

FICHES CONCOURS

QUESTIONS DE SOCIETE

Le logement social

www.pergama.fr

Mars 2020



Robert Delaunay, l'œuvre, La ville n°2

Le parc social et son financement

▪ Le logement social est un logement conventionné construit et géré par des organismes habilités qui, en contrepartie d'aides financières publiques, garantissent des loyers plafonnés à des populations sélectionnées sur critères sociaux. Les organismes concernés sont, pour l'essentiel, des sociétés d'HLM publiques ou privées et des sociétés d'économie mixte. La convention, signée entre l'Etat et le bailleur social, donne droit au versement de l'aide personnalisée au logement (APL) pour les locataires qui en remplissent les conditions.

Avec 5,1 millions de logements au 1/01/2019, le logement social occupe une part relativement importante dans l'ensemble des logements : 17 % des 29,9 millions de résidences principales et 43 % des 11,9 millions de logements locatifs¹. Cette part est en augmentation sur le long terme : en 1984, sur 20,2 millions de résidences principales, 15,3 % (3,1 millions) étaient des logements sociaux². Comme pour l'ensemble des logements, la dynamique de l'offre a été forte sur le long terme, malgré des irrégularités.

Plus d'un quart des logements locatifs sociaux (26 %) sont situés en Ile-de-France. Dans cette région la proportion de la population logée en logement social est une des plus élevées de France (près de 3 millions de personnes, soit 21 % de la population contre 16 % en données nationales). Le logement social y reste concentré : 25 % des logements sociaux sont regroupés dans 15 communes (la région en compte 1296), en cœur d'agglomération (pourtour de Paris, le long de la Seine, dans les villes nouvelles) et le taux de logements sociaux dans certaines communes atteint 50, 60 voire 70 % des logements³.

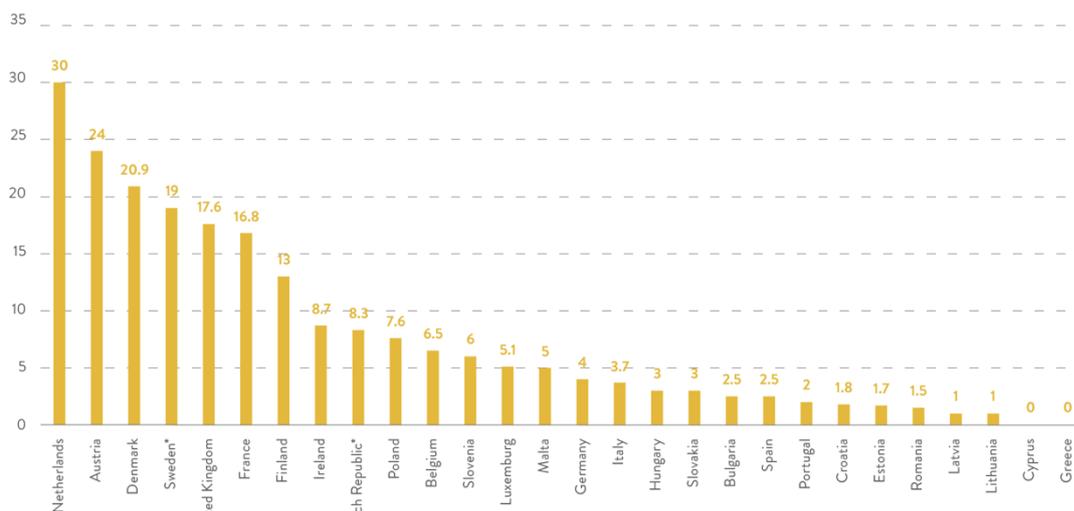
¹ Source : Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2019, Commissariat général au développement durable, novembre 2019 et 11 millions de logements supplémentaires en 35 ans, Insee Focus, décembre 2019

² Source : Les HLM en chiffres, USH, 2016

³ Source : AORIF, Union sociale pour l'habitat d'Ile de France

Le parc social français est dans la moyenne des parcs sociaux en Europe. Mais il est vrai que les comparaisons internationales sur la proportion du logement social dans le stock des résidences principales ne sont pas très significatives. La vocation du parc social n'est en effet pas identique partout : dans certains pays, comme le Royaume-Uni, le logement social est réservé aux populations défavorisées. Dans d'autres, comme la France, l'Allemagne, l'Espagne, il est « généraliste », c'est-à-dire largement ouvert aux classes moyennes. En Suède ou au Danemark, il est ouvert à tous : c'est une offre complémentaire de l'offre privée.

