

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

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'efficience 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. Durrelman, 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. Durrelman, 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 Courant 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 ratrapage 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 outremer 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

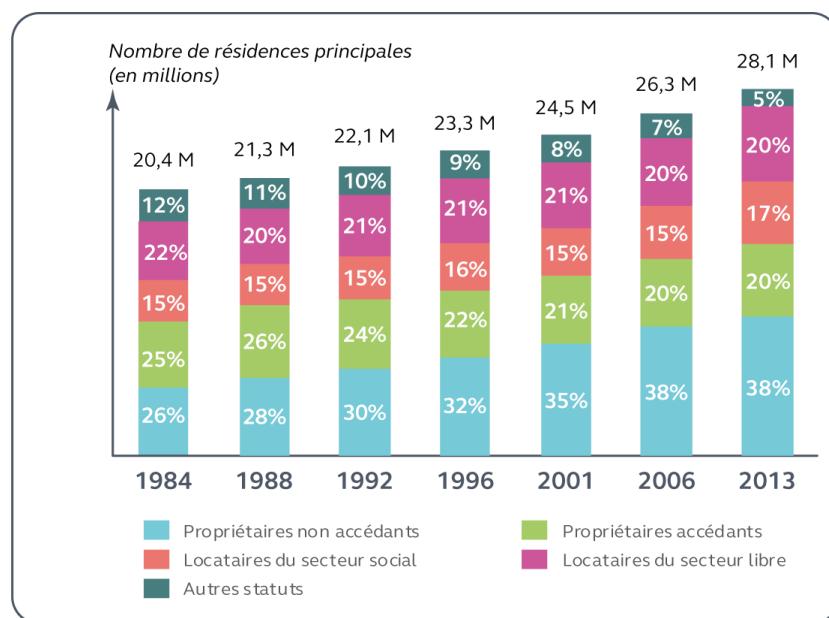
⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2014, 224 p. disponible sur www.ccomptes.fr

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

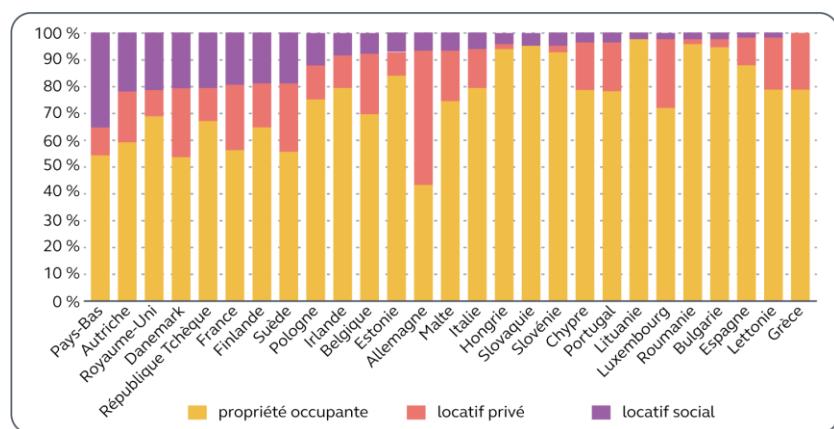
⁹ Communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions, qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

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.

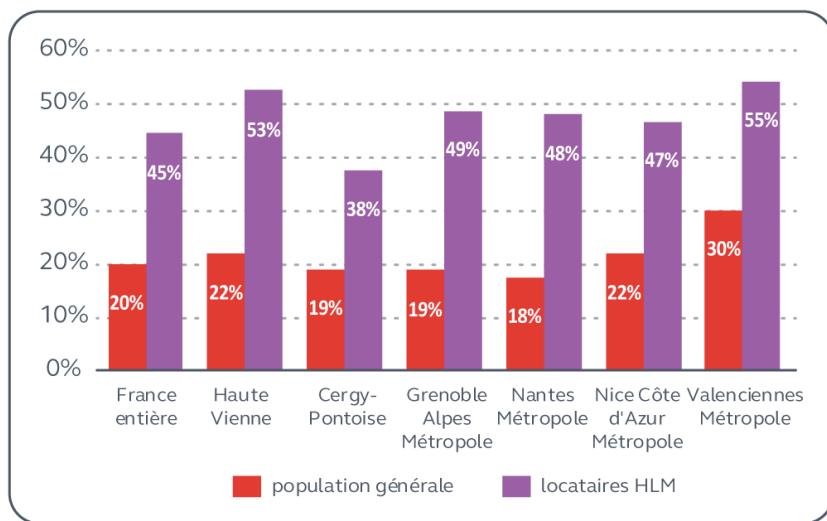
En outre, 39 % des occupants se situent en dessous de la définition internationale du seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian de la population générale), alors que la proportion de ménages pauvres est de 18,6 % dans la population générale.

