

LOGEMENT

CONSTATS ET PROPOSITIONS CFDT



SOMMAIRE

Introduction	3
Que faut-il en tirer comme bilan ?	4
Le logement privé à vocation sociale	8
Propositions de la CFDT en matière de politiques publiques	9
Que peut faire Action Logement ?	10

INTRODUCTION

Loger les citoyens dans de bonnes conditions est une question sociale majeure dans la plupart des pays industrialisés.

La France, où la crise du logement s'est hissée au premier rang des préoccupations des ménages, n'échappe pas à la règle.

Même si les conditions de logement ont connu une amélioration continue au cours du dernier demi-siècle, une partie importante de la population française est durement frappée: 133 000 sans-domiciles, 3,6 millions de mal-logés selon l'Insee ou la Fondation Abbé Pierre, et au total 10 millions de personnes en situation de fragilité de logement.

Le logement occupe ainsi le premier poste dans le budget des ménages. Cette part s'est constamment accrue au cours des 25 dernières années. Ce sont les ménages les plus modestes qui ont principalement supporté cette augmentation: + 24 points contre + 10 points pour les ménages plus aisés durant cette période. Le taux d'effort (coût du logement / revenus bruts) se réduit, certes, de moitié avec les aides au logement. Mais à elles seules, ces aides ne parviennent pas à faire baisser le taux d'effort au-dessous de 16 à 25 %. Elles invitent même les propriétaires à augmenter les loyers en fonction des aides perçues par les locataires.



ÉTAT DES LIEUX DU LOGEMENT EN FRANCE

En 2012, l'horizon économique est toujours incertain et la crise du logement toujours prégnante. Les dépenses courantes liées au logement ont progressé de 4,2 % en 2010, soit trois fois plus que l'inflation et ce, dans un contexte où les ménages ressentent toujours les effets sociaux de la crise financière puis économique et sociale de 2008.

Les précédents gouvernements ont fait un certain nombre de propositions pour résorber la crise du logement en France :

- faire de la France un pays de propriétaires;
- développer les aides fiscales à l'investissement locatif;
- faire de l'accès au logement un droit opposable devant les tribunaux.

QUE FAUT-IL EN TIRER COMME BILAN ?

Selon une étude récente de l'Observatoire de l'épargne européenne (OEE), un Français sur deux est propriétaire de son logement (58%).

Le début du quinquennat de Nicolas SARKOZY a vu naître deux mesures phares de la loi Tepas en faveur de la propriété: le prêt à taux zéro (PTZ) et le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt. Face aux critiques concernant leur coût et leur inefficacité pour les classes populaires, ils ont été appelés à disparaître fin 2010¹.

Ces contrats ont d'abord profité à des couples sans enfant (30%) et aux célibataires (29%), 36% des souscripteurs proviennent des tranches les plus élevées de revenus.



LES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT LOCATIF

Si les chiffres de construction de ces dernières années peuvent paraître excellents, ils doivent cependant être relativisés. Les trois-quarts des logements produits s'adressent au quart supérieur de la population du pays selon la Fondation Abbé Pierre.

Depuis plus de cinquante ans, les aides fiscales à l'investissement locatif sont, en effet, une constante de la politique du logement en France: Malraux, Périssol, Besson, Carrez, De Robien, Borloo1 et Borloo2...

Le précédent gouvernement n'a pas dérogé à cette règle avec la mise en place du dispositif Scellier: entre 10 et 20% de réduction d'impôt du prix d'acquisition étalée sur 9 ans (pour l'année 2012).

Ces dispositifs soutiennent, sans aucun doute, le marché du logement et sauvent de la faillite de nombreux promoteurs immobiliers. Toutefois, ils bénéficient principalement aux investisseurs et contribuables aisés, sans qu'aucune contrepartie ne leur soit réclamée en termes de critères de location. Leur équilibre coût-bénéfice reste donc défavorable pour la collectivité. C'est pour cette raison que le dispositif va disparaître à la fin de l'année 2012.



LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (DALO)

Depuis début 2008, sur les 144 000 demandes de logement ou d'hébergement déposées chez les bailleurs sociaux, seulement 30 000 ont été logés. En fin de compte, 27 000 familles ont été relogées et 3 000 ont obtenu une place dans un centre d'hébergement.

Le principal point noir de ce bilan est la difficulté d'application de ce droit sur l'ensemble du territoire, notamment en Ile-de-France. La région concentre à elle seule 63% des recours, alors qu'elle ne représente que 20% de la population.

1. Quant au Pass foncier du 1% Logement, trop coûteux en subventions, il n'aura vécu que deux ans (2009-2010).

Par ailleurs, l'autre risque de l'application du Dalo consiste à accentuer les phénomènes de ghettoïsation, en concentrant les populations modestes ou immigrées dans les quartiers les plus sensibles. En effet, la loi Dalo ne s'appliquant qu'aux logements sociaux, elle fait porter tout l'effort sur les communes en règle par rapport à la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) et qui dépassent les 20 % de logements sociaux. Autrement dit, ceux qui n'ont pas fait cet effort de production se voient dispensés d'accueillir les bénéficiaires du droit au logement opposable.

LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL GÉRÉ PAR LES BAILLEURS SOCIAUX

Le besoin de mettre des logements décentes à la disposition de ménages modestes a conduit à la création d'organismes principalement dédiés à la production et à la gestion de logements locatifs sociaux. La grande majorité de ces organismes sont des Habitations à loyers modérés (HLM) et fédérés par l'Union sociale pour l'habitat (USH). Il existe aussi un certain nombre de bailleurs de statut associatif qui se destinent principalement aux logements d'insertion. Ensemble, ils gèrent plus de 4,5 millions de logements. Les bailleurs sociaux et leur patrimoine sont l'objet d'attentes très fortes de la part de la population et des pouvoirs publics. Il leur faut à la fois :

- accueillir prioritairement les ménages les plus en difficulté ;
- développer fortement la production de logements sur les zones tendues ;
- maîtriser l'évolution des loyers et des charges pour qu'ils restent accessibles à tous ;
- promouvoir la mixité sociale ;
- donner de la lisibilité au processus d'attribution des logements ;
- faciliter les parcours résidentiels dans et hors parc locatif social ;
- adapter le parc ancien aux exigences de performance énergétique ;
- réhabiliter, maintenir la qualité des logements sociaux.

ÉLIGIBILITÉ ET PLAFONDS DE RESSOURCES

Les logements HLM sont réservés aux personnes de nationalité française ou titulaires d'un titre de séjour valide dont les ressources n'excèdent pas un certain plafond fixé par l'État en fonction de la composition de la famille et du lieu d'habitation.

Au-delà de ce plafond, un ménage ne peut entrer dans un logement HLM et s'il y est déjà, il doit acquitter un « surloyer », supplément de Loyer de solidarité (SLS). Ce « surloyer » a pour but de faire payer davantage les ménages dont les ressources ont augmenté avec les années.



LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

En France, le logement social est financé par cinq acteurs :

- **l'État** par crédits budgétaires sous trois formes essentiellement : subvention en fonction de la vocation sociale du projet dite aide à la pierre, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et TVA à 5,5% ;
- **la caisse des dépôts et consignations**, prêteur historique du logement social, de par son rôle de gestionnaire du Livret A ;
- **les collectivités territoriales** peuvent également contribuer à des opérations de logements et interviennent le plus souvent en financement complémentaire à celui de l'État ;
- **les caisses d'allocations familiales** reçoivent les cotisations des employeurs et distribuent les différentes aides personnelles au logement ;
- **Action Logement** dont les fonds récoltés sont utilisés, aussi bien en prêts qu'en subventions, pour favoriser le logement locatif ou l'accession à la propriété.



L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

Dans un contexte marqué par une pénurie de l'offre ainsi que par une fragilité croissante des locataires du parc social et des demandeurs, la gestion des attributions fait naturellement l'objet d'attentes importantes de la société. L'attribution doit respecter les priorités énoncées par la loi. Elle doit prendre en compte la diversité de la demande constatée localement, favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

La plupart des demandes présentées à la commission d'attribution parviennent au bailleur social par le biais d'un organisme titulaire de droit de réservation : contingents préfectoraux, communaux, ou d'Action Logement. De ce fait, les partenaires sociaux ont un rôle à jouer dans cette étape importante d'accession au logement.