FIGURE 1 | SOCIAL RENTAL HOUSING AS A SHARE OF TOTAL HOUSING STOCK, EU 28 (2017)



Source : le logement social dans l'Union européenne, union habitat Bruxelles, 2018

Les constructions de logement social sont financées pour une large part par des prêts : il s'agit de prêts à taux bonifié consentis sur très long terme (parfois 60 ans, voire 70) par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et adossés aux ressources des livrets d'épargne populaire, ainsi que d'autres types de prêts, par exemple les prêts PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction). Les prêts de la CDC relèvent de plusieurs types et sont plus ou moins aidés, selon le type d'opération et la population à laquelle elle est destinée. Le solde du financement est composé des fonds propres des organismes et de subventions. En moyenne, en 2018, les opérations ont été financées à 68 % par les prêts bonifiés et à un peu plus de 9 % par d'autres prêts, soit 77,4 % en tout pour ce qui concerne les emprunts⁴ ; par les fonds propres des organismes (14 %) ; enfin par des subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et de la PEEC. Les bailleurs sociaux sont par ailleurs aidés par l'application d'une TVA réduite sur les opérations de construction et de rénovation (augmentée toutefois depuis 2018) et l'exonération pendant 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ce financement explique que l'Etat puisse disposer d'un contingent de réservation (30 % maximum) comme les autres financeurs (20 %).

L'opération est considérée comme équilibrée lorsque les loyers, dont la progression est encadrée, permettent de soutenir le remboursement des emprunts, les frais de gestion, l'entretien, les grosses réparations et les aléas (loyers impayés, vacances).

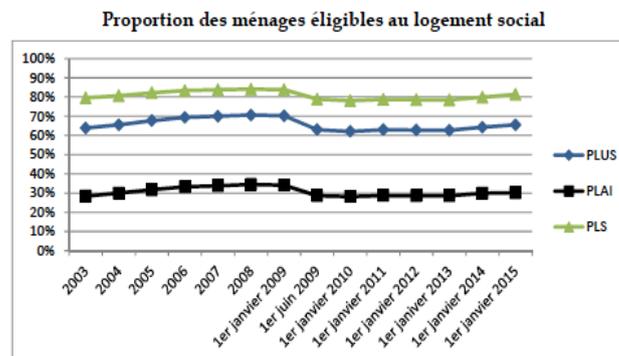
⁴ Source : rapport d'information sur les sources de financement du logement social, Sénat, 2018

L'apport financier des collectivités, la garantie qu'elles apportent parfois aux prêts contractés et surtout leur compétence sur l'urbanisme fait d'elles les véritables décideurs en ce qui concerne la construction et la localisation des logements sociaux, même s'il s'agit officiellement d'une politique et d'une programmation arrêtées par l'Etat. Celui-ci peut cependant déléguer la distribution des aides d'Etat aux EPCI et départements.

Logement social : une vocation généraliste même si celle-ci s'estompe sous la force des besoins

- En France, la conception du logement social est traditionnellement « généraliste », au nom d'un « droit au logement » considéré comme devant profiter également à tous et d'un souci de mixité sociale. Il existe cependant des plafonds de ressources par type de prêt finançant l'opération mais ils sont en général élevés. Le type de logement social le plus répandu (PLUS, prêt locatif à usage social) peut être accessible aux deux tiers des ménages.

Les logements sociaux se distinguent en effet en fonction des types de prêts qui les financent. Ces prêts, plus ou moins « aidés », financent des logements à prix différent, ouverts à des populations elles aussi différentes. On distingue ainsi les PLAI, les plus sociaux : prêt locatif aidé d'intégration ; les PLUS : prêt locatif à usage social ; les PLS : prêt locatif social. Le PLS est considéré comme un prêt social mais le revenu plafond permet à 80 % de la population d'être éligibles. Les logements qu'il finance ne sont pas considérés par les associations caritatives comme de « vrais » logements sociaux, à juste titre. Les autres prêts (PLUS et PLAI) sont accessibles respectivement à 65 et 30 % de la population. Seuls les logements financés par les PLAI ont des conditions de ressources basses et sont véritablement sociaux. En moyenne, le Ministère de la cohésion des territoires indique que plus de 60 % de la population est éligible au logement social.