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

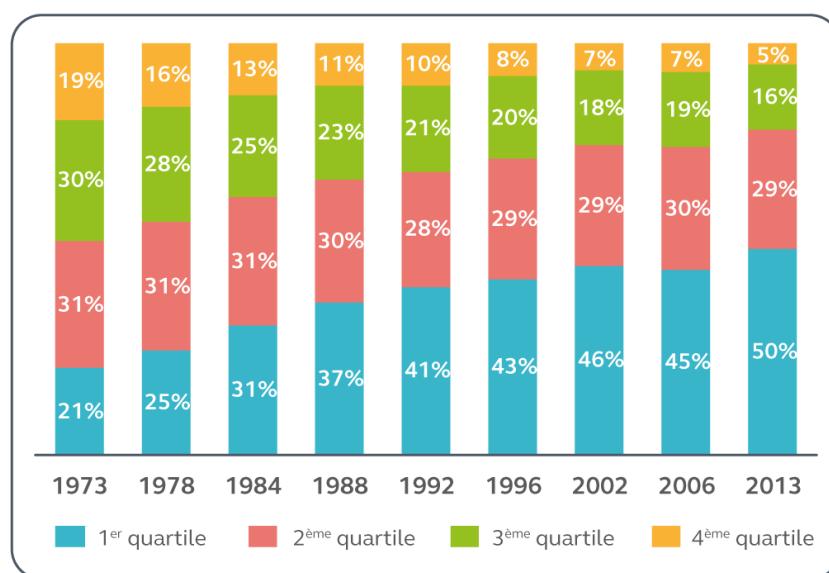
De façon symétrique, la part des ménages déclarant des revenus supérieurs à la médiane est sans commune mesure entre la population générale (50 %) et le parc social (21 %).

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

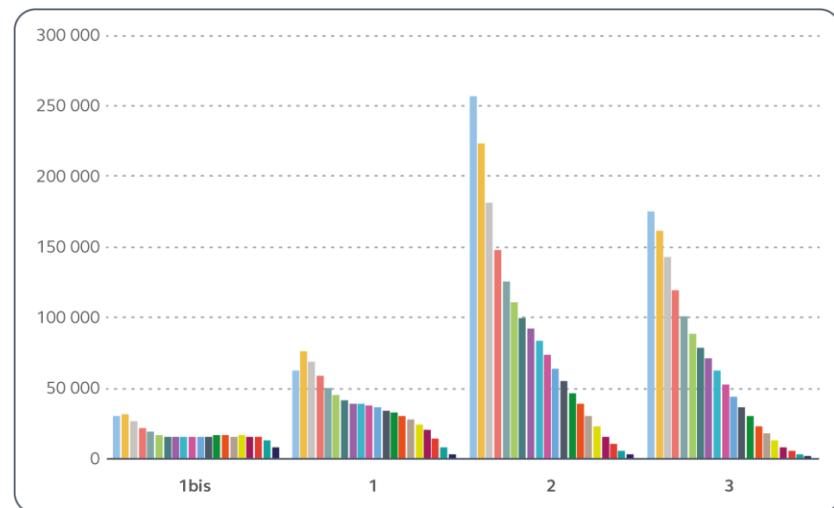
La part des occupants dont le revenu disponible par unité de consommation excède la médiane est passée de 49 % à 21 % entre 1973 et 2013, alors que la part du premier quartile progressait de 21 % à 50 %. En 1973, le logement social était principalement occupé par les classes moyennes ; en 2013 il l'est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

