

Logement social : les enjeux du modèle français



INSTITUT POUR L'INNOVATION
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Dans un environnement en profonde mutation, l'Institut pour l'innovation économique et sociale (2IES) est un fonds de dotation qui a pour objet la prospection, la réflexion, l'émergence et la diffusion d'idées nouvelles et innovantes, de solutions transversales sur les enjeux économiques, sociaux et sociétaux, et la participation à l'animation du débat démocratique.

www.2ies.fr

Le code de la propriété intellectuelle n'autorise que « les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » [article L. 122-5] ; il autorise également les courtes citations effectuées dans un but d'exemple ou d'illustration. En revanche « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » [article L. 122-4]. La loi 95-4 du 3 janvier 1994 a confié au C.F.C. (Centre français de l'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands Augustins, 75006 Paris), l'exclusivité de la gestion du droit de reprographie. Toute photocopie d'œuvres protégées, exécutée sans son accord préalable, constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Dépôt légal – 1^{re} édition : juillet 2021

© Humensis, 2021

170bis Boulevard du Montparnasse, 75014 PARIS

ISBN 978-2-3802-1026-2

Jean Bosvieux et Bernard Coloos

Logement social : les enjeux du modèle français

Préface de Jean-Louis Borloo



les ozalids d'humensis

Sommaire

Préface	7
Introduction.....	9
Chapitre I – Le parc social aujourd’hui.....	13
<i>Le parc social dans l’ensemble du parc de logements</i>	13
<i>Le parc locatif social français :</i>	
<i>bref historique de sa constitution et de son occupation</i>	31
<i>Les organismes de logement social</i>	55
Chapitre 2 – Le rôle du parc locatif social	65
<i>Un parc social pour qui ?</i>	66
<i>L’occupation du parc et son évolution</i>	83
<i>Le rôle régulateur du parc locatif social</i>	103
Chapitre 3 – Le puzzle du financement : les différentes pièces	113
<i>Un modèle de financement des investissements</i>	
<i>qui a fait ses preuves et reste solide</i>	114
<i>La persistance d’une offre de produits diversifiés</i>	130
<i>Solvabilisation de la demande :</i>	
<i>les aides personnelles en question</i>	135
Chapitre 4 – La situation financière des organismes	
de logement social	145
<i>La notion de loyer d’équilibre : portée et limites</i>	146
<i>La situation financière des organismes d’HLM</i>	154
<i>Les conditions d’un maintien</i>	
<i>à haut niveau de l’investissement</i>	159

LOGEMENT SOCIAL : LES ENJEUX DU MODÈLE FRANÇAIS

Chapitre 5 – Vente et financiarisation :	
le miroir aux alouettes	169
<i>Les leçons des expériences étrangères</i>	170
<i>En France : enjeux et risques</i>	187
<i>La financiarisation, ou les HLM dans le marché</i>	192
<i>Privatiser ou investir, il faut choisir !</i>	199
Chapitre 6 – S’adapter pour mieux répondre aux besoins.....	201
<i>Loger les plus modestes</i>	202
<i>Préserver le rôle régulateur du logement social</i>	226
Conclusion	247
Table des sigles.....	251
Remerciements.....	255

Préface

Le logement est un secteur économique fondamental, tant au plan économique que social. Nous sommes tous concernés. Logiquement, il constitue aussi un vaste champ d'analyse des sciences sociales qui touche tout à la fois au financier, au rôle des acteurs et au politique. La réflexion en ces domaines, sous forme d'articles ou d'ouvrages, souvent de qualité, abonde. Le présent ouvrage sur le monde HLM, de Jean Bosvieux et de Bernard Coloos, deux économistes ayant effectué toute leur carrière dans le secteur du logement et qui ont déjà beaucoup publié, sort toutefois des sentiers battus de par son ambition et son contenu.

En matière de logement, les décisions sont de très longue portée. Ainsi, la construction de masse des Trente Glorieuses a durablement marqué le paysage et rendu nécessaire la rénovation urbaine. De même, les options prises aujourd'hui auront des conséquences pendant de longues décennies. Les auteurs nous invitent donc à une réflexion sur l'avenir du logement social, en se fondant sur une analyse de son fonctionnement, ses forces et ses faiblesses. Rien ne serait plus dangereux, en effet, que des décisions au jour le jour, au gré des impératifs budgétaires de court terme. Une vision prospective est indispensable.

Ils évitent ce faisant, un premier écueil : celui qui aurait pu les conduire à s'enfermer dans la description par le menu d'une réglementation foisonnante, complexe et volatile. Suivant leur fil directeur, ils s'attachent à exposer les connaissances fondamentales, y compris au plan historique, les enjeux souvent multiples et contradictoires quant

aux missions dévolues à ce parc, pour esquisser les voies d'une réforme dictée par la recherche de plus d'efficacité au service des populations concernées et, plus largement, de notre pays. Il serait vain de vouloir résumer ces quelques deux cents et quelques pages, dont la lecture, si elle demande parfois une attention soutenue, n'est jamais rebutante, car les auteurs se sont attachés à synthétiser les exposés techniques, comme ceux ayant trait au financement ou aux règles, complexes et mouvantes, des attributions de logements. Grâce à cet effort rédactionnel, au fil de six chapitres traitant respectivement : du parc locatif social, de son rôle, des pièces du financement, de la situation financière des organismes, de l'utilité et des limites de la vente et enfin des nécessaires adaptations, le lecteur s'enrichit et dispose des clés de compréhension de bien des sujets qui suscitent trop souvent invectives, polémiques et affirmations péremptoires. Un regret néanmoins auquel une prochaine édition pourra répondre : si les auteurs font, à de nombreuses reprises référence aux expériences étrangères sur tel ou tel aspect, un chapitre supplémentaire comparant la situation dans les principaux pays de l'Union et le rôle croissant de cette dernière serait le bienvenu.

Ce n'est pas non plus le moindre des mérites de ce livre, pour les non-initiés comme pour les acteurs engagés, que de combattre certaines idées reçues et de replacer le sujet dans la question plus large de la mutation de notre système social. En ce sens, il deviendra à n'en pas douter un ouvrage de référence. Il s'inscrit dans la démarche de l'Institut pour l'innovation économique et sociale, que je découvre et qui consiste à décrypter des sujets complexes pour en souligner les enjeux. Le présent livre confirme qu'il importe d'avoir des lieux dans lesquels il est possible de réfléchir, en profondeur et à l'abri des polémiques, aux évolutions de nos institutions économiques et sociales.

Jean-Louis Borloo

Introduction

Destiné à l'origine au logement des salariés, le parc locatif social français doit aujourd'hui loger en proportion croissante des ménages modestes, voire démunis. Bien qu'ouvert à une large fraction de la population, il est en première ligne dans la mise en œuvre du droit au logement opposable et de la politique du « logement d'abord », qui vise à éviter, autant que faire se peut, le recours à l'hébergement. Il lui est également demandé de contribuer à la mixité sociale, à la fois par une répartition moins inégale des logements sociaux dans les territoires et par le biais des attributions de logements, dans le but d'éviter la concentration dans certaines communes, quartiers ou immeubles, des populations les plus pauvres. Il est enfin un outil de régulation des marchés du logement, rôle qui suppose une contribution substantielle à la production de l'offre nouvelle.

Concilier ces objectifs n'est pas chose aisée car ce parc a une histoire, qui pèse lourdement sur sa gestion, son peuplement et son avenir. Les grands ensembles, construits en nombre pendant les Trente Glorieuses, ont en effet durablement imprimé leur marque sur l'image des « HLM », terme généralement utilisé pour désigner l'ensemble des logements sociaux. Produits en masse, selon des principes architecturaux et urbanistiques dont les défauts sont rapidement apparus, ayant ensuite souffert d'un manque d'entretien, ils concentrent aujourd'hui des populations pauvres, voire démunies et constituent l'essentiel des quartiers prioritaires de la politique de la ville, laquelle, malgré les énormes dépenses qui lui sont consacrées,

peine à atteindre les objectifs qui lui sont assignés : rendre ces quartiers plus attractifs en améliorant le bâti et l'urbanisme, en renforçant la présence et la qualité des services publics, voire en attirant des activités économiques.

Gardons-nous pour autant de noircir le tableau. Le parc social français a aussi des atouts : son patrimoine ne se compose pas seulement, loin s'en faut, de barres et de tours, il comprend, en proportion croissante, des immeubles plus récents qui n'ont pas à souffrir de la comparaison avec les constructions privées. Et aussi, et peut-être surtout, un modèle de financement original dont la solidité, à l'épreuve du temps, est de plus en plus évidente. La baisse du coût de la dette, allégé par la diminution des taux d'intérêt, et l'augmentation de la part du patrimoine amorti permettent aux organismes de dégager des excédents qui peuvent être réinvestis dans la production nouvelle et dans l'entretien des immeubles existants.

La bonne santé financière des organismes de logement social et la valeur potentielle de leur patrimoine suscitent toutefois des convoitises, à commencer par celle de l'État qui y voit l'opportunité, pour alléger ses difficultés budgétaires, de se rembourser des efforts consentis au cours des décennies précédentes pour la construction et l'entretien de ce parc. Pour faire face aux prélèvements opérés par divers expédients, les organismes de logement social sont sommés de s'endetter davantage, d'améliorer l'efficacité de leur gestion, d'augmenter considérablement les ventes de logements et de se regrouper dans le but de mutualiser leur capacité de financement. Dans le même temps s'opère un transfert partiel du financement aux collectivités locales, qui doivent ainsi payer le prix d'une autonomie accrue dans la définition et la mise en œuvre de politiques locales de l'habitat.

La vente aux occupants se révélant une affaire compliquée, d'autres possibilités sont avancées pour attirer des investisseurs privés ou parapublics. Sauf à accepter de céder les logements à vil prix, les méthodes envisagées impliquent leur sortie du parc social, car les espoirs de plus-value sont conditionnés par la possibilité d'augmenter les loyers.

INTRODUCTION

Une telle situation n'est pas spécifique à la France. La plupart des autres pays européens sont également confrontés à des difficultés budgétaires et tentent eux aussi, par divers moyens, d'y remédier. La question du rôle, universaliste ou généraliste, du parc social se pose dans tous ceux où il occupe une place importante et la remise en cause du rôle de l'État providence, dont le logement est l'un des piliers, est générale. Elle se pose clairement depuis 2007, date du traité de Lisbonne, au regard des règles communautaires de fonctionnement des services d'intérêt économique général, dont relève le logement locatif social. D'une manière générale, si la politique du logement reste de la compétence exclusive des États, elle doit tenir compte des principes définis dans les traités européens. Ces règles concernent notamment les aides publiques, la fiscalité, les compétences des organismes et le respect du droit de la concurrence, lequel contraint les États à cibler les aides sur les ménages les plus modestes. Les dispositions relatives ayant fait l'objet d'une transposition dans le droit Français, nous ne développerons pas dans le présent ouvrage, en tant que tel, cet aspect du paysage institutionnel dans lequel s'inscrit l'action des organismes de logement social.

La complexité du sujet et les interactions entre des acteurs multiples, dont notamment l'État, les collectivités locales et les organismes, imposent des détours, y compris par l'histoire, pour tenter de rendre intelligibles les situations et ainsi être en mesure de faire des propositions tenant compte des contingences locales, elles-mêmes variables en fonction des situations de marché. Il est nécessaire pour cela de disposer d'une analyse descriptive aussi fine que possible du poids de l'histoire, des jeux d'acteurs, des multiples règles en vigueur, des enjeux financiers. Il est en résumé indispensable, pour dépasser les a priori, de contextualiser et de synthétiser les informations et connaissances. C'est ce à quoi s'attache cet ouvrage.

Cette démarche analytique n'exonère en rien de tenter de comprendre les responsabilités des uns et des autres dans la persistance des difficultés rencontrées. Au fil des chapitres, nous tenterons de montrer

que les organismes de logement social et leurs organes représentatifs ne peuvent plus se cantonner, comme cela a longtemps été le cas, dans une attitude obsidionale. L'État n'est pas non plus exempt de responsabilité. On peut notamment lui reprocher de tenter de répondre aux difficultés par un empilement de règles sans trop se préoccuper de la capacité des acteurs à les appliquer et relever son hésitation à mener à son terme, dans le domaine de la politique du logement, le processus de décentralisation.

Ce livre a pour ambition d'identifier, à partir d'un état des lieux du secteur locatif social, les points sur lesquels une évolution est souhaitable et possible : il s'agit notamment de la composition de la production nouvelle, de la structure du tissu des organismes, de l'efficacité de leur gestion, de la politique des loyers, du développement de la fonction d'accompagnement social, des relations entre l'État, les collectivités locales et les organismes. Il examine, à la lumière d'expériences étrangères, les conséquences probables de la vente en masse et de la financiarisation du secteur, suggérées par certains pour alléger la dépense publique.

Plus largement, ce sont les principes mêmes de la politique française du logement qu'il convient d'interroger. Le logement social, qui a été et demeure l'un des principaux vecteurs de l'intervention de l'État dans le domaine du logement, doit-il être réduit à une portion congrue qui le condamnerait à n'être plus que le logement des pauvres ? Son rôle de régulation des marchés du logement peut-il sans dommage être abandonné ? L'ambition des réformateurs de 1977 de permettre à chacun d'accéder à un logement décent à un coût abordable est-elle compatible avec une privatisation partielle du parc ? Telles sont quelques-unes des questions auxquelles conduit notre réflexion qui, nous l'espérons, aidera le lecteur à se forger une opinion.

CHAPITRE I

Le parc social aujourd'hui

Avec 5,1 millions de logements le parc locatif social français est le plus important d'Europe en nombre, et l'un de ceux, après les Pays Bas et l'Autriche, dont la part dans l'ensemble des résidences principales est la plus grande. Il loge un sixième des ménages résidents.

Ce parc n'est pas homogène. Les logements dont il se compose, construits pour l'essentiel depuis la seconde guerre mondiale, diffèrent notamment par leur morphologie, leur date de construction, l'architecture des immeubles et leur loyer, et ils sont répartis de façon très inégale sur le territoire national. Ses caractéristiques sont le fruit d'une histoire qui commence à la fin du XIX^e siècle et qui s'accélère à la suite de la deuxième guerre mondiale, et c'est à partir des très nombreux logements construits au cours des Trente Glorieuses que s'est dessinée l'image des HLM : c'est celle des « grands ensembles » dont, malgré un changement radical des modes de construction et de la taille des opérations à partir de 1980, malgré la politique de rénovation urbaine engagée au début des années 2000, les logements sociaux ont bien du mal à se défaire.

Le parc social dans l'ensemble du parc de logements

Avec un logement sur six résidences principales, le secteur locatif social français est minoritaire au sein de l'ensemble du parc locatif.

Sa part peut toutefois être considérée comme assez élevée en comparaison de celle qu'elle occupe dans les autres pays européens. Seuls les Pays Bas et l'Autriche disposent d'un parc social nettement plus important (en part relative).

Le secteur locatif social se caractérise notamment par la forte prédominance des appartements, sa pyramide des âges qui culmine pour les dates de construction autour de 1970 et sa concentration dans les zones urbaines, surtout dans le nord de la France et la région parisienne.

Le logement social, une catégorie hétérogène

Les logements sociaux, en France comme ailleurs, sont loin de former une catégorie homogène. C'est la raison pour laquelle définir le logement social n'a rien d'évident.

Il faut d'abord préciser ce que l'on entend par « logement », par opposition aux structures d'hébergement. Selon le compte du logement, « les locaux d'hébergement collectif se distinguent des logements ordinaires par une offre de services supplémentaires qui varient selon les types d'établissements (services médicaux, social, alimentation, blanchisserie...) ». Le compte indique qu'« en 2018, les structures d'hébergement collectif ont accueilli 1,1 million de personnes, soit 1,6 % de la population française. Près de six résidents sur dix sont dans des structures pour personnes âgées, les autres étant des étudiants en cité universitaire, des travailleurs en foyer (jeunes ou migrants), des adultes handicapés et des personnes en difficulté sociale ».¹

Le compte ne fournit pas d'évaluation du nombre de logements, ou de places dans ces locaux, dont certains appartiennent à des organismes de logement social. En tout état de cause, ils ne sont pas considérés comme faisant partie du parc locatif social, lequel est constitué exclusivement de « logements ordinaires ».

1. Compte du logement 2018, rapport de la commission des comptes du logement, septembre 2019, p.26.

Reste à savoir ce qui, parmi ces logements ordinaires, distingue ceux qui constituent le parc locatif social. Plusieurs critères peuvent être utilisés : le régime juridique de location, le mode de fixation du loyer, le statut du bailleur, le niveau du loyer, le niveau de ressources du ménage occupant, la signature d'une convention avec l'État. La définition qu'en donne le ministère de la transition écologique est la suivante : « Un logement social ou HLM est un logement construit avec l'aide de l'État et qui est soumis à des règles de construction, de gestion et d'attributions précises. Les loyers sont également réglementés et l'accès au logement conditionné à des ressources maximales ». Il est ensuite précisé que « Depuis 1979, c'est la signature d'une convention entre le bailleur social (celui qui construit et gère le logement social) et l'État, qui fait entrer un logement dans la catégorie du logement social »¹. C'est bien la définition retenue dans le répertoire du parc locatif social (RPLS), à ceci près qu'il existe d'autres bailleurs sociaux que les organismes d'HLM – pour l'essentiel des sociétés d'économie mixte – et que les logements conventionnés par des personnes physiques, peu nombreux il est vrai, en sont exclus.

Cette définition du logement social ne fait pas l'unanimité. Elle a donné lieu à de vives polémiques dès la loi d'orientation pour la ville de 1991 et la définition retenue a été à plusieurs reprises remise en cause par la suite, notamment lors de la discussion de la loi Solidarité et renouvellement urbain, dite loi SRU, en 2000. Il a notamment été proposé d'inclure dans son périmètre les logements en accession sociale à la propriété, ainsi que les logements locatifs privés occupés par des ménages percevant une aide personnelle au logement, voire plus largement encore tous les logements occupés par des ménages disposant de ressources modestes. En d'autres termes, selon cette vision, le critère à retenir pour définir le logement social ne doit pas être le

1. <https://www.ecologie.gouv.fr/logement-social-hlm-definition-categories-financement-attribution-acteurs>

statut juridique du bailleur mais le revenu des occupants. Ces propositions, qui émanaient d'élus locaux dont les communes, peu pourvues en HLM, risquaient d'être soumises à une obligation de rattrapage, ont finalement été repoussées.

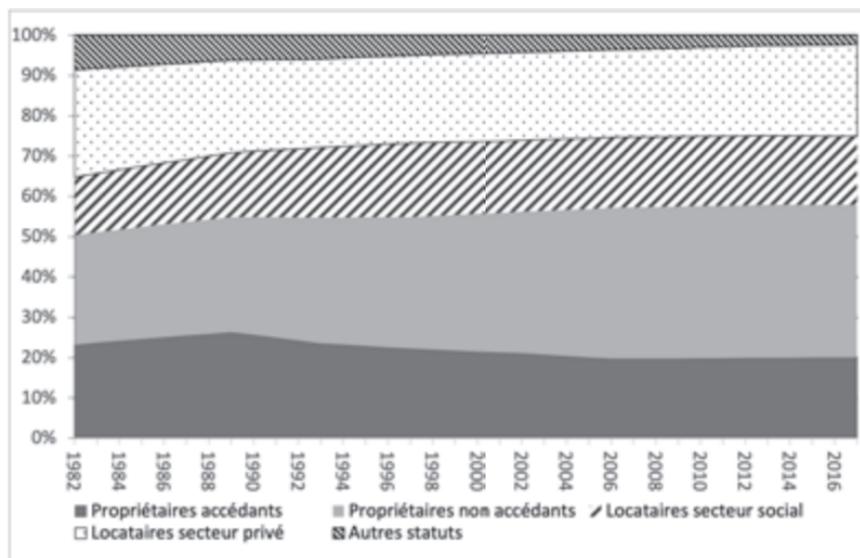
À la définition retenue, relativement simple, correspond un ensemble de logements hétérogène, non seulement par les caractéristiques physiques, mais aussi par les paramètres de la réglementation qui les régit, notamment le loyer maximum et les plafonds de ressources conditionnant l'éligibilité des demandeurs. Le niveau des loyers, calculé de façon que les opérations soient financièrement équilibrées pour les organismes, dépend de la part des aides publiques dans le financement de la construction, laquelle a varié au cours du temps – elle a notamment diminué lorsque l'aide à la personne a partiellement été substituée à l'aide à la pierre. D'autre part, plusieurs types de produits, correspondant à des niveaux d'aides et à des catégories de ménages différents, ont le plus souvent coexisté dans la production d'une époque donnée. C'est d'ailleurs le cas aujourd'hui, avec le prêt locatif aidé d'insertion (PLAI), le prêt locatif à usage social (PLUS), le prêt locatif social (PLS) et le prêt locatif intermédiaire (PLI). Les plafonds de loyers et de ressources diffèrent également en fonction de la localisation. Le territoire de la France est décomposé en quatre zones correspondant, en principe, au degré de tension des marchés locatifs (cf. encadré « Le zonage HLM » ci-après).

Les logements sociaux ont en commun d'être régis par une réglementation particulière des rapports locatifs, dont la différence essentielle avec celle s'appliquant aux baux privés est que le locataire bénéficie d'un droit au maintien dans les lieux : s'il paie régulièrement son loyer et satisfait à ses autres obligations, le bailleur ne peut pas mettre fin au bail, sauf si les ressources des occupants sont au moins deux fois et demi supérieures au plafond de ressources pour l'attribution d'un logement social. Le locataire peut toutefois être contraint de payer un « supplément de loyer de solidarité » (ou surloyer) si ses ressources dépassent d'au moins 20 % ce plafond.

Part dans l'ensemble du parc

Avec 5,1 millions de logements, le parc locatif social français représente 17 % des résidences principales. Après avoir connu une forte progression, ce pourcentage a atteint 18,3 % en 1993, pour régresser ensuite légèrement, malgré une augmentation en effectif de près de 800 000 unités.

Figure 1. Les résidences principales selon le statut d'occupation



Champ : France métropolitaine – Source : Insee, RP2017

Typologie

Une forte majorité d'appartements, mais peu de petits logements

Il s'agit pour 84 % d'appartements et pour les deux tiers de logements de trois ou quatre pièces. Au regard de ces deux caractéristiques, le parc social se démarque nettement des autres grands segments du

parc : les logements occupés par leur propriétaire comptent 80 % de maisons individuelles et une majorité de logements de cinq pièces ou plus ; à l'inverse, la part de logements d'une ou deux pièces est plus élevée dans le parc locatif privé (près de 40 %) que dans le parc social (23 %).

Le zonage HLM

Le zonage dit I, II, III est issu de la réforme de la politique du logement de 1977. À l'origine zonage universel, il est aujourd'hui celui du logement locatif social, et il régit principalement les plafonds de ressources conditionnant l'éligibilité au logement social, ainsi que les loyers de ces logements et les loyers plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement, assurant ainsi une cohérence, certes approximative, entre ces deux systèmes d'aide.

En 1977 la zone I couvrait l'agglomération parisienne et les villes nouvelles d'île de France ; la zone II le reste de l'île de France, le sud de l'Oise, les agglomérations de plus de 100 000 habitants, la Corse et les îles non reliées au continent, ainsi que les départements d'outre-mer ; la zone III le reste du territoire.

Ce zonage n'a depuis connu que des évolutions limitées. La principale a été celle de la création d'une zone I bis : Paris et les communes limitrophes. Les loyers des nouveaux programmes de logements y ont été revalorisés, les paramètres de l'APL restant inchangés.

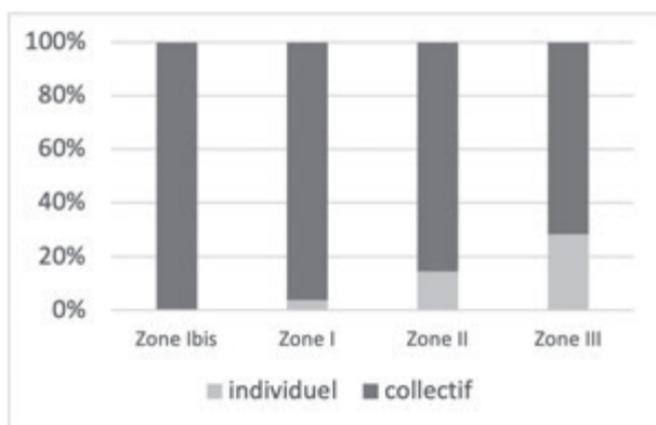
De ce relatif statu quo, principalement motivé par le souci de ne pas accroître le coût des aides à la personne, résultent des décalages grandissants avec la géographie économique.

Source : F. Delarue, dictionnaire de l'habitat, politiquedulogement.com

LE PARC SOCIAL AUJOURD'HUI

Au sein du parc social, la part du collectif et des petits logements est plus forte dans les zones tendues qu'ailleurs : si les maisons individuelles sont très peu présentes dans l'agglomération parisienne, elles représentent près d'un quart du parc en zone III (figure 2). Les logements d'une ou deux pièces représentent 40 % du parc social à Paris et dans les communes limitrophes (zones Ibis et I), 25 % dans le reste de l'Île-de-France et les agglomérations de plus de 100 000 habitants (zone II) et 21 % dans le reste du territoire (Zone III).

Figure 2. Part de l'individuel et du collectif au sein du parc social, selon la zone



Source : RPLS 2019

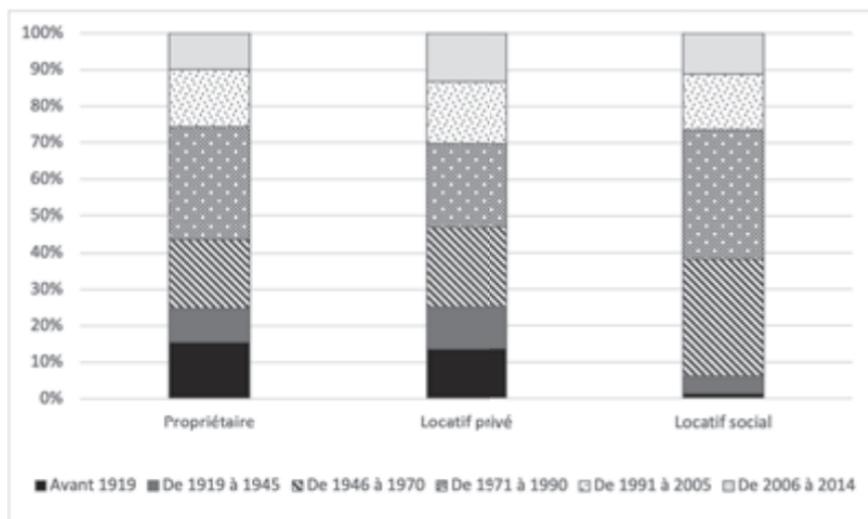
En revanche, la surface habitable moyenne, peu sensible à la tension des marchés, est à peu près constante quelle que soit la localisation.

Un parc récent

C'est un parc récent, construit pour l'essentiel après la seconde guerre mondiale. La figure 3 met en évidence la très nette surreprésentation, au regard de l'ensemble des résidences principales, des

logements achevés entre 1946 et 1990, qui représentent plus des deux tiers du parc. La majorité d'entre eux date en fait des années 1955 à 1975, période de construction de masse dont l'importance dans l'ensemble du parc social tient non seulement au nombre, mais aussi à ses caractéristiques architecturales et urbanistiques et à son peuplement : comme nous allons le voir, les logements concernés constituent en effet aujourd'hui encore la cible principale de la politique de la ville.

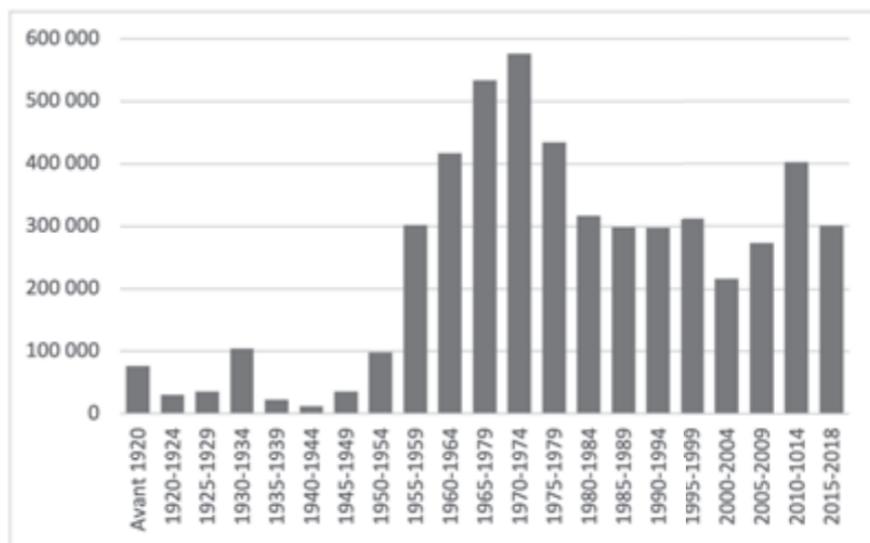
Figure 3. Répartition des résidences principales selon la période d'achèvement



Champ : France hors Mayotte – Source : Insee, RP2017

Le répertoire du parc locatif social fournit une répartition plus détaillée par âge qui permet de mieux mesurer le poids de la construction des Trente Glorieuses (figure 4) au regard de celui de la période postérieure.

Figure 4. Répartition du parc social selon la période d'achèvement



Source : RPLS 2019

Une répartition inégale

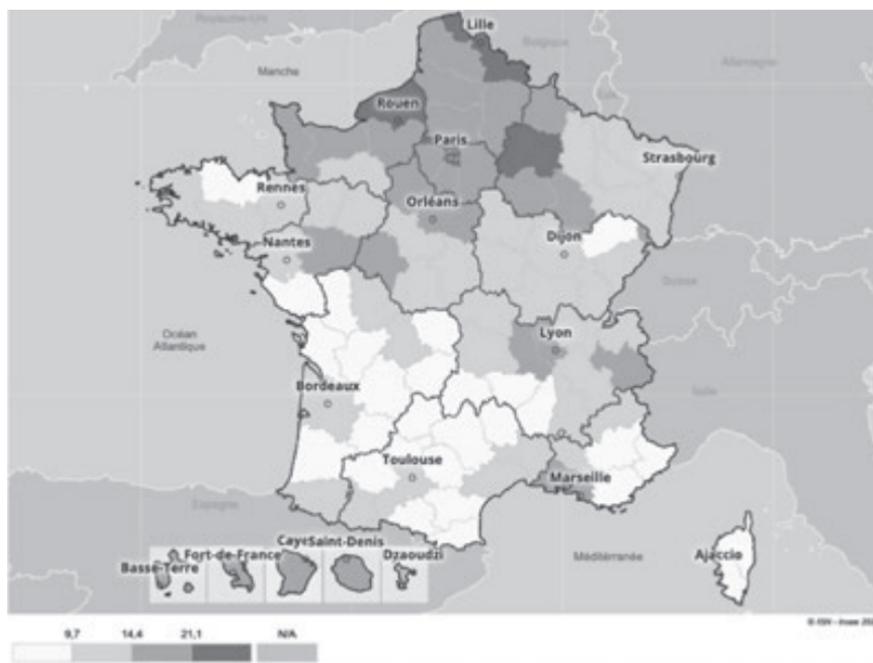
Quel que soit le niveau géographique auquel on s'intéresse, on constate que la répartition spatiale des logements sociaux est inégale : c'est vrai à l'échelle du pays, mais aussi de tous les territoires, quelle que soit leur taille.

À l'échelle de la France...

La localisation des logements du parc locatif social est largement liée à son histoire. Peu sont situés dans des communes rurales ou périurbaines. D'autre part, comme on peut le voir sur la carte ci-dessous, les logements sociaux sont très inégalement répartis sur le territoire français. Leur part dans les résidences principales est élevée dans le

nord de la France, notamment en Île-de-France, en Normandie et dans les Hauts-de-France (figure 5) et, à un degré moindre, autour de quelques grandes métropoles (figure 6). Elle est faible, en revanche, dans le sud et l'ouest du pays. Cette répartition est la conséquence de la vocation initiale des logements sociaux, destinés prioritairement au logement des ouvriers et qui, dans la période de construction de masse, ont très majoritairement été édifiés dans les zones où se concentraient les emplois industriels.

Figure 5. Part des HLM dans les résidences principales (2017)



Source : INSEE, recensement de la population

Figure 6. Répartition des locataires
du secteur social par type d'aire urbaine en 2013

en %	Secteur locatif social	Ensemble du parc
Communes hors aire urbaine	4,6	13,3
AU de moins de 100 000 habitants	18,1	19,9
AU de 100 000 à 500 000 habitants	29,5	25,9
AU de 500 000 habitants ou plus, hors AU de Paris	20,1	22,0
Aire urbaine de Paris	27,7	19,0

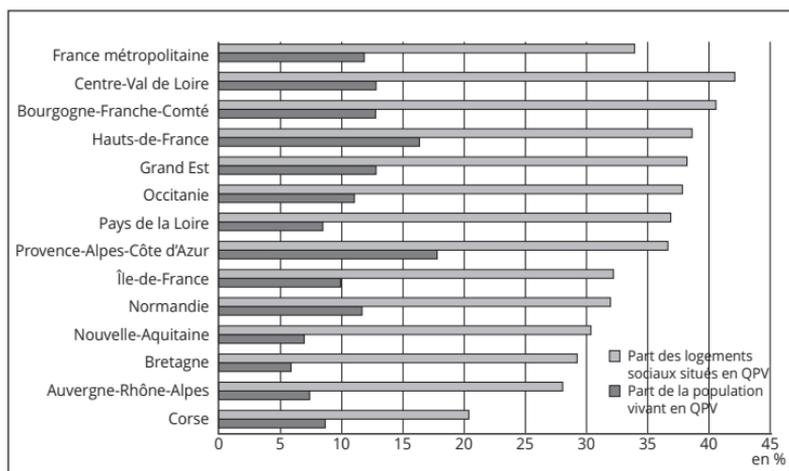
Source : INSEE, enquête logement 2013, *Les conditions de logement en France*, édition 2017

... mais aussi au niveau local

La répartition est tout aussi hétérogène au niveau local, quelle que soit la maille de l'observation. Car si la part des logements sociaux diffère grandement d'une agglomération (unité urbaine dans la terminologie Insee) à l'autre (figure 7), elle est tout aussi inégale entre les communes d'une même aire urbaine (figure 8), et même, bien souvent, à l'intérieur d'une même commune. Selon le recensement de la population, un tiers des logements sociaux sont situés dans des IRIS¹ à l'intérieur desquels ils représentent plus de la moitié de l'ensemble du parc. La figure 9 illustre par quelques exemples cette répartition spatiale très inégale.

1. L'IRIS constitue la brique de base en matière de diffusion de données infra-communales. Il doit respecter des critères géographiques et démographiques et avoir des contours identifiants sans ambiguïté et stables dans le temps. Les communes d'au moins 10 000 habitants et une forte proportion des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en IRIS. Les IRIS d'habitat (92 % des IRIS) ont une population qui se situe en général entre 1 800 et 5 000 habitants. (Source : INSEE)

Figure 7. Proportion du parc social et de la population des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les régions



Champ : France métropolitaine, unités urbaines de 10 000 habitants ou plus.

Lecture : dans les unités urbaines de 10 000 habitants ou plus de France métropolitaine, 34 % des logements sociaux sont situés en quartiers prioritaires, alors que ces quartiers n'abritent que 12 % de la population.

Sources : SOeS, RPLS 2014 ; Insee, recensement de la population de 2013.

Figure 8. Répartition du parc social dans les dix aires urbaines les plus peuplées de la France métropolitaine (%)

Aire urbaine	Part du parc social dans l'aire urbaine	Part du parc social dans la commune concentrant le plus de logements sociaux
Paris	24,5	74,3
Lyon	20,7	60,0
Marseille-Aix	17,5	43,4
Toulouse	12,0	27,5
Lille(*)	24,6	46,2
Bordeaux	14,4	53,6
Nice	9,0	29,6
Nantes	15,1	26,8
Strasbourg(*)	15,7	35,1
Grenoble	16,0	38,3

(*) Partie française

Source : SOeS-DGFiP, Filocom 2013, Les conditions de logement en France, édition 2017

Figure 9. Exemples de zones dans lesquelles le parc social représente plus de la moitié des résidences principales

La Rochelle



Bordeaux



Lyon



Source : France stratégie (https://francestrategie.shinyapps.io/app_seg/)

Dans le but de rendre plus homogène la répartition spatiale des logements sociaux, la loi Solidarité et renouvellement urbain (loi SRU) de décembre 2000 a imposé dans son article 55 à certaines communes l'obligation de disposer d'un quota minimum de logements sociaux. Il s'agit, pour l'essentiel, des communes de plus de 3 500 habitants - et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne - appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants. Le quota, fixé à 25 % - 20 % par dérogation si la situation locale le justifie - du nombre de résidences principales, doit être atteint en 2025. Des sanctions financières sont appliquées aux communes qui ne font pas l'effort nécessaire pour atteindre cet objectif. 728 communes étaient concernées lors de l'entrée en vigueur de la loi, le 1^{er} janvier 2002.

Ces mesures ont suscité de vives oppositions. Si certaines communes comme Neuilly-sur-Seine, arguant de l'impossibilité d'atteindre les objectifs fixés, continuent de mener une guérilla judiciaire, la loi SRU a survécu aux différentes majorités qui se sont succédé depuis vingt ans et a contribué à une meilleure répartition géographique des logements sociaux dans les communes urbaines. Une étude sur le département des Yvelines conduit toutefois G. Fauconnier à estimer que « Conclure à un succès de la loi SRU serait [...] prématuré dans la mesure où certaines communes restent à l'écart de cet effort de construction » et que « la progression du taux SRU [la part des logements sociaux dans les résidences principales] n'est pas à la hauteur des exigences du législateur »¹. Il constate en outre que « le taux SRU moyen des communes initialement déficitaires est passé de 9,1 % en 2002 à 13,8 % en 2016. Cette hausse n'est certes pas négligeable mais reste toutefois loin des objectifs du législateur. À ce rythme, le taux moyen atteindra seulement 18,5 % en 2030 alors qu'il est censé atteindre 25 % en 2025 ! »².

1. G. Fauconnier, « Loi SRU : un objectif inaccessible ? », *politiquedulogement.com*, juin 2020.

2. Ibid.

Il montre par ailleurs que « certaines communes déficitaires ont [...] clairement fait le choix de privilégier les structures collectives [pour l'essentiel des résidences de personnes âgées] par rapport aux logements sociaux classiques »¹. Car si la loi encadre la production de ces derniers en plafonnant la part des plus chers (ceux financés en prêts locatifs sociaux / PLS) et en imposant un plancher pour les PLAI, destinés aux ménages les plus modestes, elle ne fixe pas de plafond quant à la part de logements en structures collectives. Enfin, la loi SRU, qui vise à remédier à la concentration de logements sociaux dans un nombre restreint de communes, a échoué dans son ambition de réduire les inégalités de revenus des ménages entre communes riches et pauvres.

Des loyers modérés mais non uniformes

Les loyers des logements sociaux sont réglementés : ils ne peuvent excéder des plafonds fixés en fonction de la localisation (le « zonage HLM », cf. encadré supra) et de l'aide publique incorporée à leur financement. La relation entre le niveau du loyer et le montant des aides est expliquée dans le détail au chapitre 4. Comme on le verra au chapitre 3, les différences de loyers constatées à l'intérieur d'une même zone s'expliquent, pour l'essentiel, par le montant des aides à la pierre dont les logements ont bénéficié.

La hiérarchie des loyers dépend du financement initial

Pour être significatives, les comparaisons de loyers doivent être faites à zone donnée. En prenant pour exemple la zone I (l'agglomération parisienne, hors Paris et les communes limitrophes), on constate que les loyers médians s'étagent entre 5,4 €/m² à 10,3 €/m², c'est-à-dire presque du simple au double. Si l'on restreint l'observation aux modes de financement principaux, l'éventail se resserre quelque peu.

1. G. Fauconnier, « Les structures collectives, alternatives à la construction de logements sociaux dans les communes soumises à la loi SRU », *politiquedulogement.com*, juin 2020.

Dans la jungle des financements

Le répertoire du parc locatif social (RPLS) distingue pas moins de seize modes de financement des logements qui le composent. Encore faut-il préciser que plusieurs des postes de la nomenclature sont des catégories composites, notamment « Autre financement avant 1977 (1983 dans les DOM) », « Autre financement à partir de 1977 (1983 dans les DOM) » et « PLS/PPLS/PCLS/PLA CFF ».

Fort heureusement, on distingue dans cette jungle quelques gros arbres, peu nombreux, les autres n'étant que des arbustes de peu d'importance. Ces financements, qui représentent l'essentiel du parc, correspondent à des périodes assez bien délimitées :

- les HLM/O (O comme « ordinaires »), au nombre de 1,7 million (soit un tiers du parc actuel), construits pour l'essentiel (90 %) entre 1955 et 1979 ;
- les PLA (prêts locatifs aidés) et les PLUS (prêts locatifs à usage social), aux profils très proches, représentent près de deux millions de logements entrés dans le parc après la réforme du financement de 1977 (donc à partir de 1980 pour la plupart) ;
- les PLA d'insertion ou assimilés, près de 30 000 logements entrés dans le parc à partir du début des années 1990 ;
- la catégorie composite des logements à loyer intermédiaires de la période récente (274 000 logements construits surtout depuis 2005) auxquels on pourrait ajouter quelques 78 000 autres logements de la même catégorie (PLI et PC locatifs ou PCL) construits pour l'essentiel entre 1985 et 2005.

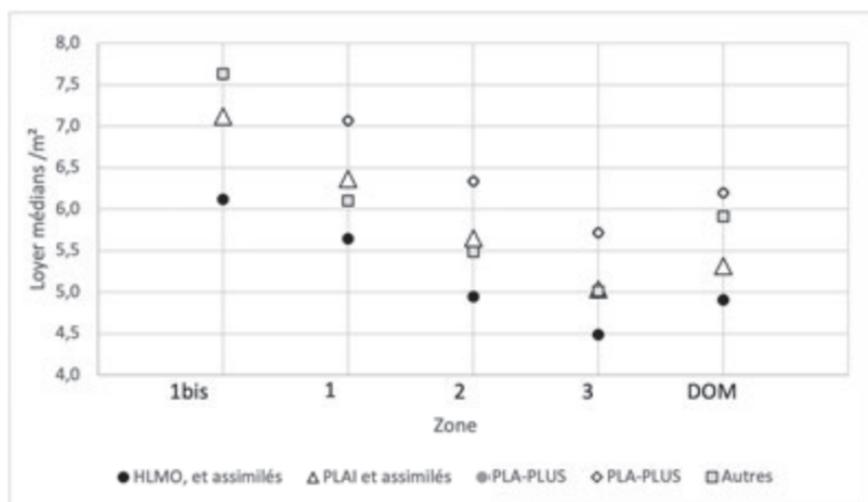
Soit au total près de 4,5 millions de logements, c'est-à-dire 88 % de l'ensemble du parc.

Ce sont ces quatre catégories de logements profondément différentes, non seulement par leur époque d'entrée dans le parc, mais aussi par leurs caractéristiques architecturales, urbanistiques, leur qualité, leur localisation et leur histoire qui structurent notre analyse.

LE PARC SOCIAL AUJOURD'HUI

Pour la plupart, les logements les moins chers sont les HLMO, construits pour l'essentiel entre 1965 et 1979 (figure 10). Cette observation est essentielle pour expliquer le phénomène de ségrégation spatiale, car ces logements n'ont pas seulement en commun leur mode de financement et leur mode de construction : ils sont également concentrés dans des lieux qui, pour une large part, constituent les quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'inégalité des loyers au sein du parc social joue en effet un rôle dans les attributions, les commissions ayant souvent tendance à affecter les logements les moins chers aux ménages ayant les revenus les plus faibles ou qui, pour d'autres raisons, n'ont pas la capacité de choisir.

Figure 10. Loyer médian selon le financement initial

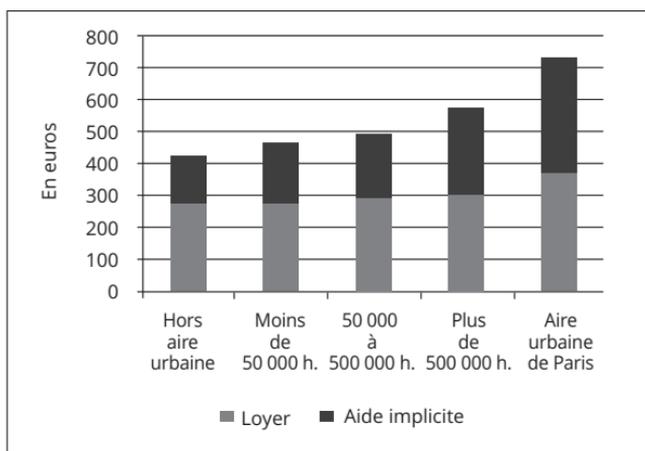


Source : RPLS 2019

Un écart variable avec le parc privé, selon la localisation

Les loyers du parc social sont en règle générale inférieurs aux loyers du parc privé, déterminés par le marché. L'écart est d'autant plus important que le marché est plus tendu, c'est-à-dire que la demande de logements locatifs est plus forte au regard de l'offre. Une étude de l'INSEE, réalisée à partir des données de l'enquête logement de 2006, a permis de quantifier cette différence¹. Les résultats restent valables aujourd'hui en valeur relative, les loyers du parc privé et du parc social ayant, certes, augmenté, mais à un rythme très proche, de sorte que le rapport entre les deux n'a guère évolué.

Figure 11. Répartition des loyers HLM et des aides implicites selon la taille de l'aire urbaine



Source : Insee, enquête logement 2006, France métropolitaine.

Lecture : les locataires de logements HLM de l'aire urbaine de Paris acquittent en moyenne un loyer mensuel de 349 euros. Dans le parc locatif privé, le logement qu'ils occupent serait loué en moyenne pour 743 euros par mois. Ces ménages bénéficieraient donc de l'équivalent d'une aide de 394 euros chaque mois.

1. C. Trévien, « Habiter en HLM, quels avantages, quelles différences », *Insee analyses*, 2013.

La figure 11 montre que l'avantage de résider en HLM est d'autant plus important que l'on se situe dans une aire urbaine plus peuplée. Cet avantage est donc maximum dans l'aire urbaine de Paris et, si l'on disposait de données plus fines, il apparaîtrait qu'il s'accroît graduellement lorsque l'on se déplace de la périphérie vers Paris intra-muros. À l'opposé, cet avantage est faible, voire nul dans les marchés les moins tendus. Il arrive même que les loyers du parc social soient supérieurs à ceux du marché : cela peut être le cas dans les communes rurales ou dans les zones en déclin économique.

Le différentiel de loyer avec le parc privé suffit à expliquer certains aspects du comportement des locataires du parc social. Dans les zones les plus chères, un ménage ayant réussi à obtenir un logement social a évidemment, à l'abri du droit au maintien dans les lieux, tout intérêt à l'occuper aussi longtemps que possible.

Le parc locatif social français : bref historique de sa constitution et de son occupation

Si l'histoire du logement social en France débute au XIX^e siècle, point n'est besoin de remonter aussi loin pour comprendre sa situation actuelle. Il a en effet fallu longtemps avant que le développement des préoccupations sociales à l'égard des conditions de logement du plus grand nombre ait une traduction concrète significative. La Société Française des Habitations à Bon Marché (HBM) a beau avoir été créée en 1889, les réalisations restent très peu nombreuses pendant plusieurs décennies, et les différentes lois visant à promouvoir la construction de logements sociaux et l'engagement de l'État dans leur financement (loi Siegfried de 1894, loi Strauss de 1906 encourageant les collectivités locales à venir en aide aux organismes, loi Bonnevey de 1912, loi du 31 mars 1919) n'auront que des résultats insignifiants en termes quantitatifs. Et même la loi Loucheur de 1928, qui pour la première

fois fixait un objectif chiffré, n'aura pas l'impact escompté, puisque moins de la moitié des 260 000 logements programmés dans les cinq années suivantes seront finalement construits.

Le passé lointain : 1914-1939 : conflits mondiaux et carences de la politique du logement

Il suffit donc, pour comprendre comment s'est constitué le parc social existant, de remonter au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Les conditions de logement en France sont alors déplorables. Certes, se loger ne coûte pas cher, mais la grande majorité des Français doit supporter d'être entassée dans des logements qui, de surcroît, sont dans leur immense majorité dépourvus de salle d'eau et de WC ; beaucoup n'ont même pas l'eau courante.

Cette situation a été décrite de façon saisissante par Bertrand de Jouvenel dans un article paru aux États-Unis, *No vacancies*¹, où l'auteur détaille les facteurs qui ont conduit à cette situation. Certes, les deux conflits mondiaux ont occasionné des destructions, mais là n'est pas l'essentiel. L'explication de la pénurie et de l'état du parc tient surtout au contrôle des loyers mis en place en 1914 et jamais aboli par la suite. Certes, comme l'écrit Jouvenel, « Il semblait alors à la fois humain et raisonnable de préserver les intérêts des familles pendant que les hommes étaient à l'armée ou travaillaient pour la victoire. Les situations existantes ont donc été gelées. Il était également raisonnable d'éviter les perturbations à la fin de la guerre. Le retour des soldats ne devait pas être gâché par les expulsions et les augmentations de loyer. Ainsi, les situations d'avant-guerre ont été figées par le droit ». Entre les deux guerres, l'encadrement a perduré et les rendements locatifs n'ont cessé de se détériorer, ce qui explique l'arrêt de l'investissement immobilier, mais aussi de l'entretien du parc locatif existant. Durant

1. En Français, « Rien à louer ». Cet article a été publié pour la première fois en 1948 par *the Foundation for Economic Education* et réédité dans l'ouvrage *Rent control : myths and realities*, the Fraser Institute, 1981, pages 187 à 197.

cette période, la France construit au total 60 000 logements par an, alors que l'Allemagne en produit 200 000 et la Grande-Bretagne 185 000. La pénurie de logements s'installe, comme le constate dès 1925 le député Laurent Bonnevey : « Avant-guerre, le problème du logement se présentait sous un aspect tout à fait particulier. Il n'était pas question alors de la pénurie de logement mais plutôt de sa qualité. [...]. Au contraire, aujourd'hui, le problème qui se pose devant nous est celui de l'insuffisance du nombre de logements »¹. Malgré cette prise de conscience, le niveau de la construction restera largement insuffisant pour que s'amorce un rattrapage du déficit.

Aggravé par les destructions de la seconde guerre mondiale, ce déficit est devenu dramatique dans la deuxième partie des années quarante. La nécessité d'améliorer les conditions de logement s'impose donc aux gouvernements de l'époque, dont l'action va s'exercer sur deux terrains : juridique, avec la loi de 1948 dont le but est d'assouplir le contrôle des loyers pour favoriser l'investissement privé, puis économique, avec en 1953 un programme ambitieux de construction neuve destiné à résorber le déficit quantitatif : c'est le plan Courant, du nom du ministre de la Reconstruction. La même année est instituée la contribution des employeurs à l'effort de construction, plus connue sous le nom de « 1 % patronal ».

Quelle doit être l'intensité de cet effort ? En d'autres termes, combien de logements faut-il construire pour résorber, dans un délai donné, le déficit quantitatif ? Une évaluation des besoins en logements était nécessaire, elle fut réalisée en 1950 par un démographe, Louis Henry². Pour les trente ans à venir, le nombre de logements à construire fut estimé à 9,6 millions, chiffre résultant de la somme de trois composantes :

1. Cité par Romain Gustiaux dans « L'empreinte de la Grande Guerre sur le logement social en France (1912-1928) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 9, no. 1, 2016, pp. 88-109.

2. « Perspectives relatives aux besoins de logements », Louis Henry, in : *Population*, 5^e année, n°3, 1950. pp. 493-512 ; <http://www.persee.fr/doc/pop0032-46631950num532311>

- les besoins liés à la démographie, c'est-à-dire à la croissance de la population sous des hypothèses de nuptialité, mortalité et fécondité (composante démographique pure) et d'évolution du niveau de cohabitation des adultes : 2,16 à 2,35 millions de logements selon les scénarios. L'effet des migrations internes était supposé nul, celui de l'immigration n'était pas pris en compte ;
- le renouvellement du parc existant : 3,5 millions de logements ;
- la résorption du retard accumulé au cours de la période 1914-1950 en raison d'un déficit de la construction neuve : 3,9 millions de logements.

Pour cette évaluation, Henry se réfère, de façon tout à fait explicite, à une norme qui est la suivante : 1 logement pour chaque couple avec ou sans enfant et pour chaque individu veuf ou divorcé, 0 logement pour un célibataire. Notons au passage qu'il a parfaitement conscience de la part d'arbitraire d'un tel « barème ». Remarquons également que l'évaluation des besoins ne prend pas en compte le défaut de qualité du parc existant. Le problème qui se pose aux pouvoirs publics est alors exprimé en termes purement quantitatifs : il s'agit de construire en masse, et rapidement. Ce n'est que bien plus tard que l'on s'intéressera à l'amélioration de la qualité des logements.

La composante démographique est évaluée à partir de projections de population, sur la base d'hypothèses de nuptialité, de divortialité, de mortalité et de fécondité. On passe de la population au nombre de logements nécessaires en appliquant la norme.

Cette même norme, appliquée à l'évolution rétrospective de la population, sert également à calculer le nombre de logements qu'il aurait fallu construire depuis 1914, puis le retard par rapport au nombre effectivement construits, auquel s'ajoute le nombre de logements détruits au cours des deux guerres. Henry travaille sous l'hypothèse qu'il n'y avait pas de retard en 1914.

L'évaluation du besoin de renouvellement ne repose, elle, sur aucune hypothèse. Henry considère simplement qu'une durée de vie moyenne des immeubles de 100 ans est « *couramment admise* » et fonde son estimation sur cette base.

Le résultat est donc forcément très approximatif. Mais en 1950, peu importe de se tromper de 500 000 unités, ou même d'un million : l'important est l'ordre de grandeur qui conduira à l'évaluation de l'effort nécessaire pour atteindre l'objectif, permettre à l'ensemble de la population française de se loger correctement au regard de la norme retenue.

Engagement de l'État et construction de masse

Décollage de la construction à partir du milieu des années cinquante

Les besoins étaient amplifiés par la reprise de la natalité et l'exode rural, la France étant alors, comparativement à l'Angleterre et à l'Allemagne, un pays peu urbanisé. La population française augmentera de 12 millions d'habitants entre 1946 et 1975, passant de 40,5 à 52,6 millions. La population urbaine croît pendant la même période de près de 18 millions d'habitants : elle représentait 53 % de la population totale en 1946, sa part atteindra 75 % en 1975 ! Or la construction tarde à redémarrer, et les conditions de logement continueront à se dégrader pendant quelques années. La nécessité d'un engagement massif de l'État, seul capable d'assumer le financement d'un programme de construction ambitieux de nature à résorber la pénurie, est alors largement reconnue, en raison notamment de l'absence de circuits de financements adéquats. Ce n'est pourtant que plusieurs années plus tard que la construction de logements neufs décollera vraiment, car la France doit supporter le coût, de plus en plus élevé, de la guerre d'Indochine. Ce coût atteint en 1951 près de 300 milliards de francs, soit environ un tiers du déficit budgétaire et près de 10 % du total des dépenses de l'État. Les deux années suivantes, malgré la contribution américaine, le montant à la charge de la France sera du même ordre.¹ Pendant cette période, la crise s'est aggravée. Elle atteint son paroxysme en 1954, année au début de laquelle l'Abbé Pierre

1. Hugues Tertrais, *La piastra et le fusil*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France / IGPDE, 2002.

lance son appel. La guerre d'Indochine prend fin quelques mois plus tard et la construction de logements va enfin pouvoir décoller (cf. tableau 2).

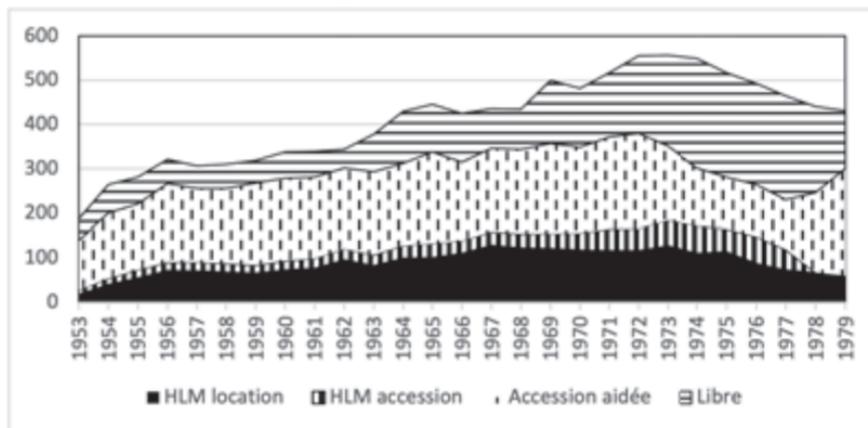
Faute d'avoir été en mesure d'agir plus tôt, les gouvernements de l'époque durent donc répondre dans l'urgence au déficit quantitatif, qui s'était aggravé depuis 1950. Ils le firent grâce à un engagement financier considérablement accru. Les aides à la pierre prirent plusieurs formes, privilégiant d'abord l'accession à la propriété de ménages relativement aisés ; à partir de 1953, l'augmentation du montant des aides permet de les ouvrir à une clientèle plus sociale. S'y ajoutèrent quelques milliers de logements en accession à la propriété construits par les organismes d'HLM. La construction de logements locatifs sociaux représentait alors des volumes modestes et ne dépassa 50 000 logements par an qu'à partir de 1955. Elle allait, dans les années qui suivent, augmenter rapidement pour dépasser 100 000 unités à partir de 1965 et jusqu'en 1975, avec un maximum de 127 000 mises en chantier en 1973¹. Entre 1960 et 1975, environ 1,7 million de logements locatifs sociaux auront ainsi été construits, dont une partie importante fut érigée, à partir de 1959, dans les zones à urbaniser en priorité (ZUP), créées pour éviter la dispersion des logements construits et favoriser la création d'équipements collectifs : « Le décret sur les ZUP tire les leçons des difficultés des premiers grands ensembles : elles doivent regrouper méthodiquement les constructions, entraver la spéculation, fédérer la construction des équipements collectifs indispensables dont les communes sont déchargées »². Il en résulta une concentration des nouveaux logements sociaux qui ne prit fin qu'avec la circulaire Guichard de 1973, laquelle plafonnait le nombre de logements pouvant être construits³ dans les zones d'aménagement concerté (ZAC), qui avaient succédé aux ZUP.