RÉNOVATION URBAINE ET LOGEMENTS SOCIAUX

Adoptée le 13 décembre 2000, la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a pour objectif de définir un meilleur équilibre entre les agglomérations, de lutter contre « l'égoïsme territorial », d'assurer une offre d'habitat diversifiée (logements sociaux et privés) et une mixité urbaine (accès à des services publics, culture et transport).

S'agissant des communes, si certaines font état de plus de 40 % de logements sociaux, d'autres ne peuvent guère en aligner plus de 2%. Il s'agit là d'un véritable scandale auquel le nouveau gouvernement va remédier avec la nouvelle loi Dufflot (loi de mobilisation générale pour la construction de logements - septembre 2012).

L'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) a été créée en août 2003 dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Ce programme visait, lors de sa création, la transformation de 500 quartiers en zones urbaines sensibles (Zus) et touchait ainsi près de 4 millions d'habitants.

L'Anru est initialement financée d'une part paritairement par l'État et le 1% Logement (devenu Action Logement) et d'autre part, avec la contribution des bailleurs sociaux, des collectivités, de la Caisse des dépôts et consignations et du Fonds européen de développement régional.

Mais la loi Boutin de mobilisation et de lutte contre l'exclusion (Molle) du 25 mars 2009 a mis un terme à l'équilibre des contributions. Action Logement s'est vue forcée à augmenter sa participation au financement de l'Anru à hauteur de 100%.

De son côté, Action Logement a créé **La Foncière Logement**, en 2002, dont l'objectif est de produire des logements locatifs à destination des salariés pour diversifier l'habitat dans les secteurs en réhabilitation ainsi que dans les quartiers où l'offre est la plus tendue.

Hormis le problème de la rénovation des quartiers dans les grandes villes, l'État est confronté à un autre problème : le vieillissement du parc locatif en milieu rural.

Les problématiques liées à l'habitat sont nombreuses dans le monde rural. Une part importante du parc est composée de logements anciens inadaptés aux modes de vie actuels. L'insalubrité y tient une place significative. La performance thermique, souvent médiocre, contribue à l'augmentation du phénomène de la précarité énergétique.

LE LOGEMENT PRIVÉ À VOCATION SOCIALE

↓ ÉTAT DES LIEUX

Il n'y a pas d'un côté le logement locatif géré par les bailleurs sociaux, qui serait destiné exclusivement aux familles modestes, et de l'autre le logement privé qui ne logerait que les autres. Les ménages modestes sont en majorité logés dans du logement privé, soit en tant que propriétaires de leur logement, soit en tant que locataires.

Il existe des logements locatifs privés qui réunissent un loyer abordable et un état de confort décent. Ils sont particulièrement bienvenus pour diversifier et accroître les capacités de l'offre locative à vocation sociale, et ils contribuent à la mixité.

Les pouvoirs publics demandent aux propriétaires de louer à des ménages ne dépassant pas les plafonds de ressources du logement locatif social, en contrepartie de subventions ou d'aide fiscale. De l'autre côté, les ménages modestes propriétaires de leur logement vivent une autre difficulté moins visible et moins médiatisée. Cela concerne les copropriétés dégradées où se retrouvent les populations les plus précaires, propriétaires surendettés ou locataires qui ne peuvent accéder aux logements HLM.

Ces logements privés concentrent la pauvreté au sein des zones urbaines sensibles, mais aussi dans certains centres-villes. Dans ces ensembles, l'intervention de l'État se heurte au droit de la propriété et à la nécessité de s'adresser à des dizaines de propriétaires privés.