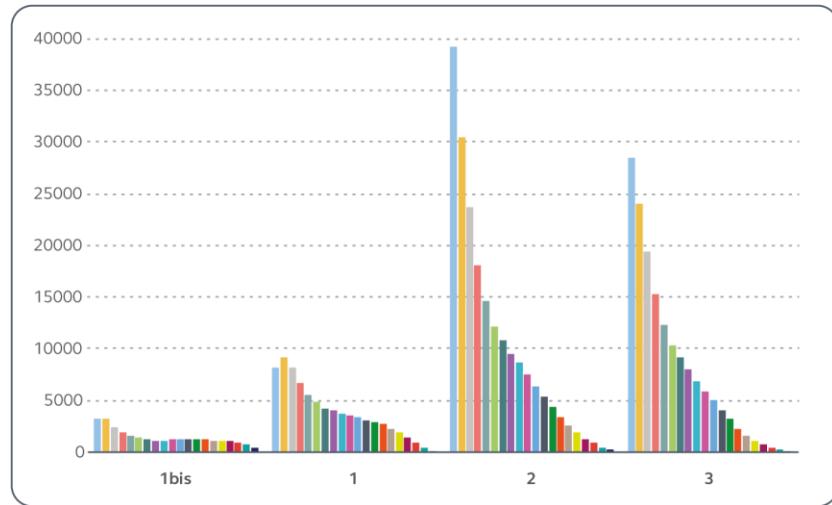
Graphique n° 5 : répartition du nombre de ménages occupant le parc social par zone HLM et par vingtile de revenus par unité de consommation en 2013



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

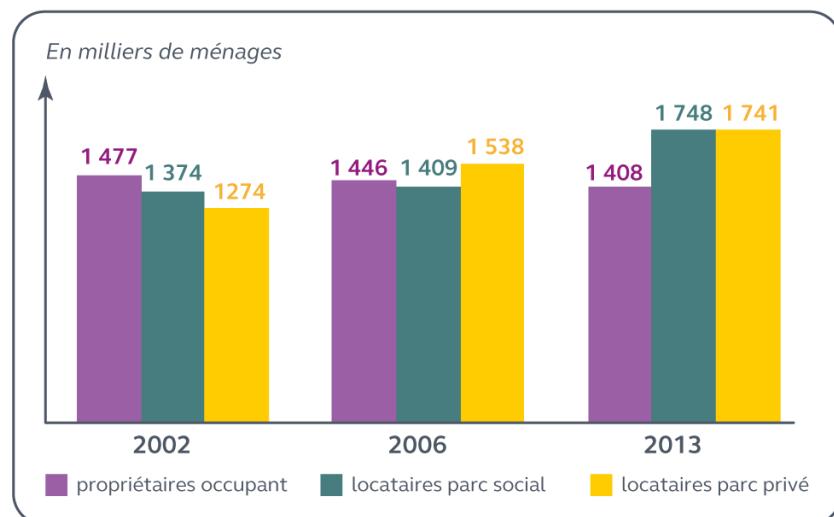
A - Le parc social et le parc privé se répartissent à égalité l'accueil des locataires pauvres

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

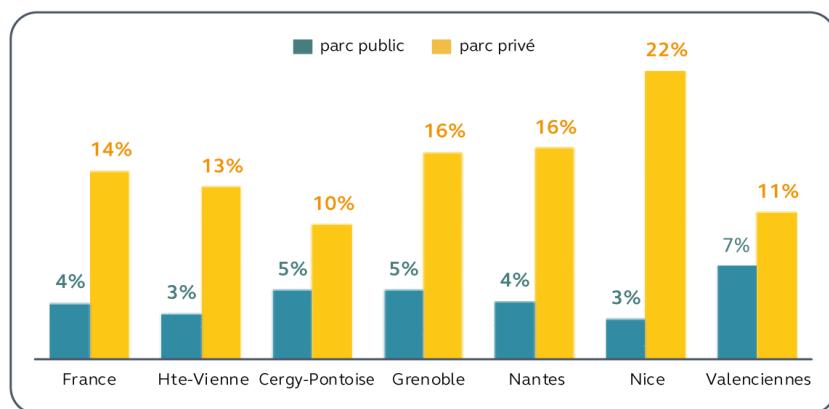
³⁵ Source : CNAF, l'e-ssentiel n° 144, mars 2014, disponible sur www.caf.fr. Cette étude rend compte de données de décembre 2012. Les taux d'effort de la CNAF sont significativement inférieurs à ceux de l'Insee en raison du public décrit (celui des allocataires et non de la population générale) et surtout 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 décloisonnement 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 décloisonner 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 surcapacitaire 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

