



FEDERATION NATIONALE DE L'EQUIPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT

263 rue de Paris – case 543 – 93515 Montreuil Cedex
tél. : 01 55 82 88 75 – Fax : 01 48 51 62 50 –
E mail : fd.equipement@cgt.fr - Site : www.equipementcgt.fr

Le logement, mission essentielle pour le modèle républicain. Mais pour encore combien de temps ?

Chiffres clés du logement

34,7 millions de logements, dont 4,5 millions de logements sociaux logeant 10 millions de locataires. Locataires : 35 %, dont 17 % logement social ; Propriétaires 65 %.

Comparaison locataires (dont log social) et propriétaires autres pays voisins. **Allemagne** : Loc. 47,5 % (dont 5 % log.soc.) Prop. 52,5 % **Espagne** : Loc. 21,2 % (dont 2 % log. soc.) Prop. 78,8 %.
Italie : Loc. 26,8 % (dont 5,3 % log.soc) Prop. 73,2 %.

4 millions de personnes mal logées, dont 2,8 dans des conditions très difficiles

1,8 million demandeurs de logements sociaux ; 600 000 logements insalubres ; 12 millions de personnes en situation de précarité énergétique

Coûts du logement dans le budget des ménages : 20 % en moyenne, avec des écarts de 15 % à 40 % selon les revenus et lieux de résidences, on parle aussi de taux d'effort.

Budget Etat 2018: 16,4 Md€. 3 programmes : n° 177 Hébergement (1,9 Md), n° 109 Aides à l'accès au logement (14,2 Md / 15,4 Md€ en 2017), n° 135 Urbanisme et amélioration Habitat (305 M€, dont **51 M€ d'aides à la pierre / 204 M€ en 2017**). Le fonds national d'aides à la pierre (**FNAP**) vise la construction locative et est financé très majoritairement par des fonds de concours (425 M€ alimentés par les cotisations des employeurs, des taxes sur les organismes de logements sociaux et 51 M€ seulement de crédits budgétaires).

Aides à la personne : **APL** (aides personnalisées aux locataires des logements sociaux pour 2,8 millions de ménages / montant moyen mensuel 251 €) / **ALS** (allocation logement à caractère social pour 2,3 millions de ménages / montant 192 €) / **ALF** (allocation logement à caractère familial (1,2 millions de ménages : montant 318 €). Ces aides sont financées par le Fonds national des aides au logement (FNAL 16,5 Md€ en 2018) : le fonds est alimenté à 82 % par des crédits Etat (14,2 Md€) et à 18 % par des cotisations des entreprises.

Les comptes publics du logement (2017)- Dépenses publiques : 41,9 Md€ (allocations logements, investissements publics, avantages fiscaux, crédits d'impôts, taux de prêts...). Le secteur locatif libre correspond à 30 % de la dépense publique en aides aux propriétaires privés bailleurs, le locatif social à 39 %. Pour le budget de l'Etat, **le logement produit 74,4 Md€** via différentes rentrées fiscales, dont la TVA. Le logement rapporte donc beaucoup plus à l'Etat qu'il ne lui coûte...

(sources : INSEE, DHUP-CGDD, ONEP, Lois de Finances)

Le logement est une politique publique nationale mise en œuvre par les services de l'Etat, en lien avec les collectivités locales et les organismes du logement social. Ces efforts conjugués constituent

bien une mission de service public, essentielle pour le modèle républicain qui ne repose pas sur la charité (aider les « plus pauvres » que le marché libre ne peut loger). Les bailleurs sociaux relèvent de quatre familles, réunies dans l'Union Sociale de l'Habitat -USH : Offices publics de l'habitat – Statut d'EPIC intercommunaux ou départementaux- Les entreprises sociales de l'habitat ESH (SA d'HLM)- Les Coop'HLM –sociétés coopératives d'HLM- Les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (Procivis).

Sont présentées ici dans le détail les missions de l'Etat dans les domaines du logement et de l'hébergement, assez méconnues du grand public. Ces missions sont attaquées car elles représentent à la fois des freins au libre marché de l'immobilier et des dépenses publiques à réduire... Mais les 13 milliards de dépenses publiques annuelles d'aides fiscales pour le secteur du locatif libre non conventionné intéressent beaucoup les promoteurs...

Les missions des services de l'Etat / Qui fait quoi ?