1. Source : B. Lefèvre, M. Mouillart et S. Occhipinti, *Politique du logement, cinquante ans pour un échec*. L'Harmattan, avril 1992.

2. Annie Fourcaut. « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, vol. 17, no. 3, 2006, pp. 7-25.

3. Le plafond était de 1 000 dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants et à 2 000 dans les autres.

Figure 12. Mises en chantier de logements de 1953 à 1977
(en milliers)



Source : B. Lefèvre, M. Mouillart et S. Occhipinti, « Politique du logement, cinquante ans pour un échec », L'harmattan, 1991

Les grands ensembles

L'essentiel de cette production de masse constitue ce que l'on a appelé les grands ensembles. L'expression, dont il n'existe pas de définition précise, renvoie évidemment à la taille des groupes immobiliers. Toutefois, selon Pierre Merlin, « ce qui caractérise les grands ensembles est moins leur dimension que l'esprit et les conditions dans lesquels ils furent construits »¹. Il s'agissait en effet de construire rapidement, sans trop se préoccuper de planification urbaine. On disposait pour cela d'un modèle en rupture avec les formes urbaines traditionnelles, celui proposé par la Charte d'Athènes, manifeste des idées prônées par le « mouvement moderne » dans les domaines de l'architecture et de l'urbanisme. Idées dont Eugène Claudius-Petit, ministre de la reconstruction et de l'urbanisme de 1948 à 1953 et proche de Le Corbusier, fut

1. Pierre Merlin, *Les grands ensembles*, La documentation française, 2010.

l'un des plus éminents promoteurs. « Les idées de la Charte d'Athènes étaient devenue dominantes (...). Les architectes se présentaient presque tous comme des disciples de Le Corbusier »¹.

Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de ce chapitre, au lendemain de la seconde guerre mondiale, de nombreux pays européens durent, comme la France, faire face à une pénurie de logements. Cependant, si les principes de la Charte d'Athènes ont eu une influence dépassant largement le cadre hexagonal, rares sont les pays où ils ont été mis en œuvre de façon aussi systématique. Certains, comme le Royaume-Uni, ont préféré promouvoir le développement de la maison individuelle. D'autres ont privilégié le collectif, mais avec plus de discernement et en évitant les excès commis en France. Le choix de la France peut s'expliquer par le fait que les responsables politiques et administratifs en charge de la construction « sont intellectuellement formés et marqués par la condamnation du laisser-faire supposé de la Troisième République et de son épisode urbain le plus condamnable, l'extension anarchique du pavillonnaire banlieusard »². Il répondait également à la nécessité de construire en masse – d'où la procédure dérogoatoire des ZUP – et à faible coût, ce qui semblait impossible sans recourir à des formes urbaines et à des techniques nouvelles.

C'est ainsi qu'en quelques années sortent de terre de nouveaux quartiers constitués de barres et de tours, le plus souvent à la périphérie des villes et dans lesquels les HLM prédominent largement, quand ils ne constituent pas la totalité des logements.

Les grands ensembles ont rapidement été l'objet de critiques : « ils ne sont pas le résultat d'une opération d'urbanisme planifié et ne sont pas pensés avec un projet d'aménagement du territoire ; privés d'équipements, leurs habitants ne peuvent recréer une vie urbaine ; ils constituent des cités-dortoirs, sans aucun souci de l'équilibre emploi-

1. Ibid.

2. Annie Fourcaut, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, vol. 17, no. 3, 2006, pp. 7-25.

résidence, simple juxtaposition de logements par application rigide du zoning fonctionnaliste. »¹. Il faut ajouter que les locataires des grands ensembles se sont paupérisés. « A partir du milieu des années soixante-dix, les ménages d'ouvriers qualifiés, d'employés et de techniciens, pour lesquels ces grands ensembles avaient été réalisés, se sont mis à les quitter assez massivement, préférant d'autres types d'habitat plus valorisés ou correspondant mieux à leurs aspirations (locatif privé, et surtout accession [à la propriété], largement en individuel). Avec ce parc de grande taille et à bas loyer, ces quartiers se sont révélés parfaitement adaptés (du moins de ce point de vue, car en ce qui concerne les formes architecturales et urbaines, c'était autre chose...) à accueillir des populations très pauvres, marginalisées ou issues de l'immigration, qui n'avaient pas jusqu'alors accès à un logement digne de ce nom² ou ne résidaient pas encore sur le territoire national. C'est alors que ces quartiers ont commencé à prendre les caractéristiques démographiques et sociales qui n'ont fait ensuite que s'accroître au cours du dernier quart de siècle. »³.

Une autre raison de la concentration de ménages pauvres dans ces quartiers est que les loyers y sont moins élevés que dans le parc plus récent, du fait notamment de la diminution de l'aide à la pierre consécutivement à la réforme du financement du logement de 1977.

Effort qualitatif et politique de la ville

À partir de la fin des années 1970, l'action de l'État va s'infléchir : il s'agira moins, désormais, d'atteindre des objectifs quantitatifs globaux pour la construction neuve que de permettre à tous, y compris aux plus démunis, l'accès à un habitat de qualité. Dans la ligne des conclusions des rapports Barre et Nora, le rapport du comité habitat du

1. Ibid.

2. Ce qui explique la présence de nombreux bidonvilles.

3. Etienne Fabris et Pierre Peillon. « Évolutions démographiques des grands quartiers d'habitat social. Les représentations à l'épreuve de la réalité », *Informations sociales*, vol. 141, no. 5, 2007, pp. 34-49.

septième plan (1976-1980)¹ affirme clairement cet objectif et les conséquences qu'il implique : « promouvoir partout un habitat de qualité » et « aider les plus démunis ». L'action régulatrice de l'État s'exercera en priorité sur la demande par le biais des aides personnelles, alors que l'action sur l'offre se concentrera sur la construction de logements sociaux (« Avant le volume total de la construction neuve... assurer la construction de logements à caractère social »). Par ailleurs, pour combler au moins partiellement le retard qualitatif du parc de logements français par rapport à ceux des pays d'Europe du Nord, le septième plan retient l'objectif de diminuer de moitié (de 40 % à 20 %) en cinq ans le pourcentage de logements inconfortables, ce qui correspond à l'amélioration de 250 000 logements par an.

Bien que la référence aux besoins en construction neuve soit encore présente dans ce rapport, il ne s'agit donc plus de l'objectif principal. La priorité n'est plus la construction de masse, mais l'amélioration de la qualité des logements. Le rapport émet d'ailleurs un certain nombre de critiques quant à la méthode d'évaluation des besoins par l'INSEE, notamment parce qu'elle met sur le même plan tous les logements, sans prendre en compte leur adéquation à la taille des ménages qui les occupent, ni leur qualité : « On ne se satisfera pas, au surplus, des seuls besoins recensés. Il faut y intégrer, dans la mesure du possible, la demande non exprimée, en analysant le degré de peuplement des logements à l'aide de critères d'habitabilité et de confort plus adaptés au mode de vie actuel que ne le sont les normes habituellement retenues pour apprécier le surpeuplement. Il faut, parallèlement, analyser les conditions de l'offre sur les marchés locaux. Les normes de confort se limitant au confort sanitaire sont très insuffisantes pour rendre compte des qualités minimales exigibles aujourd'hui d'un logement ».

La fin des années 1970 marque aussi la priorité donnée aux aides à la demande. L'aide personnalisée au logement est instituée pour les loca-

1. Commissariat général au plan, « Rapport du comité habitat », La Documentation Française, Paris, 1976.

taires du secteur social conventionné. Parallèlement, l'aide à la pierre diminue, avec pour corollaire l'augmentation des loyers d'équilibre¹.

Priorité à la réhabilitation

La pénurie étant considérée comme résorbée, on peut abandonner la production de masse : c'est la fin de la construction des grands ensembles. Le nombre de mises en chantier diminue sensiblement, et les nouveaux logements sociaux, qui ne se distinguent plus guère, ni par la taille, ni par l'aspect des immeubles, de la production privée, se fondent dans le paysage. Le parc social s'accroît également par l'acquisition-amélioration, qui consiste à acheter des immeubles existants qui feront l'objet de travaux leur permettant de satisfaire aux normes de qualité et de confort.

Malgré cela, l'image des HLM va rester durablement marquée par les grands ensembles comme le note J.-C. Driant : « Le résultat de cette nouvelle production sociale de grande qualité », écrit-il, « se révèle paradoxal. Pour l'opinion, ces logements sociaux de grande qualité devenaient impossibles à distinguer de la production privée ; ils n'étaient pas identifiés comme "sociaux" et laissaient aux tours et aux barres des grands ensembles l'exclusivité de l'étiquette infamante de HLM »².

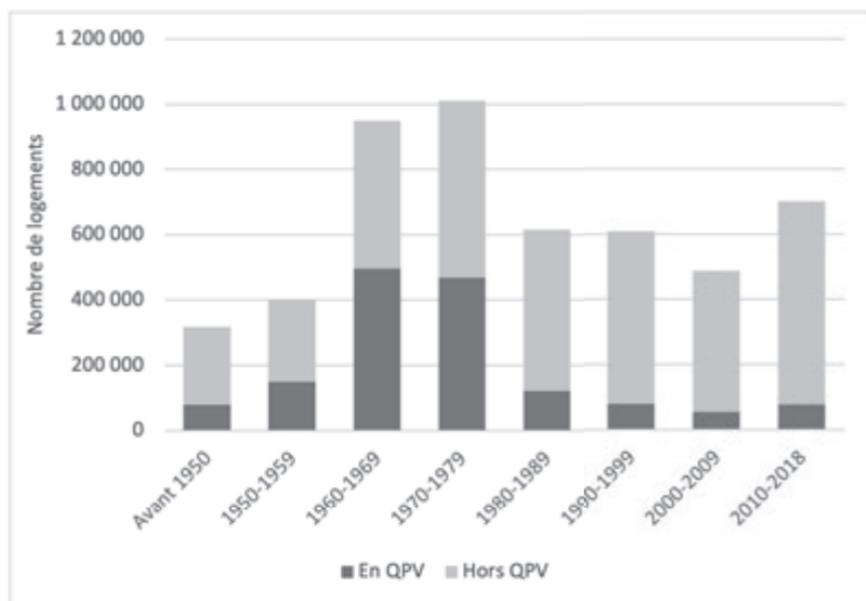
Le constat fait en 1975, dans le rapport Nora-Eveno, du défaut de qualité et de l'absence de confort d'une part importante du parc de logements a conduit les auteurs à préconiser le lancement d'opérations groupées de réhabilitation. Le parc privé est, bien sûr, le principal concerné car il comprend une forte proportion de logements mal entretenus, voire insalubres et/ou ne disposant pas des éléments de base du confort sanitaire : c'est le début des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), dans ce qu'on appellera le « parc social de fait », car il loge l'essentiel des ménages les plus modestes.

1. Le loyer d'équilibre est le loyer minimum qui assure à l'opération une trésorerie cumulée positive ou nulle pendant la durée de remboursement des emprunts contractés pour la financer. Il est d'autant plus élevé que l'aide à l'investissement est plus faible, la baisse de l'aide devant être compensée par un montant d'emprunt supérieur.

2. Driant, Jean-Claude. *Défaire les grands ensembles*, Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 13-24.

Plus récent, le parc social n'est pas explicitement visé par le rapport sus-cité car il est, lui, « aux normes modernes », en ce sens que les logements construits dans les décennies précédentes sont dotés d'équipements sanitaires, souvent de chauffage central. Mais les grands ensembles souffrent, outre des défauts signalés plus haut liés à leur conception, d'une dégradation rapide qui résulte de la piètre qualité de la construction et d'un défaut d'entretien. À quoi s'ajoute la dégradation de la vie sociale dans les quartiers où ils prédominent. De fait, comme le montre le graphique ci-dessous, les logements sociaux construits entre 1960 et 1979 font aujourd'hui, pour près de la moitié, partie des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dont ils constituent la plus grande part.

Figure 13. logements sociaux en et hors QPV, selon la date de construction



Source : RPLS 2019

Le phénomène de déqualification a été décrit par J.-M. Stébé : « Ainsi le grand ensemble, initialement emblème du progrès et de la modernité, convoité pendant plus de dix ans par une bonne partie de la population française, s'est vu rapidement couvert d'opprobre. Les réactions de rejet et d'ostracisme, qui se sont structurées à partir d'éléments tels que le gigantisme des constructions, la forte densité de peuplement, les détériorations rapides du bâti ou encore la monotonie du cadre de vie, ont été nombreuses et parfois violentes. La réputation faite aux grands ensembles d'être des foyers générateurs d'inadaptation et de "mal-vivre", mais aussi plus prosaïquement le développement de la vacance et la crise financière de certains organismes HLM, ont contraint les pouvoirs publics à prendre, dès le début des années 1970, des initiatives en vue de leur redonner une image valorisante (à « redorer le blason ») des quartiers d'habitat social dégradés et rejetés. »¹

À l'origine, la réhabilitation ne concerne guère que les bâtiments. La prise de conscience de la nécessité d'améliorer la vie sociale dans les grands ensembles, et pas seulement le cadre bâti, ne se développe que de façon très progressive. Elle se manifeste initialement par la création en 1973 d'un groupe de réflexion baptisé « Habitat et vie sociale » (HVS), qui se transforme rapidement en un comité permanent de coordination HVS, lequel lance, à titre expérimental, 13 opérations de revitalisation de zones d'habitat social dégradé. Il en ressort notamment que les opérations doivent être pilotées par les municipalités, associer les partenaires locaux et que le succès de ce type d'opération exige la participation des habitants à leur élaboration. Selon Thibault Tellier, « Avec "HVS", l'habitant a vocation, du moins en théorie, pour la première fois dans notre histoire urbaine, à devenir un acteur à part entière de la définition de son propre cadre de vie »².

1. J.-M. Stébé, *La réhabilitation de l'habitat social en France*, collection Que sais-je ? n°2987, PUF, 1995.

2. Th. Tellier, *Habitat et vie sociale dans l'histoire urbaine*, <http://habitat-et-vie-sociale.over-blog.com/article-15538749.html>, 2008.

Au total, la procédure HVS a concerné une centaine de grands ensembles d'habitat social pour un coût moyen de 60 000 Francs par logement, financés pour l'essentiel par des subventions publiques dont la prime pour l'amélioration des logements à usage social, plus connue sous l'acronyme de Palulos, représente environ les trois quarts¹. Cette prime jouera par la suite un rôle essentiel dans le financement de la réhabilitation. Elle est toujours en vigueur en 2021.

Les objectifs n'ont pas vraiment été atteints, les interventions restant centrées sur l'amélioration des logements. La participation des habitants n'a pas été à la hauteur des espérances et l'engagement des responsables locaux s'est révélé très inégal. Comme le montre un bilan rétrospectif effectué à l'initiative du Conseil national des villes², « 40 ans plus tard, la plupart de ces quartiers sont toujours situés dans le périmètre des quartiers prioritaires, tout en ayant bénéficié, dans l'intervalle, de la plupart des dispositifs de la politique de la ville qui ont succédé à HVS ». Bien qu'ils aient subi de profondes transformations, « ils conservent dans leur immense majorité une vocation d'accueil des populations les plus fragiles ». Seuls 20 % « affichent aujourd'hui des signes d'un certain renouveau d'attractivité, à travers l'attractivité du patrimoine social (pas de vacance, retour d'anciens locataires, arrivée de nouveaux profils...) et la bonne commercialisation des nouveaux programmes immobiliers. »

De la réhabilitation à la politique de la ville

La procédure HVS est néanmoins aujourd'hui considérée comme à l'origine de la politique de la ville, car c'est la première tentative d'élargir les actions à des dimensions plus larges que la seule intervention sur le bâti. Les démarches de développement social des quartiers (DSQ), puis, successivement, de développement social urbain (DSU) et de contrat de ville qui vont lui succéder, en réaction notamment à

1. J.-M. Stébé, op. cit.

2. « Le devenir des quartiers Habitat Vie Sociale (HVS). Diversité des trajectoires de 1977 à nos jours », CGET, octobre 2018.

des événements ayant attiré l'attention (le « rodéo » des Minguettes en 1981, les émeutes de Vaulx-en-Velin en 1990), chercheront à élargir encore le périmètre de la globalisation des actions, l'étendant notamment à l'insertion professionnelle et sociale, la prévention de la délinquance, la présence des services publics, la résorption du chômage, l'insertion des populations d'origine étrangère.

La notion de ville reste toutefois ambiguë au regard de l'architecture institutionnelle. En effet, malgré les lois de décentralisation de 1983, l'instance principale au niveau local reste la commune. Or celle-ci ne se confond pas, loin s'en faut, avec le périmètre des agglomérations. Sans même évoquer le cas de l'agglomération parisienne, pensons à celles de Lyon, Bordeaux ou Lille, dont chacune se compose de plusieurs communes sans qu'un organe de décision communautaire dispose de compétence en matière de politique de l'habitat, et encore moins dans les autres domaines concernés.

La nomination, en décembre 1990, d'un ministre de la ville illustre cette ambiguïté. Car il s'agit d'un ministre sans ministère, sans services propres - à l'exception de la délégation ministérielle à la ville -, qui aura pour difficile tâche de coordonner les actions des ministères ou organes administratifs concernés. L'organisation de la politique de la ville est alors devenue, au plan national comme au plan local, d'une grande complexité¹. Cette complexité se manifeste aussi par la multiplicité des dispositifs de mise en œuvre de la politique de développement social urbain.

Cette évolution s'accompagne d'une croissance rapide des budgets consacrés au traitement des problèmes urbains, au sein desquels la Palulos occupe une place très importante. Gérés par le ministère chargé du logement, les crédits Palulos sont en effet une manne pour les organismes de logement social dont beaucoup sont dans une situation financière précaire, en raison notamment des conséquences de l'accroissement du chômage. Dans les villes les plus touchées, comme Saint-Etienne, la demande locative baisse, la concurrence du secteur locatif privé - dont

1. Cf. le schéma établi par J.-M. Stébé, op. cit. page 75.

les loyers sont parfois moins élevés que ceux du secteur social – entraîne une augmentation de la vacance et les impayés explosent. D'une façon générale, les organismes se sont lourdement endettés au cours de la période de construction de masse et les plans de financement ont largement sous-évalué le coût de l'entretien des immeubles construits.

En simplifiant quelque peu, on peut donc dire que l'aide personnelle finance les augmentations de loyer qui permettront aux organismes gestionnaires d'assurer l'équilibre de leurs comptes. En outre, les organismes peuvent espérer que la réhabilitation, en améliorant l'image des immeubles concernés, permettra d'attirer des ménages des classes moyennes et de faire baisser les taux de vacance.

On est loin, dans cette vision, de celle des promoteurs de la politique de la ville. Le fait est que les organismes d'HLM considèrent que leur métier est d'entretenir leur patrimoine et d'en assurer la gestion locative, non d'être des travailleurs sociaux ou des animateurs de la vie sociale, même si, progressivement, ils seront amenés à reconnaître l'importance de leurs relations avec les habitants. Une culture semblable prévaut au ministère chargé du logement, bien que la direction de la construction, chargée de la programmation des crédits et de la tutelle des organismes, devienne au début des années 1990 la direction de l'habitat et de la construction. Qui plus est, certains organismes ont délibérément organisé la ghettoïsation de certains quartiers, en proposant à leurs « bons locataires » des logements dans leurs meilleurs immeubles réhabilités et en confinant les autres – immigrés notamment – dans les quartiers stigmatisés.

En outre, la difficulté de coordonner les différents acteurs, l'engagement souvent insuffisant – voire parfois le refus d'intervenir – des collectivités territoriales, leurs relations souvent empreintes de méfiance réciproque avec les services de l'État rendent difficile la mise en œuvre d'actions globales. Quant à la participation des habitants, leitmotiv des directives relatives à la politique de la ville, elle est souvent plus théorique qu'effective, faute de structures d'organisation des habitants et aussi, bien souvent, parce qu'elle est organisée pour n'être que de façade.

Ces différentes raisons expliquent pour une part les résultats décevants des thérapeutiques appliquées aux grands ensembles. On peut toutefois se demander si les objectifs poursuivis avaient une chance d'être atteints, quelles que soient les actions mises en œuvre. Chercher à redonner de l'attractivité à des quartiers stigmatisés, dont la sociologie s'est profondément modifiée depuis la construction des immeubles qui les constituent, c'est en quelque sorte espérer un retour en arrière qui a d'autant moins de chances de se réaliser que les conditions économiques ont changé. Le ralentissement de la croissance économique consécutif au choc pétrolier a entraîné l'augmentation du chômage, qui affecte particulièrement les emplois ouvriers et, par contrecoup, la structure de l'occupation des logements.

On ne s'étonnera donc pas de ce que la Cour des comptes porte, au début des années 2000, un jugement sans complaisance sur la politique de la ville. Les critiques qu'elle formule découlent, en quelque sorte, de la philosophie de cette politique, qui requiert l'implication de nombreux partenaires, au plan national comme au plan local, et dont les instruments se sont forgés au fil du temps. Il en résulte un enchevêtrement des procédures et un certain flou dans le rôle des différents intervenants qui génèrent une grande complexité, au point que *« l'énergie dépensée à faire fonctionner de manière satisfaisante ce système sophistiqué (réunions, échanges d'informations, concertation, négociation) serait probablement mieux utilisée à mettre en œuvre des opérations concrètes dans un système contractuel « allégé » »*. Elle relève aussi, notamment, l'imprécision de ses objectifs, aussi bien au plan national qu'au plan local, l'absence de hiérarchisation des interventions, l'inflation du nombre de territoires concernés et constate que la politique de la ville exige une dynamique d'actions « horizontales » qui est en opposition avec l'organisation « verticale » des services de l'État.

Les années 2000 et la rénovation urbaine

Ces critiques, largement reprises à son compte par Jean-Louis Borloo, ont contribué à motiver l'élaboration de la loi d'orientation et de

programmation pour la ville et la rénovation urbaine, promulguée le 1^{er} août 2003, dite « Loi Borloo ». Le but poursuivi et les moyens mis en œuvre sont résumés dans la présentation d'un rapport à l'Assemblée nationale¹ qui met en évidence la volonté de rupture avec les pratiques antérieures :

Ce texte avait pour ambition de « réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires », par l'élaboration de conventions et de programmes d'action dans les zones urbaines sensibles.

Par une mobilisation sans précédent des crédits de l'État, des collectivités locales et des partenaires sociaux en faveur de la rénovation urbaine, et la création d'une agence nationale en charge de la gestion d'un programme pluriannuel de rénovation des quartiers sensibles, le législateur entendait ainsi refonder les quartiers en difficulté tout en rompant radicalement avec les méthodes traditionnelles du renouvellement urbain, qu'incarnaient les grands projets de ville. Cette volonté de promouvoir un véritable changement de culture de la politique de la ville – grâce à la création d'un guichet unique rassemblant tous les acteurs du renouvellement urbain, la définition d'une programmation pluriannuelle des crédits de l'État et le développement d'un partenariat conventionnel – s'inscrivait dans une logique de promotion de grands principes essentiels à la cohésion sociale, tels que la mixité de l'habitat et l'égalité des chances. »

La volonté de rupture se manifeste d'ailleurs, comme l'a noté Olivier Piron, dans le titre même de la loi où réapparaît le terme de *rénovation urbaine*, une politique lancée dans les débuts de la V^e République qui « s'attaquait au patrimoine bâti vétuste de centre-ville »² en n'hésitant pas devant les démolitions. « Le *renouvellement urbain*,

1. Philippe Pemezec, « Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », février 2007.

2. O. Piron, « Rénovation et renouvellement urbains », *Dictionnaire de l'habitat*, politique-dulogement.com

qui prit progressivement sa place, était, lui axé sur la réhabilitation de l'existant. La loi Borloo « a remis à jour, et avec quelle vigueur, une politique nommée rénovation urbaine, d'abord axée sur une énergique démolition du patrimoine locatif social trop difficile à réhabiliter »¹. La démolition n'était, certes, pas totalement taboue dans les opérations de renouvellement urbain, et elle avait été utilisée dans certains cas, lorsque la réhabilitation n'avait pas donné les résultats escomptés. Un exemple emblématique est celui de la « Muraille de Chine », un immeuble de 450 logements, 270 mètres de long et 48 mètres de haut situé dans le quartier Montchovet à Saint-Etienne, réhabilité en 1985 et démoli en 2000. On change toutefois d'échelle avec la mise en œuvre de la nouvelle politique. Les modalités de financement par l'ANRU de ces opérations, en particulier de la démolition des immeubles, qui prennent en charge le coût technique de la démolition, le relogement et les pertes d'exploitation futures des immeubles appelés à disparaître, ont réduit les réticences des bailleurs et des élus concernés et expliquent la rapidité du démarrage du programme.

Ce qui n'a guère changé, ce sont les cibles de la politique de la ville, qui restent pour l'essentiel les quartiers des grands ensembles de logements locatifs sociaux. Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et sa prolongation (NPNRU), pilotés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) créée dans la foulée de la loi Borloo ont, certes, quelque peu réduit le nombre de sites concernés, mais la plupart d'entre eux figurent depuis son origine, ou presque, dans le périmètre de la politique de la ville.

La politique de rénovation urbaine initiée par la loi Borloo est maintenant suffisamment ancienne pour que des jugements puissent être portés sur son efficacité, à diverses étapes de sa mise en œuvre. La Cour des comptes a ainsi publié deux rapports sur le sujet, par ailleurs étudié par des chercheurs en sociologie, urbanisme, géographie et autres disciplines. Tout laisse d'ailleurs à penser que comme celles

1. Ibid.

qui l'ont précédé, ses résultats donneront lieu à des appréciations controversées. Il est notamment reproché à cette politique de négliger quelque peu les volets sociaux et de privilégier, plus encore que celles qui l'ont précédée, les interventions sur le cadre bâti. Plusieurs analystes constatent également que la précarité des populations n'a pas disparu et que les opérations de rénovation urbaine n'ont guère d'impact sur la mixité sociale. C'est le cas de Lelévrier et Noyé, qui estiment que « Pour qu'il y ait un impact sur le peuplement de l'ensemble du quartier, il faudrait que l'opération se traduise aussi – et surtout – par une modification sensible des critères d'attributions en faveur de ménages plus solvables. Or, le parc ancien de ces quartiers reste structurellement adapté à l'accueil des plus modestes en raison des faibles loyers qui le distinguent du parc plus récent. Les processus d'attribution, comme celui du relogement, orientent avant tout les ménages vers des logements dont les loyers correspondent à leurs ressources, confortant les segmentations du parc. Si ces pratiques se poursuivent, on peut supposer que le parc ancien des ZUS conservera sa fonction résidentielle d'accueil des ménages les plus modestes : ni le parc récent, même très social, ni les logements neufs à loyer minoré produits dans le cadre de la rénovation urbaine, ne permettent d'offrir des conditions de loyer équivalentes »¹. Cet échec est imputé par Epstein² au choix de l'ANRU de s'appuyer exclusivement au plan local, dans le PNRU, sur les communes. Ce choix, en contradiction avec le renforcement des compétences des intercommunalités en matière d'habitat, n'allait pas dans le sens des objectifs affichés, car la reconstruction des logements démolis aurait dû être pensée à l'échelle de l'agglomération. Ajoutons que l'attractivité des quartiers n'est pas le fait des seuls loyers : il ne suffit pas de construire des logements plus chers pour attirer des populations plus aisées.

1. Lelévrier, Christine, et Christophe Noyé. *La fin des grands ensembles ?*, Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 185-218.

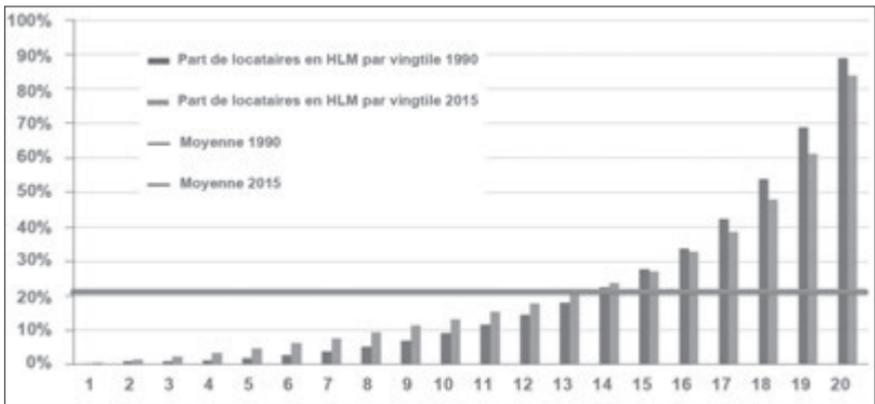
2. Epstein, Renaud. *ANRU : mission accomplie ?*, Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 51-97.

LE PARC SOCIAL AUJOURD'HUI

Epstein et Kirzbaum jugent néanmoins qu'il n'est pas possible de conclure, comme beaucoup le font hâtivement, à l'échec « indiscutable de la politique de la ville », en raison notamment de la très grande hétérogénéité des quartiers concernés qui ôte toute pertinence à un jugement d'ensemble¹.

Il est toutefois incontestable, malgré les réserves qui s'imposent au regard des indicateurs globaux, que les efforts pour tendre vers une meilleure répartition géographique du parc social ont produit des effets, comme le montre l'évolution retracée dans la figure 14 ci-dessous.

Figure 14. Proportion de ménages locataires du parc HLM selon le vingtile de quartiers (moyenne de la distribution pour l'ensemble des unités urbaines de plus de 100 000 habitants)



Source : calculs France Stratégie, d'après la base Saphir de l'Insee

Lecture : en moyenne, dans le vingtile de quartiers où la part de ménages vivant en HLM est la plus élevée, cette part était de 89 % en 1990 et de 84 % en 2015. Chaque vingtile de quartiers regroupe environ 5 % des ménages de l'unité urbaine.

1. Renaud Epstein et Thomas Kirzbaum. « Ces quartiers dont on préfère ne plus parler : les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 30, no. 3, 2019, pp. 23-46.

Vers une délégitimation de la politique de la ville ?

Toutefois, certaines des erreurs imputées au PNRU et à sa gestion par l'ANRU semblent avoir été corrigées avec la mise en œuvre à partir de 2014 du nouveau programme (le NPNRU). C'est du moins l'appréciation de la Cour des comptes¹ qui constate notamment que le fait et le rôle de l'intercommunalité sont désormais mieux pris en compte et que le nombre de quartiers cibles a diminué. La Cour note également que dorénavant la reconstruction des logements « sera située en dehors des quartiers prioritaires [...] ainsi que des communes dont la part de logements locatifs sociaux dans le parc de logements est supérieure à 50 %, sauf contexte spécifique argumenté », et que la majorité des ménages concernés par la rénovation urbaine sont relogés hors des quartiers prioritaires. Ces inflexions sont manifestement l'indice que les critiques évoquées plus haut ont été entendues.

Certaines des carences, récurrentes depuis l'origine de la politique de la ville, sont pourtant de nouveau stigmatisées par la Cour en 2016 : les interventions restent pour l'essentiel centrées sur le bâti, le volet emploi notamment n'est pas suffisamment traité et le taux de chômage reste deux fois et demie plus élevé dans les quartiers prioritaires que dans le reste du territoire ; les données disponibles ne permettent toujours pas d'évaluer les résultats atteints. En outre, l'identification du montant des crédits de droit commun² mobilisés au service des quartiers prioritaires ne progresse guère. Ce dernier point mérite d'être souligné, car les appréciations sur l'intensité de l'effort public en faveur de ces quartiers sont, comme nous allons le voir, sources de polémique.

Car le principe même d'une politique orientée d'abord vers les quartiers prioritaires, pour l'essentiel les grands ensembles construits

1. Cour des comptes, « La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser ». Rapport public, février 2016.

2. Crédits non ciblés sur les QPV

entre 1955 et 1975, semble de plus en plus controversé. Si la position d'Emmanuel Macron n'avait pas été clairement affirmée dès sa prise de fonctions, malgré la disparition du ministère de la ville et la baisse des crédits consacrés au logement, les propos du Président de la République à l'occasion de la remise du rapport Borloo en 2018 ont été sans ambiguïté : « Je ne vais pas non plus vous annoncer un plan ville, un plan banlieue, parce que cette stratégie est aussi âgée que moi. Le premier plan de la sorte a été présenté en effet, par Raymond Barre, à peu près au moment où je naissais [...] Je crois qu'aujourd'hui, poursuivre dans cette logique c'est vouloir poursuivre dans l'assignation à résidence, la politique spécialisée, une forme de politique de clientèle en quelque sorte, qui ne bougerait pas, qui serait allouée à certains quartiers »¹.

Le chef de l'État est cependant revenu sur ces propos en reconnaissant, dans son discours du 2 octobre 2020 sur le séparatisme islamique, la réalité de la ségrégation spatiale : « Nous avons nous-mêmes construit notre propre séparatisme. C'est celui de nos quartiers, c'est la ghettoïsation que notre République, avec initialement les meilleures intentions du monde, mais a laissé faire, c'est-à-dire que nous avons eu une politique, on a parfois appelé ça une politique de peuplement, mais nous avons construit une concentration de la misère et des difficultés, et nous le savons très bien. Nous avons concentré les populations souvent en fonction de leurs origines, de leurs milieux sociaux. [...] Nous avons créé ainsi, des quartiers où la promesse de la République n'a plus été tenue ».

Dans le but de lutter contre la ségrégation spatiale, il a annoncé « une réforme profonde de notre organisation en matière de logement, en particulier de logement social ». Les mesures détaillées en novembre 2020 semblent modestes au regard de cette déclaration d'intention, car elles s'inscrivent dans le prolongement d'actions antérieures : elles portent en effet sur les procédures d'attribution des

1. Déclaration citée par Epstein, R. et Kirszbaum, T., op. cit.

logements et la suite de la loi SRU, dont les objectifs en matière de logement social sont fixés à l'horizon 2025.

À la politique de rénovation urbaine, telle qu'elle a été définie par la loi Borloo, se juxtapose depuis peu un autre volet de l'action publique : le traitement du dépérissement des centres de nombre de villes petites et moyennes, révélé par l'augmentation de la vacance résidentielle et la disparition des commerces. Pour lutter contre cette dérive, le gouvernement a lancé en 2017 le plan Action cœur de ville (ACV), dont bénéficient 222 communes et auquel d'importants moyens financiers ont pour ce faire été affectés, et, dans le cadre de la loi Elan de 2018, les opérations de revitalisation du territoire (ORT) qui permettent aux collectivités locales de bénéficier prioritairement d'aides publiques et d'outils juridiques ad hoc, dans le cadre de conventions passées avec l'État.

Enfin, le mouvement *des gilets jaunes* lancé fin 2018 a parfois été interprété comme une demande d'attention des habitants des zones pavillonnaires à la périphérie des villes, qui se considéreraient comme les oubliés des zones urbanisées, au regard notamment des métropoles. Si cette lecture demeure vivement controversée, Epstein et Kirszbaum estiment qu'elles se sont imposées dans le débat public et ont joué un rôle majeur dans la délégitimation de la politique de la ville.¹

En tout état de cause, et quel que soit l'avenir de cette politique, les grands ensembles ne vont pas être rayés du paysage, même si leur apparence physique sera notablement modifiée par les démolitions et la « résidentialisation », qui consiste à « créer de petites unités résidentielles fermées par une clôture, clarifiant les limites entre espace privé et espace public tout en contrôlant l'accès des résidents ». Une pratique qui « s'est généralisée dans les opérations de renouvellement urbain des grands ensembles depuis 2003, comme une manière de "requalifier" le logement social existant »². Comme on l'a vu, l'effet

1. Epstein, R. et Kirszbaum, T., op. cit, p.15.

2. Lelévrier, Ch., *dictionnaire de l'habitat*, politiquedulogement.com.

de la rénovation urbaine sur l'occupation des logements des quartiers prioritaires est limité et les grands ensembles resteront encore pour longtemps à la fois l'image stigmatisée du logement social, un boulet au pied des gestionnaires et un sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics. Il n'en demeure pas moins que les opérations ANRU ont eu un effet positif sur le cadre de vie des habitants grâce aux interventions sur la structure du bâti, les équipements et les espaces publics.

Les organismes de logement social

Si les logements locatifs sociaux ne se confondent pas avec les HLM, le recoupement entre les deux ensembles est très important, ce qui explique que l'on utilise souvent le sigle HLM pour désigner l'ensemble des logements sociaux. En réalité, les organismes HLM ne détiennent qu'un peu moins de 90 % du parc. Le reste, soit 400 000 logements environ, appartient pour l'essentiel à des entreprises publiques locales (EPL, qui sont notamment le premier bailleur social en outre-mer). Les EPL détiennent en outre 142 000 logements non conventionnés, qui ne sont pas comptabilisés dans le parc social. Les autres catégories de bailleurs ont un poids beaucoup plus faible : environ 100 000 logements sociaux sont gérés par une quarantaine de coopératives et moins de 50 000 par plus de 100 associations agréées.

Pour être complet, il faut toutefois se reporter au code de la construction et de l'habitation qui définit les HLM dans son article L411-2 :

« Les organismes d'habitations à loyer modéré comprennent :

- les offices publics de l'habitat ;
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ;
- les fondations d'habitations à loyer modéré ;

- les sociétés de coordination mentionnées à l'article L. 423-1-2
- les sociétés de vente d'habitations à loyer modéré mentionnées à l'article L. 422-4. »

Le CCH indique par ailleurs, dans l'article L481-1, que « Les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux sont agréées par l'autorité administrative en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ».

Le répertoire du parc locatif social (RPLS) recense en outre – en nombre certes réduit – des logements sociaux appartenant à des « organismes pour le logement des personnes défavorisées ».

Deux types principaux d'organismes

Parmi ces sept catégories d'organismes, les deux premières détiennent la quasi-totalité du parc HLM, c'est donc à elles que nous nous intéresserons prioritairement dans ce qui suit.

Les offices publics de l'habitat sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC) rattachés à une collectivité territoriale (commune ou département) ou à un groupement (EPCI). À ce titre ils relèvent de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Leur conseil d'administration comprend des représentants de la collectivité ou EPCI de rattachement, des locataires, d'institutions sociales (CAF, UDAF, Action Logement), d'organisations syndicales de salariés et d'associations œuvrant pour l'insertion. Ils n'ont pas de capital social mais disposent d'une dotation de la collectivité de rattachement et d'accès privilégiés à des financements et prérogatives publics.

Les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) sont des sociétés anonymes soumises au code de commerce et investies d'une mission d'intérêt général. Elles sont agréées par l'autorité administrative et leurs statuts contiennent des clauses types qui leur imposent un mode d'organisation spécifique en lien avec leur mission d'intérêt général. Le

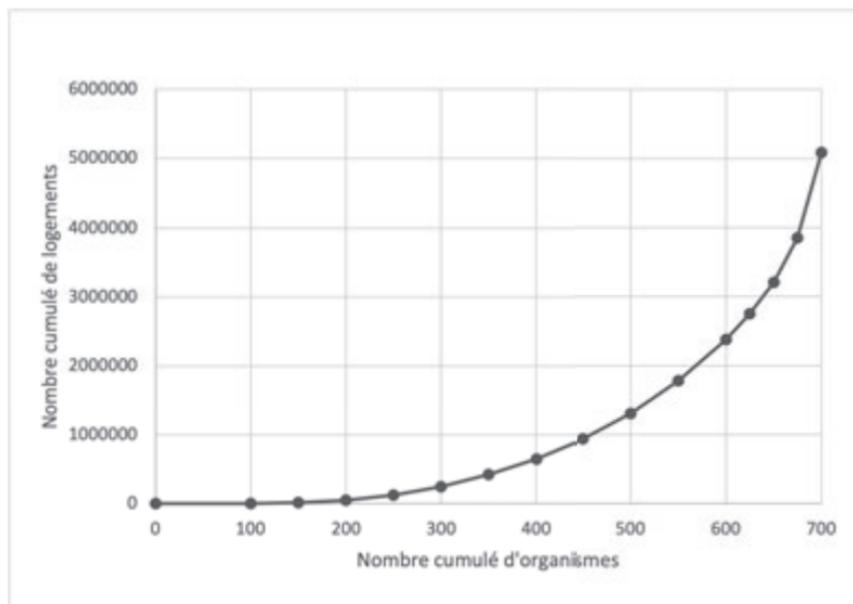
capital des ESH est réparti entre quatre catégories d'actionnaires : un actionnaire de référence, qui détient la majorité du capital, les collectivités territoriales et leurs établissements publics qui n'ont pas la qualité d'actionnaires de référence, les représentants des locataires et des personnes morales autres que l'actionnaire de référence et les personnes physiques, ces dernières ne pouvant détenir au total plus de 2 % du capital. Elles appliquent des règles de lucrativité limitée (plafonnement des dividendes et des plus-values de cession, non incorporation des réserves) et sont considérées par le droit européen comme pouvoirs adjudicateurs – donc soumis aux obligations de mise en concurrence.

Le parc HLM se partage pour l'essentiel entre ces deux catégories d'organismes : 2,5 millions de logements pour les 180 ESH et 2,2 millions pour les 237 OPH (effectifs 2020). Le nombre d'organismes est toutefois en diminution, notamment celui des ESH qui s'est notablement réduit entre 2018 et 2020 du fait du mouvement de concentration des actionnaires collecteurs de la PEEC.

L'existence de deux types principaux d'organismes est le fruit de l'histoire : les ESH sont issues des initiatives privées en faveur du logement, à la fin du XIX^e siècle, alors que les OPH, opérateurs des collectivités locales, sont la version moderne des offices d'habitations à bon marché créés par la loi Bonnevey de 1912. L'existence d'un double statut est aujourd'hui devenue difficilement justifiable mais leur unification est délicate : le statut de société anonyme facilite les fusions, contrairement à celui d'établissements publics. Dans un souci de réduire l'émiettement du parc et de rechercher des économies d'échelle, le législateur a édicté des mesures contraignantes destinées à réduire le nombre d'organismes (cf. chapitre 6).

Le répertoire du parc locatif social (RPLS) dénombrait, au 1^{er} janvier 2019, 700 organismes détenteurs de logements locatifs sociaux. La répartition du parc entre ces organismes est très inégale : certains n'en détiennent que quelques uns (61 en ont moins de 100 chacun), à l'opposé sept en possèdent plus de 50 000 et deux plus de 100 000.

Figure 15. Concentration du parc locatif social au 1^{er} janvier 2019



Source : RPLS 2019

Lecture : les 300 plus petits organismes détiennent 249 000 logements.

Cette répartition entre les organismes « de base » ne tient pas compte des regroupements récents ou en cours. Si l'on raisonne en termes de groupes, la concentration du parc apparaît plus forte. Ainsi le groupe 3F, le plus important, détient quelques 250 000 logements au travers de douze sociétés (dont 129 500 appartenant à la société mère, Immobilière 3F), auxquelles il faut ajouter une filiale détenant (mais ne gérant pas) 190 résidences et structures d'hébergement pouvant accueillir 19 000 personnes et une spécialisée dans la promotion immobilière.

La loi ALUR de 2014 a de facto supprimé les offices municipaux en stipulant que « Dès lors que la commune à laquelle il est rattaché devient membre d'un établissement public de coopération inter-

communale compétent en matière d'habitat, l'office public de l'habitat ne peut plus être rattaché à cette commune ». Comme depuis lors les communautés de communes couvrent l'ensemble du territoire français, cette disposition, cohérente avec la dévolution croissante de compétences logement aux intercommunalités, a entraîné la disparition des offices communaux.

De nouvelles dispositions incitant au regroupement des organismes ont été mises en œuvre en 2018 par la loi ELAN qui fixe, pour les organismes HLM et les SEM, un seuil minimal de logements sociaux (12 000) en-deçà duquel s'impose en principe une obligation de regroupement à l'horizon 2021. 339 organismes HLM étaient donc concernés en 2018, ainsi de nombreuses SEM puisqu'elles possèdent en moyenne 3 000 logements environ. De nombreuses exceptions territoriales ont néanmoins été prévues¹.

L'objectif de ces mesures est à la fois politique et économique. Politiquement, il s'agissait de mettre fin à la logique qui faisait prévaloir les intérêts locaux, donnant en outre prise aux soupçons de clientélisme. Économiquement, le but visé est d'augmenter l'efficacité de la gestion en luttant contre un sureffectif qui se conjugue souvent à un défaut de compétences et en incitant par des regroupements à atteindre une taille critique pour améliorer la productivité. Il s'agit également de favoriser une meilleure utilisation des fonds propres, dont on sait qu'ils sont actuellement répartis de façon très inégale entre les organismes.

Cette réorganisation est en cours. Elle s'est déjà traduite par une réduction significative du nombre des ESH, cependant que le regroupement des OPH s'avère plus laborieux, pour des raisons tant juridiques (lourdeur des procédures de fusion) que politiques, les plus petits offices redoutant sans doute de voir se diluer leur identité au sein d'ensembles de beaucoup plus grande taille.

1. Pour le détail et l'économie de ces mesures de regroupement, voir par exemple le site de l'ADCF : <https://www.adcf.org/articles-regroupement-des-organismes-hlm-quels-enjeux-pour-les-territoires--4378>

Une activité très encadrée

L'activité des organismes de logement social est définie de façon précise et limitative par le Code de la construction et de l'habitation. Outre les opérations de construction, acquisition, amélioration concourant à la réalisation de logements destinés au logement des personnes de ressources modestes, ils peuvent notamment effectuer des opérations foncières ou d'aménagement, gérer des immeubles d'habitation appartenant à d'autres organismes de logement social, à des collectivités territoriales ou à des organismes à but non lucratif, réaliser des opérations de promotion immobilière portant sur des logements et, dans certaines conditions, agir comme prestataires de services.

Ces dispositions limitent fortement leur capacité à intervenir sur le marché locatif privé. Les logements qu'ils produisent sont obligatoirement, depuis 1977, régis par une convention qui fixe notamment le niveau du loyer et ses règles d'évolution. La durée de la convention était alors égale à celle du remboursement du dernier prêt souscrit pour l'immeuble, puis en principe renouvelée par tacite reconduction. La loi Solidarité et renouvellement urbain a prolongé au-delà du terme des conventions, sans limitation de durée, les dispositions relatives aux plafonds de loyer et de ressources et les droits des locataires. Les logements plus anciens ont également été conventionnés dans leur quasi-totalité. Dès lors, un logement ne peut sortir du secteur social qu'en cas de vente à un particulier.

La question d'un élargissement éventuel des activités des organismes fait périodiquement l'objet de débats. À cet égard, la location de logements intermédiaires (PLI), qui fait depuis longtemps partie de l'activité des organismes français de logement social, est fiscalisée depuis le 1^{er} janvier 2020, signe qu'elle est tolérée tout en ne faisant pas partie des Services d'intérêt économique général (SIEG). L'éventualité d'un nouvel élargissement pourrait être envisagée en cas de ventes en bloc d'une part du parc social à des investisseurs, une éventualité

qui a été évoquée à l'occasion du prélèvement sur la trésorerie des organismes imposé en 2019 par le biais de la réduction de loyer de solidarité et qui pose, en réciprocité, la question de l'ouverture du logement social au secteur privé. Nous la traiterons en détail au chapitre 6.

Le métier de bailleur social

Les organismes HLM et les EPL, qui détiennent l'essentiel du parc locatif social, ne sont pas tout à fait des bailleurs comme les autres. Car si leur activité se borne en théorie, comme pour les bailleurs privés, à mettre à la disposition du locataire un logement, à en assurer la gestion locative et l'entretien, ils assument également d'autres fonctions et sont soumis à des contraintes particulières.

En premier lieu, ils n'assurent pas la gestion de tous les biens dont ils sont propriétaires. C'est le cas des structures d'hébergement, vocable général qui recouvre un large éventail de locaux, des résidences pour personnes âgées aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), en passant par les centres d'hébergement d'urgence (CHU), les résidences sociales, centres d'aide aux demandeurs d'asile (CADA), centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) et autres centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les étrangers, mais aussi nombre d'hébergements spécialisés. À quelques exceptions près, dont la plus notable est celle d'Adoma, filiale du groupe Caisse des dépôts, qui gère 72 000 logements, 389 résidences sociales, 154 foyers de travailleurs migrants et 26 000 places d'hébergement, ils confient la gestion de ces structures à des associations spécialisées. Pour autant, les organismes de logement social ne se cantonnent pas strictement, pour ce qui est de leur parc de logements ordinaires, à un rôle de bailleur classique. Il n'est que de consulter, sur le site de l'USH, le contenu de certains des métiers de leurs salariés¹, pour comprendre qu'ils sont aussi, dans certains cas, amenés à assumer des fonctions

1. Les descriptions de métiers qui précèdent sont issues du site internet de l'Union sociale pour l'habitat : <https://www.union-habitat.org/travailler/referentiel-metiers/>

d'accompagnement social. Laissons de côté le gardien, qui pourtant « accompagne à son niveau les locataires en difficulté » pour nous intéresser à deux métiers, celui d'agent de médiation et celui de conseiller en économie sociale et familiale.

L'agent de médiation, comme son titre l'indique, est chargé de prévenir et de désamorcer les conflits entre locataires, de « créer du lien » entre ces derniers, d'assurer la communication entre l'organisme et les locataires et d'assurer l'interface avec des partenaires et experts. Cette dernière fonction comprend la représentation de l'organisme auprès des services d'accompagnement social.

Le conseiller en économie sociale et familiale est, lui, un véritable travailleur social dont les fonctions sont ainsi détaillées :

- « En lien avec les partenaires sociaux institutionnels, il ou elle qualifie et suit la situation sociale des locataires, les accompagne dans les différentes démarches administratives ou la gestion du quotidien
- Intervient parfois dans les procédures de précontentieux et contentieux
- Évalue et suit l'évolution de la situation sociale et financière des locataires
- Évalue les besoins d'accompagnement et le suivi à mettre en place le cas échéant
- Lance les procédures d'accompagnement nécessaires en lien avec les services sociaux
- Effectue des visites de suivi au domicile des locataires concernés
- Élabore des plans de remboursement avec les familles en situation d'impayé
- Peut mener des projets d'animation de résidence et de création de lien entre les locataires en situation d'isolement
- Peut intervenir dans l'attribution des logements en analysant les dossiers de candidatures ».

On comprend à la lecture de ces fiches métiers que les organismes, ou du moins certains d'entre eux, prennent directement en charge un premier niveau d'accompagnement social, ce qui n'exclut pas qu'ils

LE PARC SOCIAL AUJOURD'HUI

fassent appel à des services extérieurs. Il s'agit, certes, de mesures de bonne gestion, car l'un des buts – sinon le principal – de l'accompagnement est de prévenir les impayés. Quoiqu'il en soit, cet accompagnement peut contribuer à aider des locataires à faire face à des difficultés qui, non résolues, pourraient conduire à l'expulsion.

Le logement des personnes en difficulté se situe donc à la marge du secteur locatif social. Les logements sociaux ordinaires participent à l'accueil de ces ménages, qu'ils relèvent du DALO ou du « logement d'abord » et les organismes participent à leur accompagnement social.

* * *

Aujourd'hui encore, malgré un développement continu, notamment au cours des vingt dernières années, et une puissante politique de rénovation urbaine, le parc locatif social français reste marqué par son développement massif au cours des trente années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Durant cette période, il a été le vecteur d'un effort massif pour remédier à une crise du logement héritée des politiques malthusiennes des décennies précédentes. Les immeubles construits alors constituent aujourd'hui, pour une très large part, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où se concentrent des populations déshéritées. Diverses tentatives ont été faites pour améliorer l'image de ces quartiers et y attirer des populations plus diversifiées, la dernière en date et la plus ambitieuse étant le programme de renouvellement urbain initié par la loi Borloo. Leurs résultats ne sont pas à la hauteur des espoirs qu'elles ont suscités. Malgré la loi Solidarité et renouvellement urbain, dont l'article 55 fait obligation aux communes les moins pourvues en logements sociaux de combler leur déficit, le parc social reste inégalement réparti et profondément hétérogène, notamment au regard du niveau des loyers pratiqués.

CHAPITRE 2

Le rôle du parc locatif social

S'il est incontestable que les caractéristiques du parc actuel et son occupation sont, pour une part, les conséquences des choix des gouvernements du passé, il serait toutefois erroné de penser que notre pays constitue en la matière un cas d'espèce. L'histoire récente de la politique française du logement social s'inscrit dans une dynamique qui dépasse largement le cadre hexagonal et dont nous dresserons, dans un premier temps, un tableau général. Il n'en est pas moins vrai que cette histoire a ses spécificités nationales, qu'il serait absurde de nier et que nous chercherons à mettre en évidence. Nous verrons notamment que, si ce parc reste théoriquement ouvert à une large fraction de la population, ses occupants se sont progressivement paupérisés, à la fois à cause de l'accession à la propriété des locataires les plus aisés et parce que les nouveaux entrants comptent une part de plus en plus importante de ménages très modestes, voire pauvres.

À côté de cette fonction sociale, le secteur social joue également un rôle de premier plan dans la régulation de l'offre de logements. Il constitue en effet une composante importante de la construction neuve, la seule sur laquelle les pouvoirs publics disposent de leviers de commande directs. Cette fonction, rarement mise en avant, est pourtant essentielle.

Un parc social pour qui ?

Le logement social en Europe

Parmi les pays européens, seuls quelques-uns disposent (les pays scandinaves, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, l'Autriche et la France) ou on disposé (l'Allemagne) d'un parc locatif conséquent. C'est donc à ce groupe que nous nous référerons, sous le terme d'Europe du nord-ouest, pour dégager des tendances communes et esquisser des comparaisons. En Europe du sud, où le rôle de la famille est primordial et le périmètre des États-providence plus restreint, l'offre de logements est dans sa quasi-totalité privée, de même que dans les ex démocraties populaires d'Europe de l'est où le logement, jadis fourni par l'État, a été privatisé en masse dans les années 1990.

Figure 1. Part du parc locatif social dans quelques pays européens

	Pays	Année	% des résidences principales
Part élevée	Pays Bas	2010	32
	Écosse	2011	24
	Autriche	2012	24
	Danemark	2011	19
	Suède	2008	18
Part moyenne	Angleterre	2011	18
	France	2011	16
	Irlande	2011	9
	République tchèque	2011	8
Part faible	Allemagne	2010	5*
	Hongrie	2011	3
	Espagne	2011	2

* Logements sociaux « de droit » auxquels s'ajoute un pourcentage à peu près égal de logements sociaux « de fait »

Source : Scanlon, Kathleen, Fernández Arrigoitia, Melissa and Whitehead, Christine ME (2015), "Social housing in Europe". *European Policy Analysis* (17). pp. 1-12.

En Europe du nord-ouest, les débuts de la constitution du parc locatif social remontent pour l'essentiel à l'après première guerre mondiale, avec des différences notables d'un pays à l'autre, la France étant l'un de ceux où ils ont été les plus tardifs et les plus timides. C'est toutefois depuis la fin de la seconde guerre mondiale que l'essentiel de ces logements a été construit. Car tous ces pays ont, à des degrés divers, été confrontés à une pénurie de logements au lendemain du second conflit mondial.

De l'après-guerre à aujourd'hui : les cinq phases du logement social

Analysant l'évolution des politiques du logement dans les pays de l'Europe du nord-ouest, Christine Whitehead distingue au cours des décennies consécutives à la seconde guerre mondiale¹ les cinq phases suivantes :

Phase 1 : production à grande échelle dans le secteur social de logements de qualité similaire à celle du secteur privé, voire meilleure. Cette phase s'achève dans le courant des années 1970, la pénurie étant alors considérée comme résorbée.

Phase 2 : deux approches différentes s'affirment, selon les pays. D'une part, l'approche unitaire (ou généraliste) qui se caractérise par la neutralité de la politique du logement à l'égard des statuts d'occupation, des aides à l'investissement sous forme de subventions, des loyers déterminés par les coûts, l'existence de bailleurs sociaux juridiquement distincts des collectivités locales, bien qu'ils en soient les opérateurs, et surtout une très large ouverture de l'accès aux logements sociaux. D'autre part, l'approche dualiste qui privilégie certains statuts d'occupation, les aides à l'investissement via des bonifications d'intérêts d'emprunts, fixe les loyers sans relation avec les coûts, réserve l'accès aux logements sociaux aux ménages à bas revenus et où les bailleurs

1. Whitehead, Christine M E (2015), *From social housing to subsidised housing? accommodating low income households in Europe*. Built Environment. ISSN 0263-7960. Cette partie 1 s'inspire largement de cet article.

sociaux sont les municipalités elles-mêmes. La France adopte la première, de même que les Pays Bas et la Suède, alors que le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Allemagne (RFA) et la Norvège choisissent la seconde.

Phase 3 : à partir des années 1980, les formes d'intervention des États évoluent. Le volume des aides est réduit, le ciblage social accru, l'aide à la personne tend à être substituée à l'aide à la pierre, et le recours au marché s'accroît, tant pour le financement des investissements que pour l'offre de logements.

La phase 4 voit le développement des partenariats public-privé, le début des politiques de rénovation urbaine, l'accent mis sur le développement de l'offre en zones tendues et les tentatives faites pour inciter à la production d'une offre de marché à prix abordable.

La phase 5, en cours, est celle de l'austérité. La rigueur budgétaire accrue se conjugue, dans certains pays, avec l'amélioration de la situation financière des bailleurs sociaux pour justifier la poursuite de la baisse des aides directes au logement. Le recours aux partenariats public-privé s'accroît, notamment pour le financement des investissements et le renouvellement urbain.

On pourrait ajouter à ce tableau le fait que partout, que le modèle prôné soit généraliste ou résiduel¹, on assiste à une paupérisation des locataires du parc social et à une pression accrue de la demande dans les zones où l'écart de loyer avec le parc privé est le plus élevé. Partout également, ces tensions sont accrues par le phénomène de métropolisation qui conduit les emplois à se concentrer dans et autour des plus grandes agglomérations, créant ainsi un surcroît de demande.

