

Logement social : droit ou marchandise

Jean-Jacques Porcheron

La crise du logement, c'est d'abord le résultat d'une politique poussant l'inadéquation entre l'offre et la demande. Alors que l'évolution démographique (augmentation de la population, sa concentration dans certaines zones et la recomposition des familles) accentue la demande, le recul de l'aide à la pierre et l'obligation pour les bailleurs publics de se financer sur les marchés financiers ont massivement restreint les constructions de logements de qualité à loyer abordable. Ce déficit de logements a ouvert en grand les vannes de la spéculation foncière et fait flamber les prix pour les locataires comme pour les accédants à la propriété.

La politique des surloyers et les mesures fiscales incitatives, quant à elles, accélèrent le départ du logement social des ménages qui, au prix de sacrifices financiers insupportables, s'orientent vers l'accession ou vers le logement privé locatif pour le plus grand profit de la spéculation immobilière.

Ces choix de classe ont aussi jeté à la rue des milliers de chômeurs ou de travailleurs pauvres qui n'ont plus les moyens de se loger.

Le prétendu droit au logement opposable a été un fiasco qui montre que la reconnaissance d'un droit, certes nécessaire, reste insuffisante sans les moyens financiers et la conquête par les acteurs (locataires et accédants, élus, bailleurs publics, associations, syndicats...) de pouvoirs de décision capables de maîtriser et de faire reculer les forces du marché foncier, immobilier et donc financier.

Une pénurie très organisée

Construction: Monsieur Borloo avait promis en 2007

500 000 logements sociaux sur 5 ans, telle avait été la promesse de J. L. Borloo à son arrivée au ministère.

Bilan : en 2007, il y avait 4 360 600 logements (étude publiée au mois de juin 2008 par le ministère de l'Écologie), en 2010 il y en a 4 508 500, soit 147 900 logements supplémentaires.

Le 15^e rapport sur le « mal logement » présenté par la Fondation Abbé Pierre dénonce la gravité de la crise du logement.

À la fin 2009, la France compte 3 513 190 personnes non ou mal logées (dont 133 000 sans domicile fixe, 2 044 000 personnes vivant dans des conditions difficiles et 860 000 en situation précaire). Au-delà, 6,6 millions de personnes sont en situation de fragilité de logement à court ou moyen terme parmi lesquelles 1 412 000 personnes confrontées à des impayés locatifs ou accession.

Pour faire face à la pénurie estimée à 900 000 logements (en 2009), il faudrait construire 1 million de logements, dont au moins 65 % de logements sociaux correspondant au pourcentage de demandeurs se situant en dessous des plafonds de ressources. Or, seulement 77 000 logements sociaux ont été mis en chantier en 2010, 14 000 ont été acquis et améliorés et 11 000 acquis sans travaux. L'offre locative sociale nouvelle a donc atteint environ 102 000 logements.

Trois ans après son entrée en vigueur, le droit au logement opposable – DALO – ne peut être appliqué faute de logements suffisants. Seulement 40 % des ménages reconnus prioritaires ont été effectivement relogés

Des logements trop chers

Selon le Credoc (1) la crise du logement en France « entretient le sentiment de déclassement social », « jamais les Français n'ont ressenti autant de difficultés liées au logement ».

L'impression d'être en difficulté à cause du logement s'est particulièrement accentuée pour les catégories modestes et les classes moyennes inférieures, précise-t-il. Par contre les Français les plus aisés affirment ressentir de moins en moins leurs dépenses comme une « lourde charge ».

Environ une personne sur deux (contre une personne sur trois au début des années 80) déclare que ses dépenses de logement constituent une « lourde charge », une « très lourde charge » ou « une charge à laquelle elle ne peut faire face ».

Pas étonnant :

– la part des ressources des ménages affectée au logement et à son fonctionnement a atteint, en 2008, un niveau historique avec une moyenne de 25,4 %,

– au cours des 15 dernières années, les prix d'achats des logements ont été multipliés par 2,5 en France alors qu'ils sont restés stables en Allemagne,

– en 50 ans les prix à la consommation ont été multipliés par 10 en France, le prix des loyers par 18, ceux des charges par 26 et ceux de l'immobilier, boostés par la spéculation, par 55.

Des mesures gouvernementales aggravantes

Le budget « Ville et Logement » 2011 aggrave la précarité nationale. Il acte une nouvelle étape du désengagement de l'État qui relève de l'irresponsabilité politique.