Ministère chargé du logement (MCT – ministère de la cohésion des territoires)

Les effectifs du ministère s'élèvent en 2018 à 10 200 (en équivalents temps plein ETPT), avec une proportion élevée de personnels de catégories B (5 231), A (2 291) et C (2 678). Les personnels de la mission Logement relèvent d'une gestion unique avec ceux du MTES (Ministère de l'Ecologie). Le plafond d'emplois baisse de 170 emplois au regard de 2017, mais la baisse est en vérité supérieure avec le transfert au MCT des 300 emplois du CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires) qui relevaient auparavant des emplois des services du Premier ministre. Les personnels sont en grande majorité dans les services déconcentrés (DDT et DDCS, DREAL- DEAL en Outre Mer). A ces personnels, il faut ajouter les personnels de quatre établissements publics de l'Etat présentés ici.

DHUP : direction d'administration centrale, la direction Habitat, Urbanisme et Paysages anime et suit les politiques dans trois domaines liés. **Logement** : financement, règles et normes de construction, rénovation, droits des locataires et propriétaires, programmes locaux de l'habitat (PLH), obligations de 25% de logements sociaux de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)... **Urbanisme** : règles du droit des sols, code de l'urbanisme, permis de construire, déclarations préalables de travaux, avis techniques et contrôle de légalité sur les plans locaux d'urbanisme (PLU devenus PLUi-intercommunaux) et de **planification et d'aménagement** (schémas d'aménagements régionaux- SRADDET- et intercommunaux – SCOT. Le Plan urbain construction aménagement (**PUCA**) anime des réseaux de professionnels sur les pratiques et tendances en la matière. La mission **Plan Bâtiment durable** anime les politiques de rénovation thermique des bâtiments (tous types). La tutelle des écoles d'architectures, la protection du patrimoine bâti, relèvent quant à elles des services du ministère chargé de la culture.

La **DIHAL** (délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement) doit assurer la mission d'Etat de l'hébergement d'urgence, du droit d'accès au logement opposable (DALO).

An niveau régional, les DREAL (DEAL en outre mer) mènent les actions et coordonnent celles des services départementaux. Par exemple, en Ile de France, la Direction régionale de l'hébergement et du logement (**DRIHL**) réunit 470 agents (283 MCT, 108 Min. Intérieur, 81 Min. Santé et Solidarité), répartis entre le siège et 4 unités comportant de 70 à 100 agents dans chaque département 75, 92, 93, 94. Dans les 4 autres départements de la région (77,78,91, 95), les missions sont assurées par les DDT et les DDCS.

DDT : avis de l'Etat sur les PLH et PLU, les documents de planification (par ex. schémas de cohérence territoriale - SCOT), aides à la pierre pour la construction de logements sociaux et résidences sociales, respect des obligations de construction de logements sociaux par les collectivités au titre de la SRU. Elles gèrent les aides à la rénovation des logements avec les crédits ANAH, le droit des sols et le contrôle de l'urbanisme, l'assiette de la taxe d'aménagement, ou encore le respect des agendas de mise en accessibilité des bâtiments (PMR), la résorption des

immeubles insalubres en lien avec les DPP et les ARS (autorités régionales de santé).

DDCS : gestion du numéro unique de demandeurs de logements sociaux, application du droit au logement opposable (DALO), désignation des demandeurs prioritaires au titre du contingent préfectoral, réalisation de centres d'hébergement d'urgence, subventions de fonctionnement aux gestionnaires de ces centres ; en coresponsabilité avec les conseils départementaux au titre de leur action sociale pour les plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

On relèvera qu'il est projeté de transférer (AP 2022) les personnels des « fonctions hébergement et accès au logement » des DDCS vers les DDT. Les trois types de DDI (DPP/DDCS/DDT) étant par ailleurs menacés de « dissolution/intégration » dans les préfectures dans le cadre de la nouvelle tranche de la réforme de l'action territoriale de l'Etat. Afin de casser encore plus les politiques ministérielles des missions techniques assurées dans les territoires au profit de la polyvalence au bon vouloir des préfets (Reate demandée par AP 2022).

Outre celui du centre scientifique et technique du bâtiment (**CSTB**, statut privé) et de la caisse de garantie du logement social (**CGLLS**, statut d'EPA 25 agents), le logement relève de l'action d'appui de **4 établissements publics nationaux, sans compter l'apport de l'ADEME (EPIC de l'Etat) en matière énergétique** :

ANCOLS (Agence nationale de contrôle du logement social) : contrôle des organismes de logements sociaux et de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction. Statut : EPA né de la fusion de l'Agence Nationale sur la Participation des Entreprises à l'effort de Construction et de la mission interministérielle d'inspection et de contrôle du logement social (MILOS).

ANAH (Agence nationale d'amélioration de l'habitat) : aide au financement des travaux de rénovation de l'habitat privé (confort, mise aux normes, adaptation à l'âge ou au handicap), selon les plafonds de ressources des propriétaires éligibles et les besoins des locataires. Programme « Habiter Mieux ». Statut : EPIC.