Similitudes et différences

Bien entendu, ce phasage comporte des variantes d'un pays à l'autre. Ainsi, la France, de même que l'Autriche, a échappé pendant une bonne partie de la phase 3 à la baisse des financements publics qui s'est produite aux Pays Bas, en Suède et en Angleterre. Elle n'a pas non plus, à

1. Généraliste : ouvert à tous ou presque. Résiduel : réservé aux plus pauvres.

l'inverse du Royaume-Uni ou de l'Allemagne, connu de privatisations massives du parc social. À ces différences près, le découpage en cinq phases paraît pertinent : la France s'est manifestement inscrite dans la tendance générale sur de nombreux points. Les plus évidents sont les suivants : la réponse au déficit quantitatif d'offre de logements ; la mise en place dans le parc social, puis l'extension au parc privé des aides personnelles, dont on sait qu'elles représentent aujourd'hui dans notre pays, et de loin, le principal poste de dépenses de la politique du logement ; le développement de la construction de logements locatifs sociaux par des promoteurs (VEFA-HLM) à partir de la crise de 2008, à tel point que ce mode de production a maintenant supplanté la construction « en régie » ; et l'amélioration de la situation financière des organismes de logement social, favorisée par l'amortissement progressif de la dette et surtout par la diminution de son coût, du fait de la baisse des taux d'intérêt. Nous ne détaillerons pas ici ces quatre points, dont l'analyse et les conséquences possibles feront l'objet de développements ultérieurs.

Il est toutefois nécessaire d'attirer l'attention sur quelques traits spécifiques, qui expliquent largement certaines forces et faiblesses du secteur locatif social français.

Le premier est la pyramide des âges et la morphologie du parc. Si les pays d'Europe du nord-ouest ont tous été confrontés à une pénurie de logements au lendemain de la deuxième guerre mondiale, c'est à des degrés divers. La crise quantitative était particulièrement grave en France, pour des raisons que nous avons explicitées au chapitre 1. En outre, les choix urbanistiques et architecturaux ont été différents d'un pays à l'autre. En France, la construction des grands ensembles entre 1955 et 1975 a durablement marqué le paysage des banlieues : son poids dans le parc social reste très important et ses conséquences n'ont pas fini de se faire sentir.

Le second est l'existence d'un circuit de financement original et pérenne assis sur le livret A d'épargne. L'utilisation des dépôts des épargnants pour financer les investissements dans le secteur locatif social n'a pas son équivalent ailleurs. Elle a servi à assurer aux organismes des financements abondants, à très long terme et, jusqu'à une

date récente, à des taux inférieurs aux taux de marché. Cette forme d'aide, en quelque sorte gratuite – à ceci près que, le livret A étant défiscalisé, l'État se prive d'une recette fiscale – leur a permis d'être moins dépendants de la politique budgétaire de l'État que les bailleurs sociaux d'autres pays, où l'aide à l'investissement reposait exclusivement sur des subventions.

Le troisième est la nature des bailleurs sociaux. On a vu plus haut que dans certains pays, les logements sociaux étaient à l'origine détenus et gérés par les collectivités locales. C'était le cas, notamment, au Royaume-Uni où, avant les réformes du gouvernement Thatcher, les collectivités locales, qui détenaient et géraient l'essentiel du parc social, recevaient à cet effet de l'État des subsides s'apparentant à des subventions d'équilibre : le gouvernement disposait ainsi d'un moyen de pression très efficace qui lui a permis d'obtenir le transfert « volontaire » aux *housing associations* d'une grande partie du parc non vendu aux occupants dans le cadre du *right to buy*¹.

Le statut des organismes d'HLM français, tout en encadrant rigoureusement leur activité, leur confère une autonomie de gestion qui leur a notamment permis, jusqu'à présent, de résister aux injonctions des gouvernements visant à augmenter le volume des ventes aux occupants.

Si l'on parle également de privatisation du parc social en Allemagne, c'est de façon impropre, car le secteur locatif social n'a jamais été défini dans ce pays en fonction de la nature du bailleur. Sont considérés comme sociaux les logements ayant bénéficié pour leur construction de financements préférentiels accordés en contrepartie de l'obligation, pendant la durée de remboursement des prêts, de plafonner les loyers et de réserver les logements construits à des ménages modestes. Il s'ensuit que lesdits logements sortent du secteur social lorsque la dette du propriétaire est éteinte. Les bailleurs peuvent être aussi bien des personnes privées que des personnes morales, à but lucratif ou non.

1. Cf. chapitre 4 pour une présentation plus complète de cette politique.

Par conséquent, des logements sortent du secteur social sans qu'il y ait privatisation. Toutefois, la situation du secteur locatif social a changé en 1990 avec l'abolition de la notion de logements d'intérêt public (*Wohnungsgemeinnützigkeit*), largement motivée par le besoin de recettes fiscales supplémentaires pour financer la réunification. Les organismes appartenant à ce secteur (principalement des entreprises industrielles et des organismes de logement public) ont perdu leurs avantages fiscaux et gagné en termes de liberté d'entreprendre. Ils peuvent depuis lors vendre des logements, augmenter les loyers, distribuer les bénéfices à leurs propriétaires ou être vendus plus facilement qu'auparavant. Une part des logements sociaux a en outre été vendue en bloc à des investisseurs privés, de sorte que la presque totalité du secteur du logement des entreprises industrielles appartient aujourd'hui à des propriétaires privés. Il subsiste, certes, des propriétaires publics de logements sociaux, mais à but lucratif¹.

Il faut ajouter à ce tableau un constat qui ne s'est pas démenti depuis la fin de la seconde guerre mondiale : la politique du logement fait, en France, l'objet d'un large consensus, et les décisions des gouvernements, quelles que soient leurs couleurs politiques, n'ont jamais été sérieusement remises en cause par leurs successeurs. L'une des raisons de cette constance est sans doute que les professions de foi marquées par une idéologie n'ont guère dépassé le stade de la rhétorique : s'il est arrivé que certains dirigeants aient affiché leur intention de bâtir une nation de propriétaires, la politique du logement n'a jamais cherché à privilégier outrageusement l'accession à la propriété et la liberté du choix du statut d'occupation est *de facto* resté la règle. Cela n'a pas été le cas partout : on pense notamment au Royaume-Uni, où le parc social a fondu à grande vitesse du fait de la mise en œuvre du *right to buy* par Margaret Thatcher, ou à l'Espagne où la propriété occupante a été la règle sous le franquisme, à telle enseigne que le statut de locataire

1. Source : Stefan Kofner, « Social Housing in Germany : an inevitably shrinking Sector ? », *Critical Housing Analysis*, vol. 4, Issue 1, 2017.

y est vu aujourd'hui comme une anomalie, au mieux une situation transitoire en attendant de devenir propriétaire.

L'accès au parc locatif social

Les conditions d'éligibilité portent essentiellement sur le niveau de revenu. Sont éligibles au logement locatif social les ménages dont les ressources sont inférieures à un plafond réglementaire qui dépend de leur composition, de la localisation du logement et de sa catégorie (du très social à l'intermédiaire). Logiquement, ce plafond est d'autant plus bas que le loyer maximum du logement est moins élevé. Les logements les plus anciens, dont les loyers dépendent notamment des conditions de financement en vigueur à l'époque de leur construction, échappent cependant à cette logique. Le tableau ci-dessous illustre pour deux catégories de ménages la hiérarchie des plafonds de ressources : le PLAI entre 55 et 60 % des plafonds PLUS (qui sont les plafonds standards) pour le PLAI et 130 % des plafonds PLUS pour le PLS. La part des ménages éligible augmente évidemment avec le niveau du plafond.

Outre les conditions de ressources, le candidat doit être citoyen de l'un des pays de l'Union européenne ou bénéficier d'un droit de séjour sur le territoire français.

Les plafonds de ressources conditionnant l'éligibilité aux logements du parc social ont été abaissés en 2009, la France se conformant ainsi à la doctrine de l'Union européenne sur les services d'intérêt économique général (SIEG), selon lesquelles les aides publiques doivent être socialement ciblées. Cependant, environ les deux tiers des ménages résidant en France remplissent ces nouvelles conditions. Le parc social ne représentant que 17 % des résidences principales, les demandes sont en général largement supérieures à l'offre, notamment dans les zones tendues, celles où l'écart entre les loyers du marché et ceux du parc social est le plus important. Il est donc nécessaire d'opérer une sélection parmi les demandes : c'est le rôle du processus d'attribution des logements.

Figure 2. Plafonds de revenu fiscal de référence en 2020¹, en euros

	PLAI			PLUS			PLS		
	Paris & limitrophes	Reste île-de-France	Autres régions	Paris & limitrophes	Reste île-de-France	Autres régions	Paris & limitrophes	Reste île-de-France	Autres régions
Pers. seule	13 268	13 268	11 531	24 116	24 116	20 966	31 351	31 351	27 256
Couple 2 enfants	28 348	25 995	20 203	47 247	43 325	33 670	61 421	56 323	43 771

1. Le revenu fiscal de référence est celui de l'année n-2.

Attributions : des contraintes inconciliables ?

La question des attributions est un sujet récurrent de polémiques. Faut-il loger uniquement les plus démunis et privilégier systématiquement certains publics prioritaires, comme le prévoient les textes sur la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo) ? Doit-on au contraire faire prévaloir la mixité, au risque d'écarter une part importante des ménages les plus fragiles ? Peut-on, position défendue par le monde patronal au nom de la lutte contre le chômage, reconnaître comme critère prioritaire, parmi d'autres, la mobilité professionnelle ?¹ La loi ne tranche pas : l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation, après la modification introduite par la loi Égalité et Citoyenneté, dispose en effet que « L'attribution des logements sociaux doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers, en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social et en favorisant l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville ». Les règles d'attribution tentent de concilier tant bien que mal ces injonctions contradictoires et visent notamment à lutter contre le clientélisme local en interdisant, par exemple, de réserver des logements sociaux aux habitants de la commune. Quelles que soient les règles retenues, elles sont évidemment toujours critiquables, ce qui explique que l'on légifère presque chaque année sur le sujet. Parallèlement, les gouvernements, appuyés par les collectivités territoriales, ont jusqu'à une date récente encouragé la production de logements sociaux, sans que pour autant les disponibilités suffisent, loin s'en faut, à répondre à la demande. De fait, on le verra plus loin, une majorité de ménages très modestes est, par force plutôt que par choix, logée dans le parc privé.

1. Ce point a été levé, en partie, par la loi « *Égalité et Citoyenneté* ».

Dans la pratique, les catégories défavorisées représentent une part de plus en plus importante des nouveaux attributaires, de sorte que l'objectif de mixité sociale devient de plus en plus difficile à atteindre.

De l'opacité à la transparence ?

Il n'existe que deux façons de gérer l'allocation d'une ressource rare, ce qu'est incontestablement le logement locatif social : par les prix et par la file d'attente. Sur le marché, l'excès de demande sur l'offre se résout par la hausse des prix, au détriment des demandeurs les moins solvables. Dans le cas du logement social, les règles d'attribution ont pour objet de déterminer l'ordre des demandeurs dans la file d'attente.

Une telle situation peut évidemment générer clientélisme et passe-droit. De fait, les conditions d'attribution ont périodiquement, çà et là, provoqué des scandales. La méthode qui permet d'éviter, ou tout au moins de limiter ces pratiques est connue : c'est la transparence. Toutefois, les efforts des gouvernements pour lutter contre l'opacité des attributions ont longtemps été timides, et les avancées significatives en la matière sont relativement récentes. Si certains organismes HLM – notamment en Loire-Atlantique et en Haute-Savoie – avaient de longue date, et avec succès, expérimenté la gestion mutualisée des attributions sur leur territoire, ces expériences ont été regardées avec méfiance, voire réticence, par la majorité d'entre eux, et le moins que l'on puisse dire est que les organes représentatifs de la profession n'ont pas cherché à les promouvoir. Un article du Monde de décembre 1997 illustre les résistances au changement du monde HLM : « Sur le dossier symbolique et urgent des attributions de logement, les dirigeants de l'Union font du surplace. [...] L'accord sur les attributions, signé le 17 décembre, repose essentiellement sur la "concertation", le "volontariat" et "l'expérimentation" locale. Est-il encore temps, alors qu'on en parle depuis quatre ans, d'évoquer "la mise en place concertée, entre organismes et avec leurs partenaires publics, d'outils de connais-

sance de l'occupation sociale, de la demande et des flux d'attribution" ? Peut-on sérieusement déclarer qu'il "convient d'expérimenter dans quelques départements un système d'enregistrement unique des demandes", alors qu'il s'agit là d'une exigence minimale réclamée depuis des années par les associations, qui récupèrent, au bout de la chaîne, des ménages inscrits partout, acceptés nulle part ? »¹. Ajoutons que, dans bien des cas, l'attitude des organismes ne fait alors que refléter celle d'élus locaux qui s'accommodent parfaitement de l'opacité des attributions.

Le gouvernement a néanmoins réussi depuis une quinzaine d'années à imposer des pratiques plus conformes à l'obligation de transparence, qui ont permis une amélioration significative de la connaissance de la demande par rapport au système antérieur.

Tout n'est pas encore parfait pour autant. Dans un rapport de 2017, la Cour des comptes estimait que du chemin restait à faire pour réduire l'opacité de la procédure d'attribution, constatant que « la moitié d'entre eux [les organismes HLM] ne dispose pas d'une méthode formalisée de pré-sélection des dossiers avant la réunion de la commission d'attribution ; et quand ces méthodes existent, elles ne sont publiques ou communiquées aux demandeurs que dans moins de la moitié des cas. [...] Au-delà des critères généraux du CCH [Code de la construction et de l'habitat], des variantes importantes existent entre les organismes sur des critères d'appréciation qui devraient pourtant être objectifs, par exemple en ce qui concerne les modalités de calcul du taux d'effort et du reste-à-vivre »². Il est vrai que le sujet s'avère par essence compliqué.

1. « *Le mouvement HLM tout frein bloqué* », Ch. Garin, *Le Monde* du 30 décembre 1997.

2. Cour des comptes, « *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés* », rapport public thématique, février 2017.

Des règles complexes

C'est précisément sur la question du choix des attributaires que se cristallisent les critiques et les enjeux. La question du ciblage social est centrale. Toutefois, d'autres critères, liés aux nécessités territoriales, d'équilibre de peuplement, etc. ne peuvent être ignorés. Toute priorité qui introduirait ces dimensions ne peut être systématiquement taxée de clientélisme ou de favoritisme. Tout est affaire de degré, de proportion, de motivation et de pratique, mais aussi de transparence dans les procédures internes. La frontière reste, en effet, parfois floue entre choix raisonné et pratique scandaleuse. Le sujet connaît, comme d'autres, ses effets de mode. Le recours à des méthodes de cotation, basé sur des expériences étrangères, en particulier dans les pays de l'Europe du Nord, suscite aujourd'hui beaucoup d'engouement et a fait l'objet de nombreuses expérimentations. Un tel procédé ne signifie pas uniformité puisqu'il permet des adaptations locales, que certains appellent de leurs vœux alors que d'autres, pour éviter toute dérive, militent en faveur d'un fichier unique des offres disponibles *via* Internet. On le voit, les questions de méthode n'épuisent pas le sujet et peuvent susciter l'accusation de clientélisme¹.

La première question qui se pose aux commissions en charge du traitement des demandes de logement social est donc la suivante : en fonction de quels critères doit-on déterminer l'ordre des demandes dans la file d'attente ?

Une priorité est reconnue à certaines catégories de population (prioritaires au sens du DALO, handicapés, personnes victimes de violence

1. Le sujet n'est pas que français. Revenus de certains occupants trop importants, absence de contrôles... « Le système d'attribution de logements sociaux de la ville de Berne a failli », rapporte l'agence de presse suisse ATS. Au printemps 2014, « la moitié des logements subventionnés (équivalent d'un logement social en France) étaient occupés par des personnes qui n'auraient pas dû en bénéficier ». <http://www.lavieimmo.com/immobilier-international/le-logement-social-dans-la-tourmente-en-suisse-28504.html>

au sein du couple, hébergées, en habitat indigne, menacées de mariage forcé, sorties de la prostitution, ayant au moins un enfant mineur et en situation de sur occupation, sans logement, menacées d'expulsion). La loi Égalité & Citoyenneté de 2017 a défini de façon limitative, dans son article 70, les critères de priorité. Désormais, il n'existe plus qu'une seule liste - départementale ou, pour l'Île-de-France, régionale - de publics prioritaires, qui ne peut pas être complétée au niveau local. Les demandeurs doivent déposer un dossier unique pour toutes les communes d'un même département (ou pour la région en Île-de-France). La demande est gratuite et doit être renouvelée chaque année par les ménages en liste d'attente.

Depuis cette loi, les demandes sont enregistrées sous forme d'un numéro unique national, ce qui permet d'étudier les caractéristiques des demandeurs et de suivre les délais d'attribution et évite au demandeur d'avoir à multiplier les dépôts de dossiers.

Le dossier peut être déposé auprès d'un bailleur social, en mairie ou auprès d'Action Logement pour les salariés d'entreprises cotisantes. Une attestation d'enregistrement est délivrée dans un délai d'un mois. Sa date marque le début du délai à partir duquel le demandeur peut saisir, dans certaines conditions, une commission de médiation en cas d'absence de proposition¹.

En pratique, en parallèle à cette voie d'accès par inscription sur liste d'attente, il existe une seconde voie d'accès *via* le système des réservations. « La réservation de logements permet d'obtenir la mise à la disposition du réservataire de logements livrés ou remis à la location, afin que ce réservataire présente des candidats à l'attribution de ces logements »². Ces réservataires disposent de ce droit en contrepartie de financements, de garanties d'emprunt ou d'apport de terrains. Le Code de la construction et de l'habitation (CCH) donne

1. Si la demande a été refusée, le demandeur ne peut saisir la commission de médiation.

2. Concertation sur les politiques d'attribution des logements sociaux. État des lieux et éléments de réflexions. Page 16, janvier 2013, Ernst and Young, 63 pages.

la liste des réservataires : l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les EPCI, les employeurs, Action Logement (ex CIL), ainsi que les organismes à caractère désintéressé¹. Dès qu'un logement se libère, le réservataire en est informé et sélectionne alors un ou plusieurs demandeurs² qui seront proposés à la Commission d'attribution.

Les commissions d'attribution dépendent de chaque organisme et se composent de responsables du bailleur et des représentants des réservataires (État, Collectivités locales, Action Logement). Pour chaque logement sont présentés au moins trois dossiers, sauf dans le cas où un ménage prioritaire Dalo est sur les rangs. La commission se réunit en général deux fois par mois.

Elle comprend des responsables de l'organisme HLM, un représentant des administrateurs locataires, le maire de la commune ou son représentant et, enfin, le préfet ou son représentant. Elle statue sur tous les dossiers présentés dans un délai variable selon les communes et les organismes.

En cas de proposition, le demandeur a dix jours pour accepter ou refuser son logement.

La lourdeur de la procédure d'attribution est illustrée, dans un rapport de la Cour des comptes³, par une évaluation des moyens en personnel qui lui sont affectés : elle les estime à plus de 4 400 équivalents plein temps dans les organismes HLM et le réseau d'Action Logement. Toujours selon la Cour, 28 000 réunions de commissions d'attribution ont lieu chaque année et le délai séparant la déclaration de la décision de la commission varie d'un à trois mois.

1. Article R 441-5.

2. Le plus souvent avec un ordre de priorité, qui peut ne pas être respecté par la Commission d'attribution.

3. Cour des comptes, op. cit.

Quels logements, pour quels ménages ?

Une fois déterminée la liste des ménages sélectionnés, se pose une seconde question : quels logements proposer à chacun d'entre eux ? Car les logements ne sont évidemment pas équivalents. Ils diffèrent notamment par leur localisation, leur confort, leur taille, leur état d'entretien et le montant du loyer. C'est notamment à ce niveau que se déterminent les conditions de l'occupation du parc et que doivent être conciliés les objectifs contradictoires de logement des plus pauvres et de mixité sociale.

Cette opposition traduit, dans une certaine mesure, une antinomie entre la logique de la politique du logement, qui vise à assurer à chacun l'accès à un logement décent et conforme à ses besoins, et celle des organismes, qui souhaitent accueillir dans leur parc des populations diversifiées en termes de revenus et de statut social. Force est toutefois de constater que ces positions apparaissent de plus en plus comme des postures, tant il s'avère difficile de les mettre en pratique.

La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) illustre les ambiguïtés de la position des pouvoirs publics. Des règles ont été fixées par la loi pour définir des ménages prioritaires au regard de ce droit : « Pour faire valoir son droit, le demandeur doit être dans l'une des situations suivantes : sans aucun logement, menacé d'expulsion sans possibilité de relogement, hébergé dans une structure d'hébergement ou logé temporairement, logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, logé dans un local manifestement sur-occupé ou non décent, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou d'être handicapé lui-même, de demandeur de logement locatif social depuis un délai anormalement long »¹. Toutefois, ces ménages étant en concurrence avec d'autres demandeurs, il n'est pas possible, dans les zones où la pression de la demande est la plus forte, de proposer un logement à tous : la conséquence est que l'État, lorsqu'il n'est pas en mesure d'ap-

1. Source : site internet du ministère de la cohésion des territoires.

plier la loi, peut être condamné à payer une astreinte alimentant le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement et, le cas échéant, à indemniser les ménages prioritaires laissés pour compte.

Du côté des bailleurs sociaux, la logique de gestion tend parfois à l'emporter sur d'autres considérations et peut conduire à un renforcement subi de leur vocation sociale. De fait, l'objectif de mixité sociale est souvent difficile, voire impossible à atteindre, car si les demandeurs ne peuvent pas choisir leur logement, ils ont la possibilité de refuser ceux qui leur sont proposés. Ainsi, les logements situés dans des quartiers stigmatisés sont fréquemment refusés par les ménages dont les revenus le leur permettent, certains préférant se loger dans le secteur privé, serait-ce au prix d'un loyer plus élevé et/ou d'une surface plus réduite. C'est notamment le cas de beaucoup de logements appartenant aux grands ensembles construits dans les années 1960-70, occupés très majoritairement par des ménages à faibles ressources. Et parmi les ménages logés dans le secteur social, près d'un quart ont préalablement refusé une offre antérieure, le plus souvent pour un motif lié au quartier (figure 3).

Figure 3. Motifs de refus
d'une offre antérieure de logement social en 2013



Source : « Les conditions de logement en France », Insee Références, édition 2017. Champ : France hors Mayotte, ménages locataires du secteur HLM ayant emménagé depuis moins de quatre ans et qui avaient refusé au moins une offre de logement social avant d'obtenir leur logement actuel.

La difficulté, voire l'impossibilité de concilier les objectifs de mixité sociale et d'accès au logement des populations les plus fragiles se traduit par une production législative intense, cherchant à corriger d'autres défauts constatés. Ainsi, la loi fait maintenant obligation aux réservataires, tels que les collectivités territoriales ou Action Logement, de consacrer 25 % de leurs attributions à des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo ou, à défaut, au sens de l'article L.441-1 du CCH. Elle permet au préfet de se substituer aux réservataires en cas de manquement à ces obligations. De même, les pouvoirs publics s'efforcent de contrecarrer la tendance constante à l'accroissement de la proportion de ménages à faibles revenus dans les quartiers où ils sont déjà largement majoritaires. Ainsi, l'une des mesures phares du volet logement de la loi Égalité & Citoyenneté consiste à imposer aux bailleurs de réserver au moins 25 % des attributions hors des quartiers prioritaires de politique de la ville (QPV) à des demandeurs du premier quartile de revenus ou à des ménages relogés dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain¹. De la même façon, pour lutter contre les égoïsmes municipaux, la loi a renforcé la compétence des intercommunalités. La loi Égalité & Citoyenneté impose que la gestion des attributions soit dorénavant effectuée à cette échelle et interdit que la préférence communale soit utilisée comme motif exclusif de non-attribution. En conformité avec le texte de la loi, l'objectif de mixité doit s'entendre comme « permettant l'accès à l'ensemble des secteurs du territoire de toutes les catégories de public éligible au parc social et en favorisant l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville ». Nous allons voir toutefois qu'il y a loin de la coupe aux lèvres.

1. Ce pourcentage s'applique aux réservataires.

L'occupation du parc et son évolution

Proche il y a quelques décennies de celui des locataires du parc locatif privé, le profil des locataires du parc social s'en différencie aujourd'hui de plus en plus nettement. Ces derniers sont nettement plus âgés : plus de la moitié ont dépassé 50 ans, et la part de moins de 30 ans, inférieure à 10 %, est trois fois moindre que dans le locatif privé. Il est vrai que ces deux segments du parc ne jouent pas le même rôle : le parc privé accueille la grande majorité des ménages mobiles, jeunes pour beaucoup, chose que le parc social n'est guère en mesure de faire en raison d'une offre insuffisante, notamment en petits logements, et du délai entre le dépôt de la demande et l'attribution éventuelle.

Les familles monoparentales sont largement surreprésentées, ainsi que les ménages immigrés, qui représentaient en 2013 plus de 20 % des occupants, soit une proportion bien plus élevée que parmi les locataires du privé (12 %) et surtout parmi les propriétaires (7 %).

Une majorité de ménages très modestes

Bien que le parc social soit ouvert en théorie à une large fraction de la population, puisqu'au regard de leurs ressources, les deux tiers environ des ménages y sont éligibles, ses occupants sont dans leur grande majorité des ménages modestes : en 2013, près de 8 sur 10 avaient un revenu par unité de consommation (u.c.) inférieur à la médiane, et pour la moitié d'entre eux ce revenu par u.c. se situait dans le quartile inférieur. Ces proportions sont en augmentation rapide, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous (figure 4). La paupérisation des locataires affecte au demeurant tous les locataires, ceux du parc privé comme ceux du parc social.

Si le parc social ne loge pas que des ménages modestes, ces derniers sont toutefois plus que majoritaires parmi les occupants et surtout toujours plus nombreux.

Figure 4. Caractéristiques des ménages selon le statut d'occupation (%)

	1984			2013			
	Ensemble des locataires	Locataires du secteur social	Locataires du secteur libre	Ensemble des locataires	Locataires du secteur social	Locataires du secteur libre	Non-locataires ¹
Âge de la personne de référence	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Moins de 30 ans	26,9	24,6	28,1	20,4	9,5	28,0	2,9
De 30 à 39 ans	25,1	26,3	24,4	19,3	17,3	20,8	12,2
De 40 à 49 ans	13,7	14,1	13,5	19,1	22,2	16,9	17,9
De 50 à 64 ans	17,5	19,7	16,2	24,0	29,2	20,4	31,2
65 ans ou plus	16,9	15,3	17,8	17,2	21,9	13,9	35,8
Quartile de revenu par UC ²	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 ^{er} quartile	29,6	33,6	27,3	42,2	50,1	36,3	14,3
2 ^e quartile	26,9	29,9	25,1	27,2	28,7	26,1	23,6
3 ^e quartile	24,4	23,9	24,6	19,6	16,1	22,2	28,4
4 ^e quartile	19,2	12,6	23,0	11,0	5,0	15,5	33,7
Type de ménage	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personne seule	30,5	23,4	34,5	44,8	41,1	47,3	27,4
Couple sans enfant	22,3	20,4	23,4	17,7	14,0	20,3	36,6
Couple avec enfant(s)	36,4	42,2	33,2	20,8	23,7	18,8	29,0
Famille monoparentale	7,6	11,3	5,5	12,3	16,5	9,3	3,9
Ménage complexe ³	3,2	2,8	3,4	4,4	4,7	4,3	3,1
Nationalité de la personne de référence	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Française de naissance	88,9	88,0	89,4	84,4	79,5	87,9	93,0
Française par naturalisation				5,8	8,6	3,8	3,8
Étrangère	11,1	12,0	10,6	9,8	11,8	8,3	3,3

1. Les non-locataires regroupent, outre les propriétaires, des ménages logés gratuitement.

2. Hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.

3. Voir *annexe Glossaire* à type de ménage.

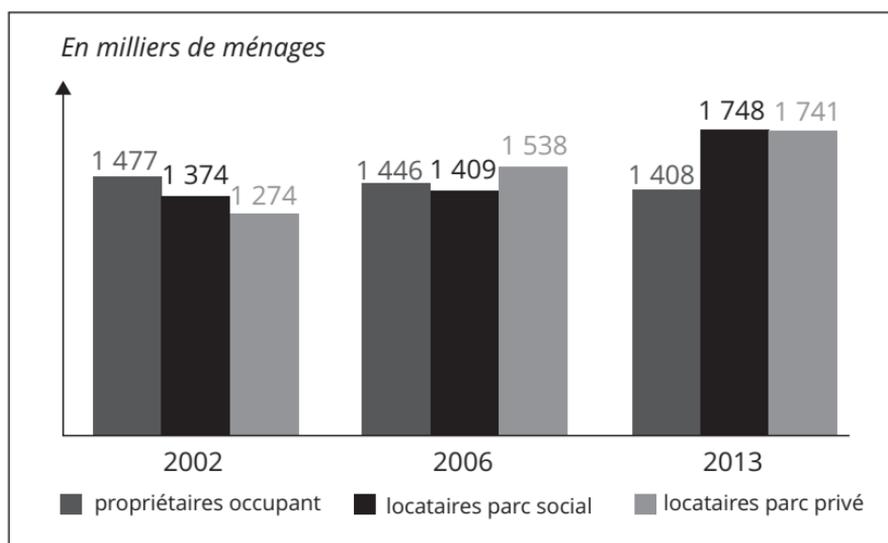
Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, *enquêtes Logement 1984 et 2013*.

LE RÔLE DU PARC LOCATIF SOCIAL

39 %, soit plus de deux fois plus que dans l'ensemble du parc, ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian de l'ensemble des ménages), et 27 % sont dans une situation de grande pauvreté (niveau de vie inférieur à 50 % du niveau de vie médian) : ce dernier pourcentage se compare à un taux de 12 % dans l'ensemble de la population. Le parc locatif social est pourtant loin de loger la totalité des pauvres, qui se répartissent de façon à peu près égale entre les deux grands segments du parc locatif. Les ménages dont les revenus dépassent les plafonds de ressources représentent 10 % environ des locataires du parc social¹.

Figure 5. Répartition de la pauvreté par statut d'occupation du logement en 2013



Source : Cour des comptes, d'après données Insee, ENL 2013

1. Chiffres extraits du rapport de la Cour des comptes, op. cit.

Ces données permettent de porter un regard non biaisé sur les polémiques relatives au rôle du parc social. S'il est vrai que des ménages aisés occupent une part des logements sociaux, c'est dans une proportion de plus en plus faible et le parc social suffirait à peine à loger tous les ménages pauvres, si tant est qu'ils le demandent. Elles conduisent aussi à s'interroger sur l'intérêt du débat au sujet d'un éventuel passage du modèle « généraliste », qui se caractérise par une large ouverture de l'éligibilité au parc social et qui est celui de la France, à un modèle « résiduel » qui conduirait à réserver aux plus modestes l'accès au parc social. Car, comme nous venons de le voir, ce caractère généraliste est de plus en plus mis à mal, sans que cela relève d'une quelconque volonté politique.

De plus en plus de personnes seules

Conçu à l'origine pour accueillir des familles, le parc locatif social loge aujourd'hui plus de personnes seules (41 %) que de ménages avec enfants : ces derniers ne représentent plus que 40 % de l'ensemble des locataires, contre 53 % en 2004. Au sein du groupe des ménages avec enfants, la part des couples a presque été divisée par deux alors que celle des familles monoparentales croissait fortement.

La réduction de la taille moyenne des ménages est une tendance de fond, observée en France comme à l'étranger depuis plusieurs décennies. Liée notamment à l'allongement de la durée de la vie, elle se manifeste dans le secteur social comme dans les autres segments du parc. Or le parc social, composé pour l'essentiel de logements de trois pièces et plus, est mal adapté à l'accueil de ménages d'une ou deux personnes. Le rapprochement de la répartition de ses logements par nombre de pièces et de celle des ménages occupants selon leur type conduit à conclure que 40 % des personnes seules occupent des logements de trois pièces au moins. Marqué sous cet aspect comme sous bien d'autres par la période de construction de masse, le parc social est de moins en moins en adéquation avec la demande de logement. La part des petits logements est, certes, un peu plus élevée parmi les logements construits

au cours des dernières décennies, mais cette inflexion a été trop timide pour que la structure de l'offre soit sérieusement modifiée.

Il est, bien sûr, plus agréable pour une personne seule de vivre dans un logement de 50 ou 60 m² que dans un studio de 25 m². Mais cela signifie un loyer plus élevé, supérieur au loyer plafond de l'APL et donc un coût résiduel qui peut être excessif pour les plus modestes. En outre, une allocation de logements qui se traduit par une sous-occupation fréquente n'est pas optimale, s'agissant d'une ressource en quantité limitée et financée sur fonds publics.

Les immigrés fortement sur-représentés

Le parc locatif social loge de nombreux immigrés : en 2008, 33 % des ménages immigrés âgés de 18 à 59 ans vivaient en HLM, contre 28 % pour les descendants d'immigrés et 14 % pour les personnes ni immigrées, ni descendantes d'immigrés. La disproportion est flagrante, elle l'est encore plus pour les immigrés originaires d'Afrique dont 46 % sont locataires HLM et pour leurs descendants (44 %)¹. L'enquête logement 2013 fournit des données plus récentes qui corroborent les précédentes² : « Les ménages immigrés locataires vivent deux fois plus dans le secteur social que les non-immigrés. Cette part a augmenté de 6 points entre 1996 et 2013, alors qu'elle est restée stable pour les autres ménages »³. Concrètement, on passe de 28 à 34 % pour les immigrés, contre 15 % pour les non immigrés. En 2013, la part des ménages immigrés vivant dans le parc social était de 34 % contre 15 % pour les non immigrés. Selon l'INSEE, « la surreprésentation des ménages immigrés

1. Résultats publiés dans « *Immigrés et descendants d'immigrés en France* », Insee références, édition 2012. Source : Ined ; Insee, enquête Trajectoires et origines 2008. L'enquête n'a pas été renouvelée depuis lors.

2. Les résultats des deux enquêtes ne sont pas directement comparables, l'enquête logement portant sur l'ensemble des ménages (dont le caractère d'immigré ou non est déterminé d'après la situation de la personne de référence) alors que l'enquête Immigrés et descendants d'immigrés en France s'intéresse aux individus (et non aux ménages) de 18 à 50 ans.

3. « Les conditions de logement en France », Insee Références, édition 2017.

parmi les locataires du secteur social s'explique au moins aux trois quarts par des différences socio-économiques ». En d'autres termes, les immigrés sont plus présents dans le parc locatif social tout simplement parce qu'ils sont plus pauvres. C'est vrai surtout des immigrés originaires d'Afrique ou d'Asie, les caractéristiques de ceux originaires d'Europe se rapprochant beaucoup plus de celles des non immigrés.

Des occupants peu mobiles

489 000 ménages ont emménagé dans un logement HLM en 2018, ce qui correspond à un taux de rotation de 9,2 %. Ce taux, en baisse depuis au moins une décennie, est celui observé dans les logements HLM proprement dits, qui ne représentent qu'un peu moins des neuf dixièmes du parc social¹. On peut néanmoins sans grand risque d'erreur l'extrapoler à l'ensemble de ce parc et généraliser le constat fait à partir des données des fédérations d'organismes d'HLM. Ce taux de rotation est beaucoup plus faible que celui des locataires du parc locatif privé.

Les emménagés ne sont pas tous, loin s'en faut, de nouveaux entrants dans le parc social : 28 % d'entre eux ont en effet quitté un logement social pour un autre.

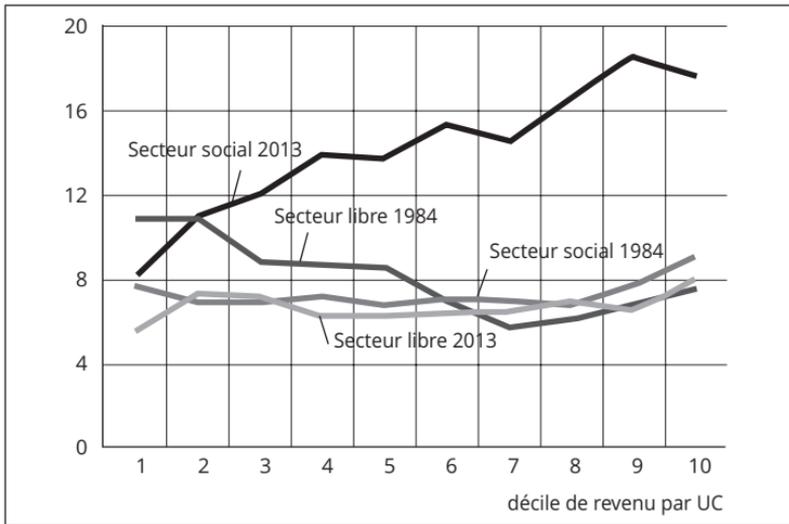
L'essentiel de l'offre de logements sociaux pouvant être attribués à de nouveaux demandeurs est constituée par ceux libérés par des occupants qui ont quitté le parc social. Or les locataires, du fait de l'avantage financier que leur confère l'occupation d'un logement social, ont d'autant moins intérêt à le quitter que cet avantage est plus élevé. C'est ce qui explique que le taux de rotation soit particulièrement faible en Île-de-France, puis que c'est dans l'agglomération parisienne que l'écart entre loyers sociaux et loyers de marché est le plus élevé et que l'accession à la propriété est le moins abordable.

Rien d'étonnant, donc, à ce que l'ancienneté d'occupation des logements soit plus élevée dans le secteur locatif social que dans le secteur libre, et qu'elle augmente avec le revenu, comme le montre la figure 6 :

1. Source : les HLM en chiffres, USH, septembre 2019.

c'est en Île-de-France que les revenus des occupants sont les plus élevés et c'est aussi dans cette région que l'avantage HLM est le plus important.

Figure 6. Ancienneté moyenne dans le logement selon le secteur locatif et le décile de revenu (en années)



Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.

Lecture : l'ancienneté moyenne des ménages du premier décile de revenu par unité de consommation était de 11 ans dans le secteur libre en 1984.

Source : Insee, enquêtes Logement 1984 et 2013.

La mixité sociale en question

La question de la vocation – universaliste (ouvert à tous), généraliste (ouvert à un grand nombre de ménages) ou résiduelle (réservé aux plus pauvres) – du parc social apparaît largement rhétorique, de même d'ailleurs que celle de la mixité sociale, si l'on focalise l'observation sur des périmètres géographiques restreints. Il est en effet insuffisant de se contenter de l'examen de moyennes pour décrire l'occupation du

parc social, car celle-ci diffère très notablement d'un groupe immobilier, ou d'un quartier à l'autre. Les immeubles du parc ne sont en effet pas équivalents en termes de taille, de qualité, d'aspect architectural, d'accès aux services publics, de niveau de loyer et surtout d'image, ces différentes dimensions étant d'ailleurs liées entre elles.

Figure 7. Type d'occupation
en et hors zone urbaine sensible (ZUS) en 2013

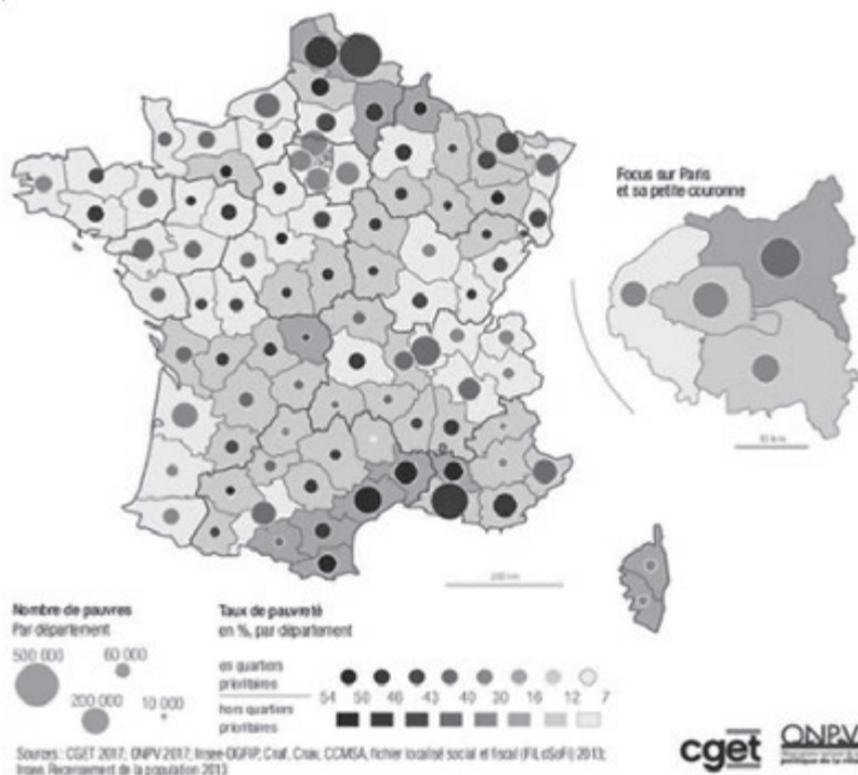
	ZUS		hors ZUS		Total
	nombre logts	%	nombre logts	%	%
propriétaire occupant	336 572	22 %	15 912 125	60 %	58 %
locataire secteur social	975 797	63 %	3 481 088	13 %	16 %
autres (meublé, loi 1948,...)	70 068	4 %	1 452 332	5 %	5 %
locataire logement privé	178 705	11 %	5 650 728	21 %	21 %
Total général	1 561 142	100 %	26 496 273	100 %	100 %

Source : Cour des comptes, d'après données Insee ENL

En l'absence de données détaillées sur l'occupation du parc social¹, il n'est pas possible de comparer directement les caractéristiques des occupants selon la localisation des immeubles. Toutefois, les données de l'INSEE et les publications de l'observatoire des ZUS (ONZUS), puis de celui de la politique de la ville (ONPV) permettent de le faire de façon approchée, étant donnée la forte prédominance des logements sociaux dans les quartiers « sensibles ».

1. Une enquête obligatoire sur l'occupation du parc social (OPS) est réalisée tous deux ans par les organismes HLM, mais ses résultats ne sont pas publiés, pour des raisons inexplicables. La dernière publication remonte à 2012 et présente des données déclinées au plan national, régional et départemental : composition familiale, âge des occupants, situation des ménages par rapport aux plafonds de ressources...

Figure 8. Taux de pauvreté « en QPV » et « hors QPV » par département



L'exemple du Mirail, à Toulouse, illustre la spécificité de certains quartiers qui, par certains aspects, confine à l'exterritorialité. Voici ce qu'en dit, dans un ouvrage récent, Jérôme Fourquet :

« Mais en marge de cette réussite éclatante, Toulouse présente un visage moins rose. La ville compte en effet des quartiers sensibles, où le chômage et les difficultés sociales frappent lourdement la population locale. Le Grand Mirail, qui regroupe notamment les quartiers du Mirail,

de la Reynerie, de Bellefontaine mais aussi de Bagatelle et de la Faourette, etc., abrite près de 40 000 habitants. Or, dans ces quartiers, le parc immobilier est composé de 75 % de logements sociaux et le chômage touche un tiers de la population (50 % chez les plus jeunes). Ces chiffres illustrent clairement le fait que la théorie du ruissellement ne fonctionne pas, puisque ces quartiers ne bénéficient pas des retombées du dynamisme économique de l'agglomération, réservées aux «heureux bosseurs de l'aérospatiale »¹. Le découpage de la ville, par la méthode dite du « carroyage », en carrés de 200 m de côté fait ressortir que le taux de ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté dépasse très fréquemment 50 % dans les quartiers correspondant au Grand Mirail, alors que ce même taux est compris entre 10 et 20 % dans la plupart des autres quartiers de la ville. À cette équation économique et sociale difficile se superposent d'autres paramètres, notamment le trafic de drogue et la radicalisation religieuse.

Si les inégalités spatiales de revenu sont bien documentées, et à un degré moindre la concentration spatiale de populations immigrées, l'insécurité, les trafics illicites et les déviances liées à la religion, quoique bien connues et souvent stigmatisées, sont plus difficiles à quantifier.

Comme bien d'autres ensembles édifiés vers 1970, le quartier du Mirail souffre aujourd'hui d'une image déplorable. Ses logements font sans aucun doute partie de ceux qui sont refusés par les demandeurs de logements sociaux qui peuvent se le permettre, c'est-à-dire qui ont la possibilité de se loger, même dans des conditions peu satisfaisantes, dans le secteur privé, en attendant que leur soit proposé un logement social correspondant mieux à leurs attentes, quitte à payer plus cher.

Cet exemple illustre le phénomène de différenciation spatiale qui a fait l'objet de multiples études et que la politique de la ville s'emploie, depuis plusieurs décennies, à tenter de contenir et, si possible, à résorber. Le logement social n'est, certes pas seul concerné, mais il constitue l'essentiel des logements des quartiers cibles et c'est sur lui

1. Jérôme Fourquet, *L'archipel français, naissance d'une nation multiple et divisée*, Editions Le Point, 2019.

que portent, pour l'essentiel, les interventions sur le bâti des opérations de rénovation urbaine.

La différenciation spatiale est également illustrée par la répartition des immigrés dans le parc social. On a vu précédemment que les immigrés étaient fortement surreprésentés dans ce parc, surtout ceux originaires d'Afrique. Mais leur proportion parmi les locataires de ce parc varie fortement en fonction de la localisation. En 2008 la part des immigrés de 18 à 50 ans dans les quartiers comptant plus de 25 % de logements sociaux était plus de deux fois celle des non immigrés (40 % contre 17 %)¹. Et en 2013, le pourcentage de ménages étrangers dans le secteur social était de 19,4 % en ZUS et de 10,5 % ailleurs². D'où le constat de Claire Lévy-Vroelant que le parc locatif social « ne s'est ouvert aux immigrés que dans des localisations peu attractives et seulement lorsque les ménages français ont commencé à les quitter ». Son commentaire diffère toutefois notablement de celui de l'Insee : « La localisation des immigrés montre une accentuation de la ségrégation socio-spatiale. Ils sont concentrés dans les parties les plus anciennes et les plus excentrées du parc de logement social, et le délai d'attente après le dépôt de la demande est en moyenne double par rapport à l'ensemble des ménages. Les immigrés sont, dans le domaine du logement, désavantagés en raison de leur origine et non de leur position socio-professionnelle ni même de leurs revenus. [...] Ces processus discriminants reposent sur l'idée, développée par les gestionnaires, de « risque sociologique », le ménage immigré étant représenté comme apportant avec lui non pas tant un risque d'impayés de loyers que de disqualification symbolique du patrimoine immobilier et du quartier³. Le principe de mixité sociale, mis en avant par la loi Besson du 31 mai 1990 et la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 repose

1. *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, op. cit.

2. *Les conditions de logement en France*, op.cit.

3. L'auteur cite comme source : GELD (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations). Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social, Note du GELD n° 13, mai 2001.

sur l'idée que le brassage est favorable à l'intégration des populations défavorisées. Mais ce principe débouche sur des pratiques contradictoires avec le droit au logement, qui visent à doser les candidatures pour un logement HLM selon des critères parmi lesquels intervient l'origine nationale, voire ethnique. L'effet paradoxal est de limiter encore le choix du logement et de sa localisation. À l'échelle du quartier, voire de l'îlot, la concentration est plus forte en 1999 qu'au recensement précédent pour toutes les nationalités. Le regroupement des immigrés dans les mêmes lieux d'habitat n'est certes pas une nouveauté ni d'ailleurs en soi un problème. S'il est aujourd'hui signe de fragilité et d'exclusion, c'est parce qu'il obéit à des processus de relégation sociale et spatiale »¹.

Cette question de la disqualification symbolique de quartiers ou d'immeubles du fait de la forte présence d'immigrés a été soulignée par d'autres chercheurs. Sur la question du caractère volontaire du processus, les avis semblent en revanche moins unanimes.

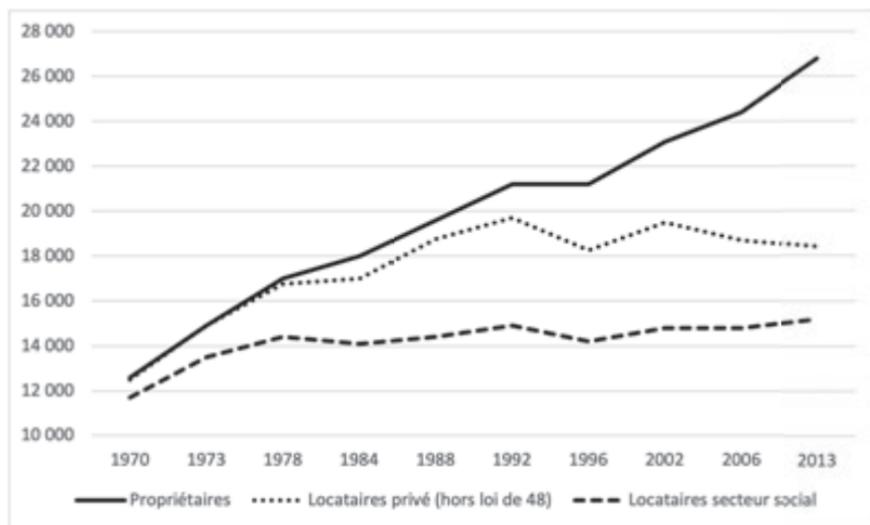
Paupérisation des locataires

À l'origine, et surtout après la seconde guerre mondiale, comme nous l'avons expliqué au début de ce chapitre, les logements sociaux ne sont pas construits pour loger les pauvres, mais pour faire face à la grave crise quantitative qui sévit alors. Les occupants sont pour l'essentiel des salariés, ouvriers ou employés pour la plupart. Pas des riches, certes, ni même des ménages très aisés, mais dans leur grande majorité des actifs ayant un emploi et un revenu stables. Il n'y a d'ailleurs pas, à cette époque, d'écart très significatif entre les niveaux de vie moyens des ménages selon leur statut d'occupation (un examen plus précis ferait toutefois apparaître un décalage important entre les propriétaires accédants, dont le revenu doit être suffisant pour rembourser leurs emprunts, et les non accédants, dont beaucoup sont ruraux et très modestes).

1. « Migrants et logement : une histoire mouvementée », Claire Lévy-Vroelant, *Plein droit*, 2006/1 n° 68 | pages 5 à 10. La longue citation, à une exception près, ne mentionne pas les sources

LE RÔLE DU PARC LOCATIF SOCIAL

Figure 9. Revenu moyen par unité de consommation en euros constants (2013), selon le statut d'occupation



Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

La figure 9 montre que cette situation va rapidement évoluer, l'écart se creusant d'abord entre les locataires du secteur social et les autres statuts, puis, à partir de 1978, entre les propriétaires et les locataires. En fin de période, on enregistre même une baisse du revenu par unité de consommation (UC) des locataires du secteur privé, alors que celui des locataires du secteur social augmente légèrement et que celui des propriétaires continue à progresser à vive allure. Un autre indice du décrochage du revenu des locataires est la part parmi eux de ceux dont le revenu par UC appartient au 1^{er} quartile : elle passe de 1984 à 2013 du tiers à la moitié dans le secteur social et de 27 % à 36 % dans le secteur libre. Remarquons toutefois que, s'il y a indéniablement une paupérisation relative des locataires, surtout de ceux du secteur social, le revenu de ces derniers n'a pas baissé : il s'est simplement à peu près stabilisé depuis 1978.

L'un des éléments d'explication de l'écart grandissant entre les revenus des propriétaires occupants et celui des locataires HLM, c'est précisément l'accession à la propriété. L'aspiration très largement partagée à devenir propriétaire de son logement se conjugue alors à des conditions favorables pour permettre à de nombreux ménages d'accéder à la propriété. Avec un taux d'inflation très élevé qui induit une diminution rapide du taux d'effort (rapport des mensualités de remboursement au revenu) des accédants, les décennies 1970 et 1980 sont en quelque sorte l'âge d'or de l'accession. De nombreux locataires du parc social vont ainsi quitter leur logement HLM pour devenir propriétaires, de préférence d'une maison. Ces accédants se recrutent évidemment parmi les locataires les plus aisés, et ils vont être remplacés par des locataires plus jeunes et plus modestes. À cette époque, le parc social est d'ailleurs considéré comme un sas d'entrée dans le club des propriétaires. On est, en quelque sorte, de passage, en attendant de devenir propriétaire.

Cette situation sera malheureusement de courte durée. Avec la fin des Trente Glorieuses, l'évolution des revenus ne suivra plus longtemps celle de l'inflation, et les revenus des nouveaux entrants ne progresseront plus au même rythme qu'avant. L'inflation sera jugulée à partir de 1987 et l'accession à la propriété deviendra plus difficile. De plus en plus nombreux seront les locataires appelés à vieillir dans le parc HLM, d'autant que cette période est aussi celle de l'accroissement du chômage et de la précarisation accrue de l'emploi. Pour un nombre croissant de ménages, le parc social n'est plus un sas mais une voie de garage. Cette évolution se traduit à partir de 1988 par une chute de la part des locataires de moins de trente ans, quasiment divisée par deux en 25 ans et, après 1996, par une baisse de celle des 30-39 ans.

L'augmentation de l'âge moyen des occupants qui, selon toute vraisemblance, va se poursuivre est un facteur d'appauvrissement, car le revenu diminue lors du passage à la retraite. L'autre facteur est « l'effet de cohorte », c'est-à-dire le fait qu'à âge égal, et en gros depuis la fin

des Trente Glorieuses, les générations plus récentes ont des revenus en baisse par rapport à celles qui les ont précédées¹.

La part des ménages de nationalité étrangère reste élevée par rapport aux autres segments du parc, mais n'augmente pas depuis 1984.

Des écarts de loyers injustifiés

Comme on l'a vu au chapitre 1, les loyers du parc social ne sont pas uniformes, loin s'en faut. Cela tient en partie à la localisation des logements, le barème des loyers maximaux étant fixé selon un zonage censé représenter les disparités des loyers de marché. Comme nous l'avons déjà mentionné (cf. encadré du chapitre 1), le territoire français est divisé en quatre zones : 1bis (Paris et les communes limitrophes), 1 (le reste de l'agglomération parisienne), 2 (le reste de l'Île-de-France, les communes des agglomérations de plus de 200 000 habitants et les départements d'outre-mer) et 3 (le reste du territoire). À l'intérieur d'une même zone, les loyers plafonds ne sont toutefois pas identiques : comme on l'a vu au chapitre 1, ils dépendent aussi des conditions de financement des investissements. Or, outre que celles-ci ont évolué au cours du temps, elles diffèrent aussi, pour les logements construits à une date donnée, en fonction du mode de financement utilisé. En 2020, trois types de financement coexistent pour la construction de logements conventionnés : le prêt locatif d'insertion (PLAI), le prêt locatif à usage social (PLUS), qui représente la plus grande part de la production actuelle, et le prêt locatif social (PLS). Chacun de ces prêts est assorti de plafonds de ressources et de loyers distincts, les plus bas étant ceux des PLAI, destinés aux ménages les plus modestes et les plus élevés ceux des PLS. Rien dans leur aspect, leur localisation et leur niveau de confort ne distingue les logements produits à l'aide de l'un ou l'autre de ces modes de financement. Il est d'ailleurs recommandé aux organismes de les « panacher » dans les opérations de construction neuve.

1. Pour une analyse détaillée de ces évolutions, voir Laferrère, Anne. « Pauperization and Polarization of French Social Housing », *Revue économique*, vol. 64, no. 5, 2013, pp. 805-832.

La réhabilitation et le conventionnement (avec travaux ou sans travaux) ont également induit des modifications de loyers. Comme on le verra au chapitre 3, le conventionnement, ouvrant droit à l'APL pour le locataire, a en effet été l'occasion d'augmentations de loyer indolores pour la majorité des locataires, car prises en charges par l'aide.

Le résultat est donc une déconnexion quasi totale entre les loyers et la qualité des logements. Or le niveau du loyer est une variable prise en compte dans les procédures d'attribution – c'est d'ailleurs la raison d'être des PLAI. Il est en effet tentant, et il semble logique, de proposer les logements les moins chers aux ménages les plus modestes, d'autant que les barèmes de l'APL n'ont pas suivi l'évolution des loyers. Le locataire doit donc supporter un « reste à charge » qui peut être relativement élevé lorsque le loyer dépasse le loyer plafond de l'APL.

Il se trouve (cf. chapitre 1) que c'est pour l'essentiel dans les grands ensembles que les loyers sont les plus bas : c'est donc vers ces quartiers que seront orientés les ménages pauvres ou très modestes. Les tentatives de proposer ces logements à des ménages plus aisés n'ont guère de succès, ces derniers pouvant, au contraire des plus pauvres, refuser ces offres pour en attendre une plus conforme à leurs désirs. Ce processus de polarisation est décrit un peu plus loin (partie 3.3).

L'effet pervers d'une hiérarchie des loyers sans rapport avec la qualité des logements n'est, bien sûr, pas une découverte récente. Ses implications sont connues depuis longtemps et ont suscité des tentatives de « remise en ordre ». Lancé sous forme d'expérimentation en 1997, le conventionnement global visait à une remise en ordre des loyers à masse globale constante (pour chaque organisme), en fonction du service rendu et non plus du financement initial. La loi du 13 août 2004, dans son article 63, instaurait les Conventions globales de patrimoine, qui faisaient passer le conventionnement global du stade expérimental à une procédure de droit commun, mais toujours facultative. Aux conventions globales de patrimoine ont été substituées en 2009, par la loi Molle, des conventions d'utilité sociale (CUS), qui devaient intégrer un classement des immeubles ou ensembles immo-

biliers, dans la perspective de la Remise en ordre des loyers maximaux (ROLM). Mais en 2017, la loi « Égalité et Citoyenneté » a mis fin à la ROLM et au classement des immeubles en fonction du service rendu, qui laisse sa place à une politique dite de modulation ou Nouvelle politique des loyers (NPL).

Au bout du compte, seuls quelques dizaines d'organismes auront réussi à mener à bien le processus, avec toutefois des résultats variables : dans certains cas un resserrement, dans d'autres un élargissement de l'éventail des loyers.

Les velléités de « remise en ordre » des loyers HLM ont donc tourné court et la hiérarchie des loyers, loin de refléter la qualité des logements, reste pour l'essentiel le fruit de l'histoire. Il est vrai qu'une telle remise en ordre sur l'ensemble du parc semble relever de la quadrature du cercle, car toute modification a des conséquences sur la quittance des locataires. Pour qu'elle soit indolore, il faudrait, comme ce fut le cas pour le conventionnement dans les années 1980-90, compenser les hausses de loyer par une augmentation équivalente de l'aide personnelle, ce qui semble aujourd'hui inenvisageable au regard des possibilités de financement de l'État, qui cherche au contraire par tous les moyens à réduire le coût de la politique du logement. Ou que la remise en ordre se fasse progressivement, au rythme des emménagements. En outre, pour éviter qu'elle ne favorise exagérément les organismes au patrimoine bien situé, un système complexe de péréquation devrait être mis en place.

