



LE LOGEMENT SOCIAL FACE AU DÉFI DE L'ACCÈS DES PUBLICS MODESTES ET DÉFAVORISÉS

Rapport public thématique

Évaluation d'une politique publique

Février 2017

Sommaire

Délibéré	9
Introduction.....	11
Chapitre I Qui bénéficie du logement social ?	15
I - Le logement social est un outil puissant de la politique du logement en France.....	15
A - Les données physiques	15
B - Les données financières	17
II - Le logement social améliore efficacement les conditions de vie de ses occupants.....	19
A - Un parc social dont les caractéristiques sont en partie comparables à celles du parc locatif privé	19
B - Des écarts de loyers très significatifs.....	20
C - Un avantage d'une valeur annuelle globale élevée, largement financé par l'effort public antérieur.....	22
III - Le logement social s'ouvre de plus en plus aux ménages modestes et défavorisés, mais pas partout	24
A - La définition des bénéficiaires du logement social est extensive.....	24
B - Une occupation effective plus sélective au regard des revenus.....	26
C - Une ouverture croissante aux ménages défavorisés dans les quarante dernières années.....	28
D - Le profil de l'occupation au regard du revenu est très différent selon les zones géographiques	29
IV - Le logement social ne bénéficie qu'à la moitié des ménages situés en dessous du seuil de pauvreté	30
A - Le parc social et le parc privé se répartissent à égalité l'accueil des locataires pauvres	30
B - Les aides personnelles sont impuissantes à compenser l'avantage comparatif des locataires du logement social.....	32
Chapitre II Comment sont attribués les logements ?	35
I - Les attributions bénéficient aux ménages aux ressources modestes, mais plus difficilement aux publics très défavorisés.....	35
II - Le volume très important de demandeurs recouvre des situations très hétérogènes.....	37
A - Une demande massive, avec des incertitudes de qualification.....	37
B - Des plafonds de ressources élevés au regard de la réalité des attributions.....	38
III - Un déficit d'efficacité et de transparence	40
A - Un système administrativement complexe	40

B - L'importance des refus des ménages attributaires montre la difficulté de faire correspondre les propositions et les attentes des demandeurs.....	41
C - Un sentiment d'illisibilité et d'opacité du dispositif largement partagé.....	42
IV - Les logiques de filières évoluent vers une gestion partenariale des attributions.....	44
A - Le modèle des contingents de réservation évolue et s'affaiblit.....	44
B - L'émergence d'un pilotage territorialisé et par objectifs d'accueil.....	46
Chapitre III Les logements proposés correspondent-ils à la demande ?.....	49
I - La localisation du parc social ne suit pas les déplacements de l'emploi.....	49
A - De grandes disparités territoriales	49
B - Le lien difficile avec la localisation de l'emploi	51
II - La taille des logements n'est plus adaptée à la mutation du modèle familial	52
A - Une forte pression sur les petits logements.....	52
B - Des attributions biaisées par le manque de petits logements	53
III - Des loyers de plus en plus chers pour des demandeurs de plus en plus pauvres	55
A - Des revenus des demandeurs en baisse constante.....	55
B - Une hausse tendancielle des loyers, consécutive au prix croissant des livraisons neuves	57
C - Une offre de bas loyers essentiellement constituée par le parc ancien.....	60
IV - Le logement social peut-il éviter l'exclusion des ménages les plus pauvres ?	62
Chapitre IV Faut-il construire toujours plus ?	67
I - Un enjeu à comparer à celui que représente une amélioration des parcours résidentiels.....	67
A - Un niveau de production historiquement élevé.....	67
B - Un objectif fixé à partir de considérations implicites et qui peuvent être discutées	70
C - Un effort coûteux qui ne peut suppléer une meilleure mobilité dans le parc social.....	71
II - Un ciblage encore insuffisant.....	72
A - Les zones de construction : un ciblage insuffisant en faveur des zones en tension.....	73
B - Les types de logements : des tendances qui ne sont pas clairement reliées à une vision à long terme.....	75
C - Les loyers proposés : un effort réel en faveur de la production de PLAI	76
III - Le timide développement des logements sociaux diffus.....	78
A - La palette des instruments disponibles pour réaliser des logements sociaux de manière diffuse	78
B - Pourquoi ces formes diffuses se développent-elles difficilement ?.....	80

Chapitre V Comment amplifier la rotation dans le logement social ?	83
I - Le ralentissement de la rotation du parc social est préoccupant	83
II - Les mutations au sein du parc sont limitées	85
III - Une plus grande continuité entre logement social et parc privé est nécessaire pour encourager les sorties	87
A - Comment aider les ménages qui le peuvent à sortir du parc social ?	87
B - La perte du droit au maintien dans les lieux est d'un effet limité	88
C - Le supplément de loyer de solidarité pourrait être augmenté	89
Chapitre VI Comment sont fixés les loyers ?	93
I - La réglementation des loyers apporte une sécurité financière aux bailleurs, sans rapport avec la qualité de service	93
A - L'encadrement des loyers garantit efficacement l'équilibre financier des organismes	94
B - La dispersion des loyers du parc social peut être très prononcée, sans rapport avec la qualité du logement	95
C - Du loyer à la quittance : la méconnaissance de l'offre de prix sur un territoire	97
II - La politique des loyers épouse imparfaitement la capacité d'effort des locataires	97
A - Les loyers offerts ne sont pas soumis à des plafonds de ressources appropriés	98
B - La différenciation entre les logements PLAI et les logements PLUS s'applique au plafond de ressources beaucoup plus qu'au loyer maximum	98
C - L'APL et le SLS ne régulent le taux d'effort que pour une partie des locataires	100
D - La formation des loyers au coût historique n'interdit pas une politique d'adaptation à la demande solvable	101
III - Une politique des loyers du parc social en mal de cohérence avec l'urbanisme	102
A - La remise en ordre des loyers n'a pas dépassé le stade de l'expérimentation	102
B - La distribution spatiale des loyers compromet l'objectif de mixité sociale dans de nombreux territoires	102
Chapitre VII Comment le logement social peut-il contribuer à la mixité sociale ?	105
I - La réalité de la contrainte de la mixité sociale	105
A - Un objectif législatif depuis près de 20 ans	105
B - Les caractéristiques de l'occupation du parc social au regard des autres statuts d'occupation	108
C - Des difficultés concentrées sur les quartiers où la proportion de logements sociaux est élevée	111

II - Les outils de l'équilibre de peuplement	112
A - La combinaison entre les politiques du logement et de la ville dans les quartiers prioritaires.....	112
B - Un important potentiel d'accueil des plus modestes hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville	115
Chapitre VIII Qui doit piloter le logement social ?	121
I - Une politique cohérente au niveau des bassins de vie	123
II - Un rôle nécessaire de l'État	124
III - Des acteurs qui doivent s'organiser pour coopérer à l'échelon intercommunal	125
A - L'organisation des collectivités locales	125
B - L'organisation des bailleurs sociaux et d'Action Logement	126
Chapitre IX Les jugements évaluatifs et les pistes d'évolution	129
I - Comment le logement social répond-il aux objectifs qui lui sont assignés ?	129
A - La politique publique du logement social ne permet pas de loger dans des délais raisonnables tous les publics éligibles	129
B - L'inertie du parc social freine son adaptation à l'évolution des besoins	130
C - La politique du logement social est trop orientée vers la construction neuve et insuffisamment vers une gestion active du parc existant	132
D - Les objectifs de la politique du logement social doivent trouver leur cohérence au niveau territorial	133
II - Quelles sont les pistes d'évolution ?	134
A - Mieux cibler les publics modestes et défavorisés	134
B - Proposer plus de logements à la location	136
C - Accroître la transparence et piloter davantage au niveau local	139
Conclusion générale	141
Récapitulatif des recommandations	145
Glossaire	147
Annexes	151
Réponses des administrations, des collectivités et des organismes concernés	191

Les rapports publics de la Cour des comptes consacrés à une évaluation de politique publique

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique. Il est consacré à l'évaluation d'une politique publique.

L'évaluation des politiques publiques est une des activités de la Cour. Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, « elle assiste le Parlement et le Gouvernement » notamment « dans l'évaluation des politiques publiques ». Sa contribution à l'évaluation des politiques publiques figure parmi les missions qui lui sont assignées dans le code des juridictions financières (article L. 111-3-1). Celui-ci définit également les modalités selon lesquelles les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent saisir la Cour d'une demande d'évaluation (article L. 135-2).

Dans ses évaluations, la Cour s'attache principalement à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

Comme pour les contrôles et les enquêtes, les évaluations peuvent être réalisées conjointement par la Cour et les chambres régionales des comptes – ce qui est le cas pour le présent rapport. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs. Les principales parties prenantes à la politique évaluée sont associées aux travaux d'évaluation. Des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou des chambres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles, enquêtes et évaluations que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, aux collectivités et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, Mme Froment-Meurice, M. Levy, présidents de chambre maintenus en activité, M. Racine, Mme Pappalardo, M. Andréani, Mme Morell, MM. Barbé, Bertucci, Courtois, Pétel, Martin, Hayez, Mmes Trupin, Podeur, MM. de Gaulle, Mousson, Rosenau, Rabaté, Albertini, Aulin, Senhaji, Rolland, Basset, Mme Faugère, M. Lallement, Mme Hamayon, M. de Puylaroque, Mme Thibault, conseillers maîtres, M. Galliard de Lavernée, Mme Revel, M. Margueron, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Duchadeuil, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Galliard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, rapporteur général de la formation interjuridictions, Mme Charolles, conseillère référendaire, M. Moreau de Saint-Martin, rapporteur extérieur, rapporteurs devant la formation interjuridictions chargée de le préparer, et de M. Hayez, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Luprich, substitut général.

M. Lefort, secrétaire général adjoint, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 14 février 2017.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 23 novembre 2016 par une formation interjuridictions, présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de M. Andréani, Mme Monique Saliou, M. Antoine, MM. Uguen et Sepulchre, conseillers maîtres, au titre de la Cour, Mme de Kersauson, MM. Monteils, Monti, conseillers maîtres, Bizeul, conseiller référendaire, au titre des chambres régionales des comptes, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Galliard de Lavernée, et, en tant que rapporteurs, M. Provost, Mme Charolles, conseillers référendaires, MM. Brottier, auditeur, Schneider, Poux, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, MM. Henry et Hébrard, Mme Barbaste, conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Gasançon-Bousselin, MM. Le Bihan et Moreau de Saint-Martin, rapporteurs extérieurs, et, en tant que contre-rapporteur, M. Hayez, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 13 décembre 2016, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Né lors de la révolution industrielle de l'initiative de grandes entreprises, le logement social est rapidement devenu un domaine d'intervention de l'État. En 1984, la loi Siegfried a fondé la politique de logement social en France et abouti à la mise en place de la Société française des habitations à bon marché (HBM).

Après la dernière guerre, les HBM ont pris l'appellation d'« habitations à loyer modéré » (HLM). En 1953, le plan Cournaut a institué la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) : le « 1 % logement », devenu en 2016 « Action Logement » est toujours un acteur de premier plan du logement social, au service des entreprises et de leurs salariés. Les années 1960 ont vu la montée en puissance des aides à la pierre, jusqu'à la loi du 3 janvier 1977 qui les a réduites, tout en introduisant les aides personnalisées au logement.

À partir de 1980, l'accès au logement des personnes défavorisées est devenu la préoccupation prioritaire du logement social : la loi Quilliot de 1982 énonce pour la première fois le « droit fondamental à l'habitat », et le Conseil constitutionnel affirme dans une décision du 19 janvier 1995 que « la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle ».

Les années 2000 ont vu les réformes se succéder en ce sens. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes qui n'atteignent pas le seuil de 20 % de logements locatifs sociaux un plan de rattrapage pour contribuer à la mixité sociale. La loi institue également en mars 2007 le droit au logement opposable (DALO). Enfin, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de mars 2009 abaisse les plafonds de ressources pour l'accès au logement social et met fin au droit au maintien dans les lieux au-dessus d'un seuil de revenus.

Parallèlement, le pacte d'objectifs et de moyens concernant la période 2013-2015, signé entre l'État et les organismes HLM, fixe un objectif de 150 000 logements sociaux par an. Plus récemment, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) de mars 2014 renforce la coopération intercommunale pour la gestion des attributions de

logements sociaux. Enfin, la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, en discussion au moment de l'élaboration du présent rapport, vise à parachever cet édifice législatif en promouvant la notion d'équilibre de peuplement.

Après plus d'un siècle de développement, le logement social occupe aujourd'hui une place déterminante en France. En 2016, le parc social compte 4,8 millions de logements : selon la dernière enquête logement de l'Insee, il représente un logement sur six et près de la moitié du parc locatif. Les derniers comptes du logement publiés établissent le montant des aides publiques qui lui sont consacrées à 17,5 Md€ en 2014, soit 43 % des aides au logement : ce montant est réparti entre 8 Md€ d'aides personnelles et 9,5 Md€ d'aides aux organismes de logement social.

Dans un contexte marqué à la fois par les fortes attentes des citoyens en matière de logement et par une action de l'État qui reste soutenue dans la durée, la Cour des comptes a décidé de procéder à une évaluation de la politique publique du logement social. Cette évaluation a été conduite en application de l'article L.111-3-1 du code des juridictions financières et selon les règles arrêtées par le recueil des normes professionnelles des juridictions financières.

Aux termes de la loi qui fixe les objectifs de la politique publique du logement social, « la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement, et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers¹».

Le champ de cette évaluation a porté en conséquence sur l'analyse des dispositifs du logement social au regard de l'objectif premier de cette politique : l'accès au logement social des personnes modestes et défavorisées.

En revanche, ce champ ne comprend pas l'examen des instruments financiers concourant à abaisser les coûts de revient des opérateurs et le niveau des loyers, de même que l'impact économique du logement social sur le secteur de la construction.

¹ Article L. 411 du code de la construction et de l'habitation (CCH), issu de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Par ailleurs, le périmètre géographique retenu par cette évaluation est celui de la France métropolitaine, en raison des particularités des outre-mers dans le domaine du financement de la construction sociale, des aides personnelles et des coûts de construction.

Le logement social est le plus souvent défini par les opérateurs et les chercheurs comme « tout logement construit avec une aide de la collectivité publique, directe ou indirecte, loué à un prix inférieur à celui du marché, et attribué à l'issue d'une procédure administrée à des ménages remplissant certaines conditions, notamment de revenus »². Toutefois, cette définition ne suffit pas, à elle seule, à harmoniser les périmètres retenus par les principales bases de données utilisables pour développer une évaluation. Le présent rapport s'est donc appuyé sur le périmètre du répertoire du parc locatif social (RPLS), qui regroupe le patrimoine (hors logements-foyers) des offices publics (OPH) et des entreprises sociales de l'habitat (ESH), ainsi que les logements conventionnés des sociétés d'économie mixte.

Cette évaluation a été menée par une formation interjuridictions associant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France et Pays de la Loire. Conformément aux règles de l'évaluation, cette formation a arrêté quatre « questions évaluatives » pour la conduite de l'instruction.

Ces questions évaluatives sont les suivantes :

- *dans quelle mesure la politique publique du logement social permet-elle de loger, dans des délais raisonnables, les différents publics ciblés par cette politique ?*
- *dans quelle mesure l'offre de logement social est-elle adaptée aux besoins des divers publics ciblés ?*
- *quels sont le coût et l'impact des actions mises en œuvre pour corriger les défauts d'ajustement constatés ?*
- *les différents objectifs de la politique publique du logement social sont-ils conciliables ?*

Ces quatre questions évaluatives ont été déclinées à travers les interrogations suivantes, traitées dans les huit premiers chapitres du rapport :

- Qui bénéficie du logement social ?

² Anne Querrien, *Le logement social en Europe, dans le passé et vers quel avenir ?* Informations sociales n° 123, 2005.

- Comment sont attribués les logements ?
- Les logements proposés correspondent-ils à la demande ?
- Faut-il construire toujours plus ?
- Comment amplifier les sorties pour augmenter les entrées dans le logement social ?
- Comment sont fixés les loyers ?
- Comment le logement social peut-il contribuer à la mixité sociale ?
- Qui doit piloter le logement social ?

En application des règles méthodologiques de l'évaluation, le neuvième chapitre du rapport répond aux quatre questions évaluatives retenues : il arrête les jugements évaluatifs³ de la Cour et formule des recommandations.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes :

- un comité d'accompagnement a tout d'abord été spécialement constitué⁴ : la Cour remercie les membres du comité du temps et de l'attention qu'ils ont bien voulu consacrer à cette évaluation tout au long de son élaboration et de sa mise en œuvre ;
- l'instruction a également conduit à la réalisation d'enquêtes de terrain dans six territoires témoins⁵, à la mise en œuvre d'une enquête en ligne auprès des organismes HLM, à des comparaisons internationales, ainsi qu'à l'élaboration de données inédites à partir d'une exploitation directe des bases statistiques nationales.

Les résultats détaillés de cette instruction et les données de l'enquête sont accessibles en ligne sur le site de la Cour des comptes.

³ Dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, les jugements évaluatifs renvoient à l'ensemble des conclusions et appréciations portées en réponse aux questions évaluatives.

⁴ Voir en annexe n° 1 la composition du comité d'accompagnement et en annexe n° 2 la liste des 220 personnes rencontrées lors cette évaluation.

⁵ Agglomération de Grenoble, Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole, Département de la Haute-Vienne, Métropole Nice-Côte d'Azur, Nantes Métropole. Cf. cahiers territoriaux.

Chapitre I

Qui bénéficie du logement social ?

I - Le logement social est un outil puissant de la politique du logement en France

A - Les données physiques

La dernière enquête nationale logement (ENL) de l'Insee estime à 27,2 millions le nombre de résidences principales en France métropolitaine à la fin de 2013.

Sur ce total, 16,1 millions de ménages (59,2 %) sont propriétaires de leur résidence principale, et 10 millions de ménages habitent un logement loué vide, se répartissant entre le parc privé à hauteur de 5,6 millions (20,5 %), et le parc social à hauteur de 4,4 millions (16,3 %). Les autres statuts d'occupation (meublés, sous-location, logements gratuits) concernent 1,1 million de ménages.

Le parc social représente donc une résidence principale sur six, et 44 % des logements locatifs : cette place importante résulte de l'histoire ancienne du logement social en France.

Le logement social est inégalement réparti entre les régions⁶. D'une part, il va de pair avec l'urbanisation : il représente 7 % du parc total dans les espaces ruraux, mais 21,8 % dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants, et même 26,5 % dans l'unité urbaine de Paris⁷. D'autre

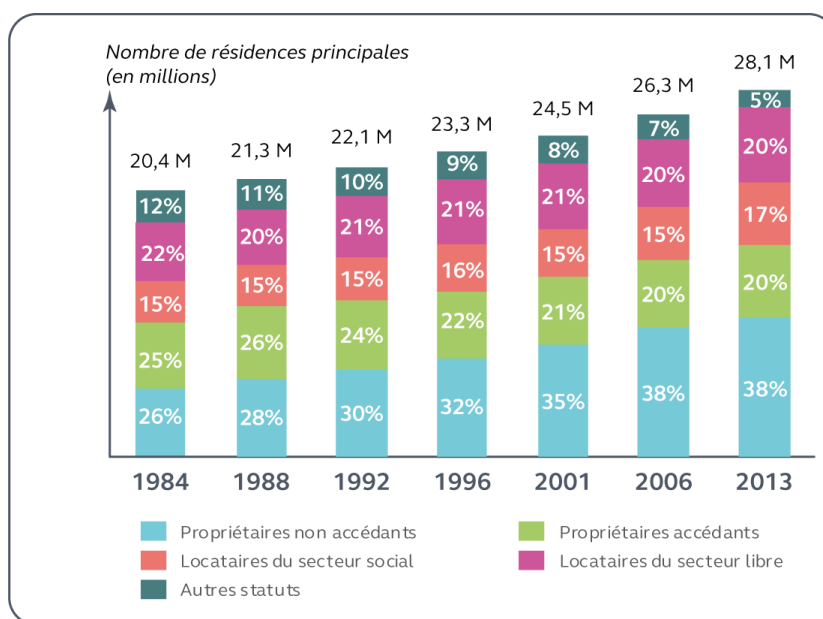
⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2014, 224 p. disponible sur www.ccomptes.fr

⁷ Source : ENL 2013.

part, il présente une répartition contrastée, puisque la proportion de logements sociaux dans les 52 unités urbaines de plus de 100 000 habitants excède 25 % dans dix cas, et n'atteint pas 15 % dans dix autres⁸.

Dans un parc de résidences principales qui progresse en moyenne de 1 % par an depuis trente ans, le logement social a augmenté sa part de façon continue. Cette part atteint aujourd'hui un record historique, même en tenant compte de l'imprécision relative des évolutions statistiques : elle s'élève à environ 17 % du parc total, alors qu'elle n'était encore que de 11,3 % en 1973.

Graphique n° 1 : évolution 1984-2013 du parc et des statuts d'occupation des logements



Source : Cour des comptes, d'après données Insee, enquêtes logement

Cette tendance a été soutenue par la loi SRU qui impose aux communes, au-dessus d'une certaine taille⁹, de disposer d'au moins 20 %

⁸ Source : recensement de la population

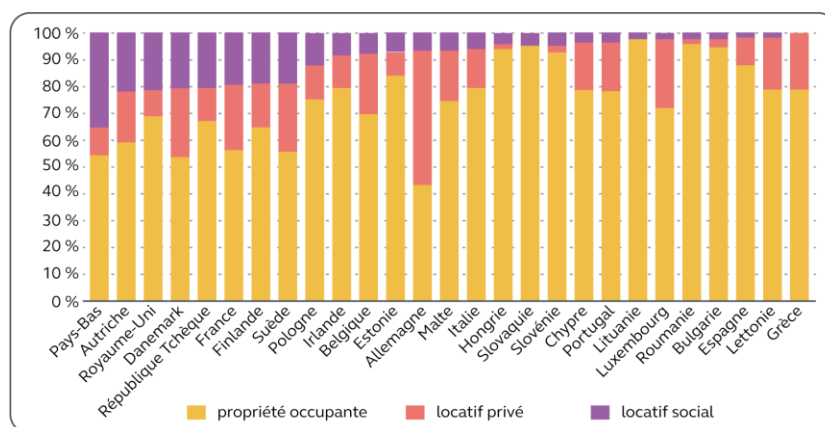
⁹ Communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions, qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

de logements sociaux. Elle est appelée à se poursuivre, puisque la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) a porté de 20 % à 25 % le taux minimal de logements sociaux dans le parc total des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants situés en zone tendue.

Au 1^{er} janvier 2016, le parc social compte plus de 4,8 millions de logements, en augmentation de 79 000 unités par rapport à l'année précédente¹⁰.

Cette situation place la France dans le groupe des pays européens où le poids du secteur locatif social se rapproche de 20 %, alors que la moyenne de l'Union européenne est de 10,3 %.

Graphique n° 2 : répartition du parc de logements par statut d'occupation en Europe (2000-2005)



Source : Cour des comptes, d'après enquête CECODHAS-USH-Dexia, 2007

B - Les données financières

L'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) tire de la base de données comptables *Harmonia* un compte agrégé des offices

¹⁰ Le parc social représente 4 839 600 logements, dont 4 619 200 présents sur le marché de la location. Les autres logements sont en attente de travaux ou de démolition (90 500), pris en charge par des associations (53 300) et des logements dits fonctionnels ou occupés contre indemnités (76 600). Source : RPLS.

publics de l'habitat (OPH) et des entreprises sociales pour l'habitat (ESH), soit 518 bailleurs sociaux, en excluant les SEM, dont les activités ne sont pas homogènes, et les organismes à statut particulier comme les coopératives.

Il ressort de ces données que le secteur HLM inclus dans le périmètre des OPH et ESH a réalisé en 2014 un chiffre d'affaires de 21,4 Md€ et dégagé un résultat net comptable de 3,3 Md€, avec une capacité d'autofinancement globale de 9,7 Md€. L'encours d'emprunt de 128 Md€ représentait alors un peu plus de 16 années de la capacité d'autofinancement courante et s'adossait à 161 Md€ de fonds propres¹¹.

Par ailleurs, on connaît le montant des aides publiques dont bénéficie le logement social, grâce à la publication annuelle du compte du logement qui additionne les subventions émanant de l'État, des collectivités locales ou des employeurs, les exonérations ou réductions d'impôt, les prestations versées par les caisses d'allocations familiales et l'avantage de taux procuré par l'accès à l'épargne réglementée ou aux prêts d'Action Logement. Au total, en 2014, le secteur du logement social a bénéficié de 17,5 Md€ d'aides de toute nature, c'est-à-dire de 43 % des aides au logement.

Ce montant se décompose en 8 Md€ d'aides personnelles - dont 7 Md€ destinés aux locataires de logements sociaux hors foyers, le plus souvent versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) directement aux bailleurs (soit 40 % des loyers) -, et 9,5 Md€ d'aides aux organismes de logement social. La très grande majorité de ces dernières aides, soit 7,6 Md€, vise à alléger les coûts d'investissement, y compris de réhabilitation lourde : elles sont composées de subventions directes, de la TVA à taux réduit sur la construction, et d'avantages de taux¹².

¹¹ Source ANCOLS à partir de la base de données comptables Harmonia (518 bailleurs sociaux). Cf. tableau en annexe n° 3.

¹² On valorise l'avantage de taux en évaluant le montant de prêt qui aurait été obtenu au prix du marché pour la même annuité de remboursement, et en faisant la différence avec le montant effectivement accordé.

En revanche, les aides au fonctionnement des organismes de logement social se limitent à 1,9 Md€ : elles recouvrent essentiellement les exonérations d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière sur les propriétés bâties, à hauteur de 950 M€ chacune. La taxe foncière n'est pratiquement pas compensée par l'État, si bien que les communes fortement dotées en logements sociaux sont privées de cette recette, alors même qu'elles assument les charges liées à la présence des locataires¹³.

II - Le logement social améliore efficacement les conditions de vie de ses occupants

A - Un parc social dont les caractéristiques sont en partie comparables à celles du parc locatif privé

Les deux parcs locatifs sont très similaires si l'on compare les surfaces moyennes des logements : 68,7 m² dans le parc social et 65,4 m² dans le parc privé¹⁴. Toutefois, le nombre de personnes par logement est un peu plus élevé dans les logements sociaux (2,3 contre 2,0), si bien que la surface disponible par personne est inférieure de 2 m².

Les logements sociaux sont plus souvent collectifs (17 % de maisons individuelles contre 31 % dans le locatif privé). La typologie 3-4 pièces l'emporte de loin, avec 66 % du parc social contre 47 % dans le secteur locatif privé. Les logements sont en moyenne plus récents (52 % de moins de 40 ans, contre 32 % dans le privé).

De façon générale, les opérateurs du logement social montrent plus que les bailleurs privés le souci de respecter les normes techniques. La part des logements sociaux non conformes¹⁵ est de 1,6 % (72 000 logements), alors qu'elle est de 7,7 % (511 000 logements) dans les logements privés. Les locations du secteur privé sont notamment plus consommatrices

¹³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2016, 439 p. ; disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴ Ces chiffres et ceux qui suivent sont tirés de l'enquête logement 2013 de l'Insee.

¹⁵ Ne disposant pas de tous les éléments de confort (eau et WC intérieurs, installation sanitaire, chauffage central).

d'énergie, avec une proportion d'étiquettes de performance énergétique (A, B ou C) inférieure de moitié à celles du parc social¹⁶.

Pour autant, l'opinion des ménages locataires sur leurs conditions de logement, mesurée par l'enquête 2013 de l'Insee, n'est pas favorable au parc HLM : 55 % des locataires sociaux jugent ces conditions satisfaisantes ou très satisfaisantes, contre 64 % pour les autres locataires et 77 % pour la population globale ; en sens inverse, 13 % des locataires sociaux jugent ces conditions insuffisantes ou très insuffisantes, contre 11 % des autres locataires et 6 % de la population globale.

Cette situation peut s'expliquer par la concentration des logements sociaux dans les quartiers en difficulté, où la qualité de la vie quotidienne est dégradée. Selon l'enquête nationale logement (ENL) de 2013, 22 % des logements du secteur social sont localisés dans les zones urbaines sensibles (ZUS), contre 3 % pour le secteur locatif privé ; l'image des ZUS – devenues « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV) en 2015¹⁷ – est très fortement liée au logement social, qui représente 62 % des logements, alors que le secteur locatif privé représente seulement 14 % du parc de ces quartiers.

B - Des écarts de loyers très significatifs

En raison de leur mode de financement, les logements sociaux offrent très généralement des loyers nettement inférieurs au secteur locatif privé. Les travaux les plus récents de l'Insee¹⁸, utilisant les données de l'enquête nationale logement de 2006, évaluent la subvention implicite ainsi procurée à 261 € par mois en moyenne, ce qui représente 46 % de la valeur locative de marché du logement. Naturellement, cet avantage est différencié selon l'emplacement géographique : il passe de 147 € dans les espaces ruraux à 269 € dans les aires urbaines de plus de 500 000 habitants, et à 394 € dans l'aire urbaine de Paris.

Par ailleurs, cet écart de loyer profite aux occupants du parc social de façon proportionnelle à la valeur locative de marché du logement, si bien que sa valeur augmente avec la tranche de revenu, car les ménages les plus aisés occupent des logements sociaux de plus grande valeur locative.

En outre, compte tenu de la faible rotation des locataires dans le parc social, cet écart de loyer bénéficie aux occupants sur une période de l'ordre

¹⁶ Source : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, SOeS, enquête Phébus 2013.

¹⁷ Les dénominations ZUS ou QPV seront reprises par la suite en fonction de la disponibilité des sources statistiques.

¹⁸ Corentin Trevien, 2013.

de 10 ans en moyenne et de 15 ans en Île-de-France. La capitalisation de cet avantage sur ces durées représente respectivement plus de 30 000 € en moyenne et plus de 70 000 € en Île-de-France.

Enfin, compte tenu de la similarité de l'évolution moyenne des loyers dans les deux secteurs locatifs – soit, de 2000 à 2011, + 30 % dans le secteur HLM et + 32 % dans le secteur privé –, cet avantage apparaît stable en valeur relative, mais en nette augmentation en valeur absolue.

Le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer a également chiffré l'écart monétaire entre le loyer effectivement acquitté au titre d'un logement social et celui qui serait acquitté pour un logement du parc privé ayant des caractéristiques proches¹⁹. Ces travaux aboutissent à des ordres de grandeur comparables : ils évaluent cet écart pour 2006 à 211 € par mois en faveur du parc des bailleurs HLM (35 € par an et par m²), soit un loyer quittancé inférieur de 41 % au loyer théorique de marché.

Tableau n° 1 : différence de loyers entre logements équivalents du parc social et du parc privé en 2006

<i>Loyer mensuel moyen</i>	Au prix secteur social	Au prix secteur privé	Écart en %
<i>Province</i>	293	463	36,6 %
<i>Île-de-France</i>	344	676	49,1 %
<i>Ensemble</i>	306	517	40,8 %

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement (SOeS), décembre 2012, à partir des données Insee ENL 2006

Ces études confirment les disparités géographiques observables dans ce domaine, puisque cet écart est de 49 % en Île-de-France contre 37 % en moyenne en province. Au sein même de la région capitale, il s'élève à 27 % dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants et à 85 % à Paris.

¹⁹ Économie, en termes de loyers, des locataires du parc social à travers la mesure du service de logement du parc social au prix de marché- SOeS-décembre 2012.

L'écart de loyer est également déterminé par l'environnement socio-économique du quartier car la formation des loyers HLM ne tient pas compte de l'attractivité du quartier. Il varie de ce fait de 2,7 €/m² dans un quartier modeste contre 3,9 €/m² pour un logement situé dans un environnement aisé²⁰. De ce fait, et bien que les écarts relatifs soient proches, les différences de loyers en valeur absolue augmentent avec le niveau de vie : elles s'élèvent à 2,8 €/m² pour le premier quintile de revenu contre 3,5 €/m² pour le quintile le plus élevé.

Ces résultats sont confortés par une étude de l'OLAP²¹ qui a rapproché pour chaque logement locatif de la base Filocom un loyer calculé à partir de la base OLAP²² pour le parc privé et de la base EPLS²³ pour le parc social. Le rapport entre les loyers des deux parcs varie du simple au double selon la commune d'Île-de-France.

De même, dans les six territoires témoins qui ont été choisis pour la présente évaluation, il a été possible de recouper de façon empirique les enseignements de ces études statistiques en consultant les fichiers de la CNAF, dont les données sont plus récentes et qui dispose des déclarations de loyers par les bénéficiaires des aides au logement. Il en ressort que les ménages avec enfants résidant dans des communes-centres acquittaient en décembre 2014 un loyer nettement différencié selon le statut, public ou privé, de leur bailleur : dans cet échantillon, l'écart de loyers varie de 27 % (Grenoble, Valenciennes) à 37 % (Nantes). Ces données de terrain confirment bien les ordres de grandeur des études approfondies précitées, même si le niveau légèrement inférieur de ces pourcentages s'explique par le fait que les bénéficiaires des aides au logement appartiennent aux catégories les plus modestes de la population, pour lesquelles l'écart de loyer est généralement moins prononcé.

C - Un avantage d'une valeur annuelle globale élevée, largement financé par l'effort public antérieur

Si l'on se réfère à un écart moyen de 40 % de la valeur locative de marché (données SOeS) et au montant de loyers HLM (ESH et OPH), soit 19,5 Md€ perçus en 2014, la valeur annuelle globale de l'écart de loyers en

²⁰ Le SOeS utilise dans cette approche le statut socio-économique spatial d'un quartier, qui décrit la répartition spatiale des ménages selon l'activité professionnelle exercée (typologie de N. Tabard).

²¹ Le taux d'effort des ménages franciliens locataires - juillet 2010.

²² Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

²³ Enquête annuelle sur le parc locatif social.

faveur des locataires du logement social s'élève à un montant considérable, de l'ordre de 13 Md€.

On retrouve également cet ordre de grandeur en appliquant l'estimation de la subvention mensuelle implicite de 260 € de l'Insee aux 4,2 millions de locataires relevant de ce périmètre.

Le rapport de la Cour publié en avril 2015 sur le logement en Île-de-France²⁴ montre en outre la dissymétrie du partage de cet avantage entre la région capitale, qui en capte les deux tiers (9,1Md€), et les autres régions, qui n'en représentent que le tiers (4,6 Md€).

Pour comprendre l'origine de cet écart, il convient de rappeler que, selon les données du compte du logement pour 2014, les aides publiques apportées au fonctionnement des organismes HLM (exonération de l'impôt sur les sociétés et de la taxe foncière sur les propriétés bâties) s'élèvent à environ 1,9 Md€ par an. Les aides publiques accordées aux ménages ne représentent par ailleurs que 7 % de l'écart des loyers, car les aides personnelles au logement sont en fait sensiblement les mêmes pour les deux types de location²⁵. L'essentiel de l'écart global des loyers, soit environ 11 Md€, provient donc des efforts publics antérieurement accordés sous la forme des aides à l'investissement, dont les retombées s'observent pendant toute la durée de vie des logements sociaux qui en ont bénéficié.

L'effort de construction et de réhabilitation mobilise en effet les budgets publics chaque année avec un impact largement différé. Cet effort s'est ainsi élevé en 2014 à 7,6 Md€ d'aides et d'avantages divers à l'investissement pour environ 113 000 logements financés la même année²⁶ : leur livraison permettra d'apporter aux locataires entrants, sur la base d'un écart de loyer moyen de 260 € par mois, un montant d'avantage annuel de 350 M€ .

²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le logement en île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2015, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁵ En moyenne 248 € dans le parc social contre 237 € dans le parc privé selon les *Résultats au 31 décembre 2014* de la CNAF.

²⁶ Source : infocentre SISAL.

III - Le logement social s'ouvre de plus en plus aux ménages modestes et défavorisés, mais pas partout

A - La définition des bénéficiaires du logement social est extensive

La loi destine le logement social aux « personnes de ressources modestes et défavorisées », tout en laissant au niveau réglementaire le soin de définir les bénéficiaires.

L'article R 331-12 du code de la construction et de l'habitation (CCH) subordonne en effet l'attribution des subventions et prêts à la construction sociale à l'occupation des logements sociaux par des personnes dont l'ensemble des ressources, au moment de l'entrée dans les lieux, est inférieur à des plafonds fixés chaque année par arrêté ministériel.

La réglementation distingue à cet égard trois types de logements sociaux :

- les logements PLAI - prêt locatif aidé d'intégration - sont destinés aux personnes en difficulté. Ils accueillent des ménages disposant de ressources inférieures de 55 à 60 % au plafond de ressources exigé à l'entrée dans la catégorie de logement social supérieur (logements PLUS). Les loyers PLAI sont les plus bas parmi ceux qui sont appliqués pour les logements sociaux. Leur montant maximal est fixé par l'État : il est par exemple de 5,87 €/m² pour Paris et les communes limitrophes (zone 1 bis), de 5,51 €/m² pour l'agglomération parisienne (zone 1), de 4,83 €/m² pour le reste de l'Île de France (zone 2), etc. ;
- les logements PLUS – prêt locatif à usage social – sont des logements sociaux classiques. Leur loyer est également plafonné, ainsi que les ressources des locataires. Les loyers maximaux des logements PLUS sont un peu supérieurs à ceux des PLAI : ils sont par exemple de 6,58 €/m² pour Paris et les communes limitrophes (zone 1 bis) et de 6,19 €/m² pour l'agglomération parisienne (zone 1) ;
- enfin les logements PLS - prêt locatif social – sont des logements intermédiaires, plutôt destinés aux classes moyennes. Le plafond de ressources exigé du locataire est supérieur de 30 % au plafond demandé pour un logement social classique : par exemple, à Paris, une personne seule peut prétendre à un logement PLS si ses ressources sont inférieures à 29 924 euros et un ménage ne doit pas disposer, pour sa part, de plus de 44 723 euros de ressources annuelles.

Les plafonds de ressources de ces trois catégories (PLAI, PLUS, PLS) dépendent de la composition familiale, de la localisation géographique (Paris et communes limitrophes, reste de l'Île-de-France, autres régions) et de la catégorie de financement du logement. Celle-ci définit en effet des niveaux de loyers qui dépendent de l'importance de l'aide publique qui a été apportée initialement à l'investissement et des plafonds de ressources applicables aux bénéficiaires du logement concerné.

Ces plafonds de ressources ne sont guère sélectifs, puisqu'en 2015 ils donnent le droit d'accéder au logement social à respectivement 30,2 % de la population française (logements PLAI), 65,5 % (logements PLUS), et 81,4 % (logements PLS)²⁷. Les deux tiers des Français ont donc la possibilité théorique de bénéficier d'un logement social de type PLUS.

Tableau n° 2 : plafonds de ressources réglementaires applicables en 2016

	PLS	PLUS	PLAI
Personne isolée	26 144 € à 30 072 €	20 111 € à 23 132 €	11 060 € à 12 725 €
Parent isolé + enfant à charge	40 986 € à 58 915 €	32 297 € à 45 320 €	19 378 € à 27 191 €
Couple avec deux enfants	50 687 € à 70 342 €	38 890 € à 54 109 €	21 562 € à 29 763 €

N.B. : Les fourchettes indiquées dépendent de la zone géographique.

Source : Cour des comptes

²⁷ Source : ministère chargé du logement, questionnaire budgétaire pour le projet de loi de finances 2016.

Ce décalage entre cette possibilité théoriquement très large d'accès au logement social et la population délimitée ciblée par la loi - les ménages modestes²⁸ et défavorisés - tient en partie au fait que la fixation des plafonds de ressources par un arrêté ministériel ne se prête guère à une révision stratégique de ce paramètre, dont la portée est éminemment politique. De fait, il faut remonter à 2009 pour relever la dernière décision de modification substantielle par le législateur, qui a inscrit dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (article 65) une minoration de 10,3 % des plafonds de ressources.

B - Une occupation effective plus sélective au regard des revenus

Le nombre d'occupants du parc social dont les revenus ont augmenté après leur entrée dans les lieux et excèdent désormais les plafonds applicables est d'environ 300 000 sur les 2 966 000 ménages ayant répondu à l'enquête OPS 2012, ce qui représente une proportion de l'ordre de 10 %.

En revanche, parmi les 90 % des occupants qui se situent toujours en dessous des plafonds applicables, 57 % ont des ressources inférieures au plus bas d'entre eux, c'est-à-dire le plafond PLAI.

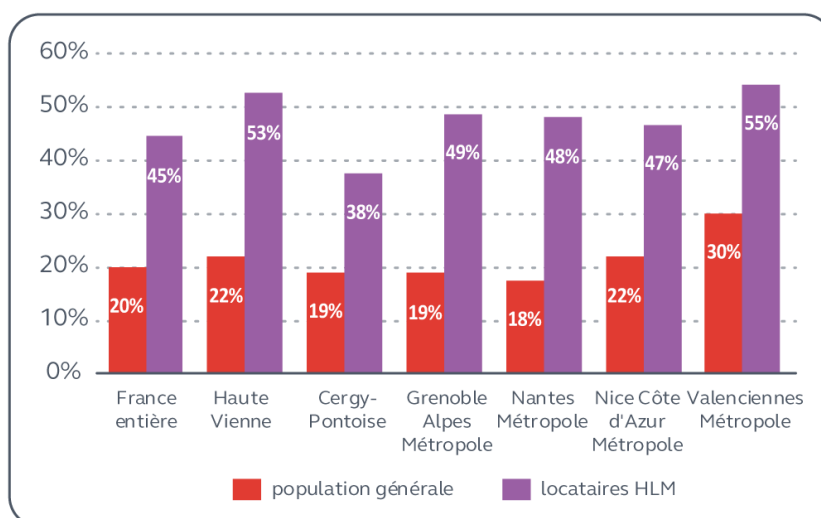
En outre, 39 % des occupants se situent en dessous de la définition internationale du seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian de la population générale), alors que la proportion de ménages pauvres est de 18,6 % dans la population générale

Enfin, 27 % des occupants connaissent des situations de grande pauvreté, c'est-à-dire un niveau de vie inférieur à 50 % du niveau de vie médian de la population, alors que cette proportion est de 12 % dans l'ensemble des résidences principales.

²⁸ Il n'existe pas de définition unique des ménages modestes. Toutefois, le CREDOC classe la population de la façon suivante : les trois premiers déciles de la répartition des niveaux de vie composent les catégories « modestes », ce qui constitue une population équivalente aux ménages situés sous le plafond de ressources PLAI (30,2 %).

La fréquence importante dans le logement social des personnes relevant des deux premiers déciles de revenu²⁹ est également marquante dans les territoires-témoins analysés lors de l'évaluation menée par la Cour, avec des variantes mineures selon les territoires, ainsi que le montre le graphique suivant.

Graphique n° 3 : part du premier quintile des revenus dans le parc social et le parc total (revenu brut fiscal par unité de consommation en 2013)



Source : Cour des comptes, d'après données Filocom 2014

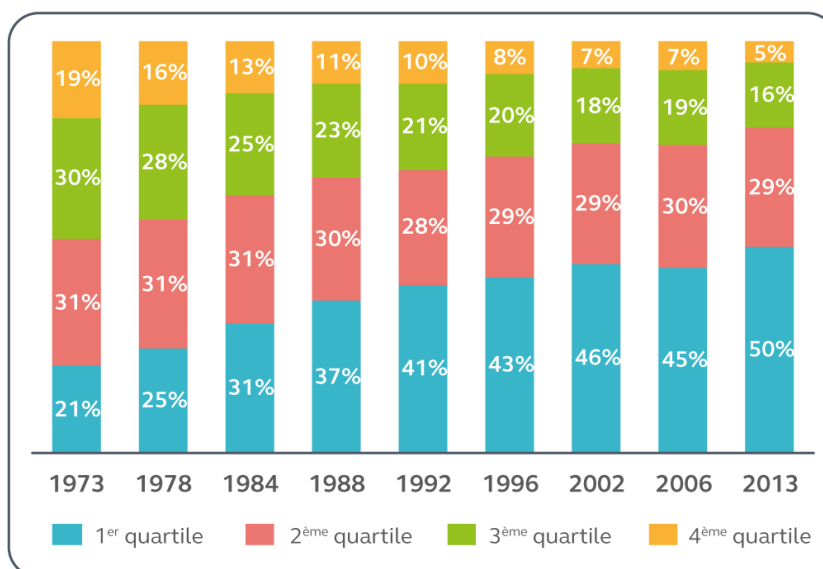
De façon symétrique, la part des ménages déclarant des revenus supérieurs à la médiane est sans commune mesure entre la population générale (50 %) et le parc social (21 %).

²⁹ On représente traditionnellement la distribution des revenus des occupants du logement social par décile de revenu fiscal par unité de consommation. Cette mesure est moins indiscutable que celle du niveau de vie, mais elle est connue de façon exhaustive, et non par sondage comme les niveaux de vie de l'enquête nationale logement (ENL). La borne du deuxième décile (ou premier quintile) est très proche du seuil de pauvreté : dans Filocom 2013, elle est de 11 680 € par unité de consommation, soit 58,5 % du revenu médian (19 955 €).

C - Une ouverture croissante aux ménages défavorisés dans les quarante dernières années

On peut caractériser l'évolution de longue période du logement social vers l'accueil croissant de ménages défavorisés par l'observation de la variation dans le temps de la proportion des quartiles du revenu disponible par unité de consommation.

**Graphique n° 4 : la spécialisation du parc social de 1973 à 2013
(quartiles de niveau de vie)**



Source : Cour des comptes, d'après données Insee 2016, à partir des ENL 1973-2013

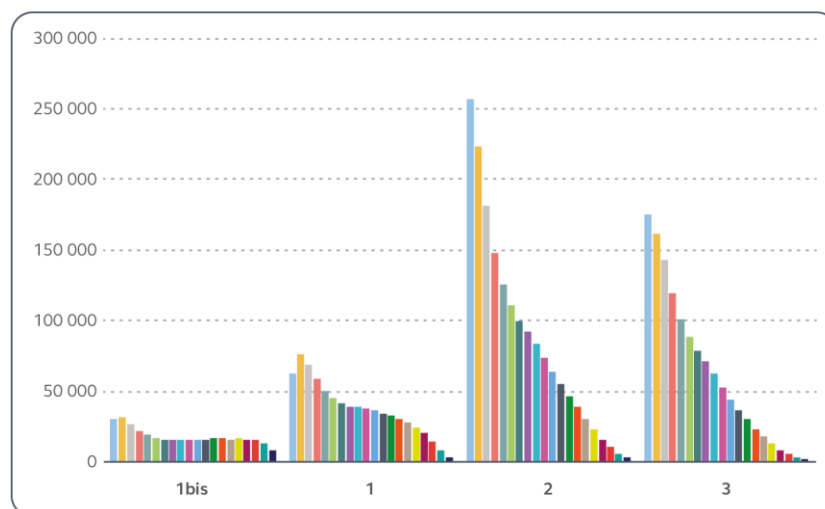
La part des occupants dont le revenu disponible par unité de consommation excède la médiane est passée de 49 % à 21 % entre 1973 et 2013, alors que la part du premier quartile progressait de 21 % à 50 %. En 1973, le logement social était principalement occupé par les classes moyennes ; en 2013 il l'est davantage par les ménages modestes et défavorisés.

Sur la période plus récente, analysée par les deux dernières enquêtes nationales sur le logement, le taux de pauvreté en France est passé de 18 % en 2006 à 19 % en 2013 : dans le parc social, il a simultanément progressé de 34 % à 39 %.

D - Le profil de l'occupation au regard du revenu est très différent selon les zones géographiques

La distribution des revenus des ménages est en outre très différenciée selon les zones : on observe deux profils très différents, en Île-de-France et dans les autres régions.

Graphique n° 5 : répartition du nombre de ménages occupant le parc social par zone HLM et par vingtile de revenus par unité de consommation en 2013

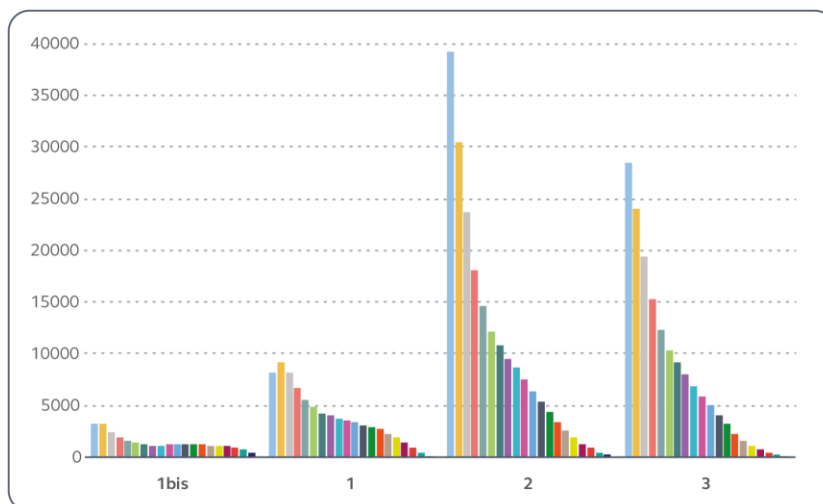


Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement (SOeS), Filocom 2013

En province, la distribution des ménages est rapidement décroissante avec le niveau de revenu, que l'on soit en zone dense (2) ou non dense (3). En Île-de-France hors première couronne (1), ce lien est nettement plus modéré. À Paris et dans la proche couronne (1 bis), les ménages occupant le parc social sont presque également répartis entre les niveaux de revenus.

