en HLM ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources, qu'un tiers des locataires ont des ressources en-dessous du seuil de pauvreté et que la moitié des attributaires se situent en-dessous de ce seuil, établi à environ 1 000 euros par mois. Concernant la faible rotation dans le parc social, « celle-ci ne tient pas à la sécurité qu'offre le bail en parc social mais est directement liée au manque de logements économiquement abordables dans le secteur privé et aux exigences des bailleurs privés ». » [...]



## IV UN APERÇU DE LA RÉGLEMENTATION

Aujourd'hui, le marché du logement est encore contrôlé par les pouvoirs publics. L'État en fixe les règles de fonctionnement à travers une réglementation spécifique et une infrastructure juridique énoncée dans les lois (droit de propriété, droit commercial, droit du travail, droit des contrats, etc.) et par la réglementation générale (blocage ou contrôle des prix, encadrement du crédit, etc.).

Source : ministère de la Transition écologique  
« Les grandes lignes de la réglementation en matière de logement abordable concernent :

- ✓ le logement social ;
- ✓ l'accèsion ;
- ✓ la délégation de compétences ;
- ✓ le conventionnement APL et les loyers ;
- ✓ la politique sociale du logement et populations spécifiques ;
- ✓ les informations comptables à destination des organismes de logement social ;
- ✓ les opérations de financement. »

Quelques exemples :

- la réglementation définit le statut des organismes autorisés à conventionner avec l'État pour fixer le montant de leurs loyers, le cadre et les missions du logement social ;
- fixe les plafonds de ressources et les loyers maximum ainsi que les règles d'attribution de logements ;
- définit la nature des contrats de locations ;
- permet la délivrance des agréments pour les opérations de financement.



### 4.1. Les aides de l'État

#### a – Définition des aides au logement

Les aides au logement représentent l'ensemble des avantages financiers (versements ou réductions de dépenses) accordés par l'État aux consommateurs ou producteurs de service de logement.

Elles aident les premiers à se loger et les seconds à investir dans la construction de logements neufs et dans l'amélioration de la qualité des logements existants.

#### b – Les aides à la pierre

L'aide à la pierre est une subvention accordée au producteur lors du montage de l'opération de construction ou de rénovation. La subvention est soumise à l'obtention d'un agrément par l'entité qui la reçoit. Les subventions de l'État sont forfaitaires ou proportionnelles au coût des opérations et peuvent être complétées par les collectivités territoriales (pour celles qui en ont les moyens).

✓ Tous les financements de l'État sont **contingentés** (limités) et ne représentent aujourd'hui qu'un complément aux aides principales que sont la TVA à taux réduit, l'exonération de la taxe foncière, les prêts de la CDC...

Source: Rapport du Compte du Logement 2020

[...] « Les subventions d'investissement sont versées aux producteurs de service de logement afin de diminuer le coût de leurs investissements liés à la construction de logements et de locaux d'hébergement collectif neufs ou à des bailleurs et des propriétaires pour la rénovation de logements anciens. Cette subvention va donc venir impacter le loyer de sortie.

Les subventions d'investissement sont versées par l'État, les collectivités territoriales, l'ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine), Action Logement (ex-1%) et la CGLLS (Caisse de garantie du logement locatif social). » [...]

## ☛ – Le FNAP (Fonds national des aides à la pierre)

### Présentation générale

Source: ministère de la Transition écologique, 2021

[...] « Le FNAP est créé en 2016. Son objet principal est de financer les aides à la pierre selon des principes fixés par son conseil d'administration composé à parité de représentants de l'État et des bailleurs sociaux, ainsi que de parlementaires et de représentants de collectivités locales. »

### Ses missions

- Simplifier et clarifier la programmation et la gestion des aides à la pierre.
- Sécuriser et pérenniser leur financement par la mutualisation des ressources.
- Associer plus étroitement les bailleurs sociaux et les collectivités locales à la définition de la politique de production de logements sociaux et à une meilleure répartition sur le territoire en fonction des besoins identifiés.

### Son rôle

Le FNAP est défini comme une instance de discussion, de réflexion et de décision sur la définition et la programmation des crédits consacrés aux aides à la pierre. Le rôle du conseil d'administration du FNAP est précisé par son décret de création du 1<sup>er</sup> juillet 2016:

- il fixe annuellement le montant des crédits attribués pour financer les opérations déjà engagées;

- il détermine le montant des nouvelles opérations à engager: les nouvelles autorisations d'engagement ne sont plus fixées par la loi de finances (hors contribution de l'État), mais par le FNAP;

- il définit la programmation du montant de ces nouveaux engagements à mettre en œuvre au niveau local par les services de l'État :

✓ la répartition se fait par actions (aides à la pierre, logement très social PLAI adapté, intermédiation locative dans le parc privé, actions d'accompagnement, financement du système national d'enregistrement...) et par régions: objectifs particuliers (contingentement des catégories de logements sociaux à financer, localisation de ces logements financés...).

### Son fonctionnement

Le conseil d'administration est composé de quinze membres répartis en trois collèges:

- cinq représentants de l'État;
- cinq représentants d'organismes intervenant dans le domaine du logement social;
- cinq représentants du Parlement et des collectivités territoriales et de leurs groupements.

**Le contexte: une baisse continue de l'engagement financier de l'État. Depuis 2016, le FNAP s'est substitué aux subventions directement versées par l'État.**

Source: Les HLM en chiffres, 2020, Union sociale pour l'habitat

« Entre 2000 et 2019, la part des fonds propres mobilisés par les organismes de logement social dans le plan de financement moyen passe de 5% à 16% et celle des subventions de l'État de 7% à 2%. »



## La répartition des contributions au sein du FNAP

La contribution des bailleurs sociaux

Les organismes de logement social versent à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) une cotisation principale et une cotisation additionnelle.

La CGLLS, établissement public national à caractère administratif, assure plusieurs missions qui participent à la stabilité du secteur du logement social et au financement des politiques publiques.

Elle apporte une garantie aux projets de construction de logement social, lorsque les collectivités territoriales ne l'accordent pas elles-mêmes, et surtout pour aider les organismes de logement social en difficulté.

Elle collecte deux cotisations versées par les organismes de logement social et affecte leur produit, notamment, au financement des aides à la pierre (FNAP) et des actions menées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

## Détail des crédits du FNAP pour 2021

Source : Assemblée nationale

« **Les ressources prévisionnelles du FNAP pour 2021 s'élèvent à 455,5 millions d'euros, répartis comme suit :**

- une fraction de la cotisation versée par les bailleurs à la Caisse de garantie du logement social, reversée ensuite au FNAP, la modulation de cette cotisation a diminué celle-ci de 300 millions d'euros, elle s'établit donc à 75 millions d'euros dans ce PLF ;
- une contribution d'Action Logement, le PIV (Plan d'investissement volontaire) 2020-2022 prévoit que celle-ci soit de 350 millions d'euros ;
- une fraction du prélèvement SRU sur les communes ne respectant pas le taux minimum de logements sociaux imposé par la loi à hauteur de 0,4 million d'euros ;
- le produit de la majoration SRU, à hauteur de 28 millions d'euros ;
- une partie des fonds non engagés des fonds d'aménagement urbains (FAU). »

N.B.: la mise à contribution d'Action Logement en hausse. Prévue à 50 millions annuels lors de la signature de la convention 2018-2022 entre l'État et l'organisme paritaire, la contribution est revue à la hausse après le PIV 2020-2022.

## La délégation de compétence pour la gestion des aides à la pierre

Source : ministère du Logement

[...] « La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet à l'État, par son article 61, de déléguer aux EPCI (Établissement public de coopération intercommunale : communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes compétentes en matière d'habitat) et aux départements, la gestion des aides à la pierre (parc locatif social et parc privé conventionné relevant de l'ANAH – Agence nationale d'amélioration de l'habitat) à ceux qui en font la demande. » [...]

Les EPCI prennent en charge leur répartition sur le territoire, après avoir consulté les acteurs locaux au sein des instances locales de délibération et de consultation parmi lesquelles les représentants des organisations syndicales locales dont **Force Ouvrière**, au sein du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

### Le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)

Le Comité régional de l'habitat, créé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux Libertés et responsabilités locales, est venu se substituer aux Conseils départementaux de l'habitat (CDH). La loi ALUR (2014) est venue renforcer la capacité de pilotage et les outils de gouvernance de l'échelon régional en élargissant les compétences du CRH au domaine de l'hébergement, en intégrant, dans sa composition, des partenaires dans le champ de l'hébergement, instituant ainsi le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

### Le rôle stratégique des collectivités locales dans la production de logements sociaux, sur l'orientation des attributions, et de l'occupation sociale du parc

La délégation des aides à la pierre donne aux EPCI et aux départements les outils pour développer l'offre de logements (publics ou privés). Elle passe par la signature d'une convention. La délégation des aides à la pierre engage juridiquement l'État déléguant et la collectivité délégataire pour six années renouvelables dans le cadre d'une convention, dite « convention de délégation de compétence », conclue sur la base d'un Programme local de l'habitat (PLH) exécutoire, lorsqu'elle concerne un EPCI.

**d** – Les aides personnelles au logement  
Source: Rapport du Compte du Logement [...] « Les prestations d'aide au logement sont

des aides versées aux consommateurs de service de logement (les occupants, qu'ils soient locataires ou accédants) pour couvrir une partie de leur dépense de logement. » [...]

### Conditions d'éligibilité

Les aides personnelles au logement sont versées sous conditions de ressources aux ménages modestes qui s'acquittent d'une dépense de logement. Il s'agit principalement de l'Aide personnalisée au logement (APL), de l'Allocation de logement familiale (ALF) et de l'Allocation de logement sociale (ALS). Ces aides ne sont pas cumulables, l'ordre de priorité étant le suivant: APL,ALF,ALS.

### APL,ALF et ALS

L'APL (Aide personnelle au logement) est versée aux occupants du parc conventionné en location ou foyer, ou qui ont signé un prêt conventionné pour l'acquisition de leur résidence principale, l'ALF (Aide de logement familiale) aux familles ne pouvant bénéficier de l'APL et l'ALS (Aide de logement sociale) aux autres ménages n'entrant pas dans les deux premières catégories. L'APL, l'ALS et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'ALF sont financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), lequel est essentiellement alimenté par une dotation budgétaire de l'État et des cotisations employeurs.

Le calcul des aides repose sur trois variables: la composition du ménage, son revenu et la dépense de logement. Les trois régimes d'aides sont unifiés par le même barème.

- L'ALF et l'ALS couvrent pour l'essentiel les locataires du parc privé.
- L'APL est essentiellement versée aux locataires du parc social.
- Il s'agit d'une aide effective et directe.

Les aides au logement sont considérées par les pouvoirs publics comme la principale source de « dépense » publique pour le

logement (privé et social) et sont en ligne de mire aujourd'hui pour des réformes en profondeur.

L'APL est versée en tiers payant par la CAF aux bailleurs sociaux.

### Les autres aides à la personne distribuées par le département

Source : DREES

[...] « L'Aide sociale à l'hébergement (ASH) permet de prendre en charge tout ou partie des frais liés à l'hébergement en établissements des personnes handicapées et des personnes âgées de 65 ans ou plus (ou de 60 ans ou plus pour les personnes reconnues inaptes au travail). Elle est délivrée par le département en cas de ressources insuffisantes de ces personnes et selon des modalités variables selon le public concerné : personnes âgées ou handicapées. Dans les deux cas, un revenu minimum mensuel est garanti au bénéficiaire de l'ASH. L'aide peut aussi être versée à une famille d'accueil après agrément par le conseil départemental.

Les Fonds de solidarité logement (FSL), présents dans chaque département, permettent d'aider les ménages en difficultés financières à accéder et à se maintenir dans le logement. Les critères d'attribution, la nature et le montant des aides sont établis par département. Ces dernières peuvent prendre la forme de subventions en cas d'impayés de loyer ou de factures (énergie, eau), mais aussi de prêts, de garanties ou de cautions pour l'accès au logement. En 2018, les dépenses associées au FSL sont estimées à environ 215 millions d'euros en France (hors Mayotte).

L'Aide au logement temporaire (ALT) se décompose en deux aides. L'ALT 1 est versée aux organisations et associations ayant passé une convention avec l'État et s'engageant à accueillir des personnes en difficulté de logement pour des durées de séjour limitées. L'ALT 2 est versée aux communes de 5 000 habitants ou plus afin de mettre à disposition des aires d'accueil pour

les gens du voyage. L'ALT peut, dans certains cas, se substituer aux aides au logement classiques (APL, ALS, ALF), notamment lorsque la durée de séjour des bénéficiaires n'est pas suffisante à l'ouverture de droit pour ces aides. En 2018, en France, les dépenses associées à l'ALT 1 et l'ALT 2 s'élèvent, respectivement, à 68 et 29 millions d'euros. »

### Le zonage I, II et III

Source : INSEE

[...] « Le montant des aides dépend de la zone géographique à laquelle appartient le logement. Le zonage des aides divise le territoire en trois types d'agglomérations. Les zones ont été définies en 1978 et ont été très peu modifiées depuis. La zone I inclut l'agglomération de Paris. La zone II regroupe essentiellement les agglomérations qui comprenaient plus de 100 000 habitants. La zone III correspond au reste du territoire. Le montant des aides étant plus élevé en zone II qu'en zone III, il est possible d'évaluer leur impact sur le niveau des loyers autour de ce seuil de 100 000 habitants. » [...]

### 2020 – Crise Covid : des aides exceptionnelles, non reconduites

Source : Journal du Net

« L'aide exceptionnelle de la CAF était une aide financière de solidarité à destination des foyers modestes, déployée dans le cadre de la crise du coronavirus. Une première aide exceptionnelle avait été versée le 15 mai 2020 aux bénéficiaires éligibles à savoir :

- les foyers allocataires du RSA ou de l'ASS en avril ou en mai 2020. Ils ont perçu à ce titre une aide de 150 euros, ainsi que 100 euros supplémentaires par enfant à charge de moins de 20 ans ;
- toutes les familles bénéficiaires des APL en avril ou en mai 2020, ne percevant pas le RSA ou l'ASS. Ils ont perçu une aide de 100 euros par enfant à charge de moins de 20 ans ;
- ce dispositif d'aide a été réédité en novembre 2020. Toutefois, quelques changements ont été

opérés par rapport à la première aide exceptionnelle de solidarité versée en avril, notamment en ce qui concerne les foyers éligibles: les jeunes ont bénéficié cette fois-ci, eux aussi, de la prime exceptionnelle de la CAF en novembre 2020. »

#### e – Le FNAL (Fonds national d'aide au logement)

Depuis 2016, le FNAL finance l'intégralité des aides personnelles au logement

Son financement est assuré à la fois par une contribution des employeurs, une contribution des régimes de prestations familiales et une dotation budgétaire de l'État qui assure l'équilibre du fonds.

Les aides personnelles au logement constituent un des principaux instruments de la politique du logement en France. Près de six millions de ménages en bénéficient chaque année.

Source: Assemblée nationale. Rapport 3399 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021.

[...] « Les crédits du programme 109 Aide à l'accès au logement s'élèvent à 12,48 milliards d'euros. Le programme finance le Fonds national d'aide au logement (FNAL), dont le budget prévisionnel pour 2021 s'établit à 16 milliards d'euros. La contribution de l'État au FNAL devrait être en hausse de 439 millions d'euros en 2021 par rapport à 2020.

*La réforme du calcul des aides au logement, prévue initialement pour être mise en œuvre en 2019, a été reportée à plusieurs reprises. Le basculement devrait s'effectuer au 1<sup>er</sup> janvier 2021. 1,2 milliard d'économies étaient attendues en 2020 de la mise en place de ce nouveau mode de calcul. [...] En 2021, la dégradation de la conjoncture économique réduit le montant des économies attendues à hauteur de 750 millions d'euros.*

*Une nouvelle fois, Action Logement est mis à contribution pour abonder le budget des aides au logement, à hauteur d'un milliard d'euros. C'est une augmentation de 500 millions par rapport au prélèvement prévu par la loi de finances initiale pour 2020.*

*Cette nouvelle ponction sur la trésorerie d'une société à la fois partenaire de l'État dans les politiques publiques – NPRU, Action cœur de ville, Garantie Visale – et important bailleur social inquiète, ces mises à contributions régulières fragilisant in fine l'ensemble de l'écosystème du logement social français. » [...]*

#### f – La mise à contribution d'Action Logement

Source: *Le Monde*

[...] « Le poids massif des Aides personnalisées au logement (APL) versées à 6 millions de bénéficiaires absorbe 78%, soit 12,48 milliards d'euros (contre 12 milliards d'euros en 2020), des 15,99 milliards d'euros de la mission Cohésion des territoires.

*Ce poste est alimenté par « la réorientation d'une partie des excédents antérieurs d'Action Logement », l'organisme paritaire qui gère la contribution des entreprises à l'effort de construction et acteur essentiel du logement social, comme le précise pudiquement le document de présentation du projet de loi de finances (PLF) 2021. Cela confirme les craintes des acteurs du monde HLM d'un prélèvement sur les réserves d'Action Logement de 1 milliard d'euros en 2021, s'ajoutant aux 500 millions de 2020.» [...]*

#### g – Une qualification des aides personnelles contestée et contestable

La politique du logement est une composante essentielle de la politique sociale en France. Le budget consacré aux aides personnelles est celui qui soulève le plus de passions, et inspire une définition particulière, à coloration idéologique: les aides

personnelles sont qualifiées de charges (ou dépenses) par les pouvoirs publics. Cette définition assimile les aides au logement à des « dépenses répétitives qui n'ont aucune influence sur la constitution d'un patrimoine » et qui relèvent de la terminologie comptable. Un point de vue qui permet d'éliminer toute référence à la dimension sociale des aides et de déconnecter leur allocation des principes cardinaux de notre modèle social : solidarité, mutualisation, sécurité juridique, universalité.

Or ce sont bien les **loyers**, complétés par les Aides personnelles au logement versées aux bailleurs sociaux en tiers payant, qui **contribuent** à la constitution de leurs fonds propres et qui seront **réinvestis** dans la construction du patrimoine social à venir...Il s'agit donc bien d'**investissement** et non de charges.

Cette qualification des aides personnelles au logement en charges n'est pas neutre : elle accrédite de plus en plus le projet d'une réforme radicale de toutes les aides sociales, seul moyen de contenir l'explosion des « dépenses » selon ses partisans. Cette thèse vise, d'un côté, à fusionner toutes les aides sociales, et de l'autre, à opérer une refonte des institutions qui les collectent et les gèrent, en vue de constituer un guichet unique. Avec, à la clé, la marginalisation des organisations syndicales qui sont pourtant légitimes pour contribuer à la définition des conditions d'allocation des prestations sociales dans ce cadre institutionnel.

#### **Pour rappel, selon l'INSEE, les dépenses de logement regroupent :**

- les dépenses d'investissement, qui englobent les dépenses destinées à accroître le parc de logements ou à prolonger sa durée de vie, c'est-à-dire les dépenses d'acquisition de logements et de travaux, nettes des cessions de logements anciens ;

- les dépenses courantes de logement, qui couvrent les loyers que doivent acquitter les locataires, les loyers imputés que les propriétaires occupants auraient à acquitter s'ils étaient locataires de leur logement, les dépenses d'énergie pour se chauffer et s'éclairer ainsi que les charges ;
- les prestations sociales liées au logement désignent les aides versées aux ménages pour alléger les dépenses de consommation associée au service de logement des ménages. Elles comprennent entre autres l'APL, l'ALF et l'ALS.

#### **Les aides personnelles, pièces maîtresses d'un système de financement du logement social et d'un modèle économique fondés sur le principe de non lucrativité.**

Les aides personnelles participent au modèle économique et au système de financement du logement social, selon des principes qui en structurent la constitution des ressources et les conditions d'allocation.



Source : USH. Fiche thématique : *le financement du logement social, généralités* [...] « *L'emprunt constitue le mode de financement principal des investissements locatifs sociaux ; la charge financière doit être couverte, avec les autres charges d'exploitation, par les loyers qui représentent la ressource essentielle de la gestion locative. La capacité des bailleurs*

sociaux à proposer des loyers bas pour des logements de qualité repose sur l'utilisation de sources de financement qui limitent le coût de l'emprunt. Le financement des opérations locatives sociales requiert ainsi la mobilisation de différentes aides – subventions, aides fiscales, aides de circuit – et l'intervention souvent simultanée de l'État, des collectivités locales et du 1% Logement, qui permettent un équilibre d'opération avec des niveaux de loyers modérés.» [...]

### **Le versement en tiers payant des APL aux bailleurs sociaux**

En matière d'aide au logement, le tiers payant signifie que la CAF verse directement l'aide au bailleur, qui la déduit du loyer demandé à son locataire. Pour l'APL (Aide personnalisée au logement), le tiers payant est obligatoire dès lors que le bailleur est propriétaire de plus de dix logements.

Dans ce cas, le locataire ne règle que la différence entre le montant dû et le montant de l'aide déjà perçue par le bailleur. Les aides personnelles au logement sont versées mensuellement à terme échu (article R. 823-8 du Code de la construction et de l'habitation) et sont dues à compter du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies (article R. 823-10). Le Code de la construction et de l'habitation prévoit que le loyer des logements conventionnés se paye à terme échu (les conventions APL reprennent l'article D. 353-18).