Des expériences sont toutefois menées localement pour remédier à cette situation qui conduit, on l'a vu, à perpétuer, voire à renforcer la ségrégation spatiale. C'est le cas de la métropole rennaise qui expérimente un loyer unique des logements sociaux sur son territoire¹, dans le but de viser la mixité sociale tout en garantissant le droit au logement.

1. L'expérimentation rennaise est décrite, dans un article d'A.K. Le Doeuff, « Une autre politique de loyer dans le parc social est-elle possible ? L'expérimentation du loyer unique à Rennes Métropole », *politiquedulogement.com*, mai 2019.

Le processus de polarisation

Est-il besoin de le rappeler ? Il n'existe pas deux logements équivalents. Chaque logement possède un certain nombre d'attributs – surface, étage, exposition, type et taille de l'immeuble, éléments de confort, localisation, etc., en fonction desquels se détermine, sur le marché, son prix ou son loyer. Le plus important, et de loin, est la localisation. Dans le secteur social, les loyers étant déterminés en fonction de paramètres autres que l'offre et la demande, ces éléments déterminent la « désirabilité » des logements. Il existe donc des HLM très demandés et d'autres moins, ces derniers étant faciles à caractériser : ils constituent les « quartiers de la politique de la ville » (QPV), qui sont dans leur grande majorité les grands ensembles construits entre 1955 et 1975 et que nous avons décrit plus haut.

Le processus de polarisation, dont les résultats ont été mis en évidence par les observatoires des quartiers sensibles (ONZUS, puis ONPV), a été décrit par divers auteurs. Anne Laferrère constate que, comme les logements HLM ne sont pas de qualité uniforme, le droit au maintien dans les lieux et l'évolution des revenus (par exemple avec le cycle de vie) conduisent à un filtrage naturel, indépendamment de toute discrimination à l'entrée qui renforcerait le mécanisme : les « bons HLM » sont occupés par les ménages les plus riches et la mobilité y est très faible, les « mauvais HLM » sont occupés par les ménages les plus pauvres, et la mobilité y est bien plus élevée, car les locataires cherchent à en partir.¹ Les « bons » HLM se caractérisent par des loyers très inférieurs à ceux du marché, la comparaison devant évidemment être faite toutes choses égales d'ailleurs, c'est-à-dire notamment à localisation identique.

1. Ibid.

LE RÔLE DU PARC LOCATIF SOCIAL

Figure 10. Caractéristiques des ménages locataires dans les ZUS et les quartiers environnants des ZUS

en %	ZUS	Quartiers environnants
Age de la personne de référence	100,0	100,0
Moins de 30 ans	9,5	7,3
De 30 à 39 ans	16,0	18,3
De 40 à 49 ans	21,4	22,7
De 50 à 64 ans	30,2	29,9
65 ans ou plus	22,8	21,8
Type de ménage	100,0	100,0
Personne seule	35,2	40,7
Couple sans enfant	15,1	14,3
Couple avec enfant(s)	24,5	24,7
Famille monoparentale	17,5	15,9
Ménage complexe	7,6	4,4
Quartile de revenu par UC	100,0	100,0
1 ^{er} quartile	60,9	44,3
2 ^e quartile	24,6	28,5
3 ^e quartile	11,9	19,6
4 ^e quartile	2,6	7,6
Nationalité de la personne de référence	100,0	100,0
Française de naissance	68,1	80,7
Française par naturalisation	13,1	8,7
Étrangère	18,7	10,5

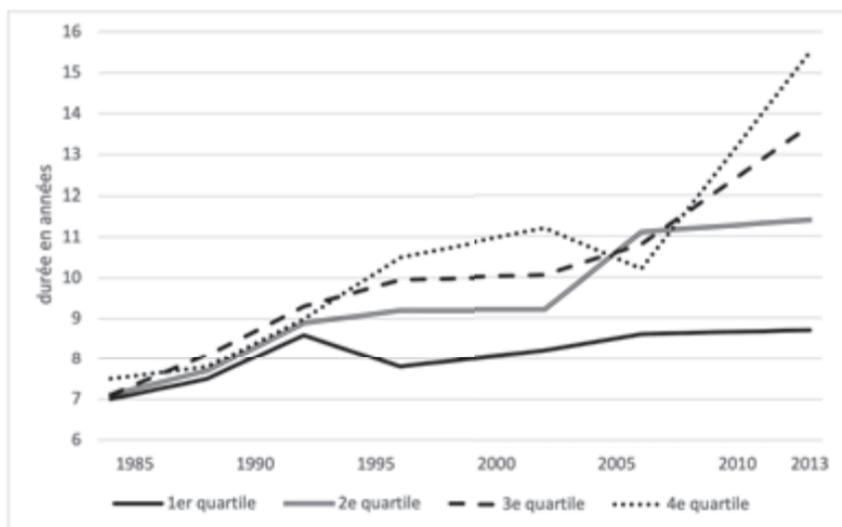
Source : Insee, enquête Logement 2013.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.

LOGEMENT SOCIAL : LES ENJEUX DU MODÈLE FRANÇAIS

Cette analyse est confirmée par d'autres observations. Ainsi, les données de l'enquête logement montrent que la durée d'occupation des logements est corrélée avec le revenu des ménages occupants et que la différence s'accroît au fil du temps (figure 11) : les durées d'occupation augmentent (résultat cohérent avec l'augmentation de l'âge moyen des locataires), sauf pour les ménages pauvres ou très modestes (le premier quartile de revenu). Le phénomène est particulièrement marqué dans les zones les plus tendues, notamment l'agglomération parisienne. Le résultat est que la mobilité, donc l'offre de logements sociaux, très faible dans les immeubles/ quartiers les plus recherchés, est beaucoup plus élevée dans les QPV, là où précisément les loyers sont les plus bas. C'est donc tout naturellement dans ces quartiers que les ménages les plus modestes ont le plus de chances de se voir attribuer un logement social.

Figure 11. Ancienneté d'occupation des locataires HLM, selon le quartile de revenu par UC du ménage



Source : CGEDD d'après enquêtes logement.

Une étude conduite dans la région Auvergne Rhône-Alpes¹ confirme ces observations. Les auteurs constatent en effet que « la pauvreté monétaire, en revanche, est déterminante à l'entrée en QPV. Quatre entrants sur dix vivent sous le seuil de pauvreté (1 026 euros par mois pour une personne seule en 2016 en France métropolitaine), une proportion identique à celle des résidents en QPV, mais bien supérieure au taux de pauvreté régional (12,7 %). Plus précisément, 16 % sont entrés en pauvreté durant l'année de leur mobilité, et 25 % l'étaient déjà. Les quartiers attirent ainsi les populations les plus fragiles économiquement. À la sortie des QPV, la pauvreté reste présente, mais dans une moindre mesure. Parmi ceux qui déménagent, 32 % vivent en-dessous du seuil de pauvreté. Dans le détail, 21 % sont demeurés pauvres et 11 % le sont devenus l'année de leur départ du QPV. Au final, seuls 12 % ont quitté la pauvreté en même temps que le QPV, soit une prévalence des situations de pauvreté plus importante que dans l'environnement urbain (11 %). »

Le rôle régulateur du parc locatif social

Les ménages occupant les résidences principales se décomposent en trois grands segments selon leur statut d'occupation : les propriétaires occupants, largement majoritaires avec 57,5 %, les locataires du secteur locatif privé (24,5 %) et ceux du secteur social (15,9 %)². Le reliquat (2,3 %) regroupe différentes situations, essentiellement des ménages logés gratuitement. La frontière entre ces segments n'est évidemment pas étanche. Les changements de statut d'occupation sont de plus en

1. Jean Geymond et Aline Labosse, « Logement social et pauvreté : deux facteurs de mobilité des quartiers politique de la ville », Insee Analyses n°90, décembre 2019.

2. Ces chiffres sont issus des résultats du recensement de 2017, corrigés pour tenir compte de la légère sous-estimation des locataires du parc locatif social et d'une surestimation corrélative du parc locatif privé, en se référant à l'enquête RPLS selon laquelle le nombre de logements sociaux occupés au 1^{er} janvier 2017 était de 4,68 millions alors que le recensement en dénombre 4,35 millions.

plus fréquents dans la vie d'un individu, au gré de l'évolution de ses revenus, de sa vie professionnelle et familiale et de son avancée en âge.

Le locatif social et les autres segments du parc : concurrence ou complémentarité ?

La notion de parcours résidentiel a connu un succès certain, dans le contexte d'optimisme professionnel et familial qui a caractérisé les trente années de forte croissance économique de l'après-guerre. Le jeune adulte trouvait un emploi, généralement stable, au bout de quelques années il se mariait, puis avait des enfants. Son revenu progressait modérément, mais régulièrement. À ce modèle correspondait un itinéraire résidentiel ascendant : d'abord un petit logement locatif, puis un plus grand ; pendant la période où il était locataire, le ménage épargnait pour se constituer un apport personnel qui lui permettrait, au bout de quelques années, d'accéder à la propriété, de préférence en faisant construire une maison individuelle.

Vers un recul de l'accession ?

Ce schéma a fonctionné pendant plusieurs décennies. Certes, la part des propriétaires occupants n'a jamais atteint en France un niveau aussi élevé qu'en Espagne, ni même qu'au Royaume-Uni. Elle a néanmoins augmenté assez régulièrement depuis le milieu du siècle dernier pour atteindre son niveau actuel, qui la situe un peu au-dessous de la moyenne européenne. L'une des caractéristiques de la politique française du logement a en effet été de ne pas privilégier un statut d'occupation au détriment des autres. Les gouvernements successifs ont au contraire veillé à maintenir un certain équilibre entre les trois grands statuts d'occupation, en instituant par exemple des aides à l'investissement locatif privé pour pallier le retrait des investisseurs institutionnels. La vente de logements sociaux aux occupants, bien que prônée par différents ministres du logement, n'a jamais atteint 10 000 unités par an.

Cependant le taux de propriétaires plafonne depuis une dizaine d'années, et il pourrait bien régresser dans la décennie à venir. La très

forte augmentation des prix immobiliers qu'a connue la France, comme beaucoup d'autres pays, entre 1996 et 2007, a en effet renchéri le coût de l'accession à la propriété et la capacité de mobiliser un apport personnel conséquent est devenue dans bien des cas une condition nécessaire, d'autant qu'après une brève accalmie, les prix ont de nouveau augmenté. Cela a eu pour effet d'éliminer les ménages les moins aisés et de retarder l'âge de l'accession pour les autres.

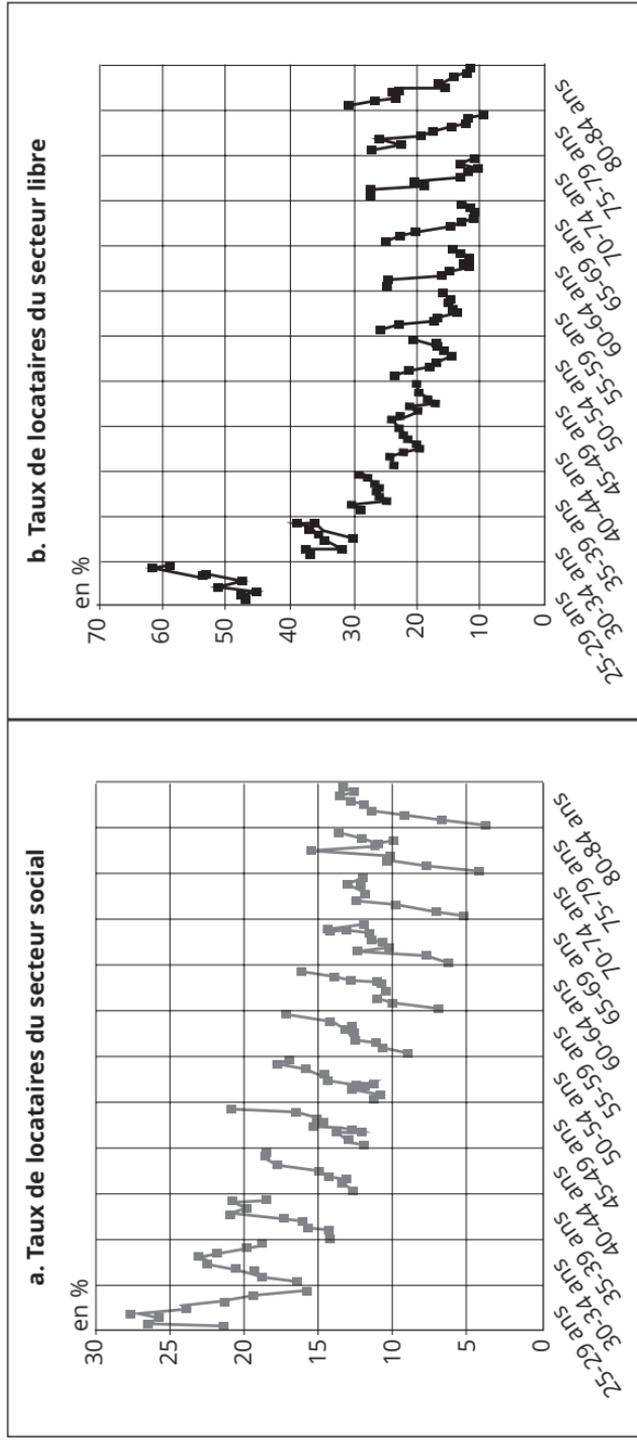
L'accession à la propriété demeure une aspiration très largement partagée, comment le montrent les enquêtes logement successives. Toutefois, l'accroissement de la précarité rend les parcours résidentiels de moins en moins linéaires : précarité de l'emploi, avec le développement des contrats à durée déterminée et d'intérim, parfois entrecoupés de périodes d'inactivité ; précarité du couple, attestée par l'augmentation de la fréquence des divorces et séparations. Eclatement des couples et perte d'emploi sont, dans cet ordre, les premières causes de défaillances d'emprunteurs (et d'impayés locatifs). Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que le changement de statut résidentiel se fasse de plus en plus souvent « à l'envers », c'est-à-dire de propriétaire à locataire. Dans ce cas, le retour à la case locataire peut n'être que transitoire, avant une nouvelle accession à la propriété. Près d'un tiers des « nouveaux propriétaires » de la période 1998-2001 étaient précédemment locataires, mais avaient antérieurement déjà été propriétaires¹.

Locatif privé, locatif social : une même fonction, des clientèles en partie différentes

Si le statut de locataire demeure, pour certains, un marche-pied vers celui de propriétaire, il est donc aussi, et de plus en plus fréquemment, un statut transitoire entre deux situations de propriétaire. Il est surtout, pour un nombre croissant de ménages qui ne peuvent envisager l'accession à la propriété, une solution par défaut de longue durée, voire définitive.

1. Jean Bosvieux, « Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents », *Économie et statistique* n°381-382, 2005, pages 41 à 61.

Figure 12 : Évolution du taux de locataires par tranche d'âge de 1973 à 2013



Source : Insee, enquêtes Logement.

Champ : France métropolitaine, ménages locataires, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs. Lecture : chaque courbe représente, pour une tranche d'âge spécifique, l'évolution du taux de locataires au fil des enquêtes Logement. Parmi les ménages dont la personne de référence est âgée de 25 à 29 ans, le taux de locataires du secteur social est passé de 21 % en 1973 à 27 % en 1988, puis a diminué jusqu'à 16 % en 2013. Dans le même temps et pour cette même population, le taux de locataires du secteur libre est passé de 47 % à 59 %.

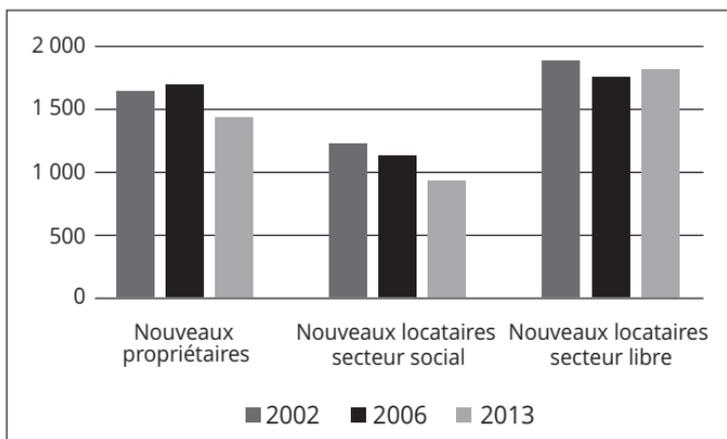
Comme le montre la figure 12, cette évolution est patente dans le secteur social pour les ménages de plus de 40 ans, dont une grande partie est appelée à vieillir dans ce parc. Plus étonnant, et plus significatif encore des changements à l'œuvre, elle s'observe aussi depuis une ou deux décennies dans le parc privé pour les moins de 80 ans. Seuls les ménages très âgés (80 ans et plus) y échappent jusqu'à présent.

Rien ne permet de penser que cette évolution va s'inverser. Le parc locatif constitue donc, et sans doute pour longtemps, la meilleure, voire la seule solution d'accès au logement pour quatre ménages sur dix environ. Si tous ne peuvent être logés dans le parc social, les plus démunis devraient pouvoir y accéder de façon prioritaire. Il n'est toutefois pas en mesure de répondre à lui seul à la demande la plus sociale, comme le montrent les difficultés de la mise en œuvre du droit au logement opposable : le taux de relogement¹ en 2019 était de 31 % pour l'ensemble de la France et de 20 % en Île-de-France, région qui concentre plus de la moitié des recours.

D'une façon plus générale, le parc social est loin de pouvoir satisfaire à la demande exprimée, car les logements offerts disponibles pour accueillir de nouveaux ménages sont peu nombreux au regard de l'effectif du parc, du fait notamment de la faible mobilité des locataires en place. Le nombre annuel d'arrivées dans le parc social est de l'ordre de 250 000 ménages, soit 5 % à 6 % de l'effectif du parc, et comme le montre le graphique ci-dessous, il est en baisse, alors qu'entre 2002 et 2006 l'effectif du parc s'est accru de près de 400 000 unités et que le nombre de demandeurs est en forte hausse. Une partie des ménages les plus modestes doit donc se loger dans le parc privé. Or les loyers y sont, sauf exception, plus élevés (parfois beaucoup plus) que dans le parc social.

1. Nombre de bénéficiaires logés à la suite d'un recours ou ayant refusé le logement proposé ou n'étant plus à reloger / Nombre de décisions favorables

Figure 13. Nombre de nouveaux entrants selon le statut d'occupation au cours des 4 années précédant l'enquête logement



Source : Enquêtes logement

D'autre part, du fait de la longueur des procédures d'attribution¹ et d'une offre composée surtout de logements familiaux, le logement locatif social est mal adapté à certains types de demande, notamment celle des jeunes, souvent urgente et portant majoritairement sur des petits logements. Les ménages mobiles se tournent donc en priorité vers le parc locatif privé. Le taux de mobilité des locataires de ce parc, de l'ordre de 20 %, est deux fois supérieur à celui des locataires du parc social et quatre fois supérieur à celui des propriétaires. Composé à 46 % de logements d'une ou deux pièces, le parc locatif privé est, mieux que le parc social, adapté à l'accueil de personnes seules ou de couples sans enfants.

1. Il existe toutefois une disposition visant à faciliter l'accueil dans le parc social de ménages jeunes et / ou mobiles en permettant aux organismes de s'affranchir de la procédure normale d'attribution. Les logements ainsi loués le sont pour une courte durée et le locataire ne bénéficie pas du droit au maintien dans les lieux dont jouissent les autres locataires.

Le marché n'est toutefois pas toujours en mesure de proposer une offre permettant de répondre aux besoins à un prix compatible avec les ressources des ménages cherchant à se loger, notamment dans les zones les plus chères. C'est le cas pour les « travailleurs clés », qui sont en passe de devenir une nouvelle catégorie prioritaire au regard des critères d'attribution. Ces « travailleurs clés » – personnel hospitalier, policiers, éboueurs, enseignants, etc. – devraient en effet, pour pouvoir exercer leur métier dans des conditions convenables, être logés à distance raisonnable de leur lieu de travail. Le niveau des loyers ne le permet pas toujours, notamment dans l'agglomération parisienne. On peut d'ailleurs étendre le raisonnement aux ouvriers et employés, que les entreprises ont souvent des difficultés à recruter en raison du coût du logement.

Les aides personnelles ont précisément été conçues pour permettre à tous les ménages de se loger décemment à un coût compatible avec leurs ressources. Or leur effet solvabilisateur s'est érodé avec le temps, les barèmes (et notamment les loyers plafonds, au-delà desquels l'aide n'augmente plus), n'ayant pas suivi l'évolution des loyers. Ce décrochage est évidemment beaucoup plus sensible relativement aux loyers de marché qu'à ceux du secteur social.

De ce rapide examen, il ressort de façon évidente deux conclusions. La première est que les besoins de logements à loyer modéré ne sont pas près de diminuer. La seconde, que si les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de maintenir l'effet solvabilisateur des aides personnelles, ils doivent se préoccuper de la régulation du secteur locatif privé, l'objectif étant d'assurer partout une offre globalement suffisante pour éviter une augmentation excessive des loyers.

***La croissance du parc et son impact sur l'offre :
construction neuve, ventes et démolitions,
interaction avec le reste du parc***

Entre 2010 et 2020 le parc locatif social s'est accru en moyenne, selon l'enquête RPLS, de 60 000 logements par an environ. Cet accroissement est la résultante de la construction neuve (75 000), des acquisitions de logements existants (10 000), des ventes (11 000), des démolitions (14 000) et d'autres mouvements de moindre importance. À titre de comparaison, les ventes des promoteurs à des investisseurs personnes physiques varient, sur la même période, entre 34 000 et 70 000 logements par an, pour une moyenne de 56 000. C'est dire que le locatif social joue dans la production de l'offre nouvelle un rôle au moins aussi important que le secteur locatif privé.

Les statistiques de mises en chantier de logements sociaux confirment ce jugement : elles représentent en effet, au cours de la même période, 23 à 29 %, selon les années, de l'ensemble des mises en chantier. Le secteur locatif social joue donc un rôle important dans la production de l'offre nouvelle. Cette complémentarité a été mise en lumière par l'évolution des marchés locatifs dans d'autres pays européens, dont on trouvera une description plus détaillée au chapitre 5. Au Royaume-Uni, la fonte du parc locatif social du fait de la politique de ventes aux occupants initiée en 1980 a eu pour conséquence, à terme, une augmentation corrélative de la taille du parc locatif privé. En Allemagne, la sortie de conventionnement – donc des logements à loyers plafonnés – et les ventes en bloc massives à des investisseurs se sont traduites, dans une partie du parc, par de fortes hausses de loyers. Dans les deux cas, l'aliénation du parc public a été suivie par une baisse significative de la construction de logements sociaux, le produit des ventes n'étant pas réinvesti dans de nouveaux investissements. Une telle baisse, quoique moins marquée, et des augmentations de loyers ont également eu lieu aux Pays Bas, à la suite des mesures gouverne-

mentales destinées à capter, par le biais de la fiscalité, une part de la trésorerie des organismes de logement social.

La leçon à tirer de ces exemples étrangers, c'est que les décisions politiques concernant le parc locatif social ont des répercussions, parfois violentes, sur le marché locatif privé. La réduction de l'offre sociale conduit une partie de la demande à se reporter sur l'offre privée, obligeant les ménages concernés à supporter une dépense de logement plus lourde. À l'inverse, un apport significatif du secteur social à l'offre nouvelle contribue à la détente du marché locatif privé.

Ce rôle régulateur du parc locatif social est rarement mis en avant, on peut même dire qu'il n'est guère perçu. On sait, certes, qu'il peut y avoir concurrence entre l'offre privée et l'offre sociale, mais cette situation ne se rencontre que rarement, dans des localisations où la demande locative est très faible. L'impact de l'offre sociale sur les loyers privés, parce qu'il est invisible, est généralement ignoré. Il est pourtant essentiel.

Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce chapitre, les locataires du parc social se paupérisent, notamment parce que les entrants ont des revenus de plus en plus faibles. La réalité des attributions, c'est la primauté de plus en plus marquée donnée à des ménages pauvres, de sorte que l'énonciation de l'objectif de la mixité sociale apparaît aujourd'hui comme incantatoire. Le débat sur le rôle généraliste – accès au parc social largement ouvert – ou résiduel – réservé aux plus modestes – devient caduc au vu de la réalité des attributions.

L'extension du parc social apparaît en revanche comme un enjeu d'importance. Elle dépend de la capacité d'investissement des organismes. Or, comme on le montrera dans les chapitres suivants, pour construire des logements à bas loyers, des financements gratuits – aides publiques, fonds propres et prêts aidés – sont nécessaires.

* * *

Dans tous les pays européens où le parc locatif social joue un rôle important, sa vocation sociale s'est accentuée, que soit sous l'effet des

choix des ménages, de l'abaissement des plafonds de ressources ou de l'évolution des règles d'attribution. En France, ses occupants, initialement des familles de salariés, se sont progressivement paupérisés au regard des propriétaires occupants, comme d'ailleurs les locataires du parc privé : cette paupérisation résulte à la fois du départ des locataires ayant les moyens d'accéder à la propriété et du ciblage des attributions sur des ménages de plus en plus modestes. La proportion des personnes seules et des familles monoparentales a augmenté et la mobilité des occupants diminue, notamment dans les zones où l'écart des loyers avec le secteur privé est le plus important. Les immigrés sont fortement surreprésentés.

Au-delà de sa fonction strictement sociale, le parc locatif social assume une fonction de régulation des marchés du logement par le biais de sa contribution à l'offre globale. La pérennité de cette fonction suppose que la capacité d'investissement des organismes ne soit pas érodée, ce qui, dans une période de difficultés budgétaires, ne semble pas être chose acquise. Dans cette optique, la préservation du modèle de financement des HLM est un enjeu de taille, comme nous allons le montrer au chapitre 3.

CHAPITRE 3

Le puzzle du financement : les différentes pièces

Les organismes de logement social sont de gros investisseurs, ce qui leur a permis de se constituer au fil du temps un patrimoine considérable de plusieurs millions de logements. Cette croissance du parc se poursuit. Dans le même temps, les besoins de travaux sur le parc existant ne cessent de croître. Assurer cette mission d'investisseur de long terme suppose des plans de financement permettant de concilier des coûts de construction ou de travaux au prix de marché – mais avec un taux réduit de TVA – et des loyers le plus souvent très inférieurs aux loyers du secteur privé. Cela implique la mobilisation de financements à bon marché et de fonds dits « gratuits » – subventions et autofinancement. Dans un contexte de tension budgétaire, cela n'est possible qu'à condition que la gestion des organismes permette de dégager suffisamment de fonds propres. Le présent chapitre s'efforce de préciser ce modèle d'investissement, le suivant s'intéressant à la question de l'équilibre financier global. La description ne serait pas complète si elle n'intégrait pas deux autres aspects complémentaires.

Le premier a trait au fait qu'aujourd'hui comme hier les modalités initiales du financement d'une opération déterminent le niveau du loyer et les caractéristiques des occupants. À rebours de l'objectif de la réforme de 1977, l'offre locative sociale reste différenciée, avec plusieurs modes de financement associés à des niveaux de loyers différents. Il importe de tenter d'en apprécier les conséquences en termes de mixité sociale.

Le second est celui des aides à la personne. Quelle que soit la qualité des plans d'investissement et les niveaux de loyer de sortie, encore faut-il

que les locataires, de plus en plus pauvres, soient en mesure d'acquitter leurs loyers, ce qui n'est souvent possible que grâce aux aides à la personne qui jouent un rôle crucial dans la détermination du reste à charge. De ce point de vue, les vingt dernières années ont indéniablement été marquées par une perte d'efficacité des aides personnelles.

Un modèle de financement des investissements qui a fait ses preuves et reste solide.

Le modèle économique de production repose sur cinq spécificités : « un équilibre financier à long terme, l'absence de bénéfice distribué, un loyer lié au coût de production, une utilisation du levier d'endettement par le canal d'un circuit financier spécifique et enfin le recours aux subventions publiques, de natures diverses et émanant de différents acteurs »¹. Le volume des investissements, tant pour la construction neuve que pour l'entretien du parc, nécessite en effet un recours massif au crédit. L'histoire du financement HLM est à ce titre indissociable de celle du livret A d'épargne. Destinés pour une large part au logement des personnes pauvres ou modestes, ces investissements nécessitent dans le même temps des aides publiques pour combler l'écart entre le loyer réglementé supportable par ces ménages et le loyer qui serait proposé dans les conditions de marché. Ces aides prennent diverses formes (subventions, bonifications de taux, accès privilégié à une ressource bon marché comme celle du livret A, exonérations fiscales, apports en terrains, garanties d'emprunts) et sont à la charge de différents financeurs (l'État, les régimes sociaux, les collectivités locales et les entreprises via le 1 % logement). Dans l'immédiat après-guerre, les premières opérations de construction sont financées par des prêts directs du Trésor et

1. Dominique Hoorens, « Le modèle économique HLM, un modèle à suivre », *revue de l'OFCE*, 2013/2, numéro 128 Page 75.

des subventions budgétaires. Mais très vite les contraintes budgétaires imposent de trouver d'autres sources de financement. La voie privilégiée sera de recourir, selon des formes diverses, aux fonds collectés sur le livret A. Le régime actuel de financement est mis en place durant la deuxième partie des années 1980. La Caisse des prêts aux HLM (CPHLM), créée en 1966, qui avait pour mission d'octroyer des prêts à taux réduit par mixage des ressources du livret A et des aides budgétaires, est supprimée en 1986. Le découplage des subventions et des crédits est parachevé en 1988 avec la décision de verser directement les subventions de l'État aux organismes HLM, tandis que les prêts accordés aux organismes sur ressources du livret A¹ sont octroyés directement par la Caisse des dépôts et consignations. Ces prêts ne sont plus bonifiés, ni garantis par l'État. En complément, les organismes HLM recourent à d'autres sources de financement dans des proportions variables selon le statut des acteurs, à savoir : aux aides des collectivités locales – qui vont massivement aux offices, aux concours d'Action logement (ex « 1 % »), aux financements privés et enfin à leurs fonds propres. Les proportions de ces différentes composantes ont toutefois fortement varié dans le temps (cf. figures 1 et 2), ce qui mérite quelques explications, notamment au regard des montants investis.

La structure de financement et son évolution.

De 1984 à 2019, les plans de financement, tant pour les opérations neuves que pour les travaux sur bâtiments existants², ont connu des évolutions très marquées, comme l'attestent les figures 1 et 2 ci-après, mais aussi des permanences qu'il convient de souligner.

S'agissant plus particulièrement des programmes neufs (figure 1), on note en effet que les emprunts aidés, pour l'essentiel souscrits

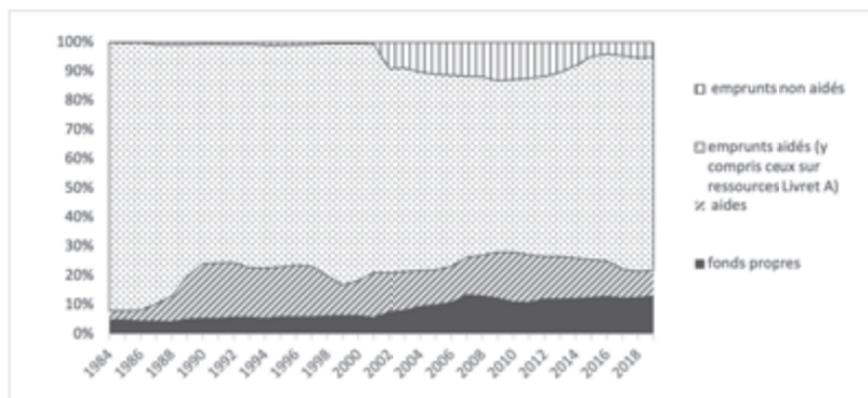
1. La suppression des prêts dits « Minjoz » par les caisses d'épargne, instaurée par une loi du 24 juin 1950, intervient en 1990

2. Les comptes du logement donnent également des informations sur les opérations d'acquisition-amélioration, information non reprise ici. Ces opérations sont quantitativement marginales.

LOGEMENT SOCIAL : LES ENJEUX DU MODÈLE FRANÇAIS

auprès de la Caisse des dépôts et consignations, restent largement dominants dans les plans de financement, même si leur part a régressé sensiblement au cours de la période 1984-2010 puisqu'elle est passée en moyenne de 83 à 60 % du coût total de l'opération. Depuis 2010 leur poids ré-augmente et se situe à 73 % en 2019. Dans le même temps, avec un profil annuel qui reste chahuté, après une période de forte progression suivie d'une stabilisation à haut niveau jusqu'au début des années 2010, les aides connaissent globalement - hors exonération de TFPB - depuis lors une réduction de leur poids à moins de 10 % du total des plans de financement. Quant aux fonds propres, ils ont sur toute la période fortement progressé, de 6,6 % à 13,4 %, et apparaissent aujourd'hui comme un élément essentiel de l'équilibre des opérations. Enfin, les emprunts non aidés du secteur privé bancaire, négligeables jusqu'en 2000, ont fortement crû pendant la première décennie de ce siècle pour atteindre 13 % en 2009 et régresser ensuite : ils se situent aujourd'hui à moins de 5 % et restent donc marginaux.

Figure 1. Structure du financement des investissements en logements neufs (en %)



Source : compte du logement.

Dans le financement des travaux sur les immeubles existants (cf. figure 2), la part des fonds propres a longtemps été prépondérante. À leur forte progression, à partir de la fin des années 1990 jusqu'aux années 2002- 2004, a cependant succédé une baisse sensible, de sorte qu'en fin de période l'essentiel de ces travaux est financé par des emprunts auprès de la CDC qui bénéficient de la seule aide dite de circuit du fait de l'alimentation par les ressources du livret A. La principale évolution concerne en fait les subventions, en forte chute depuis les années 2000. Le financement des travaux dans l'existant repose donc sur trois piliers, fonds propres, taux réduit de TVA et dettes, sous forme d'emprunts CDC.

Ces précisions faites quant à l'importance de chaque source de financement, il nous faut maintenant préciser les principales caractéristiques de ces différents canaux de financement et tenter d'expliquer les évolutions constatées et les enjeux associés.

Figure 2. Structure du financement des travaux sur immeubles existants (en %)



Source : compte du logement.

Les prêts de la CDC financés sur les dépôts du livret A : principales caractéristiques.

Les emprunts souscrits par les organismes HLM le sont essentiellement auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui centralise une partie des fonds déposés sur les livrets d'épargne défiscalisés : le livret A, le livret de développement durable et solidaire (LLDS) et le livret d'épargne populaire (LEP). On compte plus de 60 millions de livrets A. Les dépôts sont plafonnés et les intérêts défiscalisés. Le taux d'intérêt ou de rémunération est fixé à 0,5 % depuis février 2020. Les intérêts sont totalement défiscalisés et dispensés de la CSG et la CRDS. Le taux de rémunération des dépôts conditionne le niveau des taux des prêts aux HLM. Le coût de la ressource du livret A est égal à la rémunération accordée aux épargnants, majorée de la rémunération des réseaux de collecte, soit en 2020 $0,5 + 0,3 = 0,8$ % *a minima*. L'encours des prêts au seul secteur locatif social est de 130 milliards d'euros, c'est-à-dire un peu plus de 50 % des montants centralisés. C'est donc toute l'architecture financière du monde HLM qui est, en grande partie, conditionnée par le taux du livret A.

La gestion de ce circuit présente deux grandes spécificités¹.

La première, en totale hétérodoxie avec les règles financières sur l'indispensable congruence des emplois et des ressources, a trait à la nature de la ressource, totalement liquide, mobilisée pour financer des prêts de très longue durée (jusqu'à 50 ans pour le foncier). Chacun des titulaires d'un livret peut en effet, à tout moment, retirer en totalité l'épargne déposée. Ainsi donc, au moins depuis la fin des années soixante, le financement des opérations HLM, tant dans le neuf que

1. Cette partie compile différentes sources, à savoir principalement : Rapport annuel Fonds d'épargne 2018. Groupe Caisse des dépôts ; Rapport sur l'équilibre des fonds d'épargne, Christian Noyer et Philippe Nasse, janvier 2003 ; Rapport de la mission sur la modernisation de la distribution du livret A et des circuits de financement du logement social, Michel Camdessus, Gilles Vaysset, Yann Le Cam et Damien Vanlaer de décembre 2007 et le Référé n° S2016-3834 de la Cour des comptes sur le fonds d'épargne 2012-2015.

pour les travaux sur existant, repose sur un mécanisme de transformation des ressources du livret A. Les risques associés à cette opération se trouvent réduits dès lors que l'ensemble, ou presque, des prêts souscrits est à taux variable. Il n'y a donc pas à proprement parler de risque de taux pour la CDC puisque ce sont les emprunteurs, au premier rang desquels figurent les organismes HLM, qui supportent les conséquences des variations de taux.

La seconde tient à la couverture du risque de liquidité de ce circuit. La loi impose que les prêts accordés soient couverts à 125 % au minimum par les dépôts centralisés¹. La qualité de cet amortisseur se trouve néanmoins fortement limitée en cas de décollecte massive, c'est-à-dire lorsque les retraits l'emportent largement sur les dépôts. L'évolution des encours dépend à la fois du niveau de la rémunération proposée aux épargnants et du plafond de dépôt par livret.

Les pouvoirs publics doivent donc à tout moment maintenir un équilibre subtil entre le niveau de la rémunération des dépôts, qui doit être suffisant pour rester attractif aux yeux des épargnants et garantir ainsi un encours suffisant, et la nécessité de disposer d'une ressource à faible coût pour le financement du logement social. La loi prévoit à ce titre divers mécanismes pour garantir la disponibilité des fonds épargnés.

Le principal a pour but de réguler l'offre de crédits en montant et de l'adapter aux moyens disponibles. Paradoxalement, le constat est que le dispositif des prêts au logement social fonctionne à guichet ouvert ou presque (en fait dans la limite de la régulation des programmes HLM par l'État). La sécurisation du dispositif fonctionne donc sur d'autres ressorts, qui ont permis à la production annuelle des prêts au logement social de passer de quatre à cinq milliards d'euros au début des années 2000 à 18-20 milliards depuis 2012.

La liquidité de l'épargne dépend, au premier chef, des évolutions du montant du solde des dépôts et des retraits (on parle communément de

1. Fin 2018, le ratio encours/prêts/encours était de 133 %. Rapport annuel Fonds d'épargne 2018. Groupe Caisse des dépôts.

collecte lorsqu'il est positif et de décollecte lorsqu'il est négatif), eux-mêmes directement fonction du taux de rémunération au regard des placements concurrentiels. Par ailleurs, la demande de prêts HLM ou autres est censée répondre positivement à une baisse des taux, tandis que les dépôts sont censés y répondre négativement. La gestion du taux des livrets est donc aussi un moyen d'équilibrer les prêts et l'encours d'épargne¹. C'est pour cette raison que le taux de centralisation, fixé à 65 % à l'origine, peut faire l'objet de modifications réglementaires en cas de besoin, afin de disposer à tout moment d'un encours suffisant au regard des engagements pris sous forme de prêts accordés. Les conditions de marché étant très variables, la recherche de l'équilibre et donc d'une gestion efficace est complexe.

Au fil du temps, le circuit du Livret A, sur la durée, a prouvé sa résilience, qu'il s'agisse de période de décollecte très marquée, de taux d'intérêts très volatils, etc. C'est sa grande force. Et pourtant, il repose sur une transformation massive alors que la théorie financière pose le principe de la congruence des emplois et des ressources comme l'alpha et l'oméga de la sécurité financière.

Les aides de l'État, des collectivités locales et du 1 %.

La réforme de 1977 ambitionnait de remplacer les aides à la pierre par les aides à la personne. Cette logique n'a jamais pu être menée à son terme : elle reposait en effet sur des anticipations d'accroissement général du pouvoir d'achat qui aurait permis de contenir le coût des aides personnelles tout en permettant l'unification des loyers, condition de remise à niveau du parc. Pourtant, les aides personnelles représentent aujourd'hui la part la plus importante des aides publiques au secteur HLM (6,8 milliards d'euros en 2019 sur un total d'aides

1. La liquidité dépend aussi bien évidemment du montant maximum des dépôts possibles. Car si le nombre des livrets est considérable (63 millions de personnes en 2013 détenaient un livret pour un montant moyen de 4 100 €), les dépôts sont nettement plus concentrés. Les livrets de montant supérieur à 15 300 € représentent en effet 11,7 % des livrets mais 58,3 % des dépôts. À l'autre extrémité, les livrets de montant inférieur à 1 500 € représentent 63,9 % des livrets mais 3,3 % des dépôts.

au secteur HLM de 11,3 milliards d’euros). Toutefois, en dépit d’une réduction significative de leur poids relatif, les aides à l’investissement, qui comprennent, toujours pour l’année 2019, des aides à la pierre (1,5 milliard d’euros), des avantages de taux¹ ou aides de circuit (0,5 milliard d’euros) et des aides fiscales (2,6 milliards d’euros) comprenant la TVA à taux réduit sur la construction et les travaux et l’exonération sur 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). L’ensemble représente un montant significatif de 4,5 milliards d’euros. Toutefois, rapportée à l’investissement global des organismes HLM, selon les comptes du logement, la part des aides diminue de 11,5 % en 1984 à 7,3 % en 2019.

Figure 3. Poids des aides selon le type d’opération (en %)



Source : Comptes du logement.

1. L’avantage de taux associé à un prêt, en l’occurrence de la CDC ou d’Action logement, correspond à l’économie actualisée d’intérêts associée à ce prêt par comparaison au coût des intérêts d’un prêt d’un montant équivalent fondé sur des financements de marché.

La lecture de la figure 3 met à ce titre en évidence trois phénomènes majeurs :

- le premier, le plus général, concerne le poids des aides qui depuis 2010 s'érode sous les effets des politiques de régulation budgétaire ;
- le second renvoie à la décrue régulière mais inexorable des aides pour les travaux sur existant. C'est l'histoire de la Palulos qui apparaît, avec notamment sa suppression en 2009¹ au nom de la priorité donnée à la production de logements neufs ;
- le troisième correspond au profil plus chahuté des aides à la construction neuve. Le passage d'un régime de subvention au taux réduit de TVA en 1996 n'a guère eu d'effet immédiat et durable. La décrue du poids relatif des aides ne commence réellement qu'à partir des années 2010 et se poursuit depuis.

On ne saurait toutefois se satisfaire de cette analyse en parts relatives. L'évolution des aides doit s'analyser aussi en masse et en fonction de la contribution de chacun des trois grands financeurs (l'État, les collectivités territoriales et Action logement - ex 1 %). Le compte du logement le permet (figure 4). Pour une bonne interprétation de ce graphique, il faut rappeler que le montant des aides en euros dépend d'abord des volumes d'investissement qui ont beaucoup augmenté depuis la fin des années 90. Cela s'observe notamment à travers l'évolution du poste TVA à taux réduit, dont le montant est proportionnel à celui de l'investissement. En 1984, l'investissement global est de 4,1 milliards d'euros, il passe à 14,4 milliards en 2019. Le facteur explicatif essentiel de cette évolution réside dans le redressement des volumes de la construction neuve à partir de 2002², bien que l'aide unitaire par logement se soit fortement réduite³. Les autres grandes

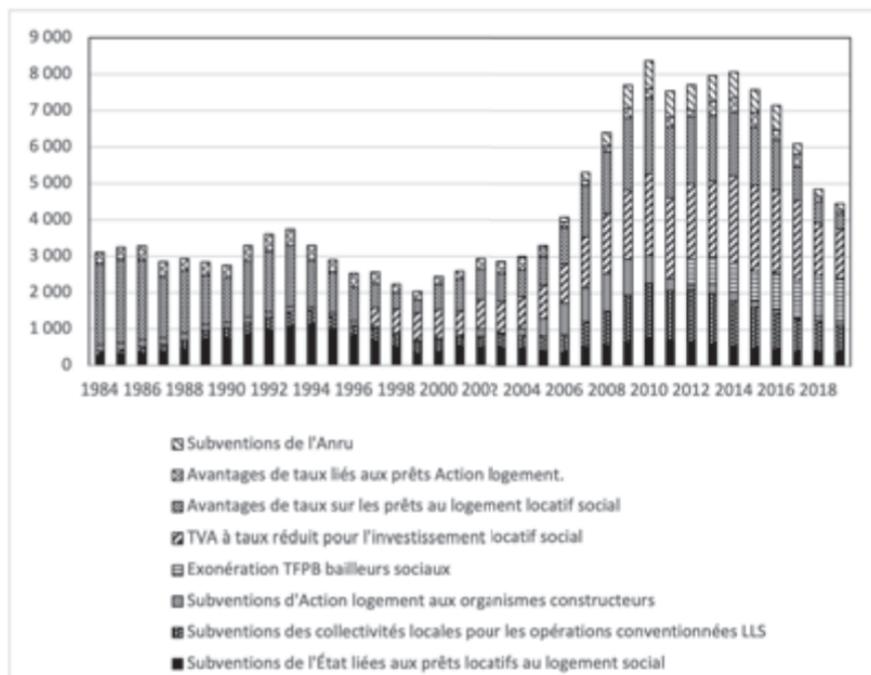
1. À l'exception des organismes en procédure d'aide sous l'égide de la CGLLS qui peut accorder ce type d'aide sur ses propres ressources. Voir Brochure Les Aides financières au logement de Juillet 2019.

2. Source : compte du logement.

3. L'aide totale, cumul de l'aide de taux, des aides fiscales et des aides budgétaires, en équivalent subventions en euros par logement, est passée de 2013 à 2017 respectivement

évolutions concernent en positif la montée des aides des collectivités locales et l'importance croissante prise par les exonérations de TFPB et, en négatif, l'effondrement des avantages de taux, conséquence directe de la baisse des taux de marché et la décrue générale depuis 2012 de la part des aides dans l'investissement, de 16,6 % en 2010 à 7,3 % en 2019.

Figure 4. Aides à l'investissement au secteur locatif social (en millions d'euros)



Source : compte du Logement

de 51 145 € à 38 655 € en PLA-I, et de 35 891 € à 27 150 € en PLUS. Voir Page 35, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les ressources de financement du logement social par M. Philippe Dallier, sénateur, numéro 731, 18 septembre 2019.

L'accès aux aides et aux financements CDC implique la signature d'une convention entre le bailleur HLM ou SEM et l'État. Ce conventionnement, qui ouvre droit à l'APL pour les locataires, a depuis la loi SRU de décembre 2000 une portée définitive¹ et ne cesse qu'en cas de vente à un particulier ou de destruction. La convention fixe à la fois les plafonds de ressources pour l'attribution des logements, les loyers plafonds à respecter, le contingent préfectoral de réservation, les engagements relatifs à l'attribution d'une partie des logements aux ménages en difficulté. Depuis 2004 et la loi Libertés et responsabilités locales, l'octroi des financements et des aides au logement social se fait le plus souvent dans le cadre d'une délégation de compétence de l'État aux collectivités locales. Les délégataires sont les EPCI ou les départements. On n'en compte pas moins d'une centaine, parmi lesquels toutes les métropoles et les communautés urbaines. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une décentralisation mais plutôt d'une forme de déconcentration : c'est un transfert aux collectivités volontaires de la programmation des aides à l'intérieur d'une enveloppe fixée par l'État, et le cas échéant instruction des demandes d'aide. Les aides de droit sont la subvention d'État en PLUS ou en PLA-I ; l'exonération de la TFPB sur 25 ans pour les constructions neuves ; la subvention pour surcharge foncière dans certains cas et la TVA à taux réduit. La signature de la convention conditionne de la même façon l'ouverture des droits aux subventions, prêts et autres aides des collectivités locales et d'Action logement. Le principe est le même pour les aides de l'ANRU aux organismes HLM, mais les montants unitaires d'aides sont plus élevés, notamment en raison du fort soutien à la démolition-reconstruction. Sur la période récente, comme indiqué plus haut, ces aides sont franchement à la baisse.

Les aides des collectivités locales sont protéiformes. Malheureusement on ne dispose pas de quantification de leur contribution globale qui, si l'on en croit un rapport au Sénat, est devenue déterminante². On comprend

1. Pour les opérateurs privés, la durée de la convention est limitée à la durée du prêt principal.

2. Séminaire relatif au « logement ». Groupe numéro trois : « Le financement du logement social ». ENA, direction des études juillet 2000, page 7.

dès lors pourquoi le monde HLM attache une si grande importance à la bonne santé financière des collectivités¹. Leur contribution la plus fréquente et la plus générale, outre les subventions directes, la cession de foncier à prix cassé (foncier local ou foncier aménagé bénéficiant d'une péréquation en ZAC) ou la prise en charge de l'exonération de la TFPB, est la garantie des prêts de la Caisse des dépôts et consignations. Il s'agit en l'occurrence d'un risque potentiel que les collectivités locales ne sont pas tenues de provisionner², avec pour contrepartie la réservation de 20 % du programme au profit de la collectivité garante. Pour autant, la gratuité de cette garantie constitue un avantage financier, puisqu'à défaut l'organisme doit la souscrire, à titre onéreux, auprès de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) dont les missions sont décrites dans l'encadré ci-après. Dans ce cas, l'organisme peut consentir des droits de réservation supplémentaires à d'autres financeurs, notamment Action logement. Pour accorder sa garantie, la CGLLS exige soit que la collectivité d'implantation refuse sa garantie, soit que sa situation financière soit jugée fragile. Les autres formes de soutien reposent sur trois vecteurs principaux :

- les subventions directes aux opérations de construction³ ;
- les aides au fonctionnement des organismes, en particulier les offices publics (cf. encadré après) ;
- enfin et surtout les aides foncières, qui peuvent prendre des formes très diverses (exercice du droit de préemption, baux emphytéotiques, subventions pour surcharge foncière, cession à titre gratuit ou à prix réduits, notamment dans le cadre des opérations d'urbanisme avec

1. Selon Michel Amzallag et Claude Taffin : « le nombre de collectivités concernées et la diversité des aides ne facilitent pas le chiffrage de cette contribution. Elle est aujourd'hui couramment de l'ordre de 10 % du coût d'opérations PLUS ou PLA-I du plan de cohésion sociale et les séries chronologiques disponibles montrent qu'elle tend à augmenter, passant par exemple, en Île-de-France, de 12 à 14 % de l'investissement entre 2003 et 2006 ». « Le logement social », deuxième édition, collection politiques locales Dexia, 2010, page 94.

2. Pour les collectivités locales, ces garanties représentent pourtant un engagement bilan conséquent de plusieurs dizaines de milliards.

3. ENA, op. cit. Page 7. Selon la DGCP, la contribution des communes de plus de 5000 habitants, départements et régions a représenté entre 400 et 525 millions d'euros par an de 1996 à 2003.

péréquation. Plus précisément c'est l'obligation légale d'atteindre 20 % de logements sociaux que certaines collectivités locales traduisent en contrainte pour la promotion dans les nouveaux programmes.

Il faudrait pour être complet ajouter à cette liste l'aide associée à l'obligation aux promoteurs privés, dans les secteurs de mixité sociale de céder une part du programme à des bailleurs sociaux en VEFA à des prix décoté, compatibles avec les loyers plafond.

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

La CGLLS, établissement public administratif, qui a succédé à la Caisse de garantie du logement social (CGLS) en 2000, joue un rôle central au sein du modèle financier du logement social. Ses missions sont les suivantes :

1. aider les organismes en difficulté. Alors que les procédures de prévention ou d'autocontrôle dépendent des fédérations d'organismes, qui sont rémunérées à ce titre par la CGLLS, seule cette dernière a la capacité de mettre en place une procédure de soutien et les aides associées aux organismes en difficulté (entre 30 et 60 millions d'euros par an). Le nombre d'organismes ayant fait l'objet d'une procédure de redressement a diminué au cours des années récentes « passant d'un niveau supérieur à 80 par an entre 2012 et 2014 à un niveau de 63 en 2017 ». Le processus en cours de rapprochement des organismes devrait conduire à une nouvelle baisse du nombre d'organismes entrant en procédure de redressement, sauf dans l'hypothèse où la mise en place de la RNS se traduirait par une dégradation durable et profonde la situation financière des organismes ;
2. accorder une garantie pour les prêts de la CDC lorsque les collectivités territoriales la refusent. Elle n'intervient que dans 3 % des cas, les refus des collectivités locales étant rares. En théorie, la garantie de la Caisse peut également être sollicitée dans l'hypothèse où la CDC jugerait que la garantie apportée par la collectivité ne serait pas de suffisamment bonne qualité. Une telle hypothèse reste un cas d'école.

3. collecter auprès des organismes deux cotisations. L'une, basée sur les loyers, sert au financement des missions de la CGLLS, y compris celles en soutien aux Fédérations. En outre, depuis quelques années, l'État utilise la Caisse comme simple collecteur au profit du financement des politiques publiques du logement. Les sommes collectées (en fonction du nombre de bénéficiaires d'APL et/ou du nombre de logements situés en QPV) sont reversées à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) (respectivement 184 et 375 millions en 2019) ;
4. enfin, plus récemment, soutenir financièrement les opérations de fusion et de regroupement des organismes. À ce titre, la loi a prévu la mise en place d'un fonds de péréquation confié à la CGLLS, ce qui paraît logique, car plupart des organismes en procédure de redressement sont soumis, du fait de leur petite taille, à l'obligation de regroupement.

Sources : Rapport d'information par Philippe Dallier, numéro 367 du 6 mars 2019, au nom de la commission des Finances sur l'enquête de la Cour des Comptes sur la caisse de garantie du logement locatif social ; Cour des Comptes, rapport d'enquête sur la caisse de garantie de logement locatif social, à la demande du Sénat (2019).

Les aides d'Action logement prennent la forme d'augmentations de capital (pour les ESH uniquement) de subventions, ou de prêts à taux réduit et le plus souvent avec de longs différés d'amortissement, aussi bien pour la construction neuve que pour les opérations lourdes de réhabilitation. Depuis 2016, sous la pression de l'État, Action logement est également intervenue en bonifiant diverses enveloppes de prêts octroyés par la Caisse des dépôts et consignations, d'abord dans le cadre de la politique de rénovation urbaine¹, puis dans un cadre plus général dit en soutien de haut de bilan (il s'agit en l'occurrence d'octroyer des

1. Dans le cadre du plan d'investissement volontaire (PIV), il est également prévu un soutien aux opérations de démolition hors zones ANRU.

quasi fonds propres aux organismes qui n'étaient pas filiales d'Action logement). Au total, c'est bon an, mal an, quelques 1,1 milliard d'euros qui ont permis de soutenir l'effort d'investissement des organismes HLM. En contrepartie de ces aides, comme pour les collectivités locales, Action logement obtient des droits de réservation pour les salariés des entreprises cotisantes. À ces divers modes d'intervention dits traditionnels, car largement en place depuis les années 50 sauf pour ce qui concerne la bonification des prêts dits de hauts de bilan de la CDC, sont venues s'ajouter des aides massives aux opérations de rénovation urbaine. Action logement est de fait le principal financeur de l'Agence nationale de rénovation urbaine avec un financement de l'ordre de 700 à 800 millions d'euros par an dans le cadre du NPNRU, financement qui prend la forme là encore soit de subventions, soit de prêts.

Les Fonds propres

Les figures 1 et 2 montrent que ces derniers jouent aujourd'hui un rôle central dans l'équilibre des plans de financement, en particulier pour les opérations de travaux sur existant. Pour le seul logement neuf, la part en pourcentage est passée de 4,5 % à 12,5 % entre 1984 et 2018 (figure 5). Il y eut certes des périodes plus fastes au début des années 2000, mais globalement la tendance est claire et ce d'autant qu'elle s'applique à des montants d'investissement toujours croissants.

Dans la pratique, la mobilisation de fonds propres dépend directement de la capacité des organismes à générer ces derniers, ce qui suppose que les recettes de loyers dépassent le total des charges. On reviendra, à l'occasion de l'exposé du mode de calcul du loyer d'équilibre, sur le paradoxe de la non prise en compte de la reconstitution des fonds propres. Il reste que jusqu'en 1977, date de la réforme du financement du logement social, les marges financières consécutives aux augmentations de loyers dégagées dans le parc existant, dans un contexte d'allègement régulier des charges de remboursement dû à l'inflation, servaient à financer le déséquilibre des nouvelles opérations, lui-même lié à la faiblesse des aides. Les

capacités financières disponibles étant ainsi absorbées, le parc HLM enregistra à l'époque un déficit de travaux d'entretien qui a lourdement pesé sur sa qualité.

La réforme de 1977 ambitionnait à la fois « de supprimer le principe de la péréquation pour les nouveaux logements [...], de dégager des moyens financiers pour réhabiliter le parc grâce aux augmentations de loyer consécutives au conventionnement »¹. Le premier objectif, relatif aux opérations de construction de nouveaux logements, fut progressivement atteint par la plupart des organismes. Pour le second, il a fallu beaucoup de temps pour que les intentions affichées quant à la réhabilitation du parc existant se traduisent dans les faits.

Figure 5. Poids des fonds propres dans le financement des opérations, selon leur type (en %).



Source : *compte du logement*.

1. Pages 170 et 17, in Alain Boubil, *Construction, cadre de vie et croissance*, Presses universitaires de France 1980 Paris, 264 pages

Ce dernier aspect est d'importance. Un défaut d'entretien ne pèse en effet sur la situation financière des organismes qu'à moyen terme, en limitant leurs ressources (accroissement de la vacance et hausse des impayés), particulièrement hors des zones tendues. Or les travaux d'entretien et de réhabilitation sont fortement consommateurs de fonds propres (cf. figure 5). En cas de difficultés financières, il est donc tentant pour les organismes d'utiliser les travaux sur existants comme variable d'ajustement, ce qui a évidemment pour effet de reporter ces difficultés tout en les aggravant. Le risque s'avère d'autant plus important que, d'une part, dans les calculs théoriques de loyer d'équilibre des opérations neuves, l'entretien courant reste sous-évalué et que, d'autre part, repousser les travaux d'entretien en accroît le coût.