Cette différence de profil des ménages occupants se retrouve dans la distribution des attributions récentes par tranche de revenu dans ces différentes zones.

Graphique n° 6 : répartition du nombre d'attributions d'un logement social par zone HLM et par vingtile de revenus par unité de consommation en 2013



Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement (SOeS), Filocom 2013

L'enquête nationale logement de 2013 montre également que la part des ménages pauvres dans le parc social est de 27 % en Île-de-France au lieu de 39 % pour la France entière. Toutefois, l'importance du parc social francilien (24,7 % des résidences principales au lieu de 16,3 % pour la France entière) lui permet d'accueillir 43 % des ménages pauvres de la région (au lieu de 34 % pour la France entière).

IV - Le logement social ne bénéficie qu'à la moitié des ménages situés en dessous du seuil de pauvreté

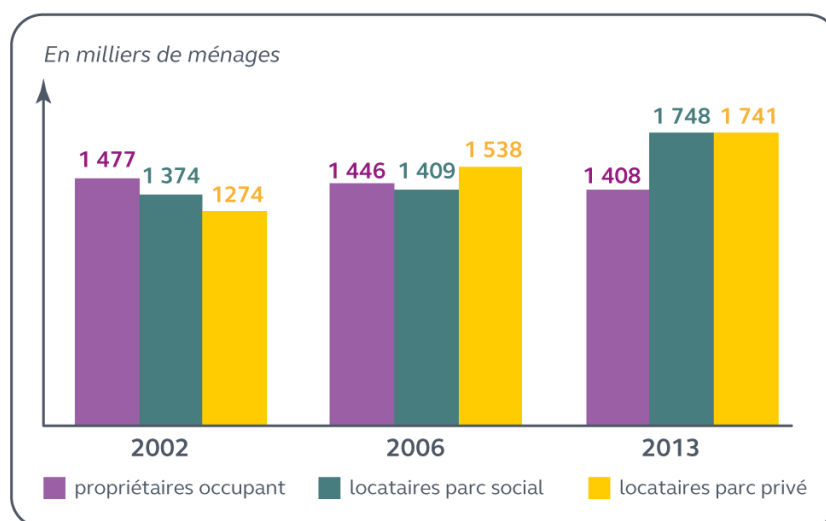
A - Le parc social et le parc privé se répartissent à égalité l'accueil des locataires pauvres

En retenant la définition internationale de la pauvreté (60 % du niveau de vie médian³⁰), on comptait en 2013 environ cinq millions de ménages pauvres, selon l'enquête nationale logement de l'Insee, soit

³⁰ Le niveau de vie médian s'élève à 21 264 € par an et par unité de consommation selon l'ENL 2013, ce qui amène le seuil de pauvreté à 1 063 € par mois.

18,5 % des ménages, qui se répartissaient entre 1,4 million de propriétaires de leur logement et 3,5 millions de locataires.

Graphique n° 7 : répartition de la pauvreté par statut d'occupation du logement en 2013



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

Parmi ces locataires pauvres, le parc locatif social, qui dispose au total de 4,4 millions de logements, accueille 1,75 million de ménages, et le parc privé 1,74 million.

Le logement social n'accueille donc que la moitié des ménages pauvres sous statut locatif : il mobilise à cet effet 40 % de ses capacités.

Si l'on retient un seuil de grande pauvreté fixé à 50 % du niveau de vie médian, on comptait en 2013 3,4 millions de ménages très pauvres (12,5 % des ménages), dont 2,47 millions de locataires. Le parc locatif social en accueillait 1,22 million et le secteur privé 1,25 million. Dans ce cas encore, le secteur social ne représente qu'une part égale à celle du secteur privé.

Cette situation peut s'expliquer en partie par les exigences des commissions d'attribution en matière de solvabilité et de limite du taux d'effort, par leur moindre réactivité face aux demandes urgentes, ou par les contraintes de localisation du logement social. Mais ces raisons ne dispensent pas d'une réflexion sur la capacité d'accueil des ménages pauvres dans le parc social.

B - Les aides personnelles sont impuissantes à compenser l'avantage comparatif des locataires du logement social

L'éligibilité d'un ménage aux aides personnelles au logement (APL) dépend du revenu fiscal et de la composition familiale. Le seuil d'exclusion des aides personnelles est d'environ 1,1 SMIC pour une personne seule, ou de 2 SMIC pour un couple avec deux enfants.

Les aides personnelles sont servies à 5,2 millions de ménages sur 10,4 millions de locataires. Ces ménages bénéficiaires se répartissent eux-mêmes entre 2,9 millions dans le parc privé et 2,3 millions dans le parc social. On estime à 50 % la part des locataires du parc social qui perçoivent l'APL.

Par ailleurs, le calcul des aides personnelles au logement prend en compte le montant du loyer, avec toutefois un plafond relativement bas³¹. La part des allocataires dont le loyer dépasse le plafond est estimée par la CNAF à 57 % dans le parc social, tandis qu'elle est de 91 % dans le parc privé³². Les barèmes des aides personnelles étant identiques quel que soit le statut du logement, et les loyers du parc social étant souvent proches du plafond de l'APL, la moyenne des aides mensuelles versées est sensiblement la même dans les deux catégories de locataires : 248 € contre 237 €³³, malgré les différences de structure familiale et financière de l'occupation.

De ce fait, les aides personnelles ne compensent pas l'avantage comparatif dont bénéficient les locataires du parc social, comme l'a montré le rapport de la Cour sur les aides personnelles au logement publié en 2015³⁴. En conséquence, elles ne permettent d'harmoniser entre les deux parcs locatifs³⁵, ni les taux d'effort, ni les montants disponibles après le paiement des charges de logement (le « reste-à-vivre ») : le taux d'effort

³¹ Par exemple en zone I : 292 € pour une personne seule et 457 € pour un couple avec deux enfants (arrêté du 16 octobre 2015).

³² Source : CNAF, Résultat au 31 décembre 2014, Logement, p.109.

³³ Même source.

³⁴ Cour des comptes, *Rapport à la commission des finances du Sénat sur Les aides personnelles au logement*. Septembre 2015, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr

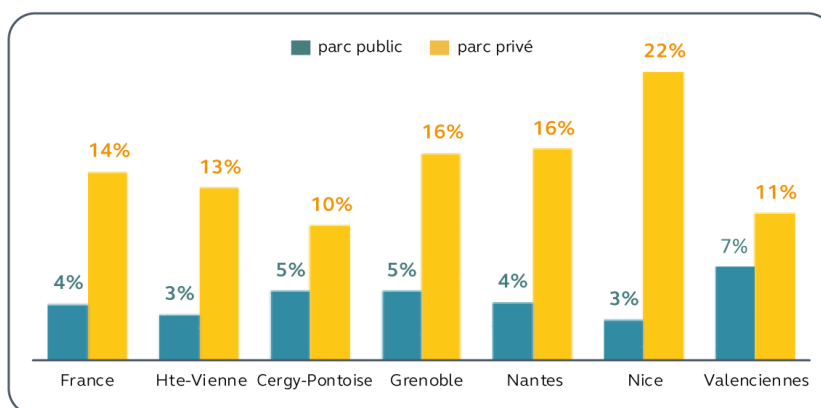
³⁵ Source : CNAF, l'e-ssentiel n° 144, mars 2014, disponible sur www.caf.fr. Cette étude rend compte de données de décembre 2012. Les taux d'effort de la CNAF sont significativement inférieurs à ceux de l'Insee en raison du public décrit (celui des allocataires et non de la population générale) et surtout de la prise en compte des charges par un forfait généralement considéré comme sous-estimé, alors qu'inversement l'Insee inclut l'ensemble des dépenses d'eau et d'énergie. Selon la DHUP, l'analyse des données ENA transmises par la CNAF concluerait à des taux d'effort médian plus importants (+ 3 points en APL, + 9 points en AL), et à un écart plus marqué de 19 points au lieu de 13 points.

médian des allocataires est de 11 % pour les locataires du parc social, et de 24 % pour les locataires du parc privé ; le reste-à-vivre médian est de 667 € pour les premiers contre 553 € pour les seconds.

En outre, ces valeurs médianes recouvrent une dispersion importante. Dans le parc privé, le quintile des allocataires supportant la plus forte charge de logement supporte un taux d'effort supérieur à 45 % (au lieu de 21 % dans le parc social). Pour le reste-à-vivre, le premier quintile est de 261 € par unité de consommation dans le parc privé au lieu de 400 € dans le parc social.

Les données de la CNAF sur le reste-à-vivre après paiement du loyer confirment ces contrastes entre les territoires témoins étudiés dans le cadre de l'évaluation menée par la Cour :

Graphique n° 8 : part des bénéficiaires d'une aide au logement disposant d'un reste-à-vivre inférieur à 382 € par mois en 2012



Source : Cour des comptes, d'après données de la CNAF au 31 décembre 2012

Le logement social offre des loyers inférieurs ou relativement proches du plafond de loyer des aides au logement : de ce fait, il a pour effet de compenser les limites des aides personnelles face à l'augmentation des prix du marché locatif, notamment dans les zones en tension.

CONCLUSION

Le logement social représente en France une résidence principale sur six et près d'un logement locatif sur deux. Il mobilise 43 % des aides publiques annuelles au logement, dont environ 20 % pour les aides

personnelles versées aux locataires, 18 % pour l'investissement et 5 % pour le fonctionnement des organismes HLM.

Il procure aux bénéficiaires une économie de loyer de l'ordre de 40 % en moyenne nationale et de 50 % en Île-de-France. Cet écart représente une aide implicite de l'ordre de 13 Md€ par an, soit six à sept fois le montant des aides publiques au fonctionnement versées aux organismes HLM.

La réglementation impose des conditions peu sélectives pour accéder au logement social. Pour autant, il est de plus en plus attribué à des ménages aux ressources limitées. En Île-de-France toutefois, ce mouvement de spécialisation vers les ménages les plus défavorisés est moins marqué et le parc reste réparti presque également entre toutes les strates de revenu.

Le logement social ne bénéficie cependant qu'à une moitié des ménages locataires situés sous le seuil de pauvreté, bien que sa capacité excède d'un million de logements l'effectif total de ce public. Les ménages qui n'y accèdent pas ne perçoivent pas pour autant davantage d'aides personnelles, en raison du plafonnement du loyer pris en compte pour leur calcul.

Chapitre II

Comment sont attribués les logements ?

I - Les attributions bénéficient aux ménages aux ressources modestes, mais plus difficilement aux publics très défavorisés

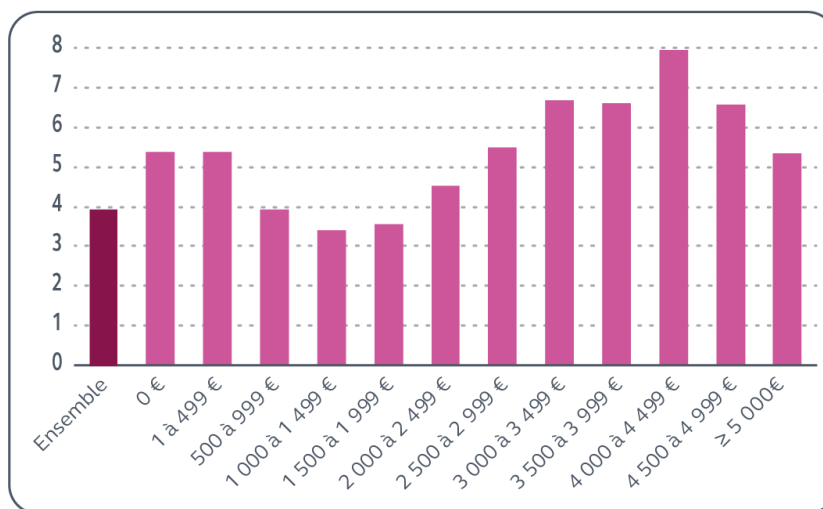
Pour apprécier dans quelle mesure les attributions de logements sociaux répondent aux demandes, on utilise un « indicateur de pression » rapportant le nombre de demandeurs d'une catégorie donnée en fin de période au nombre d'attributions à des ménages de cette catégorie intervenues pendant la période. Ainsi, pour l'année 2015, l'indicateur de pression global à l'échelle nationale s'élève à 3,91 (1 885 000 demandes pour 482 000 attributions), ce qui signifie que la probabilité de faire aboutir une demande dans l'année est en moyenne d'une sur quatre.

En 2015, les ménages situés sous le plafond PLAI ont représenté 68 % des attributions. L'indicateur de pression pour cette catégorie s'élève à 3,69, et est donc plus favorable que la moyenne.

Les ménages situés sous le seuil de pauvreté (revenu par unité de consommation mensuel inférieur à un seuil d'environ 1 000 €) ont représenté pour leur part 48 % des attributions. L'indicateur de pression pour ces ménages est de 4,25, et est donc moins favorable que la moyenne.

Enfin, l'indicateur de pression est identique à la moyenne globale pour les ménages dont le niveau de vie mensuel est situé entre 500 € et 1 000 €. En revanche, la situation des ménages ayant les ressources les plus basses (inférieures à 500 € par unité de consommation) est nettement plus défavorable, avec un indicateur de pression de 5,37.

Graphique n° 9 : indicateur de pression par revenu selon l'unité de consommation pour 2015



Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement (SNE à fin 2015).

Nota : plus l'indicateur est élevé, plus la probabilité d'obtenir un logement dans l'année est faible. Pour un revenu par unité de consommation entre 1 et 499 €, le nombre de demandeurs est plus de cinq fois supérieur au nombre d'attributions dans l'année.

Les critères de priorité pris effectivement en compte lors de l'attribution amènent à distinguer la situation antérieure de logement et le « premier motif » mentionné lors de l'inscription dans le système national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement social (la situation de certains ménages pouvant cumuler plusieurs critères).

En ce qui concerne la situation antérieure de logement, l'examen des indicateurs de pression montre que le système d'attribution des logements sociaux prend bien en compte les ménages hébergés chez leurs parents ou enfants ou en centre enfance famille (indicateur inférieur à 3), mais rencontre de grandes difficultés à offrir une solution pour les ménages logés en hôtel ou en résidence hôtelière à vocation sociale (indicateur un peu supérieur à 5), et surtout aux personnes sans abri ou occupant des squats (indicateur dépassant 6).

Parmi les motifs de demande, la situation est plutôt favorable lorsque sont mis en avant des motifs de mutation professionnelle et de rapprochement du travail, ainsi que pour les décohabitations et divorces. En revanche, les situations d'expulsion, de même que celles des propriétaires en difficulté, qui sont perçues comme révélatrices de ménages n'ayant pas su gérer leur situation de logement, rencontrent des difficultés

particulières lors de la procédure d'attribution en raison de la défiance ressentie par les bailleurs.

La situation des demandeurs prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) peut être approchée à partir d'un bilan sur la période 2008-2014 établi en mars 2016. L'indicateur de pression pour cette population s'élève en 2014 à 3,44, ce qui est un peu plus favorable que la moyenne globale, mais ce qui ne signifie pas pour autant le respect du délai réglementaire de relogement (trois ou six mois)³⁶.

Au total, la pratique des attributions témoigne d'une prise en compte effective des catégories prioritaires parmi les demandeurs³⁷, malgré le contexte général de pénurie dans les territoires les plus peuplés et la concurrence entre les différents types de priorités. Toutefois, il existe un décrochage des ménages les plus défavorisés parmi ceux qui sont situés sous le seuil de pauvreté, ce qui montre une très grande difficulté ou une impossibilité d'accéder au logement social pour les plus pauvres. De plus, dans les zones les plus tendues, la procédure DALO constitue uniquement, faute de créer une offre supplémentaire, une reconnaissance de priorité conduisant à l'éviction des autres priorités.

II - Le volume très important de demandeurs recouvre des situations très hétérogènes

A - Une demande massive, avec des incertitudes de qualification

Depuis la loi « ALUR » de 2014, les demandes doivent être intégrées dans le système national d'enregistrement (SNE). L'obligation de déclarer également dans ce système toutes les attributions de logement conduit le ministère à considérer que les statistiques issues du SNE constituent une image fiable de la demande depuis l'année 2014.

Depuis 2014, les demandeurs peuvent s'inscrire directement en ligne dans ce système. Cette modalité prend une réelle importance, puisque par exemple dans l'agglomération nantaise, les demandes en ligne représentent environ 30 % du total. Tous les acteurs s'accordent cependant

³⁶ Art. L 441-2-3-1 du CCH.

³⁷ Même si le plafond de ressources PLUS peut sembler relativement élevé au regard de la part de la population nationale couverte, la plupart des demandeurs ayant des revenus bien inférieurs.

sur la nécessité de conserver suffisamment de guichets physiques de dépôt des demandes, à la fois pour les demandeurs moins familiers des nouvelles technologies et pour favoriser le dialogue avec le demandeur et mieux préciser la demande.

À la fin de 2015, le nombre de demandes figurant dans le SNE est de 1,885 million.

Ce chiffre ne signifie pas qu'il existe un besoin de logements de même ampleur. Il peut en effet inclure des demandes incomplètes, pour lesquelles les services instructeurs ne disposent pas des pièces justificatives nécessaires, voire des demandes dépassant les plafonds de ressources. Il comprend également 626 000 ménages qui occupent déjà un logement social, mais souhaitent en changer, certaines demandes traduisant un besoin de mobilité à court terme tandis que d'autres sont déposées « pour prendre date ».

En outre, si 482 000 ménages ont obtenu une attribution en 2015, au moins 470 000 autres demandeurs n'ont pas renouvelé leur demande, sans que l'on sache s'il s'agit de ménages qui ont trouvé par ailleurs une solution satisfaisante de logement, lorsque leur situation ne leur permettait pas d'attendre, ou si le dépassement des délais de renouvellement conduira au dépôt d'une nouvelle demande.

La demande apparaît donc très volatile, alors même que le processus administratif d'attribution est relativement long et lourd.

B - Des plafonds de ressources élevés au regard de la réalité des attributions

Le fait que les conditions d'accès au logement social ne soient pas très discriminantes n'est pas spécifiquement français. Au Royaume-Uni, les revenus des demandeurs ne constituent pas un critère en tant que tel : l'entrée dans le logement social n'est conditionnée que par l'appréciation effective du besoin et la justification que le demandeur ne peut pas accéder à un logement sur le marché. En Suède, le système de logement public est ouvert à tous, les critères utilisés étant l'ancienneté sur la liste d'attente et l'adéquation entre le profil du demandeur et le logement. En Autriche, le logement social est théoriquement accessible à la majorité de la population (environ 90 % de la population ont des revenus inférieurs aux plafonds), le critère principalement mis en œuvre étant le fait que les revenus sont suffisants pour supporter la charge de logement.

Face à l'importance de la demande en France et au traitement de masse qu'elle impose, et afin d'éviter le décalage entre l'affichage de plafonds élevés et le public réellement concerné, l'idée est périodiquement évoquée de baisser ces plafonds, afin de mieux les accorder avec l'objectif d'un ciblage du logement social sur les populations les plus modestes. C'est dans cet esprit que l'article 65 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) avait décidé une diminution de ces plafonds de ressources de 10,3 %. Le niveau actuel des plafonds permet théoriquement aux deux tiers de la population de prétendre à un logement social : sous réserve d'une adaptation aux réalités territoriales, leur diminution permettrait de mieux servir les objectifs de la politique de logement social.

En pratique, les ressources des demandeurs ou des locataires sont le plus souvent très inférieures aux plafonds. Une modification modérée de ceux-ci - par exemple pour ramener la part de la population éligible à la moitié des ménages - n'aurait donc qu'un impact marginal sur le nombre de demandeurs, tout en ayant des conséquences potentielles sur la mobilité des locataires. En revanche, un abaissement significatif des plafonds - par exemple au niveau du plafond PLAI, représentant 30 % des ménages dans la population française - pourrait avoir un impact très important sur l'équilibre des marchés du logement.

La question des plafonds de ressources apparaît en définitive étroitement liée à la situation locale du marché du logement. Ces plafonds devraient avoir normalement vocation à être différenciés selon les territoires, afin de trouver, en fonction de la situation locale du logement, une cohérence optimale entre l'ensemble des paramètres de la politique de l'habitat. Le programme local de l'habitat (PLH), qui s'appuie sur un diagnostic détaillé de la situation du territoire et dont l'élaboration associe l'ensemble des parties prenantes en matière de logement, devrait permettre de mieux formaliser la politique locale en la matière, même si, en raison du caractère sensible de cette question des plafonds de ressources, l'État doit garder la maîtrise de leur fixation.

III - Un déficit d'efficience et de transparence

A - Un système administrativement complexe

La procédure d'attribution associe de nombreux acteurs (bailleurs sociaux, réservataires, pouvoirs publics) dans son pilotage global, mais aussi dans le traitement de chaque attribution.

Au-delà des critères d'éligibilité (ressources, résidence régulière sur le territoire), cette procédure doit prendre en compte une liste fournie de situations prioritaires, non hiérarchisée, définie par le CCH (article L. 441-1) et la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Peuvent s'y ajouter des critères locaux de façon à « prendre en compte la diversité de la demande constatée localement » (article L. 441). Les décisions doivent également intégrer l'objectif de mixité sociale des villes et des quartiers.

La conciliation de l'ensemble de ces éléments est délicate pour les services gérant les attributions (réservataires et bailleurs). Le caractère évolutif de la situation des ménages et la nécessité de vérifier les éléments des dossiers de demande, qui sont pour une grande part déclaratifs, compliquent encore la tâche.

Les commissions d'attribution de logements

Les décisions d'attribution sont prises par des commissions d'attribution, instituées au sein de chaque bailleur social (chaque organisme pouvant créer plusieurs commissions compétentes sur des zones territoriales différentes).

La commission est composée de six administrateurs (dont un administrateur représentant les locataires), ou de six membres désignés par le conseil d'administration de l'organisme (le plus souvent des salariés, ainsi qu'un représentant des associations de locataires), auxquels s'ajoute le maire de la commune d'implantation des logements concernés. Le maire dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des voix. En outre, sont membres avec voix consultative un représentant d'organisme agréé en matière d'ingénierie sociale, financière et technique et les présidents d'EPCI compétents en matière de PLH. Le préfet du siège de l'organisme peut assister aux commissions.

Les commissions doivent en principe examiner au moins trois candidatures pour l'attribution de chaque logement.

La présélection des candidatures présentées est généralement assurée par les services de l'organisme.

L'enquête menée par la Cour auprès des organismes HLM conduit ainsi à estimer que la charge de gestion du système d'attribution représente de l'ordre de 4 000 équivalents temps plein pour l'ensemble des bailleurs, et qu'environ 28 000 commissions d'attribution se réunissent chaque année, avec une moyenne de 15 à 20 décisions d'attribution par réunion de commission. Le réseau d'Action Logement mobilise quant à lui 443 équivalents temps plein pour la procédure d'attribution (salariés et demandeurs DALO). La mise en œuvre de l'ensemble de la procédure - de la déclaration de vacance du logement jusqu'à la décision de la commission d'attribution - nécessite un délai qui est le plus souvent compris entre un et trois mois.

B - L'importance des refus des ménages attributaires montre la difficulté de faire correspondre les propositions et les attentes des demandeurs

L'enquête menée par la Cour auprès des bailleurs sociaux montre que les demandeurs refusent souvent les propositions qui leur sont faites par la commission d'attribution. Le taux de refus est supérieur à 28 % pour la moitié des bailleurs, et un quart annonce même un taux supérieur à 40 %, même si un autre quart estime les refus à moins de 10 %. Ces refus entraînent une lourdeur et une perte de temps dans une procédure déjà longue.

Les motifs de refus évoqués le plus souvent concernent l'environnement du quartier, l'implantation géographique, l'accessibilité par les transports, la surface ou la typologie du logement. Il semble dans certains cas que des demandeurs prennent également en compte la difficulté à obtenir ultérieurement une mutation interne au parc.

Le niveau de ces taux de refus met en évidence le décalage entre l'offre disponible et les attentes des demandeurs, mais également l'écart entre la perception qu'ont les commissions d'attribution des besoins des ménages et la façon dont ceux-ci définissent leurs propres besoins. Ces refus sont également une conséquence du décalage entre la lourdeur et la longueur de la procédure et la volatilité de la demande.

Certains acteurs, réservataires ou bailleurs, proposent aux demandeurs une visite préalable du logement, avant la tenue de la commission d'attribution : cette forme d'accompagnement est perçue par l'ensemble des professionnels comme un élément déterminant pour améliorer le taux d'acceptation. La systématisation de cette bonne pratique doit donc être encouragée.

Des expérimentations de « location choisie » ont également été lancées dans certains territoires et ont acquis depuis 2015 une reconnaissance législative : dans cette procédure, certains logements à attribuer font l'objet d'une publication, de telle sorte que les demandeurs intéressés puissent postuler en toute connaissance de cause pour un logement clairement identifié. Le demandeur ayant ainsi effectué un choix *a priori*, il est peu probable qu'il refuse le logement dans le cas où il lui serait attribué. Les expériences actuellement menées se limitent souvent à la publication d'une partie des logements, mais ces expérimentations devraient augmenter progressivement le nombre de logements proposés dans ce cadre.

C - Un sentiment d'illisibilité et d'opacité du dispositif largement partagé

Selon le rapport issu de la démarche de concertation menée en 2013 à la demande de la ministre chargée du logement, « l'absence de lisibilité de la procédure pour le demandeur » est le premier motif mis en avant pour justifier la nécessité d'une réforme du système d'attribution : « la procédure d'attribution est difficilement intelligible en raison de la complexité du système des réservations et de l'existence de critères de priorités multiples et non hiérarchisés ».

Les ateliers territoriaux organisés par la Cour et les chambres régionales des comptes dans le cadre de la présente évaluation ont aussi largement fait ressortir le sentiment que le système d'attribution peut être qualifié de « grand mystère » pour les collectivités et les demandeurs, que ses règles sont « incomprises », que son fonctionnement est « mal connu de la plupart des acteurs et des demandeurs eux-mêmes », et qu'il règne une large ignorance quant à l'identité des véritables responsables des décisions. Le système des contingents est obscur pour les demandeurs, qui ne comprennent pas pourquoi ils ne peuvent pas bénéficier d'un logement donné, parce qu'ils ne relèvent pas du contingent concerné. La loi ALUR a prévu la mise en place de dispositifs d'information des demandeurs (avec notamment la mise en ligne d'informations par commune sur le portail de

demande de logement social), et fait obligation aux bailleurs de définir et de rendre publiques les orientations relatives à l'attribution des logements. Le rapport parlementaire relatif à la mise en œuvre de cette loi a souligné l'amélioration de la transparence du processus d'attribution qui a été apportée par ces dispositions. Toutefois, les défauts d'information constatés sur le terrain montrent que ces mesures ne sont pas encore appliquées partout. Les actions d'information et d'animation doivent être renforcées pour que l'ensemble des acteurs concernés s'approprient effectivement le fonctionnement du système d'attribution.

Si les critères de priorité sont connus et transparaissent assez clairement dans les formulaires de demande, la décision est en effet perçue comme trop peu transparente. L'enquête menée par la Cour auprès des organismes HLM montre que la moitié d'entre eux ne dispose pas d'une méthode formalisée de présélection 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. Les contrôles menés par l'ANCOLS confirment que, même quand le cadre juridique est respecté, la gestion des demandes par les bailleurs reste souvent empirique et que l'absence de critères clairs ne permet pas, dans de nombreux cas, de garantir l'égalité de traitement des demandeurs. Globalement, dans la majorité des territoires étudiés par la Cour, il apparaît qu'au-delà des critères généraux du CCH, 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 dans l'analyse de la situation des candidats.

Une recherche menée sous l'égide du Défenseur des droits, du Plan urbanisme construction architecture et du Commissariat général à l'égalité des territoires, publiée en mars 2016, conclut que « en pratique, trois principes essentiels, bien que non définis par la loi, orientent le déroulement concret du processus d'attribution : l'objectif de mixité sociale, la prise en compte de liens avec la commune demandée, et un niveau suffisant de ressources estimé notamment par le reste-à-vivre ». Le troisième critère, relatif aux ressources, est aisément compréhensible pour vérifier l'équilibre du budget familial du ménage. En revanche, les incertitudes entourant le concept de mixité sociale ou le critère, explicite ou implicite, de préférence communale - c'est-à-dire le fait de refuser toute demande ne provenant pas d'un habitant de la commune -, peuvent conduire certains acteurs ou observateurs à suspecter des pratiques non équitables ou arbitraires, voire discriminatoires, débouchant parfois sur des contentieux.

Ces aspects flous de la procédure et des critères employés mettent clairement en cause la crédibilité du système d'attribution. Il est indispensable que soient définis et mis en place des dispositifs incontestables, à la fois pour garantir la transparence des décisions pour les demandeurs, et pour assurer aux acteurs de la procédure une sécurité juridique.

Les expérimentations de « cotation des demandes » menées dans certains territoires, inscrites dans la loi depuis 2015, apparaissent ainsi comme une tentative pour objectiver complètement la phase de pré-sélection, en attribuant des points aux demandeurs en fonction des critères de priorité auxquels ils répondent. Les pratiques mises en œuvre ne sont toutefois pas encore stabilisées, et des débats subsistent sur l'équilibre à trouver entre cet « outil d'aide à la décision » et la nécessité de conserver une appréciation qualitative dans l'analyse des demandes. En outre, les difficultés d'une qualification précise des demandes et le caractère déclaratif des dossiers rendent délicate l'application de la méthode de la cotation, dans la mesure où certains dossiers peuvent contenir des informations erronées : la généralisation de cette méthode nécessiterait une nouvelle instruction de l'ensemble des demandes en stock, avec la difficulté supplémentaire de tenir à jour les changements de situation des demandeurs.

IV - Les logiques de filières évoluent vers une gestion partenariale des attributions

A - Le modèle des contingents de réservation évolue et s'affaiblit

Les attributions de logements sociaux reposent sur la notion de contingents de réservation, appliqués à des logements identifiés : un logement devenu disponible est signalé au réservataire, qui désigne les candidats à présenter à la commission d'attribution.

Ce mécanisme est souvent perçu comme rigide. Dans un souci de simplification et de réactivité, des pratiques de gestion plus souples se développent entre réservataires et bailleurs pour rechercher un décroisement des contingents de logements et des publics des différents réservataires, dès lors que les caractéristiques de nombreux ménages demandeurs les rendent éligibles aux critères de différents contingents de

réservation. Ces nouvelles pratiques peuvent combiner une gestion en flux (le bailleur déterminant parmi les logements libérés ceux dont les attributions seront imputées à tel ou tel réservataire) et des modalités de délégation : les services du bailleur assurent alors la présélection des candidats sur la base de critères qui sont fixés par le réservataire, et un bilan est produit périodiquement pour s'assurer que les attributions correspondent bien aux critères définis et au volume du contingent réservé.

De fait, plus de la moitié des attributions sont réalisées aujourd'hui sans référence au moment de l'attribution à un contingent de réservation. Les attributions sur le contingent préfectoral « personnes prioritaires » représentent effectivement 8 % du total (alors que ce contingent couvre théoriquement 25 % du parc), le contingent préfectoral « fonctionnaires » 2,5 % des attributions (pour 5 % de contingent théorique), les contingents des collectivités 9,5 % (pour en principe 20 % des attributions, en contrepartie de la garantie des prêts de la caisse des dépôts et consignations), et enfin les contingents des employeurs 10 %. De plus, ces taux peuvent être extrêmement variables d'un territoire à l'autre, même dans des contextes de marché local du logement comparables, en fonction de l'importance des coopérations locales entre acteurs.

Les mécanismes de réservation de logement apparaissent en conséquence affaiblis, voire parfois peu utilisés dans les zones géographiques les moins tendues. En outre, les réservations sont de plus en plus contraintes. La législation impose en effet progressivement aux réservataires un objectif d'attribution au sein de leur contingent au profit des ménages défavorisés : c'est déjà le cas pour Action Logement, et la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit une règle comparable pour les collectivités locales.

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)

Depuis plus de 60 ans, les entreprises du secteur privé non agricole employant au moins 20 salariés doivent consacrer au financement de la résidence principale de leurs salariés un pourcentage de leur masse salariale fixé à l'origine à 1 %, et à 0,45 % depuis 1992. Cette obligation concerne en 2015 14 millions de salariés et 220 000 entreprises, qui ont confié aux collecteurs 1,8 Md€. En 2016, les 20 comités interprofessionnels du logement (CIL) chargés d'assurer la collecte et la distribution des aides et services aux entreprises ont laissé la place à un groupe unique national, implanté localement, sous la seule marque « Action Logement ».

La mission première d'Action Logement, acteur de référence du logement social en France, est de faciliter le logement pour favoriser l'emploi avec deux leviers principaux : financer la construction de logements sociaux et intermédiaires, prioritairement dans les zones de forte tension immobilière, et accompagner les salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle par des services et des aides financières.

Depuis sa création, le rôle de la PEEC n'a cessé de se renforcer dans le développement du logement social et dans la politique de renouvellement urbain, de même que dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat aux côtés des collectivités territoriales.

B - L'émergence d'un pilotage territorialisé et par objectifs d'accueil

L'émergence depuis les années 1990 de la question du logement des personnes défavorisées a conduit à définir des dispositifs spécifiques pour répondre à leurs besoins en logement. Des procédures locales partenariales sont mises en œuvre, dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des dispositifs liés au droit au logement opposable. Ainsi, des accords collectifs départementaux et intercommunaux fixent des objectifs quantifiés d'attribution, et le dispositif du « droit au logement opposable » (DALO) permet au préfet de désigner un ménage à un bailleur pour le reloger dans un délai donné, sans lien formel avec le contingent préfectoral.

Ces dispositifs montrent la difficulté d'établir un lien direct entre les priorités ou les dispositifs définis au niveau national et les résultats obtenus sur le terrain, ce qui met en lumière une question centrale de la politique du logement : l'adaptation des objectifs, lorsqu'ils sont définis nationalement, à la diversité des situations locales.

La loi a confié en 2014 un rôle de pilotage et de coordination de l'ensemble du dispositif de gestion de la demande et d'attribution à des « conférences intercommunales du logement » (CIL), qui associent tous les organismes concernés. Ces conférences ont vocation à organiser l'action locale dans le double but d'apporter plus de transparence et de simplicité pour le demandeur et de définir un diagnostic partagé et des objectifs d'accueil dans le cadre d'une approche territorialisée et partenariale.

Si les réservataires (Action Logement, communes) inscrivent de plus en plus leurs interventions dans cette tendance à une gestion partenariale des contingents, ils gardent cependant le souci de maintenir leurs prérogatives pour les réservations liées aux financements qu'ils ont apportés. La place du préfet, qui co-préside ces CIL et qui dispose du contingent préfectoral, doit permettre à l'État de garantir la prise en compte des publics défavorisés.

La loi a fixé au début de 2017 l'objectif d'entrée en application de ces dispositions sur le terrain : il n'est donc pas encore possible à ce stade d'apprécier la façon dont s'organiseront ces dispositifs locaux. Le bon fonctionnement de ces conférences pourra être évalué au regard de deux objectifs : l'élaboration d'une approche intercommunale visant à décroïsonner les contingents pour améliorer la réponse à la demande et pour parvenir à un meilleur équilibre entre communes, tout en respectant la légitimité des élus et les droits des réservataires ; la mise en place d'outils et de procédures permettant de garantir aux demandeurs un fonctionnement plus transparent et plus efficient.

CONCLUSION

Si le système d'attribution permet effectivement de cibler les ménages à ressources modestes et relevant des catégories prioritaires, les situations les plus précaires rencontrent des difficultés particulières.

Les plafonds de ressources apparaissent élevés au regard de la réalité des attributions : face à une demande exprimée très importante, la question du resserrement des plafonds de ressources doit être examinée en cohérence avec la situation de chaque bassin de vie et d'emploi.

Le fonctionnement du système d'attribution apparaît encore lourd et peu lisible : l'insuffisance des visites préalables des logements par les demandeurs conduit trop souvent à des refus des ménages, et certaines pratiques peuvent susciter des suspicions de discrimination. Des mesures, encore récentes, visent toutefois à apporter une plus grande transparence pour le demandeur.

Afin de développer une meilleure adéquation entre les logements offerts et les ménages demandeurs (notamment les publics prioritaires), la gestion des contingents a tendance à évoluer vers des pratiques partenariales à l'échelle des agglomérations.

Chapitre III

Les logements proposés

correspondent-ils à la demande ?

I - La localisation du parc social ne suit pas les déplacements de l'emploi

A - De grandes disparités territoriales

Le parc social total est réparti à hauteur de 60 % dans les zones tendues³⁸ et de 40 % dans les zones non tendues³⁹.

L'offre annuelle de logements se situe quant à elle à hauteur de 53 % dans les zones tendues et de 47 % dans les zones non tendues⁴⁰. Après des décennies de désindustrialisation et d'exode rural, l'offre de logements

³⁸ Le zonage A / B / C a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « de Robien » et a été révisé depuis en 2006, 2009 et 2014. Il caractérise la tension du marché du logement en distinguant cinq zones, de la plus tendue (A bis) à la plus détendue (zone C). Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix). La zone A bis comprend Paris et 76 communes adjacentes ; la zone A l'agglomération de Paris, la Côte d'Azur, et certaines agglomérations où les loyers et les prix des logements sont élevés ; la zone B1 certaines grandes agglomérations, une partie de la grande couronne parisienne et les départements d'Outre-Mer ; la zone B2 les villes-centre de certaines grandes agglomérations et certaines communes ; la zone C regroupe le reste du territoire.

³⁹ Source RPLS 2015.

⁴⁰ Source RPLS 2015 (données 2014).

apparaît aujourd'hui décalée par rapport à une demande qui porte désormais à 73 % sur des zones tendues⁴¹.

L'indicateur de pression de la demande en Île-de-France (7,8) est le double de la moyenne nationale (3,9). Le désajustement est particulièrement marqué dans cette région qui concentre 26 % du stock et 34 % des demandeurs de logement social pour seulement 17 % des demandes satisfaites.

Les contrastes territoriaux sont extrêmement importants. Les indicateurs de pression par département vont de 0,9 dans l'Indre à 16 à Paris. Le deuxième indicateur de pression le plus élevé après Paris, celui du Var, est deux fois moins important (8,7), ce qui fait ressortir le caractère exceptionnel de la situation de la capitale⁴².

Un faible taux de pression n'est néanmoins pas nécessairement synonyme de surcapacité. Celle-ci se manifeste par l'importance de la vacance des logements⁴³. Ainsi, sur 68 départements présentant des niveaux de pression inférieurs à la moyenne, 32 départements sont caractérisés par des taux de vacance supérieurs à la moyenne nationale des OPH (6,1 %), ce qui traduit des situations d'offre surcapitaire dans des territoires détendus. En revanche, 36 départements connaissent des taux de vacance inférieurs à la moyenne nationale : les situations y sont diverses, avec dans certains cas une offre en adéquation avec la demande, mais dans d'autres territoires des distorsions importantes, notamment entre les zones rurales et la métropole.

Les autres départements présentent des profils plus classiques, avec des niveaux de pression supérieurs à la moyenne et des niveaux de vacance réduits, ce qui révèle une tension liée à une demande soutenue et une offre insuffisante. Enfin, quelques cas particuliers peuvent être identifiés dans des départements où, avec une pression de la demande globalement supérieure à la moyenne, une vacance significative demeure, ce qui témoigne des problèmes d'inadéquation entre la demande et le parc disponible.

Les territoires-témoins étudiés dans le cadre de la présente évaluation traduisent cette diversité des situations locales⁴⁴.

⁴¹ 44 % en zone A et 29 % en zone B1, source SNE 2015.

⁴² Source SNE 2015.

⁴³ Cf. annexe n° 5 : taux de vacance et indicateur de pression par département.

⁴⁴ Cf. annexe n° 6 : indicateur de pression et taux de vacance dans les territoires témoins.

B - Le lien difficile avec la localisation de l'emploi

Au-delà de la priorité donnée au rééquilibrage progressif de l'offre par rapport à la localisation de la demande (65 % des logements qui sont financés aujourd'hui sont situés dans des zones tendues⁴⁵), beaucoup d'acteurs relèvent le défaut de prospective nationale pour l'implantation du logement social, en lien avec l'évolution territoriale de l'emploi. Les territoires tentent de dessiner leur avenir dans le cadre local des PLH, mais sans bénéficier d'une cohérence avec une vision nationale stratégique et de long terme du développement du parc social.

Dans ce contexte, le rôle des collecteurs du 1 % apparaît fondamental et devrait être renforcé avec la réforme en cours d'Action Logement : il est en effet attendu de cet acteur qu'il contribue à un meilleur ciblage des zones de développement du logement social, en relation avec le développement économique à moyen et long terme. Ainsi, la nouvelle organisation d'Action Logement « vise à remettre l'emploi au cœur des priorités d'accès au logement social : la réalisation à partir de 2017 de diagnostics emploi-logement dans les entreprises permettra une meilleure définition des besoins ; avec ces mêmes entreprises seront définis les publics de salariés prioritaires pour accéder aux logements réservés ».

À la difficulté de prévoir les localisations de l'emploi à l'horizon de 20 ans, s'ajoute le constat que le logement social peut être perçu comme un frein à la mobilité du fait de la difficulté à y accéder, notamment lorsqu'il est nécessaire de déménager pour accepter un emploi. L'enquête menée lors de la présente évaluation à Cergy-Pontoise a ainsi mentionné la nécessité de penser les attributions de logements sociaux à l'échelle du bassin d'emploi, et non plus seulement de celle de la commune, de manière à favoriser la mobilité.

⁴⁵ Ministère du logement, de l'égalité, des territoires et de la ruralité, *Bilan 2014 des logements aidés*, p. 25 (source : infocentre SISAL, 13 janvier 2015).

II - La taille des logements n'est plus adaptée à la mutation du modèle familial

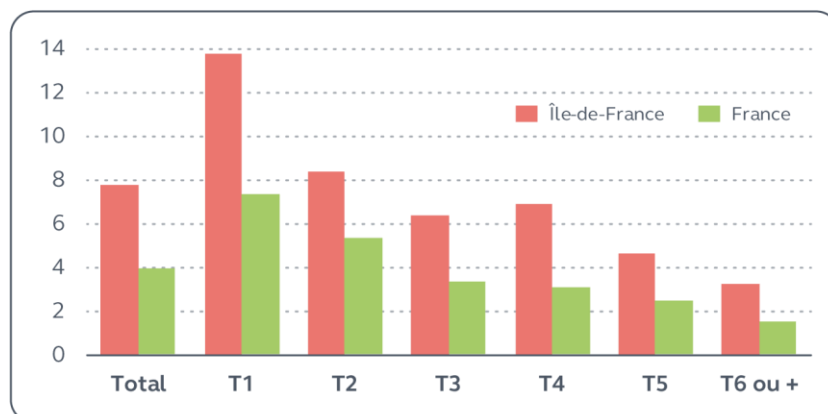
A - Une forte pression sur les petits logements

À l'échelle nationale, la typologie de la demande est globalement inversée par rapport à celle de l'offre, à l'exception d'une relative adéquation pour les logements de type T3. La demande est en effet orientée vers les petits logements, tandis que le parc social propose majoritairement de grands logements (cf. annexe n° 7). L'Île-de-France est notamment caractérisée par une forte préférence pour les logements de type T1, qui représentent à eux seuls 19 % de la demande (SNE 2015).

Ces tendances traduisent l'importance des foyers de demandeurs composés d'une ou deux personnes, ce qui reflète le développement de la décohabitation et de la monoparentalité. Selon le SNE 2015, les ménages composés d'une ou deux personnes représentent à eux seuls 65 % de l'ensemble des demandeurs⁴⁶. Au total, pour répondre à la demande des 42 % de personnes isolées, l'offre actuelle ne peut théoriquement proposer que 8 % de T1 et 23 % de T2, ce qui induit des indicateurs de pression élevés, particulièrement en Île-de-France :

⁴⁶ Lorsqu'un ménage demande plusieurs typologies possibles de logements, les statistiques du SNE ne retiennent que la plus petite des typologies demandées, ce qui est susceptible de biaiser l'analyse.

Graphique n° 10 : indicateurs de pression des attributions de logements sociaux en fonction de la taille du logement recherché en 2015

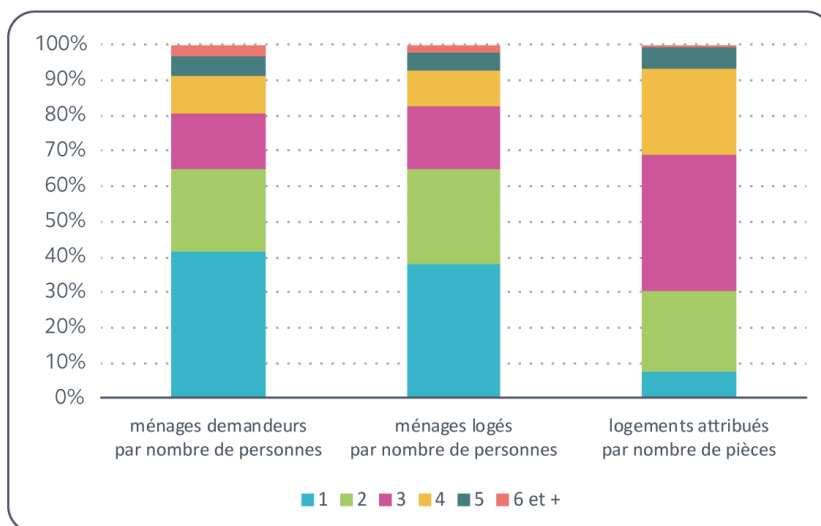


Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement, SNE 2015

B - Des attributions biaisées par le manque de petits logements

L'inadéquation de la typologie de l'offre annuelle à la nature de la demande peut être évaluée en confrontant les proportions de logements attribués en 2015 et le type de logements recherchés à partir du SNE. Ces données confirment la pression de la demande de T1 et T2, par rapport à une offre annuelle proposant proportionnellement plus de T3 et T4 :

Graphique n° 11 : comparaison des compositions familiales (nb. de pers. / ménage) des demandeurs de logement social et des ménages logés, avec les logements attribués (nb. de pièces) en 2014



Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement, SNE 2014 (demandeurs, ménages logés, logements attribués)

Des appartements plus grands que nécessaire ou demandé sont donc attribués à des ménages de taille proportionnellement inférieure. En 2014, 37 000 personnes parmi les 181 000 personnes seules ayant obtenu un logement, ont même bénéficié d'un logement d'au moins 3 pièces.

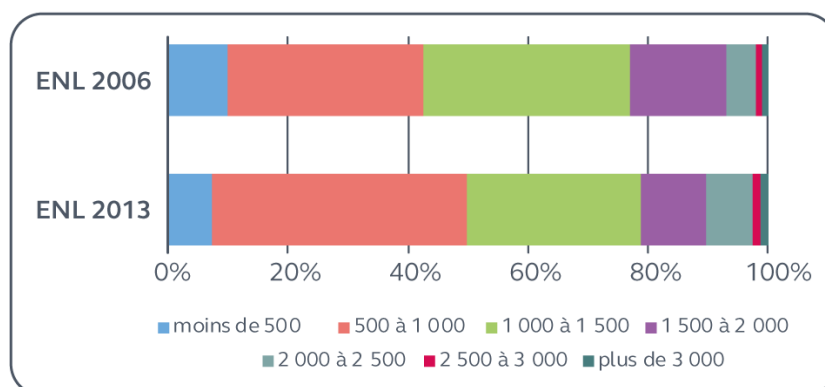
Ce nombre d'attributions « non conformes » s'explique par le souci de loger le maximum de demandeurs possibles, au regard de l'offre effectivement disponible, mais aussi par le fait que des personnes séparées ou divorcées souhaitent pouvoir disposer de pièces supplémentaires pour accueillir leurs enfants. Néanmoins, cette situation contribue au développement de la sous-occupation et limite les possibilités de mutation au sein du parc.

III - Des loyers de plus en plus chers pour des demandeurs de plus en plus pauvres

A - Des revenus des demandeurs en baisse constante

Dans le parc social, la part des personnes qui ont emménagé il y a moins d'un an et qui sont situées sous le seuil de pauvreté a progressé entre 2006 et 2013 de 42,6 % à 49,9 %⁴⁷ :

Graphique n° 12 : distribution des revenus par unité de consommation des ménages installés depuis moins d'un an 2013 / 2006 (en €)



Sources : Cour des comptes, d'après données Insee ENL 2006 et 2013.