### **L'alibi du droit européen**

Cette qualification de « charges » ou de « dépenses » est également en phase avec celle d'Eurostat, le bureau statistique de l'UE. Un alibi pour les pouvoirs publics, qui leur permet de légitimer l'impératif de réduction des dépenses et d'économies à réaliser pour rester dans la norme et de réduire son engagement financier... Dans la foulée, l'État

s'autorise pour abonder le FNAL (Fonds national des aides au logement) à ponctionner Action Logement et à se servir sur les ressources du groupe, comme s'il s'agissait de fonds publics, en passant par dessus la légitimité de la gestion paritaire.

Source: USH. Les HLM dans l'Union européenne, Références n°6 – 2019

[...] « Les limites des dépenses et les règles de déficit applicables aux États membres sont fixées au niveau de l'UE via le Pacte de croissance et de stabilité. Les niveaux de TVA des logements sont définis dans un cadre établi au niveau de l'UE. Eurostat, le bureau de statistique de l'UE, classe également les dépenses publiques ou privées en fonction de la façon dont elles sont financées et gérées. [...] Ces limites et ces classifications ont un impact réel sur l'investissement des logements sociaux et abordables en Europe. » [...]

### **L'impact redistributif des Aides personnelles au logement**

Les chiffres de l'INSEE le démontrent, bien que les APL subissent une sous-actualisation au regard de l'inflation, leur impact redistributif reste incontournable.

Source: INSEE. France portrait social, 2020

[...] « Le caractère redistributif du système socio-fiscal français provient avant tout des transferts en nature, comme l'éducation, la santé et le logement, qui contribuent pour 50% à la réduction des inégalités au sens de la redistribution élargie; viennent ensuite les prestations sociales monétaires (23%), les dépenses de consommation collective (16%) et les retraites (10%).

En 2019, 26,5% de la dépense de consommation finale des ménages est allouée au service de logement Il s'agit du premier poste de dépense, loin devant l'alimentation ou les transports (respectivement 17,1% et 14,3%). La part des dépenses dédiées au logement a sensiblement

augmenté depuis 1990 (+ 6,4 points). Dans le même temps, les parts des dépenses en alimentation et en transports ont diminué (respectivement – 1,2 point et – 0,8 point).

En 2019, 7,4% des dépenses de logement sont prises en charge par la collectivité via des aides (38,5 milliards d'euros). Celles-ci bénéficient essentiellement au secteur locatif, à hauteur de 37% pour le secteur social et 33% pour le secteur libre.

Les prestations sociales liées au logement représentent 20,2 milliards d'euros. Pour les locataires, la part de la consommation associée au service de logement couverte par ces aides s'est fortement accrue depuis 1990 en raison de l'extension de ces prestations à des publics de plus en plus larges, en particulier aux étudiants. Néanmoins, cette part a fortement diminué depuis 2017 (14,3% en 2019, contre 14,6% en 2018 et 15,7% en 2017) en raison de l'abaissement de 5 euros des différentes prestations sociales liées au logement et surtout de la mise en place du dispositif de RLS (Réduction de loyer de solidarité) dans le secteur social, qui s'accompagne d'une diminution des aides au logement dans ce secteur. »

### **Les réformes successives des aides personnelles: l'illustration d'un bouleversement des équilibres**

Sous la pression d'une nouvelle politique du logement qui donne une place prépondérante au marché comme pilote de la production (un choix qui ne prend pas en compte la distinction entre domaine social et privé, entre économie marchande et économie sociale et solidaire), toute une série de réformes ont modifié en profondeur l'interventionnisme de l'État.

#### **✓ Les étapes clés**

### **1977 L'optimisation de l'aide personnelle associée au retour à la logique du marché**

Le financement du logement social a depuis son essor toujours reposé sur deux piliers: l'aide à la pierre et l'aide personnelle. Or, depuis la fin des années 70, le principe d'une économie administrée cède de plus en plus de terrain à une régulation par le marché en misant surtout sur une aide à la solvabilité (l'Aide personnelle au logement), le marché devant assurer la réponse à la demande.

La réduction des aides à la pierre qui permettait le scellement du prix du loyer dès la réalisation a généré une adaptation continue aux ressources au moyen de l'APL.

La réforme de 1977 a également introduit un déséquilibre par une réduction considérable d'une partie des subventions consenties au logement social sous forme d'aides à la pierre, ce qui contribuait à l'établissement d'un bas loyer dès la réalisation de la construction. Un levier de régulation sur les prix et les coûts de l'immobilier que l'État a abandonné.

Cette réduction des aides à la pierre s'est accompagnée par le raccourcissement de la durée des prêts et l'augmentation de leur taux, ce qui a eu comme effet une augmentation des coûts et du loyer de sortie.

Dès lors, c'est l'Aide personnelle au logement créée pour l'occasion, qui a eu comme fonction d'adapter les ressources des occupants au prix du loyer et d'assumer le rôle pondérateur. L'État a donc laissé le champ libre au marché de la construction et du foncier d'imposer leur prix aux bailleurs-constructeurs.

Cette offensive libérale s'est caractérisée par une domination de Bercy sur le ministère du Logement, par une tentative de disjonction de l'opération d'investissement de la question de la solvabilité, celle-ci étant assurée désormais ex post l'opération de construction et assurée par l'APL.

La création des APL en 1977 tablait sur un pouvoir d'achat en constante progression induite par une inévitable promotion sociale. Une prévision vite démentie par la violence de la crise qui a précarisé durablement un grand nombre de travailleurs en accroissant le nombre de demandeurs éligibles à l'APL, ce qui a fait augmenter mécaniquement la dépense publique et fait prospérer toute une série d'offensives sur les aides personnelles au logement.

### **2011 Suppression de la rétroactivité**

Source: Presse

[...] «Malgré les protestations, notamment du monde étudiant, la loi de financement de la Sécurité sociale 2011 a finalement supprimé la rétroactivité des aides au logement.

Parmi les mesures phares, la suppression de la rétroactivité du versement de l'Aide personnalisée au logement, particulièrement controversée, a été adoptée. Jusqu'alors, une personne disposait de trois mois pour déposer un dossier d'APL après son emménagement. Ces trois mois étaient ensuite versés rétroactivement au bénéficiaire. » [...]

### **2017-2018 Baisse des APL et adoption de la RLS**

C'est dans la continuité de la primauté donnée au marché, et dans un souci assumé de faire davantage « circuler » le capital, qu'est mise en place par l'article 126 de la loi de finances pour 2018, la Réduction de loyer de solidarité (RLS). Les aides au logement étant diminuées pour les ménages qui bénéficient de la RLS, la réduction du budget de l'État consacré à l'aide au logement est donc supportée par les bailleurs sociaux.

### **2019-2020 Le projet de fusion des APL avec le Revenu universel d'activité (RUA)**

Restée jusqu'à présent dans les cartons, ce projet constitue une tentative de soustraire

les APL aux bailleurs sociaux et par là même de porter atteinte à un élément de régulation de tout le système.

La position de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme au projet de fusion

[...] « Cette unification des allocations se voudrait une simplification. Elle a été fortement critiquée, dans la mesure où la fusion des allocations peut conduire à gommer les spécificités de chacune.

[...] Enfin, les APL ne sont pas un revenu de substitution: elles donnent corps au principe du droit au logement et ne sont pas liées à une activité. Elles ne devraient donc pas être incluses dans le périmètre d'un RUA, dont le fondement n'est pas de même nature. » [...]

### **2021 Calcul des APL en « temps réel »: contemporanéisation des ressources**

Source: Sénat

[...] « Le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et reportée à deux reprises, la réforme des APL en temps réel est entrée en vigueur. Techniquement, cette réforme a été également rendue possible par la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui permet, là aussi, aux organismes de protection sociale de connaître en temps réel l'évolution des revenus des allocataires. Toutefois, les CAF n'ont pas automatiquement connaissance d'autres éléments de revenus: pensions alimentaires versées ou perçues, frais de telles, frais réels pris en compte... Ces ressources doivent donc toujours faire l'objet d'une déclaration annuelle sur le site de la CNAF. » [...]

Source: Banque des territoires – CDC

[...] « En termes de trésorerie, l'économie réalisée serait de 1,1 milliard d'euros selon les estimations de la CNAF, un chiffre très proche de l'évaluation initiale qui était de 1,2 milliard lors des premières esquisses de la réforme. L'économie est en revanche nettement supérieure aux 750 millions d'euros d'économies

pris en compte dans la loi de finances initiale pour 2021 qui entendait tenir compte de possibles conséquences de la crise sanitaire sur l'activité en 2021.

[...] Au final, la dépense budgétaire 2021 pour les APL devrait toutefois être quasiment identique à celle prévue en loi de finances, soit de l'ordre de 15,6 milliards. » [...]

D'après une étude de la CNAF, un tiers des allocataires n'a pas subi d'impact direct de la réforme. 26% sortiraient gagnants du nouveau mode de calcul car leurs ressources

ont diminué en 2020. Mais ils sont plus nombreux (41%) à être perdants en 2021 car leurs revenus ont augmenté deux années d'affilée. Face à une amélioration, même insinifante, les APL s'arrêtent...

### Une mesure qui oublie les jeunes...

Source: Rapport de l'Institut des Politiques publiques n°35 – Juillet 2021. *Les aides au logement en temps réel: évaluation d'impact* [...] « Les jeunes actifs occupés sont les plus affectés par la réforme d'après nos simulations. 33% des moins de 25 ans non-étudiants sont

## Pour Force Ouvrière

**Les récentes réformes de l'Aide personnelle** au logement sont significatives d'une évolution à rebours de la notion d'ordre public social au fondement de l'État providence qui impose d'adopter la solution la plus favorable aux allocataires et de leur garantir une sécurité juridique face aux aléas de leur parcours professionnel et non une simple assistance au coup par coup. Une **portée sociale** qui semble complètement exclue par les partisans radicaux du nouveau « management public » plus soucieux d'économies que de garantie, plus soucieux d'assistance que d'assurance et incapable d'élaborer un cadrage adapté à l'évolution des besoins et à leur diversité.

✓ Les Aides personnelles au logement relèvent de l'**exercice** du droit au logement. Elles constituent aujourd'hui un élément central du modèle économique du logement social, et **ne peuvent ainsi « fusionner »** avec des revenus dans le cadre d'un projet de mise en place d'un RUA (Revenu universel d'activité).

✓ Concernant les ponctions de l'État sur les ressources d'**Action Logement** pour

abonder le FNAL, Force Ouvrière rappelle son opposition à ce que les fonds servent de **palliatif** à une politique publique du logement défaillante qui ne se donne pas les moyens financiers pour mettre réellement en œuvre la solidarité nationale qui préside à la mission d'intérêt général du logement social, et qui exige des moyens à la hauteur des besoins et de la pénurie.

✓ Sur un plan économique, la valeur dans le domaine du logement social, ne porte pas uniquement sur la valeur ajoutée générée par le bailleur social dans ses activités de production et de gestion, mais impacte directement et indirectement **toutes les parties prenantes: collectivités territoriales, habitants, entreprises...**

**Ainsi, le logement social ne constitue pas un coût mais un investissement** générant des retombées positives sur les territoires et les organismes de logement social qui contribuent au dynamisme économique: production, emploi et revenus locaux. Bref, le principe de réalité veut que, contrairement aux idées reçues, le logement rapporte plus qu'il ne coûte...

*perdants et connaissent une perte moyenne de 1 067 euros d'aides au logement par an par UC. Dans le système avant réforme, les moins de 25 ans bénéficiaient de dispositifs dérogatoires leur permettant d'être soumis moins fréquemment à l'évaluation forfaitaire en cas d'entrée sur le marché du travail ou de reprise d'activité. Leurs aides au logement étaient donc calculées en fonction de leurs ressources de N-2 plus fréquemment que les autres actifs occupés, ce qui explique qu'ils sont davantage affectés par la contemporanéisation des ressources. » [...]*

Devant la mobilisation des jeunes (UNEF, UNAHJ...) tous statuts confondus (non-salariés, apprentis ou alternants) le ministère a dû prendre en compte l'impact négatif de la réforme des APL en temps réel et adopter divers ajustements.

### **Un abandon de la souplesse au détriment du principe de réalité...**

La réforme conclut un cycle de recentrage des aides, inauguré par l'élimination du caractère rétroactif de l'aide au logement sur quelques mois au moment de la première demande et qui permettait d'avoir un coup de pouce à l'entrée dans la vie active. Une souplesse qui inspirait tout le dispositif et qui relevait davantage du souci de fournir une assurance dans le cadre d'un parcours professionnel que de proposer une assistance ponctuelle soumise aux impératifs d'un soi-disant management public rigoureux.

Le rapprochement en temps réel entre revenus et éligibilité à l'aide personnelle qu'a opéré la réforme, est présenté comme une mesure contracyclique par ses initiateurs et gage d'efficacité. Or, elle exclut tout rétablissement de la rétroactivité, toute perspective de revalorisation et sanctionne par l'exclusion la moindre amélioration en refusant toute souplesse et toute logiques qui permettraient davantage de coller au réel des

parcours professionnels et des conditions dans lesquelles ils s'effectuent aujourd'hui.

## **4.2. Quelques leviers de régulation**

### **Deux modalités de l'intervention de l'État : droits ouverts et aides contingentées**

- Les aides directes (ou aides à la pierre ou bien encore subventions) sont « **contingentées** » c'est-à-dire que leur montant est fixé par une enveloppe budgétaire en début d'année et versées après des décisions unitaires prises au sein du FNAP (Fonds national des aides à la pierre) jusqu'à épuisement et dont la partie « non utilisée » est reconduite l'année suivante. Leur montant est donc soumis aux choix budgétaires et à la politique du logement adoptée.

Majoritaires depuis l'amorce de l'intervention de l'État dans le domaine du logement social (dans les années 1950) les aides à la pierre, représentent aujourd'hui, après la réforme des années 1970, cinq fois moins que les aides à la personne.

- Les Aides personnelles au logement (ou APL) sont quant à elles en droits ouverts et non contingentées.

Cette modalité d'allocation des APL en droits ouverts se retrouve aujourd'hui en ligne de mire des partisans d'une **réforme radicale des aides sociales** qui prônent sa remise en cause au nom d'une « **personnalisation** ».

#### **a – L'esprit et la visée des réformes**

L'action réformatrice se concentre aujourd'hui sur l'élaboration de nouveaux critères avec le souci d'offrir une réponse « **personnalisée** ». La personnalisation serait gage

de rationalité et cette nouvelle approche de la politique sociale s'affirme comme totalement réfractaire à toute visée assurantielle et universelle, qui serait responsable d'une gabegie incontrôlable, selon le nouveau management public.

La remise en cause des notions d'unité et d'universalité qui président à toute politique sociale inspirent aujourd'hui cette nouvelle orientation. C'est ainsi que le principe même des droits ouverts se retrouve en ligne de mire car considéré comme incontrôlable. L'objectif premier étant de contenir des « charges », le souci est donc de déterminer un plancher et un plafond, de circonscrire une cible ...sans tenir compte des besoins réels qu'exprime la demande...

Pour **FO** le principe des droits ouverts constitue la seule modalité à même d'intégrer dans le temps l'évolution des besoins et doit s'accompagner d'un cadrage en prise avec la réalité des parcours et des situations. La politique publique doit ainsi viser à se doter de moyens et de dispositifs **pour être en mesure d'améliorer sa réponse à la demande et non pour la réduire**. Le respect de ce principe impose que la réponse aux besoins ne puisse être assujettie à un impératif arbitraire de rigueur ou d'austérité budgétaire élaborés « hors sol » et qu'elle s'accompagne de la reconnaissance de l'allocation comme investissement, et comme élément d'une assurance durable et non d'une simple assistance au coup par coup.

**b** – Deux instruments essentiels à la régulation : l'agrément et le conventionnement

### L'agrément

Le logement abordable peut cumuler plusieurs mécanismes d'aides, mais la réalisation d'une opération de financement de logement social est soumise à la délivrance par la DREAL (Direction régionale de l'environne-

ment, de l'aménagement et du logement), ou par l'EPCI (Établissement public de coopération intercommunale) déléguataires des aides à la pierre, d'un agrément qui ouvre sur cinq mécanismes financiers.

L'agrément délivré par les services de l'État, est une autorisation pour la production ou l'achat d'un immeuble si le plan de financement est conforme. Les cinq mécanismes sont :

- une aide directe (subvention), aide à la pierre ;
- deux aides fiscales (TVA 5,5% et exonération taxe foncière) ;
- un avantage de taux (qui s'applique aux prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations) ;
- une fois le logement occupé, accès au bénéfice de l'APL (Aide personnelle au logement) pour ses locataires par la signature d'une convention entre l'État et le bailleur.

### À qui sont distribuées les aides ?

Aux opérateurs du logement social qui construisent les logements. Ceux-ci peuvent être des bailleurs sociaux ou bien des promoteurs du privé, sous certaines conditions.

### Le conventionnement

L'agrément, une fois l'opération réalisée, engage l'État à la signature d'une convention au moment de la mise en service du logement.

Cette signature garantit l'application de la législation du logement social en matière de ressources des locataires, de loyers et de droit à l'APL.



### 4.3. Les agences impliquées sur le terrain de la rénovation et de la construction du logement abordable

**a** – La clarification du Conseil d'État en 2012 sur les agences

Source: Conseil d'État

[...] « L'agence apparaît ainsi, dans une acception positive, comme un organisme autonome qui exerce une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale. Autonome, car elle n'est ni indépendante, ni inscrite dans le schéma hiérarchique traditionnel de l'administration: soit parce que, alors même qu'elle dispose de la personnalité morale, le pouvoir exécutif garde un rôle non négligeable dans son fonctionnement, soit parce qu'elle dispose d'une autonomie de fait, malgré l'absence de personnalité morale propre. L'agence exerce en outre une responsabilité que le Conseil d'État a choisi de qualifier de "structurante" dans la mise en œuvre d'une politique nationale. [...]

L'Inspection générale des finances précise en 2012: "toutes les entités, dotées ou non de la personnalité morale sont présumées appartenir au périmètre des agences de l'État dès lors qu'elles respectent les deux critères suivants: elles exercent des missions de service public non marchand; un faisceau d'indices indique qu'elles sont contrôlées par l'État". »

#### L'ANAH (Agence nationale d'amélioration de l'habitat)

Source: ANAH

« Les aides pour l'ANAH (Agence nationale d'amélioration de l'habitat) peuvent elles aussi contribuer de façon indirecte au développement de l'offre de logement abordable?

Les aides de l'État sont destinées à l'amélioration des logements appartenant à des propriétaires privés. Elles sont accessibles aux propriétaires bailleurs et occupants. Elles sont conditionnées à la signature d'une convention avec chacun des

bailleurs et soumise à l'engagement de pratiquer un loyer inférieur au prix du marché pendant neuf ans sur une grille de trois niveaux: intermédiaire, social et très social. Les plafonds de ressources s'appliquent aux locataires.

À son début, des aides ont été financées par l'État et Action Logement. Désormais, l'Agence a accès à des ressources composites dont les recettes tirées de la réduction de l'émission des gaz à effet de serre.

Si la mise en place de ce dispositif a permis d'augmenter l'offre de logement abordable, l'initiative a également introduit la notion d'un statut temporaire de logement social. Une nouvelle catégorie « à durée déterminée ». Ce qui va à l'encontre du caractère durable et irrefragable du statut du logement social qui prédominait jusqu'alors.

Cette dérogation au statut pérenne de logement social peut s'avérer un élément fortement déstabilisateur, si elle venait à être généralisée et imposée à tout logement social, au moment des transactions dont il peut faire désormais l'objet, compte tenu que la vente du patrimoine est aujourd'hui fortement encouragée par l'État. Cette remise en cause d'un statut pérenne peut également être souhaitée en sous-main par un secteur immobilier privé vorace, souhaitant que soit déverrouillé un secteur protégé pour mettre la main sur un patrimoine collectif ayant parfois acquis une forte plus-value au fil du temps en fonction de sa localisation. »

#### L'ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine)

Source: ANRU

« L'Agence est créée en 2004 pour la mise en œuvre du premier Programme national de rénovation urbaine lancé en 2003 et initié par Jean-Louis Borloo. L'ANRU participe à la mise en œuvre de projets urbains à grande échelle qui ont besoin de financements complémentaires

et coordonnés pour la réalisation d'espaces et d'équipements publics. Les aides de l'ANRU peuvent également contribuer à des opérations de démolition-construction. Les décisions de financement sont prises au niveau central de l'Agence. »

## **L'ANCOLS (Agence nationale de contrôle du logement social)**

Source: ANCOLS

« Créée par la loi ALUR et mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'ANCOLS, Agence nationale de contrôle du logement social, est un établissement public administratif, opérateur de l'État, placé sous la double tutelle des ministres chargés du Logement et de l'Économie.

Elle est issue de la fusion d'un service interministériel d'administration centrale, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos), et d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC). Depuis plusieurs années, la conduite des politiques du logement a été modifiée par des évolutions significatives telles que :

- la montée en puissance des collectivités locales et en particulier des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avec :

- la délégation des aides à la pierre ;
- le développement des outils de planification tels que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les programmes locaux de l'habitat (PLH) ;
- la présence des collectivités dans la gouvernance de nombreux opérateurs HLM.

- la réorganisation en profondeur du réseau Action Logement avec :

- une réduction du nombre de collecteurs de la PEEC, de plus de 200 à la fin des années 1990 à une vingtaine en 2015, puis un seul avec la mise en œuvre de l'ordonnance n°2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des em-

ployeurs à l'effort de construction ;

- l'intégration des opérateurs SA d'HLM dans des logiques de groupe (représentant environ un million de logements sociaux sur 4,5 millions au total).

