

Commission pour la libération de la croissance française

Le logement social

Note de Claude Bebear

Les carences et problèmes relatifs au logement social¹ résultent notamment d'un manque de logements disponibles (le déficit de logements en France est estimé à 800 000) et d'un déficit qualitatif du logement social (la fondation Abbé Pierre estime à 3,5 millions le nombre de mal logés en France), d'une image négative et d'une réalité difficile (la concentration géographique des logements sociaux est emblématique des problèmes des banlieues) et, enfin, d'une nécessaire redéfinition des populations qui devraient bénéficier de logements sociaux (le logement social concerne potentiellement 70% des Français, des plus démunis aux classes moyennes).

I. Diagnostic

Les principaux problèmes relatifs au logement social sont :

1) Un manque de logements sociaux disponibles

Les causes en sont :

- Une insuffisante rotation des locataires
 - La faiblesse des loyers, très inférieurs à ceux du secteur privé, et le droit au maintien dans le logement (absence de terme des baux) créent des « rentes de situation » si bien que les locataires, même devenus solvables, n'ont pas intérêt à quitter un logement social, d'autant que le cadre législatif est insuffisamment incitatif (mécanisme de surloyer insuffisamment appliqué) ;
 - Les niveaux de loyers entre les secteurs locatifs privé et social sont totalement déconnectés, rendant difficile voir impossible un passage du social au privé ;
 - Actuellement, les locataires d'un logement social bénéficient d'un droit au maintien dans leur logement voire à la transmission du logement alors même qu'ils ne remplissent plus les critères nécessaires à leur attribution:
 - lorsque le besoin en nombre de pièces diminue (phénomène du « papy boom » et tendance à la réduction de la taille des ménages) ;
 - lorsque les revenus du ménage dépassent les seuils donnant droit au logement social.
- La difficulté de créer de nouveaux logements dans les zones où la demande est forte :
 - La rareté du foncier et la concurrence du secteur privé excluent la population à faibles revenus des zones recherchées et nuisent à la mixité sociale ;
 - L'étalement urbain répond à une attente de la population qui souhaite se loger en pavillon et accéder à la propriété, mais ne résout pas le problème du logement (coût élevé) tout en

¹ La France présente la particularité d'avoir développé trois typologies de logements qui coexistent de manière équilibrée et bénéficient d'incitations qui leurs sont propres : la propriété, le locatif privé et le locatif social qui est exclusivement du ressort des organismes HLM.

- ayant des conséquences environnementales négatives et des coûts induits élevés (infrastructures, équipements publics, etc) ;
- Les pouvoirs publics, notamment à travers la loi SRU et les PLU, disposent d'outils réglementaires pour favoriser la création de logements sociaux en ajustant les ratios de logements sociaux et de droits à construire. Leur utilisation n'est toutefois pas systématique.

2) Le financement du logement social

Le coût global des logements sociaux pour la collectivité est mal maîtrisé en raison de mécanismes de financement et d'aide excessivement complexes qu'aggrave l'absence de vision patrimoniale et économique des acteurs du logement social.

- Les aides au financement du logement social existent mais sont complexes. Par exemple, pour un même programme les aides peuvent intervenir au niveau du prix d'acquisition d'un foncier, de prêts aidés à taux d'intérêts préférentiels, et d'aides à la personne (APL).
- L'analyse de l'équilibre financier des opérations est rendue difficile, d'autant plus que les organismes HLM n'ont pas une approche patrimoniale mais un raisonnement fondé sur le prix de revient et les flux de trésorerie nécessaire au service de la dette.. La valorisation des logements n'a toutefois de sens que si une cession des logements est possible à terme ce qui suppose un conventionnement à durée limitée et l'organisation d'une rotation des locataires. Elle permettrait en outre la constitution de fonds propres par les acteurs du logement social, ce qui améliorerait leur capacité de financement et leur capacité à assurer la maintenance et le renouvellement de leur patrimoine.
- Par ailleurs les intérêts des organismes financeurs ne convergent pas toujours avec les besoins en logements identifiés localement. La légitimité des organismes du 1% pour résoudre les problèmes actuels du logement est en question : la cohérence est floue entre leur vocation initiale d'aide aux salariés et la demande de logement social à l'échelle nationale ou locale. Leur efficacité est difficile à contrôler.
- La constitution d'un parc social privé serait complémentaire de l'offre actuelle. Les acteurs privés ne sont pas sollicités pour participer à l'effort de création de logements sociaux, et ils n'ont pas accès aux aides.
Les partenariats avec les collectivités pour la construction de logements conventionnés par des sociétés privées ne sont pas assez couramment développés en raison d'un usage insuffisant des dispositions de la loi du 13 août 2004.