ANRU (Agence nationale de la rénovation urbaine) : selon le classement du second plan national de rénovation urbaine (PNRU 2 : quartiers de priorité 1 « nationale » ou 2 « régionale »), aides et suivi des programmes d'amélioration urbaine des quartiers dégradés en lien avec les collectivités territoriales. Statut : EPIC

CEREMA (Centre d'étude sur les risques, l'environnement, les mobilités et l'aménagement) : participe à l'élaboration des normes, à l'expertise sur l'urbanisme et l'aménagement urbain, appui technique aux collectivités locales, contribue au contrôle des règles de construction (CRC). Statut : EPA issu en 2013 de la fusion des 8 CETE en régions - Centres d'études techniques de l'Equipement, du Centre études et recherche sur l'urbanisme (ex CERTU), du Service des routes et autoroutes (ex SETRA), du Laboratoire central des Ponts (ex LCPC)

Questions à Francis Combrouze, élu CGT au CTM des MCT/MTES (FNEE-CGT) On parle de « transformation » du logement social ?

Je crois que *dynamitage du logement social* serait plus exact... La « transformation » de la mission logement découle de la feuille de route envoyée au ministre, Jacques Mezard, dès le mois d'août 2017 par le Premier ministre. Sans attendre le projet de loi Elan, cette feuille de route anticipe le rapport CAP 2022. Elle a probablement été co-rédigée par le cabinet du budget et l'actuel secrétaire d'Etat M. Denormandie, avec deux slogans. L'un grand public « Se loger mieux et moins cher », l'autre beaucoup plus sérieux, « optimiser les crédits d'Etat du logement social ». C'est à dire réduire de 2,5 ou 3 Md€ le budget annuel le plus vite possible. A cet égard, il est révélateur que le projet gouvernemental de budget 2018, préparé l'été 2017, prévoyait de ramener les crédits « Aides à l'accès au logement » à 13,5 Md€, pour finalement « limiter la baisse » à 14,2 Md€ dans le budget voté par pression de l'opposition et d'une partie de la majorité parlementaire, au lieu de 15,4 en 2017, soit une baisse de 1,2 Md€.

Comment cela s'opère-t-il ?

D'abord en réduisant les APL : pas tant avec la baisse de 5 euros dès l'arrivée du gouvernement Macron, mais en supprimant 60 ou 70 euros mensuels par le jeu de la réduction des crédits

budgétaires, d'une non revalorisation des montants selon l'évolution des prix et d'une révision des barèmes de calcul. Cela renvoie aux bailleurs sociaux le soin de compenser cette baisse des APL sans alourdir les loyers en « trouvant » les milliards manquants pour continuer à construire, entretenir le parc existant, accélérer sa rénovation énergétique... Puis en divisant par 4 en 2018 les crédits d'Etat du financement des aides à la pierre, pour les supprimer en 2019 : le financement du Fonds national d'aides à la pierre serait ainsi entièrement assuré par un prélèvement accru sur les cotisations sociales des entreprises (participation des employeurs à l'effort de construction au taux de 0,45 %) et par une taxe renforcée sur les organismes HLM eux mêmes... Afin de réduire la force d'opposition à ces projets, donc le rassemblement entre les élus locaux de tous bords, les associations de locataires et de consommateurs, les différentes composantes du mouvement HLM, l'astuce a été de diviser en passant un accord gouvernement- partie patronale du mouvement HLM (les SA d'HLM).

Que prévoit la loi Elan s'agissant du logement ?

La loi Elan (Engagements pour le logement et l'aménagement numérique) donne les outils pour les années à venir avec des modifications des codes de la construction et de l'urbanisme. Contraindre les bailleurs sociaux à vendre leur parc social pour se financer, autoriser la création de sociétés commerciales pour reprendre la gestion de ces logements et organiser leur ventes au fil de l'eau aux particuliers ou en bloc. La « cerise sur le gâteau » étant la possibilité de compter ces logements dans les 25 % obligatoires de logements sociaux plusieurs années après leurs ventes...

Contre les offices publics des collectivités locales, forcer tous les petits offices HLM à se regrouper entre eux ou avec des SA HLM, ce qui avec un seuil minimum élevé de logements, éloignera un peu plus les locataires, mais aussi les conseils municipaux et départementaux, des décisions de gestion des bailleurs sociaux. Modifier le statut des offices en leur appliquant toutes les règles du code de commerce. Taxer un peu plus les organismes HLM pour financer l'aide à la pierre au nom de la solidarité, taxer encore plus l'ex 1 % logement (0,45 %) pour financer à la fois la rénovation urbaine à la place des crédits Etat, l'aide à la pierre, les allocations logement à caractère social...