L'enjeu social attaché à cette politique et le volume de ressources financières mobilisées nécessitent un contrôle et une évaluation spécifiques de l'efficacité et de l'efficience de l'action des acteurs du secteur, permettant l'optimisation de la gestion du parc de logements ainsi que l'adaptation et la rationalisation des politiques publiques. Une observation objective et indépendante de cette efficacité et efficience est nécessaire pour répondre aux objectifs du champ essentiel des politiques publiques que constituent les politiques du logement.

Dans ce contexte, l'existence de l'ANCOLS répond au besoin d'unifier le contrôle et l'évaluation de l'action de l'ensemble des opérateurs du logement social et d'Action Logement devenus fortement interdépendants. » [...]

## **b – L'épisode des surcompensations et la pression du droit européen de la concurrence sur l'USH**

Source: USH

Transposition française contestée d'une décision européenne qui éclaire le rapport de forces envers le monde HLM

[...] « L'ANCOLS a été mise en cause par la Cour des comptes dans un référé adressé au Premier ministre début décembre 2018, qui dénonçait l'absence de contrôle systématique d'une surcompensation des aides d'État au logement social. La décision n°2012/21/UE de la Commission européenne relative aux aides aux services d'intérêt économique général (SIEG) autorise en effet les aides publiques aux entreprises en charge d'un SIEG (Service d'intérêt économique général) à condition que le montant des aides ne soit pas supérieur aux coûts nets occasionnés par l'exécution de ce service.

L'ANCOLS a ainsi adopté le 23 janvier 2019 une nouvelle méthode de vérification qui devait être appliquée à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019, mais contre la volonté des organismes HLM. L'USH rejointe par les fédérations des ESH, des OPH et des Coop'HLM, se sont opposés à ce nouveau dispositif qui impose une nouvelle méthode de calcul et un contrôle à l'opérateur et non à l'opération, et ont déposé un recours devant le Conseil d'État en 2019, qui a été rejeté un an plus tard. » [...]

✓ La nouvelle méthode de contrôle de la surcompensation aux bailleurs sociaux, devrait donc produire ses premiers effets sur les comptes des organismes en 2022. La ministre du Logement, Emmanuelle Wargon, a confirmé, le 15 septembre 2021, l'instauration via le PLF 2022 d'un système de reversement vers le FNAL des trop-perçus; lesquels s'élèveraient à 60 millions d'euros...



#### 4.4. Les aides indirectes de l'État

**a** – L'accès au crédit pour les organismes de logement social

L'épargne populaire réglementée centralisée au **Fonds d'épargne** constitue une des ressources principales du logement abordable, **fait unique en Europe**.

Le Fonds d'épargne transforme une partie de l'épargne réglementée (Livret A, Livret de

développement durable et Livret d'épargne populaire) en prêts à long ou très long terme, dans des programmes d'intérêt général désignés comme prioritaires par l'État: logement social, politique de la ville, investissement des collectivités locales... Les ressources qui ne sont pas consacrées aux prêts sont investies en actifs financiers afin de contribuer à la rémunération de l'épargne populaire et assurer sa liquidité, tout en finançant l'économie française et européenne.

Le développement du secteur du logement social, la gestion et l'entretien du patrimoine collectif ont besoin d'importantes ressources. La nécessité de son développement a un fondement historique, légitimé par la loi. C'est ainsi que le secteur social bénéficie pour ses opérations d'investissement de l'exclusivité du recours à des lignes de crédit gérées par la Caisse des dépôts et consignations, assises sur la masse financière du Fonds d'épargne.

Le circuit ou le monopole de la Caisse d'épargne concernant le Livret A a été supprimé en 2009 et ouvert à l'ensemble des réseaux bancaires mais reste toutefois très encadré.

**b** – 2009, fin de l'exclusivité de la distribution du Livret A par les Caisses d'épargne  
Source: Rapport annuel de l'Observatoire de l'épargne réglementée, exercice 2009  
[...] « La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a profondément modifié le cadre de distribution du Livret A. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le Livret A, qui avait été jusqu'alors distribué exclusivement par les réseaux historiques (Caisses d'épargne) peut être proposé par tous les établissements de crédit signant une convention avec l'État. [...] Dans les conditions fixées par l'article L 221-5 du Code monétaire et financier, les fonds collectés par le Livret A et par le Livret du développement durable, font l'objet

d'une **centralisation partielle** au Fonds d'épargne géré par la CDC, pour financer prioritairement les prêts consentis au bénéficiaire du logement social et de la politique de la ville. Les ressources non centralisées collectées sur le Livret A, et le LDD doivent être employées par les établissements distribuant ces livrets au financement des petites et moyennes entreprises (PME) notamment pour leur création et leur développement ainsi que pour les travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens. » [...]

**C'est un circuit spécifique du financement** du logement en France, qui permet de mettre en place des prêts règlementés sans recourir à une aide publique directe. L'importance de la masse financière du circuit permet de transformer ce que les épargnants versent à très court terme en prêts de très longues durées. Les taux des prêts octroyés sont soumis au taux de rémunération du Livret A.

✓ Depuis le début des années 2010, les baisses de rémunération du Livret A augmentent l'avantage de taux et accroissent les marges de manœuvres des maîtres d'ouvrage HLM.

■ – Les produits financiers de la Caisse des dépôts et consignations

### Les différentes catégories de prêts

Source: Rapport du Compte du Logement 2020

« Les **prêts** sont la composante principale du financement de l'investissement en logements sociaux.

Ces prêts de très long terme (40 ans, voire 50 ans pour la partie du prêt finançant la charge foncière et 80 ans dans les zones tendues à compter de 2018) sont distribués majoritairement par la Caisse des dépôts (CDC). Les taux de ces prêts sont variables et indexés sur la rémunération du Livret A, qui peut être revue deux fois par an au 1<sup>er</sup> février et 1<sup>er</sup> août (éventuelle-

ment au 1<sup>er</sup> mai ou au 1<sup>er</sup> novembre en cas de variation importante du taux). »

- **Prêt locatif aidé d'insertion (PLAI)**: prêt pour la construction et l'acquisition de logements destinés à des ménages défavorisés (loyers et plafonds de ressources plus bas que ceux du PLUS).

- **Prêt locatif social (PLS)**: prêt pour la construction et l'acquisition de logements conventionnés à caractère intermédiaire (plafonds supérieurs à ceux du parc financé en PLAI ou en PLUS).

- **Prêt locatif à usage social (PLUS)**: prêt pour la construction et l'acquisition de logements locatifs sociaux.

✓ **Pour mémoire**: les Prêts de haut de bilan (PHB), une initiative particulière sur fond de fragilisation du monde HLM.

Source: Banque des territoires

« La Caisse des dépôts, *Action Logement et le gouvernement* ont signé, mardi 5 juin 2018, une convention mettant en place une enveloppe de 2 milliards d'euros de prêts bonifiés sur trois ans.

### Pourquoi un PHBB 2.0?

Après une première enveloppe de Prêts de haut de bilan bonifiés distribués de 2016 à 2018, les pouvoirs publics ont souhaité renouveler cette enveloppe afin de soutenir les investissements des organismes d'HLM dans un contexte économique difficile lié à la mise en place de la RSL (Réduction du loyer de solidarité).

### En quoi consiste le Prêt de haut de bilan bonifié?

Le Prêt de haut de bilan bonifié est un prêt d'une durée de 30 à 40 ans avec:

- une première phase avec un différé total d'amortissement du capital de 20 ans à 0%;
- une seconde phase de 10 ans (réhabilitation) à 20 ans (construction) au taux du Livret A + 0,60%.

Ces prêts ont vocation à être garantis par les collectivités locales ou, à défaut, par la CGLLS.

*Que peut financer le Prêt de haut de bilan bonifié ?*

Il est destiné à financer les investissements des organismes d'HLM, en construction neuve (80% de l'enveloppe triennale et 100% de l'enveloppe 2018) comme en réhabilitation (20% de l'enveloppe triennale). Le financement des opérations d'accession sociale pourra être étudié pour les tranches 2019 et 2020.

*Y a-t-il des contreparties ?*

Oui. L'octroi du PHBB est soumis à un accord entre le bailleur bénéficiaire et Action Logement Services portant sur l'octroi de droits de réservation.

*Qui est concerné ?*

Les organismes d'HLM, SEM immobilières et organismes agréés MOI cotisant à la CGLLS.

*Quelles sont les modalités d'octroi ?*

Les Prêts de haut de bilan sont distribués par la Caisse des dépôts. Ils seront octroyés sur la base d'une analyse de la soutenabilité financière à long terme des bailleurs sociaux bénéficiaires de ses prêts. »

**d** – Droits de réservation et réservataires

Source : Politique du logement

« **En vertu des règles du financement du logement social, chaque programme de logement social fait l'objet de réservations au profit de différents acteurs, appelés également les "contingentaires"**.

En contrepartie des financements publics accordés, les préfetures disposent, dans chaque ensemble de logements construit sur le département, d'un contingent de réservations de 30% (dont 25% sont destinés aux « mal-logés » et 5% aux fonctionnaires d'État). Les collectivités locales bénéficient d'un contingent de l'ordre de 20% des logements quand elles octroient aux bailleurs sociaux leur garantie d'emprunt. D'autres réservataires : Action Logement par l'intermédiaire de Action Logement Services, cer-

taines entreprises privées ou publiques, ou encore les Caisses d'allocations familiales, peuvent également disposer de réservations de logements, en fonction de contributions financières apportées au bailleur social lors des opérations de construction ou de réhabilitation. »



## 4.5. La Banque des territoires (la CDC - Caisse des dépôts et consignations)

Source : Banque des territoires

La Banque des territoires, financeur de long terme au service des territoires, est l'acteur de référence du financement du logement social.

Face au déficit de logements en France, la Banque des territoires intervient aux côtés des pouvoirs publics et des acteurs de l'habitat pour soutenir la production de nouveaux logements sociaux et les projets urbains de grande envergure.

Pour cela, elle s'est dotée d'un Plan logement de 20 milliards d'euros sur la période 2018-2022. Un engagement renforcé par des dispositifs de relance pour l'habitat social à la suite de la crise sanitaire de 2020.

### La Caisse des dépôts, un partenaire de long terme des acteurs du logement social

La Caisse des dépôts assure, depuis 1837, la centralisation et la gestion financière d'une part substantielle de l'épargne réglementée collectée sur le Livret A (et, depuis les années 1980, sur le Livret de développement durable et sur le Livret d'épargne populaire).

En 1894, la loi Siegfried l'autorise à consentir des prêts sur cette ressource pour construire les premiers logements sociaux : les Habitations bon marché (HBM).

### L'épargne de tous au service de l'intérêt général

Ce modèle de financement unique permet de transformer une partie de l'épargne du grand public afin de répondre à des besoins d'intérêt général, des besoins qui bénéficient à l'ensemble de la société française. Le Fonds d'épargne est ainsi un levier essentiel dans l'investissement et la transformation des territoires. Ainsi, pour le seul logement social, près d'un logement construit en France sur trois est un logement social financé par la Caisse des dépôts.

### La garantie des collectivités locales, clé de voûte du financement du logement social

Les prêts sur fonds d'épargne représentent en moyenne plus des trois quarts du financement d'un logement social. C'est en raison de la nature de la ressource prêtée, l'épargne des Français, que le Fonds d'épargne se doit d'en assurer la préservation. L'État exige que tout prêt octroyé par le Fonds d'épargne bénéficie d'une garantie à hauteur de 100% du montant prêté, en privilégiant le recours à une garantie publique.

En apportant des **garanties** aux prêts sur les opérations de logement social, les collectivités jouent un rôle essentiel en faveur d'un habitat accessible et adapté aux besoins du territoire. Pour accompagner les collectivités locales dans ce rôle de garant, la Banque des territoires leur propose des services pratiques en ligne avec une information en temps réel sur les prêts qu'elles garantissent.

### La contribution européenne

La Banque des territoires dispose égale-

ment de ressources européennes pour mener à bien ses missions. La **Banque européenne d'investissement** (BEI), institution de financement à long terme de l'Union européenne, accompagne les investissements qui contribuent à la réalisation des grands objectifs européens. La **Banque de développement du conseil de l'Europe** (CEB) investit, quant à elle, dans des projets qui favorisent le développement à la fois économique et social, tout en encourageant la durabilité environnementale.

Source : Banque des territoires, Caisse des dépôts – *Perspectives*

*L'étude sur le logement social*, édition 2021  
*Analyse financière rétrospective et prospective des bailleurs sociaux*

« Un secteur en mesure de participer à la relance de l'activité grâce à la pérennité de ses revenus locatifs et à l'environnement de taux durablement bas.

[...] Le secteur du logement social s'est montré jusqu'à présent résilient face à la crise sanitaire qu'il a abordé dans une situation financière solide fin 2019. Suivant le scénario économique retenu, qui prévoit un retour progressif au niveau d'activité pré-crise d'ici courant 2023, les bailleurs sociaux seraient en mesure de participer à la relance, grâce à une situation financière initiale saine, au niveau bas des taux d'intérêt (taux du Livret A à 0,5% pendant sept ans) et à leurs revenus issus des loyers peu affectés par la crise. À court terme, la construction de logements sociaux bénéficierait des mesures visant à limiter les freins à la construction et progresserait conformément au protocole d'engagement signé entre l'État et les acteurs du secteur. L'effort de réhabilitation serait amplifié grâce aux subventions octroyées dans le cadre du Plan de relance. À plus long terme, le secteur disposerait de la capacité financière suffisante pour maintenir un effort de construction significatif (100 000 logements par an) et poursuivre les travaux de réhabilitation nécessaires

(100 000 logements par an), en particulier grâce à l'environnement de taux durablement bas. La prévision est réalisée dans un contexte d'incertitudes élevées du fait de la crise du Covid-19, avec une projection de long terme très sensible aux hypothèses retenues. »

## 4.6. Incitations fiscales et taxes

Outre les aides directes et indirectes, certaines opérations de financement du logement social peuvent cumuler d'autres modalités d'aides de l'État : les aides directes, les avantages de taux, les incitations fiscales.

L'immobilier est, depuis longtemps, le produit phare de la défiscalisation en France. Dans ce domaine, elle consiste, pour un particulier, à investir dans un logement dans le but de le mettre en location afin de bénéficier d'une réduction d'impôt.

Les dispositifs de défiscalisations immobilières ont été lancés dans les années 1980 par l'État pour stimuler la production de logements et soutenir l'activité du secteur. Le principe est celui d'inciter, par le biais d'avantages fiscaux, des particuliers à investir dans un bien immobilier afin de le proposer ensuite à la location à des conditions encadrées. Les avantages sont soumis à l'obligation de respecter des plafonds de loyer et de ressources des locataires. Ces dispositifs s'adressent principalement aux classes moyennes qui ont des revenus trop élevés pour accéder au logement social et trop faibles pour le marché libre.

### a – Défisiscalisations et évolution des contreparties

En contrepartie des avantages fiscaux et par le conventionnement, le bailleur s'engage, dans certains de ces dispositifs, à un

plafonnement des loyers inférieurs au prix du marché sur une période déterminée, les contreparties sociales variant d'un dispositif à l'autre. À partir de 2008 et suite à la crise des subprimes, les banques ont renforcé leurs exigences pour octroyer des crédits et le gouvernement a favorisé davantage la réduction d'impôt sur le revenu que l'amortissement fiscal. La maîtrise de la localisation de la construction dans le cadre de ces dispositifs reste également un des enjeux des différentes évolutions adoptées ainsi que l'articulation avec les contraintes environnementales.

La particularité du financement se caractérise par l'existence d'un double levier d'endettement : sur l'anticipation des loyers futurs et sur les plus-values à venir.

### Mise en place du zonage A, B, C pour une modulation au plan national

Le zonage A, B, C a pour objectif de moduler au plan national les dispositifs de défiscalisation selon le niveau de tension des marchés locaux de l'habitat et le niveau des loyers. « Une zone est dite tendue si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir les besoins en demande de logements (en termes de volume et de prix) », ministère de la Cohésion des territoires). Pour autant, ces mécanismes sont non contingentés et non territorialisés et ne donnent lieu à aucune décision unitaire.

### Un bilan plutôt négatif des différents dispositifs

Si ils ont pour objectif d'augmenter la production de logements, ces dispositifs favorisent essentiellement l'économie de la construction et n'ont pas pour but de résoudre les problématiques du logement ni de répondre aux besoins au niveau national, l'objectif étant davantage de favoriser la rente. Leur mise en œuvre dépend en fait de

mécanismes marchands d'optimisation par les acteurs économiques intéressés et ne répond en rien à la satisfaction des besoins. La localisation de la production échappe à toute programmation et ces dispositifs ont entraîné dans certaines localités l'augmentation artificielle des coûts et des prix, avec comme conséquence un rapport coût efficacité sociale négatif.

### **La TVA à taux réduit et les taxes**

De nombreuses opérations sont éligibles aux taux réduits de la TVA (5,5% et 10%) dans le cadre du **logement locatif social**. Le bailleur (opérateur privé, HLM, etc.) doit avoir conclu une convention ouvrant droit à l'Aide personnalisée au logement (APL), impliquant notamment de proposer le logement à des bénéficiaires dont les ressources sont inférieures à des limites et le montant des loyers plafonné. L'opération doit être financée par un PLAI ou un PLUS et, dans ce dernier cas, la localisation du logement est également une condition d'application du taux réduit.

### **b – L'accession sociale à la propriété**

L'accession sociale éligible au taux réduit peut être directe, ou passer par des mécanismes de différé d'acquisition du foncier, notamment par le vecteur de la location-accession ou du bail réel solidaire.

Un dispositif spécifique est aussi prévu pour taxer à 10% les livraisons de logements neufs dits « intermédiaires » qui se situent entre le logement social et le logement libre.

### **Les prêts à l'accession sociale**

Source: *Les Aides au logement*, ministère du Logement

« Le **Prêt à taux zéro (PTZ)** contribue, sous condition de ressources, au financement de projets de première accession à la propriété des logements neufs, des logements anciens sous conditions de travaux et de performance

énergétique et des logements en vente HLM. La compensation de l'absence d'intérêts est prise en charge par l'État.

*Le prêt conventionné finance l'acquisition d'une résidence principale. Son taux est plafonné. Certains prêts conventionnés bénéficient d'un mécanisme de garantie par l'État.*

*Le Prêt social de location-accession (PSLA) finance des logements sous une forme innovante d'accession à la propriété dans le neuf ou l'ancien, accessible sous condition de ressources. Il comporte une phase locative et une phase d'accession à la propriété et permet de bénéficier d'avantages fiscaux et d'une sécurisation (garanties de rachat et de relogement en cas d'accident de la vie). Ils sont comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU (quota de logements sociaux par commune). »*

### **Le cas particulier du logement intermédiaire**

Source: Banque des territoires

[...] « Avec des loyers réglementés inférieurs aux prix du marché, les logements intermédiaires permettent aux classes moyennes d'habiter dans les grandes villes, près de leur lieu de travail, sans consacrer une part trop importante de leur budget à leur logement. Pour les autres territoires, des solutions d'habitat alternatives sont disponibles.

*La création des logements intermédiaires en 2014 est née d'un constat: la difficulté pour les classes moyennes qui n'avaient pas accès au parc social de trouver un logement de qualité à un prix abordable dans les zones tendues (métropoles, zones frontalières...). » [...]*

Source: USH – Entre HLM et parc privé, le logement intermédiaire progresse

[...] « De plus en plus d'investisseurs institutionnels, tel qu'Action Logement avec sa filiale IN'LI, Procvivis ou CDC habitat, se mobilisent, avec les encouragements de l'État, pour ac-

*célébrer, en 2019, la production de logements dits intermédiaires. Ces logements proposent des prix de location 15% à 20% inférieurs au parc privé. »*

### **Le Prêt locatif intermédiaire (PLI)**

Source : *Les Aides financières au logement*, ministère du Logement

#### **Objet du prêt**

Le PLI (Prêt locatif intermédiaire) peut financer l'acquisition ou la construction de logements à usage locatif, meublés ou non, ainsi que le cas échéant les travaux d'amélioration correspondants. Le PLI **n'ouvre pas droit à une subvention de l'État** ni à aucun avantage fiscal. Les opérations PLI sont possibles sans autorisation administrative préalable pour les logements situés dans les zones A et B du zonage A, B, C. Une autorisation administrative préalable est en revanche requise en zone C.

#### **Montant**

Le montant du prêt est fixé en fonction du plan de financement prévisionnel et de l'équilibre de l'opération. Le prix de revient de l'opération n'est pas plafonné.

#### **Canaux de distribution**

Les PLI sont distribués par les établissements de crédit ayant signé une convention annuelle avec la Caisse des dépôts et consignations ou octroyés directement par cette dernière. Le taux des prêts aux organismes de logements sociaux, ainsi que le taux maximum des prêts aux autres emprunteurs, est le même quel que soit l'établissement. La CDC dispose d'une enveloppe de prêts distincte de celle des établissements de crédit, qu'elle peut accorder dans les mêmes conditions que ces derniers, aux organismes HLM (OPH, SA HLM, SEM de construction de logements) et aux autres personnes morales sous conditions.



