

# **A propos du logement social, d'après l'intervention de Monsieur Jean-Louis Dumont, Président de l'Union sociale pour l'habitat**

Par Hervé Judéaux –

Enseignant à l'Ecole Supérieure des Professions Immobilières

Consultant – Expert espace public et mobilités – Urbaniste – Architecte DESA

[Profil LinkedIn](#)

Monsieur Jean-Louis Dumont, Président de l'Union sociale pour l'habitat (USH - qui fédère les 694 organismes HLM), intervenait le 14 février dernier lors de la conférence organisée par le Groupe ESPI, sur le thème : « Logement Social : évolutions, continuité et défis ». Il a rappelé à cette occasion son attachement au modèle social Français...

Celui-ci a pris ses racines dès la fin du 18<sup>ème</sup> siècle avec les premières expérimentations sociales basées initialement sur la nécessité de loger dignement les ouvriers et leur famille. A la suite du patronat, des sociétés caritatives prennent le relais face à la misère ouvrière et la dégradation des habitations. La Seconde République vote la loi du 13 avril 1850 sur le logement insalubre qui prévoit l'expropriation publique en cas de « causes d'insalubrité extérieure »

L'action publique prend le relais avec La loi Siegfried du 30 novembre 1894 qui invente la notion d'habitation à bon marché (HBM) qui deviendra Habitation à Loyer Modéré (HLM) par la loi du 21 juillet 1950. Une succession de mesures relayées par des nombreux hommes politiques et militants, vont installer le paysage du logement social en France. De nombreuses étapes transformeront ce paysage, parmi lesquelles on peut citer le Plan « Courant » à l'origine des Grands ensembles, ainsi que le développement de l'habitat pavillonnaire...

La Loi du 10 juillet 1953 instaure la participation des employeurs à l'effort de construction (1% de la masse salariale des entreprises)... Après certaines turbulences est promulguée la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Louis Besson avait rappelé à cette occasion : « Le patrimoine social est le bien de la Nation, non seulement par son usage, mais par la façon dont il a été constitué et financé »...

**Les évolutions législatives qui suivront visent l'accès au logement des ménages, la régulation des marchés immobiliers et la construction pour mieux répondre aux besoins des populations.**

Ainsi, l'article 55 de la LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain oblige certaines communes insuffisamment dotées à produire un nombre minimum de logements sociaux de proportionnel à leur parc résidentiel sous peine de sanctions financières. La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 (DALO) permet aux personnes mal logées en attente de logement de faire valoir leur droit à un logement décent.

Le système d'enregistrement des demandes de logement locatif social (« numéro unique ») réformé par l'article 117 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion est mis en œuvre par le décret du 29 avril 2010 (au JO du 2 mai 2010). Le réseau national d'enregistrement de la demande mis en place par les HLM montre son utilité : Sur les 2 millions de demandeurs de logement sous plafond de ressources, 400.000 sont déjà en HLM...

Des mesures ont été prises avec comme objectif central de faciliter la construction. La loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au

renforcement des obligations de production de logement social concerne désormais les communes de plus de 3 500 habitants, appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Ces communes doivent ainsi disposer de 25 % de logement social d'ici 2025. L'exception qui visait les communes d'Île-de-France de 1500 à 3000 habitants a été supprimée par la loi Elan.

La LOI ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové introduit des innovations au bénéfice du demandeur de logement social. Elle met également en place une agence nationale de contrôle du logement social, l'Ancol. La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 a révisé les conditions d'exemption des communes du dispositif SRU, pour permettre le recentrage de l'application des obligations SRU sur les territoires sur lesquels la demande de logement social est avérée, et tout particulièrement les territoires agglomérés ou, à défaut, bien connectés aux bassins de vie et d'emplois.

Chaque commune déficitaire est redevable d'un prélèvement annuel opéré sur ses ressources, proportionnel à son déficit en logement social par rapport à l'objectif légal, elle est également soumise à un rythme de rattrapage défini par période de trois ans qui doit lui permettre d'atteindre le taux légal en 2025... Par ailleurs, la loi ELAN confirme le Droit de préemption urbain du préfet en commune carencées dans les parties urbanisées, et les communes nouvellement concernées par le dispositif SRU auront 5 périodes triennales pleines pour atteindre le taux légal de 20 ou 25% de logements sociaux (article 132 de la loi Elan – L. 441-2 du CCH et suivant).