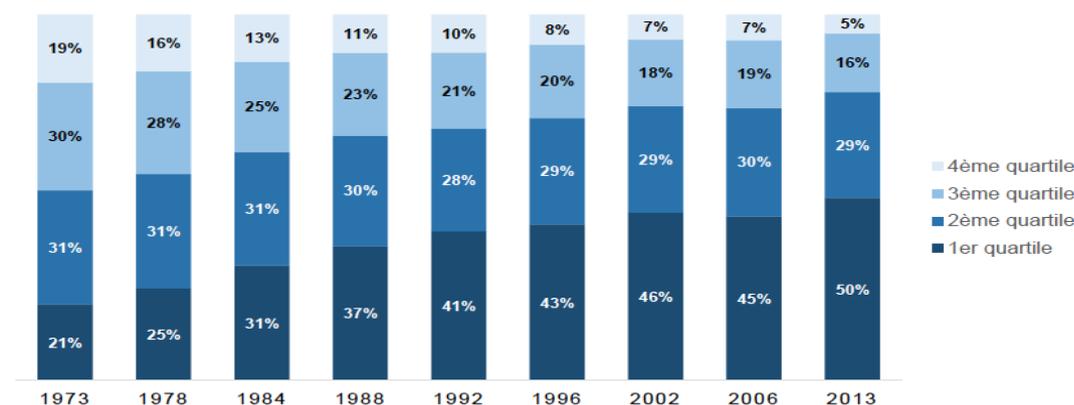
Source : Commission des affaires économiques

- Pour autant, la composition de la population locataire a beaucoup évolué depuis 40 ans, sous la pression d'une demande croissante des populations les plus modestes : en 1973, près d'1/5^e du parc était occupé par des personnes appartenant au quartile supérieur de revenu : en 2013, date de la dernière enquête logement dont les résultats sont disponibles, ils ne sont plus que 5 %, tandis que le quartile le plus défavorisé occupe 50 % des logements.

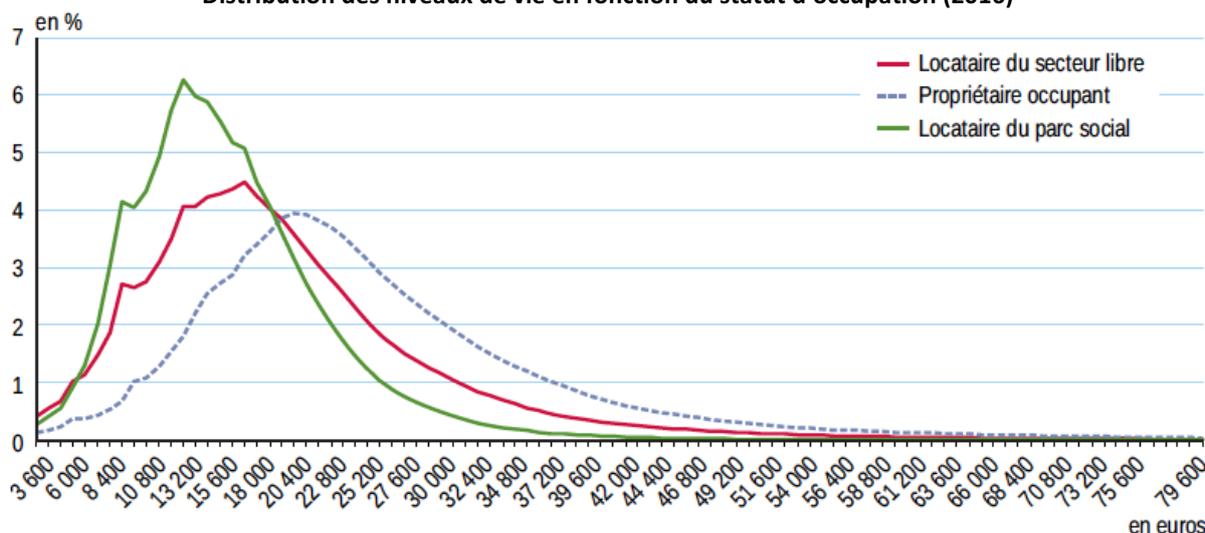
En 2016⁵, comme le montre le graphique ci-dessous, les ressources des habitants du parc social sont inférieures à celles des autres habitants : leur niveau de vie médian atteint 15 100€ /an contre 17 900€ pour les autres locataires et 23 300€ pour les propriétaires.