# V TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT : LA POLITIQUE DE L'HABITAT

## 5.1. Le foncier, matière première du logement

Source : Assises nationales du foncier et des territoires – <https://www.anft.fr>

### **Le foncier, matière première du logement et enjeu de premier plan pour le développement du logement abordable en France et pour le développement durable**

[...] « Outre le financement, la création de logements sociaux est fortement tributaire d'une gestion efficace des biens fonciers afin que des terrains puissent être mis à disposition pour construire des logements qui seront loués en dessous du prix du marché. En fait, l'augmentation des coûts des terrains, notamment en zone urbaine, représente une difficulté majeure pour la construction de nouveaux logements sociaux. Les politiques foncières susceptibles de soutenir la création de logements sociaux abordables prévoient des dispositions relatives à la constitution de réserves foncières publiques ou aux baux fonciers, au réaménagement du territoire et à la récupération des valeurs foncières, et divers outils réglementaires et de planification. » [...] (OCDE 2020).

### **Le foncier, ressource pour l'économie locale**

L'accès au foncier, terrain privilégié de la concurrence entre opérateurs immobiliers (organismes sociaux et autres) nécessite l'adoption de mesures de régulation par l'État au niveau national.

### **Connaissance du foncier**

Cette exigence de régulation n'est rendue possible que par une connaissance des données exhaustive. La récente ouverture de la Donnée de valeur foncière (DVF) sur les transactions immobilières onéreuses, va dans ce sens.

### **Le poids du foncier dans le développement local**

La problématique de la maîtrise du prix du foncier impose également le cadre d'une régulation indispensable, dévolue aux élus, qui doit s'élaborer dans la perspective de l'idée d'un foncier bien commun.

### **La mobilisation du foncier**

Les collectivités locales et les opérateurs fonciers publics sont les acteurs locaux de la régulation et de la gouvernance du foncier. Bien que la coopération entre sphère privée et publique se soit développée, une régulation par le marché ne peut être exclusive et les entités institutionnelles locales doivent pouvoir continuer à encadrer l'élaboration et la mise en œuvre du développement local.

Source : ministère de l'Écologie, 5.10. 2021

[...] « Par la mobilisation du **foncier public**, l'État et ses établissements publics ont mis en place une politique volontariste de vente des terrains ou immeubles dans des conditions privilégiées afin qu'un opérateur ou promoteur puissent y construire des logements, notamment du logement social.

## Qui est le propriétaire initial du foncier ?

En pratique, dans une opération de rénovation urbaine, le foncier est réparti entre différents types de propriétaires :

- collectivité locale ;
- aménageur (SEM le plus souvent) ;
- bailleur public ou privé ;
- copropriété ;
- association ou syndicat de propriétaires.

✓ **Les terrains appartenant à une commune.** Dans la majorité des cas, ce sont les communes qui sont propriétaires de terrains dans des opérations de rénovation urbaine portant sur des grands ensembles (même si ces grands ensembles ont été réalisés à l'origine surtout à l'initiative de l'État). D'autres collectivités comme le département ou la région peuvent également détenir du foncier, mais il est attaché à des équipements dont ils sont propriétaires (collèges, lycées par exemple). La particularité du foncier appartenant à une collectivité locale est qu'il ne peut être transféré que sous certaines conditions précises.

✓ **Les terrains appartenant à un aménageur.** Les grands ensembles sont généralement le résultat d'opérations d'aménagement confiées à un aménageur : SEM le plus souvent, organisme de logement social parfois. Le rôle de l'aménageur consiste à se rendre propriétaire du foncier, à l'équiper, puis à le revendre à des constructeurs. Logiquement, au terme de cette action, l'aménageur se retire après avoir rétrocédé les terrains et il est supposé ne pas en conserver. Dans les faits, ce n'est pas toujours le cas. Il arrive, dans certaines ZAC, que l'opération n'ait jamais été clôturée, si bien que l'aménageur d'origine est resté propriétaire de terrains qui auraient dû être rétrocédés à la commune.

✓ **Les terrains appartenant à un bailleur.** Tous les bailleurs sociaux n'ont pas rétrocédé à la ville les terrains environnant leurs logements. Une grande partie, en particulier les SA HLM, restent propriétaires de ce foncier et, dans certains cas, ont passé avec la commune des conventions d'entretien pour alléger les charges locatives. Mais quel que soit le cas de figure, les bailleurs restent toujours propriétaires de l'emprise de leurs bâtiments, avec ou sans « tour d'échelle » car, juridiquement, ils ne peuvent percevoir un loyer pour des logements construits sur un terrain ne leur appartenant pas (sauf dans le cas d'un bail emphytéotique, très peu fréquent en France à l'époque des ZUP).

✓ **Les terrains appartenant à une copropriété.** Certains terrains appartiennent à des copropriétés. Mais la propriété foncière des bâtiments en copropriété inclus dans les périmètres ANRU est difficilement modifiable car demandant l'accord de l'ensemble des copropriétaires. Il est important de connaître les parcelles en copropriété en début de démarche, et de les communiquer aux concepteurs, car (sauf pour les copropriétés dégradées dont le traitement participe du PRU) il vaut mieux que le schéma d'aménagement évite d'y toucher, sauf à rallonger considérablement le temps de mise en œuvre de la restructuration foncière.

✓ **Les terrains appartenant à une association ou un syndicat de propriétaires.** Ce cas assez rare est cité pour mémoire. Ils peuvent appartenir à :

- une association syndicale
- un syndicat de copropriétaires
- une association foncière urbaine (L 322.2 du Code de l'urbanisme)

Source : Cahier 123, *Collection Actualités Habitat*, USH

Chaque année, 70 à 80 terrains sont vendus pour la construction de 6 000 à 10 000 logements sociaux. Pour les programmes comportant des logements sociaux, l'État a choisi de baisser le prix de ses terrains par application d'une décote sur la valeur vénale initiale. L'État favorise ainsi la construction de logement pour les personnes à faibles revenus.

Ces efforts sont concentrés dans les zones tendues, où le foncier disponible est rare et coûteux, ne permettant pas d'équilibrer financièrement les opérations comportant du logement social.

De plus, afin de réserver les terrains les plus intéressants pour du logement notamment social et d'en accélérer les ventes, les préfets de région fixent régulièrement, dans des arrêtés préfectoraux, les listes de terrains susceptibles de recevoir de telles opérations. [...] Dans le cadre du renouvellement urbain, les enjeux financiers et techniques du recyclage du foncier (remobilisation des friches, dépollution...) doivent redéfinir des stratégies territoriales adaptées. » [...]

## 5.2. La politique de l'habitat

La politique de l'habitat doit s'appuyer sur un diagnostic préalable afin de connaître le territoire et les habitants. L'habitat, contrairement au logement, intègre l'ensemble des éléments qui constituent le milieu dans lequel une population vit et s'épanouit (le logement, mais également l'urbanisme, les transports, les services, etc.). Elle participe également de l'action sociale, en favorisant l'accès et le maintien dans un habitat adapté et de qualité de tous les publics.

### Accroissement des inégalités

Au cours de ces deux dernières décennies, les prix de l'immobilier ont doublé sur quasiment la moitié du territoire. Cette évolution confirme l'accroissement des disparités territoriales et des écarts d'attractivité qui ne se résorbent pas et qui s'accompagnent souvent, et de plus en plus, d'un manque d'accès aux services publics.

### Le zonage : un outil pour répondre au plus près des besoins

Source : ministère de la Transition écologique [...] « La tension territoriale en matière de logement résulte de l'inadéquation entre l'offre et la demande de logement. C'est ce qui explique que la grande partie des moyens affectés à la politique du logement est territorialisée. » [...]

Le zonage I, II, III, créé en 1978, a concerné les critères d'attributions des aides personnelles. Ce zonage est aussi utilisé pour la fixation des plafonds de loyers (PLAI et PLUS).

Le zonage A, B, C de 2003 avait pour objectif de recenser les territoires pour lesquels l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande.

Le territoire national comprend ainsi cinq zones classées de A bis, à C. Ce découpage



sert aussi à classer les communes selon leurs besoins de construction et à orienter les aides à la production de logement vers des zones où l'offre est insuffisante.

Bon nombre de prêts sont pilotés sur la base de ce zonage (Prêt à taux zéro, Prêt locatif social d'accession, prêts conventionnés mais également les plafonds de ressources et de loyers pour le Prêt locatif intermédiaire, le Prêt locatif social...) ainsi que les dispositifs d'investissement locatifs pour particuliers neufs ou anciens (Robien, Pinel, Besson, etc.) ou pour les investisseurs institutionnels.

### L'articulation entre national et local

Source : ministère du Logement  
[...] « Traduction fondamentale de la solidarité nationale, le pilotage de la politique du logement est longtemps resté une prérogative exclusive de l'État. Toutefois, la diversité des situations locales et les réponses insuffisantes des marchés locaux, comme la *décentralisation* des années 1980 et 2020 ont progressivement attribué *au niveau local une place plus déterminante*. Cette évolution a abouti à une *contractualisation entre collectivités locales* qui concerne aujourd'hui principalement les intercommunalités.

L'élaboration progressive d'une "*nouvelle carte territoriale*" a ainsi amené les opérateurs du logement social et les collectivités territoriales à coopérer, à fusionner, à s'organiser et à articuler leurs politiques d'habitat à la planification et à l'élaboration des documents d'urbanisme qui doivent aujourd'hui répondre, dans le cadre d'une organisation collective, aux besoins du bassin d'habitat pour le bien commun. » [...]

### L'enchevêtrement des compétences institutionnelles

Tous les niveaux territoriaux participent à la mise en œuvre de la *politique de l'habitat* : du département au quartier, en passant par les communes et les Établissements publics de

coopération intercommunale (EPIC).

La politique de l'habitat résulte ainsi d'une concertation et d'une confrontation entre les *objectifs sélectionnés par les élus locaux et la politique nationale de l'État*. Pour autant, leur fonctionnement reste encore cloisonné.

C'est essentiellement la loi SRU (Solidarité et rénovation urbaine) qui a imposé une transversalité et une compatibilité contraignante entre le Plan local d'urbanisme (PLU) et le Plan local de l'habitat (PLH).

### Précisions sur un document d'urbanisme essentiel : le PLH (Plan local de l'habitat) et sur le Comité régional pour l'habitat et l'hébergement.

Source : Vie publique  
[...] « Créé par la loi de décentralisation de janvier 1983, le *PLH est l'outil de définition d'une stratégie locale en matière d'habitat*. Il acquiert progressivement une portée juridique à partir de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de *décembre 2000* qui impose une *compatibilité croisée* avec les Plans locaux d'urbanisme (PLU). Il est élaboré à l'échelle intercommunale et sa validité est de six ans. Il constitue le document de programmation généraliste censé toucher toutes les actions publiques liées au logement dans le territoire intercommunal : construction de logements neufs, programmes de réhabilitation des parcs privés et sociaux, politiques d'hébergement, etc. » [...]

Source : Maire Info

[...] « Le CRHH (voir plus haut) est consulté sur le projet de *répartition des crédits publics* sur les différents territoires d'intervention entre les EPCI et les départements délégués, d'une part, le reste des départements d'autre part (EPCI et départements), les *projets arrêtés de PLH* (ou PLUi-H) et leurs bilans, la création/dissolution/modification de compétence des organismes d'habitation à loyer modéré ou les demandes d'agréments. »

Source : DRIHL

[...] « *Le CRHH réunit des acteurs de différents horizons, des élus locaux, des représentants des principales fédérations professionnelles, des délégués syndicaux (voir plus haut), dans un ensemble où chaque partenaire est complémentaire des autres. Il réunit ainsi les conditions nécessaires pour aborder la complexité des enjeux. Il assure le suivi de la mise en œuvre des politiques d'habitat et d'hébergement.* »

### **La compétence attribution à l'échelle intercommunale**

Depuis la loi ALUR et la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017, la compétence d'attribution des logements sociaux revient à l'échelle intercommunale via les Conférences intercommunales du logement.

La mise en œuvre localisée des politiques concernant le logement des personnes défavorisées revient aux Conférences intercommunales et aux Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

### **Les contributions croisées des collectivités locales au logement social**

Source : Sénat, 2019

Les collectivités territoriales apportent toujours des subventions et interviennent réglementairement.

[...] « *La baisse des financements d'État depuis les années 2000 a été partiellement compensée par les subventions des collectivités territoriales mais les contraintes pesant sur leurs marges*

*financières les poussent à chercher désormais d'autres modes d'action tels que l'outil réglementaire dans les plans locaux d'urbanisme et l'inclusion d'objectifs sociaux dans les programmes collectifs.*

*Les apports des collectivités territoriales ont une influence déterminante sur la typologie des logements. L'outil de la subvention permet d'orienter la typologie des logements construits, par exemple pour favoriser les logements très sociaux en PLAI, développer les logements de grande taille ou au contraire de petite taille, obtenir le respect de critères de qualité architecturale ou environnementale, etc.*

*Ces financements, s'ils ne représentent qu'une partie minoritaire du financement du projet par rapport aux prêts, permettent de mettre en œuvre des objectifs de politique publique définis au niveau local de manière complémentaire aux critères généraux gouvernant l'attribution des prêts réglementés (PLAI, PLUS) et des aides à la pierre (qui peuvent aussi contribuer partiellement aux objectifs définis par la collectivité lorsqu'elle en est délégataire). Les contraintes financières que connaissent les collectivités territoriales les conduisent toutefois à limiter leurs subventions sur la période récente.* »

### **La réponse des collectivités aux difficultés des bailleurs**

[...] « *Les collectivités territoriales interviennent plus fortement dans les zones où le marché immobilier est tendu. D'après la Caisse des dépôts, l'implication des collectivités est plus forte en*

## **Prix de revient d'un logement social en 2020**

### **✓ 154 000 euros par logement**

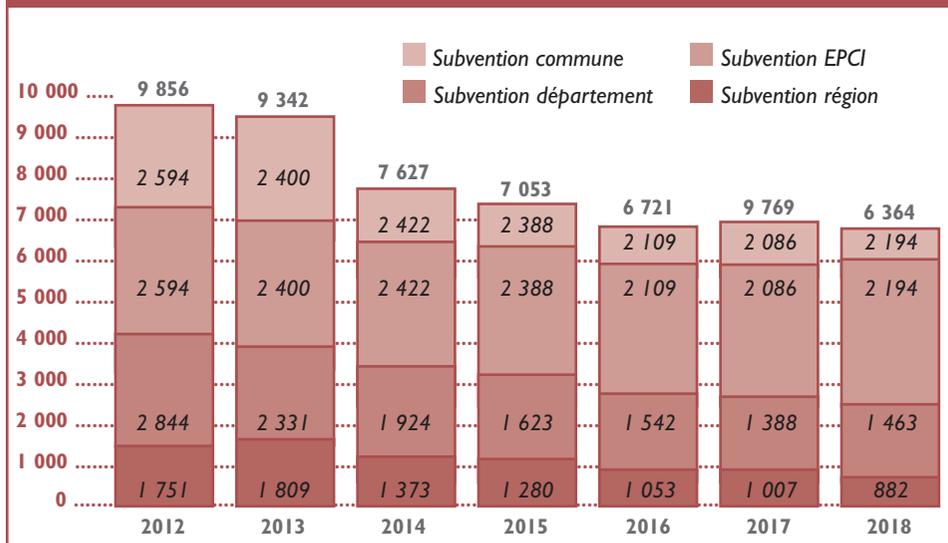
Soit une hausse annuelle moyenne de 0,9% depuis 2014.

### **✓ 2 300 euros au m<sup>2</sup>**

Soit une hausse annuelle moyenne de 1,6% depuis 2014.

**Le foncier contribue à plus de la moitié de l'augmentation du prix de revient dans la construction directe des bailleurs sociaux entre 2014 et 2020.**

## Subventions des différents acteurs entre 2012 et 2018



zone A bis (16% de subvention dans les plans de financement de construction ou de réhabilitation) qu'en zone C (6%), s'ajoutant à des subventions de l'État et d'Action Logement également plus élevées. L'intervention des collectivités répond aux difficultés plus grandes des bailleurs à financer leurs opérations en raison d'un coût du foncier plus élevé.

[...] La Caisse des dépôts note aussi l'apport de subventions plus élevées de la part des collectivités dotées d'un potentiel financier plus élevé. En revanche, la part des financements des collectivités paraît moins importante lorsqu'il existe un Plan local de l'habitat (PLH) ou lorsqu'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est délégataire des aides à la pierre. » [...]

### La garantie apportée par les collectivités dans un contexte de baisse des ressources pour les bailleurs

Source: La Gazette des communes – Juin 2020  
[...] « Les prêts souscrits par les bailleurs bénéficient d'une garantie apportée par les collectivités (ou dans 3% de cas de la Caisse des ga-

ranties du logement locatif social - CGLLS). À ce sujet, le rapport de la Commission des finances du Sénat explique qu'une remise en cause des piliers du système de financement et de contrôle du logement social risquerait, en bout de chaîne, de faire peser un risque important, voire systémique, sur les collectivités territoriales. Le rapport explique que, vu le stock de dettes des bailleurs, ce risque pourrait peser à l'avenir sur la notation financière des collectivités. » [...]

### 5.3. Le secteur locatif privé, un secteur en roue libre, et une intervention de l'État encore très limitée

**a** – Des conditions d'accès facteur d'exclusion, des conditions de vie trop souvent insalubres

L'augmentation incontrôlée des coûts et des prix s'est reportée sur le secteur privé surtout en zone urbaine dense, là où se trouve

la majorité des emplois. Les conditions d'accès imposées par les bailleurs privés sont de plus en plus déconnectées de la réalité des revenus, en créant des situations de discriminations économiques inacceptables et alors que les pouvoirs publics ne mobilisent pas suffisamment de moyens pour éliminer les conditions de logement indignes, voire des situations de sans-abrisme.

Malgré l'effort considérable de production du locatif social, le secteur du locatif privé reste très important en France et son accès n'est facilité au plus grand nombre ni par les conditions imposées par les bailleurs privés ni par un manque flagrant de volonté d'éliminer la spéculation dans les grands centres urbains ou de légiférer sur la propriété privée. Les données du mal logement illustrent l'importance d'un parc privé dégradé encore très important.

Source : Fondation Abbé Pierre, rapport 2021 « Le 24 janvier 2022, la Fondation Abbé Pierre publie son 27<sup>e</sup> rapport annuel sur l'état du mal-logement en France. Il pointe une intensification de la pauvreté et les effets durables de la crise sanitaire sur les conditions et l'accès au logement. La fondation considère que près de 4,1 millions de personnes sont mal logées. Parmi elles :

- ✓ 1 068 000 personnes ne disposent pas d'un vrai logement personnel, elles sont sans domicile fixe (SDF), vivent dans des habitations de fortune, sont hébergées chez des tiers ou sont en chambres d'hôtel;
- ✓ plus de 2 millions habitent des logements sans confort (pas d'eau courante, toilettes communes sur le palier, moyen de chauffage très dégradé...);
- ✓ le rapport souligne par ailleurs le doublement depuis 2012, du nombre de personnes sans domicile qui s'élève aujourd'hui à 300 000;
- ✓ l'engorgement des hébergements d'urgence (début décembre 2021, près de 4 000 per-

sonnes ont appelé en vain le 115 faute de places d'hébergement d'urgence disponibles);

- ✓ l'augmentation du nombre des expulsions (12 000 en 2021 contre 8 200 en 2020);
- ✓ enfin, la fondation considère que 14,6 millions de personnes sont fragilisées par la crise du logement, ce qui recoupe des situations diverses: "surpeuplement modéré", c'est-à-dire qu'il manque une pièce par rapport aux normes d'occupation, situation d'impayés de loyers ou de charges, précarité énergétique, part des dépenses de logement supérieures à 35% du budget du ménage... »

#### **b – La création de la GRL (Garantie des risques locatifs), une initiative des organisations syndicales pour faciliter l'accès au locatif privé**

Devant les situations de discrimination économique et afin de favoriser la mise en location de logements privés et de combattre la vacance tout en sécurisant les bailleurs, les interlocuteurs sociaux, dont FO au sein de l'UESL (Union des salariés et des employeurs pour le logement) rebaptisée aujourd'hui Action Logement, ont soutenu la création d'une GRL (Garantie des risques locatifs) en 2005. Un dispositif dont l'objectif était de faciliter l'accès des demandeurs modestes au secteur privé tout en apportant une garantie aux bailleurs.

Cette période d'expérimentation devait aboutir à une généralisation relayée par le gouvernement, voire même à une GUL (Garantie universelle des loyers, baptisée à juste titre « Sécurité sociale du logement ») qui n'a jamais vu le jour.

Pour autant, l'idée d'un soutien à l'accessibilité au privé pour les plus modestes et notamment les jeunes, a été reprise par Action Logement, mais en format réduit, avec le produit VISALE (voir en annexe).

#### **c – L'encadrement des loyers**

Une mesure de régulation très contestée

par l'immobilier privé, inégalement appliquée et à l'impact insuffisant.