Cette « boîte à outils » comporte également des dispositions pour « fluidifier » le marché de construire : la réduction des obligations d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite (PMR), la simplification des normes, les coups de canifs à la protection assurée par les lois Littoral et Montagne, la fin du recours obligatoire au concours d'architecture pour la commande publique et le logement social ; la dématérialisation totale de tous les actes des permis de construire et de droits des sols, mais aussi des enquêtes publiques, la suppression possible dans beaucoup de cas des avis obligatoires des services des architectes des bâtiments de France (ABF), les permis « innovants » contournant certaines obligations et la possibilité pour les préfets d'accorder des dérogations aux règles pour certains projets...

Et le rapport CAP 2022 en ce domaine ? Quelles suites ?

Sous les slogans « construire plus vite et moins cher », « se loger mieux à moindre coût », la ligne est la porosité entre l'immobilier privé, avec des aides fiscales préservées pour le locatif au prix libre, et le logement social, écrasé par la contraction des crédits d'Etat. L'objectif affiché du rapport est d'atteindre une économie annuelle budgétaire de 3,5 à 4 milliards. Les moyens sont multiples. Voici bien un domaine de l'action publique où le gouvernement n'a pas attendu le rapport CAP 2002 pour passer aux actes. Transfert aux collectivités locales (départements ou métropoles) des compétences du respect des obligations DALO comme la gestion des aides à la pierre : sur ce point le gouvernement va accélérer en parlant d'expérimentation ou de « volontariat » avec les collectivités... Supprimer les derniers crédits Etat du FNAP, déjà divisés par 4 en 2018, augmenter le seuil de la cotisation obligatoire des employeurs à l'effort de construction en le portant à plus de 50 salariés (au lieu de 20) : le PLF 2019 d'une part, le projet de loi Pacte d'autre part, s'y emploient. Réduire le montant des APL en les réservant aux plus pauvres, augmenter les surloyers (dits SLS)

afin de réserver le logement social aux ménages pauvres, afin « d'inciter » les ménages dits à revenu intermédiaire à quitter le logement social, et mettre en cause le droit au maintien dans les lieux des locataires du logement social, baisser les plafonds d'accès au logement social pour en interdire l'accès aux couches cadres ou techniciennes : la triple lame des budgets (2018 et 2019), des lois Elan puis Pacte, va produire tous ces effets pour « fluidifier le parcours résidentiel du logement ».

Quant aux suites du plan Borloo sur la rénovation urbaine (PNRU 2) et la politique de la ville (550 quartiers prioritaires) : le mot d'ordre est « pas de plan d'en haut »... mais pas d'engagements budgétaires à ce jour pour garantir l'application du PNRU 2, dont le financement à 10 Md€ en 5 ans repose en très grande majorité sur des prélèvements sur Action Logement (les cotisations des entreprises), les organismes HLM eux-mêmes et les collectivités territoriales qui le peuvent et seulement 10 % de crédits Etat à ce jour.

En pratique, quels effets pour un bailleur social?

Selon la taille des bailleurs sociaux, la composition de leur parc de logements (conventionnés, intermédiaires, libres), celle des revenus de leurs locataires, c'est entre un et deux mois de revenus annuels de loyers en moins à « compenser ». C'est-à-dire une réduction considérable des capacités d'autofinancement pour assurer le gros entretien, les rénovations plus lourdes et bien évidemment construire de nouveaux logements. Les différents prêts de la Caisse des dépôts peuvent bien être ajustés, mais il y a un « trou » énorme qui va s'installer... La solution libérale du gouvernement s'imposera en jouant sur la valorisation des actifs immobiliers vis-à-vis des encours d'emprunts : vendre, faire vendre, des logements, « se marier » avec des plus gros organismes, recourir encore plus à des promoteurs pour boucler des programmes.

Qu'en est-il de la rénovation thermique de l'Habitat ?

L'enjeu est double. Celui du changement climatique, car le secteur résidentiel est responsable de 27 % des émissions de gaz à effet de serre et consomme 40 % de l'énergie. Celui de la précarité énergétique des ménages, qui touche désormais 12 millions de personnes dans notre pays et qui a doublé en 10 ans. Résultat de l'effet conjugué de la hausse des prix de l'énergie, de logements mal isolés et vétustes avec des travaux nécessaires, mais non réalisés en raison de la faiblesse du pouvoir d'achat des propriétaires. C'est ce que l'on appelle les passoires thermiques.

