

# Contribution des organismes du logement social à l'attention du CESR

## I – Mobilisation au titre du Plan de Cohésion Sociale

Conséquence d'évolutions de longue durée ou de la crise récente, la situation du logement en Midi-Pyrénées est à la fois contrastée et globalement préoccupante.

### 1. Approche quantitative

L'accroissement du nombre de ménages, issu de multiples facteurs (démographie, nouveaux arrivants, etc.), n'a pas été accompagné d'une augmentation suffisante du nombre de logements. Il en est résulté depuis les années 2000 des tensions fortes sur certains marchés, tant en locatif qu'en accession à la propriété. Ceci a largement contribué à l'augmentation des prix constatée ces dernières années, à la diminution de la mobilité dans le parc social, et à l'allongement des files d'attente pour l'attribution d'un logement HLM.

C'est pourquoi, les opérateurs HLM se sont mobilisés, via la signature en 2005 d'un accord entre Etat, CDC pour la mise en œuvre du volet Logement du Plan de Cohésion Sociale. Depuis la mise en œuvre du PCS, **13 426 (PLUS-PLAI) logements financés sur 4 ans sur un objectif de 22 000.**

Etat de la mobilisation à fin août 2009 :

**Plan de Cohésion sociale et Plan de Relance**

Départements et territoires de délégation	Programmation régionale initiale				Objectifs complémentaires Plan de Relance			TOTAL OBJECTIFS				
	PLUS	PLAI	Palulos communales	S/Total	PLUS	PLAI ressources	Total	PLAI	PLUS	Total	Palulos communales	S/Total
Ariège	81	38	7	126				38	81	119	7	126
Aveyron	123	57	10	190				57	123	180	10	190
CU Grand Toulouse	1094	430	0	1524	189	235	424	665	1283	1948	0	1948
CA Muretain	154	39	0	193	25	31	56	70	179	249	0	249
Sicoval	215	75	1	291	37	46	83	121	252	373	1	374
Conseil Général 31	592	153	30	775				153	592	745	30	775
Haute-Garonne	2055	697	31	2783	251	312	563	1009	2306	3315	31	3346
Gers	161	65	10	236				65	161	226	10	236
Conseil Général 46	159	64	15	238				64	159	223	15	238
Hautes-Pyrénées	149	56	41	246				56	149	205	41	246
Tarn	275	149	5	429				149	275	424	5	429
CMTR	96	54	0	150				54	96	150	0	150
Conseil Général 82	191	48	0	239				48	191	239	0	239
Tarn-et Garonne	287	102	0	389				102	287	389	0	389
<b>MIDI-PYRENEES</b>	<b>3290</b>	<b>1228</b>	<b>119</b>	<b>4637</b>	<b>251</b>	<b>312</b>	<b>563</b>	<b>1540</b>	<b>3541</b>	<b>5081</b>	<b>119</b>	<b>5200</b>

Les objectifs de production

Une programmation régionale prévisionnelle de 4 637 logements (PLUS, PLAI & Palulos communales) conformément à l'Accord Régional signé le 21 juillet 2005 entre l'Etat, l'USH Midi-Pyrénées, la CDC et le 1%.

Un plan de relance qui prévoit notamment la production de 15 000 PLUS et 15 000 PLAI supplémentaires sur 2009-2010 et conduit à un objectif national de production de 5 200 logements (dont 119 PALULOS Communales) en 2009 pour la région Midi-Pyrénées.

=> Un différentiel de 563 logements (251 PLUS, 312 PLAI) répartis sur la zone tendue (agglomération toulousaine : CU Grand Toulouse, Sicoval et CA du Muretain).

> Un taux minimal de 25% de PLAI ressources sur le Grand Toulouse et de 20% ailleurs (par rapport au total « PLUS + PLAI ressources »).