Source : Service public.fr

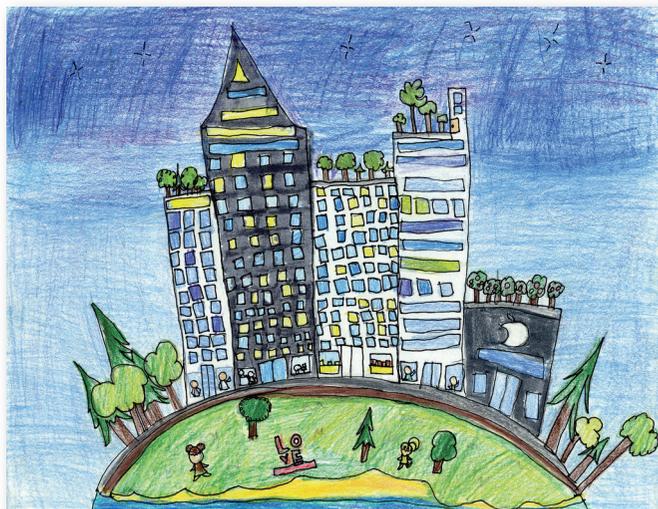
[...] « L'encadrement des loyers interdit au propriétaire de fixer un loyer supérieur à un montant maximum. Il ne s'applique que dans les communes situées en zone tendue. Dans certaines de ces communes, des règles encore plus strictes s'appliquent. C'est le cas des villes de Paris, Lille, Hellemmes, Lomme, et, depuis juin 2021, des villes de Plaine commune (Seine-Saint-Denis). » [...]

Source : revue *Le mouvement social* 2013  
[...] « D'hier à aujourd'hui, l'encadrement des loyers, considéré par les uns comme une mesure de justice sociale, par d'autres comme une limitation des libertés individuelles et surtout par les milieux économiques comme une aberration contre-productive, est loin d'être seulement une technique de gestion de la question du logement. C'est aussi une question de choix de société. » [...]

Lors de la parution du décret sur l'encadrement des loyers en 2015, l'AFOC rappelait qu'elle avait soutenu cette mesure, tout en alertant sur son efficacité notamment en zones tendues.

<https://www.force-ouvriere.fr/l-encadrement-des-loyers-une-mesure-dont-l-efficacite-demande-a>

En 2018, alors qu'une nouvelles expérimentations se profilait, l'AFOC demandait la généralisation de l'expérimentation d'encadrement dans toutes les zones d'ores et déjà identifiées comme tendues, et la création rapide et effective d'observatoire des loyers sur tous les territoires. En outre, en s'appuyant sur les observations faites dans les territoires, elle appelait à élargir le dispositif dès lors qu'il existe un déséquilibre constaté entre l'offre et la demande de nature à maintenir un niveau de loyer élevé sur un territoire donné et que le parc social n'est pas en mesure d'accueillir les ménages qui peuvent y prétendre.



# VI LA CRÉATION DU LOGEMENT SOCIAL, UNE INNOVATION MAJEURE

## 6.1. Quelques éléments d'histoire: l'évolution de la politique publique du logement

### a – L'émergence du mouvement HLM

La loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres (votée après l'épidémie de choléra de 1832 et 1849) constitue la **première intervention publique** dans le domaine du logement des classes populaires et impose l'idée que l'action publique locale peut s'engager sur la question sociale. C'est ainsi que débute progressivement la construction à grande échelle des logements ouvriers. L'initiative privée et patronale, les banquiers et les employeurs fondent les premières sociétés immobilières à vocation sociale qui prendront par la suite l'appellation d'Habitat à bon marché (HBM).

Les fondements institutionnels, qui sont encore en vigueur aujourd'hui, sont quant à eux posés de 1894 à 1912 avec les grandes lois qui charpentent l'édifice et qui régissent le système français du logement social: Siegfried, Strauss, Ribot, Loucheur...

En 1912, la loi Bonnevey autorise communes et départements à créer les Offices publics du logement (des Établissements publics administratifs reliés aux communes) et crée ainsi le **service public du logement**. La loi du 31 mars 1919 qui prévoit que l'État peut verser des subventions pouvant atteindre le tiers du prix de revient des logements des-

tinés aux familles nombreuses, inaugure les aides à la pierre. La Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne acquièrent quant à elles un rôle de premier plan. L'Union nationale des Fédérations d'organismes HBM, l'ancêtre de l'actuelle Union sociale pour l'habitat est créée en 1925.

Le gouvernement de Vichy abroge l'ensemble du système HBM qui sera rétabli après la guerre. C'est en 1943 que se créent, à l'initiative des **syndicats** et des patrons les **Comités interprofessionnels du logement (CIL)** dont l'objectif est de collecter une contribution des entreprises calculée sur la masse salariale: **le 1%**. **La carte des CIL recoupaît alors la carte administrative et la carte des unions départementales Force Ouvrière.**

Après une phase de reconstruction, débute en 1950 une phase de production massive de logements. Les sociétés HBM sont rétablies et rebaptisées HLM par la loi du 21 juillet 1950.

### b – Une période de construction massive

La période qui va jusqu'à la réforme du milieu des années 1970 est marquée par une forte intervention de l'État, par une réorganisation de la Caisse des dépôts qui va contrôler la quasi-totalité des programmes et par un soutien conséquent à l'industrialisation du secteur de la construction. Une programmation pluriannuelle et une nou-

velle urbanisation (création des Zones à urbaniser en priorité - ZUP) voient le jour.

Les chiffres de la construction neuve en 1973 (556 000 unités dont 64% aidées par l'État, 23% en locatif social) traduisent une rénovation en profondeur du secteur du bâtiment et indiquent la résorption de la grave pénurie qui avait été mise à jour en 1953 par l'appel de l'Abbé Pierre. Cette évolution s'accompagne toutefois d'un changement brutal dû à la disparition des quartiers populaires en ville, et d'une modification radicale de la vie sociale des populations déplacées dans les grands ensembles périphériques, qu'une circulaire de 1973 émanant du ministre de l'Aménagement du territoire de l'époque, considérait « *comme peu conformes aux aspirations des habitants et sans justification économique sérieuse* », une formulation qui laisse rêveur...

La crise qui suit le premier choc pétrolier en 1973 va ouvrir une nouvelle séquence et renforcer la thèse des partisans de la **réduction du concours de l'État** qui passe nécessairement par une réforme du financement du logement et par un rôle accru du marché. En 1977, une première réforme impose le passage d'une logique d'aides à la construction à un système assis sur des aides personnelles. Loin de constituer une réponse à une crise passagère, cette réforme inaugure de fait une mutation en profondeur de la politique publique du logement, alors même que l'adoption de nouveaux critères de construction et d'urbanisation, de diversité de formes, mobilisent des acteurs multiples et les investisseurs.

L'épargne réglementée prend le relais des aides budgétaires massives au logement social. **L'accompagnement du marché est désormais assumé et l'Aide personnelle au logement (APL) devient la clé de**

**voûte d'un système basé sur la solvabilisation des ménages et le conventionnement.** La condition d'accès à l'APL est liée au statut du logement qui doit avoir donné lieu à la signature d'une convention entre l'État et le bailleur. L'APL est ouverte à toutes les catégories de ménages et calculée selon le niveau de ressources. Ce mécanisme constitue **jusqu'à aujourd'hui** un des socles de la politique publique du logement.

La conviction en une progression continue des revenus qui avait poussé à l'adoption de la réforme va se heurter aux effets en cascade de la crise pétrolière, suivie d'une crise de l'emploi sans précédent, entraînant à son tour une explosion de la demande d'aides à la personne: de 1,9 milliard en 1980 à 7,8 milliards en 1990 et à plus de 16 milliards en 2010, tous régimes confondus, ainsi qu'une insuffisance quantitative de l'offre de logements sociaux.

**Cette carence et cette crise se poursuivent encore aujourd'hui**, sur fond de retrait massif et continu de l'État, voire de remise en cause de notre modèle de logement social et de son système de financement.

**■ – Les organismes de logement social: de l'EPA à l'EPIC, une évolution significative**  
L'exemple de la réforme du statut des Offices HLM en 2003 (ex-sociétés immobilières d'Habitation à bon marché - HBM) puis d'Établissement public administratif (EPA) pour finir en Établissement industriel et commercial (EPIC) autorisant la gestion d'activités de service public avec des personnels de droit privé, illustre bien l'évolution de la nouvelle gestion publique. Celle-ci vise, sous la pression du droit européen, à « libéraliser » progressivement le secteur du logement social, et à favoriser la **mutation du service public du logement en commerce de services**, assortie d'une transformation

de sa gouvernance et de l'émergence d'une logique entrepreneuriale souhaitée dans certaines des entités participant à la mission d'intérêt général du logement social.

Ces mutations successives ont pour effet de restreindre progressivement le champ d'un service public d'intérêt général et risquent à terme de remettre en cause un acquis fondamental des institutions du logement social: le processus de démocratisation de leur gestion.

### **L'Établissement public administratif (EPA)**

Source: Dalloz

[...] « *Naguère, catégorie juridique du droit administratif présentant des traits vigoureux d'originalité: l'établissement public était toute entité de droit public, autre qu'une collectivité territoriale, dotée de la personnalité juridique et chargée de la gestion d'une activité de service public dans le cadre limité de sa spécialité.*

*Cette originalité s'est estompée pour plusieurs raisons, notamment:*

- des personnes de droit public inconnues se sont ajoutées aux établissements publics traditionnels;
- les nationalisations d'après-guerre avaient fait naître des établissements publics qui ne géraient pas des services publics;
- la recherche d'un regroupement des moyens matériels et financiers des communes a entraîné l'apparition d'établissements publics polyvalents dont l'assise est territoriale, très proches par leurs caractères de véritables collectivités territoriales.

Sous ces réserves, on distingue généralement:

1 - Établissements publics administratifs (EPA) ceux chargés de la gestion d'une activité classique de service public; ils sont régis par les règles du droit administratif et leur contentieux relève normalement des juridictions administratives.

2 - Établissements publics industriels et commerciaux (EPIC): catégorie controversée d'EP

*gérant, dans des conditions comparables à celles des entreprises privées, des activités de nature industrielle ou commerciale. Leur fonctionnement et leur contentieux empruntent à la fois au droit public et au droit privé.* » [...]

### **d – La notion de service public et l'Union européenne**

Source: Dalloz

[...] « **Une des notions clés du droit administratif français, ce concept est largement ignoré ailleurs dans l'Union européenne**, où l'idée de reconnaître des "services publics européens" suscite des controverses parfois passionnelles.

1° Au sens matériel, toute activité destinée à satisfaire à un besoin d'intérêt général et qui, en tant que telle, doit être assurée ou contrôlée par l'Administration, parce que la satisfaction continue de ce besoin ne peut être garantie que par elle. Objet de nombreuses controverses doctrinales, cette notion n'en est pas moins pour la jurisprudence, aujourd'hui encore, l'un des éléments servant à définir le champ d'application du droit administratif.

2° Au sens formel, ces termes désignent un ensemble organisé de moyens matériels et humains mis en œuvre par l'État ou une autre collectivité publique, en vue de l'exécution de ses tâches. Dans cette acception, les termes de service public sont synonymes d'Administration au sens formel.

Mission de service public: notion dégagée par la jurisprudence du Conseil d'État dans la première moitié du siècle, mais d'appellation beaucoup plus récente, et dont on trouve des manifestations aussi bien, par exemple, en matière de travaux publics, de fonction publique, que de contrats administratifs ou d'actes unilatéraux. Cette qualification est décernée de manière prétorienne par le juge à des activités présentant un caractère d'intérêt général, assumées même par des organismes privés ou des particuliers. Le juge veut élargir le champ d'application du droit et du contentieux adminis-

tratifs à ceux des aspects de l'organisation et du fonctionnement de cette activité qu'il estime techniquement inopportun de soumettre aux règles du droit privé. » [...]



### La délégation de service public, externalisation et privatisation

Source : Université de Bretagne occidentale  
[...] « **Des acteurs privés interviennent de plus en plus fréquemment dans la gestion des services publics. La délégation de service public est une procédure qui permet aux communes de librement déléguer la gestion d'un service public (infrastructure et gestion ou bien simple gestion) à un partenaire privé.**

La Délégation de service public est une *stratégie* visant à réduire les dépenses des collectivités, aussi bien en termes de fonctionnement que d'investissement. La commune n'a plus de personnel dédié aux services publics, ne perçoit pas ou peu de recettes liées à son exploitation, bien qu'elle en reste en partie responsable. Par ailleurs, si des économies en dépenses de

personnel peuvent être réalisées, les coûts des services délégués sont parfois plus importants pour les usagers, et à terme pour la collectivité... La mise en concurrence peut provoquer une baisse des prix de la prestation de service public mais cet effet n'est pas systématique, et les prix peuvent évoluer dans le temps (augmentation tarif, entretien lourd en fin de contrat, etc.).

**La Délégation de service public (DSP) est un engagement contractualisé entre la collectivité et un organisme privé, à qui elle confie l'exploitation d'un service public.** [...] Même si la collectivité reste responsable et possède une mission de contrôle, le délégataire a une réelle autonomie dans la gestion du service. La délégation est un contrat administratif et possède donc des clauses spécifiques. Ces clauses permettent à l'administration communale d'avoir un pouvoir d'orientation sur l'exécution du contrat, ainsi qu'un droit de sanction. En contrepartie, le délégataire a droit à une compensation si l'administration a pris une décision qui compromet l'équilibre financier du service public délégué. » [...]

Source : Le développement du logement social dans l'Union européenne, Laurent Ghekière - Éditions Persée

[...] « Le logement social relève des dispositions du Traité instituant la Communauté européenne (article 86 alinéa 2, et article 87), bien que l'UE ne dispose pas de compétences explicites en matière de définition et de mise en oeuvre de la politique du logement. Ainsi, les modalités concrètes de mise en oeuvre de ces moyens d'intervention (aides publiques, opérateurs spécifiques sous agrément, régulation des marchés du logement) relèvent pleinement des dispositions des traités, et notamment des règles européennes de concurrence et du marché intérieur. Les Services d'intérêt économique général (SIEG), sont définis comme des "activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les

États membres à des obligations spécifiques de service public” (Livre vert de la Commission européenne sur les services d’intérêt général du 21 mai 2003). Le logement social fait explicitement partie des SIEG et la licéité de son subventionnement est donc soumise, à ce titre, à une série de critères spécifiques. » [...]

[...] « En France, en réponse à l’exigence de continuité du service public face aux crises, le logement social se distinguait par la continuité de son modèle économique et son rôle contracyclique, par le maintien d’un niveau annuel de construction de nouveaux logements sociaux ainsi que par la réhabilitation du parc. Ce principe de continuité a été mis à mal par les choix des pouvoirs publics de ces dernières années. Pour autant, la fixation d’un nombre de logements sociaux a été reprise en urgence en 2021, en réaction à la crise sanitaire et à la demande du mouvement HLM. » [...]

### e – La constitution d’un patrimoine collectif

Source: CDC

[...] « **46% du parc actuel a été construit pendant les Trente Glorieuses.** Aujourd’hui, plus des deux tiers du parc de plus de cinq millions de logements sociaux ont un âge supérieur à trente ans, et 12% seulement des logements ont été construits depuis 2000. Ainsi, 46% du parc a été construit entre 1949 et 1975, la construction de logements sociaux ayant connu une très forte croissance après la Seconde Guerre mondiale. Le rythme de 100 000 logements annuels construits a été atteint et dépassé entre le milieu des années 1960 et 1970, et n’a ensuite été de nouveau atteint qu’à partir de 2010. » [...]

### La vente HLM, une mesure ambivalente

La loi ELAN a modifié les dispositions concernant la vente des immeubles HLM. Le gouvernement avait fixé l’objectif ambitieux

de parvenir à vendre 45 000 HLM, ce qui représente 1% du parc national. Les occupants restent prioritaires pour se porter acquéreurs du logement HLM, ce qui vise à faciliter l’accession à la propriété des ménages modestes.

A contrario des bonnes intentions, la vente HLM peut également présenter certains risques et notamment celui de permettre la captation par l’immobilier privé des terrains devenus attractifs sur lesquels ont été construits les logements sociaux et plus généralement d’introduire l’idée d’un statut temporaire de la catégorie de logement social.

**En France, la revendication d’un logement décent et abordable pour tous émerge parallèlement à la construction d’un modèle spécifique du logement social par le mouvement HLM, dit généraliste, qui doit accueillir aussi bien les ménages les plus modestes que les classes moyennes.**

## 6.2. Le modèle généraliste adopté par la France

### a – Les modèles de logement social en Europe

Différentes conceptions de logement social existent en Europe. Elles sont fonction de l’héritage des politiques conduites dans le passé, on peut donc classer ces modèles en trois grandes catégories :

- un modèle résiduel ;
- un modèle généraliste (adopté par la France) ;
- une conception universelle du logement social.

Source: *Le développement du logement social dans l’Union européenne*, Laurent Ghekière - *Revue des Politiques sociales et familiales*, n°94, 2008 (tableau ci-contre)

	Mission résiduelle	Mission généraliste	Mission universelle
Groupes cibles	Demande sociale: - ménages défavorisés - exclus	Demande sociale: - ménages défavorisés - exclus - ménages à faibles ressources	Demande globale
Mission essentielle	Répondre à l'exclusion du marché du logement (dans le besoin)	Répondre aux difficultés d'accès au marché du logement	Répondre à l'accès pour tous à un logement décent
Caractéristiques du marché du logement	- Forte prédominance de l'accession - Faiblesse du locatif privé dérégulé	- Prédominance de l'accession - Existence d'un secteur locatif privé - Prédominance du secteur privé dans le marché locatif	- Faiblesse de l'accession - Existence d'un secteur locatif privé régulé - Prédominance du secteur locatif social dans le marché locatif
Attribution des logements sociaux	- Attribution directe par autorité publique	- Attribution par propriétaire bailleur sur base de règles et de procédures - Critères de priorité sous plafond de ressources	- Attribution par liste d'attente
Politique tarifaire	- Loyers aux coûts ou loyers en fonction des revenus - Aides sociales	- Loyers plafonnés fixes ou loyers en fonction des revenus - Aides personnelles au logement (en fonction des revenus)	- Loyers aux coûts - Aides personnelles au logement - Garantie de paiement des loyers pour les plus défavorisés
Sécurité d'occupation	Baux à durée illimitée	Baux à durée illimitée	Baux à durée illimitée

**b** – Un modèle « peu coûteux, robuste, socialement efficace et économiquement vertueux »

[...] « La cible des bénéficiaires est plus élargie que celle du modèle résiduel (réservé aux exclus du marché) et les conditions d'accès peuvent inclure des personnes aux ressources modestes

des classes moyennes. Les obligations de service public sont plus souples et le prix du logement est plafonné. Le locataire bénéficie d'une aide sociale dédiée prenant en charge une partie du loyer en tiers payant en fonction de ses revenus. L'impact de ce modèle sur le marché privé est plus important. L'objectif étant de peser sur le

niveau global de l'offre de logements, donc sur les prix. Le niveau, qui opère comme outil de régulation, dépend de l'importance de l'offre de logements sociaux et indirectement, de l'engagement de l'État. » [...]

Source: Le financement du logement social, forces et éléments de fragilité du modèle économique français, Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières - USH

[...] « Le "modèle économique du logement social", constitue tout à la fois :

- un modèle, technique et financier, intégré de production et de gestion locative ;
- un modèle basé sur des articulations de dispositifs essentiellement publics : aides à la personne/aides à la pierre, aides/prêts et politiques nationales/locales ;
- un modèle reposant sur une sécurisation systémique de tous les acteurs, y compris les locataires (solvabilisation, maintien dans les lieux). Dans un monde marqué par des incertitudes et des précarités, le secteur HLM bénéficie et apporte en retour des éléments de stabilité à des ménages aux revenus modestes. Mais il ne s'agit pas d'un bloc monolithique ou uniforme ; les organismes ont développé des modes d'action extrêmement diversifiés qui apportent de la souplesse et permettent d'adapter le modèle aux contraintes locales : portage foncier par baux emphytéotiques, usufruit locatif social, utilisation de mécanismes de défiscalisation en outre-mer, recours à la VEFA (Vente en l'état futur d'achèvement), etc. »

### c – Le système de financement du logement social

[...] « Au travers de ses grands principes, le plan de financement d'une opération permet d'illustrer les fondamentaux qui régissent le cadre de fonctionnement du logement social. Le plan n'est pas qu'un simple tableau de coût et de financement d'un projet, mais un travail

autour d'un **équilibre financier** mesuré sur une période de quarante ans. **Ce modèle s'articule autour de cinq spécificités : un équilibre financier à long terme, l'absence de bénéfices distribués, un loyer lié aux coûts de production, une utilisation du levier d'endettement par le canal d'un circuit financier spécifique (Livret A et Livret bleu, Livret de développement durable, Livret d'épargne populaire) et, enfin, le recours à des subventions publiques de natures diverses, apportées par différents acteurs.**

Comme pour toute opération immobilière, le montage financier repose sur l'utilisation de l'effet de levier de la dette : l'opération de production sera essentiellement financée par emprunt (environ 70% à 75%), emprunt qui sera remboursé par les loyers futurs.

✓ La particularité est que ces loyers seront proposés à des niveaux inférieurs à celui du marché. Comme le coût de production est semblable au niveau des prix de marché (hors marge du promoteur et frais de commercialisation), l'équilibre économique nécessite l'injection d'aides financières.

Le niveau des loyers futurs est déterminé en fonction des besoins locaux et de la programmation de l'État. Il couvre en premier lieu les charges d'exploitation et de gestion liées au logement produit. La capacité d'emprunt qui en résulte est confrontée au niveau du prix de production pour déterminer les besoins en aides publiques ou en fonds propres. Ainsi, **toute hausse des coûts de production, à niveau de loyers inchangé, se traduit par une hausse du besoin de fonds propres ou de subventions. De même, un niveau de loyers plus bas nécessitera un montant d'aides plus élevé.** [...]