Dans le passé, les insuffisances d'entretien durent être compensées *a posteriori* par la réhabilitation, financée par une subvention ad hoc : la Palulos. Pour le présent comme pour l'avenir, l'effort à fournir pour maintenir à niveau l'ensemble du parc reste considérable, ce qui implique que les organismes disposent des capacités financières suffisantes. Il en va de même pour l'engagement des opérations de démolition-reconstruction non financées par l'ANRU.

La persistance d'une offre de produits diversifiés

Les chiffres présentés ci-dessus correspondent à des moyennes par nature d'opération. Ces moyennes recouvrent des opérations variées, en particulier pour la construction neuve, compte tenu de l'existence de produits différenciés dont la structure de financement diffère. La principale raison qui a conduit à la mise en place de ces différents produits est simple. Les loyers des logements neufs financés par des PLUS sont trop élevés pour nombre de ménages malgré l'APL. L'idée s'est donc imposée de développer une offre bénéficiant d'aides plus

importantes afin de pouvoir offrir des loyers moindres à des ménages disposant de ressources nettement plus basses que celles fixées par les plafonds d'accès au PLUS. À l'inverse, en particulier en zones tendues, certains ménages disposant de revenus supérieurs aux plafonds PLUS rencontrent néanmoins des difficultés pour se loger. D'où, là encore, l'idée de produire des logements aux loyers « intermédiaires », c'est-à-dire plus élevés mais moins aidés. Une autre voie aurait pu être de mener une politique de « péréquation » consistant à augmenter les loyers des logements anciens (souvent peu élevés) pour diminuer les loyers des logements neufs, l'équilibre entre loyers et charges financières étant réalisé non pas au niveau de chaque immeuble ou groupe d'immeubles, mais au niveau de l'organisme lui-même. Cette voie, à savoir la remise en ordre des loyers, dont la mise en œuvre est préconisée de longue date¹, ne s'est toujours pas concrétisée (cf. chapitre 2)².

À rebours de la volonté affichée en 1977 d'unifier par le haut les loyers du parc social, se sont développés quatre produits à vocation sociale plus ou moins affirmée : le PLA-I, produit destiné aux plus modestes, le PLUS (prêt standard), le Prêt locatif social (PLS) pour les ménages qui dépassent les plafonds PLUS et enfin le Prêt locatif intermédiaire (PLI) destiné aux ménages trop riches pour être logés en secteur social mais pour qui la location en secteur privé représente un taux d'effort excessif. En 2018, ces différents produits sont associés à des niveaux de revenus plafonds et surtout de loyers très différents. Le principe en est simple : à coûts de production inchangés ou presque, plus le niveau de fonds gratuit est élevé, plus le loyer de sortie pourra être bas.

1. Cette interrogation n'est pas neuve. Michel Dresch page 236. Op. Cit. note que cette politique, déjà pratiquée par de nombreux organismes, connaît une double limite : la part représentée par les logements récents à loyer élevé tend à augmenter, limitant ainsi les possibilités de péréquation ; hormis Paris et quelques grandes villes où les logements HLM bénéficient d'une bonne situation, les logements anciens, bien souvent, offrent un niveau de prestations assez bas ne justifiant que des hausses de loyer limitées.

2. Voir Bernard Coloos, « La Convention d'utilité sociale : outil efficace ou labyrinthe administratif ? » Page 149 à 172, in 15 Questions de politique du logement, 413 pages - 2020 - *Politiquedulogement.com*.

LOGEMENT SOCIAL : LES ENJEUX DU MODÈLE FRANÇAIS

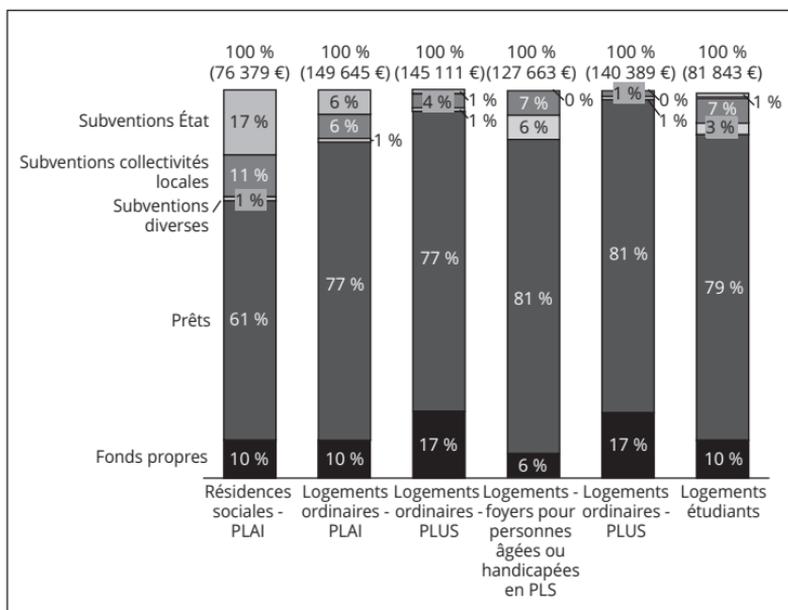
Figure 6. Loyer mensuel en €/m² de surface utile, selon le type de financement – 2020, France métropolitaine

Loyer plafond	PLA-I	PLUS	PLS*	PLI*
Zone I	5,81	6,54	10,44	12,95
Zone I bis	6,18	6,94	13,54	17,46

* Pour PLS et PLI, on parle de Zone A et A bis.

Source : Avis loyer, 19 Février 2020.

Figure 7. Plans de financement moyens des opérations financées en 2018 (en euros par logement et en %)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Bilan des logements aidés 2018, publié le 1er août 2019.

Entre ces différents produits, les poids des subventions et des fonds propres varient dans de fortes proportions comme l'illustrent les données pour l'année 2018 (figure 7). Les subventions sont également évidemment plus importantes en zone A qu'en zone C.

La persistance d'une offre de financement diversifiée n'est ni condamnable ni préjudiciable à la mixité de l'occupation, tout est question de pratique. Dans l'hypothèse d'un panachage, en particulier des logements PLUS et PLAI, au sein d'un même immeuble, l'existence de produits différenciés n'a pas d'effet ségrégatif. A contrario, si pour des raisons de réduction des coûts, en particulier du foncier, aux différents produits correspondent des localisations différentes, alors l'effet ségrégatif sera évident. Ce n'est donc pas tant la diversité des financements qui est responsable de la ségrégation que l'usage qui en est fait.

La situation qui prévalait avant 1977 était également caractérisée par une gamme diversifiée avec le prêt « HLM ordinaire », le PLR (Programme à loyer réduit) pour le segment le plus bas des revenus, les ILM (Immeubles à loyer moyen) et les ILN (Immeubles à loyer normal) pour les segments les plus aisés de la clientèle. Cette diversification des produits, pour répondre aux besoins des différentes catégories, s'accompagnait d'une réglementation spécifique à chaque prêt, notamment un prix de revient maximum différent selon la catégorie, ce qui conduisait à une différenciation de la qualité technique, du confort et de l'emplacement des logements. Plafonds de ressources et loyers diffèrent donc selon le type de logement, dans le souci de réduire la dépense publique tout en apportant des réponses aux besoins de populations de plus en plus diversifiées. Cette multiplication des produits n'empêche en rien que de nombreux ménages pauvres continuent, en raison de revenus insuffisants ou en situation irrégulière, à être exclus de l'accès aux HLM. Le rapport Consigny¹ mit l'accent, dès le début des années 70, sur le fait

1. Rapport de la Commission de l'habitation pour le VI^e plan et Rapport sur les aides publiques du logement par Pierre Consigny, 1970 - La Documentation Française.

que l'aide à la pierre, même sous sa forme la plus sociale (à savoir le PLR) ne peut satisfaire les besoins des plus modestes. On comprend que petit à petit se soit imposée l'idée de mesures correctrices.

Ce sera la motivation principale de la réforme de 1977. La commission Barre martèle en effet que, certes, il reste des exclus, mais surtout que le système de financements diversifiés en secteur locatif social se révèle source de ségrégation : « Tant pour les occupants des logements sociaux que pour la population environnante, la hiérarchie des catégories de logements et des financements a valeur de système de classification selon la hiérarchie sociale. [...]. L'effet ségrégationniste est d'autant plus fort que les logements des diverses catégories ne diffèrent pas seulement par leurs caractéristiques propres, mais plus encore par leur localisation. La limitation des financements disponibles pour les logements les plus sociaux et le jeu des prix plafond relatifs à la charge foncière aboutissent en effet à rejeter systématiquement les constructions correspondantes dans des zones périphériques généralement situées en banlieue lointaine »¹.

Suite au rapport Barre est institué un produit unique avec une aide à la pierre identique pour tous les logements locatifs sociaux, l'ajustement des taux d'effort se faisant par l'aide à la personne.

Le problème est que ce modèle s'inscrit rétrospectivement en total décalage avec la réalité socio-économique, comme indiqué au chapitre précédent. L'architecture de 1977, qui ambitionnait la mise en place d'une offre locative sociale largement ouverte² et conçue comme une étape dans la course vers l'accession, va petit à petit se fracasser sur la réalité, les pauvres étant de plus en plus nombreux en HLM et les sorties vers l'accession à la propriété de plus en plus rares. À partir des années 1990, la paupérisation des locataires et la pression des besoins conduiront les pouvoirs publics, d'une part à mettre l'accent sur la poli-

1. Page 30, in Rapport de la commission d'études d'une réforme du financement du logement, présidée par Raymond Barre (décembre 1975), La Documentation Française, 1976 Paris 171 pages

2. Le niveau des plafonds de ressources couvre à l'époque 80 % des ménages.

tique de la ville, d'autre part à remettre en cause le principe d'un parc locatif social à financement unique La novation est que grosso-modo le panachage des divers financements dans un même immeuble est devenu la règle, au moins pour les segments PLUS et PLA-I.

Si le retour de produits différenciés évite le cloisonnement d'avant 1977, il témoigne de l'échec de ce qui était l'ambition de la généralisation des aides personnelles : permettre à chacun, quel que soit son revenu et le niveau du loyer (du moins dans le parc social), d'accéder à un logement décent au prix d'un effort financier supportable.

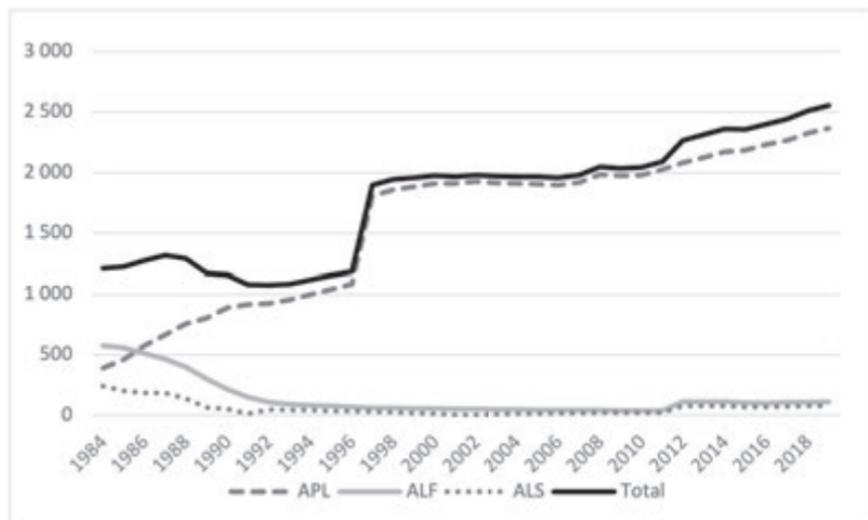
Solvabilisation de la demande : les aides personnelles en question

Le caractère très social de ces aides est patent. Les bénéficiaires appartiennent en effet tous aux trois premiers déciles de revenus de la population. Selon les statistiques de la CNAF, la majorité des allocataires ont un revenu résiduel, après paiement de la part du loyer restant à leur charge, inférieur au seuil de pauvreté. Cette concentration des aides sur les ménages très modestes et pauvres a été progressivement renforcée ces dernières années, avec la sous-actualisation par rapport à l'inflation du barème des aides¹ et sous l'effet de diverses mesures techniques. Ces aides bénéficient en secteur HLM à quelques 2,5 millions de ménages (cf. figure 8)².

1. Exemples : Pas d'actualisation des loyers plafonds en 2004 et 2006, pas d'actualisation du forfait charges entre 2002 et 2007. A contrario, une forte actualisation du barème est intervenue en 2007 et 2008

2. Il s'agit d'estimations du compte du logement. Pour les chiffres de l'année 2010, le rapport de IGAS, Op. Cit. pages 48 à 52 stigmatise la qualité imparfaite des sources, principalement quant au nombre total de bénéficiaires d'aides personnelles au logement qui est compris entre 6,1 millions et 6,3. Sur ces bases, sachant que 82,6 % sont des locataires et que parmi ces derniers 42,5 % bénéficient de l'APL, APL qui concerne presque exclusivement le secteur locatif social (et donc là encore une incertitude existe), on trouve pour les bénéficiaires du secteur locatif HLM entre 2,141 et 2,211 millions d'allocataires.

Figure 8. Nombre de ménages bénéficiaires d'une aide personnelle en secteur HLM (en milliers)

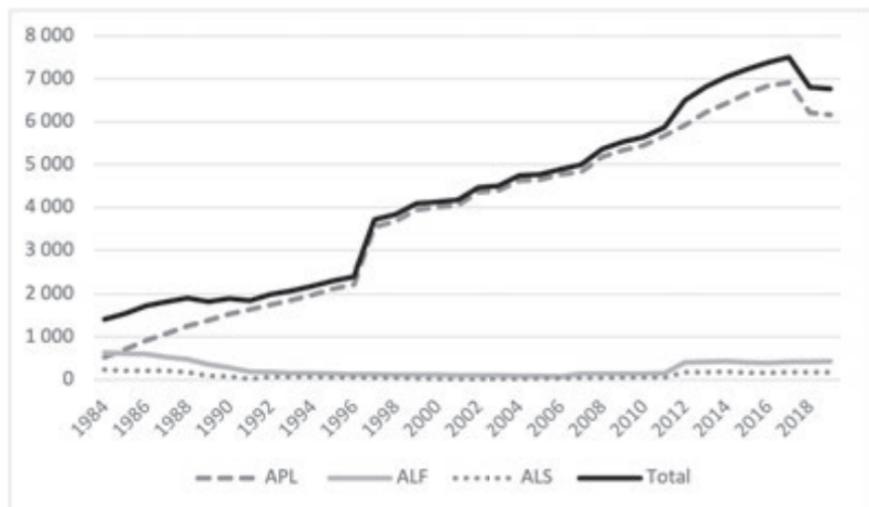


Source : Comptes du logement

Le problème, hier comme aujourd'hui, est celui de la dérive des enveloppes globales (cf. figure 9). Les aides personnelles, versées directement à l'organisme, allègent significativement la dépense des ménages bénéficiaires et sécurisent les recettes des bailleurs sociaux puisqu'elles représentent 6,8 milliards pour un montant total des loyers de 20,1 milliards d'euros en 2019 (soit un peu plus de 30 % du total des loyers, contre 34 % en 1984)¹. Mais elles pèsent aussi lourdement dans le budget de l'État.

1. Source : Comptes du logement.

Figure 9. Montant des aides personnelles en secteur HLM
(en millions d'euros)



Source : Comptes du logement

Brève histoire des aides personnelles et de leurs objectifs.

Les barèmes d'aide sont complexes car familiarisés et territorialisés (trois zones). En outre ils intègrent de nombreux paramètres, notamment :

- un loyer plafond dépendant de la taille du ménage, sachant que la part du loyer supérieure à ce plafond n'est pas couverte ;
- un forfait charges indépendant des charges réelles ;
- une participation personnelle du ménage à la dépense en logement.

Trois types d'aides personnelles au logement coexistent. Chacune d'elles visait, à l'origine, à un objectif particulier de politique publique. L'allocation de logement familiale (ALF), créée en 1948, visait à compenser, pour les familles, la charge de logement liée à la présence d'un ou plusieurs enfants. L'allocation de logement sociale (ALS), créée en 1971, visait

à procurer une aide aux ménages modestes qui n'ont pas charge d'enfant (notamment les plus de 65 ans, les jeunes travailleurs de moins de 25 ans, les adultes handicapés, les chômeurs de longue durée). En 1977, dans le cadre de la réforme des aides au logement fut créée l'aide personnalisée au logement (APL) accordée aux ménages dont le logement, financé par un prêt locatif aidé, est régi par une convention. Les concepteurs de la réforme préconisaient la suppression des aides à la pierre, l'ajustement des taux d'effort se faisant par les seules aides à la personne. Dans cette approche, l'aide personnelle permettait à elle seule à des ménages de revenus très différents de supporter un même niveau de loyer¹.

De 1991 à 1993, le champ de l'ALF est élargi à l'ensemble de ceux qui ne pouvaient précédemment bénéficier ni de l'ALF, ni de l'APL (en particulier les étudiants). Le droit à l'aide au logement n'est désormais plus lié à la situation familiale ou sociale, mais uniquement au revenu. Ce processus dit de « bouclage des aides » a été parachevé en 2001 par l'unification des barèmes dans l'ensemble du secteur locatif, social ou non, hormis les foyers qui relèvent d'un barème particulier. Concrètement, cette unification des barèmes s'est faite « par le haut » en alignant les barèmes de l'ALF et de l'ALS sur celui, plus avantageux, de l'APL. L'unification par le haut des barèmes a eu un coût très élevé, elle a aussi et surtout considérablement réduit la possibilité d'utiliser le barème de l'APL locative comme instrument de la politique du logement en général et plus spécifiquement en secteur HLM.

La réalité des taux d'effort qui progressent.

Pas plus que la mise en place d'un produit de financement unique n'a résisté au temps, le principe de la primauté de l'aide à la personne, corollaire d'une suppression des aides à la pierre, n'a pu être effectivement mis en œuvre. La raison en est simple : il a fallu endiguer l'explosion de leur coût.

1. En secteur HLM comme en en secteur locatif privé, et jusqu'à une période récente en accession.

L'augmentation continue du coût des aides à la personne a en effet été spectaculaire, ce qui n'a pas empêché l'accroissement des taux d'effort net moyens des locataires HLM¹. Les chiffres tirés des enquêtes logement sont édifiants (figure 10).

Figure 10. Évolution du taux d'effort net moyen des locataires HLM.

Année	1988	2002	2006	2013
Taux d'effort net*	16,0 %	20,2 %	20,7 %	24,1 %

*Dépense de logement-aide personnelle / revenu

Source : ENL

Cette érosion du pouvoir solvabilisateur des aides résulte de diverses mesures prises pour contenir la hausse de leur coût : instauration d'un seuil en deçà duquel l'aide n'est pas versée, puis d'un taux d'effort minimum ; sous-actualisation des différents paramètres des barèmes² au regard de l'évolution effective des loyers et des charges.

Incontestablement, alors même que le parc HLM accueillait de plus en plus de ménages pauvres, « le décrochage des loyers plafond par rapport aux loyers réels constitue la principale explication de l'augmentation générale de l'effort »³. En effet, le montant de l'aide est fonction croissante du loyer tant que celui-ci est inférieur à un plafond fixé dans le barème. Au-delà, la part du loyer supérieure au plafond est intégralement supportée par le locataire. Or, ce décrochage, initialement

1. ENA, op. cit., page 11. A contrario, le taux d'effort net médian, toujours selon l'enquête logement, évolue peu. Il était dans le parc social HLM de 21,5 % en 1996 et de 22,5 % en 2006. Rien d'irréconciliable pour autant. Les chiffres sur la période 2002-2006 confirment que l'augmentation des taux d'effort concerne principalement les ménages locataires appartenant au premier décile de la distribution des revenus.

2. Depuis le 1er janvier 2008, les éléments du barème sont indexés sur l'indice de référence des loyers (IRL). Auparavant l'actualisation des barèmes n'avait aucune automaticité. Cela n'a aucunement empêché les mesures de sous indexation postérieurement à 2008 (Cf. par exemple en 2012)

3. Source : Rapport Thématique N°1, page 83, op.cit.

limité au secteur privé, est en effet devenu de plus en plus fréquent dans le secteur social au cours de la période 2001-2010, comme le montre la figure 11. Cette absence d'articulation s'est, semble-t-il poursuivie depuis 2010. Elle ne saurait toutefois être imputable à la seule sous-indexation du loyer plafond APL, lié à la taille du ménage, alors que le loyer HLM dépend de la taille du logement, par application d'un plafond au m² multiplié par la surface. Or, il apparaît une inadéquation croissante entre ces deux dimensions, point sur lequel nous reviendrons longuement au chapitre 6.

Figure 11. Répartition des allocataires du parc social en fonction du ratio loyer réel/loyer plafond APL (en %)¹.

Année	Loyer réel ≤ loyer plafond	Loyer réel > loyer plafond
2001	64,2	35,8
2010	48,3	51,7

Source : USH

Spectaculaire, cette évolution contrevient à l'un des grands principes de la réforme de 1977 : la coïncidence entre loyer plafond de l'APL et les loyers plafonds réglementés des programmes neufs ou conventionnés. Bien que l'érosion soit moins marquée dans le parc social que dans le parc privé, la prolongation de la tendance est « susceptible de compromettre la capacité du parc social à remplir ses fonctions. Aujourd'hui, en réalité, les ménages très modestes ne sont bien solvabilisés par l'APL que dans les logements PLA-I - mais ceux-ci ne représentent que 4 % du parc - et dans le parc ancien où les loyers sont plus faibles »².

1. Rapport Thématique N°1, page 86, graphique 39, op.cit.

2. Op. Cit, Rapport thématique numéro deux : les aides personnelles dans la politique du logement, Page 5.

Les difficultés récentes ou à venir

Les gouvernements successifs s'efforcent de limiter, voire de réduire le coût des aides à la personne. La dernière réforme en date, dite de la « contemporanéité », qui vise à prendre en compte les ressources actuelles plutôt que les ressources passées, est sûrement de bon sens (que l'aide doive s'ajuster sans délai à la situation réelle du ménage n'est que normal) mais elle a surtout l'avantage de permettre une confortable économie : 0,7 milliard d'euros pour l'ensemble des allocataires, en grande partie due à la prise en compte immédiate de la première année de revenu des étudiants allocataires qui précédemment conservaient le bénéfice de l'aide. La mise en place du revenu universel d'activité (RUA) pourrait avoir des effets de même nature.

La tentation est également forte, compte tenu de la bonne situation financière des organismes, de tenter de jouer sur le levier des loyers pour solvabiliser les locataires. La mise en place de la « Réduction de loyer de solidarité » (RLS), inscrite dans la loi de finances pour 2018, constitue de ce point de vue un choc pour les bailleurs sociaux. L'opération est indolore pour les locataires concernés, qui voient l'aide personnelle diminuer d'un montant équivalent à celui de la baisse de loyer¹, mais elle ne l'est pas pour les organismes, dont les ressources se trouvent réduites du même montant. Se pose alors la question de la soutenabilité de telles politiques conjuguant baisse des aides et des loyers et des options qui s'offrent aux bailleurs sociaux pour compenser ces baisses de recettes, afin de pouvoir dégager suffisamment de fonds propres pour maintenir un haut niveau d'investissement.

1. Le décret du 27 février 2018 relatif à la baisse de l'aide personnalisée au logement dans le cadre du dispositif de Réduction de loyer de solidarité fixe la réduction de l'APL appliquée consécutivement à la mise en œuvre de la RLS. Le montant mensuel de l'APL sera diminué d'un montant égal à 98 % de la RLS dont bénéficient les locataires. Exemple donné : pour un couple ayant une personne à charge en zone II, en 2018, la réduction de loyer sera de 38,2 € et celle de l'APL sera de 37,43 € par mois (98 % de 38,2€).

Pour y faire face, les organismes sont invités à réduire leurs frais de fonctionnement et à augmenter de manière très significative les ventes de logements : ces moyens sont explicitement mentionnés dans le protocole d'accord signé entre l'État et la fédération des Entreprises sociales de l'habitat (ESH) de décembre 2017. Pour que la RLS soit financièrement supportable par les organismes¹, il serait en effet nécessaire, mais non suffisant, que leurs frais de fonctionnement diminuent de 10 % (soit 480 millions d'euros par an²) et qu'ils vendent chaque année 28 500 logements de plus qu'aujourd'hui³. Des mesures de compensation financière seraient en outre indispensables⁴. En supposant qu'elles soient réalistes et suffisent effectivement à préserver l'équilibre des organismes, elles ne permettraient cependant pas de remplacer la plus grande part des 28 500 logements cédés. Une aide supplémentaire de l'État serait indispensable pour ce faire. Faute de quoi, le maintien de la RLS et une baisse des aides conduiraient à une baisse massive de l'investissement, en matière à la fois de construction et d'entretien, ce qui aurait des effets désastreux sur le parc et pour les locataires.

* * *

Le mode de financement du logement locatif social, appuyé de longue date sur les ressources du livret A d'épargne et qui a largement fait ses preuves, semble aujourd'hui être remis en question. Tout se

1. Bernard Coloos et Claire Guidi, « La réduction de loyer de solidarité est-elle financièrement supportable pour les bailleurs sociaux ? », *Politiquedulogement.com*, mai 2019.

2. Une hypothèse de baisse des charges de 10 % est considérée comme peu réaliste par les organismes.

3. En considérant qu'un logement vendu génère de l'ordre de 60 000 euros de fonds propres, Les organismes devraient donc vendre chaque année un total de 28 500 logements, compte tenu du niveau actuel des ventes. Source : Pierre Quercy, « Rapport sur la vente des logements sociaux remis au Ministre de la cohésion des territoires », 16 pages, daté du 28/02/2018.

4. L'accord, entre l'Etat et l'USH d'avril 2019, prévoit de limiter pour 3 ans l'impact sur l'exploitation des organismes Hlm à 950 millions par an, grâce à diverses mesures financières.

LE PUZZLE DU FINANCEMENT : LES DIFFÉRENTES PIÈCES

passé en effet comme si l'État, après avoir consenti des efforts financiers considérables pour le développement et l'entretien du parc, cherchait aujourd'hui, en quelque sorte, à se rembourser en imposant aux organismes des baisses de loyer dans le but de réduire le coût de l'aide personnelle. Toutefois, s'il est compréhensible que les pouvoirs publics cherchent à limiter les dépenses budgétaires, la méthode choisie, avec les manipulations qu'elle induit sur le barème de l'APL, la forte augmentation des volumes de ventes qu'elle suppose et la brutalité avec laquelle elle a été imposée, paraît pour le moins contestable. Après le « raboutage » des barèmes et en attendant la création d'un hypothétique « revenu universel d'activité » dans lequel les aides personnelles, peut-être regroupées avec d'autres allocations, déconnectées de la dépense de logement, pourrait devenir un simple outil de redistribution, on est en droit de s'interroger sur les conséquences de la politique mise en œuvre.

CHAPITRE 4

La situation financière des organismes de logement social

Le patrimoine HLM se caractérise par sa pérennité, sous la réserve expresse du maintien de la politique restrictive actuelle en matière de vente, point que nous développons dans ce chapitre. La fonction sociale des logements HLM n'est liée ni à une durée de prêt, ni à une convention spécifique, ni aux conditions de revenu du premier occupant comme c'est le cas pour les prêts à l'accession aidée. Les contreparties aux aides en termes de loyer, fixées dans le cadre du conventionnement APL, sont illimitées dans le temps. Sa gestion repose donc sur la recherche d'un équilibre, nécessairement fragile, entre contrainte financière et contrainte sociale sans que cela entraîne des coûts budgétaires trop importants et tout en contribuant au maintien de la cohésion sociale.

« En d'autres termes, la gageure du logement HLM est de chercher à offrir un logement de qualité à faible coût, sans que cela se traduise par une aide importante de l'État »¹.

Les organismes disposant d'une marge de manœuvre réduite sur le montant des loyers perçus, il en résulte que les frais de fonctionnement et l'ajustement des montants investis, en particulier pour l'entretien, constituent deux leviers essentiels de la préservation d'une situation financière équilibrée. Toutefois, cet équilibre dépend aussi de nombreux autres facteurs, le plus souvent interdépendants. Il convient donc d'aborder le sujet de l'équilibre financier global des organismes sous

1. Bernard Coloos et Claude Taffin, « Habitat social : l'état des lieux », in « Le financement de l'habitat social », *Revue française de finances publiques*, numéro 44, LGDJ 1993.

un angle systémique et dynamique. Notre exposé se divise en trois sous-parties :

- la première traite de la notion centrale de loyer d'équilibre ;
- la deuxième expose l'évolution des comptes consolidés du secteur HLM, en s'efforçant de mettre en lumière les principales variables explicatives des évolutions constatées ;
- la troisième s'intéresse à la vente de logements, l'un des moyens de dégager des fonds propres pour soutenir un haut degré d'investissement.

La notion de loyer d'équilibre : portée et limites¹.

Une situation financière équilibrée des organismes suppose que chaque opération réalisée soit elle-même équilibrée, ou à défaut que le déficit éventuel puisse être couvert par péréquation avec les excédents dégagés, notamment sur le parc existant plus ancien dont la dette est largement amortie.

Le loyer d'équilibre d'un d'investissement est défini, selon des règles fixées par le ministère du logement² en concertation avec le monde HLM et la CDC, comme le loyer minimum à appliquer pour que la trésorerie cumulée de l'opération, c'est-à-dire le solde des recettes et des dépenses depuis son origine, soit nulle à l'issue du remboursement du prêt principal³.

Les recettes sont les loyers encaissés.

La trésorerie de l'opération pour une année donnée s'exprime donc par la formule : $T_i = L_i - D_p$

1. Voir pour une analyse plus détaillée Jean-Pierre Schaefer, *Aides et financements de projets de logements*, pages 64 et suivantes ainsi que pages 136 à 142, Editions Le Moniteur, 2015.

2. Circulaire du 21 octobre 1992, ayant fait l'objet de diverses actualisations en 1997, 2008, 2011 et 2014.

3. À l'origine, la définition était le loyer minimum pour que le solde de trésorerie cumulée reste positif ou nul, année par année, sur toute la durée du prêt principal. Voir à ce sujet, Guy Lemée et Philippe Giami, *Le Moniteur* du 12.09.1997

L_i étant le montant des loyers effectivement encaissés l'année i et D_i celui des annuités de remboursement (intérêts + amortissement) de cette même année, augmentées des autres dépenses qui comprennent principalement les frais de gestion, la TFPB au-delà de 25 ans et les dépenses de réparation et de maintenance (au taux de 0.6 % des coûts de construction), la trésorerie cumulée de l'année N s'écrit : $T_N = \sum_{i=0}^N (L_i - D_i)$

Le montant des annuités de remboursement des emprunts dépend, comme indiqué au chapitre précédent, de la structure du financement de l'opération, des taux d'intérêt et des profils de remboursement :

- pour un montant d'opération donné, plus la part des financements « gratuits » (subventions et fonds propres de l'organisme) est élevée, plus celle des emprunts est faible et plus le montant des annuités, pour une durée de remboursement déterminée, l'est également ;
- pour un montant d'emprunt donné, le montant des annuités est fonction du profil de remboursement. Pour éviter les situations de trésorerie négative, les prêts de la CDC comportent en général un différé d'amortissement pendant la durée de réalisation des travaux, période pendant laquelle l'organisme n'encaisse pas de loyers (pendant cette période, les intérêts sont reportés et financés par les fonds gratuits). Pour la même raison, les durées de remboursement sont très longues (30 années au moins).

Le « loyer d'équilibre » anticipé est donc calculé, à partir d'hypothèses conventionnelles (et prudentes) pour la plupart des grandeurs, de façon à ce que la condition relative à la trésorerie cumulée soit remplie. Comme ce sont les loyers effectivement perçus qui constituent les recettes, le compte prévisionnel doit tenir compte d'un pourcentage réaliste d'impayés et de vacance. A contrario, ce mode de calcul, par principe, ignore la valeur résiduelle ou marchande du bien concerné. Pourtant, à l'évidence, le logement dont la dette est amortie a une valeur « marchande », qu'elle soit appréciée par la méthode dite de la comparaison (prix d'un bien équivalent sur le marché) ou par la méthode des flux de loyers futurs actualisés (méthode dite du revenu), comme le pratique l'ANRU pour estimer le coût d'une démolition. La reconstitution des fonds propres, si importante pour le financement des nouveaux investissements,

n'intervient donc qu'à l'issue du remboursement du prêt principal, ce qui au passage explique l'importance pour l'équilibre financier des organismes d'un parc existant dont la dette principale est amortie.

Ceci précisé, le loyer d'équilibre tel que calculé ne peut excéder un loyer maximum fixé par la réglementation en fonction des niveaux de ressources des ménages auxquels sont destinés les logements et inscrit dans la convention APL. Le plafond est d'autant plus bas que les ressources des publics cibles sont plus faibles.

Figure 1 – Les plafonds de loyer en 2019.

Loyer maximum de zone PLAI et PLUS pour les logements financés en 2019 ¹					
	Zone I bis	Zone I	Zone II	Zone III	
PLAI	6,09 €/m ²	5,72 €/m ²	5,02 €/m ²	4,65 €/m ²	
PLUS	6,84 €/m ²	6,44 €/m ²	5,65 €/m ²	5,24 €/m ²	
Loyer maximum de zone PLS pour les logements financés en 2019 ²					
	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
PLS	13,34 €/m ²	10,28 €/m ²	8,85 €/m ²	8,48 €/m ²	7,88 €/m ²

Trois points méritent examen pour une complète compréhension du mode de fixation du loyer d'équilibre, des liens inévitables avec les aides à la personne, enfin des marges de manœuvre offertes par l'existence d'opérations anciennes amorties.

Sensibilité du loyer d'équilibre à différents paramètres.

La conséquence financière de ce mécanisme est que plus le loyer visé est bas, plus la part des financements gratuits doit être élevée et

1. Les aides financières au logement 2019. Paru en Décembre 2019. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Pages 12 et 13. Le même document précise que les modalités de calcul des loyers plafonds de la convention APL.

2. Les aides financières au logement 2019. Paru en Décembre 2019. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Pages 12 et 13

plus les conditions d'emprunt doivent être favorables. Le loyer d'équilibre dépend aussi, notamment, du prix de revient total de l'opération, lui-même fonction du coût de la construction (donc de sa qualité), du coût du foncier (donc de la localisation), du taux d'inflation, de la fiscalité locale. Si l'on se réfère au marché libre, c'est de loin le coût du foncier qui pèse le plus lourd dans le différentiel des coûts d'opération. C'est d'ailleurs pourquoi les aides accordées sous forme de foncier gratuit ou à prix réduit, principalement par les collectivités territoriales, ont une telle importance aux yeux des organismes. L'impact sur le loyer d'équilibre des différents paramètres est résumé dans le tableau ci-dessous.

Figure 2. Impact de la variation de différents paramètres sur le loyer d'équilibre.

Hypothèses de variation des paramètres	Impact en % sur le loyer d'équilibre
TFPB par logement ramenée de 500 à 350 €	- 1,50
Évolution annuelle de la TFPB selon inflation : 1.7 % au lieu de 2.2 %	- 0.80
Frais de gestion inférieurs de 10 % : 990 € au lieu de 1100 €	- 2,30
Évolution annuelle des frais de gestion au taux de l'inflation : 1,7 % par an au lieu de 2,2 %	- 2,40
Grosses réparations : 1 % du prix de revient bâtiment au lieu 0,6 %	+ 8,00
Hausse de 5 % du prix de revient bâtiment plus honoraires	+ 5,00
Taux du PLUS (pour un taux du livret A de 2,25 %)	
Baisse de 0,25 %, soit 3,10 %	- 2,30
Hausse de 0,25 %, soit 3,60 %	+ 2.40
Évolution respective des loyers en % et de l'inflation en %	
1,9 % par an au lieu de 1,7 %	- 2,40
1,5 % par an au lieu de 1,7 %	+ 2.50

Source : Jean-Pierre Schaefer, d'après M. Amzallag, USH DEEF, op. cit. Les valeurs de référence des paramètres (taux du livret A, inflation prévisionnelle) sont ceux en vigueur à la date de rédaction de l'ouvrage.

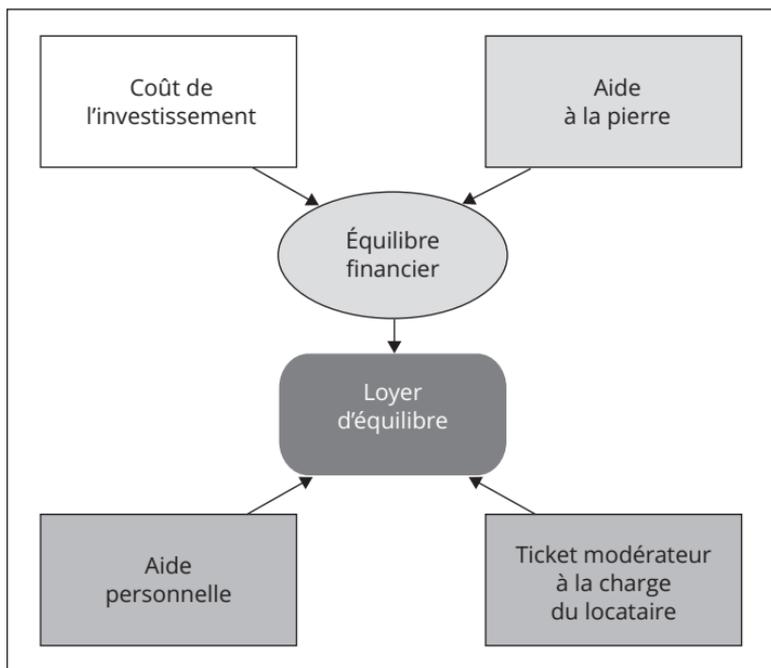
Le jeu des aides personnelles.

Ce mécanisme relativement simple établit un lien direct entre le niveau du loyer et celui des aides à la pierre. Il se complique quelque peu par le jeu de l'aide personnelle au logement, qui prend en charge une partie du montant quittancé, dégressive en fonction du revenu mais fonction croissante du niveau du loyer en deçà d'un loyer plafond. Ces propriétés ont été utilisées à plusieurs reprises par les politiques du logement dans le conventionnement du parc social, au cours des années 1980-90.

Avant le « bouclage » des aides personnelles de 1991 à 1993, l'éligibilité à l'aide personnalisée au logement (APL), en vigueur dans le parc social depuis la réforme de 1978, était réservée aux locataires des logements « conventionnés ». Les logements construits avant la réforme, non conventionnés, se caractérisaient par de bas niveaux de loyers, mais aussi par un défaut d'entretien et de conception (cf. chapitre 2) qui, dans certains cas, induisait une augmentation de la vacance et rendait nécessaire des travaux de réhabilitation. Mais comment financer ces travaux ? La plupart des organismes n'en avaient pas les moyens, et un financement intégral par des aides à la pierre aurait induit un accroissement excessif de la dépense publique. La solution vint du « conventionnement avec travaux » qui permit aux locataires de bénéficier de l'APL, celle-ci prenant en charge l'essentiel de l'augmentation des loyers pour les ménages les plus modestes. Pour la puissance publique, cela permettait d'étaler dans le temps la dépense. Le procédé fut étendu au « conventionnement sans travaux » pour permettre aux organismes de logement social d'améliorer leur situation financière de façon à peu près indolore pour les locataires.

À l'inverse, la réduction de loyer de solidarité (RLS) imposée aux organismes HLM à partir de 2018 a permis à l'État de réaliser une économie substantielle sur le montant des aides personnelles. Cette réduction, qui s'applique aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond, induit en effet une baisse du montant d'APL perçu de 90 à 98 % du montant de la RLS. L'opération revient donc à faire supporter par les bailleurs sociaux la baisse de la dépense d'aide personnelle.

Figure 3 : Les paramètres de l'équilibre financier



De l'importance du mécanisme de péréquation.

Depuis de nombreuses années, nombre d'opérations sont lancées alors même que le loyer d'équilibre est supérieur au loyer maximum. Dans ce cas, l'opération est déficitaire : « il y a alors péréquation entre opérations nouvelles et patrimoine existant, l'excédent dégagé sur ce dernier compense le déficit des opérations nouvelles. La capacité de péréquation d'un organisme dépend notamment de la proportion de logements exploités au-delà de la durée du prêt qui a servi à les financer, des besoins de maintenance et d'intervention sur le patrimoine ancien »¹.

1. Jean-Pierre Schaefer, Op. Cit. Page 65

Un patrimoine amorti constitue donc un atout indéniable pour un organisme HLM soucieux de développer une offre nouvelle abondante et de qualité. C'est toutefois un outil qui rencontre dans certaines conditions ses limites, en particulier lorsque le coût de la dette qui, rappelons-le, est en grande partie à taux variable, augmente, ce qui a eu pour effet de déséquilibrer massivement des opérations qui jusque-là étaient à l'équilibre et/ou dégageaient un excédent. Ce fut précisément le cas au début des années 90 avec l'explosion des taux d'intérêt réels.

L'interaction entre l'aide à la pierre, l'aide personnelle et le niveau des loyers est illustrée par le conventionnement avec travaux, évoqué un peu plus haut et dont il est instructif de détailler le mécanisme.

La politique de réhabilitation du parc HLM va être lancée avec la création, en 1977, de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale, plus connue par son acronyme Palulos. La dénomination est impropre, car les termes réhabilitation et amélioration n'ont pas exactement la même signification : la réhabilitation implique en principe des travaux plus lourds qu'une simple amélioration. Selon un rapport de 1985¹, la réhabilitation consiste à l'origine à « mettre aux normes » et concerne les logements construits avant 1948. Le sens du mot a toutefois évolué pour recouvrir « toute la gamme des interventions lourdes sur le bâti : restructuration externe des ensembles souffrant de graves vices de conception (touchant notamment aux parties communes), restructuration interne des logements pour les adapter à la demande, traitement des défauts sérieux dont souffrent les bâtiments construits pendant la "mauvaise période" de la construction (insuffisances d'isolation, désordres liés à des malfaçons ou à l'emploi de matériaux médiocres), et surtout les travaux d'économie d'énergie qui, avec le choc pétrolier, ont pris une importance primordiale ».

1. H.-P. Pellegrino, « Rapport d'enquête relatif aux conditions d'utilisation et à l'efficacité de la Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS) », juin 1985.

La « mauvaise période » dont parle l'auteur du rapport est manifestement celle de la construction des grands ensembles. La création de la Palulos s'intègre donc bien dans la réforme de l'aide au logement de 1977 (loi du 3 janvier) : l'objectif est de faciliter l'extension du conventionnement et l'introduction de l'APL. L'octroi de la prime (de même que le bénéfice de l'APL) est subordonné à la passation d'une convention, cela dans un double but : permettre un « rééquilibrage » (en clair, une augmentation sensible) des loyers les plus bas au regard des loyers de marché pour mettre fin aux rentes de situation de certains locataires. L'auteur constate d'ailleurs que « la caractéristique de la majorité des opérations étudiées réside dans la faiblesse des loyers pratiqués avant travaux » et que « les organismes n'ont pas fait porter l'effort sur la partie la plus dégradée de leur parc » (sauf dans le cas des opérations HVS). L'objectif est aussi, et même surtout, selon lui, de permettre, grâce à l'augmentation des loyers, une amélioration de la situation financière des organismes.

Au début, les élus locaux sont réticents, de même que certains organismes. À l'origine, la signature d'une convention ouvrant droit à l'APL entraînait une contribution obligatoire de l'organisme au Fonds national de l'habitat (FNH) qui finance l'APL, obligation qui sera supprimée en 1982, ce qui permettra de balayer les réticences des organismes. Par la suite, la Palulos sera mise à contribution pour d'autres objectifs (redressement des organismes en difficulté, dotation spécifique « pôles de conversion », amélioration de la sécurité dans les grands ensembles), ce qui rend, selon l'auteur du rapport, la logique du système difficile à cerner.

En pratique, la Palulos sera distribuée largement, selon des critères multiples laissant assez peu d'autonomie à l'échelon local (priorités aux opérations HVS et aux îlots sensibles, mais aussi aux offices en difficulté), avec avant tout le souci de consommer les crédits. Finalement « la sélectivité du processus administratif est très réduite » et « le respect des conditions réglementaires n'est pas assuré »¹.

1. Ibid.

La situation financière des organismes d'HLM

La situation financière des organismes HLM est aujourd'hui globalement bonne, voire très bonne. Elle résulte des évolutions favorables des recettes et des dépenses. Les recettes proviennent essentiellement des loyers perçus, y compris ceux, non plafonnés, des commerces en pied d'immeuble et des garages, et des produits financiers liés aux placements de trésorerie. Les principales dépenses sont par ordre d'importance les annuités d'emprunt, les frais de gestion, les dépenses d'entretien et de grosses réparations, et enfin la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Le solde des recettes et des dépenses est la marge d'autofinancement. Comme le montre le tableau ci-dessous, les organismes HLM disposent depuis la fin des années 90 de fortes marges de manœuvre financière, tant en termes de capacité d'endettement que d'autofinancement, ce qui a rendu possible la forte progression des investissements depuis plus de 20 ans. Cette bonne santé est illustrée par une baisse très marquée de la fréquence d'intervention de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)¹, chargée d'apporter un soutien aux organismes en difficulté.

Figure 4 : Comptes économiques du secteur locatif HLM
(en pourcentage des loyers quittancés)

	1990	1995	2000	2007	2012	2018	2018 (en millions d'euros)
Recettes							
Loyers des logements et des foyers	95,7	95,0	94,9	94,7	94,3	94,5	19 967
Autres loyers (garages, locaux commerciaux)	4,3	5,0	5,1	5,3	5,7	5,5	1 170

1. Cf. encadré du chapitre 3 pour la description des missions de la CGLLS.

LA SITUATION FINANCIÈRE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

	1990	1995	2000	2007	2012	2018	2018 (en millions d'euros)
<i>Sous-total loyers quittancés</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	21 137
Produits financiers	6,8	4,9	2,9	2,6	1,6	0,9	184
Subventions d'exploitation	1,5	1,0	0,9	0,7	0,4	0,3	63
Pertes sur les charges locatives (sur vacants)	- 0,8	- 06	- 1,0	- 0,9	- 1,1	- 1,1	- 232
Pertes dues aux impayés	- 2,2	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,9	- 1,3	- 265
Total des recettes	105,3	104,0	101,9	101,5	100,0	98,8	20 888
Dépenses							
Charges financières	47,4	50,0	46,8	43,2	42,3	40,8	8 615
Gros entretien et grosses réparations	13,0	11,7	11,2	9,1	8,8	8,4	1 771
Entretien courant non récupérable	9,0	6,7	5,7	6,3	6,0	6,3	1 332
<i>Sous-total dépenses de maintenance</i>	<i>23,0</i>	<i>18,4</i>	<i>16,9</i>	<i>15,4</i>	<i>14,9</i>	<i>14,7</i>	<i>3 102</i>
Frais de gestion	20,8	19,0	18,8	21,6	23,2	24,6	5 201
TFPB	4,1	7,6	10,1	9,7	10,5	10,9	2 302
Montant total des dépenses	94,3	95,0	92,6	89,9	90,9	90,9	19 220
Marge d'autofinancement disponible	11,0	9,0	9,3	11,6	9,1	7,9	1 668

Sources : Pour les années 1990 à 2007, Michel Amzallag et Claude Taffin, *Op. Clt. Page 101*. Pour les années 2007 et 2012, compilation des données ESH / Offices. Un changement de nomenclature comptable fait passer une partie des grosses réparations en dépenses d'investissement (« renouvellement des composants ») à partir de 2005, ce qui introduit une rupture dans la série des dépenses de gros entretien et grosses réparations. La marge d'autofinancement se trouve majorée du montant des dépenses qui doivent désormais être financées hors exploitation courante.

Ce ne fut pas toujours le cas par le passé. « Du début des années 1990 à 1997, la situation financière des organismes d'HLM n'a cessé de se dégrader : l'entrée dans un régime de faible inflation s'est traduite à la fois par une hausse ralentie des loyers et par l'augmentation du taux réel de la dette et donc par l'alourdissement de la charge financière »¹. En outre, au cours de la même période ou presque (en fait de 1990 à 1999), le poids de la TFPB a plus que doublé. Les dirigeants des organismes font alors systématiquement état de menaces sur l'équilibre d'exploitation et les marges financières. À titre d'exemple, l'analyse développée en 1995 par Luc Legras, alors directeur général de l'OPAC du Pas-de-Calais, résume ce qui se dit et s'écrit à l'époque. Après une décennie 1980 durant laquelle les marges se sont redressées, en particulier du fait d'une meilleure récupération des charges de nettoyage et de gardiennage, l'effet de ciseaux négatif entre charges et recettes ne cesse de se renforcer. D'un côté les charges évoluent à la hausse du fait d'un endettement croissant que l'érosion monétaire ne vient plus réduire, d'une TFPB en hausse rapide, d'un coût d'entretien croissant du patrimoine, des charges exceptionnelles liées à la démolition et du recul des aides des collectivités locales. De l'autre, les recettes sont freinées par une augmentation ralentie des loyers du fait de la désinflation, de la baisse de l'APL et de la diminution des produits financiers, alors que dans le même temps les opérations nouvelles sont de plus en plus difficiles à équilibrer et nécessitent de mobiliser de plus en plus de fonds gratuits. « Tout ceci a pour effet de conduire à une dégradation prévisionnelle rapide des résultats des organismes HLM au moment où les ressources extérieures potentielles sont fortement sollicitées (le « 1 % », les aides des collectivités locales) »², conclut Luc Legras. Emmanuel Edou, ancien directeur de l'Habitat et de la Construction,

1. Michel Amzallag et Claude Taffin, op cit., page 96.

2. Luc Legras, « Les contraintes de la maîtrise d'ouvrage », in « Le financement public du logement », *Revue française de finances publiques*, numéro 49, 1995.

développe une analyse assez proche : « L'équilibre de la gestion locative HLM à moyen et long terme a en effet suscité récemment des inquiétudes, et diverses mesures ont dû être prises pour améliorer des perspectives qui étaient effectivement assez sombres »¹. On retrouve sous sa plume le même constat quant à l'évolution des loyers et des charges, ce qui a conduit à l'époque les pouvoirs publics à réagir. Dès 1996, la baisse du taux du livret A a permis d'alléger la dette des organismes. De même, les organismes qui le souhaitaient ont pu allonger de trois ans la durée de remboursement de leurs prêts. Les effets de ces mesures furent immédiats : alors que l'autofinancement corrigé des remboursements anticipés avait stagné de 1991 à 1995, il a augmenté de 1997 à 1999². L'inquiétude reste pourtant dominante quant aux perspectives financières du monde HLM et à sa capacité à réaliser les objectifs gouvernementaux de développement de l'offre. En 2001, l'union des HLM estime ainsi que la marge d'autofinancement tendra à diminuer à partir de 2002³.

Ce ne fut pas le cas. Pour la Banque des territoires, filiale de la CDC⁴, les charges d'exploitation (charges de gestion, effort de maintenance et charge foncière) augmentent, certes, légèrement plus vite que les produits d'exploitation réels (essentiellement composés des loyers quittancés), mais ceci s'explique par l'ancienneté du parc. Les coûts de gestion restent contenus tandis que les annuités (intérêts et capital) évoluent au même rythme que les loyers. La structure financière du secteur reste saine, et les bailleurs sociaux affichent, à la fin de 2012, une trésorerie de 8,5 milliards d'euros, représentant sept mois de loyers et charges quittancés (contre 10,2 milliards en 2007).

1. Emmanuel Edou, *Les HLM*, Economica, 1998.

2. « En valeur absolue pour l'ensemble des organismes, la capacité d'autofinancement, qui a décliné de 1990 à 1996 jusqu'à un niveau de 5130 millions de francs (...) est passée en 1999 à 6 630 millions de francs » Alain Cacheux, *Le logement locatif social rapport au premier ministre la documentation française 2002 Paris*.

3. *Ibid.*

4. par Jean-Noël Escudié, « Logement - Situation financière des organismes HLM : jusque-là, tout va bien », *Localtis*, Banque des territoires, septembre 2014.

Pour la même Banque des territoires, le choc de la RLS paraît absorbable. Dans une étude de 2019, cette dernière concluait : « grâce à une situation financière initiale solide, à l'évolution de l'intérêt (taux du livret A anticipé au plancher de 0,5 % entre 2020 et 2022) et au plan d'accompagnement suite à la RLS et à l'augmentation de TVA, le secteur pourra être en mesure de tenir les engagements pris dans le cadre du pacte constructif en termes de construction de logements sociaux (110 000 agréments par an entre 2020 et 2022) et de rénovation (125 000 par an)¹ ». La question de la soutenabilité à moyen et long terme n'en reste pas moins posée au regard des besoins considérables d'investissement.

L'amélioration de la situation financière fut en résumé le résultat des mesures suivantes :

- la « maîtrise » des frais de gestion et la réduction des dépenses de gros entretien à l'initiative des organismes de l'ordre d'un quart en 7 ans ;
- un aménagement de l'encours des dettes auprès de la CDC en 1999, ainsi que de nombreux remboursements anticipés qui ont permis aux organismes de bénéficier de la baisse des taux d'emprunt (les intérêts de la dette passèrent ainsi pour les offices et les ESH respectivement de 30 et 37,5 % en 1996 à 22 % et 28 % en 2004) ;
- des augmentations, dites de rattrapage, des loyers (hormis un gel en 2000 et 2001 en contrepartie des dispositions sur la dette et la TVA) ;
- un abattement de 30 % sur la TFPB en ZUS et l'extension aux travaux d'entretien et d'amélioration en 1998 du bénéfice de la TVA à taux réduit.

Une bonne santé financière globale n'exclut pas l'existence de fortes disparités, avec d'un côté les « dodus dormants » (qualification des organismes disposant de beaucoup de fonds propres qui n'investissent pas ou très peu) et, de l'autre, des organismes en difficulté. Par le passé, la mauvaise gestion expliquait nombre de naufrages d'organismes²,

1. *Perspectives : l'étude sur le logement social*, Banque des territoires, édition 2019

2. La Miilos, organisme de contrôle des HLM, estimait sur la période 1999 – 2003 que 28 % des organismes contrôlés avaient une comptabilité déficiente et moins d'un tiers disposait d'une stratégie formalisée de réhabilitation du parc (ENA, op. cit., page 15).

aujourd'hui c'est le plus souvent « le contexte économique ou territorial qui fait qu'un organisme est en difficulté »¹. On peut citer, à titre d'exemple, les zones en déclin démographique et économique, où les organismes se trouvent confrontés à un accroissement continu de la vacance qui affecte leur équilibre financier. Ces disparités sont lourdes d'enjeux puisqu'il en résulte que la répartition des moyens entre les organismes ne coïncide pas toujours avec les besoins. Certains disposent de ressources alors même que leurs besoins d'investissement sont faibles et d'autres sont dans la situation inverse. La mise en place d'un mécanisme de mutualisation (loi de Finances pour 2011) n'a que très imparfaitement répondu à ce besoin de rééquilibrage. La constitution de groupes, sous l'égide de la CDC ou d'Action Logement, devrait permettre d'instaurer une solidarité de fait. C'est pourquoi les lois ALUR (2014) et ELAN (2018) ont engagé une vaste réorganisation du secteur, en rattachant les OPH communaux aux EPCI et en obligeant au regroupement les opérateurs gérant moins de 12 000 logements.

Les conditions d'un maintien à haut niveau de l'investissement

Le développement du parc HLM, s'il s'est provisoirement ralenti après la période faste de la construction des années 1960-70, est revenu depuis le début des années 2000 au cœur des préoccupations de la politique du logement, de plus en plus centrée sur la question du logement des plus pauvres. Tout laisse penser que la demande restera soutenue². Le nombre de logements construits, bien qu'il se situe pourtant depuis plus de dix ans, autour de 100 000 par an, ne suffit pas à répondre aux

1. Dépêche AEF n°638897, du 3 novembre 2020 PCA, « Questions à Denis Burkel, à l'occasion de son départ de la CGLLS ».

2. Dominique Hoorens, le modèle économique HLM, un modèle à suivre in revue de l'OFCE, 2013/2 numéro 128 pages 73 à 98

besoins, alors même que ce niveau est deux fois plus élevé qu'au cours des années 1990¹. À cela s'ajoutent les besoins liés au développement des capacités d'hébergement et à la remise à niveau du parc, y compris la compensation des démolitions². Dès lors, on comprend que le débat se focalise sur la capacité financière des organismes à assumer un tel programme d'investissement, alors même que la maîtrise des déficits publics induit une baisse des aides, tant au niveau de l'État que des collectivités locales. Dans un tel contexte, comme indiqué par Dominique Hoorens dans un article déjà cité, les réflexions sur le « modèle économique du logement social » sont donc relancées.

Seule certitude, l'allongement de la durée des prêts, facilité par la baisse des taux, touche ses limites compte tenu des durées, portées à 60 ans pour le foncier. De même, le recours aux prêts de hauts de bilan, assortis de vingt ans de différé et non affectés à une opération donnée mais associés à un engagement d'investir davantage, ne fait que repousser le poids de la dette sans l'alléger, ce qui ne saurait être une réponse à des pertes de recettes permanentes et à des besoins d'investissement renouvelés. La recette du passé (davantage de fonds publics) étant incompatible avec la situation budgétaire, quatre moyens complémentaires, quoique de nature très différente, sont à ce titre le plus souvent évoqués aujourd'hui pour répondre à ce besoin accru de fonds propres.

L'augmentation des loyers

Longtemps le débat s'est focalisé sur les rentes de situation et les surloyers, pour en souligner soit le caractère scandaleux, soit l'intérêt de conserver une population relativement aisée au nom de la mixité sociale. Le fait que des locataires HLM disposent de revenus supé-

1. Page 21 in Emmanuel Edou, les HLM, Editions Economica 1998.

2. Au sein des programmes ANRU ou non. Dans le deuxième cas, en particulier dans les zones en déclin démographique, les besoins en fonds propres pour ce type d'opérations sont conséquents.

rieurs aux plafonds de ressources (une des conséquences du droit au maintien dans les lieux) a motivé l'introduction d'un surloyer pour limiter ou mettre fin aux rentes de situation, soit en augmentant les taux d'effort des ménages concernés, soit en les incitant à se loger ailleurs. La paupérisation croissante des locataires HLM a montré les limites quantitatives de cette voie au plan financier. Reste aujourd'hui la question de la réforme du mode de fixation des loyers, qui doit en principe se faire à masse constante. Cette dernière, de réforme en réforme, est reportée aux calendes grecques. Au regard de l'objectif de recherche de fonds propres, l'augmentation des loyers aujourd'hui apparaît comme une impasse.