Les foyers monoparentaux sont, proportionnellement, la catégorie du parc social la plus concernée par la pauvreté : 60 % perçoivent des revenus inférieurs au seuil de pauvreté (60 % du revenu médian). Ils constituent 10,1 % des locataires du parc, alors qu'ils ne représentent que 3,4 % de l'ensemble des ménages français. La part des foyers monoparentaux dans l'ensemble des demandeurs de logement social a progressé de 12,7 % en 2006 à 15,3 % en 2013⁴⁸.

⁴⁷ Source : Enquêtes nationales logement de l'Insee.

⁴⁸ Source : ENL 2013 et 2006.

Au niveau national, 64 % des ménages demandeurs ont des ressources inférieures au plafond PLAI, et 19 % se situent entre les plafonds PLAI et PLUS⁴⁹. De même, 52 % des demandeurs de logement social disposaient en 2013 de revenus inférieurs à 60 % du revenu médian, contre 43 % en 2006⁵⁰, ce qui traduit la tendance structurelle à un abaissement des ressources des demandeurs d'un accès au logement social.

Par-delà les demandes, les attributions sont elles-mêmes fortement marquées par cette évolution : si les ménages situés sous les plafonds PLAI représentaient en 2015 64 % des demandes, ils ont bénéficié de 68 % des attributions cette même année.

Un choix différent : l'exemple de l'Autriche

Représentant 22 % du parc total de logements (18,7 % en France), le parc « social » autrichien est caractérisé par des plafonds de ressources couvrant 90 % de la population. Par principe, il est donc accessible à la majorité des Autrichiens.

Les locataires du parc social bénéficient d'un « avantage HLM » significatif : l'écart de loyers s'élève à 35 % pour les logements neufs et à 18,5 % pour les logements anciens.

En raison notamment de l'obligation de verser un acompte lors de l'entrée dans le logement social – afin de contribuer au coût de la construction et du foncier –, ce qui constitue une barrière de fait pour les ménages les plus modestes, le système autrichien est davantage orienté vers les classes moyennes que vers les ménages les plus défavorisés. Aussi, même si les locataires des logements fournis par les « sociétés municipales de logement » et par les « sociétés de logement à but non lucratif » accueillent des locataires moins aisés que la moyenne nationale, le parc autrichien connaît aujourd'hui des niveaux de pauvreté nettement moins marqués qu'en France.

La spécialisation croissante du logement social en France ne peut être attribuée à la paupérisation de la population, puisque la pauvreté de l'ensemble des ménages français n'a progressé que d'un point entre 2006 et 2013, passant de 18 % à 19 %. Elle est principalement le fruit d'une évolution, selon les termes arrêtés par le législateur, en faveur d'un accueil

⁴⁹ Source : SNE à fin 2015. Pour 12 % des demandes, la donnée est « non saisie » dans le SNE.

⁵⁰ Source : ENL 2013 et 2006. Pour mémoire 39 % de l'ensemble des locataires du parc social se situent en 2013 sous le seuil de pauvreté.

des publics modestes et défavorisés. Il s'agit davantage d'une évolution délibérée que subie.

B - Une hausse tendancielle des loyers, consécutive au prix croissant des livraisons neuves

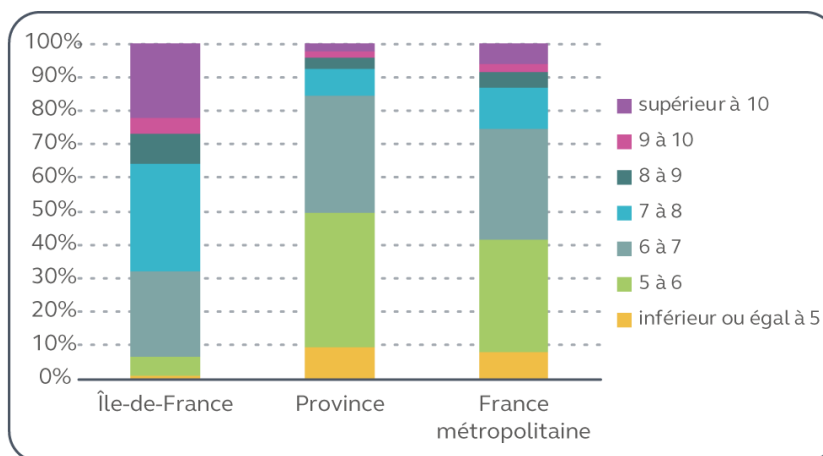
Le niveau de loyer brut des logements sociaux dépend fortement de la date de leur construction ou de leur conventionnement : les logements produits avant la réforme du financement du logement de 1977 ont des loyers dont la moyenne nationale s'élève à 4,63 €/m², contre 5,73 €/m² pour les logements construits à partir de 1978⁵¹. La tendance des années 2000 est à la stabilisation (cf. annexe n° 9), à la faveur des efforts fournis en matière de production de logements PLAI.

1 - Une offre nouvelle difficilement accessible aux plus modestes, en particulier en Île-de-France

Selon les données du RPLS, sur les 486 722 emménagements intervenus en 2014, environ 85 % ont eu lieu dans des logements du parc existant et 15 % dans des logements neufs livrés dans l'année. La ventilation des loyers de ces derniers révèle les niveaux élevés de l'offre nouvelle : 63 % des 86 755 logements livrés en 2014 ont des loyers supérieurs à 6 €/m²⁵².

⁵¹ Source : RPLS 2015

⁵² Seuil retenu dans la présente évaluation pour sa cohérence avec les loyers PLAI en zones tendues.

Graphique n° 13 : loyers des logements livrés en 2014 – 2015 (€/m²)

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement, RPLS 2015

Ce désajustement est particulièrement marqué en Île-de-France, où l'offre de PLAI, bien que croissante, demeure encore très insuffisante pour pouvoir faire face à la demande : même si les demandeurs de logement social, hors étudiants, sont globalement moins modestes que dans la moyenne nationale des demandeurs, 73 % se situent sous le niveau de vie médian contre 83 % pour la moyenne française⁵³.

2 - L'accessibilité effective de l'offre PLAI aux ménages les plus modestes

Les plafonds de loyers PLAI conventionnés en 2016 publiés dans l'avis réglementaire annuel du ministère du logement sont les suivants (cf. tableau ci-après).

⁵³ Source SNE 2015

Tableau n° 3 : plafonds de loyers mensuels PLAI en 2016 (€/m²)⁵⁴

Zone 1 bis	Zone 1	Zone 2	Zone 3
5,97	5,61	4,92	4,56

Source : Cour des comptes

Ces plafonds sont proches des loyers du parc construit avant 1977, en dépit de la modicité des loyers qui caractérise ce dernier (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 4 : loyers du parc selon son ancienneté (€/m²)

Loyers du parc	Île-de-France	Province	France
<i>Après 1977</i>	6,92	5,37	5,73
<i>Jusqu'en 1977</i>	5,56	4,29	4,63

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement, RPLS 2015

Toutefois, les loyers effectifs des logements financés en PLAI sont majoritairement supérieurs aux plafonds fixés par la circulaire du ministère. Le RPLS 2015 indique ainsi que la valeur médiane du loyer par m² de surface habitable des PLAI livrés en 2014 est de 6,68 €/m² en Île-de-France et de 5,5 €/m² en province, soit environ 1 € au-dessus des plafonds théoriques : ceux-ci s'apparentent davantage à des paramètres de calcul qu'à une valeur réelle de loyer visée par le mécanisme de financement du logement social.

Ce décalage s'explique essentiellement par l'application d'un « coefficient de structure », qui contribue à la détermination d'un loyer plus élevé pour les logements plus petits, et d'une « marge locale » calculée en fonction de la qualité technique du logement, notamment en matière de performance énergétique, qui peut atteindre 12 %.

⁵⁴ Le zonage 1/2/3 est un paramètre entrant dans le calcul des aides personnelles au logement. Il est également employé afin de déterminer les plafonds de loyer du logement social (PLAI et PLUS).

**Tableau n° 5 : loyers au m² des PLAI neufs
par rapport au parc social existant en 2015**

Moyenne de loyers (€/m ²)	Ile-de-France	Province
Logements PLAI 2014 (loyers de sortie)	6,68	5,49
Parc postérieur à 1978	6,92	5,37
Parc antérieur à 1978	5,56	4,29

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement, RPLS 2015

Les logements PLAI les plus récents se situent donc à des niveaux de loyers réels supérieurs de 20,1 % en Île-de-France et de 28 % en province à ceux du parc d'avant 1978.

C - Une offre de bas loyers essentiellement constituée par le parc ancien

Les loyers les plus accessibles aux ménages défavorisés peuvent être définis en cohérence avec les plafonds PLAI : 6 €/m² en Île-de-France et 5 €/m² en province. La part des logements du parc social offrant des loyers inférieurs à ces deux montants est de 39 % en Île-de-France et de 38 % en province⁵⁵ ; la gamme des loyers du parc HLM ne paraît donc pas trop éloignée des besoins des publics défavorisés.

Toutefois, si l'on analyse l'offre nouvelle annuelle et non plus l'ensemble du parc, la ventilation des loyers des 487 000 logements loués en 2014 est bien différente (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau n° 6 : gamme de loyers de l'offre annuelle en Île-de-France
et en province**

Île-de-France		Province	
< 6 €/m ²	25 %	< 5 €/m ²	31 %
6 €/m ² et +	77 %	5 €/m ² et +	72 %

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement, RPLS 2015

⁵⁵ Source : RPLS 2015

En Île-de-France, 25 % des loyers des baux signés sont inférieurs à 6 €/m² contre 39 % à l'échelle du parc. En province, les loyers les plus abordables (moins de 5 €/m²) représentent 31 % de l'offre contre 38 % dans le parc. Ces résultats s'expliquent par le fait que la rotation des logements à bas loyers est inférieure à la rotation moyenne du parc (8,2 % contre 11,3 %) ⁵⁶, car l'avantage monétaire lié au fait de disposer de ce type de logement freine la mobilité.

Par ailleurs, sur le plan de la localisation géographique, l'offre de bas loyers est décalée par rapport à celle du parc existant et de la demande (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 7 : localisation comparée de l'offre à bas loyer, du parc et de la demande

	Zones tendues	Zones détendues
Offre à bas loyers	39 %	61 %
Offre totale	53 %	47 %
Localisation du parc	60 %	40 %
Localisation de la demande	73 %	27 %

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement (RPLS 2015 et SNE)

Le potentiel d'accueil des ménages les plus modestes par le logement social, pourtant considérable en termes d'offre globale disponible, est donc difficile à rentabiliser du fait de sa localisation inadaptée, située proportionnellement davantage dans les zones détendues.

Néanmoins, le logement social parvient à accueillir une part croissante de ménages défavorisés, dans la mesure où la proportion des ménages qui ont emménagé depuis moins d'un an et qui sont situés sous le seuil de pauvreté, a progressé de 42,6 % à 49,9 % entre 2006 et 2013, ce qui montre le rôle social majeur joué par le système actuel, en dépit du désajustement des gammes de loyers.

⁵⁶ Source : RPLS 2015.

IV - Le logement social peut-il éviter l'exclusion des ménages les plus pauvres ?

La Cour a tenté d'identifier les niveaux de loyers maximaux théoriquement accessibles aux publics les plus modestes, à l'aide d'une simulation⁵⁷ combinant six foyers-types et trois niveaux de vie inférieurs au seuil de pauvreté (60 % du revenu médian français, soit environ 1 000 €/mois). Cette simulation retient par hypothèse un taux d'effort maximum de 30 %, ce qui est supérieur à la moyenne des taux d'efforts observables dans le logement social (24 %).

Il n'existe pas à ce jour de définition officielle du reste-à-vivre en France. Toutefois, selon une étude réalisée en 2014 par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU)⁵⁸, les niveaux appliqués par les bailleurs sociaux dans le cadre des attributions pour identifier les ménages qui peuvent se retrouver en difficulté après le paiement du loyer et des charges, se situent entre 11 et 14 € par jour et par unité de consommation (UC). De manière générale, les bailleurs qui acceptent de descendre sous le seuil de 10 €/jour relèvent davantage du secteur du logement d'insertion.

Le montant de l'effort de 30 % du revenu, complété par les APL, permet de calculer le loyer maximum accessible au ménage, y compris les charges (à hauteur du double du forfait charges de la CNAF pour tenir compte de son caractère notoirement sous-évalué). À partir d'un barème de correspondance entre la composition du ménage et la typologie du logement, on déduit le niveau de loyer accessible exprimé en euros par mètre carré.

⁵⁷ Le paramétrage et les calculs de cette simulation sont détaillés en annexe n° 10.

⁵⁸ Institut d'aménagement et d'urbanisme, Note rapide n° 647 : 350 000 ménages à très bas revenus dans le parc de logements francilien (mars 2014).

Tableau n° 8 : loyers maxima accessibles par niveau de vie et composition familiale

Composition familiale	Typo	40 % niveau de vie médian			30% niveau de vie médian			20% niveau de vie médian		
		Revenus du ménage (€/mois)	RAV par jour et par u.c.	Loyer maxi (€/m²)	Revenus du ménage (€/mois)	RAV par jour et par u.c.	Loyer maxi (€/m²)	Revenus du ménage (€/mois)	RAV par jour et par u.c.	Loyer maxi (€/m²)
Pers. isolée	T1	667	15,6	7,3	500	11,7	5,9	333	7,8	3,5
	T2	667	15,6	4,7	500	11,7	3,8	333	7,8	2,3
Pers. isolée + 1 enf.	T2	867	15,6	7,6	650	11,7	5,9	433	7,8	3,2
	T3	867	15,6	5,8	650	11,7	4,5	433	7,8	2,5
Couple sans enf.	T2	1 000	15,6	7,4	750	11,7	6,3	500	7,8	4,3
Pers. isolée + 2 enf.	T2	1 067	15,6	8,8	800	11,7	7,1	533	7,8	4,2
	T3	1 067	15,6	6,7	800	11,7	5,4	533	7,8	3,2
Couple + 1 enf.	T3	1 200	15,6	7,1	900	11,7	5,9	600	7,8	4,0
Couple + 2 enf.	T4	1 400	15,6	6,7	1 050	11,7	5,5	700	7,8	3,9

Source : Cour des comptes, d'après données Insee 2013 et simulateur CNAF

Les données en caractère gras illustrent l'hypothèse d'occupation (nombre de pièces du logement) la plus resserrée.

Les résultats de cette simulation montrent que les ménages dont les revenus se situent à 40 % du revenu médian, soit nettement sous le seuil de pauvreté, peuvent théoriquement accéder à l'essentiel de la gamme de loyer du logement social. À ce niveau de revenus, ils disposent encore d'un reste-à-vivre théorique d'environ 15 €/jour/UC, considéré par les bailleurs comme un seuil admissible, au regard des niveaux extrêmement bas qu'ils doivent régulièrement pratiquer pour accueillir les ménages les plus défavorisés.

Comparativement, le seuil de revenus situé à 30 % du revenu médian national (soit un niveau de très grande pauvreté : 500 €/mois/UC) semble constituer un point-limite : avec un reste-à-vivre réduit à 11€ par UC, les ménages concernés restent encore théoriquement en capacité d'accéder aux loyers les plus bas du logement social (moins de 6 €/m²), dans les parcs anciens de province et d'Île-de-France et dans le parc récent de province.

En revanche, les foyers bénéficiant de revenus limités à 20 % du revenu médian national (soit 333 €/mois/UC) ne disposent plus que de 7,8 €/jour/UC de reste-à-vivre. De plus, les loyers maxima qui leur sont accessibles (3,5 €/m² pour une personne seule) sont extrêmement rares, car ils sont nettement inférieurs aux moyennes des parcs anciens, que ce soit en Île-de-France ou en province.

Selon l'ENL 2013, 16 % des demandeurs de logements sociaux, soit environ 224 000 ménages ou encore 525 000 personnes⁵⁹, se situent sous le seuil de 30 %. Ces chiffres représentent un ordre de grandeur du volume des ménages très défavorisés théoriquement exclus du logement social. Face à cette partie des demandeurs, les logements d'insertion apparaissent comme le seul recours⁶⁰, ce qui suppose des capacités appropriées dans le parc de logements, mais aussi des moyens d'accompagnement social.

Le ministère du logement est attentif à prendre en compte ces besoins dans son effort de construction. Le récent programme de « PLAI adaptés » permet de financer des opérations destinées à des ménages dont la situation nécessite la proposition d'un habitat à loyer et charges maîtrisés, une gestion locative adaptée et le cas échéant, un accompagnement social. Par ailleurs, le Gouvernement a décidé en 2016 la création de 13 000 places en dispositifs alternatifs (intermédiation locative, pensions de familles, maisons-relais, centres dédiés aux familles...). Toutefois, le couplage de l'effort d'augmentation des capacités et des crédits d'accompagnement social n'est pas organisé dans la préparation du budget de l'État, bien qu'ils relèvent de deux programmes de la même mission⁶¹.

Au niveau local, le souci d'associer les objectifs de capacité du parc social aux objectifs d'accueil en logement d'insertion sera pris en compte dans le cadre des futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) qui devront être élaborés au plus tard le 26 mars 2017.

CONCLUSION

Du fait de l'inertie du patrimoine immobilier, le logement social ne peut pas s'adapter rapidement aux évolutions de la demande.

⁵⁹ Taille moyenne des ménages dans le parc social en 2012 : 2,34 personnes (source USH : Les HLM en chiffres 2013).

⁶⁰ Le logement d'insertion correspond à une modalité particulière de gestion du logement, le plus souvent tripartite : en plus du propriétaire et du locataire, un opérateur spécialisé assure un accompagnement social du ménage locataire (conseil juridique, accès aux droits, gestion du budget...), et peut également offrir une intermédiation locative (sous-location) ou une gestion locative sociale. Avec une capacité de 180 000 logements, le logement d'insertion accueille 280 000 personnes.

⁶¹ Programmes 135 et 177 de la mission *Égalité des territoires et logement*.

Les déplacements de l'emploi et de la population expliquent la situation des zones tendues qui disposent de 53 % de l'offre pour traiter 73 % de la demande de logement social. La mutation du modèle familial se traduit par une insuffisance des petits logements et des attributions mal ajustées aux besoins, génératrices de sous-occupation.

Parallèlement, la part des ménages pauvres parmi les demandeurs augmente, passant de 43 % à 52 % entre 2006 et 2013. L'offre de logements à bas loyers pouvant leur convenir est localisée à 61 % en zone tendue, où ne s'exerce que 27 % de la demande.

Le logement social accueille une part croissante de ménages situés sous le seuil de pauvreté, mais jusqu'à une certaine limite de solvabilité. Même en mobilisant les logements les plus accessibles et en tenant compte de l'APL, il n'est pas possible d'y accueillir les ménages dont les ressources sont inférieures à 30 % du revenu médian national. Ces derniers représentent un demandeur de logement social sur six et nécessitent le recours aux dispositifs du logement d'insertion.

Chapitre IV

Faut-il construire toujours plus ?

I - Un enjeu à comparer à celui que représente une amélioration des parcours résidentiels

Le niveau de construction de logements sociaux apparaît comme un objectif-clé de la politique du secteur, telle qu'elle est présentée par ses acteurs.

A - Un niveau de production historiquement élevé

1 - Un sujet qui focalise largement les politiques publiques

L'objectif affiché dans le cadre de la politique publique du logement social est depuis de nombreuses années la construction de 150 000 logements par an⁶². Il se réfère en pratique aux plus hauts niveaux observables datant des années 1965 et 1972-73, avec environ 140 000 logements sociaux destinés à la location mis annuellement en chantier.

Si cette référence à une cible de 150 000 constructions par an est centrale dans la politique du logement social, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a notifié aux échelons régionaux de l'État des objectifs de production à hauteur de 139 000 logements pour 2016 et de 147 000 logements en 2017. Le dernier chiffre retenu par

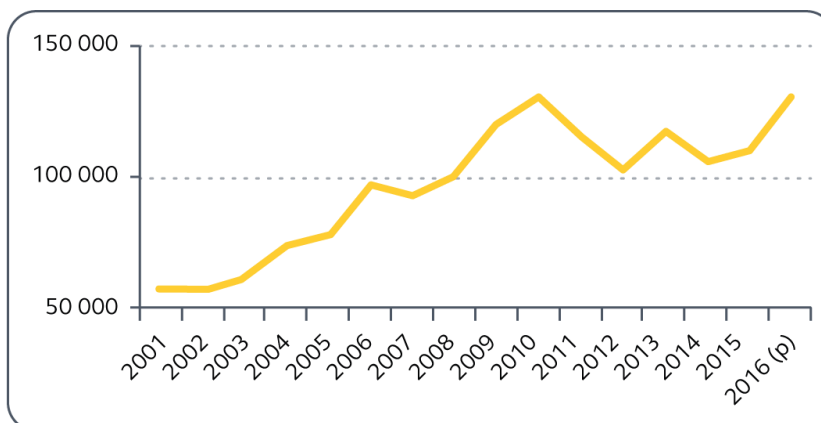
⁶² Projet annuel de performance, mission *Égalité des territoires et logement*, 2016

convention entre l'État et le mouvement HLM est d'environ 120 000 logements sociaux produits annuellement sur la période 2012 à 2015⁶³, chiffre reconduit dans l'« Agenda HLM 2015-2018 »⁶⁴.

2 - Un effort qui dépasse désormais les 100 000 logements financés par an et devrait atteindre 130 000 logements en 2016

Sur les dernières années, le niveau des logements financés a très fortement augmenté : il dépasse les 100 000 unités depuis 2009 et a atteint 110 000 unités en moyenne sur les six dernières années, contre moins de 60 000 unités en 2001 et 2002. Mais il n'a jamais atteint l'objectif des 150 000 logements : 130 000 logements ont été financés en 2010, 105 000 logements en 2014, 109 000 en 2015 et 130 000 en 2016 (données provisoires)⁶⁵.

Graphique n° 14 : logements financés depuis 2001



Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement (données provisoires pour 2016)

Sur les six dernières années, l'effort de production moyen annuel correspond à l'équivalent de 2,3 % du parc existant. Cette dynamique de

⁶³ Convention du 22 août 2014.

⁶⁴ Signé le 25 septembre 2014.

⁶⁵ Production de logements sociaux dits « de droit commun », c'est-à-dire hors financement par l'ANRU de la reconstitution des logements détruits dans le cadre du PNRU.

production de logements sociaux constitue un record historique. Elle est à replacer dans le cadre de la mise en œuvre de la loi SRU.

Bilan de l'effet de la loi SRU sur la production

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, couramment appelée loi SRU, impose aux communes importantes (plus de 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants pour les autres régions) de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux. Ce taux a été porté à 25 % par la loi du 18 janvier 2013 « relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social », dite loi Duflot.

140 000 logements sociaux ont été produits sur des communes SRU de 2011 à 2013, soit 156 % de l'objectif de 90 000 logements sociaux qui leur avait été fixé par l'État pour rattraper leur retard (données sur 70 départements).

Auparavant, les chiffres de production des logements sociaux avaient été les suivants dans ces communes : 87 000 de 2002 à 2004, 95 000 de 2005 à 2007, 130 500 de 2008 à 2010.

Au total, entre 2002 et 2013, 452 500 logements sociaux ont donc été construits dans les communes couvertes par la loi SRU, soit en moyenne 41 000 logements par an (47 000 en tendance sur les trois dernières années).

Source : Cour des comptes, d'après bilan de la loi SRU, ministère du logement, avril 2016

3 - Un effort qui se traduit à ce stade par un accroissement net du parc d'environ 75 000 logements par an

La forte croissance du nombre de logements sociaux financés ne se retrouve pas à l'identique dans l'évolution du parc social : d'une part, elle ne se traduit dans les logements mis en service qu'après un délai moyen de 30 mois, correspondant à la période de construction ; d'autre part, l'effet du nombre de logements sociaux nouveaux mis en service est atténué par celui des logements sociaux qui sortent du parc⁶⁶.

En effet, les sorties du parc ont été importantes en volume durant la période récente. Compte tenu de leur niveau, le parc social n'a augmenté que d'environ 75 000 unités en moyenne dans les dernières années. Ce

⁶⁶ Cf. annexe n° 11 pour l'analyse chiffrée de l'évolution du parc social.

n'est donc pas uniquement le niveau de construction de logements neufs qui importe pour déterminer le parc social disponible, mais également celui des sorties qui sont décidées.

B - Un objectif fixé à partir de considérations implicites et qui peuvent être discutées

La cible de 150 000 logements sociaux produits par an ne résulte pas d'un calcul dont les paramètres sont clairement explicités, et ne s'appuie pas sur la consolidation d'approches territorialisées précises. Selon la DHUP, cet objectif vise à permettre de maintenir la part du logement social dans le parc locatif total.

Le parc global de logements croît de manière continue en France : cet accroissement s'est élevé à 1 % par an en moyenne depuis 30 ans selon les données de l'Insee, ce qui a abouti à 28,1 millions de résidences principales en France en 2014 pour 19,8 millions en 1983. Cette évolution est liée à celle de la démographie, mais aussi aux phénomènes de décohabitation et de vieillissement de la population.

Dans ce contexte, l'évolution du parc social entraînée par le niveau de construction actuel est plus que proportionnelle à celle du parc de logements dans son ensemble⁶⁷. Avec une production de 110 000 logements en moyenne par an (soit 2,3 % de croissance annuelle) aboutissant à un accroissement net du parc de 75 000 unités (soit 1,5 % de croissance annuelle), le développement actuel du logement social correspond à une dynamique qui va au-delà d'une simple stabilisation de sa part dans le parc de logements. Cette part serait stabilisée avec un taux de croissance de 1 % seulement.

En outre, la Cour a calculé le niveau annuel de constructions qui serait nécessaire pour assurer le respect par les communes de leurs objectifs prévus par la loi SRU en 2025. Calculé de façon linéaire, il correspond à la construction annuelle de 60 500 logements⁶⁸. Ce n'est donc pas l'effort de rattrapage dans les communes concernées qui justifie l'objectif de 150 000 logements.

L'objectif de 150 000 logements sociaux construits par an peut également être mesuré par référence à un objectif général de construction

⁶⁷ La part des logements sociaux dans les résidences principales et dans la part du locatif croît également.

⁶⁸ Calculs Cour des comptes à partir du bilan 2014 de la loi SRU.

de 500 000 logements par an, dont le logement social assurerait 30 %, y compris dans les périodes économiques les plus difficiles, en jouant un rôle contra-cyclique. Toutefois, si la production de logements sociaux peut constituer momentanément un moyen dans le cadre de plans précis décidés par l'État pour relancer l'économie dans des phases de tensions sur la croissance, le soutien au secteur de la construction ne constitue pas explicitement un des objectifs que la loi assigne à la politique du logement social dans la durée⁶⁹.

La question de la méthode retenue pour définir les objectifs de construction de logements sociaux soulève enfin une interrogation. Alors que la cible de 150 000 constructions relève d'une approche « par le haut », les objectifs de construction notifiés chaque année par le ministère en charge du logement aux préfets résultent sans doute d'échanges entre le niveau national et le niveau territorial, mais ne relèvent pas véritablement d'une démarche qui associerait l'ensemble des parties prenantes avec des cadres d'analyse permettant d'apprécier la réalité des besoins. Consciente de cette difficulté, la DHUP a lancé en 2015 un chantier visant à mieux territorialiser les besoins : deux régions pilotes ont participé à cette expérimentation fin 2016.

C - Un effort coûteux qui ne peut suppléer une meilleure mobilité dans le parc social

L'effort de production de logements sociaux représente une part importante des aides publiques au logement, puisque son montant est estimé à 7,6 Md€ en 2014⁷⁰.

Or, ce coût doit être mis en regard de son apport effectif dans la réponse aux besoins exprimés : l'effort de production nouvelle, qu'il porte sur 80 000, 100 000, 120 000 ou 150 000 logements par an, ne peut pas suppléer une meilleure gestion d'un parc qui compte plus de 4,7 millions de logements.

En effet, l'offre liée à la croissance du parc ne représente, selon les années, que 15 % à 18 % du total de l'offre attribuée à de nouveaux ménages. C'est donc au total seulement un ménage sur six qui accède au

⁶⁹ En outre, le développement du secteur du bâtiment ne dépend pas uniquement du niveau des productions neuves mais de plus en plus de celui des travaux liés aux questions environnementales, en particulier en matière d'isolation thermique.

⁷⁰ Source : comptes du logement, février 2016, cf. premier chapitre, y compris aides à la réhabilitation.

logement social grâce à l'offre nouvelle, alors que cinq ménages sur six y accèdent du fait de la rotation au sein du parc.

Tableau n° 9 : offre HLM disponible

(en milliers)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Offre liée à la mobilité au sein du parc	374	396	403	411	406	406
Offre liée à la croissance du parc*	81	73	77	74	76	77
Offre totale attribuée à de nouveaux ménages	455	469	480	485	482	483
Part de l'offre liée à la croissance du parc dans l'offre totale attribuée	18%	16%	16%	15%	16%	16%

* logements neufs ou acquis améliorés

Source : Cour des comptes, d'après données USH 2015 (estimation d'après les statistiques d'activité des fédérations) France entière

En conséquence, une amélioration d'un point seulement du taux de mobilité dans le parc social (9,7 % en 2015) représenterait une offre annuelle équivalente à la construction de 47 000 logements, de surcroît sans entraîner de coûts pour la collectivité.

De même, une réduction d'un point du taux de vacance des logements (3,2 % au 1^{er} janvier 2015) représenterait l'équivalent de 47 000 logements supplémentaires mis à la location par an, toujours sans aucun coût pour la collectivité.

Ces données soulèvent la question de la trop grande focalisation des attentes actuelles de la politique du logement social sur le sujet de la construction, et, en sens inverse, de l'attention insuffisante qui est portée aux questions de l'organisation des parcours résidentiels, de la mobilité des locataires et de la gestion du parc existant.

II - Un ciblage encore insuffisant

Si la construction de logements neufs n'est pas de nature à répondre à court terme aux demandes quantitatives adressées au secteur social, elle dessine la structure du parc sur le territoire à l'horizon de 40 à 60 ans. C'est dans cette perspective que les réalisations nouvelles doivent être ciblées, tant pour leur localisation que pour les types de logements produits et les loyers proposés.

A - Les zones de construction : un ciblage insuffisant en faveur des zones en tension

Le ciblage de la production de logements sociaux vers les zones tendues est un des indicateurs retenus par le programme annuel de performance de la mission « Égalité des territoires et logement ».

Cette cible est fixée pour 2017 (y compris pour les logements en foyers) à un tiers de logements financés en zone A⁷¹ (contre 29 % réalisés en 2014), 34 % en zone B1 (contre 36 % réalisés en 2014), 19 % en zone B2 (contre 21 % réalisés en 2014) et 14 % en zone C (pourcentage identique à la réalisation 2014). La proportion de logements financés dans les zones les moins tendues s'explique par les politiques de reconquête des centre-bourgs, la lutte contre l'habitat indigne, la rénovation thermique et l'adaptation des logements au vieillissement de la population.

En pratique, le recentrage de la programmation des logements sociaux vers les zones tendues est lent. La proportion de logements financés s'est réduite entre 2009 et 2014 en zone C (- 4,7 points), tout comme en zone B2 (- 4 points), pour augmenter légèrement en zone A (+ 1,3 point) et plus sensiblement en zone B1 (+ 6,4 points). La répartition globale des logements sociaux financés sur le territoire n'a pas été fondamentalement inversée : plus du tiers des logements sociaux financés concernent les zones B2 et C, qui sont des zones non tendues, soit nettement plus que le nombre de logements financés en zone A, qui est la zone la plus tendue.

Les modes de financement des logements s'avèrent en outre très contrastés selon les zones. En zone tendue, l'offre financée en PLAI arrive en dernière position en 2014, derrière les productions de logements PLUS et même de logements PLS⁷². Les données présentées pour l'année 2015 font état de progrès en la matière, mais sont difficiles à comparer à celles des exercices précédents, les bases retenues étant différentes⁷³.

⁷¹ Cf. note de bas de page n° 38.

⁷² Données détaillées en annexe n° 12.

⁷³ Selon le bilan des logements aidés pour 2015 publié par le ministère du logement et de l'habitat durable, la part de logements financés en zone A en 2015 se monte à 40,9 %, mais elle aurait également été de 39,1 % en 2014 et de 27,6 % en 2009, chiffres nettement supérieurs à ceux présentés pour le même périmètre dans le bilan des logements aidés pour 2014, suite à un changement de zonage intervenu en 2014 et à un nouveau calcul des années antérieures sur cette base.

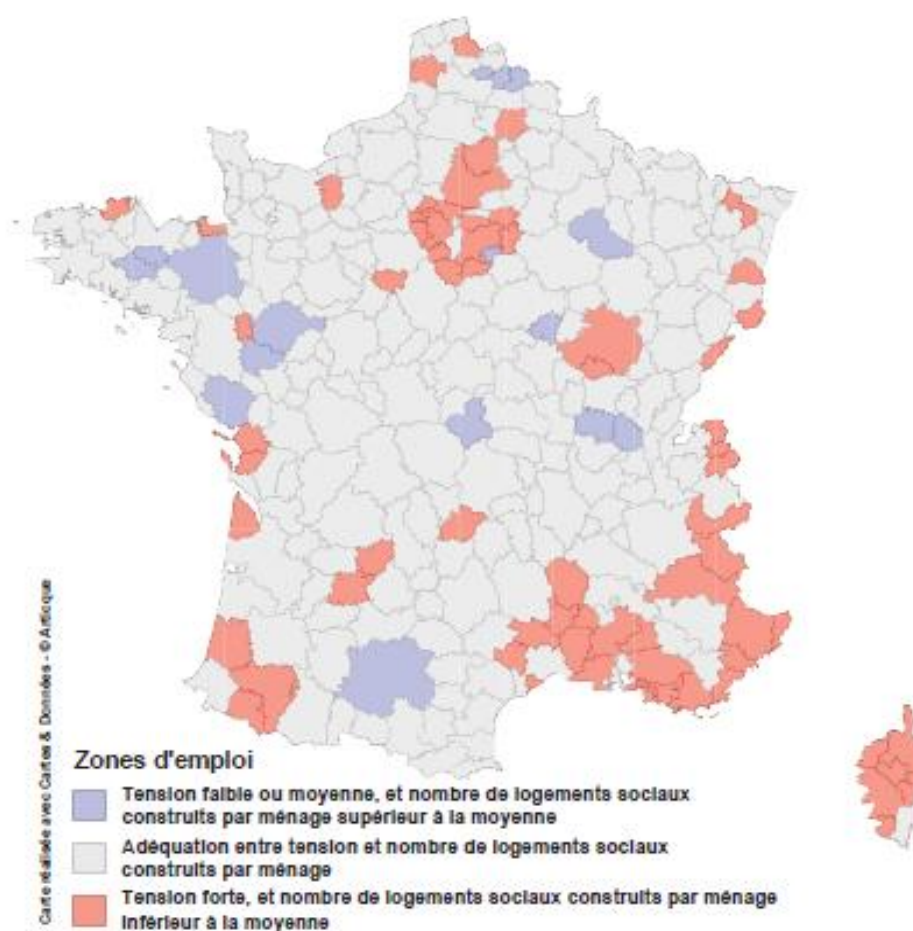
L'enquête menée par la Cour auprès des organismes HLM a confirmé ce ciblage insuffisant et l'importance des projets de production de logements sociaux en zone B2 et C, même en tenant compte des projets de démolition. L'incitation à la production nouvelle dans des zones non tendues ressort également des ateliers territoriaux menés par la Cour. S'il est vrai que le zonage n'épouse pas parfaitement les réalités locales, les éléments recueillis par la Cour n'en témoignent pas moins d'un accord très général pour mieux cibler la production vers les zones où les besoins sont patents. C'est ce que confirme l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) :

« Certains contrôles montrent encore des opérations nouvelles inopportunes génératrices de vacance supplémentaire dans des territoires déjà détendus. (...) » / « En effet, il est aujourd'hui bien admis que poursuivre une politique d'offre nouvelle de logement social se révèle contre-productif sur les territoires en détente, et conduit à une utilisation non efficiente des fonds publics investis dans le logement social. L'enjeu prioritaire doit être le maintien à niveau du parc existant, sa requalification ou restructuration éventuelle et l'amélioration de son attractivité pour réduire la vacance. Sur ces territoires, l'offre nouvelle de logements sociaux peut s'avérer concurrente, et non plus complémentaire et subsidiaire, du parc privé et contribuer à déstabiliser le marché local du logement. »

ANCOLS - Rapport d'activité 2015

Une récente étude de la Caisse des dépôts et consignations permet d'éclairer ce phénomène⁷⁴. La part du parc social existant apparaît dans les principales variables explicatives de la répartition des subventions : plus le logement social est développé, plus les projets de financement sont nombreux.

⁷⁴ https://www.prets.caissedesdepots.fr/IMG/pdf/eclairages_13.pdf ; mai 2016.

Carte n° 1 : dissymétrie tension/construction

Source : Caisse des dépôts. Nombre de logements sociaux construits par ménages ; moyenne 2009-2013

B - Les types de logements : des tendances qui ne sont pas clairement reliées à une vision à long terme

Entre 2006 et 2015, la répartition par taille des nouveaux logements a été marquée par une progression des logements de type 2 et 3 qui sont passés de la moitié de l'offre subventionnée à près des deux tiers. La part des appartements de type 4 et plus se réduit fortement (de 31 % à 22 % des

logements financés), et celle des studios connaît des évolutions contrastées (13 % des financements en 2015, soit environ 12 400 logements).

En revanche, la taille des logements financés a augmenté jusqu'en 2014 pour tous les types de logements, cette tendance ne s'étant inversée qu'en 2015. La baisse de la taille moyenne des logements présentée dans le dernier bilan des logements aidés réalisé par le ministère chargé du logement⁷⁵ correspond, non à une réduction de la superficie par type de logements, mais à la déformation de la production vers des appartements de type 2 et 3, ceux-ci étant, toutes choses égales par ailleurs, légèrement plus grands que ceux construits en début de période⁷⁶.

Certaines modalités de production et de gestion, encore très peu développées, pourraient permettre de mieux rapprocher les besoins et les types de logements proposés : elles pourraient passer par un soutien aux pratiques de colocations (par exemple entre une personne âgée locataire et un jeune ou étudiant, selon un schéma actuellement expérimenté sous l'égide de la Caisse des dépôts), et par des constructions ou réhabilitations intégrant des possibilités de modularité dans l'aménagement des locaux et permettant la transformation ultérieure des surfaces.

C - Les loyers proposés : un effort réel en faveur de la production de PLAI

Depuis 2000, la part des PLAI dans les logements financés a augmenté fortement, passant de 8 % à 10 % entre 2001 et 2006 à plus de 25 % à partir de 2013. Le nombre de logements sociaux produits ayant dans le même temps quasiment doublé, l'évolution en volume est encore plus marquée : on comptait moins de 5 500 PLAI par an en début de période, contre plus de 27 500 en 2015 (en légère baisse par rapport à 2013 et 2014).

⁷⁵ Cf. p.74 du bilan pour l'année 2014 publié fin 2015.

⁷⁶ Cf. annexe n° 12 pour les données chiffrées.

**Tableau n° 10 : nombre de logements sociaux financés
(France métropolitaine, hors ANRU)**

	PLAI	PLUS	Total	PLS agréés	Total général	Part des PLAI
2001	5 427	42 224	47 651	8 648	56 299	10%
2002	5 188	39 268	44 456	11 834	56 290	9%
2003	5 034	43 766	48 800	12 659	61 459	8%
2004	6 037	46 069	52 106	20 598	72 704	8%
2005	7 538	45 744	53 282	23 708	76 990	10%
2006	7 672	51 102	58 774	37 593	96 367	8%
2007	13 014	46 579	59 593	32 896	92 489	14%
2008	17 000	49 099	66 099	33 253	99 352	17%
2009	21 634	57 854	79 488	40 354	119 842	18%
2010	25 802	59 254	85 056	45 016	130 072	20%
2011	23 483	51 542	75 025	40 864	115 889	20%
2012	23 409	48 720	72 129	30 599	102 728	23%
2013	29 734	54 788	84 522	32 543	117 065	25%
2014	28 449	51 490	79 939	26 475	106 414	27%
2015	27 634	51 224	78 858	30 063	108 921	25%

Nota : Les places en structures collectives figurent dans le décompte des PLAI depuis 2009.

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement, infocentre SISAL.

Si les PLUS financés ont augmenté d'environ 10 000 unités pour dépasser 51 000 logements en 2015, leur part décroît : elle est passée de 75 % en 2001 à moins de 50 % depuis 2007. Les PLS agréés connaissent en revanche une évolution plus contrastée : en forte croissance de 2001 à 2011 où ils représentent 35 % des logements financés, leur part a décru jusqu'en 2014 (25 % des constructions financées en 2014, soit 26 000 logements), pour remonter légèrement en 2015.

La réorientation de la construction vers des logements offrant la gamme de loyers la plus modérée, celle des PLAI, est donc effective, même si sa traduction dans le stock de logements disponibles est lente à produire ses effets. À défaut d'impact direct sur les loyers pratiqués dans les logements existants, ce n'est qu'à moyen et long terme que cette réorientation portera ses fruits sur le stock de logements.

L'Union sociale pour l'habitat (USH) soutient la réorientation de la production HLM vers un accroissement des logements PLAI : la qualifiant de « souhaitable », elle constate que la gamme de la production HLM s'est trop décalée vers des loyers difficilement accessibles ; elle relève également, comme la Caisse des dépôts et la DHUP, que la production de logements sociaux à bas loyers est plus coûteuse en termes de subventions publiques. La limitation du nombre global de projets de construction financés devrait toutefois permettre de compenser les coûts supplémentaires liés à l'augmentation du nombre de PLAI.

S'agissant plus particulièrement de la Caisse des dépôts, une réorientation vers un accroissement des PLAI aurait, en effet, un impact sur la rentabilité du fonds d'épargne, les prêts à la construction de PLAI dégageant une marge quasi-nulle, contrairement aux prêts destinés au reste du logement social. Il serait donc nécessaire d'adapter la politique de fixation des taux de marge du fonds d'épargne sur les prêts au logement social, afin de préserver son équilibre financier.

Au total, le recentrage de la production vers des logements PLAI trouve des traductions concrètes, mais il est lent, surtout s'agissant du ciblage sur les zones les plus tendues. Cette évolution n'est pas guidée par une vision prospective claire du parc social qui serait nécessaire à l'horizon de 30 ou 40 ans, en fonction notamment de l'évolution des bassins d'emploi et des infrastructures, alors même que la production actuelle fige jusqu'à cette échéance la structure du logement social.

III - Le timide développement des logements sociaux diffus

La production de logements sociaux prend, dans l'essentiel des cas, la forme de la construction neuve d'un immeuble avec une destination sociale exclusive. Les autres formes de production de logements sociaux demeurent marginales, alors que pourtant d'autres possibilités existent.

A - La palette des instruments disponibles pour réaliser des logements sociaux de manière diffuse

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) peuvent réserver une part de logements sociaux dans les programmes de construction d'une certaine taille. La mairie de Paris a par exemple prévu que tout programme neuf devait comporter 30 % de logements sociaux. Il n'existe à ce jour pas de statistique nationale sur la mise en œuvre de cette faculté.

La construction de logements sociaux se fait désormais de plus en plus fréquemment en partenariat avec des promoteurs privés, sous la forme de ventes en état futur d'achèvement (VEFA). Près de 44,3 % des logements locatifs sociaux neufs ont été réalisés en VEFA en 2015, contre 6,2 % en 2005. La capacité des opérateurs du secteur social à travailler en coopération avec des opérateurs privés est donc réelle. En revanche, fort peu de ces coopérations portent sur la réalisation d'immeubles dont la destination est mixte (à la fois sociale et privée)⁷⁷.

La forme la plus courante de développement du parc social dans le bâti existant est l'acquisition-amélioration d'immeubles. Elle concerne 15 % des logements financés en 2015 (16 800 logements), dont moins d'un tiers sous forme de PLAI. Son usage est très variable selon les territoires (moins de 6 % en Corse et en Picardie, plus de 26 % en Haute-Normandie et en Île-de-France).

En revanche, les formes de développement plus diffuses, au niveau des lots de copropriété et non d'immeubles entiers, sont nettement moins développées et concernent essentiellement des zones très tendues, comme à Paris. Ainsi, en 2014, dans le cadre d'un droit de préemption urbain renforcé, la capitale a ciblé 257 adresses, représentant 8 000 logements, dans lesquelles ce droit, sur le fondement de l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme, peut s'exercer au niveau des lots de copropriété.

Une autre modalité d'extension du parc social est le conventionnement de logements existants. L'usufruit locatif social fournit à cet égard un cadre juridique et fiscal : il permet à un investisseur privé de conserver la nue-propriété d'un bien dont il cède à un bailleur social l'usufruit pour une durée déterminée, ce dernier le gérant selon ses procédures habituelles d'attribution. Au terme de l'usufruit, le bailleur propose au locataire une offre de relogement s'il est toujours sous les plafonds de ressources. En 2015, 0,1 % du parc est géré sous cette forme, soit 4 500 logements, situés pour l'essentiel en Île-de-France et en Rhône-Alpes.

Enfin, des modes de gestion temporaire du parc privé à des fins sociales existent en faisant intervenir, non les bailleurs sociaux, mais les collectivités locales. Parmi les initiatives prises dans ce domaine, la ville de Paris a développé depuis 2009 le label « Louez solidaire et sans risque », dont les dispositifs ont concerné 1 250 logements au 1^{er} janvier 2015. Depuis mars 2015, s'y ajoute le dispositif Multiloc' qui vise à inciter à la location de logements vacants, après la réalisation de travaux, à des loyers

⁷⁷ Leur proportion exacte n'a pas pu être établie dans le cadre de la présente évaluation, faute de données.

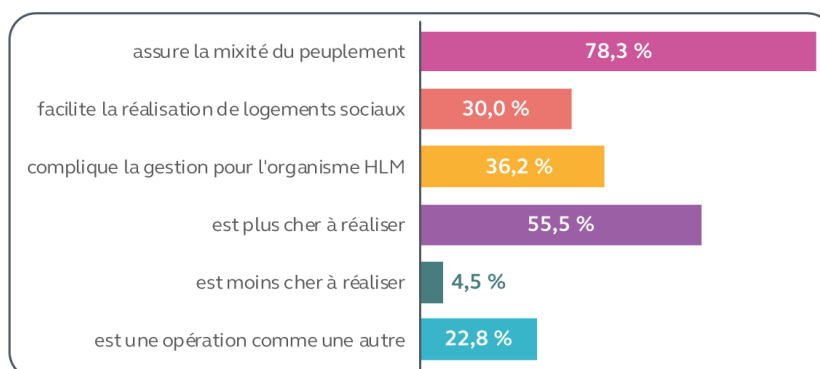
inférieurs de 20 % au loyer médian du quartier, dans le cadre de l'expérimentation sur l'encadrement des loyers. Ces formes d'intervention sont particulièrement développées à l'étranger.

Ces opérations permettent une diffusion fine du tissu locatif social sur le territoire, cohérente avec un objectif d'équilibre de peuplement, tout en prenant en compte le problème de la rareté du foncier dans les zones très tendues.

B - Pourquoi ces formes diffuses se développent-elles difficilement ?

L'enquête menée auprès des bailleurs sociaux permet de faire ressortir ce que les acteurs considèrent comme les points faibles et les points forts des opérations de logement social diffus.

Graphique n° 15 : résultats de l'enquête HLM : Quelles sont pour vous les caractéristiques des opérations de logement social diffus ?



Source : Cour des comptes, enquête HLM, mai 2016

Le principal point d'achoppement se situe au niveau du prix de ces opérations, qui apparaît comme le contrepoint de l'avantage de ces opérations qui permettent d'assurer une plus grande mixité du peuplement. Un organisme HLM sur trois considère que ces opérations compliquent sa gestion, mais la même proportion estime que ces opérations facilitent la réalisation de logements sociaux.

Dans le cadre de cette évaluation, un peu plus d'un organisme sur cinq a fait état de la conduite d'opérations de logements diffus autres que l'usufruit locatif social. Les formes citées sont très diverses, avec une dominante d'acquisitions-améliorations. L'acquisition de logements dispersés dans des programmes neufs est en revanche rare, tout comme le portage de lots en copropriété : les acquisitions de petites unités indépendantes sont plus fréquentes. Les réalisations mises en avant concernent notamment Marseille (Carré Saint-Lazare), Strasbourg (quartier de la Meinau), Bordeaux (Castéjà), Paris (19^{ème}), et le Havre (sud).

Au total, les ateliers territoriaux ont confirmé l'intérêt porté par les acteurs aux opérations de logement social diffus, mais aussi les freins qui existent pour leur plus large déploiement. La réglementation n'est en effet pas pleinement adaptée à ce genre d'opérations : refus d'agrément ou de financements limités à ces réalisations, caducité des subventions trop rapide pour mener des opérations complexes, règle juridique prévoyant qu'aucun copropriétaire ne peut être majoritaire à lui seul, etc.