### d – La fonction contracyclique du logement social

[...] « Dans une économie mondialisée, et lors des crises successives qui ont frappé le pays, le rôle contracyclique assuré par le secteur locatif social vient contredire la légitimité de la politique poursuivie aujourd'hui avec davantage de brutalité et de restriction de moyens que par le passé et qui s'accompagne d'un procès en inefficacité intenté au logement social. L'action des opérateurs est l'objet d'une critique systématique alors que le secteur a démontré la robustesse de son système de financement et la pertinence des principes qui le structurent et qui lui ont permis de traverser bon nombre de crises depuis soixante ans.

Ces critiques relèvent davantage d'une position idéologique que d'une critique inspirée par la raison qui viendrait proposer les indispensables réformes dont a besoin le secteur, non pas pour renier sa fonction première que l'expérience a enrichi au fil des décennies, mais bien au contraire pour être davantage au service de la demande et des besoins des particuliers comme des territoires dans toutes leurs diversités. » [...]

#### e – Un aperçu de l'impact de la nouvelle politique du logement sur les métiers des organismes de logement social

[...] « Le développement et la dynamique des organismes de logement social s'accompagnent historiquement de l'intégration de la chaîne des métiers : posséder, construire et gérer les logements, en dehors des activités annexes (aménagement urbain, construction ou gestion d'équipements locaux, gestion de service d'animation locale, etc.) ou de l'adoption de nouveaux montages spécifiques (Vente en l'état de futur achèvement, usufruit locatif social)...

[...] Les nouvelles dispositions, résultant de la nouvelle politique publique du logement (mise en place de la RLS), vont avoir un impact sur les finances des bailleurs mais, plus généralement, c'est un élément essentiel du système de financement du logement social qui sera touché :

le long terme. La question de la durée de vie d'un logement social, ou de la durée de vie du caractère social d'un logement sont en passe d'être remises en cause, ce qui entraînera toute une série de conséquences. De nouvelles contraintes financières risquent ainsi d'être imposées aux acteurs du financement (État, bailleurs, collectivités...) et auront comme effet de déstabiliser à terme une pérennité de l'offre sociale essentielle face à une demande qui augmente. » [...]

**Les trois objectifs qui ont incité, dès le début, à la mise en place d'une politique publique du logement et d'un service public du logement et à la reconnaissance du mouvement HLM sont plus que jamais d'actualité aujourd'hui :**

- ✓ offrir un logement de qualité, abordable économiquement, dans un environnement préservé ;
- ✓ assurer la stabilité et la sécurité juridique ;
- ✓ permettre un parcours vers l'accession.

**Tout en associant le secteur privé, dont l'activité est encadrée par l'État, le logement social s'est constitué au fil des décennies, comme une des composantes de l'assurance sociale : les politiques publiques du logement contribuent ainsi à la réduction et à la socialisation des incertitudes de l'existence. Le logement social est ainsi devenu, un des piliers de notre modèle social.**

# VII LES COMPOSANTES DU MOUVEMENT HLM

## 7.1. L'Union sociale pour l'habitat (USH)

L'Union sociale pour l'habitat est l'organisation représentative du secteur HLM qui représente 631 organismes HLM à travers cinq fédérations. Elle dispose également de filiales et de structures œuvrant à la formation et à la professionnalisation des organismes. Sa présidente est Emmanuelle Cosse depuis novembre 2020.

### L'Union sociale pour l'habitat remplit de grandes missions

✓ Représenter et proposer: les contributions à la politique du logement  
Porte-parole du mouvement HLM, l'Union intervient lors de l'étude et de la discussion des projets de loi. Elle propose des amendements et participe aux auditions. Elle joue également un rôle important dans le champ réglementaire, en participant aux instances de réflexion et de décision en matière de politique du logement.

Elle échange avec les grandes associations d'élus territoriaux sur les politiques nationales et locales, pour contribuer à leurs réflexions et leurs prises de position. L'Union encourage les coopérations locales avec les organismes HLM, et partage ses outils de connaissance et de suivi du secteur.

L'Union est également représentée à Bruxelles au sein de l'Union européenne et prend part au débat communautaire.

✓ Connaître et comprendre: les études, la recherche et la prospective

Centre de ressources, l'Union produit des outils de connaissances et de décision pour les organismes HLM et ses partenaires:

- elle produit des analyses économiques et financières du secteur du logement social et conduit régulièrement des enquêtes dont les résultats sont communiqués aux organismes HLM. Ses experts assurent les suivis des textes législatifs et réglementaires et évaluent leur impact sur le secteur du logement social;

- en étroite relation avec les fédérations la composant, l'Union a mis en place et pilote des observatoires, qui sont des outils de référence pour le secteur. Ils rendent compte de la production locative sociale, de la réhabilitation, des charges locatives sociales, des faits d'insécurité...

✓ Communiquer, échanger, promouvoir: l'information des organismes et la sensibilisation des publics

L'Union contribue à une meilleure connaissance du logement social, valorise le travail des bailleurs sociaux et promeut un discours mobilisateur sur le rôle des HLM.

• Auprès de ses adhérents: l'Union assure une mission d'information auprès des organismes HLM et de ses partenaires (site Internet, circulaires, fiches thématiques, centre de ressources, newsletter...)

• Auprès des médias: elle est un centre de

ressources pour les journalistes à qui elle fournit des analyses et des éclairages politiques ou techniques.

• Au près des pouvoirs publics: le Congrès HLM marque le temps fort d'expression du mouvement HLM. Ses politiques et ses orientations sont mises en avant lors de ce rendez-vous annuel rassemblant organismes HLM, politiques, partenaires institutionnels, journalistes et acteurs économiques.

#### ✓ Les fédérations

L'Union sociale pour l'habitat fédère quatre familles d'organismes HLM ainsi qu'une Fédération des Associations régionales d'organismes d'habitat social. Une organisation qui lui permet de représenter les organismes HLM dans leur diversité.

Les organismes HLM peuvent être classés en **deux catégories selon leur statut juridique: établissements publics ou sociétés de droit privé**. Quel que soit leur statut, ils sont soumis à un ensemble de règles communes, rassemblées dans le Code de la construction et de l'habitation (CCH), relatives à leur statut, leurs compétences et obligations, aux rapports avec leurs locataires et au contrôle de l'administration sur leur activité et leur gestion.

## 7.2. Les organismes HLM: des acteurs de terrain

- ✓ 202 Offices publics de l'habitat;
- ✓ 175 Entreprises sociales pour l'habitat;
- ✓ 162 Sociétés coopératives d'HLM;
- ✓ 54 SACICAP (Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété), rattachées au groupe Crédit Immobilier de France.

**Soit au total 593 organismes animés par**

**12 000 administrateurs bénévoles et 82 000 salariés.**

Pour en savoir plus:

<https://www.union-habitat.org>

## 7.3. Fédération nationale des Offices publics de l'habitat (OPH)

Source: FOPH

Ces établissements publics locaux sont créés par décret en Conseil d'État sur l'initiative d'une commune, d'un regroupement de communes ou d'un département. Ils sont rattachés à une collectivité territoriale et soumis au Code des marchés publics, au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire. Ils construisent, gèrent et réhabilitent plus de deux millions de logements destinés aux foyers modestes. Ils produisent également et vendent des logements en accession sociale à la propriété et réalisent des opérations d'urbanisme et d'aménagement.

Président: Marcel Rogemont

La FOPH (Fédération nationale des Offices publics de l'habitat), créée en 1922, est l'organisation professionnelle nationale qui regroupe l'ensemble des Offices publics de l'habitat (OPHLM et OPAC).

**La Convention collective nationale (CCN) signée à l'unanimité des organisations syndicales (CGT, FO, CFDT, CFTC, CFE-CGC, UNSA et FA-FPT) le 6 avril 2017 (étendue le 20 avril 2018) s'impose comme un nouvel instrument de négociation collective.**

La branche se caractérise par une dualité des statuts: en effet, un quart de fonctionnaires publics territoriaux (FPT) sont employés par les OPH. Les trois quarts restants sont des

salariés de droit privé. La branche des OPH se caractérise également par un fort dialogue social qui est mené par la fédération et les organisations syndicales comme par les employeurs au sein de deux instances majeures : l'Observatoire paritaire des métiers et des qualifications (OPMQ) et la Commission paritaire nationale emploi formation (CPNE).  
Nombre total d'adhérents : 251.  
Nombre total de salariés couverts : 38 403 (chiffres 2017).  
Pour en savoir plus : <https://www.foph.fr>

## 7.4. Les entreprises sociales pour l'habitat

Source : ESH

Les Sociétés anonymes d'HLM sont responsables devant leurs actionnaires. Limitées dans la rémunération de ces derniers, elles doivent réinvestir leurs bénéfices. Collectivités territoriales et locataires sont représentés dans leur conseil d'administration. Les ESH gèrent près de la moitié du parc locatif social et interviennent tant en locatif qu'en accession.

Présidente : Valérie Fournier

Les Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) sont des sociétés anonymes investies d'une mission d'intérêt général. Elles logent les personnes et les familles éligibles au logement social.

Les ESH gèrent plus de 2,2 millions de logements, soit près de la moitié du parc HLM, et elles construisent chaque année un logement locatif social sur deux. Intervenant tant en locatif qu'en accession, elles sont des acteurs de l'aménagement des villes et des territoires.

Les ESH sont agréées par l'autorité administrative et leurs statuts contiennent des clauses types qui leur imposent un mode

d'organisation spécifique en lien avec leur mission d'intérêt général. Collectivités territoriales et locataires sont représentés dans leur conseil d'administration ou de surveillance.

✓ **En termes de gouvernance, le capital des ESH est réparti entre quatre catégories d'actionnaires :**

- un actionnaire de référence, qui détient la majorité du capital : collectivités territoriales et leurs établissements publics, Action Logement, entreprises, organismes financiers, associations etc.;
- les collectivités territoriales et leurs établissements publics qui n'ont pas la qualité d'actionnaires de référence : communautés de communes de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, communautés urbaines et d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, départements et régions sur le territoire desquels la société anonyme d'HLM possède des logements;
- les représentants des locataires, élus sur des listes de candidats présentés par des associations œuvrant dans le domaine du logement;



- les personnes morales autres que l'actionnaire de référence et les personnes physiques, ces dernières ne pouvant détenir au total plus de 2% du capital.

Chaque catégorie d'actionnaires est représentée aux assemblées générales.

Les Entreprises sociales pour l'habitat sont administrées par des conseils d'administration ou des directoires et conseils de surveillance dont les membres sont nommés par l'assemblée générale sur proposition de chaque catégorie d'actionnaires.

En 2021, on compte 176 ESH en France, employant 30 000 salariés.

### ✓ **Présentation générale de la branche**

La branche professionnelle des Entreprises sociales pour l'habitat réunit les employeurs et salariés couverts par la Convention collective nationale du 27 avril 2000 (brochure n°3190 – IDCC 2150).

La Convention collective nationale permet à la branche professionnelle des ESH de disposer d'un statut complémentaire à celui, plus général, résultant de l'application de la loi, dans ses dispositions d'ordre public social.

Pour en savoir plus : <https://www.esh.fr>

---

## **7.5. Les Coop'HLM (Fédération nationale des Sociétés coopératives d'HLM)**

Source : COOP'HLM

Les Sociétés anonymes coopératives d'HLM, sociétés à capital variable fondées sur la démocratie et la transparence, ont développé et modernisé l'accès social à la propriété. Elles proposent un parcours d'accès sécurisé, et développent une activité de construction et de gestion locative.

Présidente : Marie-Noëlle Lienemann

Pour en savoir plus : [www.hlm.coop](http://www.hlm.coop)

---

## **7.6. PROCIVIS**

Source : PROCIVIS

Les Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accès à la propriété (Sacicap) sont des spécialistes des dossiers d'accès très sociale. En lien avec les collectivités locales, elles proposent des financements pour permettre aux occupants très modestes de sortir de situations d'insalubrité ou d'adapter leur logement au handicap ou au vieillissement. Elles contribuent aussi au financement de l'accès très sociale dans le cadre du renouvellement urbain.

Président : Yannick Borde

Pour en savoir plus : [www.procivis.fr](http://www.procivis.fr)

---

## **7.7. La Fédération nationale des Associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR)**

Source : FNAR Habitat

Lieu d'expression de l'action territoriale du mouvement HLM, la FNAR regroupe les associations régionales d'organismes HLM. Assurant un lien permanent entre ces associations et l'Union sociale pour l'habitat, elle anime le réseau et favorise les synergies entre organismes.

Président : Jean-Luc Vidon

Pour en savoir plus : [www.fnar-habitat.org](http://www.fnar-habitat.org)

---

## **7.8. L'Union Force Ouvrière Habitat**

**L'Union nationale des personnels Force Ouvrière de l'habitat est présente dans les branches HLM (Offices publics de l'habitat, Entreprises sociales pour l'habitat et coopératives HLM).**

Elle est également présente à l'Union sociale pour l'habitat.

L'Union FO Habitat fait partie intégrante de la Fédération des Services publics et santé Force Ouvrière, elle a été créée en juin 1977 à Limoges.

L'Union FO Habitat est composée d'un bureau et d'un conseil administratif (représentant les régions). Pour les branches HLM, nous regroupons tous nos adhérents et coordonnons l'activité d'un grand nombre de syndicats sur l'ensemble du territoire.

L'Union représente les syndicats dans les différentes instances HLM tels que: Commission paritaire nationale (CPN), Commission paritaire nationale emploi et formation (CPNEF), Section paritaire professionnelle (Uniformation), l'AFPOLs (Association de formation pour les organismes du Logement social), Union sociale pour l'Habitat.

L'Union participe à toutes les négociations (convention collective, accord de branche...), ou concertation (décret) soit avec les fédérations HLM, soit avec le ministère du Logement et signe les accords au nom de la Fédération des Services publics et de santé Force Ouvrière.

### **Notre présence dans les branches HLM**

Nos syndicats sont présents au sein des organismes et établissements (OPH, ESH et Coopérative HLM). Ils sont représentés lors des révisions des conventions collectives, négociations annuelles obligatoires... par nos représentants de ces secteurs.

Pour en savoir plus: <http://www.fo-habitat.fr>

## **7.9. Action Logement**

Un peu d'histoire: la création du 1% est une contribution essentielle à la constitution du parc social français.

À la suite des initiatives privées qui ont favorisé le mouvement d'investissement du patronat dans le logement des ouvriers et des employés dans certaines régions, dans un registre essentiellement paternaliste dans un premier temps, l'État acquiert de son côté, au cours du XX<sup>e</sup> siècle davantage de légitimité et de compétence et intervient de plus en plus en faveur du développement du logement social. L'investissement public en faveur de l'habitat populaire prend le dessus.

L'histoire du 1% est celle d'une association entre l'État et les employeurs qui prend corps dans le cadre contraignant de la loi du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier et qui oblige les entreprises à investir en faveur du logement de leurs salariés ou de leurs employés. La loi, dans un registre volontariste, donne ainsi une envergure nationale à cette contribution à la production de logements sociaux, et tout en soumettant la gestion paritaire de cette Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) au sein des Comités interprofessionnels du logement (CIL) à un cadre réglementaire, reconnaît l'autonomie des interlocuteurs sociaux pour la définition des emplois des fonds.

Cette obligation d'investissement, comme le Conseil constitutionnel a défini la PEEC, constitue pour le Conseil économique et social, comme cela a été rappelé en 1998, un **saire différé**, et fait contribuer le dispositif du 1% au **grand service social du logement**, le soustrayant ainsi à une logique de l'assistance qui pouvait être induite par le cadre paternaliste des débuts.

Dans le sillage de la poursuite de son objectif d'émancipation, l'action syndicale a permis d'obtenir la disjonction entre bail et contrat de travail qu'imposait le registre précédent, permettant ainsi à un ouvrier de garder son

logement tout en changeant de travail et contribuant ainsi indirectement à l'unification du statut du locataire de logement social.

L'action syndicale va également soutenir l'adoption des principes de mutualisation et de redistribution propres à l'assurance sociale, dans le cadre de la gestion de la PEEC par les Comités interprofessionnels du logement, écartant ainsi la pression des « comptes d'entreprise », source d'inégalités et de clientélisme...

Contrairement à celui de l'État et dans le cadre de la reconstruction des années 1950 et 1960, l'investissement patronal est avant tout dicté par des considérations économiques. Le développement du logement social, soutenu par le mouvement HLM, a permis aux organisations syndicales et aux organisations patronales, aux manettes de la gestion paritaire de la PEEC, de préserver l'autonomie du réseau tout en acceptant de mettre en place avec l'État un cadre conventionnel.

Cette autonomie originelle du 1%, devenu aujourd'hui Action Logement (après bien des réformes imposées par les pouvoirs publics...) est dans la ligne de mire de l'État, dans un contexte où émergent frictions et concurrences entre « poids lourds » du logement social. Du côté de l'État, un désengagement financier continu et sans précédent bouleverse les équilibres financiers. L'autonomie dans la gestion de la PEEC par Action Logement est revendiquée avec d'autant plus de vigueur que sont explorées, sous la pression de la réduction des ressources des bailleurs sociaux, de nouvelles pistes de financement qui peuvent aboutir à une financiarisation, voire à une marchandisation du logement social.

Dans ce contexte, Bercy n'a de cesse de considérer les ressources d'Action Logement comme une ressource publique qu'on peut ponctionner à sa guise, pour pallier aux

insuffisances de l'État, contribuant ainsi au déséquilibre de tout un système.

### **Les grandes étapes de la réforme d'Action Logement : vers l'abandon de la logique territoriale et la constitution d'un Groupe**

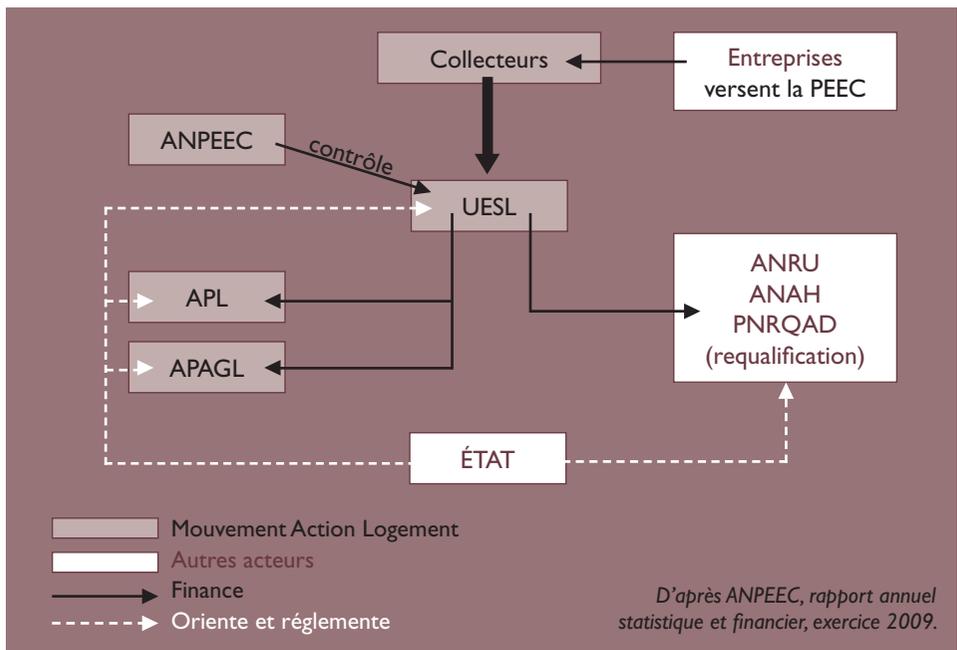
Le premier CIL (Comité interprofessionnel du logement) est créé en 1943 sous l'impulsion d'un entrepreneur, de syndicalistes et d'élus. L'initiative, généralisée en 1953, s'accompagne du versement par les entreprises de moins de dix salariés de la PEEC (Participation des employeurs à l'effort de construction), représentant au début 1% de la masse salariale, qui sera réduite à 0,45% en 1992. Le 1% Logement (dont l'expression a continué à être utilisée) avait pour mission de soutenir la construction de logements en consentant des prêts aux organismes bâtisseurs en contrepartie de réservations pour les salariés.

Le réseau du 1% était constitué de CIL, en charge de la collecte, situés dans chaque département jusqu'à la loi MOLLE de 2009, qui a imposé une réduction drastique de leur nombre. Chaque CIL pouvant donc être ainsi en contact avec les unions départementales des cinq organisations syndicales membres de droit des instances de décision. L'UESL (Union des employeurs et des salariés) coordonnait les CIL et les autres entités du réseau qui avaient vu le jour : l'Association foncière logement, l'Association pour l'accès à la garantie des risques locatifs, et l'Agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construction (ANPEEC) en charge du contrôle du réseau.

Source : *Métropolitiques*, 9 mars 2012. Thomas Sigaud, « *Quel avenir pour le 1% Logement ?* »

### **La réforme d'Action Logement sous l'impact de la loi MOLLE**

[...] « *En 2009, le 1% Logement a pris l'appellation "Action Logement : les entreprises s'engagent pour les salariés"*. »



[...] Une des premières missions attribuées à Action Logement en 2009 a été de se restructurer et d'accélérer le regroupement des CIL. Alors qu'ils étaient 76 au début de 2010, il n'en reste plus que 29 à la fin de l'année et les rapprochements continuent. Les CIL restructurés pesaient alors jusqu'à 200 millions d'euros de collecte annuelle. Ce sont de véritables groupes, parfois à la tête de dizaines de filiales, qui sont massivement rentrés dans l'actionnariat des organismes HLM. La pression de l'État en faveur du regroupement des CIL tendait d'ailleurs à éloigner Action Logement de la logique territoriale qui prévalait depuis sa fondation et que le mouvement défendait encore dans son Livre blanc de 2010.