En 2016, le taux de pauvreté des locataires HLM est de 34%, largement supérieur à la moyenne nationale (14 %) et à celle des propriétaires (taux de pauvreté : 5 et 7 % selon qu'ils sont ou non propriétaires en accession).

Spécialisation du parc social de 1973 à 2013 (répartition des locataires par quartile de niveau de vie)



Distribution des niveaux de vie en fonction du statut d'occupation (2016)



Champ : France, hors premier et dernier centiles de niveau de vie.

Source : Fidéli 2016.

Source : 11 millions de personnes sont locataires d'un logement social, Insee première, octobre 2018

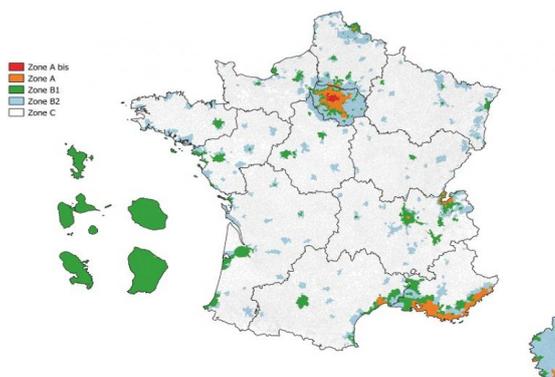
La crise et ses causes

La crise du logement social est indéniable mais elle est très inégalement répartie. Début 2019, le système national d'enregistrement des demandes de logement social comptait 2,1 millions de demandes non satisfaites, chiffre qui ne cesse de croître. Mais seules les zones dites tendues (essentiellement la Région parisienne et les métropoles, Lyon, Bordeaux,

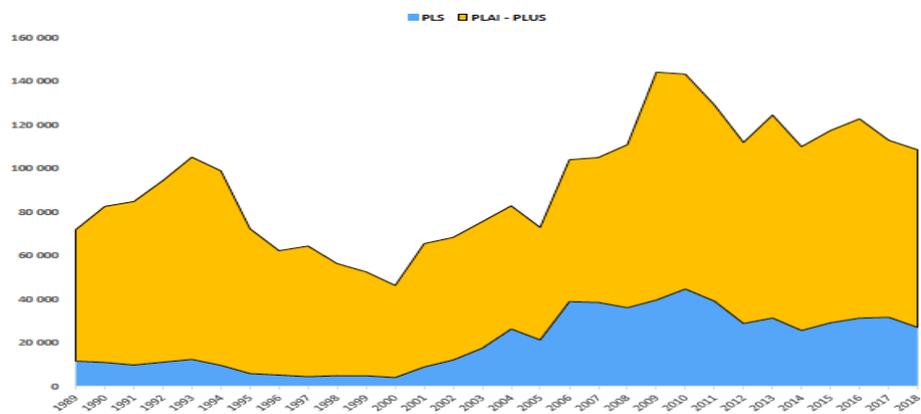
⁵ 11 millions de personnes sont locataires d'un logement social, Insee première, octobre 2018

Rennes, Toulouse...ainsi que la Haute Savoie et la frange littorale de la Côte d'Azur) sont concernées par des délais d'attente très longs : le délai moyen d'attente des demandes satisfaites est quelques mois, au plus un an, dans les zones détendues, de 2 à 3 ans dans les zones tendues (il est ainsi de 3 ans dans les départements de la couronne parisienne sauf dans les Hauts de seine où il atteint 4 ans) , davantage dans les zones très tendues (entre 6 et 10 ans à Paris selon le type de logements).

Classement du territoire en différentes zones selon les tensions sur le logement



- L'analyse des pouvoirs publics est qu'il manque des logements en général et des logements sociaux en particulier, du fait à la fois de la démographie, du desserrement des ménages lié aux séparations et du fléchissement des constructions sociales dans les dernières décennies du XXe siècle, après la réforme Barre limitant les aides à la pierre (qui incitaient à construire) pour les remplacer par des aides personnelles au logement jugées plus justes. Depuis 2005, les besoins de construction de logements sociaux sont estimés à 150 000/an : pour autant, ce niveau n'a jamais été atteint (il s'en est approché en 2009) mais l'effort depuis 12 ans a été réel, bien qu'inégal selon les années. Pourtant, la crise ne se résorbe pas.