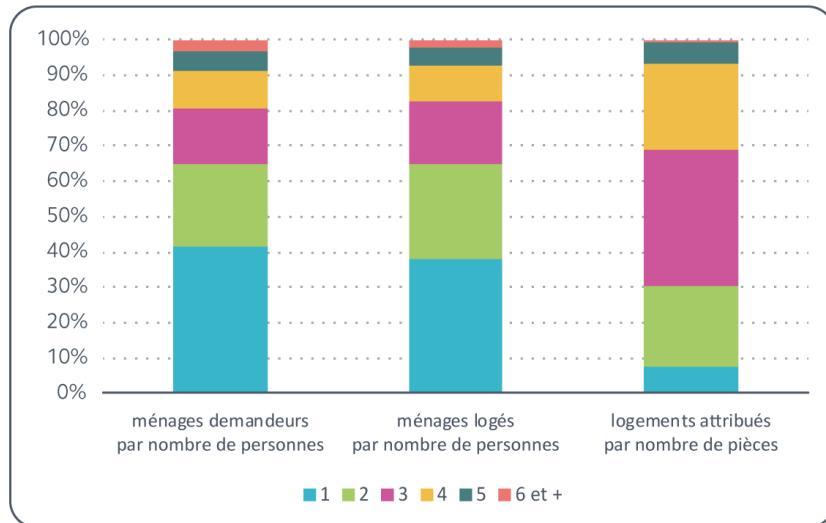


Source : Cour des comptes, d'après données ministère du logement, SNE 2015

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.

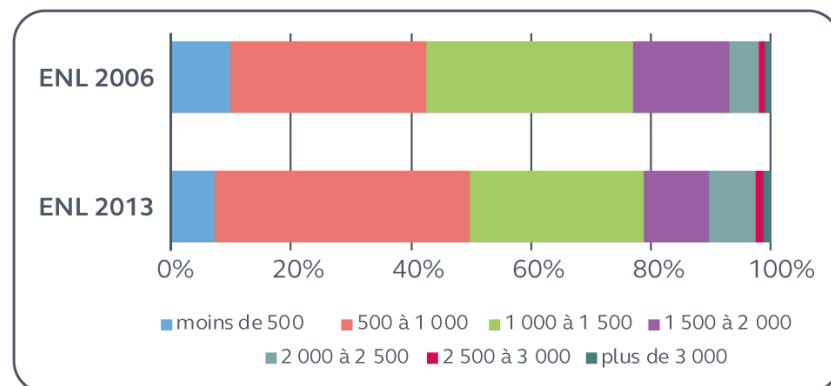
Ce nombre d'attributions « non conformes » s'explique par le souci de loger le maximum de demandeurs possibles, au regard de l'offre effectivement disponible, mais aussi par le fait que des personnes séparées ou divorcées souhaitent pouvoir disposer de pièces supplémentaires pour accueillir leurs enfants. 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