↓ L'ANAH ET L'AMÉLIORATION DES LOGEMENTS DU PARC PRIVÉ

L'Agence nationale de l'habitat (Anah) est un établissement public créé en 1971. Elle a justement pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de développement, de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements privés existants. Elle promeut la qualité et encourage l'exécution de travaux en accordant des subventions aux propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et copropriétaires. Les efforts de l'Anah portent sur les situations les plus aiguës d'habitat indigne, en faveur de populations marginalisées. Cette lutte recouvre des interventions sur des bâtiments insalubres ou présentant un niveau de dégradation élevé, qu'ils appartiennent à des copropriétés en difficulté, des propriétaires occupants modestes ou des propriétaires bailleurs.

Mais là aussi, les moyens mis en œuvre ne sont pas à la hauteur des défis à relever. Et l'Anah (comme l'Anru) est, depuis 2009, financée uniquement par Action Logement suite au désengagement de l'État.

La mission de lutte contre la précarité énergétique fait également partie de la vocation traditionnelle d'aide à l'amélioration du logement de l'Anah : l'isolation thermique, l'installation du chauffage individuel et collectif, et la ventilation. Elle a été renforcée par les conclusions du Grenelle de l'environnement.

PROPOSITIONS DE LA CFDT EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES

ENCADRER LA HAUSSE DES LOYERS

Le nouveau gouvernement vient de prendre plusieurs mesures concernant l'encadrement des loyers dans les zones en tension. C'est au moment des changements de locataires dans le secteur privé que le loyer d'un même logement enregistre les plus fortes hausses. C'est cette hausse qu'il faut contrôler en limitant la possibilité d'augmenter le loyer entre deux baux.

La CFDT propose d'aligner la hausse des loyers sur celle de l'Indice de révision des loyers (IRL), sauf quand intervient une rénovation majeure du logement entre deux contrats.

CONSTRUIRE DE NOUVEAUX LOGEMENTS À VISÉE LOCATIVE

La CFDT demande une production suffisante et diversifiée de logements, mais à visée locative (100 000 par an cf. l'Accord national interprofessionnel (ANI) de 2012), notamment des logements sociaux économiquement accessibles et donc subventionnés. Les aides fiscales à l'investissement locatif doivent être orientées dans cette direction.

Un nouveau dispositif fiscal (Dufflot) devrait voir le jour en 2013. Une attention particulière devra être portée aux normes Bâtiment basse consommation (BBC), ainsi qu'à l'adaptation à la perte d'autonomie.

La CFDT demande également l'application non-flexible de la nouvelle loi sur la Solidarité et le renouvellement urbain de septembre 2012 (SRU) qui impose à toutes les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France), situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, d'avoir au moins 25 % de logements sociaux.

Enfin la CFDT approuve d'une part la mise à disposition des terrains publics (loi de mobilisation générale pour la construction de logements) qui permettront à terme aux salariés modestes de pouvoir se loger ou d'accéder à la propriété, et d'autre part les sanctions pour les communes qui ne respectent pas la loi SRU.

ENCOURAGER LA MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL

Du fait du manque de constructions de logements et des rigidités des bailleurs sociaux, les changements de situation familiale ne sont pas suffisamment pris en compte dans l'attribution des logements sociaux.

La CFDT soutient l'approche qui consiste à encourager les personnes à changer d'appartement dans le parc social, à condition que ces locataires s'y retrouvent tant en qualité qu'au montant du loyer. Il faudra aussi éviter les aberrations qui conduisent parfois à ce qu'un locataire se retrouve dans un logement plus petit avec un loyer plus important.

QUE PEUT FAIRE ACTION LOGEMENT ?

Action Logement est l'outil d'intervention des partenaires sociaux dans le domaine du logement. Avec, pour 2011, 3,6 Mrd EUR de crédits d'intervention et 2,4 Mrd EUR versés directement au Fonds national d'aide au logement (Fnal) pour le financement des aides personnelles au logement, Action Logement dispose d'une capacité financière comparable aux crédits d'intervention de l'État pour la politique du logement (7 Mrd EUR).

↓ FACILITER L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT LOCATIF PAR LA GRL

La Garantie des risques locatifs (GRL) vise à permettre aux salariés modestes ou en précarité d'accéder au parc locatif privé. Pour que cet objectif devienne réalité, il faut assurer une plus grande diffusion de la GRL auprès des bailleurs. Aujourd'hui, seules 370 000 GRL sont activées.