Nombre de logements sociaux financés chaque année

2005	2009	2013	2015	2016	2017	2018
72 978	144 250	124 583	117 523	1220859	113 041	109 568

Source : Bilan 2018 des logements aidés

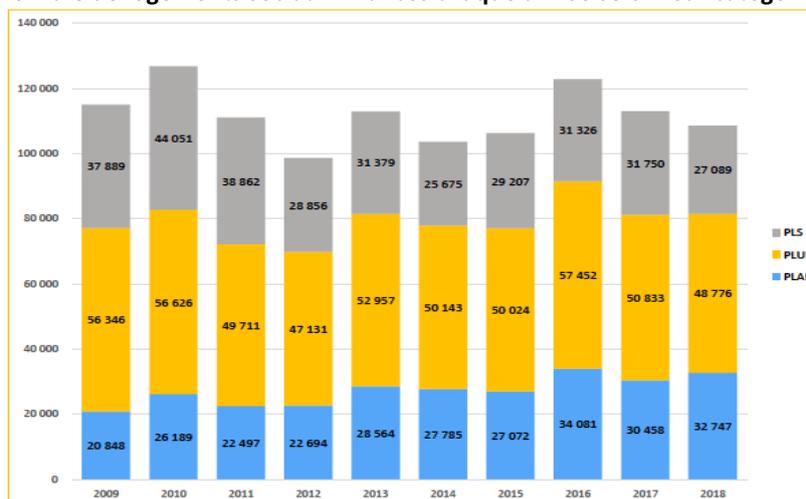
NB1 : Début 2020, le gouvernement annonce en 2019 le financement de 110 000 logements, dont 34 000 « très sociaux ».

NB2 : Les chiffres ci-dessus ne mentionnent que les logements financés. Or, il faut plusieurs années pour que des logements financés soient mis en service et, si l'on ajoute les démolitions et ventes, l'augmentation annuelle du parc est différente. Ainsi, en 2018 le parc s'est accru de 80 400 logements.

▪ En réalité, le nombre de logements est probablement suffisant en France et sans doute aussi le nombre de logements sociaux. C'est leur répartition par catégorie qui est en cause ainsi que leur localisation. Comme le dit J-C Driant, ce qui manque, ce sont des logements accessibles et situés au bon endroit⁶, dans les zones tendues. Ainsi la proportion de logements aux loyers modestes financés par des PLAI dans les constructions de logements sociaux est longtemps restée très faible (8,3 % en 2006) avant d'augmenter (30 % en 2018). Ces données expliquent la rareté des PLAI : si l'on additionne le stock des logements sociaux et celui des « logements intermédiaires sous plafonds », les PLAI ne représentent que 5 %⁷. Or, ce sont ces logements qui sont les plus nécessaires pour répondre à la demande prioritaire des mal-logés, dont les ressources sont faibles. De même, pendant longtemps, les logements sociaux n'ont pas toujours été construits prioritairement en zones tendues ou très tendues (57 % en 2006 dans les zones A et B1) avant une amélioration progressive (72 % en 2018 en A, A bis et B1) qui a concentré l'effort là il existait une demande non satisfaite. L'effort a donc longtemps été mal ciblé, sans doute parce que les élus (et la population) sont réticents à accepter de nouveaux logements sociaux, surtout s'agissant de ceux qui accueillent la population la plus modeste.

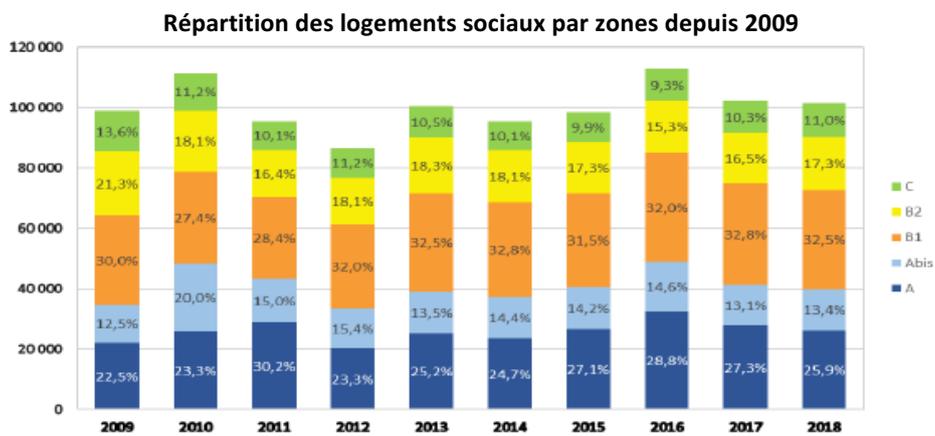
Sachant que, dans les zones tendues, c'est la question du terrain qui est la plus difficile à résoudre, J-C Driant incrimine en effet l'absence de régulation foncière par la puissance publique et une hausse des prix générée par la propension des maires, y compris en Ile-de-France, à refuser une densification de leur territoire, hausse qui a pénalisé les bailleurs sociaux. Il appelle de ses vœux une meilleure articulation entre logement et urbanisme et une gouvernance différente, intercommunale, des décisions en ce domaine, qui dépend massivement des collectivités territoriales.