Dans le même temps, l'ANPEEC est passée sous contrôle de l'État et l'UESL a changé de statut: trois commissaires du gouvernement y disposent d'un droit de veto en cas de non-respect de la réglementation. En outre, deux décrets du 22 juin 2009 fixent en détail les

emplois de la PEEC pour les trois années à venir, ainsi que les montants qu'Action Logement peut consacrer à chacun d'entre eux; l'autonomie du mouvement s'est réduite à la gestion des fonds dans le cadre de ces décrets.

La loi MOLLE a donc mis fin à la "régulation conventionnelle", mode de gouvernance élaboré en interne dans les années 1990 pour faire face à une première crise de légitimité. Créée en 1997, l'UESL avait alors mis en place un système reposant sur la négociation des conventions en amont par les partenaires sociaux avant présentation à l'État pour signature. Entre 1997 et 2008, dix-sept conventions avaient été négociées, renforçant la dimension paritaire et l'autonomie du mouvement. » [...]

### La mutation d'un réseau de proximité en Groupe

La loi ALUR de 2014 a rétabli le conventionnement entre Action Logement et l'État

pour la définition de l'emploi des fonds, mais le tournant le plus significatif est celui de 2015 où Action Logement prend lui-même l'initiative d'une réforme en profondeur.

Source : Banque des territoires 2015

[...] « Le conseil d'administration d'Action Logement a acté, le 9 avril, les principes d'une réforme en profondeur de l'ex-1% Logement, qui ont ensuite été présentés à la ministre du Logement. "Nous passons d'une notion de réseau à une notion de groupe", a expliqué à la presse Bernard Gaud, président (MEDEF) du mouvement paritaire. La nouvelle organisation s'articulerait autour d'une structure faîtière pilotant l'ensemble du groupe, d'un pôle unique de services chargé de la collecte et de la distribution des aides aux entreprises reprenant l'ensemble des personnels et actifs des CIL hors participations dans les ESH, ces dernières étant portées par un pôle immobilier distinct. L'objectif affiché est "d'engager la constitution d'un grand et véritable groupe Action logement", qui deviendrait "le premier financeur du logement en France et le premier opérateur du logement social". »

## **2020 : des sénatrices à la rescousse de l'organisme paritaire**

Extraits du Rapport d'information, enregistré à la présidence du Sénat, le 17 novembre 2020. Fait au nom de la Commission des affaires économiques sur la situation d'Action Logement par Valérie Létard, Dominique Estrosi Sassone, Viviane Artigalas et Marie-Noëlle Lienemann.

[...] « Depuis maintenant presque deux ans, on assiste à une véritable campagne de déstabilisation du groupe Action Logement : multiplication des inspections, rapport secret, fuites dans la presse, mises en cause personnelles, refus d'appliquer la loi ELAN, veto au conseil d'administration, prélèvement de 1,3 milliard d'euros sur les fonds du groupe et menace d'une habilitation à légiférer par ordonnance dans le PLF 2021, avec

en ligne de mire le démantèlement du groupe Action Logement et la réduction drastique de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), tout cela formant une stratégie de passage en force. Mais pourquoi vouloir décrédibiliser Action Logement, pilier du pacte social républicain et du logement et de l'économie sociale ? » [...]

## **Un pilier du pacte social**

[...] « Action Logement est d'abord un héritage à préserver. Le 1% Logement est un pilier du pacte social de l'après-guerre issu du programme du Conseil national de la Résistance, adopté le 15 mars 1944, qui voulait garantir à tous les citoyens les moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer directement par leur travail en mettant en place une mutualisation et une gestion paritaire. [...]

Le 1% Logement repose sur un triptyque : une contribution volontaire des entreprises qui n'est pas un impôt d'État mais un salaire différé en nature, la mise en commun de cet effort pour obtenir des résultats qui ne pourraient être atteints par de petites entreprises seules et la gestion paritaire entre patrons et salariés des actions menées. Malgré les évolutions, ces principes sont encore valables aujourd'hui et constituent un précieux héritage pour notre pays.

Bien entendu, depuis 1953, le 1% Logement s'est transformé et a connu plusieurs crises. Celle des années 1990 est riche d'enseignement pour aujourd'hui. En 1991, décision est prise de transférer la moitié (0,5%) de la contribution au Fonds national des aides au logement (FNAL) pour financer les Aides personnelles au logement (APL) et de restituer 0,05% aux entreprises pour alléger les charges, abaissant la PEEC à 0,45%. C'est ce schéma que certains voudraient reproduire aujourd'hui. Malgré cette division par deux, le 1% Logement allait connaître une grave crise, l'État prélevant 5,1 milliards d'euros sur la PEEC entre 1995 et 2002. Ce conflit devait se résoudre par quatre acquis importants et toujours

valables aujourd'hui : le premier est la création de l'UESL, l'Union économique et sociale pour le logement, comme tête du réseau du 1 % Logement par la loi du 18 décembre 1996, ce qui a lancé le mouvement de réforme et de centralisation. Le second acquis est la mise en place d'une relation partenariale avec l'État, à travers des conventions quinquennales, la première étant signée le 3 août 1998. Par la signature de ces conventions, l'État renonçait à tout prélèvement. Ceux-ci disparurent de fait en 2002. Parallèlement, l'État obtenait la création des "droits ouverts", c'est-à-dire des prestations accessibles à tous les Français, sans passer par une entreprise cotisante. Surtout, l'UESL acceptait de financer des politiques publiques et tout particulièrement l'ANRU dont elle allait payer le PNRU à 93% à la place de l'État. » [...]

### Une réforme inachevée

[...] « Action Logement, c'est aussi une réforme à achever, celle de 2015-2018. En avril 2015, les partenaires sociaux ont décidé de lancer une réforme majeure pour créer un véritable groupe dirigé par une structure faitière Action Logement Groupe (ALG).

La filiale Action Logement Services (ALS) devient le seul collecteur de la PEEC achevant le processus entamé dix ans auparavant (102 collecteurs fin 2007) et également seule responsable de sa distribution.

Toutes les Entreprises sociales pour l'habitat ou ESH (74 ESH en 2017, 46 en 2020) et fondatrices sont rassemblées au sein d'une seule filiale nationale, Action Logement Immobilier (ALI). Cette structure est complétée par une foncière spécifique liée à la rénovation urbaine (AFL) et une dernière filiale (APAGL) prenant en charge la garantie de loyer. C'est aujourd'hui la structure du groupe Action Logement.

De cette réforme, on peut retenir une leçon de méthode : elle a été lancée à l'initiative des partenaires sociaux. Nécessitant une loi, elle a été

négociée avec le gouvernement qui a procédé par ordonnance en bonne intelligence avec les différentes parties prenantes entre juin et octobre 2016. Cette ordonnance, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, a été ratifiée par la loi ELAN fin 2018. »

### Trois lignes rouges, trois objectifs, une méthode

- ✓ « La première exigence est de préserver la PEEC comme ressource dédiée au logement. [...]
- ✓ La deuxième exigence est de préserver la gouvernance paritaire. [...]
- ✓ La troisième exigence est la préservation et la sécurisation du capital immobilier fort de plus de 1,1 million de logements. Il s'agit d'un patrimoine commun qui appartient à tous les Français. Il a été construit par près de 70 ans de cotisations. Il est géré de manière dynamique. Représentant moins de 20% des logements sociaux en France, il va assurer plus de 40% de la production en 2020! Que serait la construction neuve sans Action Logement? Préserver ce capital, cela veut dire à ce stade refuser tout démantèlement du groupe ou tout "essorage" des résultats, des retours de prêts ou de la trésorerie qu'il produit, sous prétexte qu'il s'agirait d'une "PEEC historique" captable par l'État. Nous exprimons enfin la plus grande réserve quant à l'idée de "sécuriser le financement des retraites complémentaires" grâce à ce capital, ce qui conduirait vraisemblablement à sa vente à terme. » [...]

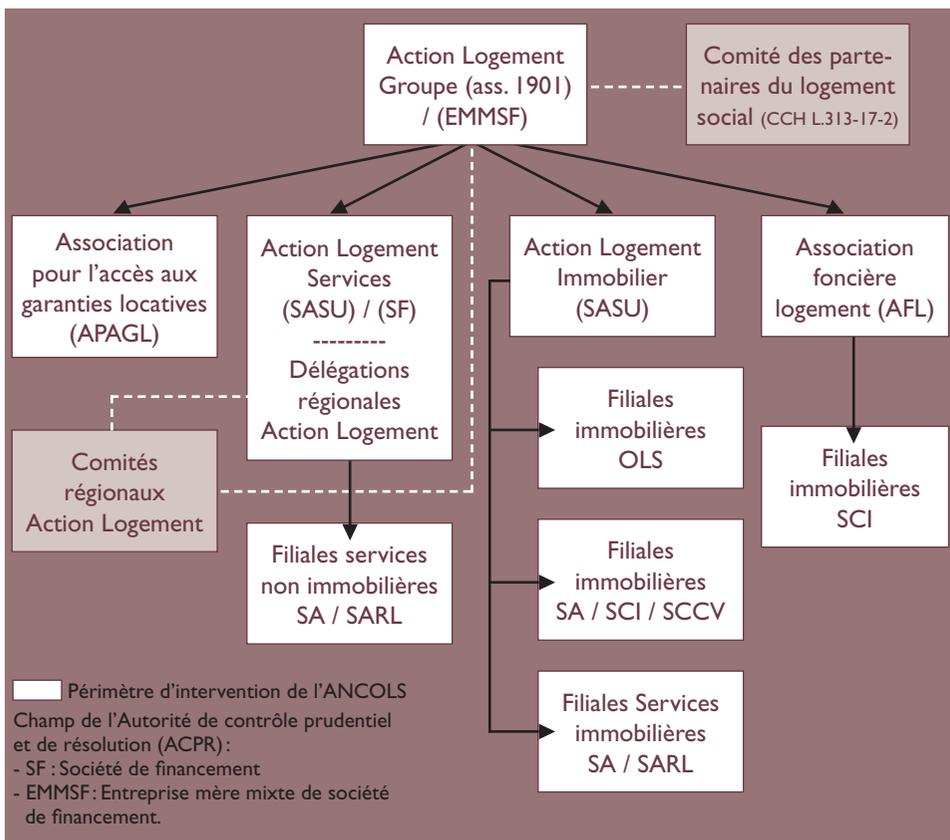
### 2021 : une année charnière, une concertation à l'issue incertaine entre Action Logement et l'État

Une concertation entre les organisations syndicales et patronales d'Action Logement et la ministre du Logement sur le projet de réforme d'Action Logement s'est tenue au mois de juin 2021, après la remise par les organisations syndicales et patronales d'un document « Avenir d'Action Logement, poursuite de la réforme de la gouvernance ».

Les thèmes de la concertation :

- les ressources de la PEEC ne sont pas des fonds publics, opposition à leur budgétisation, à savoir un éventuel transfert de la collecte de la PEEC, aujourd'hui assumée par Action Logement Services, à l'ACOSS ou à la DGFIP, transformant ainsi une contribution obligatoire en prélèvement obligatoire en excluant tout terrain de négociation sur l'emploi des fonds;
- Action Logement dénonce la poursuite des ponctions opérées par Bercy (500 millions puis un milliard d'euros en PLF 2020 et PLF 2021) et exige que la participation d'Action Logement aux politiques publiques reste minoritaire et devienne contractuelle;

- un modèle de « capitalisation progressive » basé sur les recettes propres du Groupe et sa capacité de recourir à l'emprunt doit lui permettre de définir un taux plancher de PEEC « en deçà duquel le modèle (constitué du rapport entre les investissements programmés, les ressources disponibles, et les recettes provisionnelles) ne serait plus viable »;
- maintien d'une indépendance juridique et opérationnelle d'Action Logement dans toutes ses composantes;
- prévoir une sécurisation du patrimoine immobilier d'Action Logement dans une structure à définir.



# CONCLUSION

## UNE INDISPENSABLE VIGILANCE SUR LA REMISE EN CAUSE DE LA GESTION PARITAIRE ET DE LA COLLECTE DE LA PEEC PAR ACTION LOGEMENT

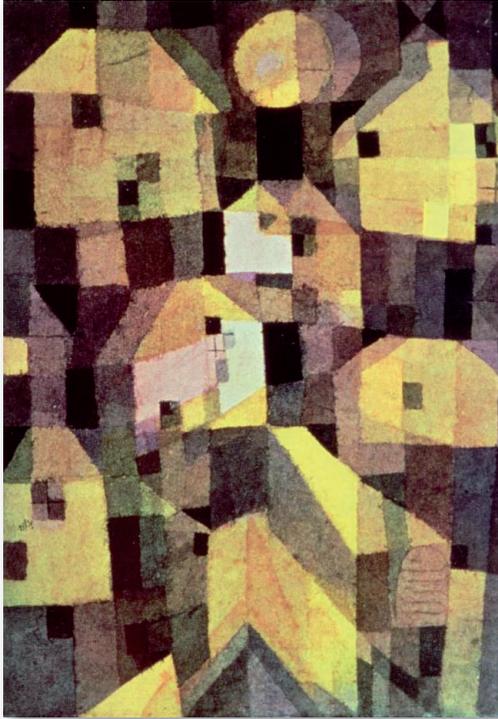
Au fil des lois de finances et des textes de loi, comme des actes de l'exécutif, une pression continue s'exerce sur le logement social qui restreint progressivement le pilotage et les interventions de l'État et va de pair avec la mise à mal des principes de notre modèle social. Cette nouvelle vision de l'action publique dans ce domaine favorise la mainmise des intérêts privés sur ce secteur.

La baisse des moyens et la financiarisation qui l'accompagne ne sont pas pour autant les seuls aspects de cette progression : il s'agit de fait d'un démantèlement pierre par pierre, élément par élément qui remet en cause les différents statuts, que ce soit celui du bail du locataire, de l'organisme du logement social, de la nature de la PEEC, des règles de l'actionnariat, de

celles de la gouvernance des organismes de logements sociaux, de toutes les institutions inspirées par les principes de notre modèle social.

Cette évolution est totalement à contre-courant des besoins de la population, d'un patrimoine qui nécessite une rénovation en profondeur et des territoires qui ont besoin de développement.

Il appartient donc à Force Ouvrière de contrer par tous moyens cette vision marchande du logement, là où la France a apporté une importante contribution à la constitution d'un patrimoine collectif sur tout le territoire et dont l'existence même est vecteur de régulation dans un domaine toujours en proie aux pulsions de la spéculation.



## ANNEXE I

### Les organismes HLM, chiffres clés

- 202 Offices Publics de l'Habitat.
  - 175 Entreprises sociales pour l'habitat.
  - 162 Sociétés coopératives d'HLM.
  - 54 SACICAP (Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété), rattachées au groupe Crédit immobilier de France.
- ✓ Soit, au total, 593 organismes animés par 12 000 administrateurs bénévoles et 82 000 collaborateurs salariés.

Les organismes HLM sont des partenaires naturels des politiques de l'habitat des collectivités territoriales.

### Un parc locatif social plutôt urbain, récent, de qualité...

Les organismes HLM possèdent 4,7 millions de logements locatifs et 0,35 million de logements-foyers.

- Environ 84% de ces logements sociaux sont collectifs ; 16%, soit 736 000 sont donc des logements individuels.
- Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire mais plus particulièrement présents dans les régions industrielles historiques.

La moitié du parc se trouve ainsi en Auvergne-Rhône-Alpes, dans les Hauts-de-France et en Île-de-France, contre 38% de l'ensemble des résidences principales en France.

- 30% se situent dans les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).
- 33% des logements HLM ont été construits après 1990.
- 109 000 logements ont été réhabilités en 2020 et accueillent au meilleur coût des familles modestes.

En France, 58% des ménages sont propriétaires occupants, 25% sont locataires d'un bailleur privé, 18% locataires d'un organisme de logement social.

### Les organismes HLM logent ainsi environ dix millions de personnes.

Le parc social accueille des ménages répondant à des conditions maximales de ressources. Par rapport à la structure de la population française, les habitants du parc locatif social se caractérisent par une surreprésentation des familles PLUS, et un peu plus du tiers des locataires HLM ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté national (contre 14% pour l'ensemble des ménages).

- 2,4 millions de ménages locataires d'un logement HLM bénéficient d'une Aide personnelle au logement.
- 3% des ménages logés en HLM sont susceptibles d'être assujettis au supplément de loyer de solidarité, leurs revenus ayant augmenté, depuis leur entrée dans le parc, au-delà des plafonds de ressources.

À titre d'exemple, le plafond de ressources PLUS pour l'attribution d'un logement social en province équivaut à un salaire net mensuel de 1 900 euros pour une personne vivant seule, et 3 800 euros pour un ménage de quatre personnes.

### **Une demande toujours forte malgré la croissance du parc**

Actuellement, un tiers des ménages ne sont pas propriétaires et peuvent prétendre à un logement social compte tenu de leurs revenus.

- En 2020, les organismes HLM ont mis en chantier 70 500 logements neufs et logements-foyers.

- Environ 8% du parc a également été proposé à la location par mobilité des locataires.

- En 2020, 412 000 familles ont emménagé, soit dans des logements neufs, soit dans des logements libérés par leurs occupants, contre environ 500 000 les années précédentes; cette baisse a été causée par la crise sanitaire.

- Fin 2020, on estimait à 2,2 millions les demandes de logements HLM non encore pourvues, dont 730 000 demandes de ménages déjà locataires HLM.

- En 2020, les logements vacants (y compris la vacance technique due aux projets de démolition, travaux ou à la rotation du parc) représentaient 4,8% du parc total géré, avec de fortes disparités suivant la localisation.

### **Une accession sociale à la propriété sécurisée**

En 2020, les opérateurs HLM ont également vendu 14 800 logements destinés à des accédants, en secteur groupé ou en diffus. Par ailleurs, un peu plus de 10 000 logements locatifs ont été vendus à leurs locataires ou d'autres personnes physiques et 122 000 étaient en cours de commercialisation en fin d'année.

La plus grande partie des logements vendus en accession sociale par les organismes sont garantis par une clause de rachat en cas d'accident de la vie.

Le secteur HLM est un poids lourd de l'économie. En 2019, il représentait :

- 14,4 milliards d'euros d'investissements ;
- 21,3 milliards d'euros de loyers (et 5,3 milliards de charges récupérables) ;
- 3,2 milliards d'euros de dépenses d'entretien, soit 15% des loyers ;
- 8,5 milliards d'euros affectés aux annuités de dette (intérêts de la dette et remboursement en capital) soit 40% des loyers ;
- 2,4 milliards d'euros de taxe sur le foncier bâti, soit 11% des loyers ;
- 154,6 milliards d'euros de dettes financières locatives.

---

## **ANNEXE 2**

### **Quelques notions clés**

#### **Le taux d'effort**

Le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages.

Les dépenses comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Elles excluent le coût du capital immobilisé et diffèrent donc du coût d'usage du logement. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous les ménages, elles incluent la taxe d'habitation, les dépenses en eau et en énergie associées au logement.

Le revenu inclut les revenus d'activité professionnelle salariée ou non-salariée, les revenus de remplacement (indemnités maladie et chômage), les retraites et pré-retraites,

les prestations sociales et familiales, et les revenus du patrimoine. Il est mesuré avant le paiement des impôts et n'inclut pas les aides au logement.

Le taux d'effort est dit « net » si l'aide au logement perçue par le ménage est défalquée de la dépense de logement et « brut » dans le cas contraire.

Cet indicateur permet de mesurer le poids de la dépense liée à l'occupation du logement sur le budget des ménages et le pouvoir « solvabilisateur » des aides.

Source : INSEE

*« Le taux d'effort, rapport entre les dépenses engagées pour l'habitation principale et le revenu disponible, mesure le coût du logement dans les ressources des ménages. Ce coût peut représenter une charge élevée pour les ménages modestes du parc social ainsi que pour les locataires du secteur privé comme pour les accédants à la propriété. Le taux d'effort médian peut s'avérer faible. Cependant, selon le statut d'occupation et surtout le niveau de vie, les évolutions sont très contrastées. »*

**Inégalités : un taux d'effort plus important pour les bas revenus**

Source : INSEE

*« Parmi les ménages à bas revenus, le taux d'effort brut agrégé s'établit, au final, à 21% pour les ménages propriétaires, 58% pour les accédants à la propriété, 45% pour les locataires du parc social et 60% pour les locataires du parc privé. »*

**Exemple :**

A dépense 100% de son revenu pour vivre. Son logement représente 20% de son revenu. Le taux d'effort est de 20%. B dépense 20% de son revenu pour vivre. Son logement représente 20% de son revenu. Le taux d'effort est de 4%.

## Le parcours résidentiel

La notion de parcours résidentiel se réfère à la visée d'une politique du logement qui soit en mesure de permettre à chacun, tout au long de sa vie, de suivre un parcours résidentiel correspondant à ses besoins et ses aspirations, et de pouvoir passer de la location à la propriété. Cette référence impose aux pouvoirs publics de maintenir un niveau de production neuve susceptible d'accompagner les évolutions démographiques et sociales, d'assurer l'existence d'une offre réglementée suffisante et des aides financières en mesure de combler les écarts entre prix du marché et solvabilité du plus grand nombre. Elle a justifié la fixation par l'État d'objectifs annuels de construction (abandonnée en 2017) aussi bien privée que sociale, et légitime l'engagement financier de l'État pour la production du logement social et la rénovation du parc dans le cadre de sa maintenance.