La réduction des frais de fonctionnement.

L'ANCOLS¹ estime à un milliard d'euros² l'ordre de grandeur des économies potentielles sur les frais de fonctionnement des organismes, qui s'entendent ici comme la somme des coûts de personnel, des charges d'exploitation non récupérables, des impôts et taxes, mais ne comprennent pas les dépenses de maintenance, les charges d'exploitation et les cotisations CGLLS.

Cette estimation est obtenue en ramenant le niveau des charges de fonctionnement de l'ensemble des organismes au niveau constaté pour les plus performants. L'étude souligne une forte dispersion des coûts de gestion par logement autour du chiffre moyen de 1 083 € en 2016. Cette dispersion, non corrélée avec l'effectif du parc des organismes, a de multiples causes, notamment les écarts de rémunération des

1. Voir pages 113 à 127, ANCOLS, Rapport public annuel de contrôle 2017, publié en décembre 2018. L'étude a été réalisée à partir de données de 246 OPH et 207 SA d'HLM, le tout représentant 91 % du parc total au 1er janvier 2017

2. Plus précisément, l'agence estime « la marge potentielle en gain global de coûts de gestion (...) à 1 068 millions d'euros, soit 456 millions d'euros pour les OPH et 612 millions d'euros pour les SA d'HLM. (...) Mais la concrétisation d'un tel potentiel implique nécessairement des actions dans la durée et des évolutions structurelles internes aux organismes, sachant que la marge sur les coûts salariaux représente 651 millions d'euros soit 61 % de la marge globale » Op. Cit. Page 122

salariés, la proportion de logements individuels et une plus ou moins forte concentration géographique du parc. « Le nombre de foyers et logements gérés et la présence en QPV font augmenter le coût de gestion du logement. Il en est de même pour le dynamisme de production (avec une faible significativité) et l'âge du parc (avec une significativité encore beaucoup plus faible) »¹. Intervient également l'efficacité de la gestion, toutes choses égales par ailleurs. Des coûts de gestion élevés associés à un niveau de prestations élevé, notamment du fait d'une forte présence en QPV, apparaissent justifiés, ce qui doit être pris en compte dans l'analyse. Au vu de ces constats, il apparaît que la multiplicité des critères rend les comparaisons des coûts moyens ou médians insuffisantes pour rendre compte de l'efficacité de la gestion. C'est pourquoi, l'Agence a jugé plus pertinent de ne comparer que des organismes ayant des caractéristiques semblables.

Pour souligner la robustesse mais aussi les limites de la démarche, elle note que « Ces marges sont estimées dans une stricte logique de comparaison interne, donc sans référence d'efficacité absolue, et sans prendre en considération les gains potentiels liés à une restructuration ou une réorganisation sectorielle. De plus, la méthode exclut de facto certains organismes qui, compte tenu de leur spécificité, n'ont pas de point de comparaison possible et sont donc artificiellement identifiés comme efficaces (en langage simple, ils sont bons parce qu'ils se comparent à eux-mêmes). C'est en particulier le cas pour les organismes importants qui, compte tenu de leur position relative, n'ont pas de points de comparaison permettant d'apprécier leur performance de gestion) »². Ces marges de réduction ne prennent pas non plus en compte le gain potentiel lié à une éventuelle restructuration ou une réorganisation sectorielle.

Ces travaux de l'Anco ont suscité des polémiques, surtout du fait de la reprise des conclusions dans le dossier de presse du rap-

1. Op. Cit. Page 120

2. Op. cit., pPages 122 et 123

port public 2018, avec comme mention en complément de l'appréciation positive sur la solidarité financière des organismes « (...) mais qui doivent améliorer leur efficacité de gestion - Un milliard d'euros d'économies potentielles sur les coûts de gestion : un constat global à l'échelle du secteur (...) »¹. Cette appréciation trop sommaire va dans le sens souhaité par le gouvernement. Elle ne doit toutefois pas occulter le sérieux du travail d'analyse, lequel repose sur une méthode d'évaluation du gisement d'économies qui intègre les contraintes liées à la diversification des publics sur la gestion des organismes (dispersion du patrimoine, logements en QPV) mais souligne ses propres limites, à savoir son incapacité à définir les moyens de réaliser les économies potentielles. Les organismes HLM et leurs représentants restent néanmoins pour le moins dubitatifs quant à ces estimations. Pour souhaitable qu'elle soit, cette rationalisation de la gestion prendra en effet du temps et ne suffira pas à terme à compenser les effets de la RLS, d'autant que les exigences d'une gestion de proximité améliorée et de l'accompagnement social, en particulier dans les QPV, viendront durablement ponctionner une partie des gains espérés.

Le recours aux financements de marché.

Cette possibilité découle d'un intérêt marqué des banques privées pour le logement social. Les financements de marché, comme indiqué au chapitre 3, ont en effet connu un développement durant la première décennie du XXI^e siècle, lorsque la courbe des taux permettait aux banques de prêter à des taux inférieurs à ceux pratiqués par la CDC². Un développement massif des emprunts auprès des banques classiques ou sur le marché obligataire, en lieu et place des prêts de la CDC, ne semble pourtant plus être d'actualité. Le développement de l'offre de crédit privée s'opère exclusivement aujourd'hui dans le secteur du locatif intermédiaire. Plus flexibles que les prêts réglementés,

1. Dossier de Presse du Rapport public annuel de contrôle 2018, Ancols, Page 9.

2. Voir Op. Cit. Ena page 19.

d'une durée de moins de 30 ans¹, les prêts du secteur privé sont à taux fixe - ce qui offre une couverture contre une hausse toujours possible des taux -, alors que, il faut le rappeler, les prêts CDC sont à taux variable. Toutefois, les prêts du secteur privé sont tarifés en fonction de la qualité des emprunteurs, contrairement à ceux de la CDC². L'absence ou presque de différentiel de taux dans les prêts assis sur le livret A, la mise en place de bonifications des taux des prêts financés sur les produits des fonds d'épargne, une offre abondante y compris lors de la crise de 2008, une obligation légale de recourir aux prêts de la CDC à hauteur de 50 % au moins font que « le secteur bancaire traditionnel n'est actuellement pas en mesure de proposer des prêts de longue durée dans des volumes aussi importants que la Caisse des dépôts. Une remontée des taux risquerait de faire perdre aux banques leur avantage concurrentiel et de remettre en cause leur stratégie dans le secteur du logement social [...]. On constate ainsi que, malgré le niveau historiquement bas des taux d'intérêt de marché, les prêts non réglementés ne se généralisent pas encore : [...] ces prêts représenteraient 4,5 % des plans de financement moyens constatés des opérations de production de logement social en 2017, soit 690 millions d'euros, contre 5 % en 2015 et les mêmes pourcentages en 2013 »³. Il n'en va pas de même pour les offres périphériques, comme les lignes de trésorerie. Sauf obligation de mise en concurrence imposée par l'Europe, y compris pour les organismes relevant du Service d'intérêt économique général (SIEG), cette situation devrait perdurer.

1. La BPCE a une offre de prêts à taux fixe à 40 ans.

2. Il est vrai aussi que la Caisse des dépôts se protège par des indemnités en cas de remboursement anticipé des prêts souscrits qui peuvent atteindre 10 à 20 % du montant du crédit.

3. Pages 60 à 62, Rapport d'information faite au nom de la commission des finances sur les ressources de financement du logement social par Monsieur Philippe Dallier, sénateur, numéro 731, 18 septembre 2019, Sénat 75 pages

La vente

Les organismes HLM inscrivent leur action dans la perpétuité. L'équilibre des opérations s'obtient à très long terme et les biens sont censés rester *ad vitam aeternam* au sein du patrimoine de l'organisme. Ce modèle n'a pas que des avantages, puisqu'il suppose que le parc géré ne devienne ni durablement vacant faute de demande (cas des zones en déclin par exemple), ni déclassé pour des raisons sociales ou d'image (cas de certains quartiers prioritaires de la politique de la ville). La durabilité de l'usage est certainement le principal défi à relever pour l'investisseur-gestionnaire HLM. Elle implique notamment une politique d'entretien soutenue. Mais surtout, ce modèle n'anticipe aucune plus-value de revente. « La vente de fractions importantes de parc aux fins de plus-value n'est pas considérée comme une finalité »¹. Pourtant, au regard des besoins de fonds propres, cette voie peut apparaître prometteuse. Elle mérite qu'on l'examine en profondeur².

Longtemps la question de la vente HLM n'a suscité que scepticisme (des organismes et des élus locaux) ou exaspération (du ministère des Finances et du patronat). « Aucune des trois lois précédentes (1965, 1983 et 1986) n'a permis un développement réel de la vente alors même que le parc continuait de croître »³. Au cours de la période 2011-2017, le nombre de ventes, de 5 000 à 9 000 logements par an, se révèle très en deçà de l'objectif de 1 % du parc social (soit environ 45 000 par an) affiché par les pouvoirs publics. La politique du *right to buy* au Royaume-Uni (cf. chapitre 6), au service d'une idéologie donnant la primauté à l'accession à la propriété, a longtemps servi de repoussoir, car « un processus de vente massive et non maîtrisée présente

1. Op Cit page 77 Dominique Hoorens

2. Cette partie reprend de nombreux éléments de « Logement social : le financement en question », par Bernard Coloos *Politiquedulogement.com* le 9 janvier 2020

3. Page 24, Bernard Coloos et Claude Taffin in *Habitat social : l'état des lieux*, page 11 à 36. in numéro 44 *Le financement de l'habitat social*, Revue française de finances publiques. LG DJ

le risque, constaté dans le Grand Londres, de “perdre” les logements les mieux situés et de faire profiter les acquéreurs de biens vendus au-dessous du prix du marché, au détriment des collectivités locales propriétaires »¹. L’ambition affichée de la politique française de développer la vente HLM, qui ne s’apparente en rien, jusqu’à présent, à une aliénation massive du parc, est autre². Plus prosaïquement, elle vise à dégager les fonds propres nécessaires à une politique ambitieuse d’investissement³ sans recours aux aides publiques. Sur la base des hypothèses réalistes d’une recette nette⁴ de 60 000 euros par logement et de quelques 20 000 logements supplémentaires vendus chaque année, cela représente un apport en fonds propres de 1,2 milliard d’euros par an. Atteindre 45 000, soit 1 % du parc, permettrait de doubler ou presque cette somme. Les récentes lois ont introduit diverses dispositions pour faciliter la vente : liberté du prix de cession par l’organisme sans obligation de consultation des services du Domaine ou du maire ; autorisation préfectorale requise que pour les cessions de logements non-inscrits au plan de mise en vente de la CUS (compétence pouvant être déléguée aux EPCI). Si nombre d’élus locaux ou de gestionnaires y restent opposés, il faut reconnaître que les esprits évoluent et que la vente est, de plus en plus, considérée comme un élément de la gestion patrimoniale.

Encore faut-il que l’objectif fixé soit réaliste. Car en matière de vente HLM, plusieurs paramètres doivent être pris en compte : la proportion par rapport au parc, les prix de cession, l’initiateur – bailleur ou locataire – et enfin la volonté ou non de reconstitution de l’offre. Les

1. page 49, Op. Cit, Rapport numéro 731 du Sénat

2. Voir à ce titre Bernard Coloos, Faut-il vendre les HLM ? À quelles conditions pages 93 à 126, in Habitats et ville, 15 questions et controverses Sciences-po urbanisme -Editions de l’Aube, 2010 - 433 pages. Voir également, Op. Cit. page 79 Dominique Hoorens.

3. Page 20 op. cit, Emmanuel Edou résume, dès 1998, assez bien cette vision de la vente qui « offre la possibilité d’une respiration du parc social. Il serait en effet anormal de voir ce parc augmenter année après année par l’entrée de nouveaux logements, sans qu’il n’y ait jamais de sorties ».

4. Après dette et remise en état préalable à la vente.

différentes combinaisons possibles de ces facteurs appellent, au regard des exemples étrangers, un examen plus approfondi.

* * *

L'affirmation selon laquelle le prélèvement effectué, via la RLS, sur la trésorerie des organismes serait sans conséquence sur l'avenir du parc locatif social ne résiste pas à l'analyse. D'une part, en effet, les organismes doivent accroître leur endettement pour compenser le manque à gagner, ce qui équivaut à tirer une traite sur l'avenir. D'autre part, ils doivent augmenter considérablement leurs ventes pour maintenir leur capacité d'investissement.

Même en admettant que les objectifs de vente fixés soient atteints, la réforme ne sera pas neutre, car même si le nombre de logements neufs mis en service ne baisse pas, l'effectif du parc social stagnera, voire diminuera. Autrement dit, le secteur social continuera à alimenter l'offre globale, mais au prix du plafonnement de l'offre de logements à prix hors marché. Le maintien du développement du parc social au rythme actuel supposerait une augmentation des aides publiques, ce qui irait à l'encontre de l'objectif budgétaire poursuivi.

Car il ne fait pas de doute que les logements vendus sortiront du parc social : c'est l'évidence dans le cas de ventes aux occupants (et plus encore à d'autres ménages), c'est vrai également pour les ventes en bloc à des investisseurs, qui ne pourront y trouver leur compte que s'ils ont la possibilité d'augmenter les loyers des logements acquis. À moins que les logements concernés ne soient cédés à vil prix, auquel cas le produit des ventes serait insuffisant pour maintenir le niveau d'investissement.

Comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, la France n'innove pas dans ce domaine. Toutes les éventualités suggérées ont été expérimentées dans d'autres pays européens : il importe de tirer les leçons de ces expériences.

Vente et financiarisation : le miroir aux alouettes

Les difficultés budgétaires de l'État conduisent, dans différents domaines, à la remise en cause du fonctionnement de certains éléments de la protection sociale : c'est le cas par exemple de la réforme hospitalière, qui a conduit à tenter de réduire les dépenses de personnel soignant, objectif reconsidéré du fait de la crise de la COVID 19. Le domaine du logement n'est pas en reste : en témoignent les mesures d'économie effectives ou projetées sur les aides personnelles (réduction de loyer de solidarité dans le parc social, « contemporanéisation » de la prise en compte des paramètres de calcul, projet de fusion avec d'autres prestations dans un « revenu de solidarité active ») et les « contributions » imposées à Action logement (pour la seule année 2021 prélèvement affecté d'un milliard d'euros au Fonds national des aides au logement (FNAL), financement à crédit de la relance de la construction de logements sociaux). D'autres pistes « d'économies » sont évoquées à propos du parc HLM, dont la valeur patrimoniale apparaît comme une source potentielle de revenu : elles pourraient remettre en cause le modèle français de logement social.

Pour apprécier les effets d'une privatisation partielle de ce parc, il est instructif de se pencher sur les expériences de certains de nos voisins, dans lesquels les pouvoirs publics ont, avant la France, expérimenté sur une grande échelle la vente ou la « financiarisation » de logements sociaux¹.

1. Cette partie puise largement dans l'étude de Matthieu Gimat, Bruno Marot et Manon Le Bon-Vuyksteke : « État des connaissances sur la vente de logements sociaux en Europe (Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) ».

Les leçons des expériences étrangères

L'Allemagne : un parc social peau de chagrin

Un marché locatif unifié, aboutissement d'une politique de long terme

Pour comprendre l'évolution du parc locatif social allemand et sa situation actuelle, il faut au préalable donner certaines précisions. Chez nos voisins d'outre-Rhin, le logement social n'est pas défini par référence au statut de son propriétaire, ni à un régime locatif particulier, mais en fonction des obligations conventionnelles qui lui sont imposées. Ces obligations (pour l'essentiel le plafonnement du loyer et des ressources de l'occupant) sont la contrepartie des avantages consentis par l'État pour son financement, c'est-à-dire l'accès à un prêt à taux réduit. Elles sont limitées à la durée de remboursement du prêt. Les prêts aidés peuvent être accordés à des personnes physiques ou morales, sans restriction. En conséquence, les bailleurs de logements sociaux comprennent des particuliers, des entreprises privées (spécialisées ou non dans la location de logements), des entreprises publiques ou des régies municipales.

La durée limitée des conventions explique pour une part la forte diminution du parc social au cours des deux dernières décennies. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le pays étant confronté à une pénurie aiguë de logements, l'État a consenti un effort financier considérable pour y remédier en finançant la bonification de prêts à la construction de logements sociaux. Ces prêts, d'une durée de 40 à 50 ans, ont permis de combler rapidement le déficit en logements grâce à une très forte production de logements neufs. Au terme du remboursement de ces prêts – et donc des conventions –, c'est-à-dire à partir des années 2000, de gros bataillons de logements sont sortis du parc social. La production nouvelle n'a pas permis de compenser ces sorties, du fait notamment du désengagement de l'État qui s'est

traduit par la réduction puis l'arrêt des aides fédérales au financement des opérations. L'effectif du parc social a donc fortement diminué, de 4 millions d'unités en 1987 à 1,4 million en 2015, et il ne représente plus aujourd'hui qu'une très faible part (3 % environ) du parc de logements¹.

Jusqu'à la fin du xx^e siècle, le secteur locatif allemand constituait aux yeux des spécialistes un système « intégré »², par opposition aux systèmes dualistes des pays libéraux dans lesquels coexistent deux secteurs locatifs distincts, l'un privé, à but lucratif et obéissant aux règles du marché, le second à but non lucratif, détenu et géré par des acteurs publics. « Un marché locatif intégré, en revanche, implique une adaptation progressive de la location à but non lucratif au marché du logement en protégeant les sociétés à but non lucratif nouvellement créées, puis en entamant une réduction progressive, jusqu'à leur suppression, des subventions et des différences de réglementation. L'objectif est d'encourager les sociétés de logement à but non lucratif efficaces à opérer sur le marché locatif ouvert afin de réduire les niveaux de loyer du marché, de fournir des normes pour les standards de logement et de prévenir les pénuries de logement résultant de la fuite des capitaux privés du marché locatif pour des investissements plus rentables »³. Cette description correspond parfaitement à l'évolution du secteur locatif social allemand jusqu'aux années 1990.

La réunification et ses conséquences

Cet équilibre va voler en éclats avec la réunification de l'Allemagne, dont le coût budgétaire entraîne des mesures d'économie, qui, en matière de politique du logement, se traduisent dès 1989 par l'abolition du « principe d'utilité publique » des logements sociaux d'où découlaient les exonérations fiscales pour la location « non lucrative ».

1. Source : Stefan Hofner, « Social Housing in Germany : an inevitably shrinking Sector ? », *Critical Housing Analysis*, vol. 4, issue 1, 2017.

2. Cf. Jim Kemeny, « Corporatism and housing regimes », *Housing, Theory and Society*, vol. 23, n° 1, 1-18, 2006

3. Ibid.

Il s'ensuit une réduction très sensible des nouveaux conventionnements. Au-delà des motivations budgétaires immédiates, le gouvernement poursuit aussi le but de faire du locatif social un secteur résiduel, c'est-à-dire réservé au logement des plus pauvres, en incitant par ces mesures les grands bailleurs publics à vendre une part de leur parc. Il a d'ailleurs, en contrepartie de la réduction des aides, élargi la liberté d'action des organismes de logement, désormais autorisés à réaliser des profits sans limitation.

Cette incitation est accentuée, en 1993, par une loi sur les dettes anciennes, qui impose aux entreprises publiques de l'habitat opérant en ex-Allemagne de l'Est de céder au moins 15 % de leur parc en 10 ans, en priorité par des ventes à l'unité aux locataires ou, à défaut, des ventes en bloc à des investisseurs. Les ventes à l'occupant se révèlent toutefois difficiles, parce que les locataires ayant les moyens d'acheter sont peu nombreux, surtout en ex-Allemagne de l'Est et que, du fait du bas niveau des loyers, rares sont parmi eux ceux qui sont désireux de le faire. Les organismes propriétaires de logements, qu'ils soient publics ou dépendant de grandes entreprises, vont donc se tourner vers la vente en bloc. Il faudra toutefois attendre 1997 pour voir les premières ventes massives, à Kiel et Breme, puis en 1998 la vente des logements du fonds de pension Hoechst et du Land Rhénanie-Palatinat à une société dans l'orbite de la Deutsche Bank, qui va devenir la Deutsche Wohnen, l'une des plus importantes entreprises privées de logement. Selon le cas, ce sont soit les organismes de logement eux-mêmes, soit des parties de leur parc qui sont vendus à des investisseurs privés.

La période est propice à ce type d'opération, du fait du développement des nouvelles technologies de communication, de la dérégulation qui facilite la circulation internationale des capitaux et de l'invention de nouveaux produits financiers permettant le partage des risques. En outre, la baisse des taux facilite l'accès au crédit et accroît l'intérêt pour l'immobilier, dont les rendements deviennent compétitifs avec ceux d'autres placements.

Dans les années 2000, la nécessité encore plus pressante pour l'État et les collectivités locales de résorber leurs dettes et celles des bailleurs dont ils sont actionnaires va entraîner des ventes massives de leur patrimoine de logements locatifs. Suit en 2001 une réforme substituant en grande partie l'aide à la personne (Wohngeld), intégrée aux aides sociales, à l'aide à la pierre. Enfin, en 2006, la compétence logement – c'est-à-dire le financement et la planification – est transférée de l'État aux Länder, dont beaucoup vont s'empresse de la déléguer aux municipalités.

L'abolition de la notion de logement d'intérêt public et des avantages qui lui étaient attachés, conjuguée à la plus grande liberté corrélativement accordée aux bailleurs publics dans la gestion de leur parc, marque pour les bailleurs concernés le signal de leur intégration dans le marché. Dès lors, le parc locatif va être l'objet d'un gigantesque jeu de Monopoly. De nombreux logements appartenant précédemment à des régies municipales ou à de grandes entreprises sont vendus en bloc à des investisseurs, des régies publiques sont privatisées. À Berlin, le gouvernement du Land, fortement endetté, qui détient une quinzaine d'organismes de logement, va procéder à des fusions en poussant certains de ces organismes à acheter les autres. Les achats sont financés par l'emprunt, de façon à permettre aux organismes regroupés de verser des fonds au Land sous diverses formes (dividendes, dividendes spéciaux sur les ventes et remboursement d'aides). Pour pouvoir financer ces transferts, les organismes regroupés, eux-mêmes en situation financière précaire, doivent augmenter leurs profits, ce que leur permet la liberté nouvelle acquise en contrepartie de l'abolition par l'État fédéral du principe d'utilité publique.

Ainsi donc, qu'elle ait été vendue ou non, la quasi-totalité du parc public va désormais être gérée selon une logique marchande, les objectifs sociaux passant au second plan.

La logique du marché et ses effets pervers

Dans un premier temps, des logements sont vendus à des « investisseurs intermédiaires », à charge pour ces derniers de les vendre aux

occupants ou à d'autres ménages. Toutefois, la vente à la découpe s'avérant toujours aussi difficile, les investisseurs vont devoir conserver les logements acquis ou les revendre en bloc à d'autres investisseurs.

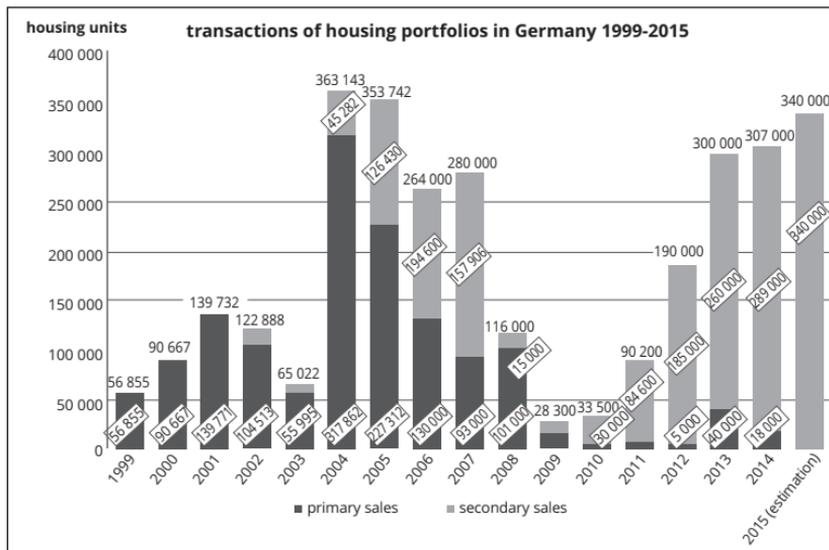
La période semble favorable après l'éclatement de la bulle internet et de nombreux fonds d'investissement sont en quête de placements. Les prix sont modérés, on peut donc penser qu'ils vont augmenter : un grand nombre de logements – probablement plus d'un million – appartenant à des bailleurs publics (60 %) ou privés seront ainsi vendus entre 1999 et le début des années 2010. La moitié du parc public est cédée à des investisseurs entre 1999 et 2013, ce qui va permettre aux actionnaires publics de se désendetter et/ou de financer l'entretien-amélioration de leur parc résiduel. Le besoin urgent de rentrées financières conduit souvent à vendre à très bas prix.

La seconde vague d'acheteurs est motivée par l'espoir de plus-values rapides : d'une part parce qu'ils ont acheté à prix fortement décotés, d'autre part parce que la fin des conventions de logements sociaux entraînera une augmentation de la valeur des logements concernés. Ils n'ont donc pas l'intention de les conserver.

Cependant, les espoirs de plus-values rapides vont être déçus. L'éclatement de la bulle internet en 2000 et la stagnation des prix immobiliers en Allemagne contraignent alors les investisseurs de la première vague – des fonds spéculatifs à la recherche de profits rapides – à changer de stratégie : certains décident donc soit de conserver les logements acquis, qu'ils vont donc devoir gérer, soit de les revendre à des sociétés du type Foncière.

Dans le cas des investisseurs à la recherche de plus-values rapides, la gestion est réduite à sa plus simple expression : suppression des gardiens et réduction drastique du personnel de gestion, quasi-absence d'entretien pour diminuer les dépenses d'exploitation. En revanche, la lutte contre la vacance, que ce mode de gestion tend à faire augmenter, conduit fréquemment à baisser les loyers et à accepter tous les locataires : d'où un processus cumulatif de dévalorisation des immeubles concernés

Figure 1. Les ventes en bloc en Allemagne de 1999 à 2015



Seules les transactions portant sur plus de 800 logements sont répertoriées.

Source : K. Unger, "Financialisation of Mass Rental Housing in Germany : Understanding the transaction Cycles in The Mass Rental Housing Sector 1999-2015".

Note de lecture : en gris foncé, les ventes « primaires » aux investisseurs, en gris clair les reventes entre investisseurs.

Dans le cas des foncières, les bailleurs sont des gestionnaires de métier, mais leur gestion est gouvernée par la recherche du profit maximum. Leur stratégie diffère selon le potentiel de valorisation des immeubles, fonction notamment de leur localisation. Des travaux sont effectués dans ceux susceptibles d'attirer des ménages aisés, ce qui permet d'augmenter les loyers et a pour conséquence d'éliminer les plus modestes des logements de bonne qualité. Ces derniers sont donc contraints de se loger dans des logements moins recherchés, car moins bien situés et moins bien entretenus. Cette logique est aussi, de plus en plus, celle des organismes publics qui, en concurrence avec les bailleurs

privés et soumis par leurs actionnaires à l'obligation de maximiser leur profit, doivent adopter les mêmes règles de gestion.

Ces évolutions suscitent un mécontentement de plus en plus vif des locataires qui, ne l'oublions pas, constituent en Allemagne la majorité des électeurs. À Berlin, sous la pression desdits locataires, qui demandaient une « resocialisation » du parc des sociétés de logement, le gouvernement régional a d'abord décidé, en 2019, un gel des loyers pendant cinq ans. Puis il a promulgué en novembre 2020 une loi imposant d'importantes baisses de loyer à 1,5 million de logements environ. Cette loi a toutefois été jugée « inconstitutionnelle » par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

Cet épisode met en lumière un aspect rarement évoqué aujourd'hui du rôle du logement social : sa contribution à l'offre globale. La hausse des loyers privés, à Berlin et ailleurs, est en effet à interpréter comme le résultat d'une insuffisance du volume de construction neuve, lui-même consécutif au désengagement de l'État fédéral.

Les Pays Bas : du modèle universaliste au modèle résiduel ?¹

Un secteur social dominant

Au Pays Bas, avec environ 2,4 millions de logements, le secteur locatif dans son ensemble représente environ 40 % de l'ensemble du parc. Plus des trois quarts de ces logements locatifs sont des logements sociaux.

Les Pays Bas sont considérés comme l'archétype d'un système de logement *unitaire*, car il n'existe pas vraiment de césure entre le secteur social et le secteur privé. Le premier est largement prédominant et les loyers du parc social ont longtemps été les mêmes que les loyers de marché². Il n'existe d'ailleurs de situation comparable dans aucun autre pays européen.

1. Sources : Noémie Houard, « Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence ? », *revue de l'OFCE* 2013/2 N° 128, pages 49 à 72 ; Peter Boelhouwer et Hugo Priemus, « Demise of the Dutch social housing tradition : impact of budget cuts and political changes », *Journal of housing and the built environment*, 2013 ; Joris Hoekstra, « Reregulation and Residualization in Dutch social Housing : a critical Evaluation of new Policies », *Critical housing analysis*, Volume 4 | Issue 1 | 2017.

2. Jim Kemeny, op. cit.

La qualification d'unitaire mérite toutefois d'être nuancée. Il existe en effet deux types de bailleurs : des organismes à but non lucratif (bien que de statut privé) et des bailleurs (personnes physiques ou morales) à but lucratif. Les aides publiques ne peuvent être accordées qu'aux premiers, et elles doivent servir en priorité au logement des ménages modestes ; la quasi-totalité des loyers des logements de ces organismes est réglementée, ce qui n'est le cas que pour une minorité des logements dans le secteur privé.

L'histoire du logement social aux Pays Bas illustre la succession de plusieurs phases exposée au chapitre 2. Si son développement a été plus conséquent qu'en France durant l'entre-deux guerres, les Pays Bas ont, comme d'autres pays européens, été confrontés au lendemain de la seconde guerre mondiale à une pénurie de logements. Pour la réduire, l'accent a été mis sur la construction de logements locatifs sociaux dont la part dans le parc néerlandais a rapidement augmenté, passant de 12 % en 1945 à 44 % au début des années 1990. Son poids a ensuite diminué du fait de la primauté donnée à l'accession à la propriété et de l'augmentation des ventes de logements sociaux. Il reste toutefois aujourd'hui, en termes relatifs, le plus important de tous les pays européens.

Les inflexions de la politique du logement

Une réorientation de la politique du logement (le *Brutering*) a eu lieu de 1989 à 1993. Le désengagement de l'État s'est traduit par le transfert de compétences aux collectivités locales, l'indépendance des organismes de logement social, la suppression des aides à la construction et une augmentation des loyers de 5,5 % par an entre 1990 et 1994 de façon à assurer l'autonomie financière des organismes. L'État entendait en effet solder ses comptes avec les organismes en annulant à la fois ses engagements de bonification d'intérêts (15,9 milliards d'euros) et les prêts que les organismes avaient encore en cours (18,6 milliards d'euros), le but étant que le secteur social ne lui coûte plus rien. Les organismes y ont gagné, en contrepartie, une plus grande autonomie de gestion.

La volonté du gouvernement de réduire le déficit budgétaire a entraîné, à partir de 2010 et surtout 2012, de nouvelles mesures visant

à augmenter les recettes de l'État. Il fut alors décidé d'augmenter les loyers sociaux, l'idée étant de ponctionner les profits des organismes par le biais d'une taxe sur les propriétaires (une sorte de taxe foncière). Malgré ces mesures, les organismes de logement social ont joué un rôle essentiel pour éviter un effondrement de la construction dans les années qui ont suivi la crise financière de 2008, l'accession à la propriété ayant chuté du fait du rationnement du crédit.

La décision du gouvernement de taxer lourdement les organismes de logement social tient évidemment à leur bonne santé financière. Elle a été facilitée par des scandales liés à des fraudes, à des pertes consécutives à des placements spéculatifs et à la mauvaise gestion de certains des plus gros organismes. L'image des organismes s'est détériorée, malgré leur rôle contracyclique et leur action positive en matière de politique de la ville aux côtés des locataires et des collectivités. Leur réputation d'inefficacité, qui date, semble-t-il de cette époque, peut toutefois être mise en question, notamment parce que la politique des loyers, souvent imputée à leurs coûts de gestion, résultait en fait d'une directive gouvernementale¹. Ils ont dans une certaine mesure joué le rôle du bouc émissaire, l'augmentation des loyers n'ayant pour but que de permettre au gouvernement de les taxer davantage.

Toujours est-il que le gouvernement a renforcé la réglementation et le contrôle des organismes. Il a également modifié les règles d'attribution des logements sociaux sous la pression de la Commission européenne qui, au nom des principes régissant les services d'intérêt économique général (SIEG, définis comme les activités économiques d'une importance particulière pour les citoyens et qui ne sont pas assurées par le marché), a conduit le gouvernement à resserrer les conditions d'éligibilité au parc social : à compter de 2011, 90 % (contre 75 % auparavant) des attributions de logements à loyer plafonné ont été réservées à des ménages à faibles ressources (moins de 40 000 €/an en 2016). La sélectivité s'est ensuite renforcée, 95 % des logements aux loyers les plus bas devant

1. Boelhouwer et Priemus, op.cit.

être attribués à des ménages sous plafond de ressources (22 000 € pour les personnes seules et 30 000 pour ceux de deux personnes ou plus).

Regroupements, diversification et logique « entrepreneuriale »

En autorisant les organismes de logement à diversifier leurs activités et en banalisant leur financement, les pouvoirs publics ont incité ces organismes à se restructurer et à adapter leurs stratégies à une logique de marché. Fusions et regroupements – leur nombre a été divisé par trois entre 1990 et 2019 – leur ont permis de réduire leurs coûts de gestion et d'utiliser leurs fonds propres de façon plus pertinente, les choix d'investissement pouvant désormais être faits en prenant en compte les caractéristiques de patrimoines et de territoires plus larges. Enfin, les plus importants ont acquis un poids qui leur permet d'être des partenaires à part entière des collectivités locales, et non plus de simples opérateurs.

Leur taille et la qualité de leurs actifs leur permettent de se financer à de bonnes conditions sur le marché des capitaux. Cela leur impose d'adopter des stratégies patrimoniales visant à valoriser leur parc, dans lesquelles la vente joue, nous allons le voir, un rôle non négligeable mais fluctuant. Ils ont en outre diversifié leurs activités en développant la promotion résidentielle et commerciale et l'aménagement foncier. Dans le but de maximiser leurs profits, ils n'hésitent pas à augmenter les loyers dans la partie « non sociale » de leur parc.

Ventes : un nombre non négligeable, mais bien en-deçà des espoirs gouvernementaux

La vente de logements sociaux a connu d'importantes fluctuations, du fait des changements d'orientation politique. Prônée et encouragée par les pouvoirs publics dans les années 1970 dans le but de développer l'accession à la propriété, elle atteint 5 000 unités en 1978, mais les volumes vont décroître à partir de 1980 en raison d'un encadrement plus strict. Elle sera de nouveau fortement encouragée à partir du début des années 1980, sous l'influence du *Right to buy* lancé à cette époque au Royaume-Uni, politique qui a fait des émules dans le gouvernement

néerlandais. Instituer un droit à l'achat se révèle toutefois impossible en raison du statut privé des bailleurs – une modification du droit de l'expropriation aurait été nécessaire pour les contraindre à accepter la vente – et le gouvernement doit se contenter de faciliter le processus de vente et de multiplier les incitations. Il s'agit pour l'essentiel de ventes aux particuliers, locataires ou non, logement par logement. Leur nombre augmente continûment à partir du début des années 1990 pour atteindre un pic de 29 000 en 1998 et se maintenir aux alentours de 15 000 par an entre 2002 et 2015. Il va ensuite diminuer rapidement.

Ces volumes peuvent paraître importants au regard de l'effectif du parc qui, rappelons-le, est environ deux fois moindre qu'en France. Ils sont toutefois largement inférieurs aux espoirs des pouvoirs publics – dont l'objectif pour la première décennie du *xxi*^e siècle était fixé à 500 000 ventes, d'autant que les ventes de logements neufs sont incluses dans les transactions comptabilisées.

Les occupants des logements ne sont pas majoritaires parmi les acheteurs. La majorité des ventes concerne en effet des logements vacants ou des logements neufs. Beaucoup sont situés dans des zones détendues : les ventes sont en effet plus difficiles dans les zones tendues en raison des prix élevés, alors que les loyers y sont très modérés.

La vente joue un rôle important dans les opérations de rénovation urbaine. L'un des objectifs de ces opérations est en effet de réduire la part du locatif social dans les quartiers concernés, soit par la vente de logements existants à des particuliers, soit par des opérations de démolition-reconstruction.

Les dynamiques à l'œuvre

La réorientation de la politique néerlandaise du logement social n'a été que très partiellement la conséquence de l'injonction de l'UE concernant l'application des règles relatives aux SIEG. Les décisions qui ont affecté le locatif social et, plus largement, le secteur locatif dans son ensemble, sont d'abord la conséquence d'un choix politique assumé en faveur de l'accession à la propriété et de mesures de rigueur budgétaire.

Les organismes de logement se sont adaptés à ces mesures, qui, dans un premier temps, ne les ont pas mis en danger, mais les ont contraints à modifier leurs objectifs et leurs stratégies. Cependant, l'augmentation de la pression fiscale décidée en 2014 pourrait mettre en difficulté les plus fragiles d'entre eux. Un effet fortement négatif sur la construction de logements sociaux est déjà sensible. Une conséquence possible – et sans doute voulue – de l'augmentation des prélèvements sur les organismes pourrait être une nouvelle vague de ventes.

Malgré la taille importante du secteur locatif social, les problèmes d'accessibilité au logement se sont fortement accentués, car les revenus moyens dans le secteur locatif ont diminué entre 2000 et 2014, alors que les loyers moyens ont augmenté d'environ 45 % au cours de la même période. En outre, le ciblage du logement social sur les bas revenus (< 34 000 €, 43 % de la population) rend l'accès au logement plus difficile pour les ménages à revenu moyen, pour beaucoup incapables d'accéder à la propriété et pour qui les loyers augmentent fortement.

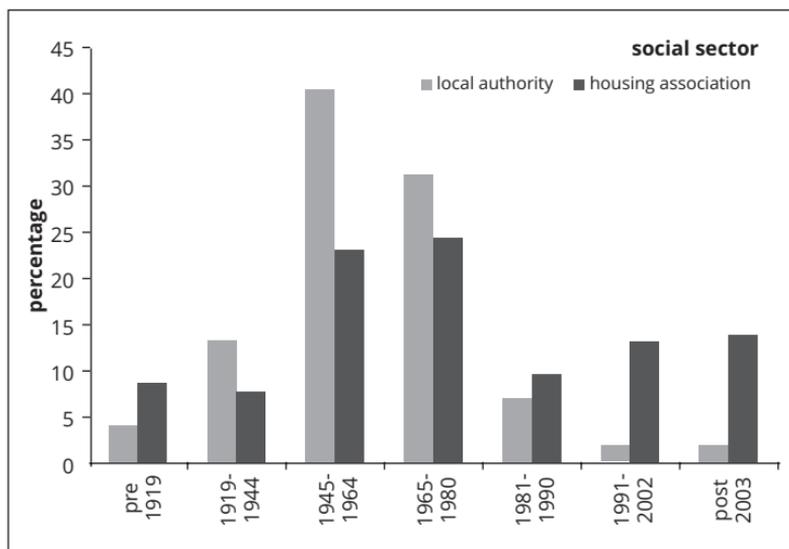
Le Royaume-Uni ou le retour du locatif

Grandeur et décadence du parc social

Comme beaucoup d'autres pays européens, le Royaume-Uni a dû faire face après 1945 à une pénurie de logements due notamment aux destructions occasionnées par le conflit. Et là aussi, c'est le secteur locatif social qui a été mis à contribution pour construire en masse de nouveaux logements. La répartition du parc selon la date de construction montre que la part des logements construits entre 1945 et 1970 est encore aujourd'hui prédominante.

Toutefois, les choix architecturaux et urbanistiques de cette époque de construction de masse ont été très différents de ceux de la France : aux tours et aux barres de nos grands ensembles, le Royaume-Uni a préféré des bâtiments de taille plus modeste et plus dispersés, et les maisons individuelles, en bande (*terraced houses*) et surtout jumelées (*semi-detached houses*), ont souvent pris le pas sur les immeubles collectifs.

Figure 2. Répartition par âge du parc social anglais en 2018



Source : English housing survey

En gris, parc des collectivités locales. En noir, celui des associations de logement.

L'effectif du parc locatif social va ainsi augmenter jusqu'en 1979, date à laquelle, avec plus de 5 millions de logements, il représente près d'un tiers des résidences principales. À partir de 1980, son importance va décroître sous l'effet de la politique du *right to buy* (le droit à l'achat), lancée par Margaret Thatcher cette même année. Il s'agissait pour le gouvernement de promouvoir la propriété individuelle tout en affaiblissant les collectivités possédant un parc important de logement sociaux, souvent dirigées par les travaillistes. Le fait de faciliter l'accès à la propriété – une aspiration très largement partagée parmi les ménages britanniques – devait satisfaire l'électorat conservateur, voire attirer de nouveaux électeurs, et contribuer à réduire la contestation sociale, car « les personnes endettées ne font

pas grève »¹. Il ne semble pas, en revanche, que des considérations budgétaires aient été déterminantes, même si le produit des ventes est revenu à 80 % à l'État.

Le *right to buy* conférait aux locataires du secteur social le droit d'acheter, à un prix fortement décoté en fonction de la durée d'occupation, le logement qu'ils occupaient. Dans les années qui suivirent son entrée en vigueur, environ deux cinquièmes des 6 millions de logements sociaux appartenant aux collectivités locales furent ainsi vendus, à des prix compris entre la moitié et les deux tiers du prix du marché. Le produit des ventes servit à rembourser la dette et à financer les dépenses budgétaires. Le *right to buy* s'est effectivement révélé populaire, ce qui a poussé les gouvernements travaillistes à le maintenir, quoiqu'à des conditions moins avantageuses. Il est toujours en vigueur aujourd'hui en Angleterre, mais il a été suspendu en Écosse en 2016 et au Pays de Galles en 2019.

L'effet de cette politique a été double. Elle a évidemment provoqué la fonte du parc locatif social, le nombre de logements sociaux neufs étant largement insuffisant pour compenser les ventes. Les collectivités locales (*local councils*), propriétaires des logements mis en vente, n'ont d'ailleurs pas été autorisées à réinvestir le produit de ces ventes. Le *right to buy* visait en effet à réduire le stock de logement détenus par les collectivités, les associations de logement (*housing associations*) devant désormais devenir les principaux opérateurs du logement social. Il faut dire que la gestion du parc des *councils* n'avait pas été exempte de tout reproche et exhalait même parfois, selon l'expression d'un journaliste de la BBC, une puissante odeur de corruption². Ce qui, conjugué avec l'aubaine que représentait la possibilité d'accéder à la propriété à bas prix, contribua au succès de cette politique.

1. Source : Christine Whitehead, « La place de la vente de logements sociaux dans les mutations du parc social en Europe ».

2. "There was a powerful smell of corruption emanating from some town halls as the cosy relationship between local politicians and their friends in building and architecture was laid bare, along with the shoddy standard of many of the 'system-built' homes they had created". Brian Wheeler, *A history of social housing*, BBC news, 14 avril 2015

Les collectivités locales ont en outre été incitées à transférer leurs logements à des *housing associations*, dont certaines, créées pour la circonstance, employaient des personnels composés en grande partie d'anciens salariés de la collectivité. À partir de la fin des années 1990, la plupart de ces transferts, portant sur des logements en mauvais état, ont visé à remédier à l'état de délabrement des immeubles, à stopper le déclin des quartiers et parfois à remédier à un héritage de gestion médiocre. Une bonne moitié des collectivités locales se sont ainsi totalement dessaisies de leur parc, de sorte que les *housing associations* sont devenues le premier bailleur social.

Conséquence de ces évolutions, le secteur locatif social ne représente plus en 2019, en Angleterre, que 17 % des résidences principales, contre 31 % en 1980. Son déclin semble toutefois être enrayeré depuis le début des années 2010. Sur ses quelques 4 millions de logements, 2,4 millions sont loués par des *housing associations* et 1,6 million par les collectivités locales.

Développement corrélatif du secteur locatif privé

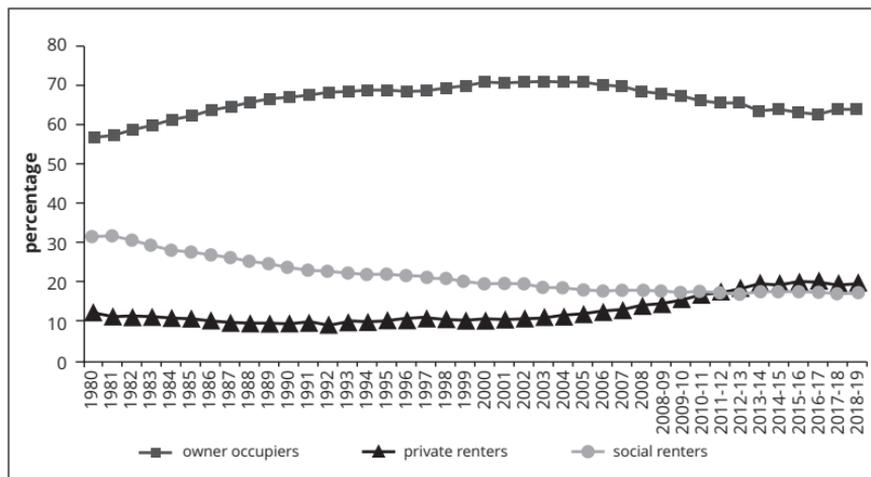
Le *right to buy* a permis – c'était l'un de ses buts – de booster la propriété occupante. En Angleterre, la part des propriétaires occupants est passée de 55 % en 1979 à 68 % en 1991. Il est vrai qu'elle était déjà en forte progression à la fin des années 1970, de sorte que cette augmentation ne peut être attribuée entièrement à la vente de logements sociaux.

Cet effet n'a pas été durable : après avoir atteint un maximum de 71 % en 2003, la part des propriétaires a sensiblement diminué depuis lors jusqu'à atteindre 63 % en 2016. Le tassement – que l'on observe aussi aux États-Unis et en Espagne – tient évidemment à la forte augmentation des prix des logements, qui a exclu de l'accession à la propriété un nombre croissant de ménages, mais aussi, dans le cas du Royaume-Uni, au ralentissement des ventes de logements sociaux à prix réduits. Les candidats à l'achat parmi les occupants sont en effet moins nombreux, d'une part parce que les locataires du parc social se

sont paupérisés, d'autre part parce que les logements les plus « vendables » du parc – les maisons individuelles – sont déjà vendus.

Sur le long terme, l'une des conséquences les plus sensibles de la vente de logements sociaux est donc la croissance du secteur locatif privé, dont la part a doublé (de 10 % à 20 %) depuis la fin des années 1980. Elle illustre, comme dans le cas de l'Allemagne, la forte interaction entre le secteur social et le marché. L'accès à la propriété étant impossible pour la majorité des locataires, le déficit d'offre de logements sociaux induit un accroissement de la demande sur le marché locatif privé. Une part non négligeable des logements vendus dans le cadre du *right to buy* se retrouve d'ailleurs aujourd'hui dans le secteur locatif privé.

Figure 3. Évolution de la part des différents statuts d'occupation en Angleterre



Source : English housing survey

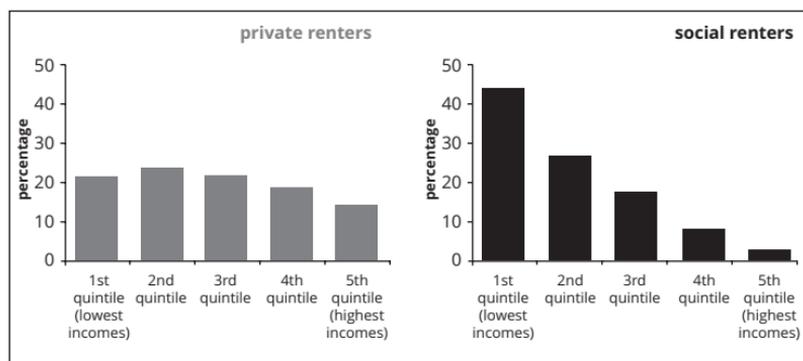
Owner occupiers : propriétaires occupants ; private renters : locataires du secteur privé ; social renters : locataires du secteur social.

Cette évolution a évidemment pour conséquence d'alourdir la dépense de logement des locataires, car les loyers du secteur privé sont plus élevés que ceux du secteur social. Dans les marchés les plus tendus il peut être considérable : le rapport est presque de 1 à 3 à Londres.

Un rôle « résiduel »

Le Royaume-Uni est souvent considéré comme l'archétype, en Europe, des pays ayant un parc social « résiduel », c'est-à-dire affecté au logement des ménages les plus pauvres. Cette spécificité ne se vérifie toutefois que de façon imparfaite : comme le montre la figure 3, si les locataires du premier quintile de revenu prédominent, les ménages à revenu moyen ou relativement aisés sont loin d'être exclus de ce parc.

Figure 4. Répartition des locataires par quintile de revenu en 2017 (Angleterre)



Source : English housing survey

La différence avec les locataires du parc privé est toutefois flagrante, beaucoup plus qu'en France où le parc privé loge plus de locataires pauvres que le parc social. La « prolétarianisation » du parc social britannique a sans aucun doute été accentuée par les ventes massives, les acheteurs se recrutant évidemment parmi les locataires les plus aisés.

Les immeubles conservés par les collectivités locales, souvent anciens et mal entretenus, semblent être devenus ceux où se concentrent les plus démunis des locataires.

En France : enjeux et risques

Comme les autres pays européens, la France est soumise à des contraintes budgétaires qui poussent les gouvernements, quels qu'ils soient, à mettre en œuvre des mesures d'économie ou à augmenter les rentrées fiscales. La politique du logement en a déjà subi les conséquences, notamment les aides personnelles dont, du fait de la sous-actualisation des barèmes, le pouvoir solvabilisateur s'érode progressivement. La réduction de loyer de solidarité impose une importante ponction financière aux organismes de logement social, qui sont censés compenser cette perte en diminuant leurs frais de gestion et en augmentant dans des proportions très importantes le nombre de leurs ventes.

La réserve de valeur que représente le parc locatif social suscite en effet des convoitises : celle de l'État, qui tente d'en tirer parti par la vente ou la financiarisation ; celle d'acteurs privés, qui peuvent y voir une source de profits potentiels, sous réserve que les contraintes réglementaires portant sur le niveau des loyers et la rémunération du capital soient levées à brève échéance en cas d'achat¹.

De l'avis du gouvernement français (et de certains de ses prédécesseurs), comme de celui d'autres gouvernements européens, le volume actuel des ventes est faible et il suffirait de l'augmenter dans de fortes proportions pour créer des rentrées financières nouvelles. Il ne s'agit plus ensuite que de trouver le moyen de les ponctionner. Les Pays Bas ont choisi pour cela l'augmentation de la pression fiscale, la France la

1. Cf. B. Coloos et B. Vorms, « Vendre les HLM, bonnes et mauvaises raisons », *politique-dulogement.com*, juin 2018.

réduction des aides personnelles, et l'on peut tenir pour certain que, si nécessaire, d'autres expédients seront trouvés.

Les exemples britannique, néerlandais et allemand montrent toutefois que les objectifs fixés en nombres de ventes ne sont pas toujours accessibles et que les conséquences de ventes ou de privatisations massives sur le marché du logement peuvent être importantes et imprévisibles.

Ventes à l'unité : des conditions difficiles à réunir

Si le logement est occupé, la vente à l'unité est le plus souvent faite à l'occupant ou, à défaut, à un autre locataire de l'organisme vendeur. S'il est vacant, il peut être vendu à un tiers. Pour qu'il y ait vente, il faut un vendeur, c'est-à-dire un organisme disposé à vendre, et un acheteur, c'est-à-dire un ménage qui ait à la fois le désir et les moyens d'acheter. Or aucune de ces deux conditions ne va de soi. En premier lieu, il semble difficile en France d'instituer un droit à l'achat sur le modèle du *right to buy*. En effet, les organismes de logement social français ne sont pas, comme c'était le cas au Royaume-Uni, des administrations. Si l'on se réfère à l'exemple des Pays Bas, les contraindre à vendre supposerait une réforme du droit de l'expropriation : le gouvernement néerlandais, pourtant très motivé, a reculé devant cette option. Reste donc la solution de la vente à l'initiative de l'organisme, qui, une fois la décision prise de mettre en vente, doit convaincre l'occupant d'acheter ou le reloger pour pouvoir proposer le logement à un autre acquéreur. Or tous les logements du parc social ne sont pas facilement vendables, loin s'en faut. Le succès du *right to buy* tient notamment à ce que le parc britannique était majoritairement composé de maisons individuelles, qui ont représenté l'essentiel des ventes. En France, la part de logements individuels est de l'ordre de 16 %, l'essentiel des ventes devrait donc concerner des logements collectifs.

Ensuite, l'acheteur potentiel doit avoir intérêt à acheter et avoir les moyens de le faire. Cette condition est relativement facile à satisfaire : il suffit de fixer un prix de vente suffisamment décoté. C'est ce qui s'est

fait au Royaume-Uni où, on l'a vu, la décote pouvait atteindre 70 %, ce qui a permis à nombre d'acquéreurs de revendre avec des plus-values souvent importantes au terme du délai minimum de détention. Il est bien sûr possible d'imposer des clauses permettant au vendeur initial de récupérer tout ou partie de la plus-value, mais cela aura pour effet de diminuer l'attrait de l'achat. En Allemagne, le bas niveau des loyers et la situation financière des locataires, surtout à l'Est, expliquent le faible succès des ventes à l'unité et l'option qui en a découlé : celle des ventes en bloc.

Baisser exagérément le prix de vente n'est pas une solution : outre le fait que l'opération perd de son intérêt pour l'organisme vendeur, il n'est pas souhaitable d'inciter à accéder à la propriété des ménages à faibles ressources, qui risquent ensuite de connaître des difficultés pour rembourser leurs emprunts et pour assurer l'entretien du logement et les dépenses de la copropriété.

A contrario, vouloir limiter les rabais et maximiser les retours en fonds propres pour les organismes vendeurs suppose de mobiliser une force de vente considérable, de privilégier la vente des logements vacants et/ou le mieux placés, et surtout d'inscrire la vente des immeubles collectifs dans un processus long, qui implique pour les organismes de s'ouvrir aux spécificités de la gestion des copropriétés.

Ventes en bloc : la boîte de Pandore

Seule, parmi nos voisins, l'Allemagne a pratiqué sur une grande échelle la vente en bloc de logements locatifs. L'idée, à l'origine, était pourtant de vendre à l'unité, ce dont était chargée une structure intermédiaire de « portage ». Il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'elle a été reprise en France avec la création, dans le sillage de la loi Elan, d'un « opérateur national de vente » financé par Action logement, dont les objectifs semblent toutefois modestes et dont le mode de fonctionnement lui évite le risque de se retrouver propriétaire d'une masse de logements invendables. En tout état de cause, que la vente soit faite directement ou par le canal de cet opérateur, l'initiative reste à l'organisme.

Les conditions ne sont pas actuellement réunies, en France, pour des ventes en bloc massives, car les logements du parc social sont dans leur très grande majorité conventionnés, ce qui interdit les augmentations de loyers au-dessus des plafonds réglementaires¹. Le gouvernement pourrait, bien sûr, envisager de revenir au système du conventionnement à durée limitée qui a prévalu jusqu'au vote de la loi SRU de décembre 2000. L'exemple allemand montre à quel risque il s'exposerait : une fois dans les mains d'opérateurs privés, le parc vendu serait géré suivant des logiques centrées sur la maximisation du profit et abandonnant toute préoccupation sociale, avec pour résultat une accentuation de la polarisation géographique et, probablement, des augmentations sensibles des loyers dans les parties les plus valorisées du parc.

Des ventes, pour quoi faire ?

Se pose enfin la question de la part revenant aux organismes sur le produit des ventes. On a vu qu'aux Pays Bas l'État ne s'était pas contenté de mettre fin aux aides à l'investissement, il a également institué des prélèvements sur le patrimoine et sur le résultat des organismes. Il en est résulté une baisse sensible de la construction de logements locatifs sociaux. Il est clair en effet que plus la ponction, qu'elle soit fiscale ou d'une autre nature, est élevée, plus leurs fonds propres diminuent et plus leur capacité de financement s'érode. Un examen des conséquences de la réduction de loyer de solidarité conduit, quel que soit le nombre de ventes envisagé, au ralentissement de la croissance du parc².

En admettant que le produit des ventes revienne aux organismes, deux options sont possibles : le retour à l'organisme vendeur ou la mutualisation des produits. La mutualisation permet de rationaliser les décisions d'investissements en choisissant les localisations où la

1. B. Coloos et B. Vorms, op. cit.

2. Cf. B. Coloos et C. Guidi, « La réduction de loyer de solidarité est-elle financièrement supportable pour les bailleurs sociaux ? », *politiquedulogement.com*, mai 2019

pression de la demande est la plus forte, plutôt que celles où opèrent les organismes vendeurs. Entre 2014 et 2018, près de 2,3 milliards d'euros ont été mutualisés au bénéfice de la production, de la réhabilitation, de la restructuration du parc et de l'augmentation d'une offre à loyers bas. La marge de progrès en la matière est importante.

Décentralisation : le risque d'instrumentalisation

L'organisation de la mise en œuvre de la politique du logement a connu, depuis le début du siècle, une évolution notable initiée, en 2004, par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales qui contient, entre autres, de nombreuses dispositions relatives au logement. Elle autorise notamment la délégation de la gestion des crédits d'aides à la pierre (destinés notamment aux logements locatifs sociaux) aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) et, de façon subsidiaire, aux départements. Le champ des compétences pouvant être déléguées aux EPCI a été élargi en 2014 : outre la gestion des aides à la pierre et des attributions de logements sociaux, il comprend aujourd'hui notamment la garantie du droit au logement, la gestion de la veille sociale et de l'hébergement, les agréments pour la vente de logements HLM, l'élaboration et le suivi des conventions d'utilité sociale et la politique de la ville. C'est-à-dire, en gros, l'essentiel des responsabilités en matière de logement social.