LA PROGRAMMATION REGIONALE PCS AU 1<sup>er</sup> SEPTEMBRE 2009

	Objectifs régionaux Plan de Cohésion sociale + Plan de Relance			Volume de logements déposés au 31 août				
	PLUS	PLAI	TOTAL	PLUS	PLAI	total PLUS et PLAI	Objectifs atteints à hauteur de (en %)	PLS en logements
Département de l'Ariège <i>DDEA 09</i>	81	38	119	58	18	76	64	0
Département de l'Aveyron <i>DDEA 12</i>	123	57	180	50	20	70	39	0
Département de la Haute-Garonne <i>CU Grand Toulouse</i>	1283	665	1948	666	313	979	50	128
<i>CA Muretain</i>	179	70	249	161	22	183	73	30
<i>Sicoval</i>	252	121	373	181	51	232	62	4
<i>Conseil Général 31</i>	592	153	745	420	98	518	70	60
<b>TOTAL</b>	2306	1009	3315	1428	484	1912	58	222
Département du Gers <i>DDEA 32</i>	161	65	226	136	42	178	79	0
Département du Lot <i>Conseil Général 46</i>	159	64	223	52	17	69	31	8
Département des Hautes-Pyrénées <i>DDEA 65</i>	149	56	205	210	55	265	129	27
Département du Tarn <i>DDEA 81</i>	275	149	424	61	47	108	25	
Département du Tarn-et-Garonne <i>CMTR</i>	96	54	150	53	0	53	35	0
<i>CG 82</i>	191	48	239	143	8	151	63	1
<b>TOTAL</b>	287	102	389	196	8	204	52	1
<b>TOTAL</b>	<b>3541</b>	<b>1540</b>	<b>5081</b>	<b>2191</b>	<b>691</b>	<b>2882</b>	<b>56,7</b>	<b>258</b>

Au 31 août, 2 882 logements ont été déposés auprès des DDE et des délégataires, soit 56,7% des objectifs PLUS et PLAI atteints

Mais il faut en même temps souligner que :

- Sur certains secteurs, il y a souvent une insuffisance du nombre de logements économiquement accessibles aux populations modestes,
- L'équilibre entre offre et demande est loin d'être atteint sur les zones tendues (en particulier là où le dernier recensement fait apparaître une croissance démographique soutenue).

La crise immobilière ne saurait être interprétée dans ces zones tendues comme un essoufflement de la demande : elle est largement due à des hausses de prix qui ont fini par déconnecter les prix de l'accession et des loyers des possibilités économiques des ménages.

Il reste donc un double défi :

- de produire du logement, et particulièrement du logement social, dans les territoires où le marché foncier rend le parcours résidentiel difficile ;
- et d'augmenter le volume des logements accessibles aux plus modestes, ce qui rejoint l'impératif de mise en œuvre du DALO : systématisation de 10% de PLAI R par opération, diminution voire disparition du PLS sur certains départements.

## 2. Approche qualitative

Le parc s'est amélioré et accru, avec pour conséquence une amélioration des conditions de logement :

- la surface moyenne a cru considérablement et la surpopulation a fortement régressé, mais la taille des logements correspond mal à la composition des ménages et à la demande solvable ;
- le confort des logements n'a rien à voir avec ce qu'il était voici 30 ans, la performance énergétique et environnementale moyenne s'est améliorée, surtout dans le parc social, et l'accessibilité aux personnes âgées et handicapées s'améliore ;

- les grands ensembles, tout en restant présents, cèdent progressivement la place dans le paysage urbain aux « petites unités bien intégrées » et au logement individuel. Ce dernier correspond à une demande mais, quand il se traduit par un l'étalement urbain et le développement du diffus, il s'accompagne d'effets environnementaux et de coûts de transports risquant de le rendre rapidement obsolète. Après l'« erreur » des grands ensembles des années d'après guerre, ce type d'habitat sera-t-il bientôt considéré comme l'erreur des 25 dernières années ?
- la résidence secondaire (voire la double résidence) s'est répandue. Mais n'est ce pas aggraver les conflits d'usage, particulièrement en zone touristique (cf. majorité des départements concernés en Midi-Pyrénées) ?