Nombre de logements sociaux financés chaque année selon leur catégorie



⁶ Pourquoi manque-t-il des logements en France ? J-C Driant, Métropolitiques, 2011

⁷ Source : Les HLM en chiffres, Union sociale de l'habitat, septembre 2019. Les logements intermédiaires sont des logements neufs dont les loyers sont inférieurs de 15 à 20 % au prix du marché, les conditions de ressources pour y être admis étant plus souples que celles du logement social (ils sont accessibles à 85 % de la population).



- La crise du logement social est, en outre, entretenue et accentuée par la hausse générale de l'immobilier et des loyers. Une étude déjà ancienne de l'Insee (2013)⁸ chiffre à 46 % du loyer l'avantage en faveur des locataires du logement social au niveau national et à 53 % à Paris. Cet écart a sans doute augmenté depuis lors : les locataires du logement social bénéficient alors d'une sorte de rente de situation. En tenant compte des aides au logement, plus favorables dans le secteur social car le loyer pris en compte est moins souvent plafonné, les locataires du secteur social ont ainsi un taux d'effort médian de 11,6 % et ceux du secteur privé de 25,6 %⁹. Cette différence ne serait pas choquante si le secteur social n'accueillait pas, même de manière limitée, des catégories moyennes voire aisées, et surtout s'il accueillait toutes les personnes défavorisées : or, la moitié des personnes pauvres n'y ont pas accès et sont logées dans le secteur libre, avec des conséquences sur leur taux d'effort (il peut atteindre 40 %) et sur la qualité du logement.

- Il est donc logique que la mobilité résidentielle soit bien plus faible dans le secteur social : le taux de rotation est de 18 % dans le parc privé, de 9 % dans le parc social au niveau national et de 6 % à Paris. Les délais d'attente en sont accrus.

- C'est pour lutter contre l'inflation des prix dans le secteur libre (et ainsi réduire la pression sur le secteur social) que la loi ALLUR du 24 mars 2014 a mis en place un encadrement des loyers dans les agglomérations des zones tendues. La loi n'a pas été appliquée et, au final, la loi Elan du 23 novembre 2018 laisse aux collectivités la faculté de le mettre en place à titre expérimental, ce qui est le cas à Paris et Lille. Le recours à l'encadrement est donc trop limité pour être significatif.

L'attribution des logements sociaux : longtemps, une pénalisation des plus modestes

La politique d'attribution des logements sociaux a longtemps été laissée entre les mains de Commissions d'attribution communales, où les bailleurs et les réservataires (Etat, collectivités...) n'étaient ni obligés de mutualiser la gestion de leurs vacances ni d'adopter des

⁸ Habiter en HLM, quels avantages, quelles différences ? Insee Analyses, 9/07/2013

⁹ Source : PQE Familles 2020 (annexe au PLFSS de l'année). Le taux d'effort est la proportion du revenu disponible consacré au logement.

critères transparents. Les difficultés de relogement de personnes bénéficiant de la reconnaissance DALO, pourtant officiellement prioritaires, en témoignent¹⁰. Quand il existe un conflit entre les priorités affichées de relogement et la crainte d'un bailleur pour l'équilibre financier de son organisation, la décision a longtemps favorisé le demandeur le plus solvable.

Des progrès se sont lentement imposés. La loi Allur a conforté la « Conférence intercommunale du logement » déjà mise en place dans certaines intercommunalités : cette conférence a alors été chargée de définir un « Plan partenarial de gestion de la demande de logement social », avec définition de priorités. L'ambition des termes cachait mal toutefois l'absence de mise en commun réelle de la gestion des demandes et de « cotation » des demandes pour imposer certaines priorités.