Le budget s'élève à 7,6 milliards en 2011 contre 7,8 milliards en 2010 soit 200 millions de moins (- 2,5 %). Il se décompose ainsi :

1. L'aide à l'accès au logement (APL) est en diminution de 90 millions (-1,7 %) (5,28 milliards contre 5,37 milliards en 2010). Ce sont les plus pauvres qui subiront cette baisse, à laquelle il convient d'ajouter les 120 millions d'économies supplémentaires que l'État entend réaliser par la non-rétroactivité du versement des APL.

2. Le développement et l'amélioration de l'offre de logement diminuent de 112 millions (-17,8 %) (518 millions contre 630 en 2010) :

□ dont l'Aide à la pierre (construction locative et amélioration du parc) passe de 604 à 469 millions (- 22 %). Mais une fois déduit l'apport de 80 millions par la Contribution sur les Revenus Locatifs (CRL), la contribution réelle de l'État baisse de 35,6 % !

3. La Politique de la ville passe de 702 à 618 millions (-12 %), dont 7,8 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la rénovation urbaine. Mais 260 millions étant apportés par la CRL, la contribution réelle de l'État est divisée par deux !

À ces montants s'ajoutent 15,864 milliards de dépenses fiscales, dont :

□ 600 millions de dispositifs favorisant l'investissement immobilier spéculatif (400 millions pour le dispositif de Robien, 200 millions pour le Scellier),

□ 1,9 milliard en crédits d'impôts pour l'achat et la construction de l'habitat principal,

□ 1,06 milliard pour le Prêt à Taux Zéro,

□ 2,1 milliards pour les dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, non applicable pour les logements collectifs sociaux.

Le budget ville et logement 2011/2010

	2011	2010	Evolution	En %
DEPENSES BUDGETAIRES	7,6 Mds	7,8 Mds	- 200 M	-2,5
APL	5,28 Mds	5,37 Mds	- 90 M	-1,7
Le développement et l'amélioration de l'offre de logement dont l'Aide à la pierre (construction locative et amélioration du parc	518 M	630 M	- 112 M	-17,8
. Avec déduction de la CRL (*)	469M	604M	- 135 M	-22
. Avec déduction de la CRL (*)	389M	604M		-35,6
La Politique de la ville	618M	702M	-84 M	-12
. Avec déduction de la CRL	358M	702M	-344 M	-49
DEPENSES FISCALES	15,8 Mds	15,6 Mds	+ 0,2 Md	1,28
Dispositifs favorisant l'investissement immobilier spéculatif	600 M	520 M	+ 80 M	15
. Dispositif de Robien	400 M	440 M	-40 M	-9
. Dispositif Scellier	200 M	80 M	+120 M	150
Aides économies d'énergie de l'habitation principale (non applicable pour les logements collectifs sociaux)	2,1 Mds	2,6 Mds	- 0,5 Md	-19
Prêt à Taux Zéro	1,06 Md	0,92 Md	+0,14 Md	15
Crédits d'impôts pour l'achat et la construction de l'habitat principal	1,9Md	1,5 Md	+0,4 Md	26

(*) Contribution sur les Revenus Locatifs : cette contribution est calculée à partir des revenus générés par la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis au moins 15 ans. Son taux est fixé à 2,5% du montant des recettes nettes.

Logement: un enjeu de choix de société

Au plan national et au plan européen, on assiste au nom de la doctrine de réduction des dépenses publiques à une marchandisation progressive et déterminée du logement. Elle se construit sur quatre grandes démarches :

Diminuer les aides de l'État au logement social pour aller jusqu'à leur extinction

Le budget 2011 ne déroge pas à la règle : « Par les mesures financières en matière budgétaire et fiscale qui sont mises en œuvre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, la mission "Ville et logement" participe à l'objectif de réduction des déficits publics. Notamment, conformément aux orientations gouvernementales visant la réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % sur trois ans dont la moitié en 2011, la plupart des crédits concernés de la mission diminue de 5 % ou plus en 2011 ».

Mettre en avant les collectivités locales pour se substituer aux aides de l'État

Pour masquer le désengagement de l'État, le gouvernement organise l'externalisation du financement des politiques publiques de la ville et du logement, par exemple en se désengageant complètement du financement de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) et en pillant Action Logement (ex-1 % logement, contribution des entreprises à la construction de logements) qui devient exsangue.

Continuant à fixer des objectifs très hauts en matière de construction, d'autant plus hauts qu'il ne les finance pas, le gouvernement fait peser l'effort sur les autres acteurs du logement. Action Logement pour l'ANRU et l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat), les organismes HLM et les collectivités territoriales pour la production de droit commun.