Les objectifs font consensus : faire reculer la précarité énergétique, isoler massivement les bâtiments pour augmenter leur confort d'utilisation et réduire les consommations et les émissions. Mais le décalage entre les objectifs et les résultats est frappant. 500 000 logements rénovés par an ? Réalisé en 2017 : 300 000 dont 110 000 performantes. Disparition en 10 ans de la précarité énergétique prévue par la loi de transition énergétique de 2015 ? Résultat, le chèque énergie a été institué en 2018 à la place des tarifs sociaux des énergies gaz et électricité, avec un montant annuel moyen de 150 € par ménage. Avant sa démission, Nicolas Hulot avait annoncé sa volonté de porter ce montant à 200 € dès 2019... Mais une famille avec deux enfants dans un logement de 90 m² paye une moyenne de 1 500 € de dépenses énergétiques annuelles, cette moyenne recoupant des dépenses très variables selon le type d'habitat (individuel ou collectif, qualité d'isolation, confort d'hiver ou d'été...).

Le financement des objectifs et des actions du « plan bâtiment durable » présenté au printemps par les ministres de l'écologie et du logement, n'est soit pas assuré soit pas à la hauteur des besoins. La moitié seulement des montants de ce volet du Grand plan d'Investissements relèvent de crédits budgétaires, mais ceux-ci ne sont pas tous budgétés dans les quatre prochaines années au niveau suffisant.

LES AXES REVENDICATIFS DE LA CGT

REDUIRE LA CHARGE DU LOGEMENT DANS LE BUDGET DES MENAGES

- Augmenter l'assiette et le taux de la cotisation logement des employeurs pour tous les salariés ; cette cotisation, salaire différé comme la cotisation retraite, doit revenir au taux de 1% et sous le contrôle des salariés dès l'entreprise, pour ne plus être le substitut aux crédits d'Etat pour tous les financements de solidarité ;
- Limiter le taux d'effort « Logement » à 20 % pour tous les ménages, en mettant en place en même temps : un encadrement efficace des loyers à des prix inférieurs à ceux du marché dans toutes les zones dites en tension et une revalorisation des aides personnelles au logement ;

- Revaloriser sans délai le chèque énergie des ménages en situation de précarité énergétique à un montant d'au moins la moitié de leurs dépenses : 600 euros/an en moyenne, au lieu de 150.

RELANCE MASSIVE ET DIVERSIFIEE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX, DE LA RENOVATION THERMIQUE DU PARC EXISTANT

- Les aides à la pierre du FNAP doivent être financées en majorité par des crédits du budget général Etat : les rétablir à au moins 2 Md/an (50 M en 2018...0 bientôt) et supprimer les prélèvements sur les organismes de logements sociaux ;
- Réduire de moitié les aides fiscales à la promotion privée locative et la réserver aux locations à des prix de loyers avec plafonds garantis sur longue durée ; développer la formule des baux d'usufruit social sur 50 ans permettant des offres locatives à prix régulés n'incluant pas le poids de la charge foncière ;
- Porter l'obligation de logements sociaux de la loi SRU de 25 à 33 % dans toutes les zones en tension : dans les métropoles, cette obligation devant relever de chaque commune (à Paris, Lyon, Marseille, de chaque arrondissement). En incluant dans ce % le conventionnement/rachat de logements locatifs privés, ainsi que la conversion d'immeubles de bureaux en logements, dans les zones urbaines dites tendues ;
- Interdire la vente de logements sociaux ayant bénéficié de subventions publiques.

DEFENDRE ET RENFORCER LES COMPETENCES ET MISSIONS DES SERVICES DE L'ETAT, POUR GARANTIR L'EFFECTIVITE DU DROIT AU LOGEMENT POUR TOUS

- Opposition aux projets de transferts aux départements, métropoles ou régions, de compétences des missions Logement, Hébergement, Urbanisme, assurées par les services de l'Etat : Aides à la pierre, droit au logement opposable, contingent de désignation des locataires prioritaires, respect des obligations de % de logements sociaux, hébergement d'urgence, avis et contrôle de légalité sur les PLH, PLU, planifications urbaines et territoriales...
- Maintien de la ligne fonctionnelle et des moyens (Ministère-DREAL-DDT) avec les appuis des Etablissements publics spécialisés, contre la suppression des DD et leur remplacement par un service polyvalent de préfecture au gré de chaque préfet...
- Contre la fusion ANAH et ANRU dans le projet d'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), la confiscation des crédits CEREMA ou d'autre programmes budgétaires ministériels par l'ANCT et les préfets délégués territoriaux de ce projet d'Agence à « statut indéterminé ».