Les dispositions de la loi Egalité et citoyenneté de 2017 permettent l'établissement d'un système de cotation des demandes, qui reste facultatif, et imposent des quotas de relogement pour les bénéficiaires DALO et les demandeurs les plus modestes en dehors des quartiers prioritaires.

La loi Elan du 23 novembre 2018 va plus loin, en instaurant dans les intercommunalités dotées d'un PLH ou dans celles qui disposent de la compétence habitat et ont dans leur sphère d'intervention un quartier « Politique de la ville », à compter de septembre 2021, une cotation des demandes qui doit respecter les critères fixés par la loi (programme local de l'habitat). La cotation est publique, de même que la pondération des critères. Le dispositif ne représente toutefois qu'une « aide à la décision ». Il laisse une marge d'appréciation aux décideurs mais instaurera sans doute davantage de transparence.

2018-2020 : les débats entre l'Etat et les organismes HLM

De vifs débats ont opposé ces deux dernières années l'Etat et les organismes HLM, qui n'ont pas porté sur l'effort de construction ou le ciblage de l'offre mais sur la volonté de l'Etat de réaliser des économies sur les aides personnelles au logement sans pour autant pénaliser les bénéficiaires de ces aides, souvent très modestes.

L'Etat a défini un dispositif permettant de faire supporter aux organismes HLM le poids de ces économies, en justifiant cette ponction par l'ampleur de leurs bénéfices (3,3 Mds selon la Cour des comptes) et de leur fonds propres (161 Mds). Ainsi, la loi de finances pour 2018 réduit les loyers perçus par les organismes gestionnaires (c'est la RLS : réduction du loyer de solidarité, avec modulation de la réduction en fonction de la composition du ménage, de ses ressources et de la zone géographique), ce qui mécaniquement réduit les aides personnelles aux locataires sociaux. Le taux de la TVA sur la construction des logements sociaux a été parallèlement relevé. Le gain pour l'Etat a été de 1,5 Mds en 2018 et 2019. De même, l'Etat, constatant que les organismes HLM en difficulté financière sont souvent de taille réduite, les a encouragés à se regrouper.

Les bailleurs sociaux n'ont pas manqué d'insister sur la diminution de leur capacité d'investissement compte tenu de ces ponctions et sur le risque que, de ce fait, le nombre des

¹⁰ Voir la fiche concours sur « La Loi Dalo »

nouvelles constructions ne fléchisse. De fait, l'étude de 2018 de la CDC sur les perspectives du logement social montre que, si la situation financière des bailleurs restera solide, leur autofinancement comme le nombre de logements construits baisseront dans les 20 ans à venir. Pour autant, au final, il est possible de tabler à cet horizon sur 6,5 millions de logements sociaux, soit 1,4 million de plus qu'aujourd'hui (accroissement moyen de 70 000 unités par an, avec un nombre de constructions supérieur, de l'ordre de 100 000 par an).

En 2019, constatant que l'impact sur les organismes était plus élevé que prévu, le gouvernement a revu ses ambitions pour la période 2020-2022 et signé en avril 2019 une sorte d'armistice, appelé « Pacte d'investissement pour le logement social » : le manque à gagner des bailleurs a été limité pour 2020 à 950 millions, le taux de TVA a été ramené à 5,5 % en 2020 pour certaines opérations (notamment les constructions de logements PLAI) et les perspectives de financement de nouveaux logements ont été fixés ces deux prochaines années à 110 000 grâce à la mobilisation des organismes financeurs. Ces débats gardent en effet leur portée pour l'avenir : s'il est légitime que les bailleurs sociaux, qui engrangent de l'argent public, soient « mis sous tension » et n'accumulent pas de réserves inutiles, si leur gestion doit être surveillée, il est impératif que leur capacité d'investissement soit maintenue.

Au final, quelles seraient les bonnes réponses à la crise ?