3) Des attentes excessives et antagonistes

La réglementation et les systèmes d'aides actuels ne reflètent pas l'hétérogénéité des attentes exprimées par la collectivité à l'égard du logement social :

- 70% de la population française a droit en théorie à un logement social (50% en IDF), démontrant ainsi la nécessité d'une revue des critères d'attribution et de maintien dans les logements sociaux afin de mieux cibler la population dont la demande d'un logement social est légitime voire prioritaire.
- Dans les zones à forte pression foncière (centres des grandes villes, Cote d'Azur, etc), les classes moyennes (e.g. fonctionnaires, militaires, ...), qui ne peuvent pas se loger dans le secteur privé en raison de son coût exorbitant, expriment des demandes fortes en matière de logement social afin de pouvoir se loger. Ceci réduit d'autant l'offre de logement social pour les classes plus pauvres.

- La population très précaire, qui s'est accrue ces dernières années, exprime des attentes très fortes en matière de logement social. Néanmoins, ses acteurs ne sont pas équipés ni n'ont les ressources adaptées pour réinsérer cette population précaire.

4) Le renouvellement urbain

Les opérations de renouvellement urbain lancées dans les zones urbaines sensibles, financées par l'ANRU, ne sont pas remises en cause malgré des coûts élevés et quelques dysfonctionnements d'ordre organisationnel.

Elles doivent être poursuivies pour remplacer les grandes cités de l'ancienne génération dans lesquelles se concentrent et se cristallisent les problèmes des banlieues.

II. Propositions

- 1) Augmenter la rotation des locataires dans le parc social existant par la remise en question du droit au maintien dans le logement par une fixation des loyers en fonctions des revenus des bénéficiaires et par la création de passerelles vers le privé (propriétaire ou locatif)
- 2) Continuer d'inciter à la mixité et à la densité urbaine à l'aide des outils réglementaires (accession à la propriété dans le parc social, réforme des règles d'urbanisme).
- 3) Donner la possibilité aux sociétés de HLM de réévaluer leurs bilans (grâce à la possibilité accrue de cessions de logement ou de déconventionnement à l'issue d'un Partenariat Public Privé) afin qu'elles aient une vision patrimoniale de leur portefeuille de logements. Cette mesure leur permettra :
 - i. de mieux anticiper la maintenance de leur portefeuille
 - ii. d'allouer leurs ressources en fonction de priorités mieux quantifiées
 - iii. d'accroître leur capacité d'endettement (passage d'une logique de comptabilité publique en flux de trésorerie à une logique patrimoniale et bilancielle)
- 4) Simplifier et clarifier les mécanismes d'aide et de financement du logement social afin d'accroître les moyens des acteurs actuels et d'ouvrir ce secteur à de nouveaux acteurs :
 - a. Renforcer la qualité des projets et leur efficacité économique en :
 - i. organisant des appels d'offres pour la réalisation de nouveaux projets auprès de différents acteurs mis en concurrence dans le cadre d'un cahier des charges prédéfini ;
 - ii. simplifiant et réformant les régimes d'aide à la construction (subventions / prêts bonifiés pour l'acquisition de foncier et le financement des coûts de construction) et à l'entretien / maintenance afin d'assurer une allocation plus optimale en fonction des priorités sociales objectives.
 - b. Réformer les dispositifs d'aides à la personne (à l'échelle nationale) en fonction des critères de revenus.
 - c. Distinguer complètement le système de financement d'aide à la construction de celui des aides aux locataires afin de permettre une analyse objective des coûts des projets et des besoins des populations concernées.
- 5) Promouvoir l'intervention des acteurs privés dans la constitution d'un parc social privé conventionné au moyen de PPP permettant à leur terme le retour de ces logements dans le parc libre.

- 6) Scinder le traitement du logement des classes moyennes qui n'arrivent pas à se loger dans les zones à forte pression foncière et de celui des populations précaires dont le besoin est urgent et de nature différente, en termes de typologie d'habitat, de services, de financement.
- 7) Poursuivre les opérations de renouvellement urbain.

Toutes ces propositions demandent à être chiffrées en coûts et en quantité de logements. Elles doivent aussi être encadrées dans un calendrier de réalisations.

Claude Bébéar