Enfin, les éléments de bilan chiffrés sont particulièrement difficiles à obtenir sur la constitution du parc social diffus, ce qui témoigne à la fois de la nature diverse des opérations, mais aussi d'une absence manifeste de suivi.

CONCLUSION

La construction de logements neufs constitue un objectif clé pour les acteurs de la politique du logement social, qui se réfèrent généralement à une cible, définie au niveau national, de 150 000 logements par an. Bien que cet objectif ne soit pas atteint, le nombre de logements sociaux financés connaît un niveau historiquement élevé : il dépasse depuis 2009 les 100 000 unités, contre moins de 60 000 unités en 2001 et 2002. En 2016, près de 130 000 logements ont été financés.

Cet effort est coûteux (7,8 Md€) et insuffisamment ciblé sur les petites surfaces, les zones en tension et, en dépit de leur progression, les logements à bas loyers. Il dépasse largement les volumes nécessaires à la mise en œuvre des obligations liées à la loi SRU, puisqu'il faudrait 60 000 logements supplémentaires par an pour atteindre les objectifs requis par cette loi d'ici à 2025. En outre, les formes de production diffuses de logements sociaux, qui présentent l'avantage d'éviter la concentration du parc social, se développent trop lentement et sont mal suivies.

La construction de logements sociaux n'est pas le levier le plus efficace pour offrir plus de logements à la location dans un parc de plus de 4,7 millions de logements : une amélioration d'un point du taux de mobilité

ou une réduction d'un point du taux de vacance représentent chacun une offre annuelle équivalente à la construction de 47 000 logements, sans coûts pour les finances publiques.

Cette situation pose la question de la trop grande focalisation des attentes de la politique publique du logement social sur le sujet de la construction et appelle une adaptation de sa gouvernance et de ses orientations, faisant davantage porter l'accent sur les parcours résidentiels et une gestion active du parc existant.

Chapitre V

Comment amplifier la rotation dans le logement social ?

I - Le ralentissement de la rotation du parc social est préoccupant

Le taux de rotation a nettement diminué au sein du parc social depuis une vingtaine d'années. Entre 2002 et 2013, le nombre de ménages entrant chaque année dans ce parc a baissé de 16 % (de 501 000 à 428 000), alors même que celui-ci a augmenté de 17 % (3 831 000 à 4 457 000 logements)⁷⁸ : de nombreux acteurs affichent donc de fortes inquiétudes.

Le taux de rotation dans le parc social est un des indicateurs du projet annuel de performance de la mission *Égalité des territoires et logement*⁷⁹. Cependant, les outils de politique publique visant explicitement à augmenter ce taux sont pratiquement inexistants, et se limitent au mécanisme de perte du droit au maintien dans les lieux et au supplément de loyer de solidarité (SLS).

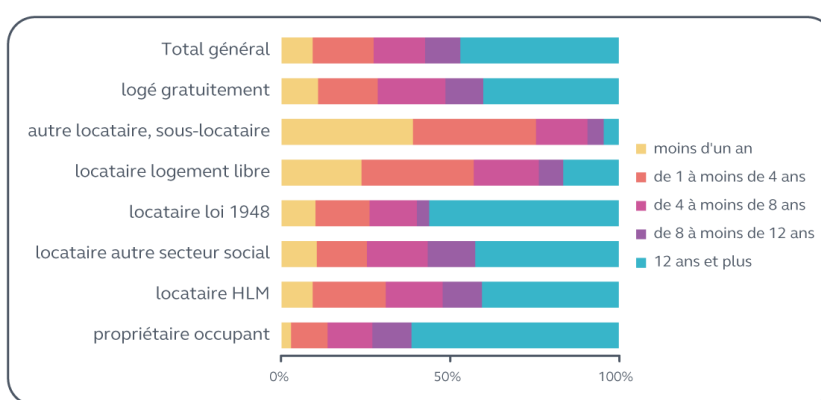
Les enquêtes de l'Insee donnent des éléments de comparaison entre le parc locatif social et les autres statuts d'occupation des logements, mais avec une méthodologie différente, s'agissant d'enquêtes par échantillonnage et menées directement auprès des ménages. Ces enquêtes montrent que le parc des logements occupés par leur propriétaire se

⁷⁸ Source : Insee, ENL, 2002 et données provisoires 2013.

⁷⁹ Sous-indicateur 1.1.2 relatif à l'objectif « satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues ».

caractérise par un très faible taux de rotation et des anciennetés très élevées, tandis que le parc locatif libre a un taux de rotation élevé et des durées d'occupation relativement brèves. Les statuts atypiques (« autre locataire » tels que logement meublé, hôtel, sous-location...) sont enfin marqués par une rotation extrêmement rapide.

Graphique n° 16 : ancienneté dans le logement en fonction du statut d'occupation en 2013

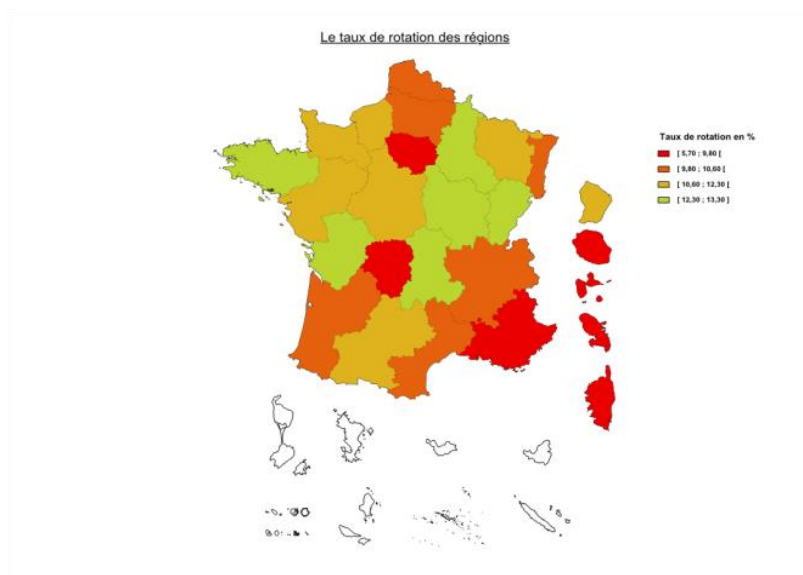


Source : Cour des comptes, d'après données Insee (ENL 2013)

Ainsi, la moitié des propriétaires occupants ont une ancienneté supérieure à 16 ans, tandis que l'ancienneté médiane dans le parc locatif libre est de l'ordre de quatre ans. Le parc social est dans une situation intermédiaire, avec une ancienneté médiane de neuf ans.

Au sein du parc social, le taux de rotation est nettement plus bas pour les logements dont le loyer est analogue ou inférieur au niveau PLAI que pour l'ensemble des logements sociaux. Selon les données RPLS de fin 2014, 11,3 % des logements sociaux occupés ont fait l'objet d'une entrée dans l'année ; mais si on se restreint aux logements dont le loyer est inférieur ou égal à 6 €/m² en Île-de-France ou à 5 €/m² en province, ce taux passe à 8,2 % seulement. À l'extrême, la rotation des logements sociaux à bas loyers est de 4,5 % en Île-de-France.

De façon plus globale, la disparité des taux de rotation régionaux dans le parc social (au sens des données RPLS, en ne prenant pas en compte les emménagements dans les nouveaux logements sociaux) varie de 6 % ou 7 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Corse, à plus de 12 % dans les régions détendues.

Carte n° 2 : taux de mobilité dans le parc social par région en 2015

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement (RPLS 2016)

Si l'intérêt de la mobilité ne fait pas de doute du point de vue de la politique générale du logement, les bailleurs n'ont en général pas d'intérêt direct à augmenter la rotation de leur parc. Le départ d'un locataire signifie en effet pour un bailleur non seulement une incertitude sur le comportement du nouveau locataire, mais aussi une charge de gestion liée au changement de locataire. Il n'existe pas aujourd'hui d'instrument permettant d'inciter les bailleurs sociaux à proposer un nombre plus important de logements à l'attribution.

II - Les mutations au sein du parc sont limitées

Les demandes de changement de logement émises par des ménages déjà occupants du parc social représentaient à la fin de 2015 un pourcentage de 33 % des demandes en instance ; 29 % des attributions concernaient des demandes de mutation.

Une mutation interne permet de satisfaire deux ménages : le locataire qui obtient un logement plus adapté et un nouvel entrant dans le logement libéré. Si les bailleurs affirment être ouverts à ces demandes, elles rencontrent des freins importants : hétérogénéité des loyers des logements, inadéquation entre l'offre disponible et les demandes (logements en centre-

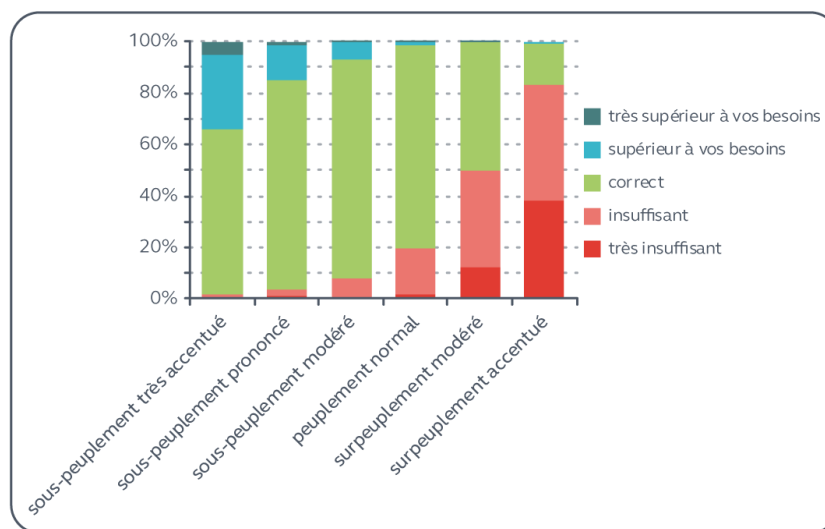
ville, maisons individuelles), vieillissement des locataires nécessitant des travaux d'adaptation et rendant le déménagement délicat. En outre, lorsque beaucoup de logements sont soumis aux contingents de réservation, les cloisonnements entre réservataires constituent un obstacle supplémentaire à la mise en œuvre des mutations internes.

L'insuffisance de ces mutations entraîne des phénomènes de sous-occupation des logements, notamment dans le cas des personnes âgées, ce que soulignent les bailleurs. En raison de la difficulté à trouver des solutions de relogement concrètes, les interventions des bailleurs se limitent le plus souvent aux cas où la situation de sous-occupation se traduit par un risque marqué d'impayé de loyer.

Les situations de sous-peuplement prononcé ou très accentué⁸⁰ sont toutefois plus rares dans le parc social que dans les autres parcs, même si leur nombre a augmenté entre 2002 et 2013. Il faut également noter le décalage qui peut exister entre la définition administrative du peuplement normal et la perception qu'en ont les ménages. Tous statuts de logement confondus, on constate que moins de 15 % des ménages en situation de sous-peuplement prononcé et seulement un tiers des ménages en sous-peuplement très accentué considèrent que leur nombre de pièces est supérieur à leurs besoins.

⁸⁰ Au sens de la norme de peuplement Insee.

Graphique n° 17 : satisfaction des ménages en fonction du nombre de pièces occupées en 2013 (tous statuts d'occupation)



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

Des expériences sont parfois menées au niveau local pour mieux répondre aux besoins de mutation, en combinant une analyse des attentes des ménages et une mutualisation entre bailleurs pour trouver le logement le plus adapté. Ces démarches restent limitées, le cloisonnement des contingents de réservation pouvant constituer un obstacle rédhibitoire.

III - Une plus grande continuité entre logement social et parc privé est nécessaire pour encourager les sorties

A - Comment aider les ménages qui le peuvent à sortir du parc social ?

Augmenter les sorties du parc social suppose que les ménages puissent trouver des logements correspondant à leurs besoins sur le marché privé, en location ou en accession à la propriété. Cette recherche d'une offre de logements à des tarifs abordables pour les locataires sortant du parc social relève de la politique globale de logement menée dans chaque territoire et implique la mobilisation d'outils d'urbanisme et de politique foncière.

Les dispositifs visant à encadrer les loyers du parc privé peuvent permettre de maintenir une offre locative plus accessible aux locataires du parc social. Les systèmes d'aide à l'investissement locatif privé, soumis à des plafonds de ressources et de loyer, devraient également pouvoir contribuer à cette offre : l'expérience montre toutefois la difficulté à assurer une bonne répartition de ces produits sur le territoire. Des outils tels que la garantie des risques locatifs peuvent enfin contribuer à une offre adaptée aux locataires du parc social.

Si une part importante des bailleurs sociaux interrogés lors de l'évaluation a déclaré réaliser des opérations d'accession à la propriété, parfois sous forme de location-accession, la sortie du parc social vers l'accession concerne un nombre réduit de ménages du parc social, du fait du niveau des ressources des locataires et des prix des logements. Il est à cet égard éclairant de noter que, sur la période 2002-2013, la primo-accession à la propriété a été en baisse extrêmement marquée : la baisse très sensible de la rotation dans le parc social peut être en partie expliquée par la réduction des possibilités de sorties vers l'accession à la propriété.⁸¹

B - La perte du droit au maintien dans les lieux est d'un effet limité

Le logement social est régi par le principe général du droit au maintien dans les lieux des locataires, dès lors qu'ils respectent les conditions d'accès applicables au moment de leur entrée dans le parc social. La perte de ce droit est limitée à des situations précises, telles que le refus répété de propositions de relogement adaptées, en cas de projet de démolition d'immeuble ou de sous-occupation caractérisée.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de 2009 a introduit un mécanisme de perte de ce droit pour les ménages dont les ressources dépassent le double des plafonds de ressources pour l'entrée dans le logement social. Ces ménages représentent une part très minoritaire des locataires (moins de 0,5 %), et les locataires âgés de plus de 65 ans sont exclus de l'application de cette mesure. Ce dispositif prévoit en outre des délais larges pour la sortie du logement.

⁸¹ Jean-Claude Driant, *Mobilité résidentielle et crise du logement*, septembre 2016. <http://politiquedulogement.com/2016/09/mobilite-residentielle-et-crise-du-logement/>

Peu de bailleurs ont ainsi été amenés à notifier cette procédure à certains de leurs locataires : l'enquête menée par la Cour auprès des organismes HLM montre qu'un tiers d'entre eux seulement ont engagé une ou plusieurs procédures. Le nombre cumulé de notifications ne serait au total que d'environ 15 000 à 20 000. À travers ses contrôles d'organismes menés en 2015, l'ANCOLS a été conduite à constater que « cette disposition n'est de fait pas appliquée par les bailleurs sociaux », qui « n'ont tiré aucune conséquence pratique à l'égard des ménages concernés » par le dépassement du double des plafonds de ressources. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit un abaissement du seuil de cette procédure de 200 % à 150 % des plafonds de ressources, ce qui augmenterait le nombre de ménages concernés. Mais pour l'instant, l'impact de cette mesure reste très limité.

Les autorités britanniques ont envisagé depuis quelques années une approche différente. Pour certains bailleurs, des baux sont établis avec les ménages entrants pour une durée limitée (généralement de deux à cinq ans⁸²) : ces baux n'ont pas vocation à être renouvelés si les ménages n'entrent plus à leur terme dans les critères leur permettant de bénéficier d'un logement social. Cette mesure est encore trop récente pour qu'une évaluation ait été réalisée.

Dans la mesure où le système actuel de perte du droit au maintien dans les lieux est actuellement peu appliqué, une mesure de ce type permettrait d'affirmer l'importance du ciblage sur les publics éligibles, tel qu'il est prescrit par les objectifs législatifs de la politique du logement social : le droit au maintien dans les lieux n'a en effet pas lieu d'être pour des occupants du parc social qui n'en ont plus besoin.

C - Le supplément de loyer de solidarité pourrait être augmenté

Depuis 2009, les bailleurs ont obligation d'appliquer un supplément de loyer de solidarité (SLS) aux locataires dont les ressources dépassent de 20 % les plafonds de ressources applicables pour l'entrée dans le parc social. Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages assujettis au SLS a augmenté de moitié, passant de 72 000 ménages (soit 1,8 % des locataires sociaux) à 114 000 ménages (soit 2,5 % des locataires sociaux). Le rendement financier du SLS a également sensiblement augmenté (d'environ 60 M€ à environ 100 M€ par an).

⁸² En France, la durée des baux dans le parc locatif privé pour les logements loués vides est de trois ans (si le propriétaire est une personne physique) ou six ans (si le propriétaire est une personne morale), tacitement renouvelables.

L'ANCOLS constate cependant dans ses contrôles que le supplément de loyer de solidarité est d'application très inégale selon les organismes, qui modulent le barème national à la baisse et appliquent parfois délibérément des règles dérogatoires, tant en ce qui concerne les locataires concernés que le barème utilisé.

L'usage du produit du SLS n'est pas encadré par la réglementation. Cette liberté d'emploi peut avoir un effet pervers, en incitant les bailleurs à garder les locataires dont les ressources dépassent les plafonds pour améliorer leur autofinancement : le dispositif peut alors jouer à l'encontre de l'objectif de rotation dans le parc social et de parcours résidentiel pour les ménages qui en ont les moyens. L'inclusion des ressources procurées par le SLS dans la mutualisation entre les organismes de logement social permet toutefois, de façon opportune, d'éviter cet effet : l'essentiel du montant du SLS collecté (85 % en 2016) alimente les mécanismes nationaux de mutualisation entre bailleurs sociaux. La législation prévoit également, mais c'est une simple faculté, que le SLS peut financer des remises sur loyer au profit des locataires rencontrant des difficultés économiques et sociales (article L. 441-3-2 du CCH).

Les bailleurs sociaux rencontrés par la Cour ont souligné que le SLS n'a pratiquement pas d'impact en termes de rotation. Ce constat révèle en fait une très grande incertitude sur l'objectif réel du SLS, entre le rendement financier, l'équité et l'incitation à la sortie du parc des locataires dépassant les plafonds. Le paramétrage actuel de l'outil semble répondre, au moins partiellement, aux deux premiers objectifs, mais peu au troisième.

Dans le prolongement d'une recommandation déjà émise par la Cour dans son rapport public sur le logement en Île-de-France⁸³, il semble que ce système pourrait proportionner de façon plus progressive la charge de logement payée par les ménages à leurs ressources, dans une logique de continuité et de fluidité entre les différentes catégories de logements locatifs, afin d'amener le montant payé par les locataires dont les ressources sont les plus élevées jusqu'au niveau des loyers libres.

Renforcer l'impact du SLS peut ainsi passer par un abaissement du seuil de déclenchement, mais surtout par une révision globale des coefficients de calcul, de façon à parvenir à une charge de logement comparable à celle du parc privé, ce qui lèverait ainsi le frein à la mobilité constitué par l'écart de loyer.

⁸³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2015, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr

CONCLUSION

La mobilité des locataires est le facteur principal de l'offre de logements proposés à la location, mais peu d'instruments de politique publique visent à l'augmenter, tout en y incitant les bailleurs sociaux. Le taux de rotation est très hétérogène selon la tension des territoires, et a enregistré une nette baisse sur les 15 dernières années. Le développement des mutations internes au parc social (un tiers des demandeurs) se heurte à la difficulté de disposer de logements correspondant aux besoins et aux souhaits des ménages.

La sortie des ménages vers le parc privé (locatif ou en accession) suppose que le marché local propose des logements abordables pour les locataires concernés, ce qui nécessite de mobiliser l'ensemble des outils de la politique locale du logement. Les dispositifs devant inciter les locataires dépassant les plafonds de ressources à quitter le parc social (supplément de loyer de solidarité, perte du droit au maintien dans les lieux) apparaissent peu appliqués, et leur impact sur la mobilité est très limité.

Chapitre VI

Comment sont fixés les loyers ?

I - La réglementation des loyers apporte une sécurité financière aux bailleurs, sans rapport avec la qualité de service

La fixation des loyers fait l'objet d'un encadrement rigoureux : les loyers HLM doivent respecter des montants maximum, fixés chaque année par circulaire pour les nouvelles opérations et ensuite indexés sur l'indice de référence des loyers (IRL).

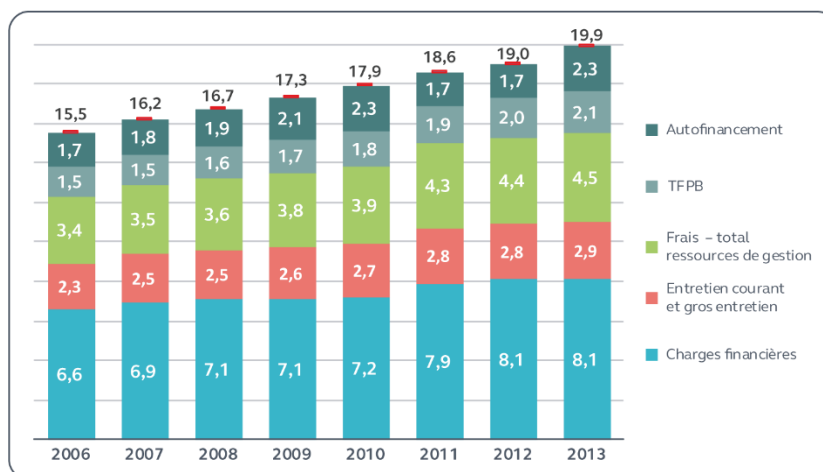
Dans la limite de ces plafonds, les loyers effectifs sont fixés par délibération annuelle ou semestrielle des conseils d'administration des organismes, avec effet au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet. Les délibérations relatives aux loyers sont communiquées, au moins deux mois avant leur date d'effet, au préfet du département, qui peut éventuellement demander une nouvelle délibération. Par ailleurs, des hausses spécifiques de loyer peuvent être appliquées aux logements qui font l'objet de travaux d'amélioration.

L'enquête menée lors de l'évaluation auprès des organismes HLM traduit un partage des points de vue sur cette réglementation. À la question « Estimez-vous avoir été freiné dans l'adaptation des loyers par le cadre réglementaire ? », 53 % répondent non et 47 % oui.

A - L'encadrement des loyers garantit efficacement l'équilibre financier des organismes

Les loyers couvrent les charges d'exploitation, les charges financières et le besoin d'autofinancement dans des proportions qui sont les suivantes à l'échelle nationale :

Graphique n° 18 : principaux postes d'exploitation des organismes HLM (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après USH, Les HLM en chiffres 2015

La charge de la dette représente environ 8 Md€ et près de 40 % des loyers. La vigilance sur le modèle économique du logement social se justifie pleinement par l'importance des enjeux : le secteur mobilise en effet 130 Md€ d'en-cours de prêts sur fonds d'épargne, d'une maturité initiale de l'ordre de 40 ans, et adossés à une épargne liquide. Cette situation appelle un niveau élevé de sécurité, et une grande prudence dans la fixation des loyers.

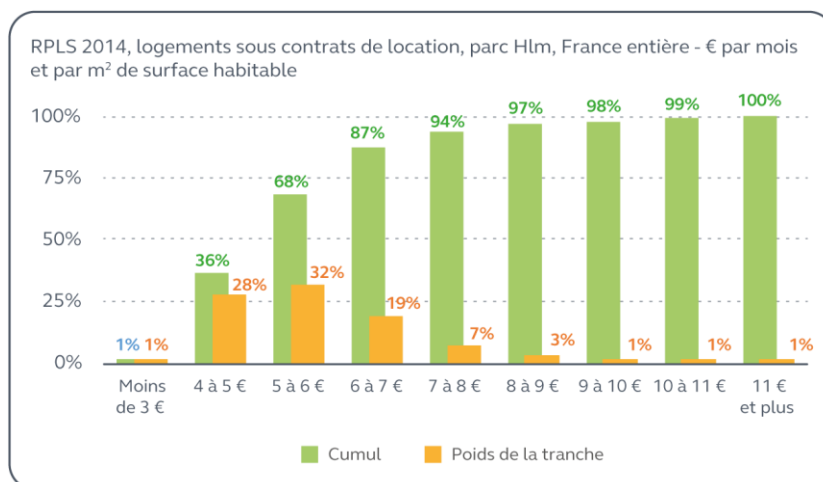
À cet égard, les données rappelées en annexe n° 3 montrent que les organismes HLM se caractérisent globalement par une capacité d'autofinancement élevée (9,7 Md€) et des fonds propres importants (161 Md€). De fait, les alertes portant sur l'équilibre financier des organismes sont rares et limitées. Dans un référé du 10 juin 2013, consécutif à un contrôle de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), la Cour a relevé que la mise en jeu de cette garantie avait coûté

232 000 € seulement à cet organisme depuis 2002. La CGLLS soutient par ailleurs de façon préventive les organismes de logement social exposés à la vacance dans les régions en déprise démographique ou confrontés au manque de fonds propres, en s'impliquant dans le renouvellement urbain par des subventions : elles ont atteint 60 M€ en 2014, soit 0,3 % seulement du produit des loyers de l'ensemble des organismes.

B - La dispersion des loyers du parc social peut être très prononcée, sans rapport avec la qualité du logement

Les logements construits avant 1977, dont la construction avait été fortement aidée avant la création des APL, sont bien plus accessibles que les logements produits aujourd'hui avec le financement très social du PLAI. La sédimentation des régimes d'aides successifs est en effet la principale cause d'une offre de loyers très différenciée. Globalement 36 % des loyers sont inférieurs en 2014 à 5 €/m², 32 % se situent entre 5 et 6 €/m², et 32 % sont supérieurs à 6 €/m² :

Graphique n° 19 : répartition des logements HLM selon le niveau de loyer en 2014

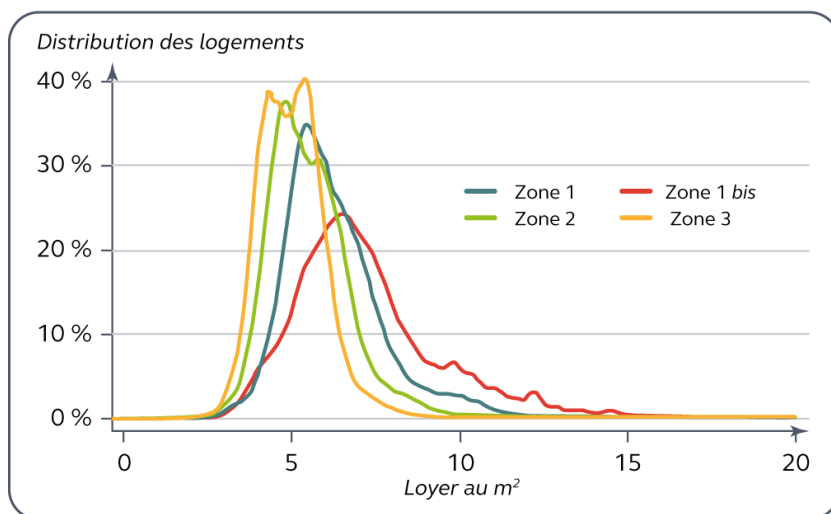


Source : Cour des comptes, d'après USH, Les HLM en chiffres 2015.

Lecture : 32 % des loyers HLM se situent entre 5 et 6 €/m² et 68 % sont inférieurs à 6 €/m².

En outre, l'écart des loyers sociaux d'une région à l'autre reflète la tension sur le marché local du logement. La zone 1 *bis* est ainsi la plus dispersée.

Graphique n° 20 : distribution des loyers HLM par zone en 2013



Source : Cour des comptes, d'après RPLS 2013.

Pour la définition des zones se reporter au graphique 5 supra.

L'écart des loyers peut être fortement marqué au sein d'une même agglomération. Ainsi à Paris, où la dispersion est extrême, près de 30 000 logements sociaux ont un loyer en-dessous de 5 €/m², et à peu près autant au-dessus de 10 €/m². À Montpellier, près de la moitié des deux-pièces se situent entre 200 et 250 €, et 35 % au-dessus de 300 €⁸⁴.

Les locataires sont nombreux à exprimer leur perplexité devant ces écarts de valeurs, souvent inexplicables sur le terrain. Ces différences accentuent les préférences des demandeurs et favorisent les refus de proposition de logement.

⁸⁴ Cf. annexe n° 13.

C - Du loyer à la quittance : la méconnaissance de l'offre de prix sur un territoire

Le montant des loyers ne suffit pas à lui seul à connaître les conditions de solvabilité d'un ménage, si l'on ne connaît pas les charges et l'APL à laquelle il peut prétendre. La « troisième ligne » - ou contribution du locataire à l'amortissement des travaux d'économies d'énergie - peut compliquer également l'analyse, même si cette pratique est encore rare : 28 % seulement des organismes ayant répondu à l'enquête y ont recours, et elle concerne moins de 5 % de leur patrimoine pour la plupart d'entre eux.

Compte tenu de l'insuffisance des données relatives aux quittances réellement payées, il est difficile d'identifier et de dénombrer les logements accessibles aux ménages modestes dans une agglomération, non seulement en stock, mais également en flux de vacances déclarées. Cette contrainte rend complexe la politique d'attribution aux ménages prioritaires. Elle ne facilite pas non plus la politique de peuplement qui devra désormais être définie par les conférences intercommunales du logement des agglomérations dotées d'un PLH. Une meilleure connaissance des prix sur le territoire constituera à l'avenir une priorité importante pour ces conférences.

II - La politique des loyers épouse imparfaitement la capacité d'effort des locataires

Le loyer est indépendant du revenu de l'occupant, sous réserve :

- du plafond de ressources correspondant au prêt dont a bénéficié le logement (filière de financement PLS, PLUS, PLAI), qui a pour objet de réserver les logements les plus aidés aux ménages les plus modestes ;
- de la modulation de l'effort par l'aide personnalisée au logement et par le supplément de loyer de solidarité ;
- de la faculté laissée aux organismes d'adapter les loyers à un demandeur peu solvable, puisque la réglementation se contente de fixer un loyer maximum.

A - Les loyers offerts ne sont pas soumis à des plafonds de ressources appropriés

Les plafonds de ressources applicables dépendent de la filière de financement, qui est elle-même sans rapport avec la réalité des loyers. De fait, l'application des plafonds n'a pas de sens dans beaucoup de cas : en retenant la borne de 5 €/m² en province, et de 6 €/m² en Île-de-France pour dénombrer les bas loyers, on trouve 1,77 million de logements en-dessous de ces seuils, alors que l'exigence du plafond de ressources PLAI n'est applicable qu'à 75 000 d'entre eux, c'est-à-dire 4 % seulement.

Tableau n° 11 : répartition des logements HLM par classe de loyer et par plafond de ressources en 2015

Logements sociaux	loyer <max PLAI	loyer >max PLAI	Total
Soumis au plafond de ressources PLAI	75 857	117 954	193 811
Soumis au plafond de ressources PLUS	1 678 900	2 169 138	3 848 038
Intermédiaire	16 229	236 365	252 594
Total	1 770 986	2 523 457	4 294 443

Source : Cour des comptes, d'après RPLS 2015

La réglementation des plafonds de ressources est inadaptée à son objectif de réserver les loyers les plus modérés aux revenus les plus modestes : ce sont les organismes et leurs commissions d'attributions qui y pourvoient, en orientant spontanément les candidatures les moins solvables sur les logements les moins chers, sous réserve de l'équilibre de peuplement.

B - La différenciation entre les logements PLAI et les logements PLUS s'applique au plafond de ressources beaucoup plus qu'au loyer maximum

Le plafond de ressources des logements financés en PLAI est égal à 60 % de celui des logements financés en PLUS, alors que le loyer maximum des premiers est égal à 90 % de celui des seconds. Ce barème expose une partie des locataires à une disparité d'effort entre filières de financement au détriment des ménages les plus modestes.

Le rapport – non publié – sur la politique du logement, rendu en août 2014 au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), a simulé le taux d'effort des ménages dont les revenus et les loyers s'établissent aux plafonds. Ce taux d'effort est systématiquement supérieur de 10 points dans les PLAI par rapport aux PLUS, dans toutes les zones – à Paris, en Île-de-France ou en province –, et pour toutes les tailles de famille : cette situation est incohérente avec l'objectif de cette gamme de financements⁸⁵.

Lors de la contradiction menée avec la Cour dans le cadre de l'évaluation, la DHUP a fait valoir que ces taux théoriques sont rarement les taux effectifs, puisque beaucoup d'occupants se situent bien en-dessous des plafonds de ressources, et que le versement de l'APL corrige cette comparaison pour les ménages à faibles ressources occupant un logement PLAI. Selon cette direction, les plafonds de ressources sont plus inopérants que source de mauvaise allocation des logements sociaux : pour autant, des données plus précises sur ce sujet central, aujourd'hui inexistantes, seraient essentielles.

Pour retrouver une proportion constante entre plafond de ressources et loyer maximum, il faudrait fixer le loyer maximum des PLAI à 60 % du loyer des PLUS, ce qui est budgétairement inconcevable, ou bien fixer le plafond de ressources PLAI à 90 % seulement du plafond PLUS, ce qui rendrait la différence entre ces deux catégories trop ténue pour justifier leur maintien. Il serait préférable d'unifier le plafond de ressources en laissant le soin aux commissions d'attribution d'adapter la capacité d'effort des nouveaux locataires au loyer réel, le cas échéant en fixant un taux d'effort plancher au moment de l'accès au logement. Cette pratique pourrait être mise en œuvre au sein des nouvelles conférences intercommunales du logement, sans qu'il soit nécessaire d'édicter une règle nationale.

En définitive, qu'elles soient nationales ou locales, les règles d'éligibilité devraient avant tout se référer aux loyers réels et non à la nature du financement d'origine.

⁸⁵ Cf. annexe n° 12.

C - L'APL et le SLS ne régulent le taux d'effort que pour une partie des locataires

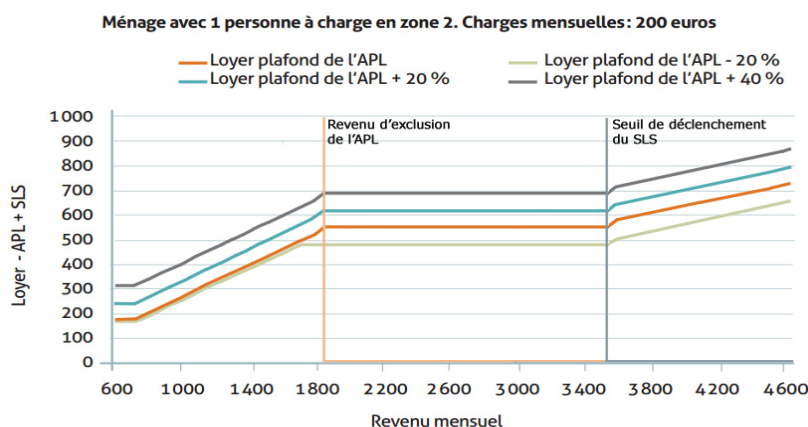
Deux dispositifs viennent atténuer la disparité des taux d'effort.

L'aide personnelle allège le taux d'effort net de tous ceux dont les ressources sont inférieures au seuil d'exclusion de l'APL, c'est-à-dire environ 50 % des locataires HLM, qui relèvent des trois premiers déciles de revenu.

Par ailleurs, le supplément de loyer de solidarité (SLS) concerne théoriquement 4 % de locataires, dont les revenus excèdent de plus de 20 % le plafond de ressources, et en réalité 2 % d'entre eux en raison des diverses exonérations. Ils relèvent des deux à trois derniers déciles de revenus.

Ainsi, par exemple, dans le cas d'un ménage avec un enfant à charge en zone 2, le revenu d'exclusion de l'APL se situe un peu au-dessus de 1 800 €, et le seuil de déclenchement du SLS est proche de 3 600 €.

Graphique n° 21 : charge locative réelle en fonction du revenu pour différents niveaux de loyers en 2014



Source : USH, Rapport au Congrès, 2014

Dans ces conditions, les quatre déciles médians du revenu, soit près de 50 % des locataires, acquittent le même loyer alors que leur capacité financière varie du simple au double.

Cet état de fait semble contrarier l'objectif initial du logement social, si l'on admet que le taux d'effort est une composante importante de l'amélioration des conditions de vie, en application de l'objectif assigné au logement social par le CCH.

D - La formation des loyers au coût historique n'interdit pas une politique d'adaptation à la demande solvable

L'adaptation des loyers aux revenus des demandeurs par l'abaissement du loyer historique est parfois pratiquée par les organismes HLM, notamment lorsqu'ils sont confrontés à une vacance structurelle sur un segment de patrimoine, mais aussi pour faire face à la précarité de certains ménages par des remises de quittance. Celles-ci sont financées sur fonds propres, ou bien par des aides des collectivités locales, ou encore par le produit du SLS avant que la quasi-totalité de son produit ne soit centralisé au sein du fonds national des aides à la pierre (FNAP), nouvel outil de financement mis en place en 2016.

Sans être exceptionnelle, cette pratique est rare : l'enquête menée par la Cour auprès des organismes HLM révèle que la moitié des organismes a rencontré la nécessité de baisser les loyers en raison de la faiblesse de la demande, mais en général pour une part minoritaire de leur parc, inférieure à 10 % pour la plupart d'entre eux.

Comme les baisses de loyer sont limitées par la contrainte d'équilibre d'exploitation, elles ne peuvent pas prendre de l'ampleur sans un financement spécifique. À titre d'illustration, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) envisage d'intervenir pour diminuer le loyer des ménages relogés à la suite des démolitions du nouveau programme de rénovation urbaine.

De son côté, la Caisse des dépôts indique qu'elle pourrait également envisager d'aider par des échelonnements de dette un organisme rencontrant sur un territoire une difficulté chronique d'ajustement de sa gamme de loyers avec le revenu effectif des demandeurs. Une telle intervention suppose toutefois une vision partagée de la géographie des loyers sur un territoire.

III - Une politique des loyers du parc social en mal de cohérence avec l'urbanisme

A - La remise en ordre des loyers n'a pas dépassé le stade de l'expérimentation

La « remise en ordre des loyers » consiste à créer dans un patrimoine social situé dans une ville donnée des classes homogènes de logements en fonction de la qualité du bâti et de l'environnement, puis à les assortir d'un barème de loyers hiérarchisés, reflétant leur attractivité, sous la contrainte de respecter le plafond global antérieur des loyers autorisés et de ménager une part suffisante aux loyers inférieurs au maximum PLAI.

Cette politique a été introduite par la loi MOLLE de 2009 comme une clause optionnelle des conventions d'utilité sociale de première génération, sans beaucoup de résultats. Avec la loi ALUR, ce processus est devenu obligatoire dans les conventions d'utilité sociale (CUS) de deuxième génération. Il a été suspendu dans l'attente de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui réforme cette pratique à raison de ses risques sur l'équilibre de peuplement des territoires.

L'enquête menée par la Cour auprès des organismes HLM montre que moins de 10 % d'entre eux ont mené à terme une remise en ordre des loyers dans le cadre du conventionnement global ou de la première génération de CUS (47 organismes selon l'étude d'impact du projet de loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, pour 7 % du parc). Les organismes interrogés ont souligné les multiples contraintes rencontrées : plafond d'augmentation autorisée, cotation des logements, progressivité des changements de loyers, concertation avec les locataires, accord à trouver avec les autorités locales, etc.

B - La distribution spatiale des loyers compromet l'objectif de mixité sociale dans de nombreux territoires

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté veut prévenir l'orientation des demandeurs les plus défavorisés vers les quartiers prioritaires de la ville (QPV), supposés moins chers et moins attractifs, en leur réservant une part des logements à attribuer hors QPV.

L'étude d'impact de ce projet de loi révèle que la moyenne nationale de la part des attributions de logements sociaux hors QPV à des ménages du premier quartile de revenus s'élève à 19 %. Le taux le plus bas est de 11 % en Île-de-France⁸⁶. En comparaison, la part des logements à bas loyers hors zone urbaine sensible (ZUS) est de 36 % pour la France entière ; ce taux est également celui de l'Île-de-France.

Si la ressource en bas loyers est abondante hors ZUS, elle pourrait ne pas suffire, notamment en zone tendue, pour satisfaire la nouvelle prescription légale – un quart de ménages relevant du premier quartile dans le parc hors QPV – dans des conditions satisfaisantes de solvabilité des ménages à accueillir. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté impose donc dans certains territoires une péréquation territoriale pour disposer d'une offre de loyers accessibles dans le patrimoine extérieur aux QPV.

Cette évolution supposerait une concertation poussée entre bailleurs, s'ils ne sont pas tous en mesure de satisfaire à la nouvelle exigence par une action limitée à leur parc. La Cour a posé aux organismes HLM la question de leur ouverture de principe à une concertation inter-bailleurs sur la péréquation des loyers, sous l'égide de la conférence intercommunale du logement social : 48 % des réponses sont positives, ce qui est remarquable au regard du réflexe de défense de l'autonomie de chaque organisme bailleur.

Par ailleurs, la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté permet d'assigner à une « nouvelle politique des loyers » l'objectif d'un prix unique du logement social dans une agglomération, afin de prévenir toute interférence des prix sur l'équilibre de peuplement. Cette pratique a d'ores et déjà été engagée au sein de la métropole de Rennes, motivée par l'absence de loyers très accessibles hors des QPV. Toutefois, l'hypothèse d'un prix unique affichant une équivalence de valeur du logement social dans tous les quartiers d'une agglomération ne rencontre pas la perception spontanée de l'usager : elle suppose de pouvoir dépasser la crainte des demandeurs face à une proposition d'attribution non souhaitée, par exemple grâce à la pratique de la location active.

Même si la nouvelle politique des loyers doit reposer principalement sur le principe de la péréquation, on ne peut exclure que des organismes soient en difficulté pour consentir les baisses de loyers nécessaires hors QPV, notamment dans les agglomérations où l'offre de bas loyers est déficitaire dans ces quartiers. Un soutien financier pourrait être trouvé dans

⁸⁶ En flux, la part des attributions de ce niveau de loyer hors ZUS représentait 26 % pour la France entière et 21 % en Île-de-France.

la diversification des emplois de la mutualisation HLM⁸⁷, ou encore dans l'appui de la Caisse des dépôts : celle-ci s'est déclarée prête à traiter ces situations au niveau des organismes, dans le cadre de la convention d'utilité sociale, grâce à l'enveloppe de remise d'intérêts actuariels de 70 M€ qui a été annoncée en 2015 au congrès de l'USH⁸⁸.

CONCLUSION

Très encadrée, la politique des loyers mise en œuvre dans le parc social a le mérite de sécuriser le modèle économique du secteur. Elle se traduit toutefois par une gamme de prix dispersés, hérités de l'histoire du financement de chaque opération, sans rapport avec la qualité de service perçue par les bénéficiaires.

Le plafond de ressources PLAI, qui définit les ménages défavorisés, ne s'impose réglementairement qu'à 4 % des logements à bas loyers, car le reste de cette classe de prix relève historiquement du financement PLUS.

Les aides personnelles au logement – pour les revenus les plus faibles – et le supplément de loyer de solidarité – pour les revenus les plus élevés – font varier la quittance en fonction du revenu pour une moitié des locataires. L'autre moitié acquitte le même loyer pour le même logement, alors que le revenu varie du simple au double.

Enfin, la politique des loyers n'a pas trouvé sa cohérence avec les orientations d'urbanisme des collectivités locales, ni avec leurs efforts en faveur de l'équilibre de peuplement. La nouvelle politique des loyers appelle des mécanismes nouveaux de péréquation des loyers entre quartiers et entre bailleurs au sein des agglomérations.

⁸⁷ Le « Pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement », signé le 8 juillet 2013 entre l'État et le mouvement HLM prévoit la création d'un dispositif de mutualisation financière pour accompagner l'effort d'investissement des organismes. Les ressources de cette mutualisation permettent d'abonder les fonds propres des organismes qui réalisent des investissements prioritaires. Ces aides sont financées par un versement général et obligatoire des organismes HLM fondé sur le patrimoine, le montant des loyers perçus et la première cotisation à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Les mouvements financiers afférents au dispositif de mutualisation sont gérés en liaison avec la Caisse des dépôts. Le montant de la mutualisation pour 2016 et 2017 s'élève à 350 M€ environ.

⁸⁸ Réponse du 28 octobre 2016 de la Caisse des dépôts.

Chapitre VII

Comment le logement social peut-il contribuer à la mixité sociale ?

La part que doit prendre la politique publique du logement social dans l'équilibre de peuplement des territoires est particulièrement délicate à évaluer. Elle soulève des problèmes de définition, s'agissant de la réalité des contraintes qu'impose la mixité sociale des villes et des quartiers, et pose la question des outils à la disposition des acteurs du logement social pour y contribuer et remédier aux difficultés qui peuvent être constatées.

I - La réalité de la contrainte de la mixité sociale

A - Un objectif législatif depuis près de 20 ans

La mixité sociale des villes et des quartiers est intégrée dans les objectifs de la politique publique du logement social depuis 1998, avec des dispositions dont la précision va croissant.

1 - Un objectif qui concerne la mixité des villes et des quartiers

C'est la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui a fait entrer la mixité sociale dans les objectifs auxquels contribue le logement social. Remanié en particulier par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, l'actuel article L. 441 du CCH qui fixe le cadre du logement social pose une succession d'objectifs, parmi

lesquels celui de favoriser « la mixité sociale des villes et des quartiers ». ⁸⁹ Cet objectif doit également être pris en compte dans les nouveaux outils mis en place au niveau territorial : accords collectifs intercommunaux et programmes locaux de l'habitat, qui doivent « favoriser la mixité sociale, en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement et indiquer les moyens à mettre en œuvre pour ce faire ».

Il est important d'observer que la loi n'assigne donc pas au logement social l'objectif d'assurer en son sein la mixité sociale, mais d'être un instrument au service de cette mixité sociale, mesurée au niveau de la ville ou du quartier.

2 - L'article 55 de la loi SRU : un instrument de la mixité sociale

La loi SRU du 13 décembre 2000 a prévu un mécanisme visant à garantir une meilleure répartition du parc social sur le territoire. Son article 55 impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux à l'horizon de 2025, sous peine de pénalités. Ce taux a été porté à 25 % par la loi du 18 janvier 2013, sauf pour les agglomérations dont la situation locale ne justifie pas un renforcement des obligations de production, pour lesquelles l'obligation de 20 % est maintenue ⁹⁰.

Entre 2001 et 2012, malgré l'effort de nombreuses municipalités, la part des logements sociaux dans les communes concernées n'a globalement augmenté que d'un point. Une des explications de ce résultat modeste est la croissance parallèle du nombre de logements. Cette situation tient également à l'hétérogénéité de l'effort de production des communes soumises à la loi SRU. Parmi les 2 000 communes concernées, un peu moins de 700 respectent le taux légal. Les communes qui ne respectent pas leurs obligations représentent une population de 17,6 millions de personnes, avec un taux moyen de logement social de 15,7 %. Un peu plus de la moitié d'entre elles acquittent des pénalités (55 M€).

⁸⁹ « L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. »

⁹⁰ Articles L. 302-5 à L. 302-9-4 et R. 302-14 à R. 302-19 du CCH.

Au total, le taux de logements sociaux est de 13,2 % en 2014 pour les communes soumises au taux de 20 %, et de 16,3 % pour les communes soumises au taux de 25 %. La cartographie des logements sociaux à Paris témoigne de l'hétérogénéité des situations rencontrées localement : cinq arrondissements ont des parts de logement social dépassant les 20 % ; quatre arrondissements présentent des taux inférieurs à 4 %.

En juin 2015, le gouvernement a donné des instructions pour renforcer l'application des obligations issues de cette loi. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a proposé des dispositions pour recentrer son application sur les territoires où la demande de logements sociaux est avérée. Ce texte renforce par ailleurs les obligations liées à la mixité sociale, en l'inscrivant dans une perspective d'équilibre de peuplement. Il prévoit en particulier que le fait de ne pas habiter déjà dans la commune ne peut être un motif admissible de refus d'attribution d'un logement social. En outre, dans les zones les plus denses, les demandeurs aux plus faibles revenus devront se voir attribuer au moins un quart des logements mis à la location en dehors des zones sensibles.

3 - Quelle définition de la mixité sociale ?

Malgré cet encadrement législatif de plus en plus précis, les acteurs du logement social expriment largement le besoin d'une définition plus claire de la mixité sociale.

La définition de la mixité dépend tout d'abord de la référence utilisée. À cet égard, la loi a mis en avant la notion de territoire, en l'occurrence celui des villes et des quartiers : selon cette approche, c'est sur l'ensemble de ces territoires que la mixité doit être assurée et constitue un objectif de politique publique.

À cette définition, les acteurs du logement social associent très souvent une autre approche, qui est celle de la mixité à l'intérieur du parc social : il s'agit d'une « mixité par le haut », rendue possible par le niveau élevé des revenus maximum pour y accéder. Selon cette deuxième définition, à laquelle l'Union sociale pour l'habitat marque un fort attachement, il reviendrait au logement social d'assurer en son sein une forme de mixité entre les différentes catégories de locataires.