- Il faut sans nul doute poursuivre l'effort de construction, en réservant une part importante aux logements sociaux dans les zones les plus tendues et en augmentant l'effort pour la construction de logements « très sociaux » (financés en PLAI), en constituant des réserves foncières pour disposer de terrains grâce à des établissements publics puissants (c'est ce que la loi Dufflot de 2014 prévoyait, de même que le plan de relance 2014). La loi Elan de 2018 porte quant à elle davantage sur l'effort de construction en général tout en ambitionnant « un choc de l'offre ». Toutefois, on voit bien que l'effort pour le logement social plafonne entre 110 000 et 120 000 nouveaux logements annuels construits et que la situation de mal logement ne se modifie pas, la liste d'attente des demandeurs ayant tendance à s'allonger. A court et moyen terme, l'offre est toujours insuffisante dans les zones tendues.

Outre la mise en œuvre de la loi SRU¹¹, la réussite implique également de développer une gouvernance de l'habitat plus ambitieuse, à un échelon intercommunal large, en s'attaquant au problème du foncier ; de recourir de manière plus systématique à des opérations mixtes qui, dans certaines villes (Rennes, Lille, Lyon) obligent, dans toute opération de construction de logements, à prévoir une part de logements sociaux ; pour les commissions d'admission au logement social, de mutualiser les affectations en respectant les priorités sociales.

Il faut être conscient cependant qu'il existe une contradiction entre la volonté de répondre à la demande de logements très sociaux là où elle s'exprime et le souci de lutter contre les concentrations de personnes défavorisées dans les mêmes communes. En tout état de cause, l'on ne dispose pas aujourd'hui de bilan sur le respect du quota de 25 % d'attribution des demandeurs les plus modestes en dehors des quartiers de la politique de la ville : il n'est pas certain que cette disposition soit toujours respectée.

¹¹ Sur le bilan inégal de la loi, voir la fiche concours sur « La mixité sociale »

- A côté de cet objectif de construction et de gestion des affectations, les autres solutions semblent plus modestes : rompre plus facilement le bail des locataires qui dépassent durablement le plafond de revenu ; mobiliser davantage l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) pour aider les propriétaires bailleurs à rénover leur bien en échange de conventions à loyer maîtrisé ; développer le plafonnement des loyers dans les grandes agglomérations des zones tendues pour contenir les prix du secteur libre ; enfin, regrouper les organismes HLM, trop dispersés, aux ressources et au dynamisme très inégaux, comme le gouvernement actuel y incite, autant de pistes à suivre mais d'efficacité lente ou limitée.
- Dans son rapport de février 2017 sur l'accès au logement social, la Cour des comptes propose toutefois des solutions plus radicales (notamment fixer les loyers en fonction des ressources des bénéficiaires) : ces propositions sont séduisantes tant le mal logement est un fléau endémique, mais ont toutefois peu de chances d'être mises en œuvre.

Changer la règle du jeu ?

Résumé du rapport de la Cour des comptes, L'accès au logement social

Le rapport rappelle que les conditions d'accès au logement social restent peu sélectives (près des 2/3 de la population y ont droit). De ce fait, les personnes modestes ou défavorisées ne sont pas pleinement prioritaires : seulement la moitié des personnes situées sous le seuil de pauvreté y vit, tandis que l'autre moitié, logée dans le parc privé, supporte un taux d'effort bien plus important, avec un loyer plus cher et des aides de montant identique (elles sont plafonnées). Pire même, les ménages précaires rencontrent plus de difficulté que les autres à accéder au logement social : les bailleurs répugnent à les y accueillir. Les procédures d'attribution se sont parfois améliorées mais continuent de souffrir d'un déficit de transparence.

Quant à l'effort de construction, important, il est insuffisamment ciblé vers les besoins, à savoir les petites surfaces, les zones en tension et les logements à loyer bas. La gestion du parc est marquée par une inertie importante, l'application de surloyers étant peu efficace pour les ménages aisés.

Les recommandations de la Cour sont fermes : abaisser les plafonds de ressources en zone tendue et augmenter la part des publics les plus modestes en dehors des quartiers prioritaires ; concentrer l'offre sur les zones tendues et veiller à ce qu'elle soit adaptée aux demandeurs modestes ou très modestes ; surtout, moduler les loyers selon les ressources des locataires, jusqu'à amener le loyer au niveau de celui du parc privé pour les ménages aisés ; mutualiser la gestion des attributions au niveau intercommunal avec formalisation et publication des critères. La priorité est ainsi à l'accueil des demandeurs qui ont vraiment besoin d'un logement social, quitte à demander aux responsables territoriaux de mener, bien au-delà du seul logement social, les nécessaires politiques de mixité sociale.