Cette évolution qualitative concerne également les statuts d'occupation : moins de générations cohabitant dans un même logement, plus de propriétaires, moins de logements accessoires du contrat de travail et de meublés. Plus d'autonomie dans le logement donc, mais peut-être plus d'isolement, plus d'anonymat voire moins de solidarités familiales ou de voisinage.

Sur Midi-Pyrénées, des départements sont confrontés à une crise qualitative : centre-ville en déclin, forte vacance dans le parc, précarité énergétique du parc. S'agissant de la précarité énergétique du parc :  $D < 200 = 39\,952$  logts /  $D > 200 = 38\,043$  logts /  $EFG > 23\,801$  logements. Les logements HLM de la région sont plus performants que la moyenne nationale. On remarque une proportion des logements énergivores deux fois moindre dans la région qu'à l'échelle nationale. Ce profil s'explique en partie par la situation géographique de la région, dans laquelle les apports solaires sont plus importants. Le parc de Midi Pyrénées est également plus récent que la moyenne nationale.

### **3. Approche territoriale**

La localisation des logements n'a pas suivi les évolutions économiques, démographiques et de modes de vie. Le parc de résidences principales et surtout le parc social (donc l'« appareil de production » du logement social) est situé dans les bassins industriels et en milieu urbain. Les besoins démographiques se déplacent vers le grand Sud, la bande littorale, des zones rurales dynamiques.

S'agissant de l'offre locative Hlm cela débouche sur une grave iniquité : 761, le nombre de commune ayant du parc locatif social en Midi-Pyrénées sur les 3071, soit 25% des communes concentrent l'offre locative. Avec des territoires où 1 seule commune concentre 80% de l'offre départementale (exemple département 65)

A l'intérieur des bassins d'habitat le déséquilibre centre-périphérie s'accuse, et la vacance d'un quartier peut côtoyer le mal-logement. A quoi l'on peut ajouter le déséquilibre qualitatif aux dépens des petits (et parfois très grands) ménages, aux dépens de l'habitat adapté et accessible, des résidences sociales...Et, en zone rurale, on constate des pénuries de logement locatif, tous segments confondus.

Coexistent donc en Midi-Pyrénées des phénomènes de pénuries de logements accessibles, et des phénomènes de concentrations voire de « ghettoïsation » aux dépens de la cohésion et de l'intégration de catégories entières de la population. Et on sait que la mise en œuvre du DALO dans les zones tendues risque d'accentuer ce phénomène.

#### 4. Approche financière

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

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

Si l'équilibre financier des opérations nouvelles est souhaitable et recherché, la possibilité de péréquation entre le patrimoine ancien amorti et une partie de la production récente donne une marge de souplesse, dans les limites permises par l'équilibre financier global de chaque organisme.

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

Bien que le montant unitaire de ces aides soit important, **elles ne permettent pas d'assurer l'équilibre financier des logements au prix de revient moyen, estimé actuellement entre 100 000 à 130 000 euros par logement** (cf. impact normes handicap + environnementales). Le prix de revient des opérations de logement social a fortement augmenté au cours des dix dernières années, du fait de la hausse des prix fonciers et immobiliers et des contraintes réglementaires (objectifs de réduction des consommations énergétiques, accessibilité des logements) qui pèsent sur les coûts de construction.