La CFDT soutient ce dispositif qu'elle a contribué à créer et qui permet de couvrir les impayés de loyers, la remise en état du logement en cas de détérioration par le locataire, et la prise en charge des frais en cas de contentieux juridique.

La GRL vise ainsi à rassurer les bailleurs et ce faisant, à les inciter à louer leurs biens immobiliers à des ménages qui ne présentent pas toutes les garanties de solvabilité ni de caution. Elle contribue par conséquent à fluidifier le marché locatif et à accroître la mobilisation de l'offre locative dans le parc privé.

↓ NE PAS LAISSER LA RÉNOVATION URBAINE AU MILIEU DU GUÉ

En 2003, la CFDT avait décidé de soutenir l'ambition de réussir le chantier de la Rénovation urbaine dans un dispositif où quand l'État mettrait 1€, Action Logement ajouterait 1€ à concurrence de 6 Mrd EUR pour chacun.

Aujourd'hui, **la CFDT propose qu'Action Logement continue son effort en financement** qui, pour être efficace, doit être abondé à parité par l'État.

↓ INVESTIR DANS LES QUARTIERS

En parallèle, **les partenaires sociaux doivent renforcer l'action de la Foncière Logement**, évitant notamment sa fragilisation financière (comme celle des régimes de retraite complémentaire) par la vente de son patrimoine, rendue possible depuis peu. En réalisant des logements locatifs libres dans les quartiers concernés par les opérations de rénovation urbaine, et en investissant dans les communes qui comptent moins de 20 % de logements locatifs sociaux et qui sont concernées à ce titre par la loi SRU, **la Foncière Logement peut jouer un rôle fondamental dans la mixité ethnique et sociale.**



ACCOMPAGNER LES MOBILITÉS PROFESSIONNELLES

Les freins aux changements de situation de travail tiennent souvent à d'autres considérations que professionnelles *stricto sensu*. Ainsi la situation par rapport au logement est une des données primordiales qui peut parfois empêcher la mobilité géographique suite à un changement de métier ou d'entreprise.

Pour y apporter un début de réponse, Action Logement propose des aides sous forme de subventions. Fruits de l'histoire et des logiques institutionnelles, on peut y compter des dispositifs comme Cil-Pass Assistance, Cil-Pass mobilité, Mobili-Pass, Mobili-Jeunes...

Dans son article 6, **l'Ani Logement des jeunes demande à Action Logement de concevoir une offre de service en matière d'accompagnement au démarrage du parcours résidentiel**, sous forme de deux outils maximum, simples et lisibles, l'un permettant l'accès au logement, l'autre accompagnant la mobilité résidentielle. Cette demande, qui vise essentiellement les jeunes, pourra être bénéfique à l'ensemble des salariés.



LA BOÎTE À OUTILS

RETROUVEZ L'ENSEMBLE DE NOS OUTILS EN LIGNE SUR CFDT.FR DANS LA RUBRIQUE BOÎTE À OUTILS RÉGULIÈREMENT MISE À JOUR.

NOS AUTRES AMBITIONS

- POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE: CONSTATS ET PROPOSITIONS CFDT
- POLITIQUE INDUSTRIELLE: CONSTATS ET PROPOSITIONS CFDT
- LOGEMENT: CONSTATS ET PROPOSITIONS CFDT
- FISCALITÉ: RÉHABILITER L'IMPÔT EN LE RENDANT PLUS JUSTE

● PROTECTION SOCIALE: CONSOLIDER SON FINANCEMENT

- PERTE D'AUTONOMIE: L'INTERVENTION EN DIRECTION DES PERSONNES ÂGÉES
- ÉDUCATION: RÉDUIRE LES INÉGALITÉS
- SANTÉ: RÉDUIRE LES INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX SOINS
- FORMATION PROFESSIONNELLE: UNE STRATÉGIE, DES ACTES

SUR LE MÊME THÈME

- ARGUMENTAIRE - LE LOGEMENT
- ARGUMENTAIRE - LE LOGEMENT DES JEUNES

Retrouvez l'ensemble de nos outils sur notre site www.cfdt.fr / Boîte à outils