Cette évolution s'est accompagnée d'un désengagement discret, certes limité, de l'État dans le financement de la politique du logement. Outre le fait que les aides publiques sous forme de subventions (car entre les aides fiscales et les aides de taux, l'État continue à assurer la plus grande part des aides publiques) à la construction sociale sont de plus en plus supportées par les collectivités locales (cf. chapitre 4), l'État ne compense plus, ou pratiquement plus, les exonérations de taxe foncière sur la propriété bâtie, qui sont pourtant décidées par lui.

Dans des circonstances financières difficiles, l'État peut être tenté de se défausser sur les collectivités locales de certaines contraintes

coûteuses. Le financement du logement social en est une, et on a vu qu'en Allemagne le gouvernement central n'avait pas hésité à « refilet le mistigri » aux Länder, dont certains se sont empressés de le repasser aux municipalités.

La financiarisation, ou les HLM dans le marché

Il faut en ce domaine distinguer deux types d'opérations de nature différente qui sont trop souvent confondues : le recours à l'endettement auprès d'acteurs de marché en lieu et place de la CDC ; l'apport en fonds propres pour assurer le développement du parc.

Les organismes HLM ont de tous temps emprunté auprès des banques privées ou mutualistes, mais de façon marginale, l'essentiel de leur financement à crédit étant assuré par la Caisse des dépôts ou ses émanations à partir de la centralisation des dépôts sur le livret A. Le bas niveau actuel des taux du marché peut aujourd'hui les inciter à recourir de manière plus massive aux prêteurs privés et/ou aux levées de fonds sur les marchés obligataires. L'expérience du passé fonde néanmoins une grande prudence des organismes qui ont peu recouru jusqu'ici au refinancement par des prêts de marché de l'encours de prêts souscrits auprès de la CDC (cf. chapitre 4). En tout état de cause, un recours accru aux financements de marché ne bouleverserait pas le secteur locatif social tel qu'il fonctionne aujourd'hui, conditionné par le statut juridique des logements. Nous ne chercherons donc pas ici à approfondir cette question, pour nous concentrer sur les différentes techniques possibles d'apports en fonds propres, qui, pratiquées à grande échelle, pourraient remettre en cause le modèle français de logement social.

Les techniques envisageables

Longtemps hypothétique, un apport massif de fonds propres privés est devenu une hypothèse réaliste avec la baisse des taux, voire plus encore les taux négatifs, qui ont remis le logement au goût des investisseurs privés, du fait de la baisse des rentabilités sur les autres classes d'actifs, en particulier sur les titres souverains sans risque. Avec un rendement locatif de 2 à 2,5 %, le logement offre aujourd'hui une rémunération comparative attrayante, ce qui longtemps ne fut pas le cas. De plus, le mouvement de hausse des prix, en particulier sur les marchés les plus dynamiques, que rien à ce jour ne semble en mesure d'inverser tant que la politique monétaire actuelle de la BCE des taux négatifs ou nuls se maintiendra, permet d'espérer de substantielles plus-values en capital, à l'instar de ce que l'on observe en Allemagne. Dans le cas du logement locatif social français, de tels espoirs sont toutefois largement conditionnés à l'hypothèse d'un dé-conventionnement.

Diverses solutions techniques sont donc envisagées¹ pour, selon les termes d'un rapport des inspections des Finances et du Développement durable², apporter des fonds privés au secteur du logement social. On se limitera ici l'examen des différentes modalités possibles d'apport de fonds, à l'exclusion de ceux provenant du transfert de propriété, ce point ayant été traité dans la partie précédente, même si dans les faits les deux peuvent se combiner. Il convient toutefois en préambule de noter que cet intérêt porte prioritairement en première analyse sur les logements financés en PLS, voire en PLUS, situés en zone tendue, là où les perspectives de dégager des plus-values en capital paraissent les mieux assurées. Tous les organismes de logement social et tous les parcs ne sont donc pas concernés.

1. Pour une présentation plus complète, voir Bernard Coloos, Logement social : le financement en question, le 9 janvier 2020, *Politiquedulogement.com*

2. « La diversification des sources de financement du secteur du logement social », Rapport IGF - CGEDD, juillet 2019.

L'émission de titres participatifs

Cette possibilité, ouverte par la loi ELAN, permet à l'organisme de logement social de lever des fonds assimilés à des fonds propres sans modifier le pouvoir de décision. L'investisseur est toutefois placé dans une situation moins favorable que les autres prêteurs : le remboursement de sa créance n'intervient, en cas de difficultés, qu'après désintéressement complet de tous les autres créanciers ; les porteurs de titres n'ont aucune visibilité sur la date de remboursement, laquelle est à la libre initiative de l'émetteur après une durée minimale de sept ans. On comprend, dans ces conditions, la faible appétence du privé pour ce type d'opération, sauf à se voir offrir une rémunération attrayante et garantie de l'ordre de 6 à 7 %. Le rapport conclut que seule la CDC, avec l'appui d'Action logement, pourrait proposer ce type de produits aux ESH ou aux SEM. Il suggère également d'ouvrir la possibilité de souscrire des titres participatifs émis par les OPH aux collectivités locales. « Dans la mesure où les OPH, en tant qu'établissements publics, n'ont pas de capital, contrairement aux ESH ou aux SEM, cette option pourrait permettre à la collectivité de rattachement d'un office de lui apporter des quasi fonds propres »¹.

La création de fonds ou de véhicules d'investissement

La création de fonds dits dédiés est une autre solution envisageable. L'organisme de logement social apporte au fonds des logements sociaux détenus en patrimoine, en échange de parts du fonds qu'il peut céder pour partie à des investisseurs privés contre du numéraire. Un tel mécanisme permet à l'organisme et aux investisseurs privés de partager la propriété des seuls logements détenus dans le fonds (principe du cantonnement), afin que chacun puisse obtenir chaque année des dividendes (à des règles inchangées) et récupérer, après une certaine période de détention, les plus-values associées en cas de cession du parc dès lors que ce dernier a été déconventionné. Le résultat, au plan

1. Rapport juillet 2019, op. cit., page 35.

financier dépend, certes, de la réputation de l'organisme, mais surtout de la qualité du patrimoine apporté. Dans les faits, ce type d'opération aboutira à privilégier des logements existants largement amortis et situés en zone tendue pouvant faire plus facilement l'objet de vente. On retrouve ici, pour l'essentiel, les caractéristiques du parc PLS et de ses prédécesseurs. Ce type de montage n'a toutefois de sens que s'il est accompagné d'un régime fiscal adapté et s'il respecte les règles relatives au code de la commande publique, lequel exige une mise en concurrence pour la gestion des logements. Les auteurs du rapport notent, par ailleurs, que la vente doit se faire à la valeur de marché, ce qui permettrait à l'organisme de logement social de disposer de fonds permettant la reconstitution du patrimoine.

La création d'un nouveau statut de bailleur social sous la forme d'une foncière d'habitat social

Cette option, qui permettrait de rémunérer les actionnaires, pourrait être ouverte, à titre optionnel, aux ESH et aux SEM existantes. De la sorte, les investisseurs privés entrant au capital pourraient bénéficier de rendements correspondant à leur horizon d'investissement¹. Pour les organismes de logement social concernés, la transformation, soumise à l'agrément, s'accompagnerait vraisemblablement du versement d'une taxe sur les plus-values latentes. En contrepartie notamment de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour l'activité logement social, certaines contraintes réglementaires devraient être prévues : obligation de reconstitution de parts sociales détenues ; préservation des droits des locataires. Le rapport juge que cette formule s'avérerait complexe à mettre en œuvre, ne serait-ce que parce qu'elle créerait un secteur dual. Rappelons toutefois que la formule existe aux Pays Bas.

1. Ibid., page 45.

Entrée d'investisseurs privés au capital des ESH et des SEM

Une autre option consisterait à assouplir les règles applicables aux ESH et aux SEM pour permettre l'entrée à leur capital de nouveaux investisseurs privés. Cette option supposerait de fortes adaptations des contraintes actuelles, tant en ce qui concerne la structuration du capital que la lucrativité. Les auteurs indiquent que « les investisseurs rencontrés par la mission n'ont pas spontanément évoqué cette formule comme susceptible de répondre à leurs attentes, à la différence des fonds dédiés à des opérations définies et organisées sous un mode davantage contractuel »¹. Il y a donc loin de l'idée à la mise en œuvre, d'autant que cette option a un caractère systémique puisqu'elle s'appliquerait à toutes les ESH et SEM alors que seules quelques-unes d'entre elles pourraient bénéficier de l'entrée d'investisseurs. Le rapport conclut que cette option « porte également un risque de multiplication de situations pouvant aboutir à un enrichissement indu qui devrait être prévenu par la création de taxes dédiées »².

La possibilité pour des acteurs privés, dans le cadre d'un cahier des charges précis, de détenir et gérer des logements sociaux.

Cette approche par l'activité et non par l'opérateur s'inscrit dans la logique des services d'intérêt économique général (SIEG) qui permet l'octroi d'un mandat par la puissance publique à des opérateurs pour la réalisation d'une mission d'intérêt général. Cette formule aurait de lourdes conséquences à court et moyen terme : pour les nouveaux entrants qui devraient être agréés ; pour les organismes de logement social existants qui se trouveraient en situation de concurrence avec des opérateurs beaucoup plus agiles ; pour la politique du logement social qui ne pourrait plus se dérouler dans l'encadrement actuel comme le

1. Ibid., page 51.

2. Ibid., page 4.

montre le suivi, ou plutôt l'absence ou presque de suivi, des dispositifs de conventionnement privé des logements existants.

Pas de financiarisation sans déconventionnement

Comme le souligne le rapport, ces différentes options impliquent un bouleversement du paysage actuel dont il convient de mesurer la portée, en premier lieu la sortie de conventionnement des logements concernés. Le conventionnement du parc social encadre de manière précise les modalités de gestion du parc locatif social et fixe les obligations du bailleur à l'égard notamment des locataires (respect des plafonds de ressources, respect d'un niveau de loyer fixé dans la convention et de règles très strictes en matière de révision). Le souci de consolider le statut de ce parc, souci attisé par les velléités de non-renouvellement des conventions par certains bailleurs après la période de remboursement des prêts souscrits pour la construction, ont conduit le législateur à introduire dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 14 décembre 2000 des dispositions visant à rendre définitifs le conventionnement et donc l'application des plafonds de ressources, le droit au maintien dans les lieux et surtout l'encadrement des loyers pour tous les logements détenus par des organismes d'HLM, même en cas de vente des immeubles à un autre bailleur¹. Les seules voies pour faire sortir du secteur social un logement HLM sont donc la destruction ou la vente à l'occupant².

Le caractère, ainsi rendu perpétuel, du conventionnement fait qu'un éventuel investisseur ne peut escompter ni une augmentation du loyer, ni la plus-value qui en découlerait. Un exemple simple permet d'illustrer le poids de ce carcan comparé à un régime de conventionnement d'une durée limitée dans le temps. Toutes choses égales par ailleurs, une sortie de convention à 20 ans au lieu de 10 ans, associée à un

1. Le conventionnement par Jean-Claude Driant, article du Dictionnaire, in *Politiquedulogement.com*.

2. Ou plus exactement la vente à l'unité, de fait beaucoup de logements vendus sont vacants. La loi Elan de 2018 a ouvert une première brèche en permettant la vente en bloc à des investisseurs privés des logements de plus de quinze ans financés initialement en PLS.

doublément du loyer en sortie de convention, représente une perte en valeur actuelle nette de 11 à 12 % pour l'investisseur¹. Un tel doublement n'est, bien sûr, concevable que dans les zones où l'écart avec les loyers de marché est le plus élevé, c'est-à-dire l'agglomération parisienne et quelques métropoles. Toutefois, la loi de finances pour 2018, en instaurant la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui contraint les bailleurs sociaux à réduire sensiblement les loyers des locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond et se traduit en masse par une baisse de 1,3 milliards d'euros, va conduire à creuser un peu partout l'écart avec les loyers de marché et à accroître les potentialités de plus-value. Le système français des HLM diffère ainsi radicalement du modèle allemand, auquel tant d'investisseurs se réfèrent avec des euros dans les yeux. En France, seul le conventionnement du parc locatif privé relève aujourd'hui de cette logique de « logement social à durée déterminée »². Les règles européennes des services d'intérêt économique général (SIEG) ne tolèrent en effet les larges compensations accordées sous forme d'aide et/ou d'exonération fiscale qu'en contrepartie des contraintes lourdes qui pèsent sur le secteur social (pas de liberté de choix du locataire, loyer réglementé). Une ouverture aux capitaux privés ne peut donc réussir sans un dé-conventionnement programmé. La signification de ce terme est simple : il s'agit de substituer, après une certaine période, à un loyer social, un loyer libre. La plus-value attendue au bout de n années se calcule alors simplement par la formule suivante :

$$PV = \sum_0^n (LM_i - LR_i) / a$$

où LM_i est le loyer de marché de l'année i , LR_i le loyer réglementé de l'année i et a le taux d'actualisation (ou coût des fonds propres).

1. Valeur actualisée nette, calculée sur une durée de détention de 50 ans au taux réel d'actualisation de 2.5 %. En supposant que le loyer libre est le triple du loyer HLM, le différentiel est de 15 à 16 %

2. J.-C. Driant, op. cit.

En d'autres termes, si l'écart entre loyer libre et loyer réglementé est faible, voire nul, l'opération, aux yeux des financiers, n'a d'intérêt que si le prix retenu à l'entrée dans le dispositif fait l'objet d'une forte décote. *A contrario*, lorsque cet écart est élevé, le dé-conventionnement générera de substantielles plus-values. L'intérêt de l'opération sur le plan financier repose donc sur le principe et le respect de l'échéance de dé-conventionnement¹.

Privatiser ou investir, il faut choisir !

Comme nous venons de le voir, comme le montrent aussi les exemples étrangers, la privatisation en masse des logements sociaux bouleverse les stratégies de gestion du parc, l'objectif des acteurs privés étant évidemment de maximiser leurs profits. Ces stratégies conduisent à des augmentations sensibles de loyers dans une partie du parc au moins, et aussi, souvent, à une « spécialisation » des immeubles, les plus recherchés accueillant des ménages relativement aisés et les autres concentrant les plus modestes. Elles soumettent par ailleurs les organismes de logement social à une concurrence dans laquelle ils se trouvent en position de faiblesse.

En outre, les expériences étrangères comme les simulations faites sur le parc français, à partir des objectifs de vente émis à l'occasion de l'institution de la réduction de loyer de solidarité, montrent sans aucune ambiguïté que le produit des ventes ne peut suffire à maintenir les investissements à un niveau permettant une poursuite au rythme antérieur de l'accroissement du parc si l'État ponctionne des sommes importantes, que ce soit par la fiscalité ou toute autre méthode, sur la trésorerie des organismes. Or, au-delà des considérations idéologiques, ce sont bien

1. En cas d'écart important entre loyer libre et loyer réglementé, il est prévu un étalement dans le temps des hausses. En l'occurrence, il ne s'agit alors que de définir une modalité technique. L'enjeu essentiel est bien celui de la sortie effective du conventionnement.

LOGEMENT SOCIAL : LES ENJEUX DU MODÈLE FRANÇAIS

les préoccupations budgétaires qui constituent la motivation première des pouvoirs publics, en France comme aux Pays Bas ou en Allemagne.

Avec quelques 100 000 logements supplémentaires par an, depuis le début du siècle, le secteur locatif social représente en France un quart environ de la construction neuve. C'est dire qu'au-delà du logement des ménages modestes, il joue un rôle indispensable dans la régulation de l'offre locative, d'autant qu'une part importante des nouveaux logements est construite dans des zones à forte demande. Le maintien des flux d'investissement suppose que les organismes disposent des fonds propres nécessaires à l'équilibre des opérations : c'est d'autant plus indispensable si les aides publiques se raréfient. Ce ne sera pas possible s'il doit aussi être la vache à lait de l'État.

S'adapter pour mieux répondre aux besoins

Depuis la période de construction de masse, où la production de logements sociaux avait pour but essentiel de pallier le déficit d'offre pour les salariés, le rôle du parc social a changé. Ses locataires se sont progressivement paupérisés. L'État lui enjoint pourtant d'accueillir toujours plus de ménages pauvres et/ou socialement démunis. À cet égard, après celle de 1991 dite loi Besson, la loi du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable (DALO), qui permet aux ménages sans logement, ou menacés d'expulsion, ou vivant dans un logement impropre à l'habitation, de faire valoir leur droit à un logement, a marqué une inflexion. La politique du « logement d'abord » ne fait qu'accentuer cette pression sur le parc social.

L'accueil d'un nombre croissant de ménages « prioritaires » se heurte toutefois à divers obstacles : une offre inadaptée en termes de taille des logements, insuffisante dans les territoires où la tension du marché est la plus forte, mais aussi l'ambition de maintenir, voire d'améliorer la mixité sociale.

Parallèlement, le secteur social contribue à jouer un rôle de régulation dans l'ensemble de l'offre de logements. L'exercice de cette fonction, dont l'efficacité dépend largement des financements publics, mais aussi, et de plus en plus, de la capacité de financement des organismes eux-mêmes, pourrait être compromis par les prélèvements que l'État a récemment institués sur la trésorerie de ces derniers, par le biais de la réduction de loyer de solidarité. Au vu notamment des expériences étrangères, il apparaît douteux que la « financiarisation » du logement

social prônée par certains, qui passe par des ventes massives et un dé-conventionnement à moyen-terme, soit de nature à suppléer les financements publics sans conséquence dommageable sur la fonction sociale du parc et la ségrégation spatiale.

Pour autant, le rôle qui est assigné au secteur social lui impose de se réformer sur bien des points afin d'accroître son efficacité et de répondre aux défis à la fois quantitatifs et qualitatifs auxquels il est confronté. C'est une condition incontournable pour couper court aux remises en cause. L'immobilisme et l'opacité ne sont plus de mise. Les organismes devront notamment améliorer la transparence dans les attributions pour mettre fin à l'opacité qui a longtemps régné, mieux adapter la production à la demande, en particulier de petits logements, développer les fonctions d'accompagnement social ; augmenter le niveau des ventes aux occupants, mieux gérer pour réduire les frais de fonctionnement, poursuivre le mouvement de consolidation du secteur et trouver les voies d'une collaboration nouvelle et renforcée avec les collectivités territoriales. Le présent chapitre s'attache à identifier les points sur lesquels l'évolution est la plus cruciale et à proposer des mesures en mettre en œuvre pour répondre à ces défis.

Loger les plus modestes

Des injonctions contradictoires : loger les pauvres versus mixité sociale

Il est beaucoup demandé au secteur locatif social. Il doit en effet, tout à la fois : loger les pauvres et contribuer à la mixité sociale ; être un outil de régulation de l'offre et être présent sur tout le territoire ; produire des logements à bas loyer et participer à la réduction de l'effort budgétaire en faveur du logement ; être un instrument privilégié de la politique nationale tout en respectant les priorités locales ; être le fer de lance des politiques de rénovation énergétique et contribuer à la régulation de l'activité du bâtiment.

Alors que l'accès au parc social est réglementairement ouvert à près des deux tiers des ménages, la priorité donnée aux plus démunis par l'institution du droit au logement opposable, renforcée par la politique du « logement d'abord », entre en contradiction avec un autre principe régulièrement réaffirmé par les responsables politiques nationaux ou locaux, les organismes HLM et leurs organes représentatifs. Ainsi, dans sa réponse au référé de la Cour des comptes sur la mise en œuvre du « logement d'abord », qui recommande d'« accentuer l'occupation sociale du parc de logement social en zones tendues » et de « modifier les règles et les pratiques d'attribution des logements sociaux afin que les ménages sans domicile soient davantage reconnus comme prioritaires et qu'ils bénéficient d'une part plus élevée des attributions »¹, le Premier ministre rappelle-t-il « l'importance de l'objectif de mixité sociale, garante du bien vivre ensemble ».

Qu'est-ce que la mixité sociale ?

Bien qu'il y soit fait constamment référence, la notion de mixité sociale est floue, comme le constatait dès 2001 une étude sur les discriminations dans l'accès au logement : « Omniprésente dans les textes depuis de nombreuses années, cette notion de mixité n'y est cependant jamais explicitée. Aucun texte n'en précise le contenu positif, sinon pour indiquer qu'elle concourt à la "cohésion sociale". Sa définition n'apparaît qu'en négatif, comme absence de "déséquilibre" et de refus de la "concentration" »².

Le maintien, voire le renforcement de la mixité sociale dans l'habitat motive pourtant lois et réglementations touchant au logement social, le seul domaine de l'habitat dans lequel l'État ait effectivement les moyens d'intervenir directement, par le biais notamment

1. « La politique en faveur du "logement d'abord" », référé du 20 octobre 2020.

2. « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », note de synthèse n°3 du GIP GELD, mai 2001.

de la construction neuve et des règles d'attribution. C'est notamment l'objectif de l'article 55 de la loi SRU, précédemment évoqué dans les premiers chapitres de cet ouvrage, qui fixe aux communes des agglomérations d'une certaine importance l'obligation d'atteindre un objectif minimum quant à la part de logements sociaux dans l'ensemble des résidences principales sur leur territoire. Il s'agit de faire en sorte que les logements sociaux soient répartis de façon moins inégale sur le territoire en mettant fin, si tant est que cela soit possible, à la dichotomie entre communes riches et communes pauvres. Cette politique a donné des résultats, limités toutefois par la définition relativement large du logement social dont la gamme va du très social (PLAI) au logement intermédiaire (PLS) et qui comprend les résidences pour étudiants et pour personnes âgées. Plus efficace à cet égard, le mode de production des logements neufs, dans lequel la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) a pris le pas sur la construction pour compte propre des organismes, permet de mixer au sein des projets logements en accession à la propriété, investissements locatifs privés et locatif social, sinon des bâtiments. La mixité sociale se décline ainsi au niveau de l'immeuble, les logements sociaux concernés pouvant appartenir à une copropriété.

Mais il va de soi qu'il ne suffit pas d'agir au niveau communal et sur la construction neuve. Il faut aussi lutter contre les mécanismes de polarisation qui sont à l'œuvre dans le parc existant au niveau du quartier, voire de l'immeuble. C'est notamment le but des opérations de rénovation urbaine, dont le succès à cet égard est mitigé (cf. chapitre 2). C'est aussi, et surtout, l'un des objectifs des règles d'attribution. Ces règles peuvent toutefois se contredire et leurs résultats, en termes de mixité sociale, diffèrent selon la localisation.

Contradiction dans les règles

La reconnaissance de la polarisation des locataires, dont nous avons rendu compte au chapitre 2, s'est traduite par la fixation, dans les attributions de logements, d'objectifs ayant pour but de l'atténuer. La loi

Égalité et Citoyenneté, promulguée le 27 janvier 2017, impose à cet effet deux règles :

- au moins 25 % des attributions de logements sociaux hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) doivent bénéficier à des ménages appartenant aux 25 % (1^{er} quartile) des ménages les plus pauvres¹ parmi les demandeurs d'un logement social et aux personnes relogées dans le cadre d'une opération Anru (art 70) ;
- au moins 50 % des attributions en QPV doivent être destinées aux ménages dont les revenus sont supérieurs au 1^{er} quartile.

Mais une règle supplémentaire vise à favoriser (et non à garantir) l'accès au parc social des ménages prioritaires : au moins 25 % des logements doivent être attribués aux ménages reconnus prioritaires et à loger d'urgence au titre du DALO ou, à défaut, aux autres personnes définies comme prioritaires.

Le premier de ces trois objectifs s'avère difficile à atteindre. En Île-de-France, en 2019, la part des relogements hors QPV ayant concerné des ménages du 1^{er} quartile, bien qu'en augmentation par rapport à l'année précédente (9,6 %), reste très en deçà avec 12,1 %. Dans les Hauts-de-France, en 2016 ce pourcentage était légèrement inférieur à 15 %². Le second objectif semble plus accessible, il est largement atteint en Île-de-France. Quant à la part d'attributions à des ménages prioritaires, elle dépend manifestement de la situation des marchés locaux du logement. Alors que certains départements n'ont pas ou très peu de recours DALO, d'autres sont submergés : en Île-de-France, bien que le quota de 25 % soit dépassé (30,5 % en 2018), seuls 14 581 ménages prioritaires au sens du DALO se sont vu attribuer un logement en 2018,

1. Le critère est le revenu par unité de consommation (UC). En Ile-de-France, le premier quartile de revenu par UC était en 2020 de 10 000 €, ce qui le situe à un niveau inférieur au premier décile de revenu par UC pour l'ensemble de la France.

2. Sources : Ile-de-France : Situation de l'habitat et de l'hébergement au 31 décembre 2019 et Bilan 2018 du CRHH, DRIHL. Hauts-de-France : Infocentre du Système national d'enregistrement, vol. 1 indicateurs de base. Seuls certains CRHH ou certaines DREAL publient des bilans, il n'est donc pas possible de dresser un bilan exhaustif.

alors que le flux annuel de ménages dont la situation est reconnue « prioritaire et urgente » dépasse 20 000 en 2017-2018.

Les ménages modestes fortement surreprésentés, sauf en Île-de-France

L'Île-de-France se distingue du reste de la France par un nombre particulièrement faible d'attributions, au regard de sa population et de l'importance du parc social, mais aussi par la distribution des revenus des locataires et des entrants.

Ce dernier point est relevé par la Cour des comptes dans un rapport de 2017¹, d'où sont extraits les deux graphiques ci-dessous (figures 1 et 2). L'opposition entre l'Île-de-France et le reste de la France est flagrante, avec d'un côté les zones 2 (les agglomérations de plus de 100 000 habitants, hors Paris) et 3 (le reste de la France), où les ménages des plus basses tranches de revenu sont très largement surreprésentés tant en stock qu'en flux et, de l'autre, la petite couronne de l'agglomération parisienne (zone 1), la ville de Paris et les communes limitrophes (zone 1 bis) où la distribution est beaucoup moins asymétrique, presque uniforme à Paris.

Il existe très vraisemblablement des différences notables à cet égard entre les grandes villes de province, par exemple Rennes qui ne compte aucun demandeur DALO et Montpellier où le marché locatif est plus tendu, le taux de chômage et de ménages très modestes plus élevé. Nous n'avons malheureusement pas été en mesure d'accéder à des données permettant d'étudier plus finement la répartition selon leur revenu des ménages locataires du parc social. De telles données existent, puisque les organismes sont tenus de réaliser tous les deux ans une enquête sur l'occupation du parc, mais elles ne sont pas publiques.

1. « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », rapport public thématique, février 2017.

Figure 1. Répartition du nombre de ménages occupant le parc social par zone HLM et par vingtile de revenu par unité de consommation en 2013

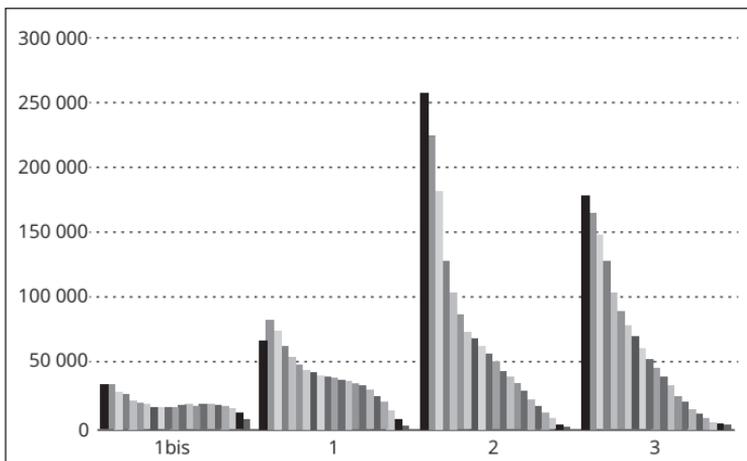
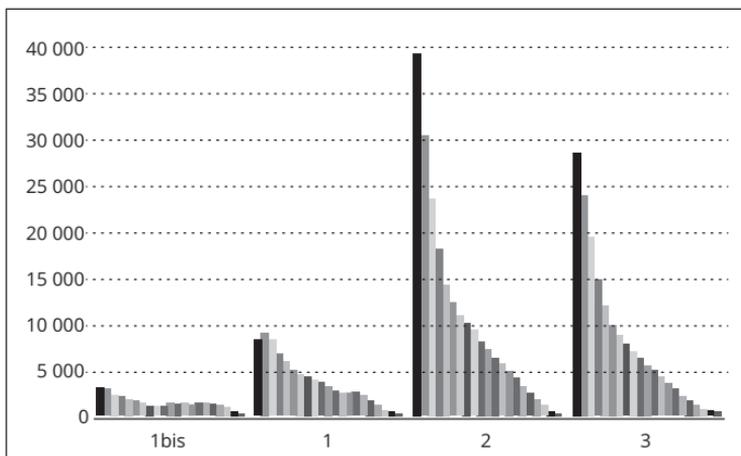


Figure 2. Répartition du nombre d'attributions d'un logement social par zone HLM et par vingtile de revenu par unité de consommation en 2013



Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement (SOeS), Filocom 2013

Des disparités aussi marquées méritent une explication. Remarquons tout d'abord que la disproportion est moindre si l'on exprime, comme c'est souvent le cas, les revenus en fonction des plafonds de ressources, lesquels sont plus élevés en Île-de-France qu'en province. Or, si la comparaison du revenu de référence aux plafonds de ressources se justifie réglementairement, elle n'est pas vraiment pertinente pour juger de la distribution des revenus des occupants.

Il est possible que l'un des éléments d'explication réside dans l'écart, beaucoup plus marqué en Île-de-France qu'ailleurs, entre les loyers de marché et les loyers HLM. Par rapport au loyer qu'il devrait payer dans le secteur privé, le locataire HLM économise en moyenne 22 % en zone rurale, 27 % dans les unités urbaines de moins de 20 000 habitants, 35 % dans celles de 20 000 à 200 000 habitants, 38 % dans les villes de plus de 200 000 habitants et de 47 % dans l'agglomération parisienne où la différence de loyers est la plus marquée¹.

Cet écart, et l'avantage qui en découle pour les locataires du parc social, attirerait un spectre de demandeurs beaucoup plus large (en termes de revenu) en Île-de-France qu'en province où, l'accession à la propriété étant possible pour une plus grande part de ménages et les loyers du secteur privé plus bas, la demande HLM serait essentiellement le fait des plus basses tranches de revenu. Cette hypothèse demanderait à être vérifiée en étudiant et en comparant les caractéristiques des demandeurs, de ceux qui, parmi ces derniers, sont sélectionnés pour le passage en commission d'attribution et de ceux à qui, finalement, est attribué un logement.

Une autre explication de la disparité entre Île-de-France et province a été avancée : la structure de la production nouvelle de logements sociaux. La mobilité des locataires en place étant très faible, l'accueil de nouveaux locataires dépend en effet largement de cette production. Or celle-ci comprend une part importante de logements PLS (un tiers environ depuis 2013), aux loyers plus élevés que ceux des PLAI et des PLUS et destinés à une

1. Source : Anne Laferrère, « Comment attribuer les HLM ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, no. 1, 2011, pp. 231-243.

clientèle à revenus moyens. Ce constat amène à relativiser l'efficacité de la loi SRU, qui englobe ces logements dans la définition du locatif social : les communes déficitaires ont de ce fait la possibilité de satisfaire aux objectifs de son article 55 en privilégiant la construction de logements « intermédiaires », limitant ainsi l'accueil sur leur territoire de ménages pauvres.

Le revenu, critère unique de mixité sociale

Comme cela transparait à travers l'exposé précédent, le principal critère de mixité sociale utilisé pour l'attribution de logements sociaux, pour ne pas dire le seul, est le revenu. Il pourrait y en avoir d'autres : l'âge, la catégorie socio-professionnelle, le type de ménage, la nationalité, la religion, les appartenances ethno-raciales, etc. Ce n'est pas le cas. Or l'occultation de ces critères, et surtout du dernier, peut conduire à la discrimination : « Parmi les nombreux cas de discriminations dans l'accès au logement portés à sa connaissance, le CNH (conseil national de l'Habitat) soulignait que les critères de nationalité, d'origine, de patronyme ou les caractères raciaux ou ethniques des candidats jouaient un rôle presque exclusif, reléguant loin derrière la stigmatisation d'autres groupes tels que les jeunes, les personnes âgées ou les handicapés (CNH, 2005) », écrit T. Kirzbaum¹. N'étant pas, et ne pouvant pas être légalement un critère de sélection, l'appartenance ethnique est néanmoins utilisée à cette fin, mais de façon informelle et par le biais du patronyme, de la couleur de la peau ou d'autres indices. Selon le même auteur, « ces pratiques sont rendues possibles par l'opacité régnante dans les processus d'attribution des logements sociaux. Toute une série de dysfonctionnements techniques nuisent à la transparence des attributions en même temps qu'ils confèrent une liberté de manœuvre aux organismes HLM vis-à-vis des réservataires. Cette opacité relèverait en fait d'une stratégie « rationnelle » des bailleurs face aux injonctions paradoxales de l'État (Toubon, 1998). C. Bourgeois montre que ce défaut de transparence est un trait

1. Thomas Kirzbaum, « Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative », 2008.

commun à l'ensemble des organismes d'HLM (OPHLM, SA et OPAC) qu'ils soient publics ou privés. Mais derrière la conflictualité apparente entre nombre d'organismes et les élus locaux, et même s'ils ne peuvent le reconnaître ouvertement, les deux s'instrumentaliseraient mutuellement, les coudées franches que s'octroient les premiers servant paradoxalement l'intérêt des maires, soit pour orienter la politique de peuplement sur leur commune, soit pour filtrer les candidatures indésirables des autres contingents sans en assumer le coût politique (Bourgeois, 1996) »¹.

Considérant que l'objectif de mixité sociale n'est pas atteint, la Cour des comptes estime que « L'objectif de mixité sociale doit donc être réexaminé, précisé quant à sa portée et, le cas échéant, doté de cibles réalistes et de moyens explicites dans le cadre de chaque projet de quartier. À défaut, c'est la pertinence même de moyens affectés à un objectif inatteignable qui posera question. [...] La Cour propose de réexaminer ces objectifs de mixité sociale et recommande a minima d'en préciser le sens, la portée et la mesure. Cette stratégie clairement exposée dans les projets de quartiers et les contrats de ville devrait être déclinée dans les conventions intercommunales d'attribution de logements et s'imposer aux bailleurs sociaux comme aux services de l'État lorsqu'ils envisagent l'implantation de structures d'hébergement temporaire »².

Il y a fort à parier que cette injonction ne sera pas suivie d'effet, car elle conduirait, selon nous, soit à reconnaître que certains aspects de la mixité sociale sont absents des critères d'attribution, soit à instituer une liste de quotas qui, trop nombreux, deviendraient inapplicables.

Un faux dilemme ?

C'est la raison pour laquelle le dilemme quant au rôle – généraliste ou résiduel – à assigner au parc social nous paraît artificiel. Il est clair que les règles d'attribution des logements sociaux contiennent

1. Thomas Kirzbaum, op.cit.

2. « L'évaluation de l'attractivité des quartiers de la politique de la ville », synthèse du rapport thématique de la Cour des comptes, décembre 2020, pp. 18-19.

des injonctions contradictoires, appliquées de façon plus ou moins sélective par les organismes et les collectivités locales. Toutefois, sur la majeure partie du territoire, les acteurs parviennent, tant bien que mal, à concilier ces injonctions. Le prix à payer pour cela est une certaine opacité du processus d'attribution.

Il reste que le processus fonctionne très mal en Île-de-France – et peut-être aussi dans d'autres lieux où, du fait de la cherté des loyers privés, la pression de la demande sociale est particulièrement vive. La disproportion entre le nombre de demandeurs et le nombre d'attributions montre que les caractéristiques des occupants du parc social francilien ne peuvent évoluer rapidement, dans l'état actuel de la réglementation. Elle n'explique pas, toutefois, que la distribution selon le niveau de vie des nouveaux entrants ne tende pas à accentuer l'occupation sociale du parc.

Pour permettre à davantage de ménages d'entrer dans le parc social, il ne suffirait pas de mettre fin au droit au maintien dans les lieux. Il faudrait également, comme certains le réclament, « pousser dehors » les locataires les plus aisés, soit en instituant un loyer progressif en fonction des ressources des occupants, ledit loyer devenant dissuasif pour les ménages aux revenus les plus élevés, soit en instituant un bail à durée déterminée conditionné au respect des plafonds de ressources. Sauf à abaisser sensiblement ces plafonds, l'effet serait toutefois limité, car la part des ménages dépassant les plafonds actuellement en vigueur est faible. Et dans quelle mesure la marge de manœuvre ainsi créée serait-elle utilisée pour accueillir davantage de ménages pauvres ?

Adapter le parc à la demande

Une large majorité de ménages d'une ou deux personnes...

La structure des ménages vivant en France a considérablement changé au cours des dernières décennies. Comme le montre la figure 3, la part des ménages d'une ou deux personnes a considérablement augmenté entre 1962 et 2016, de moins de la moitié à plus des deux tiers.

Figure 3. Taille des ménages : répartition des résidences principales selon le nombre d'occupants (%)

Nombre d'occupants	1975	1982	1990	1999	2007	2012	2017
1 occupant	22,1	24,4	27,0	30,8	33,1	34,3	36,2
2 occupants	27,6	28,4	29,4	30,9	32,7	32,9	32,6
3 occupants	19,1	18,7	17,7	16,2	14,9	14,4	13,7
4 occupants	15,3	16,2	15,7	13,9	12,6	12,1	11,5
5 occupants	8,2	7,4	6,8	5,7	4,8	4,5	4,2
6 occupants ou plus	7,6	4,9	3,4	2,5	1,9	1,7	1,7
Total	100,0						

Champ : France hors Mayotte, population des ménages.

Source : Insee, RP1975 sondage au 1/5 – RP1982 sondage au 1/4 – RP1990 dépouillement exhaustif – RP1999 à RP2017 exploitations principales.

Les ménages d'une seule personne représentent aujourd'hui 36 % des ménages, contre moins de 20 % en 1962. Cette tendance va persister. La part des ménages de deux personnes a, elle aussi, crû, bien que de façon moins spectaculaire, passant de 27 % à 33 %. Corrélativement, la part des autres ménages a considérablement diminué, surtout celle des familles nombreuses.

Ces évolutions, qui sont résumées par la diminution continue de la taille moyenne des ménages (de 3,1 personnes en 1962 à 2,2 en 2016) résultent de plusieurs causes dont les effets se sont additionnés : la moindre fréquence des familles nombreuses, des mises en couple plus tardives, des unions plus fragiles entraînant l'augmentation de la monoparentalité, la décohabitation des générations, auxquelles s'ajoute le vieillissement de la population, responsable selon l'Insee de la moitié de l'augmentation du nombre de personnes vivant seules depuis 1999¹.

Cette évolution concerne aussi les occupants du parc social, au sein duquel, selon l'enquête logement, la part des personnes seules dans

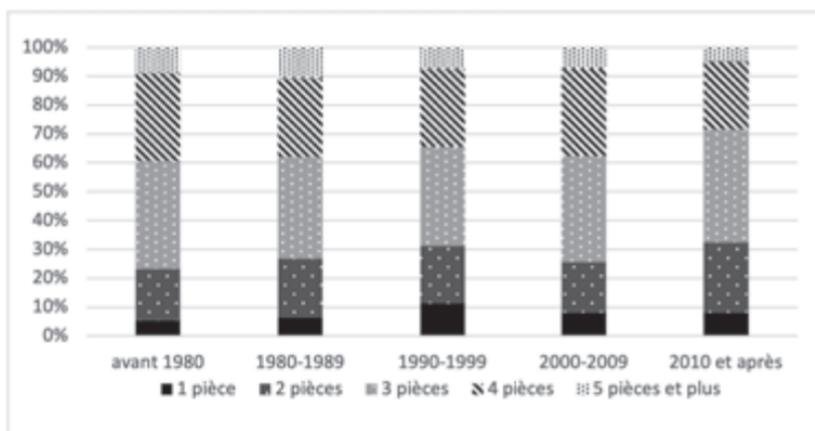
1. « Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits », Insee première n°1663, août 2017.

l'ensemble des ménages occupants est passée de 23,4 % en 1984 à 41,1 % en 2013.

... et très peu de petits logements dans le secteur social

Or le parc locatif social, destiné à l'origine à accueillir surtout des familles, reste composé très majoritairement (84 %) de logements de trois pièces ou plus. Qui plus est, la structure de la production n'a guère évolué avec le temps, comme le montre la figure 4.

Figure 4. Répartition des logements sociaux par taille, selon la date d'achèvement



Source : RPLS 2019

Les demandeurs de logements sociaux étant aujourd'hui majoritairement composés de ménages d'une ou deux personnes, les commissions d'attributions sont soumises au dilemme suivant : éconduire la grande majorité de ces petits ménages ou leur proposer des logements d'une taille supérieure au strict nécessaire. Elles choisissent en général la deuxième solution, ce qui, avec les effets du vieillissement des occupants, aboutit aux résultats illustrés par les deux tableaux de la figure 5.

Figure 5. Typologie du parc social et des ménages occupants

Répartition des logements selon le nombre de pièces	
1 pièce	5 %
2 pièces	20 %
3 pièces	38 %
4 pièces	29 %
5 pièces et +	8 %
Ensemble	100 %

Source : RPLS 2019

Répartition des occupants selon le type de ménage	
Personnes seules	41 %
Familles monoparentales.	16 %
Couples sans enfant	14 %
Couples avec enfant(s)	24 %
Autres	5 %
Ensemble	100 %

Source : ENL 2013

Le rapprochement des deux tableaux (en toute rigueur il faudrait qu'ils soient issus de la même source et pour la même année) montre que plus de 15 % des locataires sont des personnes seules qui occupent des logements de 3 pièces et plus. Autrement dit, le parc social compte une grosse part de logements sous-occupés.

Le taux de sous-peuplement n'est pas supérieur à ce qu'il est dans les autres statuts d'occupation (il est d'ailleurs bien supérieur pour les propriétaires). Il est toutefois plus difficilement justifiable, car le parc social étant financé par la collectivité, l'affectation des logements devrait être optimale au regard de la taille des ménages. Ce n'est à l'évidence pas possible si l'on rapproche la répartition du parc de celle des occupants (ou des demandeurs) à une date donnée.

L'inadéquation ne peut pas être diminuée significativement par l'accroissement de la mobilité interne. Le constat aurait donc dû conduire depuis longtemps à une forte inflexion dans la typologie des nouveaux logements. Cela n'a pas vraiment été le cas : tout au plus constate-t-on depuis 2010 une légère progression de la part des deux pièces. Il ne semble pas non plus que la question de la restructuration de logements existants ait été posée, notamment dans le cadre des opérations de rénovation urbaine.

En second lieu, cette inadéquation est en partie responsable des taux d'effort excessifs imposés à certains occupants. Si la part de loyers excédant

le plafond APL est aussi élevée, c'est en partie à cause de cette inadéquation qui conduit à faire payer à des personnes seules des loyers de 2 ou 3 pièces.

Adapter la production à la demande

On voit mal comment l'évolution de la structure des ménages, initiée voilà plus d'un demi-siècle, pourrait avoir échappé aux dirigeants des organismes, de leurs fédérations, aux collectivités locales et à l'administration qui délivre les agréments des opérations de construction. Ce n'est pourtant que très récemment que l'Administration s'est préoccupée de la typologie de la production nouvelle. Le suivi du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement pour l'Île-de-France est à cet égard révélateur :

« On constate une insuffisance de petits logements à destination, notamment, des publics les plus précaires, qui est le fait d'un parc historiquement orienté vers les T3 et T4.

En effet, l'indice de pression, soit le rapport entre la demande et les attributions, est ainsi de 9,9 sur l'ensemble du parc. Il est de 12,9 sur le champ restreint des demandeurs de T1 ou de T2, et monte à 20,0 pour les seuls demandeurs de T1.

*La DRIHL cherche à augmenter la part de T1 et T2 dans la production sociale. **Pour la première fois en 2019, les objectifs de production sociale se sont également déclinés en objectif de production de petites typologies.** [souligné par nous]*

Le bilan pour l'année 2019 est mitigé, avec un net recul de la production de T1, pourtant la plus nécessaire, et une augmentation significative du nombre de T2 agréés. L'objectif de recentrer la production vers les petites surfaces – qui vise à faciliter l'accès au logement des populations les plus précaires – n'est donc pas atteint pour cette première année.

Il existe un déséquilibre important entre la demande de logement social qui se porte majoritairement sur les petites typologies et les attributions de logements sociaux qui s'effectuent majoritairement sur des typologies T3 à T5. Ainsi, début 2019, les T1 et T2 représentent 52 % des logements sociaux souhaités par les demandeurs de logement social ciblant en premier choix un logement localisé en Île-de-France contre seulement 39 %

des logements attribués en Île-de-France en 2018 et 30 % du parc social francilien au 01/01/2017. La part des petites typologies dans les logements sociaux familiaux agréés entre 2015 et 2018 est plus importante que dans le parc social existant (47 %) mais elle demeure inférieure à leur poids dans la demande. En conséquence, début 2019, les demandeurs ciblant les plus petites typologies ont de plus faibles chances d'accès à un logement social, en particulier ceux ciblant un T1 avec ratio « attributions en 2018 pour 100 demandes actives début 2019 » de 5,9 contre 10,1 globalement. Il s'élève à 9,2 pour les T2 tandis qu'il est plus élevé pour les T3 (13,5). »¹

Dans les autres régions, si la pression de la demande est moins forte qu'en Île-de-France, la même inadéquation est constatée : la demande de petits logements (1 ou 2 pièces) représente 45 % en Auvergne Rhône-Alpes, 42 % en Occitanie, 39 % à 46 % en Normandie selon les départements, alors que ces logements ne pèsent dans les attributions que 31 % dans le premier cas, 32 % dans le second et de 25 à 30 % dans le troisième. Presque partout, la part des personnes seules parmi les demandeurs dépasse 40 %, parfois très largement (49 % en Nouvelle-Aquitaine).

Or ce n'est qu'à partir de 2016 que les circulaires de programmation recommandent explicitement une inflexion de la programmation en faveur de la production de logements ordinaires d'une ou deux pièces. Les instructions aux préfets pour 2014 et 2015 faisaient, certes, allusion à la question, mais de façon non comminatoire :

« Ces outils [de suivi de la demande et des attributions] peuvent notamment vous permettre d'évoquer avec les collectivités locales, notamment les délégataires, et avec les bailleurs sociaux la question de l'adaptation de l'offre (surfaces des logements) aux capacités financières des locataires. Au niveau national on ne peut que constater une insuffisance du nombre de petits logements alors qu'ils sont adaptés à la taille et aux capacités financières des ménages demandeurs. »²

1. « Situation de l'habitat et de l'hébergement au 31 décembre 2019 », DRIHL, juillet 2020.

2. Annexe à la lettre de notification des crédits sur la ligne LLS-GDV du programme 135 pour 2014 (adressée aux préfets). La même phrase est reprise intégralement dans l'annexe 2015.

Cette prise en compte plus que tardive d'une réalité pourtant ancienne tient manifestement à l'absence d'outils d'analyse de la demande. Ce n'est en effet que depuis l'institution du numéro unique d'enregistrement et la mutualisation du traitement des demandes qu'a pu être mis en place un suivi statistique permettant un rapprochement des demandes et des attributions. L'évolution de la structure des ménages était, certes, connue depuis longtemps, mais l'opacité du processus d'attribution ne permettait pas d'en mettre clairement en évidence les conséquences.

L'accueil des sans-abris et des plus démunis en HLM : une polémique récurrente

Comment faire face au problème des sans-abri et, plus généralement, aux difficultés d'accès au logement des personnes les plus démunies ? La question n'est pas nouvelle du bon équilibre à trouver entre trois modes d'intervention : le premier correspond au modèle de l'hébergement d'urgence qui vise à parer au plus pressé, en particulier lors des grandes vagues de froid ; le second correspond au modèle de l'hébergement de réadaptation, qui doit être de longue durée, car il suppose un parcours en plusieurs étapes pour sortir de la précarité ; le troisième vise à permettre au plus grand nombre d'accéder directement à un logement indépendant, si possible au sein du parc social. Force est de constater que l'ampleur croissante des problèmes et la diversification des besoins conduisent dans les faits à privilégier l'hébergement temporaire associé à une volonté de limiter les coûts en réduisant le niveau des prestations.

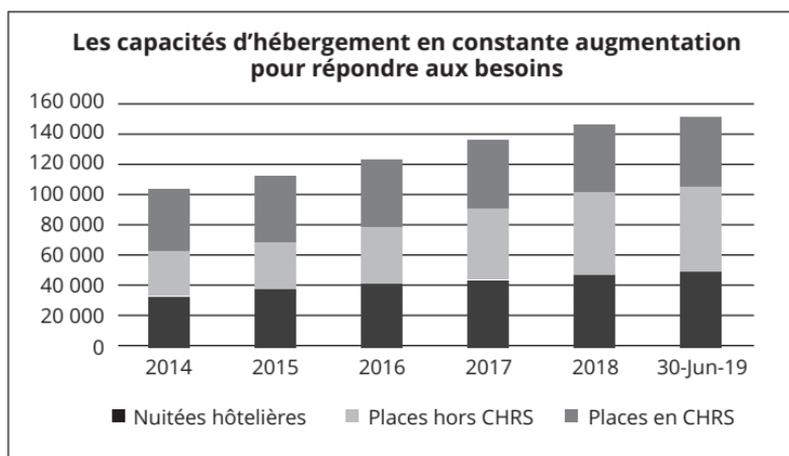
L'hébergement : une nécessité incontournable

L'engorgement des centres d'hébergement, malgré un élargissement et une diversification spectaculaire de l'offre pour répondre au développement du chômage et à la multiplication des nouvelles formes de pauvreté et de handicap social, demeure une réalité. Des moyens supplémentaires sont pourtant dégagés chaque année par l'État, mais ils restent toujours insuffisants. Les effectifs de la figure 6 correspondent aux structures dites

généralistes et à une large fraction de l'offre de logements accompagnés (les résidences sociales, pensions de famille et intermédiation locative), soit le champ du programme 177 (hébergement d'urgence).

Le coût croissant de ce programme s'explique aussi et surtout par l'inconditionnalité de l'accueil qui conduit à héberger les personnes ne pouvant l'être dans les structures spécialisées. Ainsi en juin 2019, 9 168 demandeurs d'asile accueillis étaient hébergés dans le dispositif de l'hébergement d'urgence commun. Le coût du volet hébergement des demandeurs d'asile est lui aussi en forte progression : il a doublé entre 2015 et 2020¹.

Figure 6. Évolution des capacités d'hébergement depuis 2014



Source : documents budgétaires².

1. Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360) par M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, député, Annexe n° 28 : immigration, asile et intégration, rapporteurs spéciaux : Mme Stella Dupont et M. Jean-Noël Barrot, députés. Assemblée nationale 8 octobre 2020.

2. Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 (n° 2899), par M. Laurent Saint-

Le parc social et le « logement d'abord »

C'est pour tenter de sortir de ce qui s'apparente à une impasse ou à une fuite en avant que le gouvernement met en œuvre une politique qui privilégie l'accès direct à un logement plutôt que l'approche graduelle classique du parcours vers le logement passant par l'hébergement d'urgence, l'hébergement aidant à la réinsertion, le logement adapté, pour espérer accéder à un logement ordinaire. Ce parcours est de fait long et difficile, il s'interrompt souvent bien avant l'accès à un logement adapté.

D'abord expérimentale, inspirée par des expériences étrangères, la démarche a été érigée en politique par le plan *logement d'abord*, annoncé en septembre 2017 par le président de la République. Ce plan quinquennal (2018-2022) fixe notamment trois objectifs : la production de 40 000 logements très sociaux par an dès 2018, l'ouverture sur cinq ans de 10 000 places en pensions de famille et la création sur cinq ans de 40 000 places [sans doute faut-il entendre « logements mis à disposition »] supplémentaires dans le parc locatif privé, via les dispositifs d'intermédiation locative. Il prévoit aussi de « renforcer la prévention des expulsions locatives » et de « recentrer l'hébergement d'urgence sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse ». Le plan précise que « les territoires retenus dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt devront dépasser la logique de l'expérimentation pour mettre en œuvre la réforme structurelle ». On n'est donc plus en phase d'expérimentation, mais pas non plus en régime de croisière, du moins peut-on le supposer puisque rien n'est prévu quant aux autres territoires.

Longtemps, l'intervention des organismes HLM, à quelques exceptions près (voir chapitre 1) s'est pour l'essentiel cantonnée en matière

Martin, député, rapporteur général, Annexe n° 8, cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence, Rapporteur spécial : M. François Jolivet, député. 27 mai 2020, Assemblée Nationale.

d'hébergement au rôle d'investisseur-gestionnaire des murs, la gestion sociale et le rapport « client » étant assurée par des associations spécialisées. « Les acteurs du logement accompagné [ces associations] assurent une fonction de gestion locative sociale visant à l'insertion des personnes accueillies en lien avec les services sociaux de droit commun et partenaires locaux. Ils sont ainsi des "ensembliers de l'accompagnement social" mobilisant l'ensemble des ressources locales disponibles, afin que soit proposé aux résidants un accompagnement adapté à leurs besoins »¹.

Soumis à des injonctions multiples, déjà loin d'être en mesure de loger la totalité des ménages prioritaires au sens du DALO, le parc HLM est néanmoins largement sollicité. La mise en œuvre du plan *Logement d'abord*, lancé en 2018 s'est d'abord traduite par l'augmentation d'attributions de logements sociaux aux ménages en hébergement généraliste (+ 5 % en 2019) et aux ménages sans abri (+ 13 % en 2019). Le nombre de logements mobilisés pour les réfugiés a également augmenté : 9 458 logements (hors Île-de-France) ont été attribués en 2019, soit une augmentation de 123 % par rapport à 2017².

On doit toutefois s'interroger quant à la capacité du parc social à accueillir en nombre nettement plus important des personnes dans le cadre du logement d'abord, préconisation pourtant émise par la Cour des comptes dans un référé du 20 octobre 2020³, mais impossible à mettre en œuvre à brève échéance, pour les raisons que nous allons évoquer.

Des possibilités limitées par la structure du parc

La très faible part des logements d'une ou deux pièces dans le parc social constitue un obstacle à l'accueil des personnes privées de logement, notamment dans le cadre de la politique du « logement

1. Source : UNAF0 (<https://www.unafo.org/le-logement-accompagne/les-caracteristiques-du-logement-accompagne/>)

2. Op. Cit. Rapports Jolivet et Saint-Martin.

3. La politique en faveur du « logement d'abord », Référé de la Cour des comptes du 20 Octobre 2020. Voir également article de Jean Bosvieux du 02/02/2021 *Politiquedulogement.com*.

d'abord ». Les ménages accueillis dans les centres d'hébergement comprennent en effet une majorité écrasante de personnes seules : 82 % en 2018 et 67 % en 2019, selon l'enquête « une nuit donnée » conduite en Île-de-France par la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)¹.

Le plan logement d'abord (2018-2022) prévoit de porter la production annuelle de logements PLAI – ceux dont les loyers sont les moins élevés dans la production nouvelle – à 40 000 par an, alors que la production annuelle depuis 2010 est d'environ 15 000 unités. Il s'agit donc d'un objectif très ambitieux qui, s'il était atteint, permettrait d'augmenter significativement la capacité d'accueil des ménages en difficulté... à condition que la taille des logements produits soit en adéquation avec les besoins, c'est-à-dire que les logements d'une ou deux pièces soient largement majoritaires. Or on ne construit depuis 2010 qu'environ 5 000 PLAI d'une ou deux pièces par an, et le plan n'émet aucune préconisation quant à la répartition par taille de logements de la production à venir.

Figure 7. Les PLAI selon la taille des logements et la date de construction

Année d'achèvement	Nombre de pièces					Ensemble
	1	2	3	4	5 et +	
avant 1980	14 %	24 %	29 %	22 %	10 %	100 %
1980-1989	8 %	18 %	31 %	28 %	16 %	100 %
1990-1999	10 %	20 %	33 %	25 %	11 %	100 %
2000-2009	7 %	20 %	37 %	28 %	9 %	100 %
2010 et après	5 %	30 %	39 %	22 %	4 %	100 %
Ensemble	8 %	25 %	36 %	24 %	8 %	100 %

Source : RPLS 2019

1. « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Ile-de-France », Lettre des études de la DRIHL personnes., décembre 2019. Selon cette étude, la baisse de la part des personnes seules entre 2018 et 2019 peut être en partie expliquée par la mise en place d'un dispositif supplémentaire de mise à l'abri des familles.

Ce n'est que récemment que le ministère chargé du logement a pris conscience du problème, précédemment occulté par l'insuffisance de connaissance de la demande. Il est urgent de tirer les conclusions des données dorénavant disponibles pour réorienter massivement la production de logements, et notamment ceux dont les loyers sont les plus abordables, vers les studios et les deux pièces.

*Une fonction d'accompagnement social
qui reste à développer au sein des organismes*

En second lieu, il ne suffit pas de disposer de logements adéquats pour que le processus fonctionne.

Nombre de personnes à loger (ou à reloger) sont fragiles. Non seulement leurs ressources sont réduites, voire nulles, mais beaucoup souffrent de troubles psychiques et/ou d'addictions, la plupart sont démunies lorsqu'il s'agit de faire valoir leurs droits, d'accéder aux soins ou d'effectuer des démarches administratives. L'accès où le maintien dans le logement ne va pas de soi et reste donc très souvent conditionné à l'appui que peuvent leur apporter les travailleurs sociaux. Certes, les choses évoluent petit à petit et certains organismes prennent directement en charge un premier niveau d'accompagnement social. Lorsque l'on sait que moins d'un sans-abri sur trois est suivi par un travailleur social, on conçoit le chemin qui reste à parcourir.

À la condition d'engager les évolutions que nous venons d'évoquer, le parc social peut jouer un rôle plus significatif dans la mise en œuvre du *logement d'abord*. Elles devraient d'ailleurs s'inscrire logiquement dans la restructuration du tissu des organismes (cf. partie 3), l'accueil des plus démunis dans des structures spécialisées étant géré par des entités spécialisées, par exemple des associations ou des filiales, parties prenantes des groupes nouvellement constitués.