**La part moyenne des subventions (toutes confondues) au niveau national est de 20% ; en revanche en Midi-Pyrénées, elle n'est que de 8 à 9%.**

Dès lors deux tendances de fond apparaissent :

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

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

En outre, la part des aides fiscales ou des aides à la personne croît aux dépens de l'aide directe à l'investissement. Ceci renforce certes l'autonomie des acteurs, mais affaiblit le pouvoir d'orientation de la collectivité, d'une manière qui peut nuire à la cohérence de la chaîne du logement (articulation des segments du parc), bien souvent aux dépens de la satisfaction des ménages aux revenus modestes. N'est-on pas passé d'une période (après-guerre) de décisions trop exclusivement concentrées aux mains de l'Etat, (*ce qui posait le problème de l'adaptation aux réalités locales*), à une période d'éclatement des décisions, avec pour conséquence un morcellement des aides publiques, l'iniquité territoriale, des aides publiques moins contrôlables dans leur mise en œuvre et leur efficacité ?

On observe par ailleurs sur la longue période que l'effort de l'Etat (toutes aides confondues) s'est fortement réorienté, aux dépens du logement social, au profit des propriétaires occupants, mais surtout du secteur locatif privé. N'est-il pas significatif que ceci n'ait jamais fait l'objet d'un choix politique éclairé par un débat public ?

Ne doit-on pas, pour l'avenir, se pencher sur le niveau de l'effort public, sur la capacité des pouvoirs publics de faire des choix débattus publiquement et de se donner les moyens de maîtriser la mise en œuvre de ces choix ? La politique du logement, sujet de très long terme, ne souffre-t-elle pas de la fin de toute logique planificatrice, voire de la préférence de la classe politique pour le temps immédiat et la recette-miracle (maison à 15 euros d'un côté, moratoire sur les loyers de l'autre) ?

## II – Publics ciblés

### 1. Loyer de sortie

Le coût du logement a connu de fortes augmentations et il très préoccupant, avec un phénomène de ciseaux entre évolution des revenus salariaux et du coût du logement. Coûts « techniques » mais aussi coûts « hédoniques », ces derniers étant les plus porteurs de ségrégation. Ce coût exclut du logement décent les plus fragiles, mais également les jeunes, et contribue à la « prolétarianisation » d'une partie des classes moyennes. 210 000 personnes sont logées dans le parc locatif social dont 37% de personnes seules et 19% de familles monoparentales.

**Les revalorisations régulièrement insuffisantes des barèmes des aides personnelles** – jusqu'à leur indexation récente – ajoutent aux difficultés des ménages, tant pour les loyers que pour les charges locatives. Et ces insuffisances, créant des écarts importants entre les loyers du parc social et les loyers plafonds des aides personnelles, comme entre les charges locatives et le forfait charge, ont fait perdre sa cohérence économique à la réforme qui avait été mise en place en 1977

Enfin ces coûts tendent à repousser les ménages de plus en plus loin des centres, au prix d'une dégradation de la qualité de vie, de coûts de transports très lourds et d'une dégradation de l'environnement. Seul le logement social est à même d'enrayer ces phénomènes ségrégatifs.

Loyer :     PLAI 4 à 5 € par m<sup>2</sup>  
              PLUS 8 à 9 € par m<sup>2</sup>  
              PLS10 à 11 € par m<sup>2</sup>

En conclusion la situation actuelle de l'habitat est la conséquence de phénomènes économiques, démographiques. Inversement, la situation de l'habitat peut avoir un effet sur la situation économique et sociale. Ainsi un taux d'effort trop élevé affaiblit le pouvoir d'achat et nuit à la consommation. La situation de l'habitat a un impact sur le développement de l'activité et de l'emploi local. Il rend une métropole attractive ou au contraire dissuasive. Il a même un impact sur le rayonnement culturel d'une ville, à travers l'attrait qu'il suscite.

### 2. Fluidité dans le parc social et attributions

Une des premières conséquences de la crise économique concerne l'accroissement de la pression sur le parc social. La diminution du taux de rotation vient affaiblir les efforts qui peuvent être conduits pour accroître la production nouvelle en même temps qu'elle rend cet accroissement encore plus nécessaire = 46 844 demandeurs en Midi-Pyrénées en 2008 pour 15 174 attributions.