La confusion entre ces deux approches peut créer chez certains acteurs du logement social le sentiment que la notion de mixité n'est pas clairement définie par la politique publique du logement social, alors même que les textes se réfèrent clairement à la première d'entre elles, c'est-à-dire à la mixité des villes et des quartiers. Ce n'est en réalité que dans les zones

où le logement social représente une part majoritaire des logements – les anciennes zones urbaines sensibles – que la question de la mixité de l’occupation du parc social peut se poser, dans une perspective d’équilibre d’ensemble de peuplement du quartier. En revanche, elle ne se pose pas pour les trois quarts du parc social qui ne sont pas situés dans ces quartiers.

Pour autant, les définitions fixées par la loi ne suffisent pas à caractériser l’équilibre de peuplement au niveau territorial. De fait, la loi arrête des principes généraux (la mixité des villes et des quartiers), fixe des prescriptions de portée globale (25 % de logements sociaux pour les communes les plus importantes) et retient une définition des populations éligibles au logement social, qui est fondée sur le critère du revenu, apprécié de façon différenciée selon les zones de tension. Or, les enquêtes de terrain renvoient également la définition de l’équilibre de peuplement à la question du « bien vivre ensemble » qui n’est pas directement corrélée au niveau de revenu. Cette approche qualitative est celle à laquelle sont concrètement confrontés les acteurs locaux dans la gestion de proximité du parc ou encore lors de l’examen des dossiers de candidature : c’est dans cette perspective qu’il est fait ci-après référence à la notion d’équilibre de peuplement.

B - Les caractéristiques de l’occupation du parc social au regard des autres statuts d’occupation

Les résultats de la dernière enquête nationale sur le logement de l’Insee permettent d’approfondir les caractéristiques de l’occupation du parc social⁹¹.

1 - Logement individuel et collectif dans le parc social

S’il est majoritairement composé de logements collectifs (80 % en 2013), le parc social comporte une part significative de maisons individuelles, qui représentent 16 % du parc en 2015 (soit plus de 715 000 logements). Par rapport à 2002, l’augmentation du nombre de maisons individuelles dans le parc social est de 28 %, mais leur proportion demeure constante du fait de l’accroissement d’ensemble du parc. La proportion des maisons individuelles est très variable selon les régions, allant de 3 % en Île-de-France et 5,4 % en Alsace à 44,6 % en Nord-Pas-de-Calais.

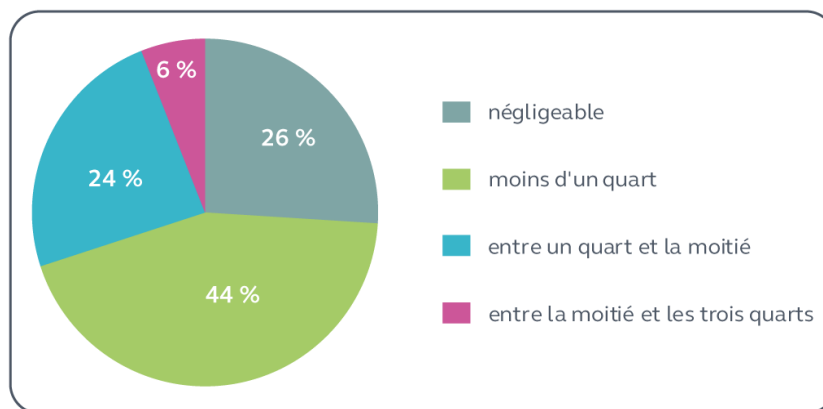
⁹¹ Cf. annexe n° 15 pour les données détaillées. Les quartiers de la politique de la ville (QPV) ayant remplacé les ZUS en 2015, la dernière enquête logement, menée en 2013, porte encore sur les ZUS.

2 - L'environnement du logement

L'appréciation des locataires du secteur social sur l'environnement de leur logement ne diffère pas sensiblement de celle des autres catégories – en particulier de celle des locataires du secteur privé –, que ce soit en termes d'opinion sur la sécurité du quartier, la délinquance, l'accessibilité par les transports en commun ou les relations de voisinage.

La situation est en revanche plus dégradée pour les locataires du secteur social situés dans les ZUS (21 % de mauvaises opinions sur la sécurité du quartier), même si la proportion de personnes victimes de vols dans le quartier durant les douze derniers mois est comparable pour les locataires du parc privé ou du secteur social dans leur ensemble. Dans le cadre de l'enquête menée par la Cour auprès des organismes HLM, ceux-ci ont été interrogés sur les perturbations récurrentes, allant des difficultés de voisinage à la délinquance en passant par les incivilités auxquelles leur parc était exposé : 60 % des organismes déclarent s'être dotés d'outils pour les mesurer. S'agissant de leur prévalence, les résultats font apparaître une grande variété de situations (cf. graphique ci-après).

Graphique n° 22 : part du parc des organismes HLM exposée à des perturbations récurrentes



Source : Cour des comptes, enquête HLM (mai 2016)

3 - Les caractéristiques des personnes logées

Les caractéristiques des personnes logées varient nettement en fonction du statut d'occupation et reflètent la vocation du parc social. Ce dernier loge une proportion (28 %) plus élevée que le parc locatif privé (17 %) de ménages dans lesquels une personne au moins est handicapée ou présente des gênes ou difficultés, cette tendance étant légèrement plus marquée pour les locataires du logement social situés dans les ZUS (31 %).

Les catégories socio-professionnelles accueillies sont également fortement différenciées : 21 % de cadres et professions libérales en activité ou en retraite dans le secteur locatif privé, contre 7 % dans le secteur locatif social ; 48 % d'employés et ouvriers en activité ou en retraite dans le secteur locatif privé, contre 69 % dans le secteur locatif social. Ici encore, ces caractéristiques sont plus prononcées pour les locataires du logement social situés dans les ZUS (5 % de cadres et professions libérales, 73 % d'employés et ouvriers).

Les caractéristiques des ménages logés varient également nettement en fonction du pays de naissance de la personne de référence titulaire du bail (hors Europe pour 20 % des locataires du parc social, contre 10 % pour les locataires du logement privé). Cette tendance est nettement plus marquée pour les locataires du logement social situés dans les ZUS (32 % de ménages dont la personne de référence est née hors d'Europe, dont plus de la moitié en Algérie, Maroc, Tunisie).

S'agissant du type de ménages accueillis ou du nombre de mètres carrés par personne, les écarts sont moins importants entre les deux catégories de parc locatif : 45 % de personnes seules dans le parc privé contre 40 % dans le parc social ; 30 % de couples avec au plus un enfant dans le parc privé contre 23 % dans le parc social ; 15 % de ménages avec deux enfants ou plus dans le parc privé, contre 25 % dans le parc social. La surface par habitant est légèrement plus élevée dans le parc privé, ce qui reflète notamment le fait que les ménages qui y sont accueillis sont en moyenne de plus petite taille et que les mètres carrés contraints représentent une part plus grande.

C'est surtout en termes d'ancienneté dans l'occupation que le parc social se différencie. Un locataire du parc privé sur quatre occupe son logement depuis moins d'un an, contre un locataire sur dix dans le parc social ; à l'autre extrémité, plus de quatre locataires du parc social sur dix occupent leur logement depuis au moins 12 ans, contre moins de deux sur dix dans le parc privé. En définitive, l'ancienneté moyenne est de sept ans dans le parc privé, contre 13 ans dans le parc social (14 ans en ZUS).

Cette ancienneté dans l'occupation se reflète dans l'âge de la personne de référence du logement : pour les locataires de moins de 40 ans (3,9 millions de ménages), le locatif privé domine (70 % des locataires) ; les proportions de locataires dans le parc social et le parc privé s'égalisent entre 40 et 59 ans (3,8 millions de ménages) ; en revanche, pour les locataires de 60 ans et plus (2,6 millions de ménages), c'est le locatif social qui est majoritaire (55 %).

C - Des difficultés concentrées sur les quartiers où la proportion de logements sociaux est élevée

Au total, les caractéristiques de l'occupation des logements sociaux dans les ZUS ne se distinguent pas fortement de celles du parc social en général, à l'exception du pays de naissance de la personne de référence et de l'opinion sur la sécurité du quartier. En revanche, la proportion que représentent les logements sociaux est radicalement différente. De fait, le type d'occupation de ces quartiers est très spécifique, avec une part prépondérante du logement social (63 % des occupants, contre 13 % en dehors des ZUS).

Tableau n° 12 : type d'occupation en ZUS et hors 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

Les déséquilibres de peuplement propres aux ZUS ne proviennent donc pas tant des caractéristiques des occupants du logement social que de la part qu'il représente dans l'offre de logement de ces quartiers. Cette situation ne concerne toutefois en 2015 que moins d'un quart du parc social (24 %)⁹².

II - Les outils de l'équilibre de peuplement

Les outils utilisables pour faire face à ces difficultés spécifiques concernent la gestion des quartiers dans lesquels les problèmes de peuplement se concentrent, mais tout autant la part et l'occupation du parc social dans le reste du pays.

A - La combinaison entre les politiques du logement et de la ville dans les quartiers prioritaires

1 - La politique du logement social ne peut à elle seule répondre aux difficultés rencontrées dans les quartiers en difficulté

Si le logement social représente une part prépondérante de l'occupation des zones couvertes par la politique de la ville, il n'en dispose pas pour autant de tous les leviers pour répondre aux difficultés rencontrées dans ces quartiers.

Leur revitalisation relève en effet au moins autant d'une politique globale d'aménagement, de transport, d'éducation et d'emploi que d'une politique de peuplement, dont le logement social n'a, au demeurant, pas seul la clé, celle-ci dépendant également de la manière dont le secteur privé investit dans ces quartiers. Ces actions de revitalisation sont mises en cohérence dans le cadre de la politique de la ville⁹³. Elles représentent une

⁹² Les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville, définis de façon plus ciblée que les ZUS et couvrant 8 % de la population française, regroupent un peu moins du tiers du parc social (31,3 %) selon les premières données disponibles pour 2016 (RPLS).

⁹³ Pour les dernières publications de la Cour des comptes sur la politique de la ville : Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique de la ville, une décennie de réformes*. La Documentation française, juillet 2012, 335 p., disponible sur www.ccomptes.fr
Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome 2. La politique de la ville : un cadre renouvelé, des priorités à préciser, p. 299-324. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

attente forte du mouvement HLM, très nettement exprimée dans la plateforme d'objectifs CAP HLM adoptée par l'USH lors de son congrès de septembre 2016.

2 - Les leviers directs des acteurs du logement social dans les quartiers : la gestion de proximité et les attributions

Les acteurs du logement social disposent cependant de leviers directs d'action sur la qualité de vie dans les quartiers de la politique de la ville et leur équilibre de peuplement, au travers de la gestion de proximité du parc et des attributions de logements.

La gestion de proximité a en effet un rôle crucial pour assurer la qualité du « vivre ensemble », en particulier à travers les questions d'entretien courant des bâtiments, problème qui est régulièrement revenu dans les ateliers territoriaux organisés par la Cour lors de l'évaluation. Ce sujet mobilise fortement l'attention des bailleurs sociaux et celle des locataires, qui s'exprime notamment au travers d'associations présentes et structurées. Il est également mis en avant par les élus, s'agissant notamment de la qualité de la relation qu'ils peuvent entretenir avec les bailleurs.

L'autre levier majeur dont disposent les acteurs du logement social (communes attributaires, bailleurs sociaux, État pour les contingents qui le concernent) est celui des décisions d'attribution des logements⁹⁴. Sur ce point, la situation est perçue comme particulièrement difficile à gérer par les opérateurs. Comme dans le reste du pays, les commissions d'attribution ont à opérer des choix entre les dossiers déposés du fait d'une demande supérieure à l'offre et de la diversité des localisations disponibles. Mais, dans les zones où le logement social domine, ces décisions ont des conséquences plus importantes sur l'équilibre de peuplement de la commune. Et ce sont également ces zones dans lesquelles les difficultés de vie quotidienne se concentrent, plaçant les acteurs du logement social face à des responsabilités particulières.

La jurisprudence précise la nature des critères que peuvent retenir les acteurs du logement social en matière d'attribution : ainsi le refus

⁹⁴ Un peu moins de 100 000 logements sont attribués chaque année dans les ZUS, soit 19 % des attributions totales de logements sociaux en 2014. Le taux de rotation dans les ZUS étant inférieur à la moyenne nationale, les ZUS représentent une part moindre dans l'offre annuelle que leur part dans le parc de logements sociaux.

d'attribution à un ménage en difficulté d'un logement situé dans un quartier qui connaît des problèmes particuliers est légitime pour des raisons de mixité sociale⁹⁵ ; en revanche, les dispositions d'un règlement intérieur d'un office qui fixent un plancher minimum de ressources pour l'attribution de logements sont contraires à la loi⁹⁶.

La complexité et la sensibilité de ces questions appellent la mise en place d'un cadre concerté et transparent d'analyse et de décision pour les acteurs du logement social, qui réduise les risques juridiques, garantisse l'absence de discrimination et permette la mise en œuvre plus aisée d'une politique de mixité sociale⁹⁷.

3 - Un levier d'action majeur : la programmation de l'offre de logements

Les conditions d'accès aux ZUS dépendent de l'évolution de la perception globale de ces quartiers par les demandeurs, et donc de la réussite de la politique de la ville. Un levier essentiel de la politique du logement social dans ces zones réside dans la programmation de son parc : dans la mesure où ce qui différencie ces quartiers est la part prédominante qu'y occupe le parc social, et notamment les grands ensembles, faut-il continuer à y construire du logement social, réhabiliter ou même démolir ?

Cette question se situe au cœur de l'action de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et fait régulièrement l'objet d'orientations visant à limiter la construction de logements sociaux dans les zones sensibles.

Cette politique connaît sans aucun doute des réussites. Ainsi, pour prendre un exemple issu des ateliers territoriaux, le quartier Dutemple à Valenciennes a été transformé grâce à une rénovation profonde menée sous l'égide de l'ANRU : seuls des logements individuels ont été reconstruits, l'attractivité du quartier est revenue, et on observe une disparition des incivilités.

Toutefois, la réduction de la part du logement social dans les quartiers prioritaires suppose que le secteur privé prenne le relais, car sinon elle entraînerait une dévitalisation de ces quartiers. Elle implique également un travail particulier sur les grands ensembles.

⁹⁵ Aix-en Provence, 28 juin 2005.

⁹⁶ TA Marseille, 23 avril 2001.

⁹⁷ Cf. chapitre 2 consacré aux attributions.

Dans un contexte global où, plus on a de logements sociaux, plus on a tendance à en construire, les pratiques des acteurs, telles qu'elles sont notamment apparues lors des ateliers territoriaux organisés lors de l'évaluation, peuvent retarder ces évolutions. Dans le cadre de l'enquête menée par la Cour, les organismes HLM ont en effet été interrogés sur leurs projets de construction, de réhabilitation et de démolition dans les QPV : 82 % des organismes déclarent avoir des projets de réhabilitation lourde dans ces quartiers, et un peu plus de 64 % des projets de démolition ; mais, dans le même temps, un peu plus de la moitié des organismes déclarent simultanément avoir des projets de construction, concernant majoritairement des programmes de locatif social et dans de moindres proportions des programmes d'accession et de locatif intermédiaire.

Un des objectifs de l'ANRU est de reconstruire à l'extérieur des ZUS les logements qu'elle démolit dans les ZUS. Pour autant, en cumul depuis 2004, seulement 43 % des logements locatifs sociaux qui ont été financés par l'ANRU répondent à ce critère⁹⁸.

B - Un important potentiel d'accueil des plus modestes hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Le fait que plus des trois quarts du parc social se situe en dehors des zones urbaines sensibles constitue une opportunité pour assurer l'équilibre de peuplement sur le territoire, dès lors que cette partie du parc est effectivement mobilisée pour accueillir les publics aux ressources modestes ou défavorisés.

1 - Un potentiel de 1,2 million de logements à bas loyers hors ZUS

Le logement social dispose d'un atout important, qui est le nombre élevé de logements à bas loyers existant en dehors des zones sensibles : sur les 1,8 million de logements à bas loyers du parc social, 1,2 million se

⁹⁸ De 2004 à 2015, l'ANRU a financé la démolition de 151 000 logements et la production 142 500 logements. Le taux global de reconstitution de l'offre (94 %) est fortement différencié selon les zones (121 % en zone A, 59 % en zone C). La diversification de l'habitat est un des objectifs de l'ANRU, ce qui signifie une reconstitution des logements démolis hors site, c'est-à-dire en dehors des ZUS et du périmètre défini par l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2013. C'est à ce critère que seulement 43 % des logements construits répondent.

situent hors ZUS, ce qui représente plus du tiers (36 %) du parc situé en dehors des zones sensibles. Les logements aux loyers les plus bas sont globalement deux fois plus nombreux hors ZUS qu'en ZUS.

Ce parc à bas loyers est situé à hauteur de 310 000 logements en Île-de-France et de 875 000 logements hors Île-de-France. Il se répartit de la manière suivante par zones de tension :

- zone A et A bis : 350 000 logements (soit 30 % du parc hors ZUS de ces zones) ;
- zone B : 525 000 logements (44 % du parc hors ZUS) ;
- zone C : 310 000 logements (26 % du parc hors ZUS).

L'accueil des ménages les plus modestes en dehors des quartiers prioritaires rencontre toutefois des difficultés.

2 - Des attributions annuelles limitées à 100 000 logements

La première difficulté provient du fait que la mobilité dans cette partie du parc social, il est vrai particulièrement attractive, est faible, ce qui limite le nombre de logements proposés chaque année à la location. Les logements à bas loyers représentent 36 % du parc hors quartiers sensibles, mais seulement 29,5 % des attributions annuelles, ce qui représente un flux d'attribution d'un peu plus de 100 000 logements sur les 486 500 enregistrés en 2014.

Ces attributions concernaient en 2004 13 500 logements en Île-de-France, soit 21 % des attributions effectuées hors ZUS. Elles portaient sur 87 500 logements dans le reste de la France, soit 27 % des attributions hors ZUS.

S'agissant de la répartition de cette offre par zones de tension, 15 % étaient proposés en zone A (15 000 logements, correspondant à 16 % des logements proposés sur la zone hors ZUS), 48 % en zone B (48 000 logements, correspondant à 23 % des logements hors ZUS) et 38 % en zone C (38 000 logements, correspondant à 43 % des logements proposés hors ZUS).

Au total, 15 000 logements au plus ont été proposés à des prix attractifs sur l'année 2014 hors ZUS sur toute l'Île-de-France ou sur l'ensemble de la zone A, zone la plus tendue, ce qui renvoie à la question de la mobilité au sein de ce segment du parc.

3 - Des ménages aux revenus les plus modestes qui accèdent plus difficilement au parc situé hors ZUS

La seconde difficulté est liée au fait que les demandeurs aux revenus les plus faibles accèdent aujourd'hui plus difficilement au parc situé hors ZUS.

En effet, les ménages les plus défavorisés, situés dans le premier quartile de revenus, se voient davantage attribuer de logements en ZUS que la moyenne nationale⁹⁹. Alors que le pourcentage national d'attributions en ZUS, toutes catégories de loyers confondus, n'est que de 17,8 %, 28,8 % des attributions à des demandeurs du premier quartile de revenus se situent dans ces quartiers.

Ce déséquilibre, contradictoire avec les enjeux de peuplement, est encore plus marqué pour les attributions hors ZUS : seulement 19,4 % des attributions hors ZUS sont réalisées au profit de demandeurs du premier quartile, alors même que plus de 82 % des attributions se font hors ZUS.

Les situations observées sont en outre contrastées selon les régions, allant d'un maximum de 28,8 % de logements attribués hors ZUS à des demandeurs à faibles revenus en Midi-Pyrénées à des minima de 15,2 % en PACA et 12,5 % en Île-de-France.

Pour assurer la mixité sociale des villes et des quartiers, il convient que l'offre sociale existant hors des zones sensibles soit mobilisée en faveur des populations les moins favorisées. Ceci pose une double question : celle de l'extension de l'offre à des prix adaptés dans les zones les plus tendues et en dehors des QPV, ce qui passe par une révision des loyers ; celle des dispositifs qui peuvent favoriser l'accès effectif des personnes les moins favorisées à ces logements.

Ce déséquilibre devrait pouvoir être progressivement réajusté à la faveur de la mesure de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui impose aux bailleurs de consacrer au moins 25 % des attributions annuelles hors ZUS à des demandeurs du premier quartile de revenus ou à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain. En effet, cette proportion de 25 % de logements sociaux qu'il est prévu de réserver aux ménages les moins favorisés se situe en-dessous de la proportion du parc disponible à bas loyers dans les zones tendues hors ZUS (36 %), mais aussi de la proportion des attributions portant sur des logements à bas loyers

⁹⁹ Étude d'impact, projet de loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, NOR : LHAL1528110L/Bleue-1, 13 avril 2016 ; tableau de données reproduit en annexe n° 16.

(29,5 %). Cette situation peut inviter à une réflexion sur une adaptation des seuils en fonction des zones de tension, notamment entre l'Île-de-France et le reste du pays.

Le rééquilibrage nécessaire constituera en tout état de cause un processus de très long terme, qui suppose également, comme le fait valoir le ministère en charge du logement, que soient identifiés des secteurs à capacité d'accueil vers lesquels les ménages les moins favorisés pourront être orientés sans risquer de déséquilibrer à leur tour les quartiers concernés. Le partenariat signé fin 2016 par Action Logement avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), afin de réserver 10 000 logements dans les quartiers des zones tendues qui ne relèvent pas de la politique de la ville, va également dans le sens d'une diversification des formes d'occupation du logement dans ces territoires.

Enfin, les obligations prévues par la loi ne pourront réellement produire les effets escomptés que si elles ne butent pas sur le phénomène de la préférence communale pour l'attribution des nouveaux logements, ce qui n'induirait pas de changement réel dans l'équilibre de peuplement des QPV, mais uniquement des réaffectations intra-communales. À cet égard, l'Association des maires de France (AMF) a rappelé lors de l'évaluation l'attachement de ceux-ci à leur rôle dans le processus d'attribution des logements sociaux. Pourtant, l'implication des maires n'est pas incompatible avec une plus grande ouverture des attributions vers des publics qui ne sont pas déjà résidents dans la commune : c'est en tous cas l'un des enjeux de la mise en place d'une gestion intercommunale dont il conviendra d'évaluer, le moment venu, les résultats.

CONCLUSION

La loi fait de la mixité sociale au niveau des villes et des quartiers un des objectifs auxquels doit contribuer le logement social. Sa réalisation passe par un parc social équitablement réparti sur le territoire, dont la loi SRU constitue un outil puissant de mise en œuvre, défini de façon de plus en plus précise

Les leviers dont dispose la politique du logement social pour contribuer à la mixité sociale concernent ainsi autant la part et l'occupation du parc social dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville qu'en dehors de ces quartiers.

Dans les ZUS, 63 % des ménages sont logés par le parc social, ce qui place les organismes HLM face à des responsabilités particulières, héritées de l'histoire et notamment de la construction des grands

ensembles urbains. La politique du logement social ne peut répondre à elle seule aux difficultés spécifiques de ces quartiers, dont la revitalisation relève d'une approche globale menée dans le cadre de la politique de la ville. À cet égard, les instruments dont disposent les acteurs du logement social comprennent la gestion de proximité, les décisions d'attribution et la programmation de l'offre de logements. Or, si celle-ci est indispensable pour que ces quartiers se rapprochent progressivement des autres du point de vue de la part occupée par le logement social, les orientations visant à limiter la concentration des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ne sont pas encore suffisamment suivies d'effet.

Simultanément, le fait que plus des trois quarts des logements sociaux se situent en dehors des zones urbaines sensibles constitue une opportunité pour assurer la mixité sociale sur l'ensemble du territoire. Il est toutefois nécessaire que ce parc soit effectivement mobilisé pour accueillir les publics dont les ressources sont les plus modestes. L'accueil de ces populations rencontre en effet des obstacles, alors même que le parc social compte en dehors des ZUS 1,2 million de logements à bas loyers.

Chapitre VIII

Qui doit piloter le logement social ?

L'examen de la gouvernance de la politique du logement social est indispensable pour identifier les blocages qui pourraient compromettre les « pistes d'évolution » à définir au terme de l'évaluation.

Le logement social est en effet régi par une gouvernance quadripartite qui fait intervenir, dans un ensemble complexe décrit dans le tableau suivant, à la fois l'État, les collectivités locales, les bailleurs sociaux et Action Logement (« 1 % logement »)¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Ces compétences sont fixées à l'article L. 441 du CCH, immédiatement après les objectifs du logement social : « les collectivités territoriales concourent, en fonction de leurs compétences, à la réalisation des objectifs mentionnés aux alinéas précédents. / Les bailleurs sociaux attribuent les logements locatifs sociaux dans le cadre des dispositions de la présente section. / L'État veille au respect des règles d'attribution des logements sociaux. »

Tableau n° 13 : la gouvernance quadripartite du logement social

État	Collectivités territoriales	Bailleurs sociaux	Action Logement
		opérateurs de la politique	
édicte, au niveau national, la réglementation dans le cadre fixé par la loi et veille à son respect au niveau déconcentré	les intercommunalités élaborent le programme local de l'habitat	sont propriétaires des logements sociaux et gèrent le parc social	gère la participation des employeurs à l'effort de construction
programme l'offre nouvelle au niveau national et la subventionne au niveau déconcentré	délivrent le permis de construire, fixent les règles d'urbanisme, cofinancent la production et peuvent se voir déléguer les subventions de l'État	produisent les nouveaux logements sociaux	cofinance la production de logements sociaux
dispose d'un contingent de réservation au niveau déconcentré et co-préside les instances fixant les principes de gestion des attributions	membres des commissions attributions, les maires disposent d'un contingent de réservation les intercommunalités coprésident les instances fixant les principes de gestion des attributions	gèrent les commissions attributions des logements sociaux	dispose de contingents de réservation pour les salariés
participe aux instances territoriales qui le concernent	participent aux instances territoriales qui les concernent	participent aux instances territoriales qui les concernent	participe aux instances territoriales qui le concernent

Source : Cour des comptes

La politique du logement social demeure perçue par ses acteurs comme très centralisée et mal adaptée à la diversité des caractéristiques et des besoins des territoires. Cette appréciation est particulièrement perceptible pour l'application des objectifs SRU, qui est uniforme sur l'ensemble du territoire national.

Un consensus des acteurs nationaux et territoriaux du logement social se dégage clairement en faveur d'une gouvernance de la politique du logement social plus proche des besoins spécifiques des territoires : ces acteurs soulignent à cet égard la pertinence de l'échelon intercommunal incarné par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Pour autant, si la territorialisation de la politique du logement social passe par une place accrue donnée aux intercommunalités, elle n'est pas antinomique d'un maintien du rôle de l'État en tant que garant de l'application de règles nationales, dès lors que l'ensemble des acteurs s'organise pour agir et coopérer.

I - Une politique cohérente au niveau des bassins de vie

C'est au niveau des bassins de vie que la demande de logement social s'exprime ; c'est également à cette échelle que le marché du logement s'organise. C'est donc dans ce cadre que la politique publique du logement social peut trouver cohérence et efficacité.

À cet égard, le développement des intercommunalités constitue un point d'appui pour assurer une prise en compte des besoins spécifiques des territoires. Les établissements publics intercommunaux ont en effet considérablement développé leurs compétences en matière d'habitat, à la faveur de la possibilité de délégation des aides à la pierre mise en place à partir de 2004¹⁰¹. Cette mesure a donné aux intercommunalités un rôle croissant en matière de logement social, en les plaçant au centre du pilotage de la programmation des nouveaux logements. Ce levier d'action a également incité les EPCI concernés à adopter des programmes locaux de l'habitat (PLH), souvent très élaborés et appuyés sur des études approfondies et partagées par tous les acteurs.

Depuis la loi d'engagement national pour le logement (ENL) de 2009, les intercommunalités ont la compétence exclusive des programmes locaux de l'habitat. La loi ALUR prévoit qu'elles se dotent de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) à compter de mars 2017. Elles apparaissent de fait en mesure d'assumer une territorialisation progressive de la gouvernance du logement social : l'EPCI est reconnu comme un périmètre optimal de cohérence, constituant un échelon adapté de compétence, de responsabilité et de répartition des pouvoirs entre la commune et l'État.

L'intercommunalité constitue en outre un niveau permettant de fédérer des acteurs disparates et de promouvoir des partenariats locaux entre bailleurs et réservataires, indispensables pour faire face aux problématiques du logement social. Cette évolution prend déjà la forme d'initiatives concrètes au sein de certaines métropoles. Ainsi, celle de

¹⁰¹Selon l'article L. 301-5-1 du CCH, issu de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH peuvent demander de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à la production, la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux, ainsi que la création de places d'hébergement et l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Grenoble a mis en place des aides complémentaires pour les communes réalisant des opérations répondant à certains critères de mixité sociale, ainsi qu'une aide à l'équilibre destinée aux bailleurs. De même, Nantes Métropole a développé de nouveaux partenariats, en particulier avec un rapprochement inter-bailleurs visant à améliorer la cohérence du logement par quartier et des conventions d'objectifs qualitatifs entre les bailleurs et la métropole.

La DHUP a indiqué au cours de l'évaluation qu'elle « accompagne sans réserve cette montée en puissance des intercommunalités en tant que chefs de file » de cette politique. Elle a toutefois regretté que celles-ci ne cherchent pas également à intégrer dans leur champ d'action la prise en charge du DALO et des dispositifs d'hébergement à destination des plus fragiles : « Un nombre encore insignifiant d'intercommunalités (ont) émis le souhait d'élargir le panel de compétences exercées en la matière via la délégation, au-delà des seules aides à la pierre. »

II - Un rôle nécessaire de l'État

Dessinée par la loi ALUR et renforcée par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, la tendance vers un rôle accru des intercommunalités va de pair avec une attente du maintien de la présence de l'État dans ses responsabilités locales propres : gestion du contingent préfectoral, participation aux conférences intercommunales du logement, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, procédure du droit au logement opposable, etc. Il en va de même de son rôle de garant des règles et des engagements nationaux.

Toutefois, si peu d'acteurs locaux souhaitent assumer les responsabilités de l'État en matière de logement des publics prioritaires, son implication dans la gestion locale de la politique du logement social est perçue comme pouvant évoluer en déléguant davantage sa mise en œuvre aux responsables locaux, tout en préservant son rôle de contrôle et de suivi rapproché de l'application des règles. Nombre d'acteurs suggèrent ainsi de substituer à l'intervention directe de l'État une logique de contrat passé avec les EPCI, assortie d'objectifs et de possibles sanctions financières, voire d'une reprise de délégation en cas de non-respect des engagements par l'intercommunalité.

La DHUP précise que cette logique contractuelle existe déjà au travers des conventions de délégation passées entre État et territoires qui « permettent aux intercommunalités d'assumer, dans le droit actuel, le rôle de chef de file de la politique locale de l'habitat sur leur territoire et de

mobiliser à cet effet tous les leviers d'action nécessaires », ce qui inclut l'hébergement des personnes éprouvant des difficultés d'accès au logement et la gestion du DALO.

L'Assemblée des communautés de France (ADCF) appelle quant à elle à une amélioration du dialogue entre l'État et les communautés, reposant sur une « contractualisation globale » entre ces deux acteurs, qui gagnerait à être étendue à l'ensemble des partenaires impliqués. Fondée sur le PLH et le projet de territoire, cette contractualisation ne devrait pas se limiter aux conférences intercommunales du logement ou à la politique de la ville, mais porter également sur la politique foncière, le parc privé et les parcours résidentiels : « Le dialogue sur une base contractuelle permettrait de confronter les diagnostics, de définir les stratégies correspondantes et d'identifier des solutions localement adaptées. »

III - Des acteurs qui doivent s'organiser pour coopérer à l'échelon intercommunal

Si elle est prévue par les textes, la territorialisation de la politique du logement social se heurte cependant encore à des obstacles dont le dépassement nécessitera du temps et un important travail de concertation, notamment dans le cadre des conférences intercommunales du logement (CIL). Elle suppose en effet à la fois de trouver une articulation satisfaisante entre les communes et les intercommunalités, mais aussi une organisation des bailleurs sociaux et d'Action Logement qui leur permettent de situer leur action dans le cadre des bassins de vie.

A - L'organisation des collectivités locales

Une véritable identité intercommunale peut être difficile à mettre en place. Des efforts inégaux de collaboration entre communes sont susceptibles de créer un climat peu propice à l'émergence d'un pilotage territorial efficace. En particulier, les intercommunalités doivent avoir élaboré des programmes locaux de l'habitat opérationnels pour pouvoir conduire et gérer efficacement la politique du logement social à l'échelle de leur territoire.

Un défi important réside dans l'articulation entre les communes et les communautés d'agglomération en matière d'attribution de logements sociaux, compte tenu de la question centrale et sensible de la préférence communale. En effet, soucieux de garder le contrôle du peuplement de leur commune, les maires ont de fortes réticences quand est envisagée une gestion commune de l'offre et des attributions au niveau des communautés d'agglomération.

Dans sa réponse aux observations de la Cour, l'AMF a ainsi indiqué que « les maires sont farouchement attachés au maintien de leur rôle dans le processus d'attribution des logements sociaux. S'ils acceptent l'élaboration, sous l'égide de l'intercommunalité, d'orientations communes en matière de politique d'attribution, ils entendent conserver une entière capacité d'appréciation de la mise en œuvre de ces orientations sur le territoire communal ».

L'ADCF traduit quant à elle toute la complexité et la sensibilité du pilotage local des attributions, qui ne manquera pas d'opposer communes et intercommunalités : « Il s'agira pour les communautés de trouver un équilibre entre les pratiques actuelles du territoire, où les politiques de peuplement sont encore bien souvent aux mains des communes et des bailleurs sociaux, les objectifs qui seront fixés par l'État dans le cadre des CIL, et leurs propres ambitions. »

Un important travail pédagogique et de coopération devra donc être développé au niveau des intercommunalités pour parvenir à surmonter progressivement ces oppositions et leur substituer des complémentarités.

B - L'organisation des bailleurs sociaux et d'Action Logement

La territorialisation accrue de la politique du logement social doit également passer par la mise en œuvre progressive de nouveaux dispositifs de gestion, en particulier avec les futures CIL, qui constituent des opportunités de dialogue et de partenariat entre les acteurs locaux du logement social. Aux CIL s'ajoutent de nouveaux outils que doivent encore s'approprier les intercommunalités, en particulier les plans de gestion partagée de la demande, la caractérisation du parc social ou la mise en commun des contingents de réservation dans le cadre de partenariats locaux élargis.

Ces derniers apparaissent en effet comme une clé essentielle pour mieux répondre à la demande de logements sociaux. L'enquête réalisée par la Cour auprès des organismes de logement social¹⁰² montre que 88,1 % des parcs des bailleurs ne font pas l'objet d'une gestion coordonnée au niveau intercommunal.

Dans la gouvernance quadripartite de fait que forment aujourd'hui l'État, les élus locaux, les bailleurs et Action Logement, ces deux derniers acteurs, en particulier, devront opérer des changements importants dans leur organisation, afin de pouvoir s'impliquer dans les partenariats locaux au niveau des bassins d'habitat.

¹⁰² 386 réponses représentant 2,4 millions de logements.

D'ores et déjà, dans le cadre de la réforme en cours d'Action Logement, cette institution se dote d'une organisation plus territoriale, reposant sur l'échelon régional. En revanche, parmi les organismes de logements sociaux, les offices publics départementaux et les entreprises sociales de l'habitat sont encore inégalement habitués à une présence active dans les instances mises en place par les EPCI, à la différence des offices publics communaux dont le rattachement au niveau intercommunal à compter du 1^{er} janvier 2017 a été prescrit par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015.

Qu'il s'agisse de planification de l'offre, de caractérisation de la demande ou de gestion des attributions, des partenariats conclus entre l'ensemble des acteurs sont de plus en plus indispensables pour parvenir à une gestion efficace des enjeux territoriaux du logement social : ils peuvent notamment se traduire par des accords collectifs intercommunaux, des coopérations inter-bailleurs, une mise en commun ou une mutualisation des contingents (sur la base du respect des objectifs de logement des publics prioritaires), voire, quand le contexte local le permet, par des actions destinées à la maîtrise de la ressource foncière et des coûts de construction¹⁰³.

CONCLUSION

La politique du logement social trouve sa cohérence au niveau des bassins de vie. C'est là que s'exprime la demande, que le marché du logement s'organise et que les acteurs du logement social peuvent définir les modalités les plus efficaces de mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire applicable. Ceci suppose une évolution de la gouvernance du logement social, déjà largement amorcée, et que les acteurs du logement social sont prêts à poursuivre. Ils s'accordent en effet à demander une plus forte territorialisation de la politique du logement social.

La responsabilisation croissante du pouvoir local intercommunal dans la politique de l'habitat est rendue possible par le transfert progressif des compétences des communes vers les intercommunalités dans le domaine de la construction et plus récemment des attributions. Elle doit aller de pair avec le maintien du rôle de l'État, chargé de fixer le cadre réglementaire et de garantir son application ainsi que celle de la loi dans

¹⁰³ Exemples de Rennes ou de la politique conduite par la municipalité autrichienne de Vienne.

chaque territoire. Cette compétence peut passer par des dispositifs de contractualisation entre le représentant de l'État et l'ensemble des parties prenantes.

Réaliser l'unité de pilotage de cette politique à l'échelle des communautés et des métropoles suppose cependant une articulation efficace et appropriée à chaque situation locale entre les communes et les intercommunalités en matière de gestion de l'offre et des attributions. La réussite de ce nouveau modèle dépend également de la capacité des bailleurs et des réservataires à organiser leur présence et leurs interventions à cette échelle territoriale.

Chapitre IX

Les jugements évaluatifs

et les pistes d'évolution

Les analyses quantitatives de l'enquête et les ateliers territoriaux mis en œuvre permettent désormais de répondre par des jugements évaluatifs précis aux questions évaluatives qui ont été définies (I) et de déterminer des pistes d'évolution (II).

I - Comment le logement social répond-il aux objectifs qui lui sont assignés ?

A - La politique publique du logement social ne permet pas de loger dans des délais raisonnables tous les publics éligibles

La première question évaluative annoncée dans l'introduction porte sur l'efficacité de la politique publique.

On recense en France environ 10 millions de ménages sous statut de location. Avec plus de 4,5 millions de logements occupés, le parc social apporte une réponse puissante à cette demande. Ses logements sont en moyenne plus récents et davantage conformes aux normes techniques que ceux du parc locatif privé, même si leur environnement est parfois moins attractif.

Ils sont surtout moins chers : l'écart des loyers HLM avec ceux du marché est évalué à 240 € par mois en moyenne, grâce à un effort public largement assuré sur des exercices antérieurs sous forme d'aides à l'investissement.

Malgré l'ampleur de ce dispositif, le logement social fait face à une liste d'attente de 1,9 million de demandeurs, équivalente à quatre années d'attributions en moyenne nationale et huit années en Île-de-France. Mais ces chiffres masquent des situations hétérogènes : ils comprennent 600 000 demandes de mutation internes au parc social et près de 500 000 demandes non satisfaites qui ne sont pas renouvelées l'année suivante. En outre, environ 30 % des logements proposés par les bailleurs font l'objet de refus de la part des demandeurs :

- l'accès au logement social est ainsi convoité, mais également long et complexe, ce qui ne lui permet pas de satisfaire les exigences de délais d'une partie des demandeurs ;
- les publics prioritaires qui sont désignés par les textes obtiennent effectivement plus souvent une attribution que la moyenne. C'est le cas notamment de ceux qui relèvent d'un motif professionnel ou d'une rupture familiale et de ceux qui sont hébergés par leur famille. En revanche les ménages en grande précarité de logement – hôtel, squat ou sans-abri – rencontrent plus de difficultés d'accès que la moyenne ;
- la pression de la demande et les règles de priorité conduisent à une spécialisation croissante du logement social vers les ménages les plus modestes parmi les publics éligibles, sauf en Île-de-France où il reste réparti presque également entre toutes les strates de revenu. Mais, sur le plan national, le parc social n'héberge que la moitié des ménages de locataires situés sous le seuil de pauvreté, en mobilisant pour eux à peine 40 % de sa capacité ;
- le logement social se trouve enfin impuissant à accueillir les ménages dont les ressources n'atteignent pas la moitié du seuil de pauvreté, qui relèvent davantage des dispositifs du logement d'insertion, comportant un accompagnement social.

B - L'inertie du parc social freine son adaptation à l'évolution des besoins

La deuxième question évaluative porte sur l'utilité et la pertinence de cette politique.

L'offre de logement social, conçue pour durer au moins quarante ans, est caractérisée par son inertie. Celle-ci explique ses défauts d'ajustement au déplacement de l'emploi, aux mutations de la famille, et à la paupérisation de la demande.

Ainsi, les zones tendues concentrent 73 % de la demande, mais seulement 53 % de l'offre annuelle de logement social. Le rapport entre les demandes en instance et les attributions de la dernière année varie de moins de 1 dans l'Indre à 16 à Paris. Les zones en déprise démographique font face à des niveaux de vacances préoccupants dans le parc social.

Dans ce contexte, le logement social ne favorise pas la mobilité des demandeurs d'emploi. En effet, le long délai nécessaire pour infléchir ces décalages n'est pas adapté au rythme des mutations économiques. Même les collecteurs du 1 % logement ne sont guère en mesure de fournir une prévision des gisements d'emploi à 20 ans, qui serait pourtant nécessaire pour étayer les travaux prospectifs nationaux en matière d'aménagement du territoire et encadrer l'élaboration des plans locaux de l'habitat.

L'inertie de l'offre rejoint également celle de l'occupation, puisque l'attribution d'un logement social conduit à « remettre les clés à vie » au bénéficiaire, sous réserve de dispositifs récents qui s'avèrent peu efficaces ou significatifs.

La typologie des logements offerts n'est pas adaptée non plus à l'augmentation de la demande de petits logements T1 et T2. Celle-ci résulte du développement des phénomènes de décohabitation et de monoparentalité. Les personnes isolées représentent 42 % de la demande, et les ménages de moins de deux personnes 65 %. En Île-de-France, la demande de T1 correspond à peu près à 14 années d'attribution.

Enfin, les loyers accessibles pour des demandeurs situés pour 64 % d'entre eux sous le plafond de ressources PLAI ne représentent que 23 % de l'offre annuelle en Île-de-France et 28 % dans les autres régions.

Confronté à ces défauts d'ajustement, le logement social doit donc s'inscrire dans le cadre d'une politique globale qui dispose d'autres instruments visant à solvabiliser la demande de logement locatif, à développer le parc locatif privé et à favoriser l'accession à la propriété.

C - La politique du logement social est trop orientée vers la construction neuve et insuffisamment vers une gestion active du parc existant

La troisième question évaluative porte sur l'efficacité de la politique du logement social.

La politique publique du logement social est encore largement tournée vers des objectifs de construction, assortis de cibles ambitieuses et d'un niveau historiquement élevé de production de logements neufs. Cette politique n'est pas la conséquence de l'obligation, imposée par la loi SRU, d'offrir 20 % de logements sociaux (25 % en zone tendue), puisque cette obligation légale ne justifie que la moitié seulement de l'objectif fixé dans l'agenda HLM 2015-2018 (60 000 pour 120 000). En réalité, l'effort de construction est coûteux en aide publique et insuffisamment ciblé sur les zones tendues. En outre, seul un ménage sur six accède au parc social du fait des livraisons de logements neufs, les autres y accédant grâce à la rotation au sein du parc.

Dans un contexte de hausse des prix immobiliers, les sorties du parc social vers le secteur privé sont réduites, et la difficulté à accorder l'offre disponible aux demandes de mutation limite les mouvements internes au parc. L'augmentation de la rotation au sein du parc social fait pourtant partie des objectifs affichés par la politique publique du logement social. Mais les dispositifs existants sont d'un impact très réduit et il n'existe aucune incitation pour les bailleurs à accroître la mobilité de leurs locataires. Pourtant, une amélioration d'un point du taux de rotation au sein du parc social ou une réduction d'un point du taux de vacances des logements représenteraient chacune une offre annuelle équivalente à la construction de 47 000 logements, sans aucun coût pour les finances publiques.

En ce qui concerne l'ajustement de la gamme des loyers à l'éventail des revenus, le secteur HLM renvoie aux aides personnelles la question de la solvabilisation des ménages à faibles ressources. Il est vrai que le respect réglementaire des loyers historiques, qui prévaut aujourd'hui, privilégie la sécurisation de l'équilibre financier par opération et non par organisme bailleur. Il ne permet pas aisément d'opérer des péréquations pour mieux relier les loyers à la réalité des revenus des demandeurs, ou pour relocaliser à bon escient les loyers les moins chers.

Une gestion plus efficiente du parc social devrait moins cibler un effort de construction nouvelle qu'une plus forte incitation à la mobilité, dans le cadre de parcours résidentiels où le logement social ne doit être qu'une étape pour les ménages dont les revenus viennent à dépasser les plafonds de ressources. Par ailleurs, les possibilités de péréquation des loyers doivent être assouplies sans déstabiliser le modèle économique des bailleurs sociaux.

D - Les objectifs de la politique du logement social doivent trouver leur cohérence au niveau territorial

La dernière question évaluative porte sur la cohérence de cette politique, caractérisée par la multiplicité de ses priorités.

La complexité des procédures d'attribution n'est pas en soi un obstacle majeur à la conciliation des différents objectifs. Grâce au pragmatisme et à la coopération des acteurs locaux, elles constituent au contraire le principal levier de mise en œuvre de la priorité, assignée par les textes, de l'accueil des ménages modestes ou défavorisés.

Au regard du lien avec l'emploi, le dispositif traditionnel des contingents réservés par les employeurs s'est affaibli. La réforme en cours d'Action Logement et son nouveau réseau territorial devraient contribuer à remettre l'emploi au cœur des problématiques du logement social, conformément à la forte attente exprimée par les acteurs de cette politique.

Par ailleurs, la plupart de ces acteurs s'accordent à trouver dans la mutualisation de leurs droits de réservation la voie d'amélioration de la transparence et de l'efficacité des procédures d'attributions, au service d'objectifs partagés.

La question de la mixité sociale relève également d'une recherche de réponse partagée. Elle renvoie davantage à un problème d'urbanisme, celui du défaut de mixité des statuts de logement au sein des villes ou des quartiers, qu'à la nécessité d'une diversité de peuplement au sein même du parc des logements sociaux : 63 % des habitants des ZUS occupent un logement social contre 13 % en-dehors des ZUS.

Cette question relève au moins autant de la politique de la ville que de la politique du logement social. La politique de la ville doit assumer dans les quartiers prioritaires la réduction à terme de la proportion des logements sociaux et mettre effectivement à disposition des populations les plus modestes, dans les autres quartiers des zones tendues, les logements à bas loyers qui y sont disponibles, tout en y développant une offre nouvelle.

II - Quelles sont les pistes d'évolution ?

En réponse à ces constats qui montrent à la fois le service rendu par le logement social à la collectivité, mais aussi un certain nombre de points de blocage qui réduisent son efficacité et la cohérence de la politique du logement social, la Cour propose trois pistes d'évolution : mieux cibler les publics modestes et défavorisés, proposer plus de logements à la location, mieux territorialiser la politique du logement social. Ces pistes d'évolution débouchent sur 13 recommandations.

A - Mieux cibler les publics modestes et défavorisés

La loi destine le logement social aux personnes de ressources modestes ou défavorisées. C'est un arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget qui fixe le niveau maximum de revenu pour accéder au logement social. Les seuils actuellement appliqués ont pour effet de rendre 65,5 % de la population éligible aux logements PLUS (plafond correspondant à la plus grande partie du parc), 30,2 % aux logements PLAI et 81,4 % aux logements PLS.

Dans ce contexte, le parc social ne loge que la moitié des 3,5 millions de ménages locataires situés sous le seuil de pauvreté, alors même qu'il compte 4,7 millions de logements.

Enfin, la prise en compte de la situation très diversifiée des ménages, selon qu'ils résident ou non dans une zone en tension sur le marché locatif, est limitée dans le dispositif actuel.

Un abaissement des seuils d'éligibilité au logement social décliné au niveau territorial n'aurait, s'il était modéré, pas d'impact majeur sur les entrées dans le parc : les attributions se réalisent aujourd'hui massivement au profit de ménages situés au moment de leur entrée dans le logement social sous le plafond de revenu fixé pour les logements PLAI. En revanche, il renforcerait l'effet des mesures visant à amplifier les sorties du parc social lorsque les revenus des locataires s'améliorent.