**Aujourd'hui, le patrimoine des HLM représente 5 millions de logements qui accueillent 11,5 millions de personnes. Ce patrimoine est administré et géré mais un décret d'application de la loi ELAN viendra prochainement préciser la définition de « logements sociaux gérés », les bailleurs sociaux ont des comptes à rendre et sont désormais confrontés à de nouveaux défis...**

La LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, vise notamment à construire plus, mieux et moins cher et à faire évoluer le logement social. Elle va avoir plusieurs impacts sur l'organisation du secteur par le regroupement des organismes dans des entités d'au moins 12 000 logements sociaux (Ou 40 millions de chiffre d'affaire pour les SEM) pour gagner en efficacité, préserver leur solidité financière tout en conservant le lien avec les territoires.

Les capitaux pourront circuler entre organismes HLM, cette mesure prévue à l'article 88 donnera lieu à un décret IL s'agit de donner aux acteurs du secteur du logement social les outils permettant sa restructuration d'ici au premier janvier 2021 selon les règles applicables à cette échéance.

Or, les bailleurs sociaux ont été privés à la suite de différentes coupes budgétaires, de 1,5 milliards d'euros par an soit 8 % de leurs recettes, ce qui a fragilisé leur équilibre économique. En effet, L'article 126 de loi de finances 2018 (LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017) créé une Réduction de Loyer de Solidarité (RLS) applicable aux bailleurs dans le parc social des organismes HLM et des SEM. Cette remise porte sur le loyer acquitté par le locataire, sous condition de ressources, le montant contractuel du loyer prévu dans le bail n'étant pas diminué (article L. 442-2-1 du CCH).

Simultanément, l'APL des locataires concernés diminue. Cette diminution fixée par décret sera comprise entre 90 et 98% de la RLS (modification de l'article L. 351-3 du CCH). Désormais, le mode de calcul de ces aides prend en compte le revenu présent des allocataires, et non la situation constatée deux ans auparavant. Pour l'état, cette mesure est destinée à faire baisser conjointement

loyers et dépenses publiques en effet le coût des aides à la personne est réparti à l'horizon 2020 de la façon suivante : 800 millions en 2018, 800 millions en 2019, sans compter la hausse de TVA pendant deux ans à hauteur de 700 millions d'euros.

Parallèlement, le gel des loyers, les nouvelles cotisations à la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) et le financement du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) seront financés à hauteur de 2 milliards d'euros, « versés de manière linéaire à hauteur de 154 millions d'euros par an sur 13 ans » hors réhabilitation et rénovation urbaine. Face à cette réduction de la capacité à dégager les fonds propres nécessaires au maintien du niveau d'investissement, des mesures sont prises pour amplifier le dispositif d'accession des logements HLM.

Le groupe Action Logement vient d'officialiser le 18 février 2019, la création de l'Organisme national de vente (Décret attendu pour avril), prévu par la loi Elan pour accélérer les ventes de logements sociaux, achat en bloc d'immeubles et vente à la découpe, en parallèle avec ceux vendus directement par les bailleurs de façon plus ciblée avec un objectif de 40 000 acquisitions à terme contre 8000 actuellement (logements non occupés ou vendus à leurs occupants). La récupération par anticipation des fonds de la vente, l'organisme étant doté d'un milliard d'euros, permettra d'augmenter immédiatement les capacités d'investissement des organismes HLM. On estime que 2 à 3 logements pourront être financés par la vente d'un logement.

**La mise en mouvement de ce « patrimoine », est de nature à générer une nouvelle dynamique en permettant aux bailleurs sociaux de reconstituer leurs fonds propres.** Ces derniers peuvent être complétés par le « Prêt Haut Bilan Bonifié » qui, avec une enveloppe de 2 milliards d'euros, devrait générer un supplément d'investissements estimé à « plus de 7 milliards d'euros » (Durée du prêt, 30 à 40 ans avec sur les 20 premières années un taux à 0% et un total différé d'amortissement - Banque des territoires)

**Cette réforme en profondeur de la politique du logement permet aux locataires un parcours résidentiel.** La situation des locataires de logements sociaux en zone tendue, réexaminée tous les trois ans, permettra de mieux répondre à leurs besoins et d'optimiser ainsi l'occupation du parc social. Dans le cas d'une évolution de cette situation (sur/sous occupation, dépassement du plafond de ressource...) des propositions de relogement plus adaptées seraient faites par la commission d'attribution

**L'accession peut être l'aboutissement de ce parcours résidentiel contribuant ainsi à favoriser la mixité sociale.** La nouvelle convention d'utilité sociale contiendra un plan de vente qui listera les logements que le bailleur souhaite aliéner. Le préfet autorisera ou refusera la vente des logements, la commune dispose d'un avis consultatif. La durée de décompte des logements locatifs sociaux vendus à leurs locataires est allongée de 5 à 10 ans (article 130 de la Loi ELAN - L. 441-2 du CCH et suivant) Pour laisser le temps nécessaire à la reconstitution du parc social...