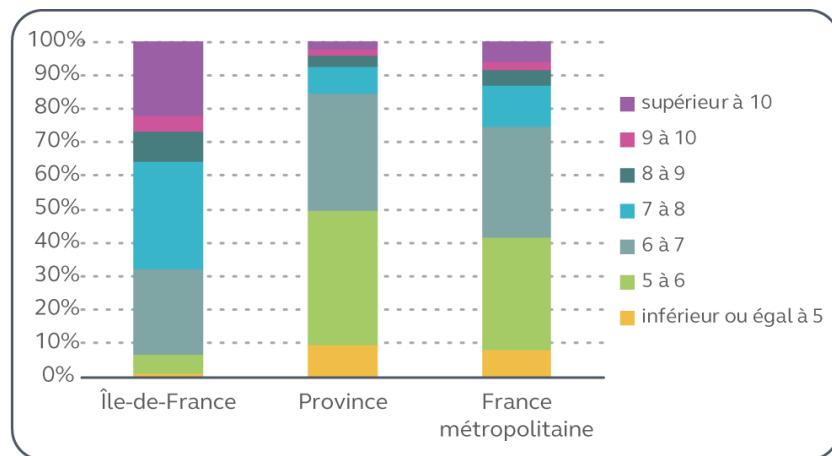
Le niveau de loyer brut des logements sociaux dépend fortement de la date de leur construction ou de leur conventionnement : les logements produits avant la réforme du financement du logement de 1977 ont des loyers dont la moyenne nationale s'élève à 4,63 €/m², contre 5,73 €/m² pour les logements construits 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)	Île-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 €/m² 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 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 (€/m ²)	Revenus du ménage (€/mois)	RAV par jour et par u.c.	Loyer maxi (€/m ²)	Revenus du ménage (€/mois)	RAV par jour et par u.c.	Loyer maxi (€/m ²)
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 détendue, 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

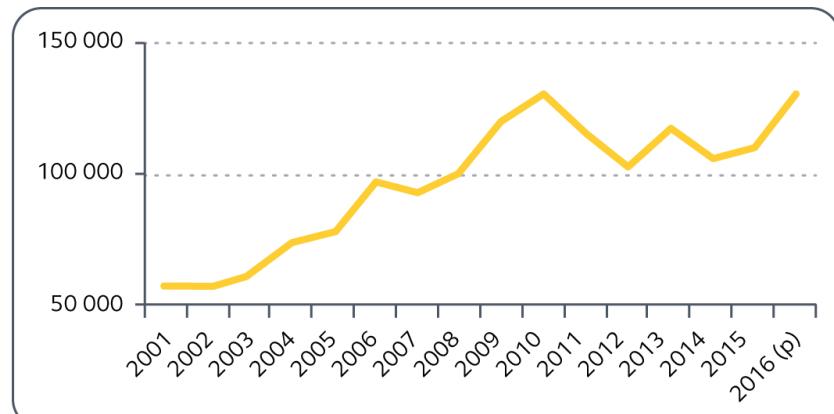
⁶² Projet annuel de performance, mission *Égalité des territoires et logement*, 2016

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) :

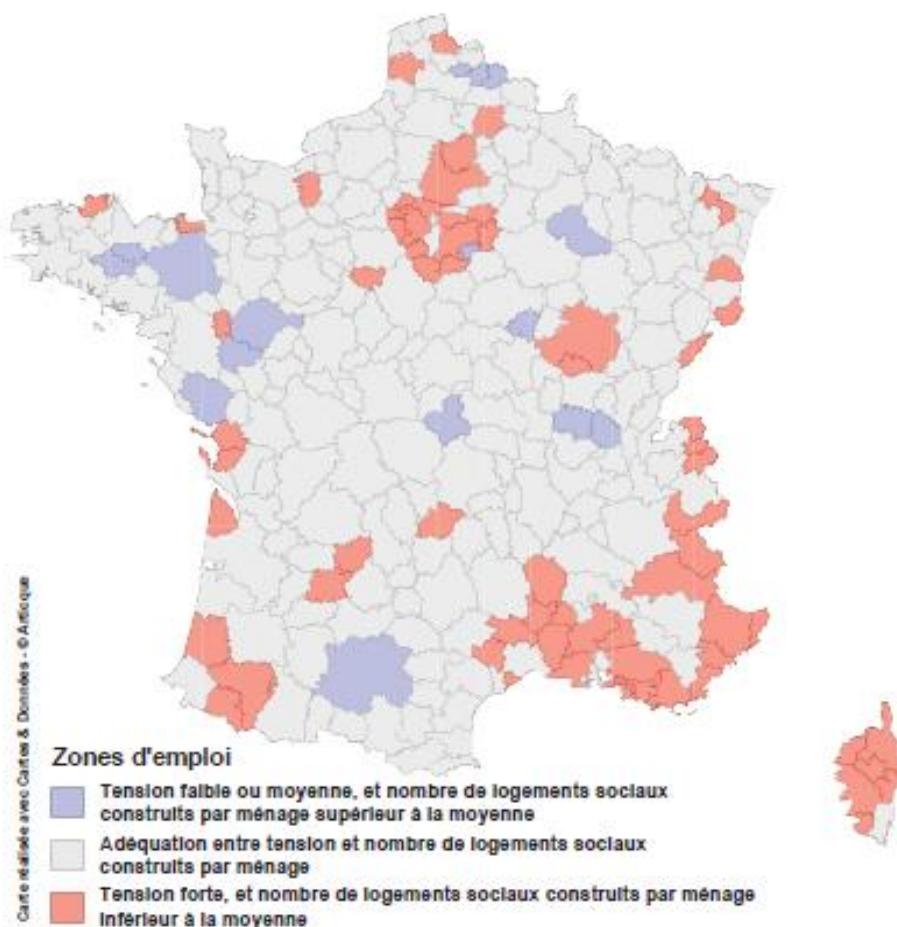
« Certains contrôles montrent encore des opérations nouvelles inopportunnes génératrices de vacance supplémentaire dans des territoires déjà détendus. (...) » / « En effet, il est aujourd'hui bien admis que poursuivre une politique d'offre nouvelle de logement social se révèle contre-productif sur les 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 agrés	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 agrés connaissent en revanche une évolution plus contrastée : en forte croissance de 2001 à 2011 où ils représentent 35 % des logements financés, leur part a décrue 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 réservé 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.