Ainsi dans le budget 2011, l'objectif de constructions pour l'année est fixé à 120 000 logements, 10 000 de plus que l'an passé, alors que le budget des aides à la pierre est en baisse et que le financement par l'État des PLUS passera de 1000 à 800 euros et des PLAI de 12 000 euros à 10 760 euros.

Cette augmentation de la production sur fond de baisse des aides de l'État se traduira par un transfert de fait sur les budgets des communes qui, avec la réforme territoriale et la suppression des financements croisés, ne pourront supporter ni l'effort de financement de la construction, ni la valorisation de la surcharge foncière.

En 10 ans, la part de financement des collectivités a été multipliée par quatre (de 2 % à 8 %), alors que dans le même temps, la part des subventions de l'État a été divisée par deux (de 6 % à 3 %).

Faire financer le logement social par les familles les plus modestes et rendre les bailleurs sociaux et les locataires encore plus dépendants des banques

Tout comme pour les retraites, il s'agit, pour la droite, de drainer la richesse disponible vers les marchés financiers.

□ **D'une part** en réalisant un holdup de 245 millions sur les budgets des bailleurs sociaux, 70 millions étant issus de l'augmentation de la cotisation des organismes HLM à la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social, et 175 millions venant d'un nouveau prélèvement basé sur le potentiel financier et le nombre de logements des organismes. C'est au total un milliard en quatre ans qui sera prélevé sur l'effort des locataires pour alimenter la production de logements neufs.

La conséquence immédiate sera une réduction des capacités de production de 15 000 logements sociaux par an. Pour y pallier les bailleurs seront dans l'obligation d'accroître leur recours à l'emprunt, ou bien d'abandonner aux promoteurs privés, au marché spéculatif, la production des logements sociaux.

□ **D'autre part** en poussant en avant toutes les mesures qui conduiront les familles à devenir propriétaires, c'est-à-dire dépendantes et locataires des banques.

Le ministre du Logement l'exprime sans détours : « Pour atteindre l'objectif d'une « France de propriétaires » souhaitée par le président de la République, une réforme simple et efficace des aides à l'accession à la propriété entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2011 ». Et il poursuit : « La vente de leur patrimoine par les bailleurs sociaux permettrait de répondre à l'attente des locataires et de dégager des moyens financiers pour construire de nouveaux logements sociaux ».

Pour cela le ministre appelle « une révolution culturelle à l'intérieur du monde HLM » [...]. « Les organismes HLM doivent proposer des portes de sorties en construisant des logements pour l'accession sociale à la propriété ou en vendant des logements sociaux à leurs locataires ».

L'étude publiée par l'INSEE sur les inégalités face au logement montre qu'en 2006, les dépenses de logement captent près de 40 % des ressources des ménages à faibles ressources – qu'ils accèdent à la propriété ou qu'ils soient locataires du secteur privé (aides au logement déduites de ces dépenses).

Cette charge est énorme. Au point que le revenu résiduel des accédants, c'est-à-dire le revenu qu'il leur reste après avoir payé leur remboursement immobilier et les charges liées au logement, s'élève à 460 euros par unité de consommation en 2006.

Se mettre en conformité avec les objectifs européens du traité de Lisbonne

□ *spécialiser le logement social pour les familles défavorisées.* Pour s'inscrire dans les SSIG, le logement social doit répondre à certains critères. L'État doit mandater les organismes d'HLM pour assurer des missions de service d'intérêt général en fixant des engagements précis et en limitant l'accès au logement social pour les plus défavorisés. C'est pour cela que le ministre affirme : « le logement social doit davantage accueillir le public prioritaire au DALO et les classes modestes. »

□ *organiser la marchandisation du logement avec les CUS* (Convention d'utilité sociale).

Les CUS déterminent le programme stratégique de l'organisme pour une période de 6 ans et constituent un véritable « projet d'entreprise ». Elles sont très dangereuses pour les locataires et pour la mixité dans les

territoires. Elles sont l'outil de la reprise en main par l'État de la gestion des organismes :

□ en organisant la déréglementation des loyers en fonction de la situation géographique du patrimoine et des services rendus, pour les faire évoluer au-dessus des plafonds de ressources. Cette démarche constituera des ghettos ;

□ en poussant à la vente des logements, avec l'objectif « tous propriétaires », avec à la clef les catastrophes financières et humaines que l'on a supportées avec la crise des subprimes aux États-Unis.

L'ensemble de cette politique ultra-libérale organise « la rupture », assignée comme objectif à la loi MOLE de Mme Boutin, en imposant une nouvelle philosophie quant à la conception du logement.

Elle incarne l'abandon d'un modèle fondé sur le rôle redistributif de l'État garant de la solidarité nationale, par un modèle injuste fondé sur l'effort individuel et la marchandisation progressive du logement.