Moins de rotation, mais également plus de demandes très sociales provenant de ménages que la crise a pu frapper, qui « entrent en concurrence » avec d'autres catégories de ménages (jeunes en début de parcours de vie professionnelle, décohabitations,...).

Les organismes en charge des attributions se trouvent alors confrontés au dilemme de la définition des priorités : en face d'eux, leurs partenaires peuvent exprimer des demandes inévitablement perçues comme contradictoires par ces mêmes organismes. Cette situation, ainsi que l'absence de volonté politique de clarifier le sujet, a pour conséquence toute naturelle de désigner les HLM, dans une situation de pénurie du logement social, comme bouc émissaire dans le champ du logement et de l'occupation du patrimoine : « les Hlm logent trop de riches », « il y a des rentes de situation que les Hlm ne règlent pas ». Pour lever ces fantasmes, Midi-Pyrénées a engagé un travail pour élaborer un référentiel régional sur les méthodes objectives de classement de la demande.

Dans les quartiers les plus sociaux, la crise risque de produire un renforcement d'image (pour le reste de la ville) et de perception (par leurs habitants) plus négatifs. Il est alors indispensable de mobiliser les acteurs pour que, les grands quartiers Hlm ne soient pas les lieux d'attribution privilégiés dans le cadre du DALO ; pour que dans le cadre du PNRU, l'offre reconstituée ou réhabilitée, en particulier hors sites, soit bien proposée aux habitants des ZUS concernées. De façon complémentaire, les exigences publiques concernant la localisation de la production locative sociale et le niveau que celle-ci doit représenter (art.55) nécessitent d'être plus fermes en systématisant les constats de carences pour les communes ne remplissant pas leurs objectifs.

### **3. Accompagnement social**

La question d'un véritable traitement et de la mise en place des moyens nécessaires à l'accompagnement social reste entière. La mise en place du DALO montre que les dispositifs d'accompagnement en matière d'insertion, de suivi sanitaire,... ne sont pas suffisants. Cette situation freine les possibilités de parcours depuis les structures d'hébergement vers le logement familial. Ceci renforce la nécessité de développer d'une part des offres permettant ces parcours (logements d'insertion) et d'autre part un partenariat étroit avec l'ensemble des acteurs.

## **III– Apport des organismes**

Un rôle non négligeable des opérateurs du logement social, particulièrement en période de crise :

- La capacité à être un opérateur permanent des politiques publiques comme le démontre la mise en oeuvre du PCS, de l'ANRU, et aujourd'hui du DALO et de l'opération 30000 logements. Il peut être contra cyclique quand il faut et être un acteur décisif de développements nouveaux comme la mise en oeuvre d'une politique active de développement durable, en particulier sur le parc existant qui est l'enjeu majeur dans l'habitat.
- La capacité à inscrire son action dans la durée- essentiel pour ce qui touche aux politiques urbaines et sociales – et à être un acteur permanent des territoires et à leur service
- La capacité à constituer un élément de la protection sociale et de la politique de pouvoir d'achat par la modération du niveau des loyers, et la péréquation la mise en oeuvre d'une sécurisation pour l'accession, le partenariat autour des questions d'hébergement. Sous bénéfice de prendre en compte les aspects de respect de l'équité la modération prenne des loyers est dans la durée un investissement « rentable » pour la collectivité car elle permet une meilleure maîtrise des aides à la personne mais est une forme de soutien à l'économie en favorisant la consommation.

Nous avons une impérieuse nécessité de porter une attention particulière à la question de la mobilité dans les marchés tendus et à celle de la répartition sur le territoire régional de l'appareil de production Hlm face aux évolutions et déplacements démographiques.

Dans un moment où l'incertitude sur les perspectives du lendemain n'a jamais été aussi élevée depuis très longtemps, et où la question de la régulation et donc de la gouvernance des systèmes publics redevient un élément de toute première importance, les organismes doivent y tenir leur place.