Il serait vain, toutefois, d'attendre de la mise en œuvre *du logement d'abord* l'extinction des besoins d'hébergement. La limite tient notamment au statut juridique de nombre des personnes concernées. Les demandeurs de droit d'asile, les déboutés de ce même droit et tous les ménages en

situation irrégulière, n'étant pas éligibles au logement social, ne relèvent que de l'hébergement. Or la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) constatait en 2019, par le biais de l'enquête « une nuit donnée » dans les structures de renfort hivernales, qu'en Île-de-France « depuis 2015, la part du public accueilli étranger non ressortissant de l'union européenne augmente régulièrement : plus 25 points en quatre ans (53,4 % 2015, 78,4 en 2019).¹ Cette dimension du problème ne compte pas pour rien dans la saturation des capacités d'hébergement. Cette dimension essentielle est souvent passée sous silence dans les intentions affichées comme dans l'évaluation des résultats.

APL et politique des loyers : une clarification nécessaire

La réforme du financement de 1978 avait pour objectif de substituer à l'aide à la pierre la solvabilisation des locataires par l'aide personnelle au logement. Sa mise en place, progressive, s'est poursuivie avec l'extension de l'AL à l'ensemble des locataires sous seule condition de ressources, dans la première moitié des années 1990, puis par l'unification des barèmes de l'APL et de l'AL au début des années 2000.

Cette logique s'opposait, dans son principe, à la différenciation des niveaux de loyer, l'aide personnelle étant censée faire en sorte que le reste à charge du locataire soit compatible avec ses ressources. Toutefois, elle n'a jamais été appliquée intégralement : non seulement les aides à la pierre ont subsisté, mais on a continué à produire des logements à loyers différenciés : le PLA, puis le PLUS qui lui a succédé, ont coexisté avec des logements à loyer plus élevé (PLA CFF et PCL), et d'autres (à partir du début des années 90) à loyer moins élevé (les PLAI, le I signifiant selon l'époque insertion ou intégration). En outre, comme nous l'avons montré au chapitre 1, les logements construits avant la réforme ont également des loyers différents (pour beaucoup moins élevés que les plus récents, y compris les PLAI).

1. Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France, lettre des études, décembre 2019, DR IHL Île-de-France.

Autrement dit, les différences de loyer observées ne traduisent en rien les caractéristiques des logements. Ce constat, dérangeant pour le ministère du logement comme pour les organismes et leurs organes représentatifs, a suscité au cours des années 1990 des velléités de « remise en ordre des loyers », de façon à ce qu'ils rendent compte, au moins partiellement, du « service rendu ». Cette expression un peu absconse signifie que le loyer devrait être en rapport, au moins partiellement, avec la qualité du logement. Ce fut l'objet du conventionnement global, lancé sous forme d'expérimentation en 1997, qui visait à réviser les loyers selon ce principe, à masse globale constante.

La démarche a tourné court. C'était prévisible, car fixer le loyer en fonction du service rendu revient à le déterminer en fonction des critères du marché, notamment de la localisation. Or le principe même de la fixation des loyers initiaux en fonction du prix de revient des logements, compte tenu de l'aide à la pierre dont ils bénéficient, est en totale contradiction avec le mode de détermination des loyers de marché. La raison d'être des logements sociaux est précisément de proposer des logements à des prix inférieurs aux loyers de marché, l'écart étant d'autant plus grand que ces derniers sont plus élevés : c'est d'ailleurs pourquoi le montant des aides est plus élevé dans les zones chères que dans celles où le marché est détendu. La « remise en ordre des loyers maximaux » a donc été abandonnée pour laisser la place à une politique dite de modulation ou « nouvelle politique des loyers » à l'occasion du vote de la loi « Égalité et citoyenneté ». L'ambition n'est plus de fixer les nouveaux loyers en fonction du service rendu mais de les moduler à l'occasion de la relocation, en fonction *grosso modo* des ressources de l'occupant.

La réduction de loyer de solidarité (RLS), mise en place pour des raisons budgétaires, a achevé de rendre la politique des loyers illisible. Rappelons à cet égard que la loi de finances pour 2018 a institué une réduction du loyer appliquée par les bailleurs sociaux aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond, fixé en fonction de la composition du foyer et de la zone géographique. Cette réduction

s'accompagne d'une baisse du montant de l'APL pour les locataires concernés, comprise entre 90 et 98 % du montant de la baisse. Un décret de juin 2018 a de ce fait ajusté la formule de calcul du montant de l'APL. La RLS représente donc un virage à 180 degrés par rapport à la démarche d'unification des barèmes de l'aide personnelle, puisqu'elle revient à instituer un mode de calcul spécifique – et de surcroît particulièrement difficile à comprendre – aux logements sociaux. Cette nouvelle politique – si tant est que l'on puisse employer ce terme pour désigner une situation dans laquelle les disparités de loyers sont de moins en moins explicables – est de surcroît en totale contradiction avec la logique de l'aide personnelle.

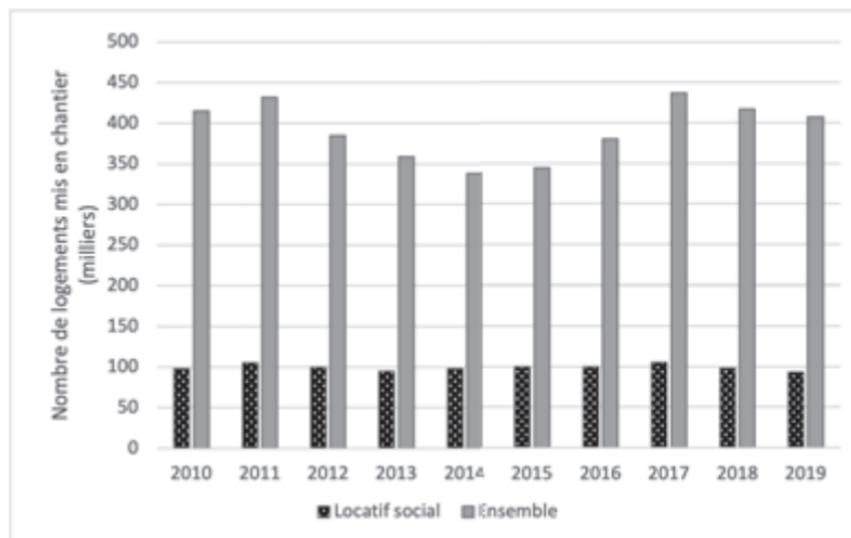
Mieux vaudrait, sans aucun doute, redéfinir le rôle de l'aide personnelle, ce qui impliquerait d'en revoir le barème. La mise en œuvre du *logement d'abord* suppose en effet que la dépense de logement des ménages concernés, dont les ressources sont très faibles, voire nulles, soit prise en charge en totalité, ou presque, par la collectivité. La logique voudrait donc que le barème de l'aide personnelle soit adapté en conséquence. Pour ce qui concerne le parc social, cela permettrait de s'affranchir immédiatement du problème de l'insuffisance du nombre de logements à loyer très bas, qui, sinon, ne sera pas résolu de sitôt – les objectifs en matière de production de PLAI étant très loin d'être atteints –, tout en introduisant une plus grande souplesse dans le respect de la mixité sociale à l'intérieur du parc. Cette solution aurait évidemment un coût, qu'il convient toutefois de mettre en balance avec celui, très élevé et en croissance constante, de l'hébergement de longue durée. La question vaut, au minimum, la peine d'être étudiée.

Cette révision du barème, fondée sur une redéfinition de l'objectif assigné à l'aide personnelle, devrait évidemment s'accompagner de la suppression de la RLS. Que les contraintes budgétaires imposent de dégager des ressources supplémentaires, y compris auprès des organismes de logement social, peut se comprendre. Que pour ce faire, l'État utilise un expédient qui a pour effet de rendre totalement inintelligible le mode de fixation des loyers peut difficilement être justifié.

Préserver le rôle régulateur du logement social

Au cours de la décennie 2010, près de 100 000 logements sociaux ont été mis en chantier, en moyenne, chaque année – soit un peu plus du quart de la construction de logements, et ce nombre a peu varié. Il s’est notamment maintenu à un haut niveau de 2013 à 2015, période de basse conjoncture pour le bâtiment. La production de logements sociaux n’obéit pas, en effet, aux cycles du marché, ce qui lui permet de jouer, de façon « naturelle » et indépendamment des mesures de relance, un rôle de soutien de l’activité lorsque celle-ci décline. Ce caractère contracyclique de la construction locative sociale, maintes fois souligné, n’est guère contesté.

Figure 8. Les logements locatifs sociaux dans les mises en chantier



Source : Les HLM en chiffres, édition 2020, Modèle Fanie (AEREL à partir de Sit@del2), Statistiques d’activité des fédérations – France entière

Plutôt que d'en refaire la démonstration et d'en vanter une nouvelle fois les bienfaits, nous préférons mettre en évidence un rôle plus rarement évoqué : celui de l'effet du secteur locatif social sur la régulation des marchés du logement. Cet effet s'exerce par le biais de la construction neuve, génératrice d'une offre nouvelle, mais aussi par les interventions sur le parc existant, qu'il s'agisse de rénovation ou de démolition (avec ou sans reconstruction). Réguler l'offre, cela peut en effet signifier l'apport d'une offre supplémentaire là où la demande est excédentaire et/ou en augmentation, mais aussi agir dans les zones à fort taux de vacance, soit en démolissant des immeubles, soit en les requalifiant par des travaux d'amélioration ou de restructuration.

L'apport en investissement très significatif du secteur locatif social contribue à la régulation de l'offre locative dans son ensemble. Il convient toutefois de vérifier que la construction – et la réhabilitation – de logements sociaux, là où la demande existe, n'a pas d'effet réducteur sur la construction privée, car « compte tenu des effets d'éviction, il n'est pas sûr que tout logement social construit se traduise vraiment par une augmentation nette du parc de logements »¹.

En l'occurrence, l'effet d'éviction² pourrait se traduire par un assèchement partiel des crédits à l'habitat destinés au financement d'investissements privés : ce n'est pas ce que l'on observe, la France n'ayant pas connu depuis très longtemps de rationnement de ces crédits. Le durcissement des conditions d'accès au crédit pour les particuliers mis en place en 2020 en application des recommandations du Haut conseil de stabilité financière est présenté comme une mesure de prudence destinée à éviter une aggravation du surendettement : il ne découle pas de considérations budgétaires et n'est en aucun cas lié aux dépenses publiques en faveur du logement social. Bien au contraire, il est déploré par les établissements financiers, dans une période qui se caractérise

1. Source : Anne Laferrère, « Comment attribuer les HLM ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, no. 1, 2011, p. 242.

2. Effet négatif sur l'investissement privé d'une hausse des dépenses publiques.

par un excès de liquidités. Pour la même raison d'abondance du crédit, le succès du livret A qui finance l'essentiel des prêts aux organismes de logement social, n'a pas pour effet d'assécher les autres circuits de financement des crédits à l'habitat.

La question de l'impact sur l'offre locative du secteur social se pose également d'une autre manière. Dans les marchés peu tendus, les logements sociaux peuvent être en concurrence avec le locatif privé : la construction de logements sociaux peut donc induire une baisse de la construction privée et/ou une augmentation de la vacance. Il serait intéressant, à cet égard, de rapprocher le volume de la construction sociale de l'évolution de la vacance résidentielle dans les secteurs où elle est en augmentation. Nous ne disposons malheureusement pas des données statistiques qui le permettraient.

La question ne se pose pas, en revanche, dans les zones tendues, comme le montre le rapprochement du nombre de demandeurs et du nombre annuel d'attributions (hors mutations à l'intérieur du parc social). En Île-de-France, le rapport est supérieur à 10. Autrement dit, l'interaction de la construction de logements sociaux avec la demande locative privée ne s'exerce qu'à la marge : on peut donc dire qu'elle exerce un effet modérateur sur les loyers privés, sans que pour autant on puisse parler de concurrence. L'écart entre les niveaux de loyer est trop important pour que cela puisse être le cas.

L'impact sur l'offre globale est donc fonction de la programmation géographique des crédits d'aide à la pierre. À cet égard, si l'on excepte la question de l'adéquation à la demande de la taille des logements, les choses se sont sans doute améliorées avec l'implication croissante des collectivités territoriales dans la gestion de ces crédits, qui peut leur être déléguée, et dans le financement des investissements. On peut aujourd'hui considérer que rien ne se fait plus, en matière de logement social, sans l'intervention des collectivités locales. Parce qu'elle a un coût, cette intervention est sinon la garantie, du moins une incitation à ne construire que là où les besoins sont avérés. En outre, le Ministère chargé du logement dispose désormais d'outils permettant d'évaluer

l'intensité de la demande de logements sociaux au regard de l'offre. Les bilans des comités régionaux de l'habitat (CRH) montrent que leurs données sont analysées avec attention et prises en compte dans les orientations des programmes locaux. Enfin, la connaissance des loyers du secteur privé a progressé avec la mise en place d'observatoires locaux dans la plupart des grandes villes, et les expériences d'exploitation des offres locatives publiées sur internet ouvrent de nouvelles perspectives.

Pour que cette fonction de régulation soit effective, il faut à la fois que les organismes soient en mesure de financer un volume élevé d'investissements et que le choix des investissements en question soit opéré judicieusement, c'est-à-dire en tenant compte des priorités nationales et des besoins des collectivités territoriales, notamment pour suppléer à l'absence d'opérateurs privés.

Pour répondre à ces exigences, il leur est enjoint d'améliorer l'efficacité de leur gestion, afin de dégager davantage de fonds propres et leur mutualisation, de façon à être en mesure de les affecter là où ils sont les plus nécessaires. Ils devront également augmenter très significativement le niveau des ventes pour accroître les fonds propres disponibles. Ces orientations ont été tracées par le gouvernement à la suite de la mise en place de la RLS. Reste qu'il est permis de s'interroger sur le délai nécessaire à leur mise en œuvre et sur leur portée réelle au regard de l'objectif de maintenir – voire d'accroître – le volume d'investissement à son niveau d'avant la réforme.

Répondre aux besoins des collectivités territoriales

L'équilibre des relations entre les organismes de logement social, l'État et les collectivités locales est un sujet d'autant plus complexe que la répartition des rôles en matière de politique du logement est loin d'être stabilisée. Depuis l'origine du logement locatif social, les collectivités territoriales sont impliquées dans la production et la gestion des logements sociaux. Toutefois, leurs responsabilités se sont accrues avec

le processus de décentralisation et diverses lois, dont notamment la loi SRU et son fameux article 55, qui marque à cet égard une rupture, puis avec la possibilité de délégation des crédits à l'habitat.

Avant la loi SRU

Dans les années 60-70, les ZUP qui accueillent les grands ensembles sont une procédure d'exception qui déroge au droit des sols et laisse peu d'autonomie aux collectivités locales. Créées par arrêté du ministre de la construction, souvent à cheval sur plusieurs communes, elles sont placées sous l'autorité des préfets ; le bilan financier et le programme de travaux doivent être approuvés par le Fonds de développement économique et social (FDES). De même, les décisions concernant les villes nouvelles échappent totalement aux collectivités locales. Ces procédures exceptionnelles par lesquelles l'État dispose de tous les leviers de financement des équipements et s'octroie tous les pouvoirs en matière d'urbanisme et de construction vont toutefois prendre fin, avec notamment la substitution des ZAC aux ZUP. Puis les lois de décentralisation de 1982 transfèrent aux collectivités locales les compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme. Ce sont dorénavant les maires qui délivrent les permis de construire. La politique du logement reste cependant de la compétence de l'État.

Concernant le logement social, ce dernier demeure en effet le principal financeur et le programmeur, c'est-à-dire qu'il décide de la répartition géographique des crédits. Les collectivités jouent néanmoins un rôle important dans la construction des logements. Elles doivent notamment apporter leur garantie aux prêts de la CDC (alors qu'auparavant, ceux de la Caisse des prêts aux HLM étaient garantis par l'État). Ce n'est qu'exceptionnellement que les organismes recourent à la garantie de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), car celle-ci est payante. Certaines d'entre elles contribuent également au financement des opérations, notamment par la fourniture de terrains à prix décoté. La plupart des départements et des grandes communes disposent d'opérateurs (offices publics ou SEM) qui assument

les fonctions de promoteurs et de gestionnaires, elles collaborent également avec des ESH, qui n'ont pas de lien organique avec elles et dont le périmètre d'action n'est pas forcément limité à une commune ou un département. Si elles ne peuvent, sans l'accord des services de l'État, décider de la construction de logements sociaux, le concours de la collectivité est une condition nécessaire à sa réalisation. Comme le constate un rapport en 2002, « Les collectivités territoriales disposent en effet de compétences qui interfèrent directement avec les conditions d'exécution de la politique du logement social, et donnent au facteur local un poids prépondérant dans sa mise en œuvre. L'implantation de nouveaux logements sociaux dépend ainsi largement des politiques menées en matière foncière, qui ressort[iss]ent de l'échelon communal ou intercommunal, même si l'État dispose des moyens législatifs pour en encadrer les effets sur l'habitat »¹.

L'attitude des communes à l'égard du locatif social est diverse. Si la plupart d'entre elles l'intègrent comme l'une des composantes parmi d'autres de l'offre de logements, certaines accueillent des HLM en masse, jusqu'à en faire leur fonds de commerce électoral, d'autres les voient d'un mauvais œil, redoutant les problèmes sociaux et la dévalorisation des quartiers qu'ils sont censés générer.

Quoi qu'il en soit, partout où le parc social occupe une place importante, l'attribution des logements est un enjeu politique et les collectivités territoriales y jouent un rôle primordial. L'État édicte certes des règles et dispose, par l'intermédiaire du préfet, de contingents parmi les logements à attribuer destinés à des ménages prioritaires.

Nouvelle donne, nouveaux rapports

Le transfert aux collectivités territoriales, par les lois de décentralisation de 1982, des compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme, n'a pas entraîné de changement déterminant au regard de leur implication dans la construction de logements sociaux, même si

1. Rapport sur le financement du logement social, IGF/CGPC, mars 2002.

ce sont désormais les maires qui attribuent (ou refusent) les permis de construire.

Les choses vont changer, avec plusieurs lois qui vont accroître les responsabilités des intercommunalités dans la mise en œuvre locale des politiques nationales, puis les inciter à élaborer et à conduire de véritables politiques locales de l'habitat. En 2000, la loi SRU, au nom de la mixité sociale, impose aux communes d'une certaine importance appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants un taux minimum de 20 % de logements sociaux¹. Cette loi introduit également des modifications dans le droit de l'urbanisme ; puis, en 2003, la loi Borloo (cf. chapitre 1) met en place le programme national de rénovation urbaine, dont la mise en œuvre, outre les crédits nationaux et l'ANRU, va mobiliser les collectivités territoriales et les organismes de logement social.

Cependant, la programmation des crédits et les règles d'octroi des aides restent l'affaire de l'État, alors que le besoin de prendre en compte les spécificités des marchés locaux apparaît de plus en plus évident : « Les méthodes de répartition des crédits inhérentes aux procédures de programmation de l'État privilégient trop une définition normative des besoins et visent surtout la bonne consommation des crédits, sans reposer assez sur une connaissance fine de la demande. [...] Les aides publiques nationales sont étroitement réglementées, ce qui rend difficile la prise en compte de la diversité des situations. [...] Le cadre réglementaire applicable aux subventions de l'État, par son uniformité, offre ainsi des possibilités réduites pour mener une politique d'attribution des concours financiers de l'État différenciée en fonction des priorités locales et de la situation spécifique des marchés de l'habitat »². Ces observations débouchent logiquement sur une recommandation : « La nécessité d'un accroissement des moyens d'action et d'arbitrage des pouvoirs locaux s'impose donc en matière de politique du logement

1. Taux porté à 25 % en 2013.

2. Rapport sur le financement du logement social, op. cit.

en dehors de toute considération institutionnelle sur le partage des compétences entre l'État et les collectivités locales ».

En outre, la cure d'amaigrissement imposée aux services déconcentrés a conduit, par le biais des regroupements au niveau des régions et des départements, à d'importantes pertes de moyens et de compétences en matière d'ingénierie dans le domaine du logement. L'État, qui en outre a de plus en plus de mal à financer sa politique, va donc chercher à s'appuyer davantage sur les collectivités territoriales. C'est donc tout à fait logiquement qu'en 2004, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales institue la possibilité de déléguer la gestion des crédits d'aide à la pierre (destinés notamment aux logements locatifs sociaux) aux EPCI dotés d'un PLH et, de façon subsidiaire, aux départements. Le champ des compétences pouvant être déléguées aux intercommunalités sera élargi en 2014 : outre la gestion des aides à la pierre et des attributions de logements sociaux, il peut aujourd'hui s'étendre à la garantie du droit au logement, à la gestion de la veille sociale et de l'hébergement, aux agréments pour la vente de logements HLM, à l'élaboration et au suivi des conventions d'utilité sociale et la politique de la ville.

De nombreuses collectivités ont saisi l'opportunité qui leur était offerte : dès 2016, 110 délégations étaient en cours, concernant la totalité des métropoles et des communautés urbaines, 61 communautés d'agglomération (sur 196), 3 communautés de communes et 25 conseils départementaux¹. Selon la Cour des Comptes, « La part des délégataires dans le volume des agréments délivrés qui a été, au total, de 57 % en 2017, a atteint 59 % pour les produits les plus sociaux. Le taux global de subvention dans les plans de financement, en incorporant les aides des collectivités locales, s'est établi, cette année-là, et en moyenne nationale, à 9,83 % dans les territoires en délégation, supérieur à sa valeur de 6,79 % dans les autres territoires. Ces résultats confirment l'engagement

1. Source : <http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/liste-des-delegations-de-competences-2016-a1422.html>

des délégataires. Au regard de cet effet positif, une extension du nombre de délégations de compétence serait utile pour les collectivités et établissements territoriaux qui le souhaitent et qui y sont prêtes s'agissant de leurs capacités de gestion »¹.

Au-delà du succès quantitatif de la délégation des aides à la pierre, le dispositif a été l'occasion pour les intercommunalités de se saisir du pilotage de la programmation des logements sociaux. En ce sens la délégation a permis aux collectivités de mieux organiser le partenariat entre les différents acteurs autour de leur stratégie en matière d'habitat.

L'exemple des attributions de logements sociaux

Parmi les nouvelles compétences des intercommunalités figurent les attributions de logements sociaux. La gestion des attributions doit en effet s'opérer à l'échelle intercommunale depuis la loi Égalité et Citoyenneté qui, en janvier 2017, a parachevé la réforme amorcée par la loi ALUR et par la loi Lamy de 2014.

Dans chaque EPCI tenu d'élaborer un PLH, une conférence intercommunale du logement élabore, sous l'autorité du préfet et du président de l'EPCI, les orientations en matière d'attributions, formalisées dans un document-cadre. Ces orientations sont déclinées dans une convention intercommunale d'attribution qui précise les engagements des principaux acteurs concernés pour atteindre les objectifs fixés, dans le respect des règles nationales.

L'État a toutefois conservé, et même accentué, son rôle de garant du droit au logement, le Préfet pouvant imposer des attributions pour des ménages prioritaires au sens de la loi sur le Droit au logement opposable (DALO). De plus, la possibilité de déléguer le contingent de logements réservés de l'État aux maires ou aux présidents des EPCI a été supprimée par la loi « Égalité & Citoyenneté ». Enfin, le préfet est devenu membre de droit, avec voix délibérative, des Commissions d'attribution des logements.

1. Cour des comptes, référé n°S2019-1252 du 22 mai 2019.

L'élaboration des politiques d'attribution et le suivi de leur application implique une étroite collaboration entre les organismes de logement social et les EPCI, dans le respect des règles imposées par l'État. Les priorités définies devraient évidemment tenir compte à la fois des impératifs de gestion des organismes et des spécificités locales. Or ce n'est manifestement pas le cas des règles imposées aux commissions intercommunales d'attribution, qui prescrivent le respect de ratios indifférenciés, sans possibilité de les adapter à la réalité des marchés locaux : demander aux EPCI d'attribuer 50 % des logements en QPV à des ménages ayant des revenus supérieurs aux 1^{er} quartile de revenus est sans doute pertinent dans l'agglomération parisienne, mais irréaliste dans la plupart des villes moyennes et, plus généralement, dans celles où l'offre de logements est excédentaire. On touche là aux limites de la répartition actuelle des compétences, révélatrice de la résistance de l'État à une décentralisation véritable, seule susceptible de permettre une adaptation pertinente des directives nationales.

Un rôle qui dépasse celui de bailleur social

Avec la montée en puissance des politiques locales de l'habitat, le rôle des organismes de logement social (OLS) évolue. Certains pans de ces politiques nécessitent en effet, pour être mis en œuvre, des opérateurs susceptibles de prendre en charge des opérations que les acteurs privés ne sont pas en mesure d'assumer. C'est le cas notamment des interventions sur le tissu urbain existant, qui ne se limitent pas, loin s'en faut, aux opérations ANRU. De plus en plus nombreuses sont en effet les opérations de ce type initiées par les collectivités territoriales, hors du cadre du PNRU. S'y ajoutent celles entreprises dans le cadre du programme Action cœur de ville, qui visent à redynamiser les centres d'agglomérations victimes de la désaffectation des habitants et du déclin du commerce : bien que les immeubles concernés soient dans ce cas, pour l'essentiel, détenus par des propriétaires privés, c'est la plupart du temps aux OLS qu'il est fait appel, faute de mobilisation des acteurs privés.

Selon toute vraisemblance, les organismes devront également s'impliquer dans l'hébergement des sans-abri. C'est déjà le cas de certains groupes qui détiennent, via des filiales, des locaux d'hébergement, dont ils délèguent le plus souvent la gestion à des associations spécialisées. Avec le mouvement en cours de regroupement, ce schéma pourrait s'étendre, une part des nouveaux groupes devenant ainsi des « ensembliers » du logement social. Dans ce domaine également, les collectivités territoriales sont partie prenante, surtout si, comme le préconisent certains, la responsabilité de l'hébergement des sans-abri, qui incombe aujourd'hui à l'État, leur était transférée.

***Le tissu des organismes :
de l'éparpillement à la constitution de groupes.***

Longtemps, le nombre d'organismes HLM a peu évolué, les regroupements se faisant à bas bruit. Or il apparaissait d'importantes disparités avec, aux deux extrêmes, des organismes disposant d'un parc largement amorti, investissant peu et riches en fonds propres (les « dodus dormants ») et, à l'opposé, d'autres dont les capacités d'investissement étaient réduites faute de fonds propres. Pour tenter de remédier à cette situation, l'État a dans un premier temps mis en place un mécanisme financier de mutualisation des fonds propres, à tissu inchangé des organismes. L'idée était de développer un dispositif permettant la circulation de capitaux des organismes HLM qui disposaient de fonds propres en quantité, au regard des standards de la profession, vers ceux qui en avaient beaucoup moins, à condition qu'ils investissent. Cette démarche n'était sans doute pas dénuée d'arrières pensées, le recours aux fonds mutualisés étant susceptible de se substituer partiellement aux subventions de l'État. Les résultats s'étant révélés décevants, après des atermoiements entre agir par la contrainte ou dans le cadre de la négociation avec l'USH, l'État s'est dans un deuxième temps engagé dans une politique volontariste et disruptive de regroupement des organismes. La mutualisation des moyens se ferait ainsi à l'intérieur des entités nou-

vement constituées, permettant de renforcer la solidité financière du secteur et de faciliter la circulation des capitaux, dans le but d'améliorer ainsi l'efficacité de la dépense publique. Les restructurations sont également censées induire la réduction des frais de fonctionnement par un effet de taille. La démarche appelle évidemment analyses et critiques.

Le mouvement de regroupement est aujourd'hui engagé sur une grande échelle. Rien n'est cependant encore totalement acquis pour diverses raisons.

Premièrement, les rares chiffres disponibles contredisent la prénotation d'un coût de gestion dégressif en fonction de la taille. En 2017, le coût médian de gestion, tous organismes confondus, croit au contraire légèrement avec le patrimoine de l'organisme.

Figure 9. Coût de gestion locative par logement géré
(Valeur médiane en euros) en 2017

Taille du patrimoine (nombre de logements)	Montant en euros
Moins de 1500	1130
Moins de 12 000 (y compris – de 1500)	1210
Plus de 12 000	1260
Total	1220

Source : Chiffres clés 2017¹

Deuxièmement, la restructuration du tissu des organismes, pour utile qu'elle soit, ne suffira pas à leur consolidation économique. L'État en a conscience puisqu'il a dans le même temps prévu la possibilité d'une diversification des activités et missions des organismes HLM dont le contenu effectif reste encore à déterminer.

Troisièmement, la bonne articulation entre décisions d'investissements et besoins des territoires passe de préférence par une organisation en filiales territoriales à forte identité au sein des groupes plutôt

1. Page 17, Les organismes de logement social, Chiffres clé 2017. Ministère de la cohérence des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

que par la constitution d'organismes nationaux représentés localement par de simples succursales. La loi Elan a d'ailleurs prévu des exceptions à l'obligation de regroupement pour les « organismes de logement social ayant leur siège dans un département dans lequel aucun groupe, ni aucun autre organisme d'HLM ou SEM agréée n'appartenant pas à un groupe, n'a son siège »¹. La question de la circulation des fonds propres entre territoires, rendue possible par la création de groupes mais en grande partie liée au développement d'une politique plus ou moins active de vente, ne pourra durablement et efficacement s'opérer sans l'assentiment au moins tacite des élus concernés et donc leurs représentations dans les organismes au plan local.

La consolidation à marche forcée du tissu des organismes.

Deux trains de textes récents organisent un mouvement encadré de concentration des organismes, qui contribue à accélérer le mouvement préexistant de création de groupes intégrés d'organismes. Concomitamment, l'État a mis en place divers mécanismes de mutualisation interne aux organismes regroupés.

Le premier, en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR), complété par un décret du 23 août 2016, pose le principe du rattachement des OPH communaux aux EPCI ayant la compétence logement avant le 30 septembre 2016, principe déjà prévu par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014. Quelques 130 OPH communaux étaient concernés, dont une quarantaine dans la petite couronne parisienne où le transfert doit s'opérer vers les établissements publics territoriaux (EPT) dotés de la compétence logement. Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette obligation n'a pas toujours été bien vécue par les élus communaux. Certains organismes, notamment des OPH, ont été tentés dans un premier temps par une transformation en

1. <https://www.seban-associes.avocat.fr/loi-elan-et-fusions-dorganismes-de-logement-social>.

coopérative ou SEM locative, en dehors du dispositif¹. En complément, la loi ELAN a institué l'obligation pour les offices rattachés à une même intercommunalité de fusionner aux conditions indiquées ci-après.

Le second, en application de la loi ELAN, impose aux organismes de logement social de moins de 12 000 logements, y compris les SEM et les COOP, de se regrouper sous peine de sanctions avant le 1^{er} Janvier 2021. Ce délai s'étant révélé trop court², la date fatidique a été reportée de quelques mois, sans que soit remis en question le caractère irréversible d'un processus qui ambitionne de manière très explicite de « renforcer la solidarité financière au sein des groupes facilitant la circulation des capitaux entre organismes »³. Il s'agit notamment de mutualiser les moyens de financement des investissements. Ce seuil concerne actuellement un peu plus de 60 % des organismes (ESH, OPH, EPL/SEM, COOP et OMOI), très inégalement répartis sur le territoire, qui gèrent près de la moitié du parc de logements sociaux (2,4 millions de logements). En pratique, deux voies s'offrent à tous les organismes concernés, quel que soit leur statut juridique : la fusion ou la création d'une Société Anonyme de Coordination (SAC)⁴. Beaucoup

1. « Les OPH Maisons-Alfort Habitat (2 700 logements), Sceaux Habitat (900 logements), de Malakoff (3 900 logements) et de Bourg-la-Reine (600 logements) ont ainsi transféré leurs logements à une SEM. Enfin, il était envisagé de transformer l'OPH d'Ivry-sur-Seine, qui gère 6 400 logements dans la ville d'Ivry, en société coopérative. L'OPH Chambéry Alpes Habitat a fusionné avec la SAIEM (Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte) de Chambéry (73) et a donné naissance à une nouvelle entité : la Sem Cristal Habitat », in Le difficile regroupement des organismes HLM après la loi ELAN. *Le Moniteur* par Estelle Debaussart-Joniec, Responsable du pôle droit public – Office notarial Monassier et Associés, le 09/03/2020.

2. Dans une circulaire du 16 novembre consacrée au « suivi du regroupement des organismes de logement social », la ministre chargée du Logement a admis que la date limite du 31 décembre 2020 ne serait pas respectée. Ce texte distingue toutefois différents cas de figure et exonère tous ceux qui ont un projet crédible et dont la réalisation a pris simplement du retard, En revanche, le texte stigmatise ceux qui ne communiquent pas leur projet ou dont le projet envisagé n'est pas viable. Le texte dans cas demande au préfet d'exiger la définition d'un projet compatible avec les exigences légales.

3. Exposé des motifs de la loi ELAN.

4. La SAC peut prendre la forme d'une société anonyme classique ou coopérative. La seconde forme semble plébiscitée pour le moment car garantit à chaque membre le même nombre de voix à l'assemblée générale. La SAC a les principales compétences suivantes

d'organismes optent pour la deuxième option dite de concentration « horizontale », car elle leur permet de conserver leur identité grâce au maintien de la personnalité juridique et morale. En effet, la SAC est filiale de ses membres, qui en détiennent le capital social. D'autres optent pour la fusion, pas seulement des ESH, puisque la loi a organisé dans ce cas un certain nombre d'aménagements à la règle des 12 000¹. Quelle que soit la solution adoptée, elle devrait être provisoire puisqu'à l'évidence, la société de coordination n'est qu'une étape propre à lever les réticences des élus locaux avant une future fusion et que le seuil de 12 000 fait déjà débat².

L'important en la matière est que ces mouvements bouleversent l'équilibre financier et surtout organisationnel du monde HLM. Sur les 339 organismes concernés par le regroupement, 185 sont des Offices Publics de l'Habitat, 94 des SEM, 64 des Sociétés anonymes d'HLM et 16 des coopératives HLM. L'obligation de regroupement a surtout bouleversé le rattachement à une collectivité territoriale. D'autant que la loi fixe que les comptes de l'ensemble des membres de la SAC devront être cumulés, sans que l'on sache, au moment où ces lignes sont écrites, s'il s'agit de comptes consolidés³ ou d'autre chose. Les termes de la loi ne laissent guère de doute sur la solidarité en cas de

obligatoires : stratégie, élaboration de la CUS, définition des politiques technique et d'achats, définition des moyens de communication, garantir la soutenabilité financière du groupe, contrôle de gestion et comptes combinés. Rien n'empêche les membres d'élargir ce champ.

1. ACDF Direct. Regroupement des organismes HLM : quels enjeux pour les territoires ? du 09/11/2018 par C. Delpech. L'article précise que « le seuil ne s'appliquera pas lorsqu'il n'existe qu'un seul organisme HLM (ou SEM) dans un département. Il en sera de même pour les SEM si le logement ne constitue pas leur activité principale et si leur chiffre d'affaires est supérieur à 40 millions d'euros. Le seuil ne s'applique pas non plus pour les organismes dont le siège social est situé en Outre-mer. Enfin, les OPH rattachés à un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris, dès lors qu'ils constituent l'unique OPH rattaché à l'EPT, ne sont pas soumis au seuil des 12 000 logements. Il est à noter qu'un délai supplémentaire de 2 ans est accordé aux OPH déjà engagés dans une fusion en cours (rattachement à un EPCI par exemple) ».

2. Le projet initial fixait le seuil à 15 000.

3. Et non de comptes combinés puisqu'il y a un lien capitalistique entre les membres de la SAC

défaut de l'un des membres, ce qui s'accompagnera inévitablement d'indicateurs de suivi de gestion pour les différents membres de la SAC et de la mise en place d'un contrôle à la fois sur les frais de gestion et les investissements. Quant à l'organisation de la SAC, la loi prévoit un conseil d'administration, un président, un vice-président et un directeur général. Les premiers retours font apparaître deux options : la SAC dite « légère » qui se veut une réponse à minima aux injonctions de la loi ; la SAC dite « lourde », qui s'accompagne d'une mise en commun des moyens de ses différents membres.

La loi ELAN contient également des dispositions qui facilitent la vie des organismes regroupés. Désormais, les organismes de logement social d'un même groupe ou participant au capital d'une société de coordination peuvent se consentir des avances de trésorerie et des prêts sans porter atteinte au monopole bancaire. Un décret du 28 mai 2019 accorde, à compter du 30 mai 2019, à ces mêmes organismes, la faculté de placer leurs fonds en titres émis par un organisme d'HLM ou par une SEM. Dès lors, ces OLS, y compris les OPH, peuvent émettre des titres participatifs, permettant par la même d'augmenter leurs fonds propres ou quasi fonds propres sans diluer leur capital. Ces titres peuvent être également souscrits par les collectivités locales et n'ont pas à être ciblés sur des programmes d'investissement.

La loi a enfin prévu que les organismes HLM puissent, de façon plus importante qu'ils ne le font aujourd'hui, diversifier leurs activités, en particulier au service des collectivités locales : l'éventail comprend notamment la construction et/ou la vente d'équipements locaux d'intérêt général, la prestation de services pour le compte de syndicats de copropriétaires, les travaux d'ingénierie. On comprend la motivation mais assurément la question des compétences ne peut s'analyser sans prendre en compte le risque de concurrence déloyale avec les acteurs du privé, qui ne bénéficient pas des mêmes avantages. Une question sur laquelle l'Union européenne, qui s'érige en gardien du temple, a émis une directive définissant un cadre juridique reposant sur la notion de pouvoir adjudicateur, qui a été transposée en France.

Dans le même temps, le mouvement de fusion ou de regroupement s'alimente et s'organise par d'autres voies. Divers groupes, réunissant de nombreuses filiales, ont émergé au cours des dernières années et organisent une concentration verticale avec sociétés mères et filiales. Parmi eux deux focalisent l'attention. Le premier, CDC Habitat, s'inscrit dans le giron de la CDC et revêt de statut de SEM, à la fois propriétaire en direct d'un parc intermédiaire et actionnaire d'ESH. Le second, piloté par Action Logement, s'est constitué à la suite de la réforme de 2017 qui a décidé la disparition des collecteurs et le regroupement de toutes leurs participations dans une même structure (ALI). Les différentes filiales des deux groupes participent à de nombreuses SAC (y compris comme actionnaire minoritaire), ce qui signifie qu'une ESH peut avoir une double appartenance, à l'un des deux groupes et à une SAC¹. Il serait toutefois réducteur de se limiter à ces deux groupes emblématiques. D'autres se développent comme Batigère Polylogis, 1001 Vie Habitat, Groupe Gambetta, Groupe Arcade, Procvivis,... Ils participent tous, eux aussi, au mouvement de regroupement en cours. Tous se présentent comme des opérateurs globaux de l'habitat sur de multiples territoires et insistent sur leur indépendance pour se démarquer des deux grands.

Les prémisses d'un conflit à venir : stratégie de groupe contre territoires ?

Face à ces différentes obligations, « certains offices ont fait le choix de fusionner, notamment pour bénéficier des dérogations offertes par la loi ELAN en matière de nombre de logements. Ainsi, Dordogne Habitat (24) et Grand Périgueux Habitat (24) ont fusionné au 1^{er} janvier 2020 pour créer Périgord Habitat, qui est dorénavant le seul office du département et gère environ 9 700 logements sociaux. Mais ces rapprochements sont rarement liés à une intercommunalité. L'office de Dinan, basé dans les Côtes d'Armor (22) a ainsi fusionné avec l'office

1. Ce point a fait couler beaucoup d'encre lors du vote de la loi,

Néotoa (anciennement Habitat 35) basé à Rennes en Ille-et-Vilaine (35). [...] Mais de manière étonnante, alors que les dispositions législatives auraient dû favoriser la fusion des offices dépendant d'un même établissement de coopération intercommunale, c'est souvent le niveau départemental qui a été retenu »¹.

Les effets des regroupements seront, à n'en pas douter, différents d'un territoire à l'autre, mais dans tous les cas la crainte majeure des acteurs locaux est que les décisions en matière d'investissement soient opérées sans prise en compte de leurs choix : en d'autres termes, que le produit net des loyers d'un territoire finance les investissements d'un autre territoire, que les zones détendues financent les zones tendues, les transferts de ce type étant évidemment largement facilités et amplifiés dans le cadre d'une politique de vente active. « C'est pour répondre à cette diversité de situations que l'AdCF [l'Assemblée des communautés de France] avait demandé la territorialisation des conventions d'utilité sociale (CUS) pour les communautés et métropoles délégataires, afin que ces dernières disposent pleinement des instruments leur permettant de piloter les politiques de l'habitat par "contrat" »². En effet, dans le cadre de la « déconcentration », le préfet de Région fixe la répartition des enveloppes entre les territoires en concertation avec les élus et les opérateurs dans le cadre des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement. Cette répartition est supposée refléter à la fois l'intensité des besoins et les préoccupations d'aménagement du territoire. Une fois l'enveloppe fixée, il revient au délégataire, i.e. l'EPCI ou le département, d'arrêter la liste concrète des opérations. Dans le cadre d'un jeu d'influence à trois, c'est bien entre délégataires et organismes de logement social que se joue l'essentiel de la partie.

Cette crainte des élus locaux de se voir forcer la main dans le choix des opérations, mais aussi dans la typologie des logements et dans la fixation des loyers, est attisée par l'émergence de groupes pour lesquels

1. Op. Cit. Le moniteur

2. Op. Cit. Cl Delpéch

les engagements en matière de construction, de réhabilitation ou de ventes pourraient obéir à des critères autres que les besoins locaux, puisqu'ils sont opérés à un niveau supérieur. Cette évolution « pourrait, dans certains cas, faciliter la convergence territoriale entre la collectivité et les organismes, garantissant la réinjection des résultats financiers obtenus localement et un "retour sur investissement" des collectivités locales ayant apporté une contribution financière. Elle pourrait, dans d'autres cas, produire une dé corrélation plus forte entre le périmètre d'action de la collectivité et celui de l'organisme, facilitant en cela les flux financiers d'un territoire à l'autre. Si ces deux modèles présentent autant d'avantages que de risques, ils montrent surtout combien les collectivités pourraient être impactées de manière inégale par les évolutions à venir »¹. L'enjeu est donc, pour elles, de garder une influence dans les arbitrages patrimoniaux et dans les politiques d'attribution des organismes, lesquels, du fait des regroupements, seraient de plus en plus dégagés du lien de proximité. Mettre en cohérence les interventions de filiales de grands groupes et celles d'opérateurs rattachés aux territoires sera un défi pour les politiques locales de l'habitat.

Certes, les rapports entre collectivités territoriales et organismes seront facilités par la représentation des premières dans les instances de gouvernance des seconds². Mais quel sera, par exemple, leur poids réel dans le cas de la SAC Habitat Aménagement et Coopération des Territoires, constituée de 19 SEM immobilières adhérentes à la fédération des EPL, appartenant à 19 départements différents³ ? La question se pose également dans le cadre des fusions. Le nombre réduit d'administrateurs représentant les élus locaux au sein des conseils

1. Évolution du tissu des organismes Hlm : quels impacts pour les politiques locales ? En amont de la journée du Réseau des acteurs de l'habitat du 21 mars 2018, par Anne-Katrin Le Dœuff, publié in Actualités Habitat n°1079

2. la loi Elan a prévu, en dérogation au Code de commerce, qu' au sein des sociétés de coordination le conseil d'administration ou le conseil de surveillance puisse comprendre jusqu'à 22 membres

3. Le moniteur, op.cit.

d'administration ou des conseils de surveillance des ESH peut soulever des débats après fusion. CDC Habitat Social, qui a fait l'objet de multiples attaques sur sa politique centralisatrice, a en réaction fait le choix d'une surreprésentation des élus locaux au sein de son conseil de surveillance, pour maintenir un lien avec les politiques locales. Un tel replâtrage n'y suffira pas.

Dans la pratique, la constitution des groupes va vraisemblablement conduire, pour répondre aux attentes et appréhensions des élus, à redessiner le pourtour des missions des ESH, qui furent longtemps cantonnées au rôle de simple gestionnaire de logements « ordinaires ». Ce besoin se fait sentir en particulier dans les QPV, mais pas seulement. D'ores et déjà, les groupes s'efforcent avec plus ou moins de bonheur de fédérer les multiples compétences leur permettant de devenir des opérateurs globaux, associant les différentes facettes de l'accompagnement social et de l'insertion, aussi bien dans le champ du logement, que de l'hébergement. Il s'agit d'offrir aux élus des solutions complètes, incluant l'accompagnement social des ménages logés ou hébergés. La définition qu'en donne le groupe Polylogis est précise et éclairante : « Le Groupe réunit aujourd'hui tous les savoir-faire pour penser, aménager, gérer, renouveler la ville et ses quartiers : la construction, la gestion et la rénovation de logements familiaux ; la vente de logements, en proposant des parcours résidentiels sécurisés, à travers l'accession à la propriété ou la vente du patrimoine social. ; la réalisation de résidences adaptées pour étudiants, chercheurs, jeunes actifs, personnes âgées ou touchées par un handicap, ménages en grande précarité ; les services à l'immobilier : syndic de copropriétés, transaction »¹. Les stratégies sont en ce domaine multiples : certains privilégient la création de filiales spécialisées, d'autre la fédération au sein d'associations ou de GIE d'opérateurs indépendants ayant des compétences reconnues sur tel ou tel champ². Dans tous les cas, il s'agit bien de mobiliser

1. Site internet Polylogis.

2. Voir à ce sujet Rapport public Ancols de 2018 sur Batigère, page 110 et suivantes.

les compétences dans le champ de l'ingénierie, tant technique que financière, au service des actions sociales. Une telle orientation répond d'autant plus aux attentes des élus que les associations qui œuvrent, notamment dans les quartiers, souffrent de grandes fragilités en ces domaines.

* * *

Ce panorama des réformes en cours ou à entreprendre est loin d'être exhaustif. D'autres évolutions sont souhaitables. Ainsi, la poursuite de l'objectif de mixité sociale devrait inciter les organismes de logement social à acquérir des logements disséminés dans des immeubles privés, ce à quoi ils ont répugné jusqu'à présent. Cela les contraindrait évidemment à gérer des logements individuellement, et plus seulement des immeubles entiers, ou à en sous-traiter la gestion à des agences spécialisées. C'est-à-dire à sortir de leur zone de confort pour faire face aux défis qui se posent à eux : une gestion patrimoniale de leur parc ne suffit plus, même – et peut-être surtout – si elle génère des excédents importants. C'est un impératif, car faute d'être capables d'innover pour anticiper l'évolution des besoins, ils s'exposent à être entraînés dans des zones de turbulences dont nous avons décrit précédemment les dangers.

Conclusion

Le parc locatif social français, qui s'est constitué depuis plus d'un siècle au prix d'un effort financier considérable de la collectivité, est un bien public. Il est aujourd'hui confronté à des défis de taille, par nature difficiles à concilier : loger de plus en plus de pauvres, tout en restant ouvert au plus grand nombre et en étant attentif à la préservation de la mixité sociale ; améliorer l'efficacité de la gestion des organismes, de façon à accroître leur capacité d'autofinancement ; restructurer le tissu de ces mêmes organismes, dans le but notamment de favoriser des choix d'investissements plus pertinents, tout en restant à l'écoute des collectivités territoriales ; participer à la régulation des marchés du logement, tout en augmentant considérablement le volume des ventes.

Ces orientations sont imposées par l'État, lui-même confronté à la nécessité de pourvoir aux besoins sans cesse croissants de logement de ménages démunis, à qui leur situation financière ou personnelle interdit de facto l'accès au parc privé aux conditions du marché. Pour limiter le recours à la solution de pis-aller qu'est l'hébergement, il compte notamment sur le parc social pour accueillir ces ménages, dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable et du plan « logement d'abord ».

Les changements souhaités sont, dans une certaine mesure, déjà à l'œuvre. Ainsi, bien que les plafonds de ressources autorisent près des deux tiers des ménages à se loger dans le parc social, ses occupants se sont progressivement paupérisés, de sorte que le débat quant à la vocation – « généraliste » ou « résiduelle » - de ce parc apparaît désormais comme académique. D'autant que le nombre de ménages pauvres logés, souvent dans des condi-

tions déplorables, dans le parc privé reste supérieur à ce qu'il est dans le parc social. Des voix s'élèvent pour réclamer des mesures destinées à exclure les ménages les plus aisés du parc social (en mettant fin au droit au maintien dans les lieux) ou à les inciter à le quitter (en augmentant leurs loyers), dans le but de pouvoir accueillir un plus grand nombre de nouveaux entrants.

Concernant la restructuration du tissu des organismes, l'impulsion donnée par la loi Elan s'avère décisive : au début de 2021, le mouvement de regroupements est largement amorcé. La démarche est cependant loin d'être achevée, car les solutions adoptées pourraient, dans certains cas, n'être qu'une étape dans un processus dont on ne perçoit pas encore très clairement l'aboutissement.

En matière d'attributions, il s'agit d'une part de rendre le processus plus transparent, d'autre part de concilier deux impératifs : accueillir un plus grand nombre de ménages pauvres tout en renforçant la mixité sociale. Ces deux objectifs se révélant extrêmement difficiles à concilier, l'État tente d'y remédier en demandant aux intercommunalités d'en faire leur affaire, leur imposant des quotas qui ne tiennent pas compte des situations locales sans pour autant leur transférer les compétences qui pourraient leur permettre d'adapter des principes définis nationalement. Ce type de difficulté illustre les ambiguïtés de la politique du logement : l'État transfère des responsabilités sans faire confiance aux intéressés, faute d'être en mesure (ou d'avoir la volonté) de mettre en place une évaluation a posteriori. Si les délégations de compétences ont pu se justifier pendant une phase transitoire, les atermoiements dans la décentralisation ne peuvent que brouiller la perception des électeurs quant aux instances responsables d'une question qui les concerne directement et nuire à l'application locale des orientations nationales.

Ces évolutions interviennent alors que le rôle de l'État providence est remis en question, dans un contexte de restrictions budgétaires dont les conséquences bousculent l'équilibre financier des organismes et leur imposent de faire évoluer leur mode de fonctionnement et, plus largement, la conception qu'ils ont de leur mission. Beaucoup sont sans doute nécessaires. L'histoire du parc locatif social et ses problèmes actuels nous rappellent toutefois qu'en matière de politique du logement les décisions ont des conséquences

CONCLUSION

à très long terme. Des mesures prises sous la contrainte des nécessités du moment sont susceptibles de produire des effets dans la durée : il est donc indispensable d'en évaluer la portée au-delà de l'avenir immédiat.

Force est toutefois de constater que jusqu'à présent, ces évolutions ont été subies plutôt qu'anticipées, le « mouvement HLM » se bornant le plus souvent à réagir aux mesures imposées. C'est le cas pour toutes les grandes questions que nous avons soulevées dans le corps de cet ouvrage : les règles d'attribution des logements, l'adaptation du parc à l'évolution des besoins, l'accueil des plus démunis, le contenu des métiers des organismes.

Cela ne signifie pas que ces derniers doivent être dans leur ensemble taxés d'immobilisme. Beaucoup au contraire, on fait preuve d'initiative, en liaison souvent avec les collectivités locales, que ce soit en matière de gestion des attributions, de démolition ou de gestion patrimoniale. Mais ces initiatives sont restées isolées, elles n'ont pas fait tache d'huile et rien, semble-t-il, n'a été fait pour les promouvoir.

On touche là au rôle des instances représentatives des organismes. Bien qu'elle ait adopté une nouvelle dénomination, l'Union sociale pour l'habitat (USH) reste un regroupement de fédérations, comme l'indiquait son ancien nom d'UNFOHLM (Union des fédérations d'organismes d'HLM). L'observateur extérieur a d'ailleurs bien du mal à comprendre son fonctionnement.

Cette architecture pose problème, car bien que regroupant des organismes exerçant les mêmes métiers, les deux principales fédérations (des OPH et des ESH), enclines à défendre des intérêts « boutiquiers »¹ et désireuses d'asseoir leur propre influence, n'ont pas forcément les mêmes vues sur le rôle des organismes qu'elles représentent, les objectifs à poursuivre et les positions à défendre. Cet état de choses a eu pour effet de paralyser l'Union, incapable de ce fait de défendre des positions claires, encore moins d'être une force de proposition. Elle est, au contraire, apparue comme opposée à des évolutions qui, vu de l'extérieur, semblaient pourtant nécessaires voire, pour certaines d'entre elles, inéluctables.

1. S'agissant de la RLS, Frédéric Paul, ancien délégué général de l'USH, indique dans son ouvrage « HLM, mon amour », page 144, que « chacun défend sa boutique ».

On voit mal ce qui, aujourd'hui, peut encore justifier la pluralité de statut des organismes. Leurs fonctions sociales, leurs métiers, leurs sources de financement, leurs modèles économiques sont identiques. Le mouvement de regroupements initié en 2018 se traduit notamment par l'association, sous des formes diverses, d'ESH et d'OPH, voire de coopératives. L'unification des statuts, outre qu'elle se justifie pleinement par cette communauté d'objet, d'intérêts et de fonctionnement, permettrait à l'USH de devenir le représentant direct des organismes. Celle-ci pourrait donc jouer le rôle d'animation qui devrait être le sien, mais est aujourd'hui dévolu aux fédérations, ce qui lui permettrait notamment de mettre sur la table les « sujets qui fâchent », aujourd'hui largement occultés. Elle deviendrait ainsi le seul interlocuteur habilité des pouvoirs publics et la force de proposition dont le logement social, et plus largement la politique du logement, ont besoin.

Gardons-nous pourtant de faire des organismes de logement social et de leurs instances représentatives les boucs émissaires des dysfonctionnements divers que nous venons d'évoquer. L'État a sa part de responsabilité, et elle n'est pas mince : pour ne citer que ces deux exemples, il n'a rien fait pour mettre fin à l'existence de la multiplicité des statuts et il a trop longtemps laissé perdurer des pratiques d'attribution opaques permises par un système d'enregistrement des demandes qui interdisait d'en étudier les caractéristiques. Ses insuffisances tiennent en partie au jeu de rôles qui s'est instauré entre d'une part, le Ministère chargé du logement et, d'autre part, le Ministère du budget, les arbitrages penchant tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. La Réduction de loyer de solidarité, décidée dans le seul but d'alimenter les recettes publiques, consacre la prééminence actuelle du second. A cela s'ajoute l'insuffisance de l'évaluation des politiques mises en œuvre, qui n'est malheureusement pas spécifique du domaine du logement.

Est-il possible, dans ces conditions, d'espérer que s'instaure une réflexion sur les objectifs de la politique du logement et les moyens de la mettre en œuvre ? Nous voulons le croire, tant il est vrai qu'une adaptation, voire une redéfinition de cette politique, toujours fondée sur des principes qui datent de plus de quarante ans, est nécessaire.

Table des sigles

ACV	Action cœur de ville
ALUR (loi)	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (2014), ou loi Duflot.
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social (a succédé à la MIILOS)
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
APL	Aide personnalisée au logement
BCE	Banque centrale européenne
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CPHLM	Caisse de prêts aux organismes d'HLM
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
ELAN (loi)	Loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 24 novembre 2018
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPL	Entreprise publique locale. Les EPL regroupent les SEM, les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP).
ESH	Entreprises sociales de l'habitat
HBM	Habitations à bon marché

HLM	Habitation à loyer modéré
HLMO	Habitation à loyer modéré ordinaire
HVS	La procédure « Habitat et Vie Sociale » (HVS), considérée comme fondatrice de la politique de la ville, a été conçue au milieu des années 1970 et a été lancée en mars 1977. Elle a concerné une centaine de grands ensembles d'habitat social. <i>Source : « Le devenir des quartiers Habitat Vie Sociale (HVS) », CGET, 2018.</i>
ILM	Immeuble à loyer moyen
ILN	Immeuble à loyer normal
IRIS	Ilots Regroupés pour l'Information Statistique : la brique de base en matière de diffusion de données infra-communales
LEP	Livret d'épargne populaire
LLDS	Livret de développement durable et solidaire
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social (ancêtre de l'ANCOLS)
MOLLE (loi)	Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, ou loi Boutin.
NOTRe (loi)	Loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République
NPNRU	Nouveau programme national de rénovation urbaine
OLS	Organisme de logement social
OPH	Offices publics de l'habitat
ORT	Opérations de revitalisation du territoire
PALULOS	Prime pour l'amélioration des logements à usage social. Principal outil de financement de la réhabilitation des logements sociaux.
PCL	Prêt conventionné locatif (et par extension les logements financés par ce prêt)
PLA-CFF	Prêt locatif aidé du Crédit foncier de France (et par extension les logements financés par ce prêt)

TABLE DES SIGLES

PLH	Programme local de l'habitat
PLAI	Prêts locatif aidé d'insertion (et par extension les logements financés par ce prêt)
PLI	Prêt locatif intermédiaire (et par extension les logements financés par ce prêt)
PLR	Programme à loyer réduit
PLS	Prêt locatif social (et par extension les logements financés par ce prêt). Les PCL, PLA-CFF, PPLS et PCLS, aujourd'hui disparus, y sont souvent assimilés.
PLUS	Prêt locatif à usage social (et par extension les logements financés par ce prêt)
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PPLS/PCLS	Prêt pour la location sociale (noms donnés au PLA-CFF à partir de 1996)
PSR	Programme social de relogement
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RPLS	Répertoire du parc locatif social
RPLS	Répertoire du parc locatif social
SEM	Société d'économie mixte
SIEG	Services d'intérêt économique général
RUA	Revenu universel d'activité
SRU (loi)	Loi solidarité et renouvellement urbain
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
USH	Union sociale pour l'habitat
VAN	Valeur actualisée nette
VEFA	Vente en état futur d'achèvement
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zone urbaine sensible

Remerciements

Nous tenons à exprimer notre gratitude à tous ceux qui nous ont apporté leur concours : Michel Amzallag, Sabine Baïetto-Beysson, Claire Delpéch, Dominique Hoorens, Patrice Lanco, Didier Poussou, pour les échanges constructifs que nous avons eus avec eux ; Christiane Caroli pour sa relecture attentive, sans laquelle de nombreux passages seraient restés obscurs ; Eve Caroli qui nous a facilité l'accès aux données et Julien Dumont qui nous a aidé à les traiter.

Nos remerciements vont également à Erell Thevenon-Poullennec, déléguée générale de l'Institut pour l'innovation économique et sociale, qui nous a accompagnés tout au long de notre réflexion et permis la publication de cet ouvrage.

Composition et mise en pages
Nord Compo à Villeneuve-d'Ascq

N° d'édition : 38021026-01