La droite et le MEDEF entendent ainsi favoriser l'accès à la propriété afin de développer une société de propriétaires qui serait, par hypothèse, beaucoup plus sensible au développement du marché financier.

Se loger ne serait plus considéré comme un droit fondamental garanti par l'État, mais comme « une nécessité » selon le ministre. Pour satisfaire cette nécessité le recours à l'intervention du marché est privilégié.

La nuance entre « nécessité » et « droit » cache pudiquement la fracture abyssale qui existe quant à la conception de la société entre le pouvoir en place et les attentes populaires.

Oui, il est nécessaire pour chacun de se loger, mais la nécessité ne fait pas loi et ne constitue pas la reconnaissance et la mise en œuvre d'un droit humain fondamental exigible dans une collectivité humaine et solidaire.

La question du logement n'est donc pas une affaire technique, ni seulement une question de souffrance et de dignité humaine. C'est avant tout une question politique, en termes d'enjeu et de choix de société.

Une autre politique du logement pour la France est possible

Il y a urgence à établir une rupture franche avec la conception marchande du logement. Urgence à refonder une nouvelle politique du logement pour la France, fondée sur la réponse aux besoins, l'efficacité sociale et économique. Une politique de mise en œuvre du droit au logement pour tous, de conquête d'une sécurité sociale du logement, de création d'un service public du logement.

Cette volonté repose sur quatre préalables :

1. Agir pour un autre budget du logement

□ supprimer toutes les niches fiscales liées au logement :

– 600 millions d'euros d'exonérations fiscales dont bénéficient les investissements spéculatifs De Robien et Scellier,

– 1 milliard 60 millions d'euros lié au PTZ + avec accès libre sans plafonds de ressources,

– 1,9 milliard pour l'achat ou la construction de l'habitat principal et individuel, dispositif qui nourrit l'inflation immobilière et la spéculation foncière ;

□ permettre l'accès pour les organismes HLM à des emprunts à taux zéro afin de réaliser les travaux d'économie d'énergie conformément au Grenelle de l'Environnement, sans augmentation de loyer ;

□ rétablir une ligne Budgétaire PALULOS pour les travaux de réhabilitations hors ANRU ;

□ réorienter en urgence, la totalité de la collecte du livret A sur la CDC ;

□ rétablir la contribution des entreprises à 1 % effectif de la masse salariale (public et privé) pour financer le logement social avec une gestion véritablement paritaire des partenaires sociaux, avec un système de modulation en faveur de l'emploi pour responsabiliser les entreprises ;

□ abaisser la TVA jusqu'à 5,5 % pour les activités des bailleurs sociaux ;

□ exonérer intégralement les bailleurs sociaux de la taxe sur le foncier bâti ;

□ engager une réforme fiscale, notamment dans le domaine des impôts locaux, qui aurait pour objectif de favoriser l'accès au logement par la prise en compte des facultés contributives des ménages, de taxer les comportements spéculatifs et la détention de logements inoccupés.

2. Agir pour l'abrogation de la loi Boutin

Cette loi constituant le pilier de la rupture libérale de la politique de l'État en matière de logement. Il faut :

□ s'opposer à la signature des CUS. Ce que propose l'ANÉCR (2) aux élus administrateurs.

À ce jour l'USH demande un report des signatures à juin afin que l'État clarifie sa position et ses engagements. Pour se faire entendre les locataires devront

□ se mobiliser pour que les CA des organismes publics ne signent pas de CUS contraires à leurs intérêts,

□ lutter contre le loyer cher et refuser de mettre en œuvre le Surloyer de Solidarité (SLS) véritable surloyer d'éviction,

□ revenir à une réglementation des loyers, voire leur blocage ainsi que la limitation du niveau des loyers et des charges à 20 % du revenu des occupants,

□ refuser la marchandisation du logement, la vente du logement HLM, y compris aux occupants. Un logement vendu ne produit pas une offre nouvelle de logement. Par contre un logement vendu pour constituer des fonds propres aux organismes constituera une substitution de l'aide à la pierre et consacrera un nouveau désengagement de l'État,

□ lutter pour garantir le droit au maintien dans les lieux et refuser les expulsions locatives. Le droit au logement doit primer sur le droit à la rente du propriétaire ou des banques.

3. Agir pour la construction massive de logements sociaux

Le « Cri d'alarme des architectes » proclame un besoin de 1 million de logements sociaux. Cela pourrait se

décliner par 180 000 par an de PLAI/PLUS en THQE et BBC.