**Aujourd'hui, les organismes HLM doivent se recentrer sur leurs missions et mobiliser leurs compétences, ainsi dégagés de la « commercialisation du patrimoine social »** Ce nouveau paradigme constitue un changement majeur dans le modèle économique initialement basé sur le remboursement progressif des dettes par les locataires du parc social, les ventes étant marginales.

**Le pari fait par les initiateurs de la loi ELAN de maintenir le niveau de production de 100.000 logements dans le parc locatif social, voire de le développer grâce au produit de la vente des**

**logements présente un risque.** « De l'avis de l'USH, celui-ci réside dans l'incapacité de maintenir cet objectif notamment du fait de la paupérisation des locataires du parc qui ne pourront investir dans l'acquisition de leur logement »

Malgré les craintes que les successions de réformes ont générés, le mouvement HLM a prouvé sa compétence, sa réactivité et sa capacité à relever les défis : Capacité de concevoir, d'entreprendre des projets en VEFA, de réhabiliter, de mettre aux normes et adapter le patrimoine existant notamment en transformant des bureaux en logement, de construire en adaptant l'outil de productions aux besoins des collectivités tant en quantité qu'en qualité tout en innovant dans la gestion de ce patrimoine social, en maîtrisant et en diminuant les charges locatives.

Tels sont les enjeux que porte l'USH qui tout en exerçant dans un contexte très réglementé juridiquement traite de la question du renouvellement urbain en considérant l'habitat social dans une acception urbaine élargie faite de partage, de la construction d'une mixité sociale tant au sein des bâtiments que dans les quartiers dans lesquels ils se situent.

De nouvelles opportunités apparaissent dans l'exercice même du métier, la simplification future du code de la construction et de l'habitat en cours de réécriture, substituera aux normes l'atteinte d'objectifs. L'Ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation permettra de déroger aux règles de construction applicables dans un certain nombre de domaines si la preuve est apportée que des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des règles auxquelles il est dérogé sont obtenus et que ces résultats présentent un caractère innovant, d'un point de vue technique ou architectural. La deuxième ordonnance sera publiée au plus tard le 10 février 2020.

En concluant par une note positive, l'USH par un communiqué de presse en date du 25 mai 2018 à propos du Renouveau Urbain fait état du passage de 5 à 10 milliards d'euros du budget de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine pour le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)

« Ce doublement effectif des moyens consacrés au NPNRU est demandé de longue date par l'USH. Un quart du parc des organismes Hlm est situé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et ils ont été les principaux investisseurs du premier plan national de rénovation urbaine ».

*Pour Jean-Louis Dumont, « Il est plus que temps de débloquer la rénovation urbaine et de répondre aux attentes des habitants, qui sont, ne l'oublions jamais, les premiers concernés. J'entends dire que la politique de la ville coûte et a coûté beaucoup d'argent, pour nous c'est un investissement dans l'avenir et le pacte républicain. La rénovation urbaine est un de ses éléments importants, mais comme l'a rappelé le Président de la République, ce sont l'ensemble des services de l'État, et les forces vives, qui doivent maintenant se mobiliser concrètement sur le terrain, autour d'un objectif non négociable d'égalité réelle. »*

Bibliographie – Sources : UHS ; 1850-1995 - Les étapes de la politique du logement en France, le 09/07/2012 Par Jean-Claude Driant, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris ; Union habitat / Union Nationale des associations familiales ; Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ; Legifrance ; Revue d'histoire du XIX siècle Société d'histoire de la Révolution de 1848 et des révolutions du XIX siècle ; La Gazette Un outil pour booster les ventes de logements sociaux ; Publié le 20/02/2019 Par Delphine Gerbeau ; Assises du logement 2018... <http://politiquedulogement.com/2018/09/la-reduction-de-loyer-de-solidarite-est-elle-financierelement-supportable-pour-les-bailleurs-sociaux/>