## La mixité sociale

*« La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. »* (article L411, CCH)

Le principe de mixité sociale est un principe cardinal de la politique urbaine et du développement du logement social : l'espace habité doit être mixte et permettre aux ménages de toutes catégories sociales de pouvoir se loger à tout moment dans de bonnes conditions. L'enjeu est celui d'éviter une « spécialisation » des espaces. Ce principe va de pair avec l'exigence d'un minimum de logements sociaux dans les communes urbaines, au fondement de la loi Solidarité et renouvellement

urbain (SRU) et de la loi ALUR de 2014, et impose une approche du développement urbain qui intègre les différentes composantes de la vie urbaine et surtout les services publics: emploi, scolarité, petite enfance, transports... Une approche dans laquelle les collectivités locales, mais aussi les services publics, doivent bénéficier de moyens pour jouer leur rôle à part entière, quelle que soit leur localisation.

Source : OCDE

**Le logement social: un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain**

[...] « *La mixité sociale reste dans de nombreux pays un objectif majeur du secteur du logement social. Néanmoins, celui-ci accueille une concentration de plus en plus élevée de locataires vulnérables et à bas revenus et moins de ménages ayant d'autres niveaux de revenus. Cette situation est susceptible de créer des difficultés en termes de viabilité économique du secteur et d'entraîner une augmentation de la concentration spatiale de la pauvreté et de la précarité.* » [...]

### **Le renouvellement urbain**

Sur la base d'un rejet des formes de l'urbanisme des années 1960 et 1970 et lancée en 2014 par le ministre Borloo, la rénovation urbaine a contribué à une démarche qualitative. Elle prévoit la démolition et la reconstruction, ce qui peut paraître contradictoire avec la nécessité d'accroître l'offre de logements abordables. Pour autant, le projet est celui de créer un nouveau tissu urbain ouvert sur la ville dans le respect du principe de mixité sociale.

D'autres notions clés (un peu plus techniques) permettent de mieux comprendre le système de financement du logement social et les principes auquel se réfèrent les opérations de financement.



## **ANNEXE 3**

### **La loi ALUR de 2014**

Source: *Actualités Habitat* n°998 – 15 avril 2014

**Titre I – Favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable**

- 1 - Dispositions relatives à la gestion locative
- 2 - Renforcer la formation, la déontologie et le contrôle des professions de l'immobilier
- 3 - Améliorer la prévention des expulsions
- 4 - Faciliter les parcours de l'hébergement au logement
- 5 - Créer de nouvelles formes d'accès au logement par l'habitat participatif

**Titre II – Lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées**

- 1 - Repérer et prévenir l'endettement et la dégradation des copropriétés
- 2 - Redresser efficacement les copropriétés dégradées
- 3 - Renforcer les outils de la lutte contre l'habitat indigne

### Titre III – Améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement

- 1 - La réforme des procédures de demande d'un logement social
- 2 - L'amélioration du contrôle du secteur du logement social par la création d'un nouvel outil: l'ANCOLS
- 3 - La modernisation des dispositions relatives aux organismes de logement social
- 4 - Élargissement des délégations de compétence en matière de politique du logement
- 5 - Réforme de la gouvernance de la participation des employeurs à l'effort de construction, PEEC (retour au conventionnement pour les emplois de la PEEC entre l'État et Action Logement)
- 6 - Autres dispositions relatives au tiers financement et à l'intervention du gouvernement dans le domaine de la loi pour compléter le CCH et le CU

### Titre IV – Moderniser les documents de planification et d'urbanisme

- 1 - Développement de la planification stratégique
- 2 - Modernisation des documents de planification communaux et intercommunaux
- 3 - Lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers
- 4 - Mesures favorisant le développement de l'offre de construction

Voir aussi la circulaire confédérale n°46 du 10 mars 2014 « *Une loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) mi-figue, mi-raisin – Quelques ratés, une revendication satisfaite, une mise en application à surveiller.* »

---

## **ANNEXE 4** **2018 Loi ELAN - Loi Évolution du logement et aménagement numérique**

### Titre I – Construire plus, mieux et moins cher en favorisant notamment:

- le développement de Projets partenariaux d'aménagement (PPA) entre l'État et les collectivités locales et de Grandes opérations d'urbanisme (GOU);
- la mobilisation du foncier;
- la transformation de bureaux en logements;
- la simplification des normes et des procédures d'urbanisme et la dématérialisation des demandes de permis de construire;
- la simplification de l'acte de construire, par exemple, en introduisant la possibilité de construire des logements évolutifs ou réversibles pour l'accueil de personnes en situation de handicap;
- l'amélioration du traitement du contentieux de l'urbanisme, en renforçant par exemple la lutte contre les recours abusifs.

### Titre II – Évolutions du secteur du logement social notamment par:

- la restructuration du secteur, par des regroupements ou des fusions entre organismes HLM, avec l'objectif de mutualiser les ressources, pour une meilleure utilisation des aides publiques;
- l'adaptation des conditions d'activité des organismes de logement social, notamment en élargissant leurs compétences et en favorisant la vente HLM.

### Titre III – Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale par :

- le soutien à la mobilité, notamment, par la création d'un bail mobilité dans le parc privé et l'instauration d'un mécanisme d'examen de l'occupation des logements HLM;
- l'aide à la mixité sociale, notamment en instaurant un dispositif de cohabitation intergénérationnelle solidaire, en donnant un statut à l'habitat inclusif et en améliorant la prévention des expulsions;
- l'amélioration des relations entre les locataires et les bailleurs, en assurant une plus

grande transparence dans l'attribution des logements sociaux.

#### Titre IV – Améliorer le cadre de vie par :

- la revitalisation des centres-villes (par exemple, création d'un nouveau contrat dans le cadre d'une Opération de revitalisation de territoire – ORT) ;
- la rénovation énergétique ;
- la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil ;
- la lutte contre l'occupation illicite de domiciles et de locaux à usage d'habitation ;
- l'amélioration des droits des copropriétés ;
- la dynamisation du secteur du logement (ex.: création d'un bail conclu à l'aide d'outils numériques) ;
- la simplification du déploiement des réseaux de communications électroniques à très haute capacité.

À l'exception des mesures dont l'application nécessite la publication de textes réglementaires ou dont l'entrée en vigueur est différée, les dispositions sont entrées en vigueur le 25 novembre 2018.

## ANNEXE 5 Quelques éléments financiers

### Le loyer d'équilibre ou loyer de sortie

Source : « *Politique du logement* », Jean-Claude Driant

« Pour un immeuble locatif appartenant au parc social, le loyer d'équilibre est celui qui garantit l'équilibre financier de l'opération en fournissant un niveau de recettes suffisant pour financer les coûts de gestion des logements, les impôts et taxes leur correspondant et l'amortissement des dettes contractées pour sa construction ou son amélioration. [...] »

[...] Le calcul du loyer d'équilibre est une étape essentielle de l'évaluation de la faisabilité d'une opération neuve ou d'une acquisition. En effet, il permet de tester la capacité du montage à supporter l'application des loyers plafonnés du logement social sans peser sur les comptes de l'organisme. Du point de vue de l'État ou des collectivités délégataires des aides à la pierre, lors de l'exercice local de programmation des aides à la pierre, ce calcul permet également de tester la pertinence de l'opération, voire d'envisager une négociation avec le maître d'ouvrage pour le conduire à pratiquer des loyers inférieurs au plafond. Le concept de loyer d'équilibre est cependant insuffisant pour rendre compte de l'équilibre global de la gestion d'un patrimoine de logements sociaux. En effet, celui-ci repose également sur des péréquations entre des éléments de patrimoine temporairement déficitaires et d'autres qui, par exemple quand les emprunts souscrits pour les construire sont remboursés, génèrent d'importantes masses de fonds propres.» [...]

### Le montage d'une opération de financement pour la production de logements sociaux

L'organisme de logement social, lorsqu'il est le constructeur du logement, doit s'assurer que l'opération financière soit équilibrée sur la durée (sur le long terme). Il va solliciter des entités pour obtenir des ressources. Ces démarches vont avoir des conséquences sur les niveaux des loyers et sur les critères d'occupation sociale et d'attribution.

#### L'organisme va solliciter :

- ✓ la Caisse des dépôts et consignations (Fonds d'épargne) pour obtenir des prêts pouvant couvrir 60% à 80% de l'opération. La répartition des différents prêts (PLAI, PLUS et PLS) peut modifier les conditions d'équilibre de l'opération :
- les prêts de longue durée consentis par la

CDC peuvent atteindre 40 ou 50 ans pour la charge foncière, leur taux d'intérêt sont calés sur le niveau de rémunération du Livret A et varient selon les produits PLU, PLA-I et PLS.

Ces taux sont fixés par la réglementation;

- les Logements locatifs sociaux (LLS) sont communément désignés par le prêt qui a contribué à leur financement, PLA-I, PLUS, PLS;

- le Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) finance des logements locatifs destinés à des ménages qui cumulent des difficultés économiques et des difficultés sociales (environ 40% des ménages en France)

- le Prêt locatif à usage social (PLUS) est actuellement le dispositif le plus fréquemment mobilisé pour le financement du logement social. Ses caractéristiques prennent en compte un objectif de mixité sociale;

- le Prêt locatif social (PLS) finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est tendu (ménages relevant des couches supérieures ou classes moyennes). Les subventions de l'État, comme l'aide à la pierre, ne s'appliquent pas à cette catégorie;

✓ l'État pour obtenir une subvention du Fonds national d'aide à la pierre;

✓ les financeurs historiques: les intercommunalités et Action Logement (ex-1%).

Ces financeurs peuvent revendiquer en contrepartie de leur investissement des droits de réservation.



### Récapitulatif d'une opération de financement d'un programme de logements sociaux

- Étape 1 – Montage de l'opération.
- Étape 2 – Conventionnement APL (délivré par l'État).
- Étape 3 – La répartition en PLA-I, PLUS, PLS conditionne le montant du prêt par la CDC. La CDC émet un avis favorable si l'opération est équilibrée.

L'équilibre de l'opération détermine les loyers plafonds et ceux qui seront pratiqués. Le montant de la subvention par l'État est détaillé par les montants par logement, selon PLA-I, PLUS, PLS.

L'occupation sociale détermine les plafonds de ressources des locataires pour remplir les conditions d'éligibilité.

Très souvent, chaque immeuble contient et mêle les trois catégories d'habitat (PLAI, PLUS, PLS) sauf exceptions (petites unités spécifiques qui ne peuvent contenir que des PLA-I ou des PLS, réservés aux résidences étudiants ou maisons de retraite).

### Le droit de réservation des collectivités territoriales

Articles L. 441-1 et R. 441-5 du CCH

En matière d'attribution de logements sociaux, l'État, les collectivités territoriales, les EPCI, les chambres de commerce et d'industrie, etc. bénéficient, sous certaines conditions, d'un droit de réservation de logements locatifs d'organismes d'HLM. Cette réservation donne lieu à une convention entre les parties concernées. Elle doit être transmise au préfet du département d'implantation des logements réservés.

Le total des logements réservés aux collectivités territoriales, aux EPCI les groupant et

aux chambres de commerce et d'industrie en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts ne peut, globalement, représenter plus de 20% des logements de chaque programme. Des réservations supplémentaires peuvent être consenties par les organismes d'HLM à l'État, aux collectivités territoriales, aux EPCI et aux chambres de commerce et d'industrie en échange d'un apport de terrain ou d'un financement.

Le contingent de logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires ne peut excéder 30% du total des logements de chaque organisme dont 5% pour les personnels civils et militaires de l'État. La réservation donne lieu à une convention avec l'organisme d'HLM ; à défaut, elle est réglée par arrêté du préfet.

### **Document : convention de réservation entre l'organisme bailleur et un réservataire**

Source : USH

Une seule convention de réservation est obligatoirement signée entre un organisme bailleur et le bénéficiaire de réservations de logements à l'échelle du département. Elle porte sur l'ensemble du patrimoine locatif social de l'organisme bailleur dans le département.

Les réservations prévues à la convention portent sur un flux annuel de logements exprimé en pourcentage sur le patrimoine locatif social du bailleur, à l'exception de celles faites au profit des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure portant sur des logements identifiés dans des programmes.

Pour le calcul du flux annuel, ne sont pas pris en compte les logements nécessaires, pour une année donnée, aux mutations de locataires au sein du parc social de l'organisme

bailleur et aux relogements de personnes dans le cadre :

- d'une opération de rénovation urbaine et/ou de renouvellement urbain (loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003, L. 741-1 et L. 741-2) ;
- ou en application des protections des occupants dans le cadre de l'habitat indigne (CCH : L. 521-3-1 à L. 521-3-3) ;
- ou dans le cadre d'une opération de vente de logements locatifs sociaux (CCH : L. 443-7 et suivants).

Les réservataires sont informés avant le 28 février de chaque année du nombre prévisionnel de logements ainsi soustraits du calcul du flux de l'année en cours, de leur affectation par catégorie d'opération, ainsi que du bilan des attributions réalisées l'année précédente au titre de ces relogements.

La convention peut prévoir une territorialisation des flux à une échelle infra-départementale sans qu'un programme puisse être identifié, en cas de nécessité dûment justifiée par le réservataire au regard de contraintes particulières relatives à certains publics.

Les réservations s'exercent dès la première mise en location des logements et au fur et à mesure qu'ils se libèrent.

Le réservataire peut confier au bailleur le soin de proposer des candidats pour son compte à la commission d'attribution. À défaut, la convention précise les modalités et délai selon lesquels le réservataire propose des candidats à l'organisme bailleur.

Sur les territoires concernés par la réforme des attributions mise en place par la loi du 17 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (CCH : L. 441-1, al. 23 – *Habitat Actualité, spécial Loi égalité et citoyenneté*), la convention de réservation doit être cohérente avec les orientations et les engagements souscrits par les bailleurs et les réservataires dans la

Conférence intercommunale du logement (CIL) et la Convention intercommunale d'attribution (CIA) ou, pour la ville de Paris, dans la Conférence communale du logement (CCL) et la convention d'attribution. Elle doit également être compatible avec l'objectif légal d'attribution en faveur des publics prioritaires (CCH : L.441-1, al. 3 à 18).

Le cas échéant, la convention de réservation est actualisée annuellement pour adapter le calcul des réservations mises à disposition du réservataire sur le territoire, en fonction des mises en service de programmes intervenues l'année précédente et de l'échéance des droits de réservation.

Toute nouvelle convention signée est transmise sans délai par l'organisme bailleur au préfet de département, ainsi que, pour les territoires concernés (CCH : L. 444-1, al. 23) au président de l'EPCI ou au président de la métropole de Lyon ou au président de l'EPT concerné de la métropole du Grand Paris ou au maire de Paris.

La convention de réservation précise les modalités de la concertation que l'organisme bailleur organise avec l'ensemble des réservataires concernés relativement aux désignations sur les logements mis en location lors de la première mise en service d'un programme.

Territoires des EPCI tenus de se doter d'un Programme local de l'habitat (PLH) ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, commune de Paris et des EPT de la métropole du Grand Paris.

## ANNEXE 6

### **Brève présentation des conditions d'éligibilité pour l'accès à un logement social sur le patrimoine Action Logement**

Source : Action Logement

La collecte de la PEEC (Participation des em-

ployeurs à l'effort de construction), ainsi que la distribution des prêts et des aides sont aujourd'hui assurées par Action Logement.

### **Qu'est-ce que la PEEC ?**

Anciennement appelé 1% Logement ou encore 1% Patronal, la PEEC est un dispositif d'aide au logement des salariés financé par les employeurs du secteur privé. Il s'agit d'un salaire différé pour les salariés des entreprises cotisantes et d'une obligation légale pour les employeurs des entreprises qui ont plus de cinquante salariés, d'investir un pourcentage des rémunérations versées à leurs salariés dans des actions de construction, réhabilitation et financement de projets de logement.

En 1953, l'État a décidé d'imposer aux entreprises de contribuer au financement de la construction de logement à hauteur de 1% de la masse salariale (aujourd'hui 0,45%) la masse salariale correspond à la somme de toutes les rémunérations brutes versées par l'employeur au cours d'une année civile.

Au titre de la PEEC, l'employeur doit calculer, déclarer et pouvoir justifier des montants investis, pour prouver s'être conformé à ses obligations.

### **Que permet la PEEC ?**

La PEEC permet d'aider les salariés des entreprises ayant versées leur contribution à construire des logements, faciliter l'accès des salariés à la location ou à l'acquisition, concrétiser leurs projets de rénovation ou leurs travaux, en tant que propriétaires occupants ou locataires.

### **Qui peut bénéficier des aides d'Action Logement ?**

Les aides d'Action Logement touchent un large public. Elles peuvent concerner :

- les salariés des entreprises du secteur privé d'au moins cinquante salariés ;
- les retraités anciens salariés du secteur privé ;
- les jeunes de moins de 30 ans ;
- les primo-accédants ;
- les demandeurs d'emploi en reprise d'emploi ;
- les étudiants boursiers d'État ;
- les personnes handicapées ;
- les propriétaires ;
- les bailleurs ;
- et les locataires.

### Qui est concerné par la PEEC ?

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, tous les employeurs du secteur privé, indépendamment de leur secteur d'activité ou de la forme de leur société, qui emploient au minimum cinquante salariés depuis au moins cinq années consécutives, sont concernés par la PEEC.

Les employeurs doivent avoir un établissement en France et être assujettis à la taxe sur les salaires. Les entreprises ayant leur siège hors de France sont concernées par la PEEC si elles ont une activité en France.

La condition d'effectif se comprend comme l'emploi d'un nombre mensuel moyen égal à cinquante sur une année civile. Tous les établissements de l'entreprise sont pris en compte pour décompter les salariés.

Toutefois, certains salariés ne sont pas pris en compte :

- les apprentis ;
- les titulaires d'un contrat d'initiative d'emploi ;
- les titulaires d'un contrat d'accompagnement ;
- les titulaires d'un contrat de mission ou de remplacement de salariés absents ;
- les titulaires d'un contrat de professionnalisation.

Le calcul de l'effectif dépend du temps de travail des salariés : les salariés à temps complet, à domicile ou les intermittents comptent

pour une unité. Les salariés à temps partiel sont pris en compte au prorata de leurs heures de travail.

Pour avoir accès aux produits et aides Action Logement : <https://www.actionlogement>

### Visale, un dispositif Action Logement

Action Logement se porte garant gratuitement pour couvrir loyers impayés et dégradations locatives.

Le dispositif Visale est mis en œuvre par l'APAGL.

L'APAGL (Association pour l'accès aux garanties locatives) est un organisme paritaire du groupe Action Logement régi par la loi de 1901.

Créé en 2005, sa mission principale est d'organiser au sein du groupe la mise en œuvre du dispositif, d'assurer le pilotage de Visale et les conditions de son évolution, ainsi que l'évaluation de l'efficacité économique et sociale de ce service.

Accès au site : <https://www.visale.fr>

**FORCE OUVRIÈRE** [www.force-ouvriere.fr](http://www.force-ouvriere.fr) => Unions départementales FO

**FO HABITAT** [www.fo-habitat.fr](http://www.fo-habitat.fr)

**L'Union sociale de l'habitat** [www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org)

**Mission USH Bruxelles** <https://union-habitat-bruxelles.eu>

**Action Logement** [www.actionlogement.fr](http://www.actionlogement.fr)

**APAGL – Groupe Action Logement** <https://www.apagl.fr>

**CAF** [www.caf.fr](http://www.caf.fr)

**ANIL – Agence nationale d'information sur le logement** [www.anil.org](http://www.anil.org)

**Politique du logement, analyses et débats** [www.politiquedulogement.com](http://www.politiquedulogement.com)

**UNHAJ Union nationale pour l'habitat des jeunes** [www.habitatjeunes.org](http://www.habitatjeunes.org)

**Service public : Les foyers de jeunes travailleurs** [www.lapprenti.com](http://www.lapprenti.com)

**Logement des femmes victimes de violences** [www.solidaritefemmes.org](http://www.solidaritefemmes.org)

**INSEE** [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

**DREES** [www.drees.solidarite-sante.fr](http://www.drees.solidarite-sante.fr)

**Banque des territoires** [www.banquesdesterritoires.fr](http://www.banquesdesterritoires.fr)

**Association des maires de France** [www.afm.asso.fr](http://www.afm.asso.fr)

**Fédérations des villes de France** [www.villesdefrance.org](http://www.villesdefrance.org)

**Association petites villes de France** [www.associationpetitesvillesdefrance](http://www.associationpetitesvillesdefrance)

**Portail des collectivités locales** <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

**Caisse des dépôts** [www.caissedesdepots.fr](http://www.caissedesdepots.fr)

**Ministère de la Cohésion des territoires** <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr>

**Ministère de l'Économie et des finances** <https://www.economie.gouv.fr>

**Ministère de la Transition écologique** <https://www.ecologie.gouv.fr>

et [www.financement-logement-social.logement.gouv.fr](http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr)

**Sénat** <http://www.senat.fr>

**Assemblée nationale** <https://www.assemblee-nationale.fr>





*Confédération Générale du Travail* **FORCE OUVRIERE**

141, avenue du Maine, 75680 Paris Cedex 14

Tél. 01 40 52 82 00

[contact@force-ouvriere.fr](mailto:contact@force-ouvriere.fr)

[www.force-ouvriere.fr](http://www.force-ouvriere.fr)