Recommandation n° 1 : abaisser les plafonds de ressources en zone tendue et de façon différenciée selon la situation des territoires et la nécessité de promouvoir la mixité sociale. (ministère chargé du logement, en coordination avec le ministère chargé des finances)

Le logement social est en situation d'accueillir des ménages dont les ressources sont limitées à la moitié du seuil de pauvreté, tout en leur garantissant un niveau minimum de reste à vivre. Pour les ménages en grande précarité situés en-dessous de ce seuil, seul le logement d'insertion constitue la réponse adaptée. Dès lors, les politiques du logement social et du logement d'insertion, qui relèvent d'administrations centrales distinctes, doivent être mieux coordonnées et comprendre dans les deux parcs des objectifs de capacité, mais aussi d'accompagnement social.

Recommandation n° 2 : renforcer l'articulation entre les objectifs de construction de logements sociaux affichés à l'appui de la loi de finances et les objectifs d'accueil en logement d'insertion incluant l'accompagnement social, dans une approche globale des publics défavorisés. (ministère chargé du logement, en lien avec le ministère chargé des affaires sociales)

Les plafonds de ressources applicables à un logement dépendent de sa filière de financement, elle-même sans rapport avec la réalité du loyer : aujourd'hui, 4 % seulement des logements dont le loyer est inférieur au loyer maximum PLAI sont soumis au plafond de ressources de cette catégorie, ce qui témoigne de l'inadaptation de la réglementation à ses objectifs. Qu'elles soient nationales ou locales, les règles d'éligibilité devraient se référer aux loyers réels et non à la nature du financement d'origine.

Recommandation n° 3 : appliquer le plafond de ressources PLAI aux logements dont le loyer effectif est inférieur au loyer maximum de cette catégorie, quel que soit le financement d'origine du logement. (ministère chargé du logement)

La loi fait de la mixité sociale des villes et des quartiers un objectif que doit favoriser le logement social. Cet objectif peut se concilier avec un parc social plus clairement destiné aux ménages de ressources modestes ou défavorisés, à condition que les logements sociaux les plus accessibles soient mieux répartis sur le territoire et équitablement attribués pour éviter la concentration de populations en difficulté.

Or le parc social à bas loyer situé en dehors des ZUS connaît un niveau de rotation particulièrement faible, ce qui limite le nombre de logements de ce type attribués chaque année à la location. Les logements proposés dans ces zones sont également moins facilement attribués à des demandeurs aux ressources très modestes, ce qui est contradictoire avec un objectif d'équilibre de peuplement. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté fixe en conséquence un pourcentage d'attribution minimum dans ces quartiers aux demandeurs disposant de faibles ressources.

Ce texte institue à cet effet une nouvelle politique des loyers autorisant des péréquations de loyer au sein d'une agglomération. La situation financière généralement bonne du secteur HLM doit lui permettre de consentir des baisses de loyer là où l'équilibre de peuplement le justifie. Dans les cas exceptionnels où un organisme serait en difficulté pour accompagner la politique de peuplement d'une agglomération¹⁰⁴, il peut être soutenu, soit par la mutualisation HLM, soit par les nouveaux instruments de la Caisse des dépôts dans le cadre des conventions d'utilité sociale.

La mise en place d'une gestion intercommunale des attributions, en concertation avec les maires, doit également permettre aux populations qui ne sont pas résidentes d'une commune d'accéder plus facilement à un logement social.

Recommandation n° 4 : augmenter la part des publics les plus modestes dans les logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, en combinant incitation à la mobilité, politique des loyers et procédures d'attribution. (ministère chargé du logement en coordination avec le ministère chargé des affaires sociales et l'Union sociale pour l'habitat)

B - Proposer plus de logements à la location

L'effort public est largement orienté vers la construction, alors que le flux de logements proposés à l'attribution dépend essentiellement de la rotation du parc social : seulement un ménage sur six accède au parc social du fait de l'offre nouvelle, contre cinq sur six du fait d'une offre provenant du parc existant. Pour proposer plus de logements sociaux à la location, procéder à une gestion plus active du stock des logements existants est un levier plus puissant que la construction.

Une meilleure gestion du parc doit conduire à augmenter le taux de rotation et le volume de logements proposés à l'attribution. Or, la mobilité au sein du parc social, qui constitue un des objectifs de la mission *Égalité des territoires et logement*, ne s'accompagne d'aucun instrument à destination des bailleurs sociaux : ceux-ci n'ont aucune incitation à développer la mobilité de leurs locataires, alors même que cette mobilité

¹⁰⁴ Lors de son audition par la Cour, l'ANCOLS a fait part d'une étude selon laquelle la perte de recette du secteur HLM se limiterait à 95 M€ pour ajuster les loyers de 100 000 logements offerts hors QPV chaque année au niveau de 75 % du loyer maximum PLAI.

induit par ailleurs pour eux des coûts. Une part des 350 M€ actuellement mutualisés entre les bailleurs sociaux et qui servent à abonder des projets de construction pourrait être utilement rétrocédée aux bailleurs sociaux qui améliorent la rotation au sein de leur parc.

Recommandation n° 5 : inciter les bailleurs à améliorer la rotation de leur parc, en y consacrant une part de la mutualisation des ressources entre organismes HLM. (ministère chargé du logement et Union sociale pour l'habitat).

Les dispositifs tels que la perte du droit au maintien dans les lieux, pour les locataires dont les ressources dépassent le double des plafonds, et le supplément de loyer de solidarité, tel qu'il est actuellement appliqué, ont en pratique un impact limité sur la rotation au sein du parc social. Ces dispositifs doivent évoluer pour proportionner la charge du logement payée par les ménages à leurs ressources, et pour promouvoir une continuité et une fluidité entre les différentes catégories de logements locatifs, sociaux et privés.

Recommandation n° 6 : faire du supplément de loyer de solidarité un instrument de mobilité, en abaissant son seuil de déclenchement, en limitant les exemptions et en affichant clairement le niveau de ressources pour lequel le coût global du logement social atteint le niveau du marché. (ministère chargé du logement)

Dans les zones tendues, des baux à durée limitée devraient être mis en place, afin de permettre à intervalles réguliers de tirer les conséquences de l'évolution de la situation des ménages et notamment de leur niveau de ressources, comparé à celui qui est exigé à l'entrée dans le logement social.

Recommandation n° 7 : introduire dans les zones tendues des baux à durée limitée, en subordonnant leur renouvellement à un réexamen de la situation des ménages. (ministère chargé du logement)

En matière de construction, les acteurs se réfèrent généralement à une cible de 150 000 logements par an. Si des outils se mettent progressivement en place pour mieux prendre en compte les réalités locales, ce chiffre ne repose pas sur une approche territorialisée des besoins. En outre, même avec une cible réduite d'un tiers (100 000 logements sociaux financés par an), la part du parc social dans le nombre total de logements continuerait à croître légèrement.

Recommandation n° 8 : fixer l'objectif de construction neuve à partir d'une approche territorialisée des besoins. (ministère chargé du logement)

L'effort de construction est coûteux pour les finances publiques (7,6 Md€). Une modération du niveau global de production permettrait, à enveloppe financière constante, de mieux cibler les projets financés sur les priorités qui réclament davantage d'aides publiques : les zones en tension et les bas loyers. En 2015, 28 000 logements ont été financés en zone détendue (B2 et C) sur un total de 101 000 logements construits. En sens inverse, les bas loyers (PLAI), même s'ils ont fortement augmenté depuis 15 ans, ne représentent que 25 % des constructions neuves.

L'affichage actuel d'une cible élevée de construction conduit par ailleurs à continuer à financer de nombreux logements sociaux en PLS (moins subventionnés et avec des loyers plus élevés) qui alimentent la vacance au sein du parc social plus ancien.

Recommandation n° 9 : accentuer le ciblage de l'effort de production, en réduisant fortement la production de PLS et en se concentrant davantage sur les zones tendues et les logements PLAI. (ministère chargé du logement)

Le logement social représente 63 % du parc de logements dans les zones urbaines sensibles, contre 12 % en moyenne dans le reste du pays. Or, malgré les orientations visant explicitement à limiter les nouveaux projets de construction dans les quartiers sensibles, 43 % seulement des logements locatifs sociaux financés dans le cadre de la rénovation urbaine sont situés en dehors des sites de la politique de la ville.

Recommandation n° 10 : réduire la concentration des logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, en n'y produisant pas d'offre sociale nouvelle et en localisant hors de ces quartiers la reconstitution des logements sociaux supprimés par la rénovation urbaine. (ministères chargés du logement et de la politique de la ville)

Un autre enjeu important est que l'offre nouvelle soit produite de façon suffisamment diffuse pour éviter les problèmes de concentration, notamment autour de nouveaux grands ensembles.

Recommandation n° 11 : intégrer dans les objectifs de production de logement social un indicateur mesurant le développement des offres diffuses. (ministère chargé du logement)

C - Accroître la transparence et piloter davantage au niveau local

Le système de contingents de réservation est perçu comme rigide, et plus de la moitié des attributions sont réalisées hors contingents. De nombreuses expériences de mutualisation des contingents ou de délégation aux bailleurs par les réservataires ont déjà été menées et jugées de façon positive : 45 % des organismes HLM déclarent ainsi être concernés par ces modalités de gestion. Cette évolution des pratiques apparaît en outre cohérente avec la montée en puissance des conférences intercommunales du logement, qui sont propices à une gestion plus partenariale des contingents de réservation : ce mode de gestion pourrait permettre d'attribuer les logements quel que soit le contingent auquel ils appartiennent, afin d'obtenir une meilleure adéquation avec la demande, notamment celle des ménages prioritaires, tout en permettant à chaque réservataire de s'assurer que les attributions correspondent bien, globalement, aux droits de réservation dont il dispose.

Recommandation n° 12 : mutualiser la gestion des décisions individuelles d'attribution sous l'égide des conférences intercommunales du logement, dans le respect des objectifs globaux des réservataires de contingents. (ministère chargé du logement)

En matière d'attribution, si les priorités assignées par les textes sont très largement prises en compte, la procédure suivie souffre d'un déficit de transparence et d'efficacité qui peut conduire, dans certains cas, à des soupçons de discrimination jusqu'à remettre en cause la crédibilité du système d'attribution. Or, à ce jour, seuls 50 % des organismes HLM disposent de méthodes formalisées pour la présélection des candidats et seulement 25 % les rendent publiques.

Recommandation n° 13 : rendre obligatoire la formalisation et la publication des critères de sélection et d'attribution par les bailleurs. (ministère chargé du logement)

Conclusion générale

L'efficacité de la politique du logement social ne peut être isolée de celle de l'ensemble de la politique du logement : l'ampleur des besoins auquel le logement social doit répondre dépend en effet du succès ou de l'échec de toutes les politiques de l'habitat. De ce fait, tous les outils utiles doivent être conjugués pour traiter la situation des ménages prioritaires. La régulation des loyers ou la mise en place de dispositifs de conventionnement dans le secteur privé peuvent y contribuer ; la politique des aides personnelles peut aussi être ajustée, sous contrainte budgétaire, afin d'être mieux coordonnée avec celle du logement social ; enfin, d'autres politiques publiques, comme celles de l'aménagement du territoire, de la ville ou de l'emploi, doivent mieux intégrer cette dimension.

Au terme de son évaluation, la Cour constate que l'offre de logement social contribue significativement à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Pour autant, il est possible d'améliorer encore sa performance, au regard d'un coût annuel de près de 18 Md€, qui représente 43 % des aides publiques au logement.

Les logements du parc social n'accueillent que la moitié des ménages locataires situés sous le seuil de pauvreté, alors que sa capacité excède de plus d'un million leur effectif total. Ils suscitent une demande nombreuse, au point que la liste d'attente représente quatre années d'attribution, et même huit en Île-de-France. Ces constats peuvent montrer localement la nécessité d'une capacité d'offre nouvelle, mais, d'une façon plus générale, ils soulèvent la question du maintien dans les lieux de locataires dont la situation a pu s'améliorer, dès lors que la durée médiane d'occupation des logements du parc social est de neuf ans – et même de douze ans en Île-de-France – contre quatre ans dans le parc locatif privé.

La rotation au sein du parc social est une question centrale : une progression d'un point de la mobilité des locataires représenterait l'équivalent de près de 50 000 constructions par an, sans coût significatif pour la collectivité. Une gestion plus active du parc serait donc de nature à améliorer immédiatement la situation. En outre, elle éclairerait utilement les objectifs de construction de logements neufs à adopter au niveau territorial – au-delà des objectifs de la loi SRU qui n'imposent que la

construction de 60 000 logements par an –, compte tenu de leur coût important pour les finances publiques et de leur impact immédiat limité.

Confronté à la pression de la demande émanant des publics modestes et défavorisés, le logement social doit également contribuer à la mixité sociale des villes et des quartiers. Il subit la contrainte de sa concentration historique : le quart du parc social est situé dans les zones urbaines sensibles, où il représente près des deux tiers des logements. Une politique d'attribution favorable à la restauration de l'équilibre de peuplement s'impose à l'évidence dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Dans les autres, la réservation pour les ménages les plus modestes d'une part significative des logements abordables figure parmi les dispositions innovantes de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté ; il en va de même des dispositions relatives à une nouvelle politique de loyers, permettant de relocaliser avec discernement les loyers les moins chers, sans mettre à mal la bonne santé financière globale des organismes HLM.

Enfin, l'évaluation de la politique du logement social ne peut se résumer par un jugement uniforme, tant les territoires qui le portent sont divers. La prise en compte de ces différences doit conduire à un meilleur ciblage de l'effort de production neuve dans les zones tendues, mais aussi à un recours, différencié selon les zones, à de nouvelles procédures favorisant la rotation au sein du parc social, qu'il s'agisse de l'abaissement des plafonds de ressources, de la durée des baux ou des incitations à la mobilité.

Depuis plusieurs années, les travaux que la Cour conduit dans le domaine du logement¹⁰⁵ montrent qu'un accroissement significatif de l'efficacité de la politique du logement social passe par un renforcement de l'approche territoriale de la politique de l'habitat. La présente évaluation a permis de constater une attente unanime des acteurs en ce sens.

La politique de l'habitat, et singulièrement celle du logement social, historiquement éclatée entre l'État, les différentes collectivités locales et les opérateurs, doit trouver son unité de conception et d'action au niveau intercommunal. Cette option en faveur d'un pouvoir local fort et responsable confié aux communautés et aux métropoles peut et doit

¹⁰⁵ Cf. notamment, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2015, 224 p., ; rapport à la commission des finances du Sénat sur les aides personnelles au logement, septembre 2015, 108 p., ; rapport au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale sur les aides de l'État à l'accession à la propriété, novembre 2016, 102 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

s'accompagner du maintien d'une présence territoriale de l'État, garant du respect des principes de la politique du logement social, tels qu'ils sont fixés par la loi. Cette approche correspond sans doute à la définition législative la plus récente des compétences des acteurs de cette politique, mais elle appelle à renforcer leur coordination et leurs moyens de collaboration au niveau des bassins de vie et d'emploi.

Mieux cibler les publics visés, amplifier l'offre tout en sollicitant moins les fonds publics, accroître la transparence et piloter davantage au niveau local sont des objectifs qui, pour permettre un meilleur accueil des ménages modestes et défavorisés, requièrent une mobilisation accrue et convergente de tous les acteurs au niveau territorial.

Récapitulatif des recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. abaisser les plafonds de ressources en zone tendue et de façon différenciée selon la situation des territoires et la nécessité de promouvoir la mixité sociale (ministère chargé du logement, en coordination avec le ministère chargé des finances) ;
2. renforcer l'articulation entre les objectifs de construction de logements sociaux affichés à l'appui de la loi de finances et les objectifs d'accueil en logement d'insertion incluant l'accompagnement social, dans une approche globale des publics défavorisés (ministère chargé du logement, en lien avec le ministère chargé des affaires sociales) ;
3. appliquer le plafond de ressources PLAI aux logements dont le loyer effectif est inférieur au loyer maximum de cette catégorie, quel que soit le financement d'origine du logement (ministère chargé du logement) ;
4. augmenter la part des publics les plus modestes dans les logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, en combinant incitation à la mobilité, politique des loyers et procédures d'attribution (ministère chargé du logement en coordination avec le ministère chargé des affaires sociales et l'Union sociale pour l'habitat) ;
5. inciter les bailleurs à améliorer la rotation de leur parc, en y consacrant une part de la mutualisation des ressources entre organismes HLM (ministère chargé du logement et Union sociale pour l'habitat) ;
6. faire du supplément de loyer de solidarité un instrument de mobilité, en abaissant son seuil de déclenchement, en limitant les exemptions et en affichant clairement le niveau de ressources pour lequel le coût global du logement social atteint le niveau du marché (ministère chargé du logement) ;
7. introduire dans les zones tendues des baux à durée limitée, en subordonnant leur renouvellement à un réexamen de la situation des ménages (ministère chargé du logement) ;

8. fixer l'objectif de construction neuve à partir d'une approche territorialisée des besoins (ministère chargé du logement) ;
9. accentuer le ciblage de l'effort de production, en réduisant fortement la production de PLS et en se concentrant davantage sur les zones tendues et les logements PLAI (ministère chargé du logement) ;
10. réduire la concentration des logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, en n'y produisant pas d'offre sociale nouvelle et en localisant hors de ces quartiers la reconstitution des logements sociaux supprimés par la rénovation urbaine (ministères chargés du logement et de la politique de la ville) ;
11. intégrer dans les objectifs de production de logement social un indicateur mesurant le développement des offres diffuses (ministère chargé du logement) ;
12. mutualiser la gestion des décisions individuelles d'attribution sous l'égide des conférences intercommunales du logement, dans le respect des objectifs globaux des réservataires de contingents (ministère chargé du logement) ;
13. rendre obligatoire la formalisation et la publication des critères de sélection et d'attribution par les bailleurs (ministère chargé du logement).

Glossaire

- 1 % logement ... Dénomination usuelle de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), ancienne dénomination d'Action Logement
- Action Logement... Programme chargé de la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), également dénomination de l'organisme chargé de sa collecte et de sa gestion : UESL - Action Logement
- ADCF Assemblée des communautés de France, association représentative des EPCI
- Aides à la pierre Aides en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition de logements sociaux et de la rénovation de l'habitat privé
- ALUR (loi) ... Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- ANAH Agence nationale de l'habitat
- ANCOLS Agence nationale de contrôle du logement social
- ANRU Agence nationale pour la rénovation urbaine
- APL Aide personnalisée au logement
- CAF Caisse d'allocations familiales
- CCH Code de la construction et de l'habitation
- CDC Caisse des dépôts et consignations
- CECODHAS... Comité européen de coordination de l'habitat social, organisme représentant à l'échelle européenne les organismes de logement social
- CGDD Commissariat général au développement durable
- CGLLS Caisse de garantie du logement locatif social
- CIL Conférence intercommunale du logement
- CIL Comité interprofessionnel du logement (à partir de 2016, le groupe UESL-Action Logement se substitue à l'ensemble des CIL)
- CNAF Caisse nationale des allocations familiales
- CUS Convention d'utilité sociale, conclue entre l'État et un organisme HLM
- DALO Droit au logement opposable
- DHUP Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

ENL	Enquête nationale sur le logement, réalisée par l'Insee
ENL (loi)	Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPLS	Enquête sur le parc locatif social, remplacée en 2011 par le RPLS
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
Filocom	Fichier des logements par communes, constitué par la direction générale des finances publiques
FNAP	Fonds national des aides à la pierre
Foyer logement	Établissement proposant des logements loués en tant que résidence principale, comportant à la fois des locaux privés et des locaux communs
HLM	Habitation à loyer modéré
IAU	Institut d'aménagement et d'urbanisme
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IRL	Indice de référence des loyers
IS	Impôt sur les sociétés
MILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social, fusionnée en 2015 au sein de l'ANCOLS
MOLLE	Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
OLAP	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OPH	Office public de l'habitat
OPS (enquête)	Enquête sur l'occupation du parc social, réalisée biennalement par les bailleurs sociaux auprès des locataires du parc social
PACA	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
PDALHPD ...	Plan départementale pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction destinée au financement du dispositif Action Logement
PLAI (logement)	Logement social financé par un prêt locatif aidé d'intégration, destiné aux ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % du plafond PLUS
PLH	Programme local de l'habitat, document d'évaluation et de programmation de la politique locale de l'habitat au niveau intercommunal
PLI (logement)	Logement intermédiaire financé par un prêt locatif intermédiaire

PLS (logement)...	Logement social financé par un prêt locatif social, destiné aux ménages dont les revenus sont inférieurs à 130% du plafond PLUS
PLU	Plan local d'urbanisme, document de planification de l'urbanisme au niveau communal
PLUI.....	Plan local d'urbanisme, document de planification de l'urbanisme au niveau intercommunal
PLUS (logement)...	Logement social financé par un prêt locatif à usage social, servant de référence en termes de ressources et de loyers plafonds
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
QPV.....	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RPLS	Répertoire du parc locatif social, issu des informations transmises par l'ensemble des bailleurs sociaux au SOeS
SEM	Société d'économie mixte
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SISAL (infocentre)...	Système d'information pour le suivi des aides à la pierre
SLS.....	Supplément de loyer de solidarité
SLS (enquête)...	Enquête dite "ressources" destinée à établir les locataires susceptibles d'être redevables du SLS
SMIC.....	Salaire minimum de croissance
SNE	Système national d'enregistrement de la demande de logement social
SOeS	Service de l'observation et des statistiques du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
SRU (loi)	Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TA	Tribunal administratif
TFPB.....	Taxe foncière sur les propriétés bâties
UC	Unité de consommation
UESL - Action Logement...	Union des entreprises et des salariés pour le logement, société en charge de la collecte et de la mise en œuvre des fonds d'Action Logement
USH.....	Union sociale pour l'habitat, association représentative des organismes HLM
Usufruit locatif social...	Démembrement temporaire de propriété par lequel un investisseur cède à un bailleur social l'usufruit d'un logement sur une longue durée au terme de laquelle l'immeuble lui revient en pleine propriété
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
ZUS	Zone urbaine sensible

Annexes

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement	152
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées	153
Annexe n° 3 : les principaux ratios d'exploitation des bailleurs sociaux en 2014 (périmètre ESH et OPH)	166
Annexe n° 4 : écart de loyers des ménages avec enfants bénéficiaires d'une aide au logement en décembre 2014	167
Annexe n° 5 : taux de vacance et indicateurs de pression par département.....	168
Annexe n° 6 : indicateur de pression et taux de vacance (%) dans les territoires-témoins	171
Annexe n° 7 : comparaison offre/demande par type de logement.....	172
Annexe n° 8 : position des ressources des demandeurs par rapport aux plafonds HLM à fin 2015.....	173
Annexe n° 9 : loyers des logements sociaux en fonction de la date d'entrée dans le patrimoine (en €/m²)	174
Annexe n° 10 : détail des calculs de loyers maximum par niveau de vie et composition familiale	175
Annexe n° 11 : l'évolution quantitative du parc social	178
Annexe n° 12 : le ciblage de la production	181
Annexe n° 13 : dispersion des loyers à Paris et à Montpellier	183
Annexe n° 14 : taux d'effort brut (loyer et charges) selon la taille du logement pour des ménages dont les revenus et les loyers s'établissent aux plafonds PLAI, PLUS, PLS, PLI.....	184
Annexe n° 15 : caractéristiques de l'occupation du parc social	185
Annexe n° 16 : répartition des logements sociaux attribués hors ZUS et en ZUS aux demandeurs à faibles revenus.....	188
Annexe n° 17 : liste des documents disponibles en ligne sur le site de la Cour des comptes	189

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement

- Mme Nathalie Appéré, députée de l'Ille-et-Vilaine, présidente du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)
- M. Bruno Arbouet, directeur général de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) – Action Logement
- Mme Sabine Baietto-Beysson, inspectrice générale de l'administration du développement durable, vice-présidente de la Commission des comptes du logement, présidente de l'Observatoire des Loyers de l'agglomération parisienne (OLAP)
- Mme Nicola Brandt, experte, senior economist, responsable du bureau France à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)
- M. Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, directeur du Lab'Urba
- M. Laurent Girometti, directeur, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
- M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat (USH)
- M. Pascal Martin-Gousset, directeur général de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)
- M. Michel Piron, député du Maine-et-Loire, président du Conseil national de l'habitat
- M. Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre
- M. Alain Trannoy, professeur, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), directeur du laboratoire d'excellence (LABEX) de l'École d'économie d'Aix-Marseille (AMSE)

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Entretiens nationaux

- M. Laurent Girometti, directeur, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
- M. Philippe Mazenc, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs (DHUP)
- Mme Clémentine Pesret, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement (DHUP)
- M. Yann Ludmann, sous-directeur des politiques de l'habitat (DHUP)
- M. Arnaud Longé, adjoint au sous-directeur des politiques de l'habitat (DHUP)
- Mme Claire Leplat, adjointe au sous-directeur des politiques de l'habitat (DHUP)
- M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel, délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)
- Mme Cécilie Cristia-Leroy, adjointe au délégué interministériel (DIHAL)
- M. Nicolas Grivel, directeur général, agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)
- Mme Marie Ordas Monot, responsable des partenariats, direction des prêts et de l'habitat, direction des fonds d'épargne (Caisse des dépôts)
- M. Daniel Lenoir, directeur général, caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
- Mme Florence Thibault, directrice adjointe de la direction des statistiques, des études et de la recherche, responsable du département des statistiques, des prévisions et des analyses (CNAF)
- M. Nicolas Portier, délégué général, assemblée des communautés de France (ADCF)
- Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité, habitat et logement (ADCF)
- M. Philippe Angotti, délégué adjoint, France urbaine
- M. Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale et développement urbain, France urbaine
- M. Thomas Jacoutot, chargé de mission, France urbaine
- M. Frédéric Paul, délégué général, union sociale pour l'habitat (USH)

- M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières (USH)
- Mme Béatrix Mora, directrice des politiques urbaines et sociales (USH)
- Mme Marianne Louis, secrétaire générale (USH)
- M. Pascal Martin-Gousset, directeur général de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)
- M. Daniel Dauvet, directeur général délégué (ANCOLS)
- Mme Marion Gérard, directrice chargée des statistiques et des études transversales (ANCOLS)
- M. Arnaud Gérardin, directeur général adjoint chargé des statistiques, des évaluations transversales et des systèmes d'information (ANCOLS)
- M. Benoît Guérin, directeur général adjoint chargé du contrôle et des suites (ANCOLS)
- M. Bruno Arbouet, directeur général de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) – Action Logement
- M. Pierre-Yves Thoreau, secrétaire général (UESL)
- Mme Leïla Djarmouni, directrice marketing et développement (UESL)
- M. Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre
- M. Gilles Desrumaux, délégué général, union professionnelle du logement accompagné (Unafo)
- M. Sébastien Cuny, délégué général, fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL)
- M. François Schmitt, délégué adjoint, association Force ouvrière des consommateurs (AFOC)
- M. Romain Biessy, secrétaire confédéral, confédération syndicale des familles (CSF)
- Mme Elodie Fumet, secrétaire confédérale, confédération syndicale des familles (CSF)
- Mme Reine-Claude Mader, présidente, association Consommation logement cadre de vie (CLCV)
- M. François Carlier, délégué général (CLCV)
- Mme Catherine Rougerie, responsable de la division logement (Insee)
- M. Corentin Trévien, division logement (Insee)

- M. Michel Ceyrac, ancien directeur d'organismes sociaux, ancien président de la fédération des entreprises sociales pour l'habitat, ancien président de la Caisse de garantie du logement locatif social
- Mme Claire Lévy-Vroelant, professeure de sociologie à l'université de Paris 8 – Saint Denis

Ateliers territoriaux

Agglomération de Grenoble

- Mme Marielle Barthelemy, adjointe chef de service action sociale, insertion, département de l'Isère
- Mme Annie Bachelier, cadre actions sociales, UDAF de l'Isère
- M. Christian Mechain, Responsable logement Indecosa 38
- M. Gilbert Montel, Indecosa 38
- M. Salah El Afia, juriste Indecosa CGT
- M. Michel Delafosse, Un toit pour tous
- Mme Dominique Vieu-Boeglin, présidente de la confédération syndicale des familles (CSF) 38
- M. Daniel Boiron, association Consommation Logement et cadre de vie (CLCV) 38
- Mme Cécile Martinet Pernetti, ADIL 38
- Mme Catherine Pittion, chargée de mission sociale, Pôle habitat social Grenoble
- Mme Séverine Francois, directrice CNL Isère - association de défense des locataires
- Mme Hélène Aurel, service intervention sociale, CAF de l'Isère
- M. Alain Lavy, division prestations, CAF de l'Isère
- Maître Jean-Yves Balestas, président de la commission de médiation du département de l'Isère
- M. Pierre Mendousse, OPAC 38
- M. Gaël Langlois, association des bailleurs sociaux de l'Isère : ABSISE / ARRA HLM
- M. Didier Martin, directeur du patrimoine, Grenoble habitat
- M. Mathieu Peyret, directeur territorial Amallia Isère, Action Logement
- M. Michel Brun, directeur du service des habitants, SHA Pluralis

- M. François Gillet, Un toit pour tous développement
- Mme Christine Garnier, vice-présidente habitat, logement, politique foncière, Grenoble-Alpes Métropole
- M. François Molard, directeur foncier et habitat, Grenoble-Alpes Métropole
- Mme Aurélie Duffey, responsable du service gestion du logement social, Grenoble-Alpes Métropole
- Mme Cécile Gabelle, responsable du service habitat, commune d'Echirolles
- Mme Cécile Ravel, directrice du service habitat, commune de St Martin d'Hères
- Mme Marie-Françoise Gondol, responsable du pôle ingénierie d'Action Sociale, CAF de l'Isère
- M. Brahim Cheraa, adjoint habitat, commune de St Martin d'Hères
- Mme Liliane Pesquet, adjointe habitat-logement, commune d'Echirolles
- M. Philippe Gravier, chef du service logement et construction, DDT
- M. Yves Goyeneche, chef du bureau du logement public, DDT
- Mme Catherine Charvoz, cheffe du pôle hébergement et logement social, DDSCS
- M. Christian Coigné, vice-président du conseil départemental en charge de l'ingénierie urbaine, du foncier et du logement
- M. Vincent Fristot, adjoint urbanisme, logement habitat et transition énergétique, commune de Grenoble
- Mme Juliette Brumelot, cheffe de service habitat et gestion de l'espace, département de l'Isère
- M. Jean-Paul Bret, président de l'Agence d'urbanisme (AURG)
- M. Emmanuel Boulanger, directeur d'étude à l'Agence d'urbanisme (AURG)

Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

- Mme Brigitte Charlotiaux, Représentante de l'Amicale des locataires de la Croix Saint-Sylvère, Administrateur au sein de Val d'Oise Habitat
- Mme Liliane Fraysse, Représentante de l'Association Force Ouvrière des Consommateurs du Val-d'Oise

- Mme Caroline Lesimple, Travailleuse sociale au Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO)
- Mme Isabelle Medou-Marere, Directrice régionale pour la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)
- Mme Eliane Pinault, Locataire et membre de la Confédération sociale des familles
- Mme Sabine Vanlerberghe, Directrice de l'ADIL 95
- M. Jean-Albert Amoros, Directeur départemental de PROCILIA
- Mme Aude Bourcereau, Chargée de projet pour le Val d'Oise de l'AORIF
- M. Patrick Darolle, Directeur départemental – Immobilière 3F
- M. Olivier Dupriez, Responsable territorial – EFIDIS
- Mme Edith Georges, Responsable de la gestion locative – OSICA
- Mme Aurélie Griesbach, Responsable Territoriale de Gestion – OPIEVOY
- Mme Cécile Noiret, Responsable territoriale - France Habitation
- Mme Marie-Claude Touthou, Directrice territoriale Nord – EFIDIS
- Mme Nathalie Bequet, Responsable du pôle parc social de la DDT 95
- M. Daniel Bousson, Vice-président en charge du logement de la CACP et conseiller municipal de Menucourt
- Mme Annick Dupaquier, Adjointe en charge du logement de Pontoise
- M. Olivier Favard, Responsable du service logement et solidarité au Conseil départemental du Val-d'Oise
- Mme Jeanne Fournier, Cheffe du service habitat de la CACP
- M. Jean-Paul Jeandon, Maire de Cergy
- Mme Christine Le Troadec, Directrice du développement social de Pontoise
- M. Pascal Robin, Délégué du Préfet
- Mme Saumitou-Laprade, Directrice des prestations de la CAF 95
- Mme Marion Zelinsky, Chef du service hébergement-logement de la DDCS 95

Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole

- M. Frédéric Lavergne, Président du directoire de la SA HLM du Hainaut

- Mme Marlena Voriot, directrice de la gestion locative, SA HLM du Hainaut
- M. Antoine Roussellie, directeur général de l'OPH Val 'Hainaut Habitat
- M. Christophe Becuwe, directeur général, OPH du Nord (Partenord Habitat)
- M. Christophe Cappe, président du directoire de la SA HLM Immobilière Artois SIA
- M. Raymond Fraccola, directeur de l'ARHLM du Nord-Pas-de-Calais
- M. Dominique Fournier, chargé de mission habitat, PACT du Hainaut
- M. Yves Baise, administrateur FNARS Nord Pas de Calais
- M. Daniel Despinoy, représentant la fédération Confédération nationale du logement CNL du Nord
- Mme Christèle Tiberghien, directrice du centre d'information sur l'habitat de Valenciennes, ADIL du Nord
- Mme Brigitte Blois, coordinatrice Logement au service FSL, direction territoriale de prévention et d'action sociale (DTPAS) de Valenciennes
- Mme Roselyne Houze, chargée d'intervention sociale à la CAF du Nord, site de Valenciennes
- Mme Caroline Drila, responsable d'agence ASTRIA Action Logement (CIL)
- M. Thierry Devimeux, sous-préfet de Valenciennes
- M. Luc Féret, chef de la délégation territoriale de Valenciennes, DDTM du Nord
- M. Jean-Marcel Grandame, vice-Président en charge de l'habitat et de la rénovation urbaine, communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole
- M. Olivier Vandamme, directeur général adjoint « ville, habitat, cohésion sociale », communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole
- M. Nicolas Menjaud, directeur de l'habitat, communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole
- M. Joël Dordain, adjoint au maire en charge du logement, commune d'Anzin
- M. Frédéric Socha, responsable du service habitat logement, commune d'Anzin

- M. Michel Dubus, adjoint au maire en charge du logement, commune de Condé sur l'Escaut
- Mme Liliane Dubus, responsable du service habitat logement, commune de Condé sur l'Escaut
- Mme Brigitte Blois, Coordinatrice logement, conseil départemental du Nord
- Mme Anne Martinez, responsable de l'équipe logement, conseil départemental du Nord

Département de la Haute-Vienne

- Mme Claire Haury, représentante de la Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS)
- M. Patrick Sapin, directeur de l'Agence départementale pour l'information et le logement (ADIL)
- Mme Marguerite Pradeau, représentante de la Confédération Syndicale des Familles (CSF)
- M. Jean-Yves Viau, représentant d'Alliance territoires (directeur de Territoires Centre-Ouest)
- Mme Véronique Arriau, responsable du pôle solidarité-enfance du conseil départemental de la Haute-Vienne
- Mme Marie Christine Gardey, conseillère technique en charge notamment du logement à la sous-direction action sociale du pôle solidarité enfance du conseil départemental de la Haute-Vienne
- Mme Anne-Marie Fatou-Jean, responsable du service social de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF)
- M. Patrick Sauvinet, directeur général de Limoges Habitat
- Mme Carine Sissakian, directrice générale de l'ODHAC
- M. Philippe Blety, directeur général de DOM'AULIM
- M. Patrick Rullaud, directeur adjoint de la SCALIS
- M. Pascal Zilliox, directeur du patrimoine de la SCALIS
- M. Cyrille Kervran, directeur général Saint-Junien Habitat
- Mme Sandrine Rotzler, directrice de l'AROLIM
- M. Arnaud Boulesteix, vice-président du conseil départemental de la Haute-Vienne, en charge du logement et de l'urbanisme
- Mme Marie-Christine Gardey, conseillère technique en charge notamment du logement à la sous-direction action sociale du pôle solidarité enfance du conseil départemental de la Haute-Vienne

- M. Paul Angleraud, directeur général adjoint de Limoges Métropole
- Mme Valérie Viguie, directrice de l'habitat de Limoges Métropole
- Mme Marie-Caroline Turlotte, directrice générale adjointe de la Ville de Limoges
- Mme Martine Nebout-Lacourarie, adjointe au maire de Saint-Junien, chargée de la politique sociale et de la solidarité
- M. Benoît Prevost-Revol, chef du service urbanisme et logement de la Direction départementale des Territoires (DDT)
- Mme Belen Andre, assistante de service sociale en charge des dispositifs logement à la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)

Métropole Nice-Côte d'Azur

- Mme Caroline Poggi Maudet, administratrice de la FNARS
- M. Emmanuel Poulard, directeur de l'ADIL
- Mme Carole Echampe, responsable unité impayés de loyer, CAF des Alpes-Maritimes
- M. Christophe Paquette, délégué au pilotage des politiques de l'insertion, Département des Alpes-Maritimes
- M. Olivier Caliguri, président du CIL Méditerranée
- M. Sergio Rolleri, directeur régional du CIL Méditerranée Astria
- Mme Cathy Herbert, directrice de Côte d'Azur Habitat (CAH)
- Mme Claudine Gallo, directrice des affaires locatives de Côte d'Azur Habitat (CAH)
- M. André-Yves Lacombe, directeur de la clientèle d'Erilia
- M. Laurent Chadaj, directeur d'Habitat 06
- M. José Coelho, directeur général adjoint, Le Nouveau Logis Azur (NLA)
- M. Pascal Gallard, directeur adjoint, ARHLM PACA-Corse
- M. Stéphane le Floch, directeur de SOLIHA 06
- Mme Magali Mazzucco, directrice d'AGIS 06
- Mme Hélène Delmotte, directrice habitat logement de la Métropole Nice Côte d'Azur
- M. Jean Cavallaro, adjoint au maire chargé du logement de la commune de Carros

- M. Richard Dismier, adjoint au maire chargé du logement de la Commune de Cagnes-sur-Mer
- M. Christian Delangle, adjoint au chef de service habitat logement de la DDTM
- M. Stéphane Liautaud, chef du service logement de la DDCS
- Mme Véronique Deprez, directrice générale adjointe développement des solidarités, du département des Alpes-Maritimes
- M. Fabien Champarnaud, directeur adjoint de la CAF des Alpes-Maritimes
- M. Thierry Ehrhardt, conseiller technique logement, CAF des Alpes-Maritimes
- M. Sébastien Humbert, sous-préfet délégué à la ville et à l'égalité des chances, préfecture des Alpes-Maritimes
- Mme Laure Nicolas, chef du service logement, DDTM
- M. Stéphane Liautaud, chef du service logement, DDCS
- Mme Hélène Delmotte, directrice habitat logement, Métropole Nice Côte d'Azur
- M. Laurent Chadaj, directeur d'Habitat 06
- M. Gilles Dal Pos, directeur de la gestion locative d'Habitat 06
- M. Pascal Gallard, directeur adjoint, ARHLM PACA-Corse
- M. Sergio Rolleri, directeur régional du CIL Méditerranée Astria
- Mme Carole Echampe, responsable unité impayés de loyer, CAF des Alpes-Maritimes

Nantes Métropole

- M. Jean-François Couret, directeur, Association départementale d'information sur le logement de Loire-Atlantique
- M. Carl Pelé, président, confédération générale du logement de Loire-Atlantique
- M. Roland Pubert, administrateur, FNARS de Loire-Atlantique
- M. François Lebrun, chef de projet AHIL, FNARS de Loire-Atlantique
- Mme Emmanuelle Brajon, directrice, CIL Atlantique
- M. Quentin Derache, directeur de la solidarité et de l'insertion, conseil départemental de Loire-Atlantique

- M. Eric Dourut, chef de pôle fonds de solidarité pour le logement, conseil départemental de Loire-Atlantique
- Mme Annabelle Louault-Mixtur, pôle travail social et aides financières individuelles, caisse d'allocations familiales de Loire-Atlantique
- Mme Mireille Evenot, directrice de l'union sociale pour l'habitat des Pays de la Loire
- Mme Christelle Olivier, directrice gestion locative et clientèle, Nantes Métropole Habitat
- Mme Charlotte de Surville, directrice du patrimoine, La Nantaise d'Habitat Un logement pour tous
- M. Jean Salines, directeur du patrimoine et de la gestion locative, SAMO
- M. Dominique Majou, directeur général, Harmonie Habitat
- Mme Isabelle Régent, directrice générale adjointe, Habitat 44
- M. Didier Gendron, directeur relations clients, Atlantique Habitat
- M. Jean-Christophe Pichon, membre du comité exécutif, Logi Ouest (groupe Polylogis)
- Mme Fanny Casimont, directrice générale adjointe solidarité et vie sociale, commune de Saint-Herblain
- Mme Audrey Blau, directrice de l'habitat, ville de Nantes et Nantes Métropole
- Mme Pascale Chiron, vice-présidente en charge du logement social, Nantes Métropole
- Mme Julie Bergeot, adjointe au chef de service bâtiment-logement, direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique
- M. Patrick Hatchikian, chef de pôle politique sociale du logement, direction départementale de la cohésion sociale de Loire-Atlantique
- M. Marc André, chef du bureau de l'animation territoriale, Préfecture de Loire-Atlantique
- M. Arnaud Hervé, chef de la division politique de l'habitat, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire

Autres entretiens

Territoire de Rennes Métropole

- Mme Nathalie Appéré, députée, maire de Rennes
- M. Emmanuel Couet, président de Rennes Métropole
- M. Honoré Puil, vice-président de Rennes Métropole en charge de l'habitat et de la politique de la ville
- M. Alexis Mariani, directeur de l'aménagement urbain, Rennes Métropole
- Mme Nathalie Demeslay, chef du service habitat, Rennes Métropole
- Mme Cécile Bellard, directrice générale, Archipel Habitat
- M. Frédéric Loison, directeur général, Aiguillon Construction
- M. Patrick Charrier, directeur général, Espacil Habitat
- M. Jules Rot, directeur général adjoint, Espacil Habitat
- M. Patrick Sciberras, directeur, association régionale des organismes HLM de Bretagne

Mairie de Paris

- Mme Noémie Houard, directrice du cabinet de l'adjoint à la mairie de Paris en charge du logement et de l'hébergement d'urgence
- M. Guillaume Aubert, conseiller logement et rénovation urbaine au cabinet de la maire de Paris
- M. Stanislas Degroote, directeur adjoint du cabinet de l'adjoint à la mairie de Paris en charge du logement et de l'hébergement d'urgence

Parangonnage international

Angleterre

- National Housing Federation :
 - Mme Kathleen Kelly, responsable des politiques de logement et de la recherche
 - M. John Bryant, policy leader, regulation issues
 - M. Adam Morton, housing supply, investment issues
- Communities and local government Committee :
 - M. Clive Betts, membre du parlement travailliste, président de la commission parlementaire en charge du logement

- M. Mark Etherton, secrétaire du communities and local government committee
- M. Craig Bowdery, spécialiste logement du comité
- Home and communities agency :
 - M. Jim Bennett, sous-directeur stratégie
- Local government association :
 - M. Eamon Lally, responsable des politiques publiques

Autriche

- Fédération autrichienne des associations de logement à profits limités (GBV) :
 - Mag. Eva Bauer, directrice du département économie du logement.
- Chambre du travail (Arbeiterkammer) :
 - M. Lucas Tockner, économiste, expert logement du département Consumer policy
 - Mme Gabriele Zgubic, head of department Consumer policy
- Municipalité de Vienne :
 - M. Bojan-Ilija Schnabl, housing research division, international relations.
 - M. Alexander Welzig, service de l'habitat, offre de logements
 - Mag. Nikolaus Summer, communication, projet Seestadt Aspern
 - M. Marvin Mitterwallner, gestion des visites, projet Seestadt Aspern

Suède

- Service économique de l'ambassade de France à Stockholm :
 - M. Pierre-Alexandre Miquel, chef du SER
 - M. Frédéric Lemaître, chef de secteur gestion publique, réforme de l'État et réglementation
 - M. Thomas Charrier, attaché transport logement infrastructures TIC
- Association suédoise des sociétés municipales de logement d'intérêt général (SABO) :
 - M. Chris Österlund, director of accounting and finance
 - Mme Johanna Ode, head of international affairs

- Ville de Stockholm :
 - M. Martin Hofverberg, conseiller technique de la maire adjointe aux logements
- Fédération nationale des coopératives d'habitation (HSBs Riksförbund) :
 - M. Björn Brandel, directeur commercial et de la communication
 - Mme Sofia Hagman, directrice des affaires publiques
 - Mme Lyne, housing policy
- Ministère suédois de l'économie :
 - M. Lars Arell, sous-directeur
 - M. Ekin Blumen, chef de bureau
- Syndicat suédois des locataires (Hyresgästföreningen) :
 - M. Erik Elmgren, chief of negotiations
 - Mme Marielle Juhlin, chief economist
- Chambre de commerce française en Suède :
 - M. Yves Chantereau, président et architecte

**Annexe n° 3 : les principaux ratios d'exploitation
des bailleurs sociaux en 2014
(périmètre ESH et OPH)**

<i>exercice 2014-millions d'euros</i>	ESH (252 organismes)	OPH (266 organismes)	OPH et ESH (518 organismes)
loyers nets	10 769	9 678	20 447
chiffre d'affaires	11 333	10 050	21 383
excédent brut d'exploitation	5 886	4 559	10 445
résultat d'exploitation	2 458	1 752	4 210
résultat financier	- 1 578	- 1 135	- 2 713
résultat exceptionnel	1 063	753	1 816
résultat net comptable	1 934	1 369	3 303
capacité d'autofinancement globale	5 643	4 085	9 728
capacité d'autofinancement courante	4 309	3 502	7 811
emprunts	75 122	52 986	128 108
emprunts/CAFC	17,4	15,1	16,4
fonds propres	84 667	76 436	161 103
trésorerie nette	4 528	4 304	8 832

Source : ANCOLS à partir de la base de données comptables Harmonia

**Annexe n° 4 : écart de loyers des ménages
avec enfants bénéficiaires d'une aide au logement
en décembre 2014**

loyer moyen mensuel	Cergy	Grenoble	Nantes	Nice	Valenciennes	Limoges
Parc public	491	429	376	418	409	345
Parc privé	721	591	600	634	562	508
Ecart de loyer	230	162	224	216	153	163
soit en %	32 %	27 %	37 %	34 %	27 %	32 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la CAF

Annexe n° 5 : taux de vacance et indicateurs de pression par département

Les indicateurs de pression par département vont de 0,9 dans l'Indre à 16 à Paris. Le deuxième indicateur de pression le plus élevé après Paris, celui du Var, est deux fois moins important (8,7), ce qui fait ressortir le caractère exceptionnel de la capitale¹⁰⁶.

Un faible taux de pression n'est pas synonyme de surcapacité. En revanche, celle-ci se manifeste par l'importance de la vacance¹⁰⁷. Ainsi, sur 68 départements présentant des niveaux de pression inférieurs à la moyenne :

- 32 départements sont caractérisés par des taux de vacance supérieurs à la moyenne nationale des OPH (6,1%), ce qui traduit des situations d'offre sur capacitaire (ex : Haute-Marne, Saône-et-Loire, Jura, Haute-Vienne, Corrèze, Tarn, Dordogne, Pas-de-Calais...). Ces territoires détendus peuvent connaître des taux de vacance importants pour diverses raisons : recul de l'emploi, faible croissance démographique, obsolescence du parc, excès de constructions au cours des dernières décennies ou encore concurrence exercée par le secteur privé ;
- 36 départements enregistrent des taux de vacance inférieurs à la moyenne nationale (Nord, Cantal, Isère, Loir-et-Cher, Ardèche, Morbihan, Moselle, Aude, Côte-d'Or...). Si, dans le cas de l'agglomération de Valenciennes, cette situation s'explique par une offre jugée globalement en adéquation avec la demande, dans d'autres territoires, elle peut cacher des distorsions importantes entre les zones rurales et la métropole. Ainsi, en dépit de moyennes de vacance faibles dans les départements de l'Isère ou de la Côte-d'Or, les agglomérations de Grenoble et de Dijon connaissent des situations relativement tendues, du fait notamment de la présence de parcs devant être développés ou réhabilités pour répondre à la demande.

Les autres départements présentent des profils plus classiques, avec des niveaux de pression supérieurs à la moyenne et des niveaux de vacance réduits, ce qui révèle des situations de tension liées à la combinaison d'une

¹⁰⁶ Source SNE 2015.

¹⁰⁷ Les indicateurs de pression ont été calculés à partir du SNE 2015. Les taux de vacance sont ceux des OPH. Ils sont tirés de : Actes n°7, collection cahiers de l'USH, janvier 2016 : « Territoires en décroissance : Quels projets ? Quelles réponses des HLM ? Première conférence nationale du Creusot, 23 juin 2015 ».

demande soutenue et d'une offre insuffisante (ex : Rhône, Loire-Atlantique, Bas-Rhin, Haute-Savoie, Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes, Val-d'Oise, Seine-Saint-Denis, Paris...). Enfin, quelques cas particuliers peuvent être identifiés, correspondant à des départements où, bien que la pression de la demande soit globalement supérieure à la moyenne, une vacance significative est observable (entre 5,7 % et 6,9 %), ce qui révèle des problèmes d'inadéquation des logements ou de la localisation entre demande et parc disponible : Seine-et-Marne (forte demande sur la ville de Melun et vacance en zones rurales), Drôme, Pyrénées-Orientales, Vaucluse, Haute-Garonne.