Ceci exige de sanctionner les villes égoïstes qui ont moins de 20 % de logements sociaux et notamment de responsabiliser les exécutifs régionaux de gauche afin qu'ils n'accordent pas d'aides publiques aux villes qui ne respectent pas la loi SRU.

Pour faire respecter le DALO, l'État doit obliger les bailleurs privés bénéficiant d'aides fiscales à accueillir 20 % des demandeurs du DALO.

4. Agir pour la promotion d'un service public du logement et du droit à la ville

Dans le but de garantir à chacun l'accès à un logement de qualité tout au long de la vie avec des phases qui peuvent être gratuites en cas de perte d'emploi, de maladie ou de ressources insuffisantes, et une charge locative (loyer plus charges) n'excédant pas 20 % des revenus des locataires, il faut construire un véritable « Service Public du Logement et de l'Habitat, pour le Droit à la Ville », avec des financements émancipés de la domination des marchés financiers et concentrés sur l'essor du logement locatif social.

Ce service public se déclinerait en trois volets :

□ **Un pôle public financier**, appuyé sur la CDC, dont l'une des missions fondatrices serait le financement du logement social sur la base de financements émancipés de la domination des marchés financiers :

– à partir de la Caisse des Dépôts, de la Banque Postale, du réseau des Caisses d'Épargne, d'OSEO, etc.,

– par l'avancée de nouveaux critères d'efficacité sociale pour la gestion des banques et la distribution du crédit, notamment au travers d'une sélectivité des crédits pour un habitat social de qualité, pour réduire la charge des dettes des organismes de logement sociaux et contribuer à l'augmentation des dépenses publiques pour le logement,

– en sécurisant la ressource notamment avec le doublement du plafond du livret A et la centralisation auprès de la CDC de l'intégralité des sommes collectées et non plus seulement une quote-part. Ainsi que par le rétablissement à 1 % effectif de la contribution des entreprises au logement, la suppression des ponctions de l'État sur ces fonds et l'élargissement de l'assiette à l'ensemble des entreprises : secteur privé et secteur public – notamment la fonction publique territoriale et hospitalière. Le 1 % doit rester sous le contrôle des partenaires sociaux et son utilisation doit rester prioritairement affectée au logement des salariés et au lien domicile-travail,

– en prélevant une cotisation sur les plus-values réalisées par les banques, les assurances, les majors de la

construction, dont le taux serait modulé en fonction de leur soutien au développement de l'emploi et de la formation.

□ **Une agence nationale foncière** et décentralisée au niveau des régions pour lutter contre la spéculation sur les sols, maîtriser le coût du foncier et de la construction, inciter à la réalisation de logements sociaux dans toutes les communes, lutter contre les logements vétustes et insalubres, apporter une aide à la gestion locative des petits propriétaires. Pour bloquer la spéculation foncière : pourquoi ne pas envisager une « maîtrise publique et sociale du foncier », ou encore, l'établissement d'une taxation sur le foncier non-bâti assise sur la valeur vénale ?

□ **Des outils publics (ou à vocation publique) et démocratisés** dont la mission serait de mettre en œuvre localement le droit au logement et des pouvoirs pour l'exercer avec une gestion démocratisée et consolidée par une représentation renforcée et majoritaire des élus locaux, des représentants des salariés, des usagers bénéficiant de nouveaux droits de décisions et de contrôles dans les Conseils d'Administration.

Ce service public réglerait également la question des expulsions locatives. L'État respecterait son obligation d'assurer le droit au logement pour tous résultant de l'article 11 du pacte sur les Droits Économiques et Sociaux.

Le problème en matière d'expulsion n'est pas que le loyer ne soit pas payé mais que les locataires aient les moyens de le faire, et que, s'ils ne le peuvent pas, l'État puisse l'assurer à leur place.

Globalement, cela pose en termes juridiques l'obligation pour l'État non seulement de ne pas se désengager de ses obligations socio-économiques, mais de les assumer pleinement.

Dans ces conditions les maires qui ont la responsabilité de protéger la population, notamment les personnes en difficultés économiques et sociales, sont fondés en droit à prendre des arrêtés anti-expulsions, et les Préfets se doivent de respecter les actes de droit pris par les maires et les collectivités.

Ainsi, rassembler, mobiliser pour en finir avec les expulsions locatives contribue à ce que la société reconnaisse comme un droit fondamental, le droit au logement. Lutter pour obtenir un moratoire sur les expulsions et une nouvelle loi abrogeant la pratique des expulsions, c'est aussi lutter pour une politique alternative du logement pour la France. ■

(1) Étude du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie publiée le 23 février 2010.

(2) ANECR : association nationale des élus communistes et républicains.