	Pression	Vacance OPH		Pression	Vacance OPH
Moyenne France	3,9	6,1	Moyenne France	3,9	6,1
Ain	2,1	2,90 %	Indre-et-Loire	2,3	5,20 %
Aisne	2,2	3,60 %	Isère	2,9	4,00 %
Allier	2,6	9,20 %	Jura	1,8	8,10 %
Alpes-de-Haute-Provence	4	n.d.	Landes	5,1	3,30 %
Alpes-Maritimes	8	2,50 %	Loire	2	9,10 %
Ardèche	2,6	5,80 %	Loire-Atlantique	4,1	4,10 %
Ardenes	1,6	13,50 %	Loiret	2,4	5,90 %
Ariège	2,6	13,80 %	Loir-et-Cher	1,7	5,30 %
Aube	1,4	4,40 %	Lot	1,6	8,40 %
Aude	3,8	4,50 %	Lot-et-Garonne	3,2	3,50 %
Aveyron	2,1	5,60 %	Lozère	1,5	n.d.
Bas-Rhin	4,4	2,90 %	Maine-et-Loire	2,1	4,10 %
Bouches-du-Rhône	7,5	4,70 %	Manche	1,9	5,30 %
Calvados	3,2	4,10 %	Marne	2,4	6,50 %
Cantal	1,2	6,00 %	Mayenne	1,8	6,70 %
Charente	2,2	4,00 %	Meurthe-et-Moselle	2,1	9,50 %
Charente-Maritime	4,3	4,10 %	Meuse	1,3	13,50 %
Cher	1,8	12,10 %	Morbihan	2,4	3,50 %
Corrèze	1,9	10,80 %	Moselle	2,8	4,70 %
Corse	6,8	3,70 %	Nièvre	1,9	18,30 %
Côte-d'Or	2,8	4,20 %	Nord	3,4	2,40 %

Côtes-d'Armor	2,9	8,00 %	Oise	2,8	3,40 %
Creuse	1,1	9,30 %	Orne	1,4	11,20 %
Deux-Sèvres	2,6	3,80 %	Paris	16	3,30 %
Dordogne	3,1	9,20 %	Pas-de-Calais	2,6	7,20 %
Doubs	1,7	8,10 %	Puy-de-Dôme	3,6	4,00 %
Drôme	4	6,70 %	Pyrénées-Atlantiques	3,9	2,10 %
Essonne	4,9	n.d.	Pyrénées-Orientales	5,3	6,00 %
Eure	2,2	13,20 %	Rhône	3,9	3,70 %
Eure-et-Loir	2,5	6,70 %	Saône-et-Loire	1,6	10,70 %
Finistère	2	2,40 %	Sarthe	1,8	5,40 %
Gard	3,9	9,20%	Savoie	2,8	5,10 %
Gers	3,3	7,80 %	Seine-et-Marne	5,7	6,90 %
Gironde	4,4	1,40%	Seine-Maritime	2,4	5,20 %
Haute-Garonne	3,1	5,70 %	Seine-Saint-Denis	7,3	3,70 %
Haute-Loire	2,1	11,90 %	Somme	2,9	6,30 %
Haute-Marne	1	10,90 %	Tarn	2,4	7,70 %
Hautes-Alpes	2,6	1,80%	Tarn-et-Garonne	3,6	6,70 %
Haute-Saône	1,5	5,40 %	Val-de-Marne	7,6	3,80 %
Haute-Savoie	5,1	1,10 %	Val-d'Oise	6,7	3,40 %
Hautes-Pyrénées	2,1	6,30 %	Var	8,7	3,80 %
Haute-Vienne	2,3	8,70 %	Vaucluse	4,7	5,90 %
Haut-Rhin	2,5	5,60 %	Vendée	3,7	4,50 %
Hauts-de-Seine	8	2,90 %	Vienne	2,1	5,40 %
Hérault	7,3	3,30 %	Vosges	1,3	5,40 %
Ille-et-Vilaine	2,5	4,10 %	Yonne	2,1	8,10 %
Indre	0,9	7,50 %	Yvelines	4,8	3,10 %

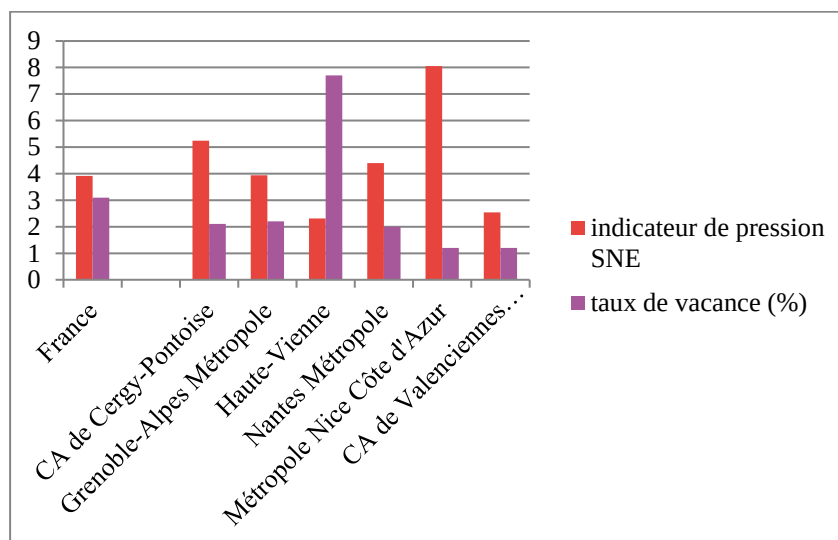
Légende :

Vert : départements à fort taux de vacance et faible pression / Gris : départements à faible pression et vacance faible /

Blanc : départements à forte pression et faible vacance / Orange : cas particuliers (forte pression et vacance significative)

Source : Cour des comptes, d'après données SNE 2015

Annexe n° 6 : indicateur de pression et taux de vacance (%) dans les territoires-témoins



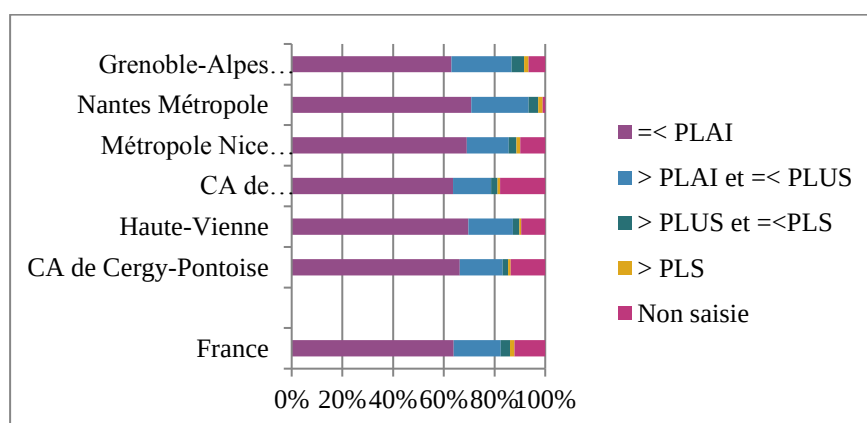
Sources : Cour des comptes, d'après données SNE et RPLS au 01/01/15

Annexe n° 7 : comparaison offre/demande par type de logement

	T1	T2	T3	T4	T5 et +
Demandes	14 %	31 %	32 %	19 %	4 %
Attributions	8 %	23 %	38 %	25 %	6 %
Parc	5 %	19 %	37 %	30 %	9 %

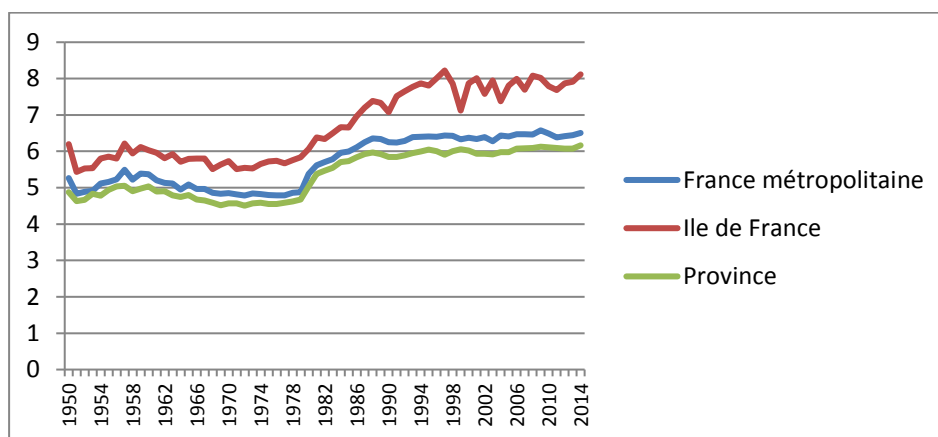
Source : Cour des comptes, d'après données SNE à fin décembre 2015

Annexe n° 8 : position des ressources des demandeurs par rapport aux plafonds HLM à fin 2015



Source : Cour des comptes, d'après données SNE à fin 2015

**Annexe n° 9 : loyers des logements sociaux
en fonction de la date d'entrée dans le patrimoine
(en €/m²)**



Source : Cour des comptes, d'après données RPLS 2015

Annexe n° 10 : détail des calculs de loyers maximum par niveau de vie et composition familiale

Les calculs de cette simulation ont été effectués sur la base des six types de foyers les plus représentés parmi les demandeurs de logement social¹⁰⁸ et de trois niveaux de vie, situés sous le seuil de pauvreté, correspondant à 40 %, 30 % et 20 % du niveau de vie médian national de l'Insee (20 000 €/an/uc en 2013)¹⁰⁹.

Les six types de foyers les plus représentés parmi les demandeurs de logement social (SNE 2015) :

<i>Demandeurs par type de foyer</i>	France	IDF
<i>Pers. isolée</i>	41,9 %	40,5 %
<i>Pers. isolée + 1 enf.</i>	11,8 %	11,0 %
<i>Couple sans enf.</i>	11,5 %	11,0 %
<i>Pers. isolée + 2 enf.</i>	7,9 %	7,0 %
<i>Couple + 1 enf.</i>	7,4 %	8,6 %
<i>Couple + 2 enf.</i>	7,1%	8,7%

Source : Cour des comptes, d'après données SNE 2015

Dans ces scénarios, a été retenue l'hypothèse qu'une seule personne par foyer, âgée de 40 ans, était en situation d'activité et disposait d'un montant régulier de revenus, qu'ils soient composés de salaires, d'allocations ou minima sociaux. Les APL ont été calculées à l'aide du simulateur de la CNAF, sur la base d'un foyer résidant en zone 1 de la petite couronne parisienne¹¹⁰, et la surface moyenne par typologie de logement, à partir du RPLS. Enfin, en raison de l'hétérogénéité des charges locatives et du manque de données disponibles pour pouvoir établir un

¹⁰⁸ Les foyers composés d'une à trois personnes représentent à eux seuls 79,5 % de l'ensemble des demandeurs de logement social.

¹⁰⁹ Niveau de vie Insee = revenu disponible par unité de consommation (i.e. prestations familiales incluses).

¹¹⁰ L'exemple retenu dans la simulation des APL correspond à la ville de Colombes (Hauts-de-Seine).

niveau moyen de charges en fonction de la composition des ménages types, la simulation a eu recours au « forfait charges » utilisé par la CNAF pour calculer les APL. Toutefois, ce forfait étant, dans la réalité, nettement inférieur aux charges locatives habituellement pratiquées dans le parc social, les simulations ont été réalisées sur l'hypothèse d'un doublement de ce forfait charges de la CNAF¹¹¹.

Composition familiale (40% du revenu médian)	Revenus du ménage en €/mois	Effort maxi 30%	RAV par jour et par u.c.	APL versée en 1/3 payant	Loyer maxi (APL et charges incluses)	Loyer - forfait charges doublé	Typologie	Surface moy. de la typologie en m²	Loyer maxi en €/m²
<i>Calcul</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>= (1-2) ÷ uc</i>	<i>3</i>	<i>4 = 2+3</i>	<i>5 = 4 - forfait</i>		<i>6</i>	<i>7 = 5 ÷ 6</i>
Pers. isolée	667	200	15,6	136	336	230	T1	32	7,3
	667	200	15,6	136	336	230	T2	49	4,7
Pers. isolée + 1 enf.	867	260	15,6	243	503	373	T2	49	7,6
	867	260	15,6	243	503	373	T3	65	5,8
Couple sans enf.	1 000	300	15,6	171	471	365	T2	49	7,4
Pers. isolée + 2 enf.	1 067	320	15,6	268	588	434	T2	49	8,8
	1 067	320	15,6	268	588	434	T3	65	6,7
Couple + 1 enf.	1 200	360	15,6	230	590	460	T3	65	7,1
Couple + 2 enf.	1 400	420	15,6	257	677	523	T4	79	6,7

Composition familiale (30% du revenu médian)	Revenus du ménage en €/mois	Effort maxi 30%	RAV par jour et par u.c.	APL versée en 1/3 payant	Loyer maxi (APL et charges incluses)	Loyer - forfait charges doublé	Typologie	Surface moy. de la typologie en m²	Loyer maxi en €/m²
<i>Calcul</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>= (1-2) ÷ uc</i>	<i>3</i>	<i>4 = 2+3</i>	<i>5 = 4 - forfait</i>		<i>6</i>	<i>7 = 5 ÷ 6</i>
Pers. isolée	500	150	11,7	143	293	187	T1	32	5,9
	500	150	11,7	143	293	187	T2	49	3,8
Pers. isolée + 1 enf.	650	195	11,7	224	419	289	T2	49	5,9
	650	195	11,7	224	419	289	T3	65	4,5
Couple sans enf.	750	225	11,7	191	416	310	T2	49	6,3
Pers. isolée + 2 enf.	800	240	11,7	263	503	349	T2	49	7,1
	800	240	11,7	263	503	349	T3	65	5,4
Couple + 1 enf.	900	270	11,7	242	512	382	T3	65	5,9
Couple + 2 enf.	1 050	315	11,7	269	584	430	T4	79	5,5

Source : Cour des comptes

¹¹¹ Un doublement du forfait charges correspond à 106 € pour une personne isolée ou un couple sans personne à charge, 130 € pour une personne isolée ou un couple avec une personne à charge et 24 € par personne à charge supplémentaire.

Composition familiale (20% du revenu médian)	Revenus du ménage en €/mois	Effort maxi 30%	RAV par jour et par u.c.	APL versée en 1/3 payant	Loyer maxi (APL et charges incluses)	Loyer - forfait charges doublé	Typologie	Surface moy. de la typologie en m ²	Loyer maxi en €/m ²
<i>Calcul</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>= (1-2) ÷ uc</i>	<i>3</i>	<i>4 = 2+3</i>	<i>5 = 4 - forfait</i>		<i>6</i>	<i>7 = 5 ÷ 6</i>
Pers. isolée	333	100	7,8	117	217	111	T1	32	3,5
Pers. isolée	333	100	7,8	117	217	111	T2	49	2,3
Pers. isolée + 1 enf.	433	130	7,8	159	289	159	T2	49	3,2
Pers. isolée + 1 enf.	433	130	7,8	159	289	159	T3	65	2,5
Couple sans enf.	500	150	7,8	167	317	211	T2	49	4,3
Pers. isolée + 2 enf.	533	160	7,8	201	361	207	T2	49	4,2
Pers. isolée + 2 enf.	533	160	7,8	201	361	207	T3	65	3,2
Couple + 1 enf.	600	180	7,8	209	389	259	T3	65	4,0
Couple + 2 enf.	700	210	7,8	251	461	307	T4	79	3,9

Source : Cour des comptes

Annexe n° 11 : l'évolution quantitative du parc social

1 - Un suivi difficile

Selon les données de synthèse publiées par le service de l'observation et des statistiques (SOeS), le parc social a augmenté de 350 000 logements entre 2007 et 2015, pour 990 000 logements nouveaux financés sur cette période.

Logements produits et croissance du parc social

	Logements financés	Total du parc
2007	92 489	4 414 100
2008	99 352	4 437 000
2009	119 842	4 450 000
2010	130 072	4 508 500
2011	115 889	4 576 100
2012	102 728	4 652 300
2013	117 065	4 728 000
2014	106 414	4 685 800
2015	109 000	4 760 500

Source : Cour des comptes, d'après données de synthèse du SOeS pour le total du parc au 1^{er} janvier de l'année ; bilan des logements financés pour les logements financés

En ce qui concerne l'articulation entre les flux et les stocks relatifs au parc social, les chiffres extraits des bulletins successifs du SOeS (Service de l'observation et des statistiques) ne concordent pas d'une année sur l'autre, ce qui ne permet pas de disposer en l'état de tableaux d'analyse faisant le lien entre le niveau du parc social au 1^{er} janvier d'une année avec celui de l'année précédente.

Ces discordances ont deux origines.

Tout d'abord, même si le SOeS s'attache à publier des chiffres à champ constants, ceux-ci ont pu varier d'une année sur l'autre, ce qui rend les comparaisons difficiles d'une année sur l'autre. Les décalages observés

par la Cour concernant les années 2008-2009 (exclusion de la Martinique), 2009-2010 (effet d'un arrondi), 2010-2011 (changement d'enquête de référence avec le passage de l'EPLS au RPLS), 2013-2014 (changement de champ avec l'exclusion du parc non conventionné des SEM). À la demande de la Cour, le ministère chargé du logement a établi un bilan à champ constant, qui n'a pu être produit qu'à compter de 2012 et de la mise en œuvre du nouveau répertoire RPLS.

Évolution du parc social à champ constant sur 4 ans

	Parc locatif social	Croissance du parc (volume)	Croissance du parc (%)
1 ^{er} jan. 2012	4 557 605		
1 ^{er} jan. 2013	4 636 494	78 889	1,7
1 ^{er} jan. 2014	4 685 816	49 322	1,1
1 ^{er} jan. 2015	4 760 458	74 642	1,6

Source : Cour des comptes, d'après données RPLS. Champ : parc locatif social, hors logements non conventionnés de France métropolitaine appartenant à une SEM, France entière

Entre 2015 et 2016, la croissance du parc est de 1,7 % (79 100 logements).

La seconde origine de ces discordances provient de la composition des flux. L'accroissement net du parc résulte chaque année à la fois de nouvelles mises en services, dont celles de logements neufs ne constituent qu'une partie, certes prépondérante, mais aussi des sorties du parc, celles-ci étant répertoriées avec les motifs suivants : ventes à l'occupant, restructurations, démolitions, changements d'usage, autres ventes, autres motifs. Or, même en couvrant toutes les catégories de sorties, il subsiste un décalage de 10 000 à 30 000 logements, les sorties et les entrées n'étant pas toujours bien reportées.

Compte tenu de l'importance de ces données pour la politique publique du logement social, il serait particulièrement souhaitable que les différences de champ soient le plus limitées possibles et la qualité de la collecte sur les motifs d'entrée et de sortie améliorée, mais aussi que les discordances qui perdureraient le cas échéant soient explicitées.

2 - Des flux très significatifs en dehors de ceux liés à la production de logements neufs

Selon les données fournies par le ministère chargé du logement à champ comparable pour la période 2012 à 2015, les mises en service de logements sont en moyenne de 85 500 logements par an, dont 75 500 proviennent de l'effort de production, avec une légère progression sur la période.

Entrées et sorties de logements au sein du parc social

	Croissance du parc	Nouvelles mises en service	dont logements neufs	Sorties du parc	dont ventes à l'occupant	dont restru- cturations	dont démo- litions	dont changts d'usage	dont autres ventes	dont autres motifs
2012		83 905	76 270	38 638	7 086	361	21 393	290	4 472	5 036
2013	74 642	87 304	75 780	39 048	6 386	391	19 307	540	6 728	5 696
2014	49 322	81 769	72 284	43 276	5 446	644	20 413	341	6 244	10 188
2015	78 889	89 256	77 831	27 711	3 336	505	14 308	292	6 599	2 671
niveau moyen annuel	67 618	85 559	75 541	37 168	5 564	475	18 855	366	6 011	5 898

Source : Cour des comptes, d'après données RPLS. Champ : parc locatif social, hors logements non conventionnés de France métropolitaine appartenant à une SEM, France entière

Si les sorties répertoriées du parc social sont moins régulières et se réduisent sur la période, elles s'élèvent en moyenne à 37 000 logements par an, dont 5 500 issus de la vente aux occupants. La moitié de ces sorties du parc social est liée à des démolitions de logements (près de 19 000 par an en moyenne).

Enfin, la différence entre les entrées moyennes (85 500 logements) et les sorties moyennes (37 200 logements) aboutit à un chiffre de 48 000 logements supplémentaires en moyenne par an dans le parc. Ce chiffre est inférieur de 19 000 logements à celui qui résulte de la mesure de la croissance du parc social du 1^{er} janvier d'une année à celui de l'année suivante. Cette discordance renvoie aux difficultés de mesure répertoriées au point précédent sur la collecte des données physiques concernant les entrées et sorties du logement social.

Annexe n° 12 : le ciblage de la production

1 - Zones de tension

	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
2009	27,6 %	29,6 %	24,1 %	18,7 %
2010	36,8 %	28,5 %	20,5 %	14,2 %
2011	38,1 %	28,1 %	20,4 %	13,3 %
2012	30,8 %	32,6 %	21,3 %	15,3 %
2013	30,6 %	33,2 %	22,1 %	14,1 %
2014	28,9 %	36,0 %	21,1 %	14,0 %

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement
Zonages utilisés jusqu'en 2014 inclus

2 - Types de logements

	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 5 et plus
2006	18 %	18 %	33 %	25 %	6 %
2007	11 %	20 %	37 %	26 %	5 %
2008	10 %	23 %	36 %	26 %	6 %
2009	10 %	24 %	38 %	24 %	5 %
2010	11 %	23 %	38 %	24 %	5 %
2011	11 %	26 %	39 %	22 %	3 %
2012	12 %	26 %	38 %	20 %	4 %
2013	13 %	26 %	37 %	21 %	3 %
2014	13 %	27 %	38 %	19 %	3 %
2015	13 %	27 %	38 %	19 %	3 %
<i>surface moyenne</i>					
2006	24,8	48,2	67,1	82,5	98,3
2014	25	49,8	68,3	85,7	102,8
2015	24	49,4	67,7	85,6	101

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement

3 - Types de loyers

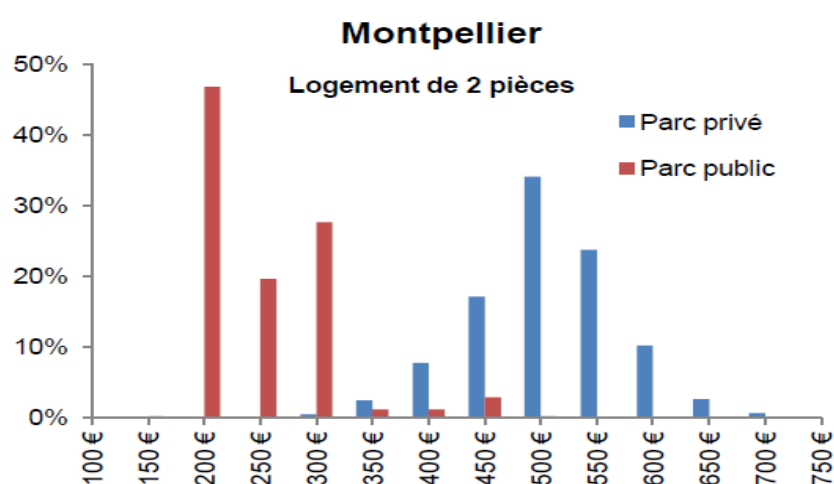
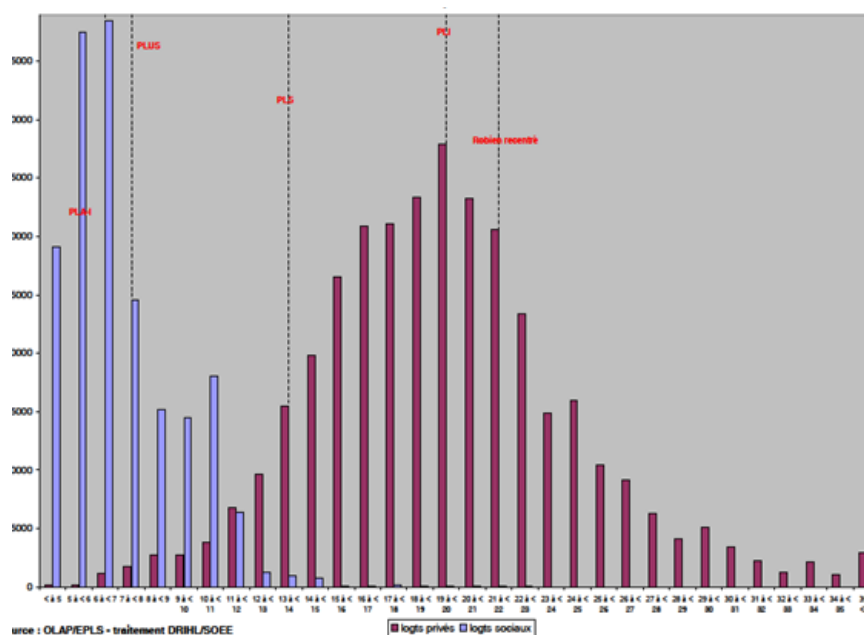
	PLAI	PLUS	Total	PLS agréés	Total général	Part des PLAI
2001	5 427	42 224	47 651	8 648	56 299	10 %
2002	5 188	39 268	44 456	11 834	56 290	9 %
2003	5 034	43 766	48 800	12 659	61 459	8 %
2004	6 037	46 069	52 106	20 598	72 704	8 %
2005	7 538	45 744	53 282	23 708	76 990	10 %
2006	7 672	51 102	58 774	37 593	96 367	8 %
2007	13 014	46 579	59 593	32 896	92 489	14 %
2008	17 000	49 099	66 099	33 253	99 352	17 %
2009	21 634	57 854	79 488	40 354	119 842	18 %
2010	25 802	59 254	85 056	45 016	130 072	20 %
2011	23 483	51 542	75 025	40 864	115 889	20 %
2012	23 409	48 720	72 129	30 599	102 728	23 %
2013	29 734	54 788	84 522	32 543	117 065	25 %
2014	28 449	51 490	79 939	26 475	106 414	27 %
2015	27 634	51 224	78 858	30 063	108 921	25 %

2014	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
<i>PLAI</i>	8 005	9 976	6 214	4 139
<i>PLS</i>	11 784	18 140	11 891	8 279
<i>PLUS</i>	8 671	7 272	2 628	949

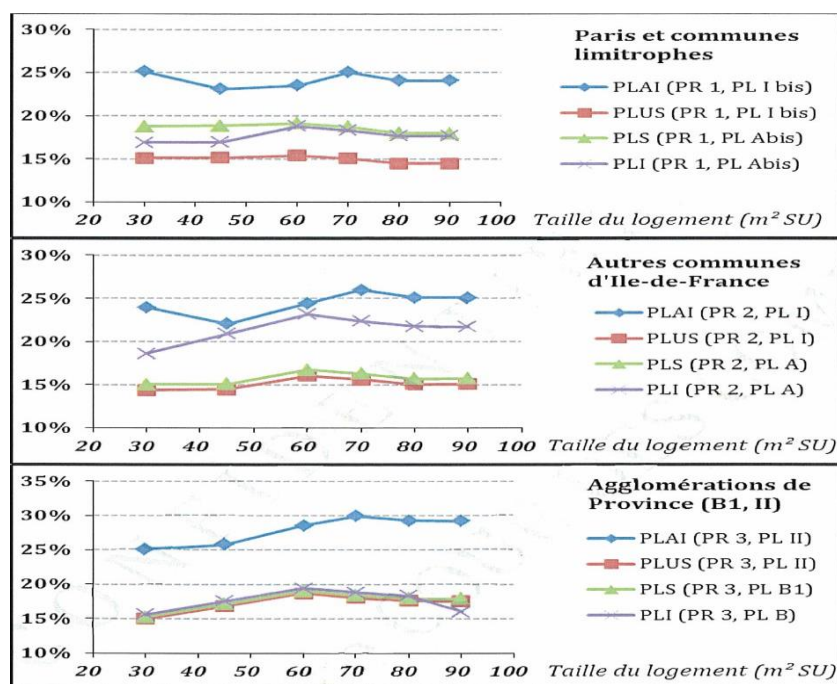
2015	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
<i>PLAI</i>	10 751	8 834	5 182	2 867
<i>PLS</i>	16 997	16 620	10 456	6 228
<i>PLUS</i>	13 708	6 524	2 348	897

Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement avec nouveau zonage

Annexe n° 13 : dispersion des loyers à Paris et à Montpellier



**Annexe n° 14 : taux d'effort brut
(loyer et charges) selon la taille du logement
pour des ménages dont les revenus et les loyers
s'établissent aux plafonds PLAI, PLUS, PLS, PLI**



Source : Cour des comptes, d'après Évaluation de la politique du logement pour le SGMAP, rapport non publié, août 2014.

(N.B : les aides au logement peuvent être négligées en première approche, le seuil d'exclusion étant proche du plafond de ressources PLAI).

Annexe n° 15 : caractéristiques de l'occupation du parc social

a) Environnement du logement

	France métropolitaine					ZUS
	locataire logement libre	autres	propriétaire occupant	locataire secteur social	Total général	Locataire secteur social
opinion sur la sécurité du quartier						
<i>bonne ou moyenne opinion</i>	95%	96%	97%	89%	95%	79%
<i>mauvaise opinion</i>	5%	4%	3%	11%	5%	21%
opinion sur l'accessibilité par les transports en commun						
<i>bonne opinion</i>	63%	65%	45%	70%	54%	84%
<i>opinion moyenne ou mauvaise</i>	37%	35%	55%	30%	46%	16%
opinion sur les relations avec le voisinage						
<i>bonne ou moyenne opinion</i>	81%	79%	93%	85%	88%	83%
<i>mauvaise opinion ou pas de relation</i>	19%	21%	7%	15%	12%	17%
l'un des membres du ménage a été victime d'un vol dans le quartier au cours						
<i>oui</i>	5,7%	6,0%	5,3%	5,2%	5,4%	5,5%
<i>non</i>	94,3%	94,0%	94,7%	94,8%	94,6%	94,5%

Source : Cour des comptes, d'après données Insee, enquête nationale logement, 2013

b) Types de personnes logées par statut d'occupation

	France métropolitaine					ZUS
	locataire logement libre	autres	propriétaire occupant	locataire secteur social	Total général	locataire secteur social
Présence d'une personne handicapée dans le ménage ou ayant des gênes ou difficultés						
<i>Oui</i>	17%	19%	18%	28%	20%	31%
la personne de référence						
<i>agriculteurs exploitants</i>	0,3%	1,0%	1,5%	0,1%	1,0%	0%
<i>d'entreprise, professions libérales</i>	5%	4%	6%	2%	5%	2%
<i>supérieures sauf professions</i>	13%	11%	13%	3%	12%	1%
<i>professions intermédiaires</i>	17%	13%	15%	11%	15%	8%
<i>employés</i>	18%	18%	9%	24%	14%	22%
<i>ouvriers qualifiés</i>	13%	9%	9%	14%	10%	15%
<i>ouvriers non qualifiés</i>	6%	6%	2%	9%	4%	13%
<i>anciens agriculteurs</i>	0%	1%	3%	0%	2%	0%
<i>chefs d'entreprise, professions</i>	1%	2%	5%	1%	3%	1%
<i>professions intellectuelles</i>	2%	1%	8%	1%	5%	1%
<i>anciennes professions</i>						
<i>intermédiaires</i>	3%	2%	10%	4%	7%	3%
<i>anciens employés</i>	6%	5%	8%	12%	8%	11%
<i>anciens ouvriers</i>	5%	5%	9%	10%	8%	13%
<i>autres personnes sans activité</i>						
<i>professionnelle</i>	10%	21%	2%	7%	6%	10%
<i>non déclaré</i>	1%	1%	1%	0%	1%	1%

Source : Cour des comptes, d'après données Insee, enquête nationale logement, 2013

	France métropolitaine					ZUS
	locataire logement libre	autres	propriétaire occupant	locataire secteur social	Total général	
Pays de naissance de la personne de référence						
<i>France</i>	86%	83%	90%	76%	87%	64%
<i>Autre pays européen</i>	4%	7%	4%	4%	4%	4%
<i>Autres pays</i>	10%	11%	5%	20%	9%	32%
Type de ménage						
<i>couple avec un enfant</i>	9%	6%	11%	9%	10%	9%
<i>couple sans enfant</i>	21%	18%	37%	14%	29%	15%
<i>ménage de plusieurs personnes sans famille</i>	4%	4%	3%	5%	4%	8%
<i>couple avec deux enfants</i>	7%	5%	13%	8%	11%	7%
<i>couple avec trois enfants ou plus</i>	4%	2%	5%	8%	5%	9%
<i>personne seule</i>	45%	59%	26%	40%	34%	35%
<i>isolé avec un enfant</i>	5%	3%	2%	8%	4%	8%
<i>isolé avec deux enfants</i>	3%	2%	1%	6%	2%	6%
<i>isolé avec trois enfants ou plus</i>	1%	1%	0%	3%		1%
Ancienneté dans l'occupation						
<i>moins d'un an</i>	24%	23%	3%	10%	9%	10%
<i>de 1 à moins de 4 ans</i>	33%	26%	11%	21%	18%	17%
<i>de 4 à moins de 8 ans</i>	19%	17%	13%	17%	15%	15%
<i>de 8 à moins de 12 ans</i>	7%	8%	12%	12%	11%	13%
<i>12 ans et plus</i>	17%	26%	61%	41%	47%	44%
<i>Ancienneté moyenne (ans)</i>	7	10	21	13	16	14
Surface moyenne par habitant	32,48	33,32	46,17	29,64	40,39	27,19

Source : Cour des comptes, d'après données Insee, enquête nationale logement, 2013

Annexe n° 16 : répartition des logements sociaux attribués hors ZUS et en ZUS aux demandeurs à faibles revenus

Régions	Nombre d'attributions	Pourcentage d'attributions		% des attributions à des demandeurs du 1 ^{er} quartile	
		En ZUS	Hors ZUS	En ZUS	Hors ZUS
Alsace	12 509	19,51 %	80,49%	30,36%	16,45%
Aquitaine	19 941	16,52%	83,48%	23,00%	17,91%
Auvergne	9 760	13,15%	86,85%	33,67%	23,94%
Basse-Normandie	13 637	11,83%	88,17%	42,34%	24,20%
Bourgogne	13 866	19,02%	80,98%	33,52%	22,36%
Bretagne	22 743	13,06%	86,94%	34,26%	20,56%
Centre	23 361	16,27%	83,73%	32,44%	18,13%
Champagne-Ardenne	19 017	27,65%	72,35%	34,59%	20,66%
Corse	970	22,58%	77,42%	26,48%	19,84%
Franche-Comté	10 180	30,10%	69,90%	36,95%	22,48%
Guadeloupe	1 698	19,08%	80,92%	24,69%	15,94%
Guyane	374	22,46%	77,54%	23,81%	17,93%
Haute-Normandie	20 860	17,61%	82,39%	29,78%	19,09%
Île-de-France	79 844	20,28%	79,72%	18,87%	12,47%
Languedoc-Roussillon	15 043	16,91%	83,09%	38,76%	22,95%
Limousin	4 770	10,36%	89,64%	29,96%	24,98%
Lorraine	17 168	19,94%	80,06%	28,59%	20,45%
Martinique	1 912	8,79%	91,21%	27,98%	18,41%
Midi-Pyrénées	18 205	8,09%	91,91%	25,07%	28,77%
Nord-Pas-de-Calais	49 227	21,33%	78,67%	26,25%	20,46%
Pays de la Loire	29 300	16,66	83,34%	28,40%	19,51%
Picardie	15 971	22,12%	77,88%	31,62%	20,45%
Poitou-Charentes	10 530	12,46%	87,54%	30,34%	23,29%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	21 159	19,73%	80,27%	34,71%	15,24%
Réunion	6 800	16,79%	83,21%	30,21%	26,41%
Rhône-Alpes	48 694	12,93%	87,07%	31,07%	20,46%
France entière	85 516	17,76%	82,24%	28,78%	19,40%

Source : Cour des comptes, d'après étude d'impact de la loi du 27 janvier 2017 sur l'égalité et la citoyenneté», données DHUP à partir du SNE

Annexe n° 17 : liste des documents disponibles en ligne sur le site de la Cour des comptes

- Les territoires-témoins : principaux indicateurs
- Distribution détaillée des niveaux de loyer dans le parc social
- L'enquête menée auprès des organismes HLM

Réponses des administrations, des collectivités et des organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre	195
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations .	201
Réponse du directeur général de l'Agence nationale de contrôle du logement social	204
Réponse du président de l'Union sociale pour l'habitat	207
Réponse du président de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (Action Logement).....	218
Réponse du président de l'Association des maires de France	219

Destinataire n'ayant pas d'observation

Directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Assemblée des communautés de France
Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Certaines observations de la Cour me conduisent à apporter des compléments sur les indicateurs, les incidences de la procédure du droit au logement opposable (DALO) ainsi que sur les objectifs en matière de construction de logement locatif social (LLS) et leur rattrapage dans les communes soumises à l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. (SRU).

En termes d'indicateurs, le contrôle de la Cour vise particulièrement les ménages pauvres, soit 18,5 % des ménages, voire 12,5 % en se limitant aux très pauvres (Chapitre I-IV-A), sachant que l'évaluation portait également sur les ménages modestes (comprenant jusqu'aux trois premiers déciles selon la définition du CREDOC). Par ailleurs, s'agissant de la capacité du parc social à prendre en charge l'ensemble des publics visés par l'enquête, on peut choisir, comme le fait la Cour, de ne considérer que le seul parc locatif mais il convient alors de rappeler que les ménages pauvres et modestes sont aussi propriétaires occupants (31 % pour le seul premier quintile, 37 % pour les trois premiers déciles) et ne sont pas par nature voués à résider dans le parc locatif. Ces données ne sont toutefois pas contradictoires avec les difficultés rencontrées par les ménages en situation d'extrême pauvreté pour se loger.

Concernant la procédure du droit au logement opposable (DALO) dont la Cour considère qu'elle conduit, en l'absence d'offre supplémentaire de logements, à l'éviction des autres priorités (Chapitre II-I), il importe de rappeler que depuis 2007, le flux de rotations aurait d'ores et déjà permis de loger l'ensemble des bénéficiaires de ce droit si la totalité des acteurs avait contribué réellement à l'effort de relogement et que l'accroissement du parc social avait été immédiatement mis en œuvre. Force est de constater que certains réservataires n'ont pas participé à cet effort. La loi « Égalité et Citoyenneté » permettra de clarifier la situation entre les ménages DALO et les autres prioritaires : les DALO doivent être relogés en priorité et par l'ensemble des réservataires même si, in fine, c'est l'État qui demeure le garant de l'application de la loi. En effet, le DALO confère non pas une priorité (ce qui signifie qu'il n'est pas possible de parler « d'autres priorités »), mais un label officiel reconnaissant que les demandeurs concernés sont prioritaires et à loger d'urgence. Il n'y a pas de raison de les opposer aux ménages répondant à des critères de priorité de droit commun car ils ne sont pas dans des situations différentes en termes de priorité.

Concernant l'objectif annuel de 150 000 logements sociaux neufs dont la Cour considère qu'il n'est pas suffisamment étayé (Chapitre IV-I-B), je rappelle que celui-ci résulte d'un engagement du Président de la République lors de la signature du « contrat social » de la Fondation Abbé Pierre le 1^{er} février 2012. Il vise à prendre en compte les besoins à partir des demandes et des durées d'attente, à adapter le parc dans ses caractéristiques (taille et nature des logements) compte-tenu des changements sociaux et à faire évoluer la territorialisation de l'offre au regard de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire. Enfin, comme la Cour le relève, le ministère chargé du logement a déployé, en 2016, sur deux régions tests une méthodologie d'évaluation des besoins en logements sociaux dont les premiers retours confirment l'ordre de grandeur de l'objectif politique. En toute hypothèse, si cette méthode peut faire débat, l'objectif de rattrapage tel qu'il résulte de la loi SRU, soit 60 500 logements par an, ne peut constituer le fondement d'un objectif national comme le propose la Cour. En effet, cet objectif ne vise que le rattrapage à mettre en œuvre, dans les communes SRU, pour atteindre le taux légal de 20 ou 25 % de logement locatif social (LLS). Il convient de souligner que le besoin en logement peut être supérieur, sans pour autant apparaître dans les objectifs de rattrapage de ces communes. De la même manière, des besoins existent hors de ces communes qui doivent être pris en compte dans les documents de planification locaux et traduits dans la programmation du logement social. La programmation nationale du logement social s'effectue donc en tenant compte de l'ensemble de ces besoins, bien supérieurs à 60 000 logements par an comme l'indiquent les territoires de gestion via les préfets de région depuis 2013.

En ce qui concerne les recommandations de la Cour, il importe de souligner que différentes dispositions de la loi « Égalité et Citoyenneté », votée le 23 décembre 2016, qui sera prochainement promulguée, sous réserve de la décision que rendra le Conseil Constitutionnel, devraient permettre d'y répondre favorablement. Pour autant, certaines de ces recommandations s'éloignent de la conception généraliste du logement social que met en œuvre le Gouvernement et ne peuvent donc recueillir mon assentiment.

S'agissant de la recommandation n° 1, je ne souhaite pas modifier les plafonds de ressources permettant d'accéder à un logement social, dans la mesure où ils sont d'ores et déjà équilibrés et différenciés en fonction des contextes locaux (ainsi les revenus permettant d'accéder à un logement social en Île-de-France ne sont pas les mêmes que sur le reste du territoire).

Je partage la préoccupation de la Cour s'agissant de la nécessité de développer le logement d'insertion permettant de favoriser l'accès au logement des publics les plus modestes (Recommandation n° 2). C'est à cette fin que les crédits d'aide directe à la pierre sont prioritairement affectés au financement des logements sociaux en prêt locatif aidé d'insertion (PLAI), destinés aux publics sous plafond de ressources les plus bas. Parmi ces PLAI, et en sus des logements ordinaires, ces crédits contribuent également au financement des résidences sociales, dont les pensions de famille, destinées à des publics modestes et fragilisés.

Pour autant, je considère que la recommandation de la Cour visant à appliquer le plafond de ressources PLAI aux logements dont le loyer effectif est inférieur au loyer maximum de cette catégorie (Recommandation n° 3) pourrait être expertisée dans la perspective de réserver les loyers les plus modérés aux revenus les plus modestes. Cette proposition s'inscrit, dans les objectifs de la loi « Égalité et Citoyenneté », en particulier par la possibilité offerte aux bailleurs sociaux de mettre en place une nouvelle politique des loyers, dé-corrélant les loyers des dispositifs de financement d'origine du logement.

Concernant la recommandation n° 4 qui vise à augmenter la part des publics les plus modestes dans les logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la loi « Égalité et Citoyenneté » fixe une obligation d'attributions des logements sociaux situés en-dehors de ces quartiers à hauteur de 25 % au bénéfice des ménages du premier quartile parmi les demandeurs à l'échelle de l'EPCI. Ce taux pourra être modulé localement par la conférence intercommunale du logement. Cette obligation va de pair avec la possibilité laissée aux bailleurs sociaux de mettre en place une nouvelle politique des loyers, dé-corrélant la fixation des loyers du financement d'origine du logement afin de pouvoir renforcer notamment l'offre très sociale en-dehors des quartiers où elle est jugée trop concentrée. Par ailleurs, afin de renforcer la mixité sociale au sein des quartiers de la politique de la ville, les conférences intercommunales du logement devront également fixer des objectifs de diversification du peuplement à hauteur de 50 % de leurs attributions. Cette mesure renforce les dispositions d'ores et déjà en vigueur permettant aux bailleurs sociaux d'attribuer des logements à des étudiants, des jeunes de moins de 30 ans ou des titulaires d'un contrat d'apprentissage selon les mêmes plafonds de ressources mais sans qu'ils puissent bénéficier du droit au maintien dans les lieux. En outre, je souhaite rappeler que des mesures, en particulier fiscales, visent à diversifier l'offre dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : TVA à taux réduit pour les logements intermédiaires et l'accession sociale à la propriété, abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties.

La Cour recommande d'inciter les bailleurs sociaux à améliorer la rotation de leur parc en favorisant la mobilité (Recommandation n° 5). Je partage cet objectif, qui doit notamment permettre aux locataires du parc social de disposer d'un logement correspondant à leurs besoins. Toutefois, le renforcement des capacités de mutation au sein du parc et de rotation ne saurait se substituer intégralement à une offre nouvelle, sauf à considérer que le parc privé est susceptible d'offrir suffisamment de logements abordables, y compris en zones tendues. Concernant plus précisément l'allocation d'une part de la mutualisation entre organismes à l'amélioration de la rotation, je suis réservé sur cette proposition car cette mutualisation doit principalement permettre d'accompagner l'effort d'investissement des organismes HLM tant en matière de construction neuve que de réhabilitation.

La Cour recommande également de renforcer le supplément de loyer de solidarité (SLS) afin d'en faire un instrument de mobilité, en abaissant son seuil de déclenchement, en limitant les exemptions et en affichant clairement le niveau de ressources pour lequel le coût global du logement social atteint le niveau de marché (Recommandation n° 6). Sur ce point, la loi « Égalité et Citoyenneté » renforce les modalités d'application du SLS et de perte du droit au maintien dans les lieux. Désormais, il ne sera plus possible de définir au sein des conventions d'utilité sociale des bailleurs sociaux des zones où le SLS sera modulé ou supprimé. En outre, le SLS sera plafonné à un montant qui cumulé avec le montant du loyer principal ne pourra excéder de 30 % des ressources du ménage, contre 25 % actuellement. Concernant la perte du droit au maintien dans les lieux, elle pourra être déclenchée au bout de dix-huit mois dès lors que le ménage dépassera de 150 % le plafond de ressources permettant d'accéder au PLS. Il ne paraît pas, en revanche, pertinent d'abaisser le seuil de déclenchement du SLS dans la mesure où cela toucherait les ménages dépassant de peu les plafonds et augmenterait très fortement le nombre de ménages redevables du SLS, sans permettre pour autant d'améliorer la rotation dans le parc, ni d'être une véritable mesure de justice sociale.

En complément des mesures précitées, la Cour recommande d'introduire dans les zones tendues des baux à durée limitée, et de subordonner leur renouvellement à un réexamen de la situation des ménages (Recommandation n° 7). Celui-ci serait nécessairement basé sur les ressources des locataires. Or, le droit au maintien dans les lieux est déjà subordonné à une analyse annuelle des ressources des locataires. Si cette recommandation vise à déclencher la perte du droit au maintien dans les lieux dès le dépassement du plafond de ressources atteint, sa mise en œuvre s'avèrerait délicate et introduirait de grandes difficultés pour les

ménages concernés car les ressources des locataires ne sont pas nécessairement linéaires.

Concernant une approche territorialisée des besoins en logement social (Recommandation n° 8), celle-ci est déjà engagée par le Gouvernement. Depuis 2013, la détermination des objectifs nationaux de production de logements locatifs sociaux se fonde sur les remontées des besoins de chaque région. Par instruction aux préfets de région du 30 octobre 2013, la ministre en charge du logement a demandé que soit engagée une démarche partenariale avec l'ensemble des parties prenantes du logement social (bailleurs sociaux, associations, collectivités, services déconcentrés de l'État), afin que les besoins identifiés pour les années 2014 à 2017 lui soient communiqués. Cette démarche partenariale a été renforcée par la création du fonds national des aides à la pierre (FNAP), créé par le décret n° 2016-901 du 1^{er} juillet 2016, en application de l'article 144 de la loi de finances 2016. Cette nouvelle gouvernance permettra d'améliorer le ciblage des aides sur les territoires qui en ont le plus besoin et le financement des logements adaptés à la demande locale. Les objectifs notifiés en 2017 reposent donc sur la remontée des besoins de chaque région et s'appuient également sur des critères transparents répondant au mieux aux enjeux identifiés et aux besoins recensés par les acteurs locaux tels que la pression sur la demande de logement social.

Concernant le ciblage de l'effort de construction, le financement du logement social répond déjà à une logique de production par secteurs, en fonction des besoins clairement établis (Recommandation n° 9). S'agissant plus spécifiquement du ciblage de la production sur les PLAI, la politique de développement de l'offre est clairement déjà orientée vers la production de logements les plus sociaux. Ainsi, la loi du 18 janvier 2013 limite, dans les communes soumises à rattrapage SRU, à 30 % la proportion de PLS (et à 20 % dans les communes qui ont moins de 10 % de logements sociaux) au titre des logements à produire et impose de réaliser un minimum d'au moins 30 % de PLAI dans les objectifs de rattrapage.

S'agissant de la recommandation n° 10 qui propose de limiter la concentration de logements sociaux en QPV, depuis la circulaire de programmation n° 2006-13 UHC/IUH2 du 1^{er} mars 2006, complétée par l'annexe relative aux lettres annuelles de notification des aides à la pierre, tout développement de l'offre de logement locatif social, y compris la création de résidences sociales, est limité sur les territoires d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de la politique de la ville. Ces orientations ont été rappelées lors des comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté des 6 mars 2015, 26 octobre 2015 et 13 avril 2016. Des dérogations peuvent néanmoins être

accordées par les services de l'État en fonction de la situation territoriale et de l'évaluation de la pertinence des projets. Dans ce cadre, il ne m'apparaît pas raisonnable d'empêcher toute offre nouvelle dans les quartiers d'intervention de l'ANRU et de la politique de la ville. J'observe d'ailleurs que le premier programme national de rénovation urbain (PNRU) a permis de faire reculer en moyenne le pourcentage de logements sociaux de 3,4 points entre 2003 et 2013 dans les quartiers concernés. Le rapport relève également le rôle de la politique de la ville et sa nécessaire articulation avec la politique du logement social : la loi de programmation pour la ville de 2014 et la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017 prévoient cette articulation, avec un renforcement de l'action en direction des quartiers prioritaires (nouveaux contrats de ville, signés par les bailleurs sociaux) dans une logique de mixité avec l'obligation de construire hors site la totalité des logements sociaux démolis dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), et d'une action sur les attributions.

Concernant l'intégration d'un indicateur de développement des offres diffuses dans les critères de programmation du logement social (Recommandation n° 11), le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) devra définir en 2017 (pour la programmation 2018) des critères permettant de prendre en compte, dans la programmation des objectifs de logements sociaux, le montant des autorisations d'engagements qui y seront associés. Il pourra ainsi intégrer ce type d'indicateur.

Dans sa recommandation n° 12, la Cour propose également de mutualiser la gestion des décisions d'attribution des logements sociaux. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 ainsi que la loi « Égalité et Citoyenneté » visent à renforcer le rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans la mise en place de politiques d'attribution coordonnées sur l'ensemble du territoire et en lien avec l'ensemble des acteurs. Ces EPCI, au travers des conférences intercommunales du logement, mettront en place des orientations communes permettant le respect des objectifs généraux fixés par la loi au regard de la situation locale.

Pour ce qui concerne l'amélioration de la transparence dans les méthodes d'attribution (Recommandation n° 13), je partage cet objectif et la loi « Égalité et Citoyenneté » obligera désormais à rendre publics les critères présidant aux attributions. Toutefois, si je suis favorable à ce que les collectivités territoriales puissent mettre en place des systèmes de cotation, je considère que ceux-ci ne doivent pas être fixés par la loi afin de laisser des marges de manœuvre pour les critères régissant la cotation

et ne pas rigidifier le dispositif, ceci pour répondre à l'objectif de fluidification des attributions.

En conclusion, tout en partageant divers constats et recommandations de la Cour, je souhaite rappeler les fondements et le bien-fondé d'une approche généraliste du logement social. Ce segment du parc de logements est indispensable pour accueillir les populations les plus fragiles mais aussi pour mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale, nécessaire à la cohésion sociale de notre pays. Ainsi, il n'a ni vocation à n'accueillir que les plus pauvres, ni à loger des ménages n'ayant aucune difficulté à se loger dans le parc privé. Je considère qu'une approche résiduelle du logement social ne serait pas de nature à permettre à celui-ci de jouer un rôle favorisant le droit au logement et la mixité sociale.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

S'il n'appartient pas à la Caisse des Dépôts de se prononcer sur les politiques voulues par les pouvoirs publics dans le domaine du logement social, je souhaiterais par ailleurs apporter quelques éclairages sur différents points.

L'adaptation du parc de logement social à la nouvelle répartition de la demande, à la paupérisation relative d'une partie des locataires et à l'évolution des ménages constitue un enjeu majeur, comme le note le rapport, auquel le seul effort de construction ne peut répondre. Le constat est, me semble-t-il, en grande partie partagé par les acteurs du logement social, qui depuis plusieurs années déjà font évoluer leurs pratiques, comme en atteste, par exemple, la part croissante des PLAI dans les flux de construction, et la préoccupation nouvelle, à côté de la construction, pour la démolition/reconfiguration du parc dans les zones tendues ou encore les efforts menés en faveur d'une rotation accrue des locataires.

L'évolution souhaitée par la Cour, si elle peut être accélérée, est donc largement en cours. Le Fonds d'épargne l'accompagne fortement. Ainsi, l'effort de recentrage proposé en recommandation n° 9 sur les PLAI et les zones tendues se traduit déjà par l'augmentation de la part des PLAI dans les prêts ou le centrage de facto des prêts du Fonds d'épargne dédiés à la construction sur les zones tendues, suivant en cela les agréments. De même, l'effort de gestion, d'adaptation et d'amélioration du parc existant, parallèlement à la construction, se retrouve dans la place donnée à la réhabilitation dans les nouveaux financements ou dans la mise en place du premier dispositif d'appui à la démolition/reconfiguration en zone

détendue, avec la Remise d'intérêts Actuariels pour Démolition (« RIAD »).

Sur l'objectif national de construction, je souhaiterais préciser que si un meilleur ciblage serait certainement possible, le besoin est réel et nécessite la poursuite d'un effort soutenu, notamment en zones tendues. Par ailleurs, la Cour souligne au sujet du caractère contra-cyclique de la construction de logements sociaux et de l'effort actuel dans ce domaine que « le soutien au secteur de la construction ne constitue pas explicitement un des objectifs que la loi assigne à la politique du logement social ». Il est cependant difficile de distinguer totalement les politiques publiques les unes des autres. Le « soutien au secteur de la construction » est également un objectif de politique publique, et s'il n'est pas l'un des objectifs de la politique du logement social, celle-ci y contribue en répondant à un besoin de construction par ailleurs des plus réels.

Par ailleurs, comme le note la Cour, « le champ de cette évaluation ne comprend pas l'examen des instruments financiers concourant à abaisser les coûts de revient des opérateurs et le niveau des loyers ».

Il paraît cependant utile d'apporter un éclairage sur l'évolution de ces instruments, tant les politiques publiques, les réglementations, les régimes d'autorisations et d'agrément et les modalités de financement sont liés. L'ensemble repose sur un équilibre délicat, qui rend compliquée la distinction entre propositions d'évolutions et modalités de financement. La Cour le note d'ailleurs elle-même : « La vigilance sur le modèle économique du logement social se justifie pleinement par l'importance des enjeux : le secteur mobilise en effet 130 Md€ d'encours de prêts sur fonds d'épargne, d'une maturité initiale de l'ordre de 40 ans, et adossés à une épargne liquide. Cela appelle un niveau élevé de sécurité, et une grande prudence dans la fixation des loyers. »

Ainsi la recommandation n° 9, « accentuer le ciblage de l'effort de production, en réduisant fortement la production de PLS et en se concentrant davantage sur les zones tendues et les logements PLAI. (ministère du logement) », doit être abordée en tenant compte de son impact financier. En effet, réduire le volume de PLS au profit des PLAI reviendrait à augmenter la part des prêts déficitaires du Fonds d'épargne, réduisant ses marges et donc justement sa capacité à porter ces prêts à destination des publics les moins aisés ainsi que, par ailleurs, sa contribution au budget de l'État. Il deviendrait alors nécessaire, comme le note la Cour, « d'adapter la politique de fixation des taux de marge du fonds d'épargne sur les prêts au logement social, afin de préserver son équilibre financier ce qui pourrait se traduire par une augmentation du coût de ces programmes. Par ailleurs, les PLAI sont les prêts les plus

subventionnés, et l'augmentation de leur volume supposerait donc une augmentation des aides à la pierre. Il n'est pas certain qu'elle puisse être compensée par la seule « limitation du nombre global de projets de construction financés » envisagée par la Cour, le niveau d'aide public aux PIS et PLUS étant très nettement moins important. Il n'en reste pas moins qu'un meilleur ciblage constitue bien une priorité de politique publique, qu'accompagne la Caisse des Dépôts, comme je l'indiquais précédemment.

De la même façon, il paraît délicat à modèle de financement constant, de décorrélérer les niveaux de loyers de la nature du financement du logement, dans la mesure où la nature de l'agrément (PLUS, PIS, PLAI) conditionne le niveau de subvention reçue et le taux du prêt accordé, qui sont à même de permettre un coût de sortie du programme autorisant un loyer adapté. De plus, la corrélation du niveau de loyer au financement d'origine garantit à l'organisme sa capacité à rembourser le prêt, et contribue donc à la pérennité du modèle de financement.

Là aussi, des efforts sont possibles, et nombre d'organismes s'y attellent puisque la Cour note que « la moitié des organismes a rencontré la nécessité de baisser les loyers (...) mais en général pour une part minoritaire de leur parc. ». Ainsi, dans le parc ancien où les coûts historiques sont plus réduits, il est possible de diminuer les loyers sans mettre en péril les remboursements. À cet égard, la recommandation n° 3 qui vise à « appliquer le plafond de ressources PLAI aux logements dont le loyer effectif est inférieur au loyer maximum de cette catégorie, sans lien avec le financement d'origine du logement » permettrait effectivement un meilleur ciblage social des logements, sans remettre en cause l'équilibre financier des organismes concernés.

De même, le reconventionnement de logements situés hors des Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville évoqué en recommandation n° 4 paraît également possible, dès lors que des moyens de financement adéquats peuvent être trouvés.

La Caisse des Dépôts est effectivement prête à accompagner par une enveloppe de remise d'intérêts actuariels, les organismes qui devraient mettre en place des baisses de loyers unilatérales, non compensées par des hausses sur une autre partie de leur parc. Un tel dispositif ne peut cependant se concevoir qu'au niveau de l'organisme lui-même, non d'un programme, dans le cadre de la convention d'utilité sociale, afin de garantir l'équilibre économique des nouveaux loyers. En tout état de cause, il suppose pour être mis en œuvre la publication des décrets d'application de la loi Égalité et Citoyenneté, qui fixeront le cadre dans lequel ces reconventionnements pourraient avoir lieu.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE DE CONTRÔLE DU LOGEMENT SOCIAL

L'Agence s'est honorée de l'invitation de la Cour à participer au comité d'accompagnement que cette dernière a constitué et réuni aux principales étapes de ses travaux. L'Agence y a eu la faculté de faire part des éléments factuels dont elle dispose, qui ont pu contribuer aux réflexions de la Cour.

Tant les constats que l'ANCOLS peut effectuer lors de ses contrôles individuels sur les organismes de logement social que les études qu'elle réalise à la demande de ses ministères de tutelle représentés au sein de son conseil d'administration, confirment globalement l'ensemble du diagnostic et des analyses développées par la Cour dans son rapport d'évaluation.

L'évaluation de la Cour s'appuie sur différents types d'observations, notamment des éléments déclaratifs recueillis auprès de différentes parties prenantes. Compte tenu des enjeux et de la complexité des diagnostics, l'Agence note avec attention les enseignements issus de cette évaluation et s'attachera à mener des investigations circonstanciées pour apprécier dans quelle mesure ces enseignements s'observent dans les organismes contrôlés.

La réponse de l'Agence ne développera pas l'ensemble des points qui ont fait l'objet d'un partage avec la Cour, comme la très forte singularité de la situation de l'Île-de-France, la part prédominante et déterminante dans le volume de l'offre disponible de logements de la rotation dans le parc, le caractère inopérant du dispositif SLS en tant que facteur de mobilité ou la volatilité apparente de la demande mesurée par le taux élevé de non-renouvellement de demandes de logement social.

La présente réponse est ciblée sur les résultats des études de l'Agence, et en particulier celle relative à la soutenabilité financière d'une baisse des loyers d'un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la ville (QPV), étude en cours de réalisation lors de l'audition de l'Agence et dont les conclusions complètent et confortent certaines propositions de la Cour. Ces travaux de l'Agence ont été réalisés en appui à la préparation de la mise en œuvre des dispositions de la loi « Égalité et citoyenneté » ayant pour objectif de favoriser l'accueil hors QPV de personnes ayant des revenus modestes. Ces résultats apportent ainsi plusieurs éclairages à la question de la soutenabilité financière d'une mesure qui pourrait s'avérer nécessaire pour atteindre l'objectif de la loi prévoyant qu'une fraction d'au moins 25 % des attributions hors QPV, à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale, soit

faite au profit des demandeurs appartenant au premier quartile de revenus par unité de consommation (UC) de l'ensemble des demandeurs.

En première approche, l'analyse de la structure du parc de logements sociaux hors QPV met en évidence l'existence dans le parc d'un nombre significatif de logements avec des loyers effectifs relativement bas : 1,9 million de logements hors QPV ont des loyers principaux effectifs inférieurs aux loyers maximums de base de zone PLAI et 1,3 million de logements ont même des loyers effectifs inférieurs à 75 % des loyers maximums de base de zone PLAI. Compte tenu de la rotation moyenne du parc hors QPV et en intégrant le fait que les logements à bas loyers se libèrent moins que les autres, on peut considérer qu'il y a environ 150 000 logements qui pourraient être réservés à des ménages aux revenus modestes sans aucune action de baisse de loyers, ce qui permettrait d'atteindre largement l'objectif de 25 % d'attributions au bénéfice des ménages appartenant au premier quartile de revenus par UC. Toutefois, ces logements sont essentiellement des logements de type HLM/O pour lesquels les conditions de ressources applicables sont celles des logements PLUS. En conséquence, ces logements ne sont pas réglementairement ciblés pour les ménages à revenus modestes. L'Agence appuie donc tout particulièrement la recommandation n° 3 de la Cour appelant à aligner les conditions de ressources applicables aux logements de type HLM/O sur celles des logements PLAI afin d'affecter les rotations de ces logements aux ménages les plus modestes. Toutefois, afin d'éviter un phénomène de concentration de ménages à revenus modestes dans des secteurs géographiques récemment sortis des QPV ou dans des secteurs géographiquement très proches desdits QPV, cette recommandation suppose naturellement des modalités de déclinaison territoriale permettant de ne pas inclure les logements localisés dans ces deux types de secteurs.

En deuxième approche, les estimations effectuées par l'Agence permettent d'évaluer au maximum à 111 millions d'euros l'impact financier annuel en régime de croisière des baisses de loyers qu'il faudrait réaliser pour porter au niveau des maximums de zone PLAI les loyers d'un nombre suffisant de logements pour atteindre l'objectif de 25 % des attributions hors QPV au profit des ménages appartenant au premier quartile de revenus par UC. Ce chiffre, qui prend en compte la part actuelle des attributions faites au profit des ménages ciblés, est un majorant estimé en supposant que pour améliorer le taux d'attribution au profit des personnes à revenus modestes, il faudrait obligatoirement baisser les loyers de logements dont les loyers actuels sont supérieurs aux loyers-cibles.

Pour atteindre ce montant, il faudra environ six cohortes annuelles de baisses, chaque cohorte ayant un impact de 18 à 19 millions d'euros. Le

régime de croisière ne serait donc atteint que six ans après le début des opérations de baisse.

Pour des loyers-cibles équivalents à 75 % des maximums de zone PLAI, l'enjeu annuel en régime de croisière est estimé à 190 millions d'euros au terme d'environ six cohortes annuelles représentant chacune un impact financier de 33 à 36 millions d'euros.

Compte tenu des équilibres financiers actuels et prospectifs des organismes, l'Agence fait l'analyse que ces enjeux financiers sont soutenables globalement pour le secteur et n'expose pas ce dernier à des risques particuliers. Au besoin, cette soutenabilité peut être confortée et renforcée par un aménagement de l'endettement des organismes qui sont globalement peu endettés et possèdent donc des marges en termes d'optimisation de leur structure financière. Hormis le levier de la structure financière, les ressources financières dont disposent les organismes peuvent aussi dans certains cas être mobilisées en agissant sur les niveaux de trésorerie disponible. Enfin, les travaux de l'Agence montrent que nonobstant les efforts réels observés au cours des dernières années, il existe encore des marges d'optimisation des coûts de gestion. À titre d'illustration, l'enjeu annuel maximal s'élevant en régime de croisière à 190 millions d'euros représente 2 % des coûts de gestion.

Pour confirmer ces résultats de simulations sectorielles, il a été mis en œuvre une approche individualisée des situations d'une cinquantaine d'organismes de toute taille répartis sur tout le territoire national. Cette démarche permet de noter que sur les cas examinés, la quasi-totalité des organismes ne devrait pas avoir de risque significatif en termes de soutenabilité financière d'une baisse de loyers, compte tenu notamment de l'estimation faite des montants des enjeux pour chacun. Sur la cinquantaine d'organismes analysés, une baisse de loyers ne présenterait aucun risque pour 88 % du panel. Pour environ 8 %, une baisse de loyers serait soutenable, mais la situation des organismes concernés présente une certaine fragilité qui nécessiterait des mesures de restructuration interne, mesures dont la nécessité s'impose d'ailleurs indépendamment de la question des baisses de loyers. Il n'y aurait donc que 4 % environ d'organismes pour lesquels la soutenabilité financière d'une baisse de loyers serait incertaine et mériterait des analyses plus approfondies.

En définitive, les analyses réalisées par l'Agence ne lui ont pas permis d'identifier des risques significatifs quant à la soutenabilité financière d'une baisse de loyers pour la plupart des organismes, sachant que l'objectif d'au moins 25 % d'attributions au profit des ménages à revenus modestes peut par ailleurs être atteint par des actions sur la

classification du parc existant sans aucune incidence financière pour les organismes.

En outre, deux études mandatées par l'Agence, en cours de publication, appuient par ailleurs l'importance de la problématique du niveau des loyers des logements des organismes de logement social, tant pour les ménages demandeurs que pour les ménages locataires compte tenu du coût locatif effectivement supporté pour ces ménages.

Ces travaux approfondissent des constats réalisés par la Cour, notamment en termes d'observations territorialisées, et ce en particulier dans le cadre de l'étude relative à l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social.

De même, l'étude sur les coûts locatifs des logements des organismes d'HLM et SEM au regard des ressources des locataires est susceptible de conforter des conclusions de la mission d'évaluation de la Cour, notamment pour ses enseignements sur le poids des charges locatives dans le coût locatif supporté par les ménages locataires des organismes de logement social. En effet, les charges représentent en moyenne 185 € par mois, soit le tiers du coût total du logement. Ce coût étant lié à des prestations difficilement compressibles (eau, électricité, ascenseurs, ordures ménagères...), les actions sur le coût du loyer principal s'avèrent d'autant plus utiles pour agir sur le reste à vivre, et en conséquence sur les capacités d'accès et de maintien des ménages modestes au logement social.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

A. Sur le rapport d'analyse

1. L'évaluation de la politique du logement social ou de celle du logement des ménages aux revenus modestes nécessiterait un champ d'investigation plus large

1.1 La Cour a souhaité réaliser un rapport d'évaluation de la politique de logement social. Son champ d'investigation, comme son titre l'indique, s'est restreint à la question de l'accueil des ménages aux revenus très modestes au sein du parc Hlm. Se faisant :

- même si il relève que « Le logement social est un outil puissant de la politique du logement en France¹¹² », le rapport ne met pas en avant ni n'étudie sur le fond le fait que les organismes Hlm, opérateurs des politiques publiques nationales et locales, sont des acteurs primordiaux du secteur du bâtiment (précurseurs par exemple dans l'application des normes), des politiques de l'habitat et des politiques sociales ;
- même si le rapport¹¹³ souligne que « Les publics prioritaires qui sont désignés par les textes obtiennent effectivement plus souvent une attribution que la moyenne. C'est le cas notamment de ceux qui relèvent d'un motif professionnel ou d'une rupture familiale et de ceux qui sont hébergés par leur famille » ou indique¹¹⁴ les spécificités des personnes logées ou encore s'interroge¹¹⁵ « dans quelle mesure la politique du logement social permet-elle de loger dans des délais raisonnables, les différents publics ciblés par cette politique ? », il focalise la réflexion sur un seul public : « le défi de l'accès des publics modestes et défavorisés » au sens des conditions de revenus.

1.2 En contreposée, la question de l'accès au logement des ménages aux revenus très modestes n'est abordée qu'au travers de la politique du logement social. Le rapport ne traite pas de la perte du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne, ni des dysfonctionnements du marché de l'immobilier et de l'incapacité du marché à apporter une réponse en continuité par rapport à l'offre du parc social. Pourtant, les aides publiques apportées au secteur privé sont considérables. Leurs contreparties sociales sont incertaines et ne font pas l'objet de contrôle par l'Etat comme c'est le cas pour le logement social.

2. Concernant la destination du parc social et la « mixité sociale »

2.1 Le constat d'un mouvement continu de paupérisation des ménages demandeurs de logement social¹¹⁶ est désormais largement partagé par l'ensemble des acteurs et des observateurs. Le rapport en tire la conclusion de la nécessité de spécialiser le parc social dans l'accueil des ménages aux revenus les plus modestes. L'ensemble des propositions faites va en ce sens. Si certaines de ces propositions sont partagées par le Mouvement Hlm dès lors qu'elles peuvent améliorer l'efficacité des

¹¹² Chapitre I-I

¹¹³ Chapitre IX-I-A

¹¹⁴ Chapitre VII-I-B-3

¹¹⁵ Introduction

¹¹⁶ Et les locataires Hlm

dispositifs en place, leur finalité, leur philosophie générale ne peut recueillir son assentiment.

Tout d'abord parce que cette forme de spécialisation du parc de logement social dans l'accueil des ménages aux revenus les plus modestes ne répond pas aux orientations fixées par les pouvoirs publics. Il suffit pour cela de rappeler la position sans cesse réaffirmée du gouvernement français aux instances européennes qui proposaient une définition de type « résiduelle » au logement social : « la définition à savoir « logement destiné aux personnes défavorisées ou aux groupes moins avantagés » pose problème de manière générale car elle ne garantit pas de traiter toutes les exclusions résultant du fonctionnement du marché immobilier compte tenu de sa formulation « résiduelle ». Par ailleurs, elle ne permet pas d'appréhender des missions sociales essentielles telles que la contribution à la nécessaire mixité sociale des villes et quartiers ou à la recherche de la diversité de l'habitat, missions dévolues en France par le législateur notamment aux organismes d'Hlm ». Il suffit aussi de mentionner que la récente loi Égalité et Citoyenneté qui, si elle vise bien à augmenter le nombre de ménages aux revenus très modestes au sein du parc Hlm en dehors des QPV, ne préconise nullement de n'accueillir que des ménages aux revenus parmi les plus modestes au sein du parc Hlm.

Les pouvoirs publics nationaux et locaux demandent au logement social d'apporter des réponses aux ménages rencontrant des difficultés réelles à trouver un logement, et ces difficultés ne sont pas qu'une question de revenus : elles peuvent tenir bien sûr à d'autres types d'accidents de la vie (âge, handicap, urgence professionnelle, sociale ou familiale, ...) mais aussi à la situation du marché du logement. La vocation « généraliste » du logement social est un gage aussi d'accès à un logement de proximité pour des salariés indispensables au fonctionnement des sociétés urbaines. Cette vocation généraliste du logement social est enfin, il faut le dire, une condition de son acceptabilité par certaines parties de la population qui s'y opposeraient sinon fortement.

2.2 Reste la question clef de la « mixité » sociale, de la diversité sociale, au sein du parc Hlm. Le rapport de la Cour pose que « la loi n'assigne pas au logement social l'objectif d'assurer en son sein la mixité sociale mais d'être un instrument au service de cette mixité sociale mesurée au niveau de la ville ou du quartier ». Cette réflexion pourrait susciter de nombreux débats entre sociologues ou juristes ! ... Elle doit être en fait approchée de manière pragmatique, en fonction de la « densité » du parc social au sein de son environnement. Et cette approche ne se résume

pas à la partition binaire entre zones en QPV versus hors QPV¹¹⁷ telle que l'expose le rapport.¹¹⁸

La question de la mixité d'occupation au sein du parc Hlm paraît être réfutée par la Cour. Pour le Mouvement Hlm, elle reste posée partout où l'on veut éviter la constitution de nouveaux « mini-quartiers » porteurs de phénomènes de ségrégation. Et il faut ajouter que si les autorités publiques veulent agir sur la composition sociale d'un quartier pris dans son ensemble, elles ne peuvent guère agir que sur celle du parc social où elles peuvent orienter les attributions. La localisation et la composition du parc Hlm ne partent pas d'une page blanche, elles ne seront modifiées que très progressivement par les politiques de développement et de gestion patrimoniale des organismes Hlm. Le parc Hlm comporte souvent des ensembles immobiliers suffisamment importants pour que la question de la mixité sociale en leur sein s'y pose en fonction des situations locales. Cette question relève d'une analyse fine de proximité. Elle doit être confiée aux pilotes de la politique du logement social tels que les appréhende fort justement le rapport : « un rôle nécessaire de l'État » pour fixer des orientations et vérifier leur réalisation, et « des acteurs qui doivent s'organiser pour coopérer à l'échelon intercommunal » pour les adapter et les faire vivre sur les territoires¹¹⁹.

Le mouvement Hlm observe ainsi que la Cour semble opter pour un modèle résiduel du logement social. Pour l'USH celui-ci ne répond pas aux orientations politiques successives, est inadapté aux objectifs que se fixe la société française et est porteur de lourds handicaps et de graves déséquilibres. Les exemples européens montrent que la spécialisation du parc social renforce la stigmatisation des personnes les plus défavorisées et la dégradation de leurs conditions de vie. L'USH aurait souhaité que le rapport réaffirme la vocation généraliste du parc social et que soit traitée la question des voies pour y parvenir.

3. Concernant l'accessibilité financière du parc Hlm aux ménages les plus modestes

3.1 La question des conditions de logement des ménages aux revenus les plus modestes mérite bien entendu l'attention de tous les acteurs. Comme le précise la conclusion du rapport : « tous les outils utiles

¹¹⁷ Ou anciennement, ZUS versus hors ZUS, ce qui, en dimensionnant ou quantifiant autrement la même problématique, prouve que la réponse via le zonage n'est pas une bonne approche.

¹¹⁸ Chapitre VII-I-A-3

¹¹⁹ Chapitre VIII-II

doivent être conjugués pour traiter la situation des ménages prioritaires. La régulation des loyers ou la mise en place de dispositifs de conventionnement dans le secteur privé peuvent y contribuer, la politique des aides personnelles peut aussi être ajustée, sous contrainte budgétaire, afin d'être mieux coordonnée avec celle du logement social ; enfin d'autres politiques publiques comme celles de l'aménagement du territoire, de la ville, ou de l'emploi, doivent mieux intégrer cette dimension »¹²⁰. Le Mouvement Hlm partage globalement ce constat et souhaiterait que la Cour renforce cette analyse et aborde à l'avenir ces sujets avec la plus grande attention en examinant notamment l'efficacité de certains montages dans le parc locatif privé qui, au prix de dépenses publiques élevées, créent des logements à loyer légèrement réduit sans que leur localisation fasse l'objet d'une orientation fine, ni leur occupation d'un suivi attentif dans le temps. Plus de 4 Md€¹²¹ sont aujourd'hui mobilisés en faveur du parc locatif privé sans que celui-ci apporte de réponses adaptées pleinement aux ménages dans la diversité de leurs attentes, de leur situation familiale, sociale, et en termes de revenus en proposant une large gamme de loyers en continuité avec celle des loyers du parc social.

3.2 La capacité du parc social à accueillir un plus grand nombre de ménages aux revenus très modestes dans de bonnes conditions, dont celle de la mixité, est conditionnée à trois actions résolues :

- *d'abord, comme le souligne le rapport¹²² une politique de la ville volontariste « Si le logement social représente une part prépondérante de l'occupation des zones couvertes par la politique de la ville, il n'en dispose pas pour autant de tous les leviers pour répondre aux difficultés rencontrées dans ces quartiers. Leur revitalisation relève en effet au moins autant d'une politique globale d'aménagement, de transport, d'éducation et d'emploi que d'une politique de peuplement, dont le logement social n'a, au demeurant, pas seul la clé... ». Aucune action de rééquilibrage de la répartition géographique du logement social ou de son occupation sociale n'est envisageable si la politique de la ville ne restaure pas les conditions d'une meilleure attractivité des « quartiers » : présence des services publics, sécurité, éducation, transports publics...*

¹²⁰ Conclusion générale du rapport.

¹²¹ Source : compte du logement 2015

¹²² Notamment Chapitre VII-II-A-1

- ensuite, par un accroissement du parc social en dehors des zones où sa présence est déjà très forte. À ce titre le Mouvement Hlm ne peut se satisfaire d'un objectif de production de logements sociaux de l'ordre de 60 000 par an¹²³ que le rapport semble préconiser, volume correspondant aux seules constructions nécessaires pour assurer le respect par les communes de l'objectif fixé par la loi SRU. Les acteurs du logement social se mobilisent actuellement pour la production de 120 000 logements sociaux et nul ne croira qu'ils le font sans que le besoin soit avéré ; la file d'attente des demandeurs de logement social est là pour le rappeler chaque jour.

Face à la demande, la lutte contre la vacance et le développement de la mobilité ne peuvent suppléer l'action de production comme cherche à le démontrer le rapport dans une approche arithmétique. La vacance est le constat d'une offre mal adaptée à la demande ; par tautologie elle peut difficilement être mobilisable pour répondre à un accroissement du besoin en logement. La lutte contre la vacance est un impératif économique pour les organismes qui mettent déjà tout en œuvre pour la limiter.

L'objectif d'améliorer les rotations au sein du parc Hlm est partagé par le Mouvement Hlm qui souhaiterait que soient levés les obstacles qui la limitent (notamment la gestion des attributions et des contingents).

Le Mouvement Hlm n'est pas opposé aux politiques (obligation de départ, mécanisme du surloyer...) visant à encourager, voire forcer, le départ des ménages qui ont connu après leur entrée dans le parc une amélioration de leurs conditions de revenus conduisant à un dépassement des plafonds de ressources. Mais il souhaite que les dispositifs prennent en compte les spécificités locales qui amènent à souhaiter le maintien de certaines de ces personnes dans le parc pour des raisons de mixité ou de lutte contre la vacance. Les dispositifs ne doivent pas non plus renforcer l'inquiétude des ménages en place qui restent sous les plafonds de ressources ; le principe du maintien dans le parc dès lors que les conditions de ressources sont vérifiées doit être réaffirmé. Le nombre de ménages concernés restant assez limité il ne faut pas attendre de telles mesures un fort impact sur l'offre en logement social, mais c'est ici un principe d'équité qui est en jeu.

En outre, les sorties en nombre du parc Hlm ne pourront se faire que si le parc locatif est en mesure de proposer en substitution une offre en logement suffisamment accessible. Il est dès lors étonnant que le rapport

¹²³ Chapitre IV-I-B

préconise de diminuer la production de logements PLS dont c'est justement la vocation.

- *enfin, l'offre en logement social doit pouvoir être accessible aux ménages aux revenus les plus modestes. Ceci passe par l'accroissement dans la production neuve de la part des logements de type PLAI. Certes, elle est exigeante en fonds publics mais elle conditionne les capacités du parc social à proposer dans la durée des loyers en cohérence avec les loyers plafond de l'APL, gage de leur accessibilité financière. La « gamme » des logements sociaux produits actuellement s'écarte de ses objectifs initiaux : les loyers PLAI ne sont généralement plus toujours cohérents avec les loyers plafonds APL laissant une charge trop lourde à supporter pour les ménages les plus modestes.*

Contrairement à ce que propose la Cour, l'USH considère que nul n'est besoin de produire des logements à niveaux de loyers très bas pour que les ménages aux ressources très faibles puissent accéder au parc social. L'APL couvre en effet convenablement le loyer de ces ménages dès lors qu'ils sont au niveau du loyer plafond APL¹²⁴; et si ceux-ci risquent de payer une quittance restant élevée cela est dû non au loyer mais aux charges locatives qui sont, elles, très mal couvertes par l'APL. Améliorer l'accessibilité du parc social passe ainsi par une adaptation de l'APL et une réflexion sur les charges locatives. Le Mouvement Hlm qui cherche déjà à les maîtriser par une politique ambitieuse de limitation des consommations énergétiques¹²⁵ est prêt à engager un débat sur le calcul et la répartition de ces charges locatives entre les locataires.

Enfin, la Nouvelle Politique des Loyers qu'autorise la loi « Égalité et Citoyenneté » pour accroître le nombre de logements aux loyers proches des loyers plafond APL doit pouvoir être adaptée pour autoriser des compensations financières non pas seulement par des hausses d'autres loyers à la relocation mais aussi, sous certaines conditions, sur les loyers particulièrement bas de certains locataires en place, dès lors que le service rendu¹²⁶ est de niveau élevé.

4. Concernant les aspects financiers

4.1 La Cour indique ne pas avoir traité sur le fond des questions financières pour limiter son champ d'investigation. Elle note à juste titre :

¹²⁴ Comme cela a été fait pour les logements « PLAI adaptés ».

¹²⁵ Par une politique ambitieuse de rénovation thermique dans le parc ancien ou par la production de logements à haut label énergétique.

¹²⁶ Localisation, proximité des transports, cadre de vie...

« la vigilance sur le modèle économique du logement social se justifie pleinement par l'importance des enjeux : le secteur mobilise en effet 130 Md€ d'en-cours de prêts sur fonds d'épargne, d'une maturité initiale de l'ordre de 40 ans, et adossés à une épargne liquide. Cette situation appelle un niveau élevé de sécurité, et une grande prudence dans la fixation des loyers. »¹²⁷.

4.2 Le rapport mentionne plusieurs fois que le système du logement social serait « couteux » alors même que les aides effectives sont estimées à 9,5 Mds €¹²⁸ et qu'elles contribuent à apporter une forme de redistribution de ressources aux ménages locataires de 11 à 13 Md€¹²⁹ sous forme de réduction de loyers par rapport aux loyers du marché. Ces 9,5 Md€ d'aides, qui permettent de proposer des loyers très significativement inférieurs aux loyers du marché, sont constitués pour 1,9 Md€ d'aides fiscales (exonération sur longue durée de TFPB, non-imposition sur l'impôt sur les sociétés, mais en contrepartie les organismes Hlm financent des actions publiques qui pourraient relever de la solidarité nationale : CGLLS, ANRU, SNE, FNAP...) et 7,5 milliards d'aide à l'investissement sous forme de subventions, de TVA réduite et « d'aide de taux » dont la quantification est particulièrement complexe et compte pour 2 Md€¹³⁰.

4.3 Une investigation poussée aurait montré que certaines des propositions figurant dans le rapport déboucheraient sur des coûts supplémentaires pour les organismes. Il en est ainsi par exemple des actions menées en matière d'amélioration de la rotation au sein du parc ou de développement et de la gestion d'un parc de logements diffus¹³¹.

5. Concernant la gouvernance

Le Mouvement Hlm se félicite de la constatation figurant dans le rapport « La politique du logement social trouve sa cohérence au niveau des bassins de vie. C'est là que s'exprime la demande, que le marché du

¹²⁷ Chapitre VI-I-A

¹²⁸ Chapitre I-I-B

¹²⁹ Chapitre I-II-C

¹³⁰ Révisés à 0,9 Md€ dans le compte du logement 2015.

¹³¹ Développer un parc de logement social diffus par des opérations d'acquisition peut s'avérer couteux en investissement et en gestion. Les organismes ne pèseront pas dans les copropriétés mixtes comme ils peuvent le faire dans le parc qu'ils possèdent ce qui peut nuire au bon entretien des bâtiments, diminuer le service rendu, ralentir l'application des normes nouvelles.

Le coût de production des petits programmes est souvent unitairement plus élevé que les programmes plus étoffés.

logement s'organise et que les acteurs du logement social peuvent définir les modalités les plus efficaces de mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire applicable,¹³² » et de l'importance accordée aux études de cas. Mais il regrette que la Cour n'en tire pas toutes les conséquences dans ses propositions : celles-ci reposent souvent sur des règles uniques, générales ou basées sur des zonages trop schématiques pour refléter la diversité des situations.

B. Sur les recommandations du rapport

Préambule : Le Mouvement Hlm considère que la Loi « Égalité et Citoyenneté » qui vient d'être votée apporte des réponses à nombre des questions soulevées à juste titre par le rapport : renforcement de l'accueil des ménages très modestes en dehors des QPV, adaptation de la gamme des loyers, renforcement de la gouvernance locale, transparence sur l'occupation du parc Hlm, ... autant de sujets sur lesquels il se mobilise et compte se mobiliser encore davantage comme il l'a inscrit dans le cadre de sa réflexion « Cap Hlm ». Il considère globalement qu'il convient d'attendre la prise en main et la mise en œuvre des dispositifs nouveaux par les acteurs locaux avant que d'envisager de modifier encore les principes qui régissent le logement social. Des phases d'expérimentation peuvent être imaginées à l'initiative des acteurs de terrain mais sans que leur généralisation soit a priori conçue comme allant de soi.

1. Abaisser les plafonds de ressources en zone tendue.

Comme l'indique le rapport, les entrées dans le parc se font à des conditions très éloignées des plafonds. Une baisse des plafonds aurait donc une portée effective limitée ; elle pourrait de plus gêner les situations dans lesquelles se pose une question de mixité où dans lesquelles les niveaux de loyers sont élevés. Le Mouvement Hlm est donc défavorable à une baisse générale des plafonds de ressources à l'entrée dans le parc. Des adaptations/ expérimentations locales peuvent être examinées.

2. Renforcer l'articulation entre logements sociaux et logement d'insertion

Le mouvement Hlm y est favorable

3. Appliquer le plafond de loyer PLAI aux logements dont le loyer effectif est inférieur au loyer PLAI

Cf. le préalable et la proposition 1.

¹³² Chapitre VIII-Conclusion

Le Mouvement Hlm ne partage pas une mesure générale conduisant de fait à la spécialisation d'une partie de son parc.

4. Augmenter la part des publics les plus modestes dans les logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires

C'est un objectif de la loi « Égalité et citoyenneté » que partage le Mouvement Hlm qui demande parallèlement :

- *que les logements sociaux des quartiers prioritaires puissent réciproquement être ouverts à une plus grande diversité de situations qu'actuellement, ce qui suppose une action vigoureuse de requalification de ces quartiers ;*
- *que les conditions de compensation des baisses de loyers nécessaires soient assouplies.*

5. Inciter les bailleurs sociaux à améliorer la rotation de leur parc en y consacrant une part de la mutualisation Hlm

Le Mouvement Hlm peut renforcer ses actions de mobilisation des organismes Hlm en vue d'une amélioration du taux de rotation interne¹³³, les dispositifs d'attribution et de gestion des contingents doivent être adaptés en conséquence. Les sommes mobilisées par le dispositif de mutualisation sont destinées à soutenir les actions d'investissement des organismes et ne sont pas conçues pour apporter une aide à des opérations de gestion qui ne conduisent pas à une contrepartie patrimoniale.

6. Faire du SLS un instrument de mobilité

La proposition est de faire du SLS un instrument d'incitation à la sortie du parc. Le Mouvement Hlm a déjà fait des propositions en ce sens et ne serait pas opposé au renforcement¹³⁴ du SLS, dès lors qu'il serait adapté aux réalités du terrain ; la référence au loyer de marché doit rester parmi ces considérants locaux.

7. Introduire dans les zones tendues des baux à durée limitée

Le mouvement Hlm reste attaché à des baux à durée illimitée accompagnés de clauses de sortie.

8. Fixer l'objectif de construction neuve à partir d'une approche territorialisée des besoins

¹³³ Se référer aux propositions figurant dans le projet Cap Hlm : bourses d'échanges, rendez-vous mobilité.

¹³⁴ Notamment quant à la définition des ressources retenues qui pourrait s'adapter à celle mise en œuvre pour l'APL.

Le Mouvement Hlm y est favorable, c'est l'objectif affiché de la création du FNAP

9. Accentuer le ciblage de l'effort de production en réduisant la production de PLS et en se concentrant sur les zones tendues et les logements PLAI

L'analyse « zone non tendues = zones sans besoin de production Hlm neuve » est trop sommaire. La restructuration du parc Hlm en « zones non tendues » passe par des démolitions de parc obsolète et la reconstruction d'un parc plus petit et plus adapté à la demande.

L'augmentation du nombre de PLAI est souhaitable pour renforcer l'offre de logements neufs à bas loyers ; les crédits budgétaires mis à disposition doivent en être revus à la hausse.

La production de logements PLS doit être maintenue dès lors qu'elle répond à un défaut du marché et permet, via la rotation, de libérer des logements à loyer plus modérés.

10. Réduire la concentration des logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Le Mouvement Hlm y est plutôt favorable. Mais dans certains cas la reconstruction de logements sociaux (en nombre plus réduit) peut permettre d'apporter de la diversité en matière urbaine et en matière d'occupation sociale.

11. Intégrer dans les objectifs de production de logement social un indicateur mesurant le développement des offres diffuses

Le Mouvement Hlm y est plutôt favorable dès lors que l'objectif aura été considéré comme important par les acteurs locaux.

12. Mutualiser la gestion des décisions individuelles d'attribution sous l'égide des conférences intercommunales

Le Mouvement Hlm y est favorable, la question des réservations doit être abordée.

13. Rendre obligatoire la formalisation et la publication des critères de sélection et d'attribution par les bailleurs

Le Mouvement Hlm y est plutôt favorable concernant les critères de sélection. Les spécifications pourraient venir des conférences intercommunales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION DES ENTREPRISES
ET DES SALARIÉS POUR LE LOGEMENT (ACTION LOGEMENT)**

Recommandation n° 1

Différencier les plafonds de ressources selon les situations territoriales : nous attirons l'attention de la Cour sur la situation des salariés en mobilité professionnelle pour lesquelles le risque de plafond évolutif d'un territoire à un autre pourrait être bloquant dans leur mobilité résidentielle. Ce sans préjuger de l'impact sur les équilibres financiers des Organismes de logements sociaux.

Recommandation n° 10

Mixité dans les quartiers : l'Association Foncière Logement (AFL) participe activement à la mixité des quartiers relevant des projets de rénovation urbaine, en proposant des logements intermédiaires ; de même Action Logement par ses filiales, développe une offre d'accession sociale qu'il convient d'accroître.

Recommandation n° 13

Rendre obligatoire la formalisation et la publication des critères de sélection des candidats et d'attribution des logements par les bailleurs : Action Logement Groupe vient d'adopter le principe de définition des publics prioritaires salariés, qui seront précisés fin 2017, par un système de cotation de la demande.

Recommandation n° 9

Cibler la production sur le logement très social : Action Logement a considérablement accru son niveau d'aide pour la construction de logements, avec des aides annuelles à l'investissement de 1,3 milliard d'euros au profit de plus de 70 000 logements ; les ventes par ses filiales HLM de 0,3 % du patrimoine génèrent des fonds propres pour une offre nouvelle d'au moins du double ; la bonification de 2 milliards d'euros en prêt de quasi fonds propres a été organisée pour tous les bailleurs sociaux. L'attention de la Cour est attirée sur le rôle du logement intermédiaire dans l'accueil des salariés en mobilité, et comme facilitateur des parcours résidentiels.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE**

L'AMF souhaite émettre quelques réserves à certains projets de recommandations émanant de votre juridiction financière, concernant les pistes d'évolution relatives à un meilleur ciblage des publics modestes et défavorisés, à une hausse du nombre de logements proposés à la location et à une meilleure territorialisation de la politique du logement social.

L'AMF approuve le principe selon lequel l'objectif de favoriser l'égalité des chances et de mixité sociale doit être recherché en permettant l'accès de tous à tous les segments du parc et celui des ménages les plus pauvres aux segments du parc situés en dehors de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

La mixité sociale est, en effet, pour les maires un axe essentiel de leurs interventions en matière de logements sociaux et d'attribution. Facteur de cohésion sociale, elle est encore plus essentielle lors des opérations de renouvellement urbain.

Concernant votre recommandation d'abaisser les plafonds de ressources en zone tendue, L'AMF souhaite porter à votre connaissance le fait que, n'ayant plus de logement et ne bénéficiant pas des aides, elles-mêmes plafonnées quant aux ressources, la population sortie du parc social ne sera pas en capacité de se reloger.

Cette proposition aura pour conséquence inévitable d'augmenter la frange de population en situation de précarité vis-à-vis du logement, alors même que les maires constatent une précarité croissante de la population et sont de plus en plus sollicités pour des aides ponctuelles, dans tous les domaines et principalement dans le cadre d'aides relatives au logement et aux charges afférentes.

En outre, l'abaissement des plafonds de ressources en zone tendue contribuera à accroître les demandes de logements locatifs sociaux auprès du système national d'enregistrement des demandes.

Par ailleurs, procéder au remplacement de locataires modestes (exemples : retraités, famille monoparentale, salarié précaire...) non bénéficiaires d'aides au logement par des locataires dont les revenus sont inférieurs mais bénéficiant desdites aides, amènera à une paupérisation de l'ensemble des bénéficiaires d'une opération de logement social recréant ainsi des ghettos qu'aujourd'hui la politique publique entend faire disparaître.

À ce sujet, l'AMF note que, dans des territoires en tension, la production de logements pourrait être fortement freinée par un manque de foncier ou par des coûts fonciers fortement élevés, amenant ainsi à un loyer d'équilibre de l'opération nettement supérieur à celui des ressources des bénéficiaires, notamment pour ce qui concerne la production de PLAI.

La finalité du logement social reste de pallier l'incapacité du parc privé à loger la totalité de la population, en particulier la population la plus modeste. Il est donc clairement complémentaire au parc privé et il n'est pas possible d'envisager son évolution sans tenir compte de l'offre privée locale.

Concernant vos recommandations relatives aux objectifs de construction et aux mesures d'accompagnement social, l'AMF attire votre attention sur un certain nombre de points.

Tout d'abord, elle se félicite que la Cour des comptes ait relevé la nécessaire prise en compte de la diversité des territoires et recommande une fixation des objectifs de construction neuve à partir d'une approche territorialisée des besoins.

Le Bureau de l'AMF a toujours considéré que tous les territoires ne sont pas soumis aux mêmes pressions et que les réformes mises en place en matière de logement doivent en tenir compte et ne pas mettre en place un dispositif national calqué sur les territoires tendus.

Concernant le ciblage de l'effort de production vers les zones tendues et les logements PLAI, il est important de noter que la production de logements très sociaux aux loyers adaptés aux ressources des ménages les plus pauvres ne peut être financée qu'avec une aide conséquente de l'État.

Le logement social répond à divers critères, dont notamment l'agrément par l'État et le financement par des fonds publics. Ces derniers sont aujourd'hui fortement compensés par les prélèvements opérés sur les collectivités et par un apport financier de la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social.

L'AMF a fait part de son inquiétude quant au risque d'un désengagement financier de l'État dans le contexte actuel marqué par la réduction des dotations et l'aggravation de la crise du logement. À cet égard, les aides à la pierre doivent demeurer un outil essentiel de la production de logements sociaux, qui relève indubitablement de la solidarité nationale.

Par ailleurs, l'aide de l'État doit également porter sur les dépenses d'accompagnement social, notamment au regard du contexte budgétaire très tendu auxquelles les communes et leur groupement font face aujourd'hui.

Les maires constatent, au même titre que le milieu associatif, que l'accompagnement social est devenu l'une de leurs préoccupations majeures et relève de plus en plus de leur responsabilité, eu égard au désengagement de l'État dans ce domaine.

Concernant votre recommandation d'accroître la transparence et de mutualiser la gestion des attributions sous l'égide des conférences intercommunales du logement, il nous semble important de souligner que les élus du bloc communal se sont toujours très largement efforcés de mettre en œuvre une politique de solidarité territoriale et de mixité sociale cohérente dans les territoires.

En matière de droits à réservation, l'AMF tient à rappeler avec force que les contingents communaux sont la contrepartie d'apports de financement ou de terrains par les communes et doivent, à ce titre, permettre de répondre à la demande des habitants des communes, conformément à la politique de peuplement déterminée par les maires, dans le respect des principes de mixité sociale et des orientations du Plan Local de l'Habitat.

Ainsi, s'ils acceptent l'élaboration, sous l'égide de l'intercommunalité, d'orientations communes en matière de politique d'attribution, ils entendent conserver une entière capacité d'appréciation de la mise en œuvre de ces orientations sur le territoire communal. La responsabilité et l'engagement financier en matière de logement social reposant toujours sur les communes, les maires sont farouchement attachés au maintien de leur rôle dans le processus d'attribution.

À ce titre, la conclusion générale de votre rapport, visant à confier la politique de l'habitat et du logement social aux intercommunalités ignore les engagements conséquents portés depuis des années par les communes en matière de financement de la construction des logements sociaux et de mise en œuvre des politiques de peuplement respectant les principes de mixité sociale.