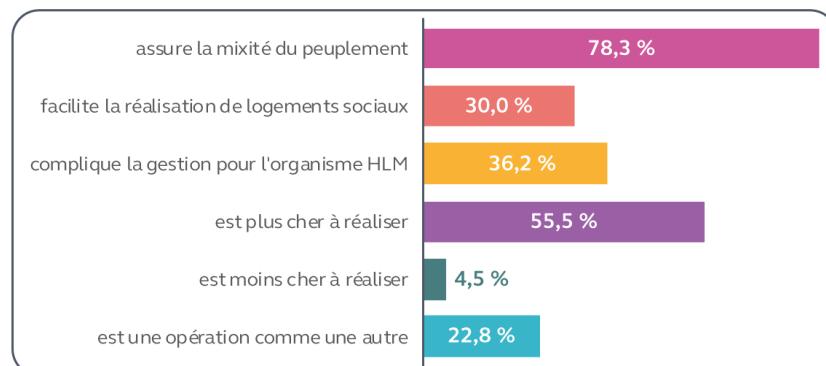
inférieurs de 20 % au loyer médian du quartier, dans le cadre de l'expérimentation sur l'encadrement des loyers. Ces formes d'intervention sont particulièrement développées à l'étranger.

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'agréments 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 inexistant, et se limitent au mécanisme de perte du droit au maintien dans les lieux et au supplément de loyer de solidarité (SLS).

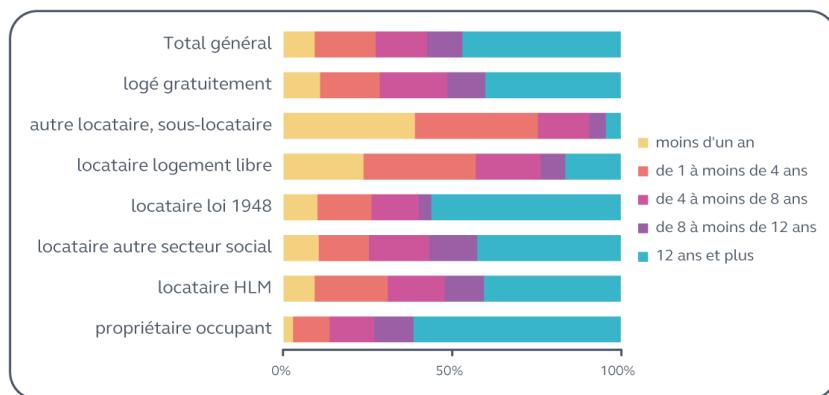
Les enquêtes de l'Insee donnent des éléments de comparaison entre le parc locatif social et les autres statuts d'occupation des logements, mais avec une méthodologie différente, s'agissant d'enquêtes par échantillonnage et menées directement auprès des ménages. Ces enquêtes montrent que le parc des logements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

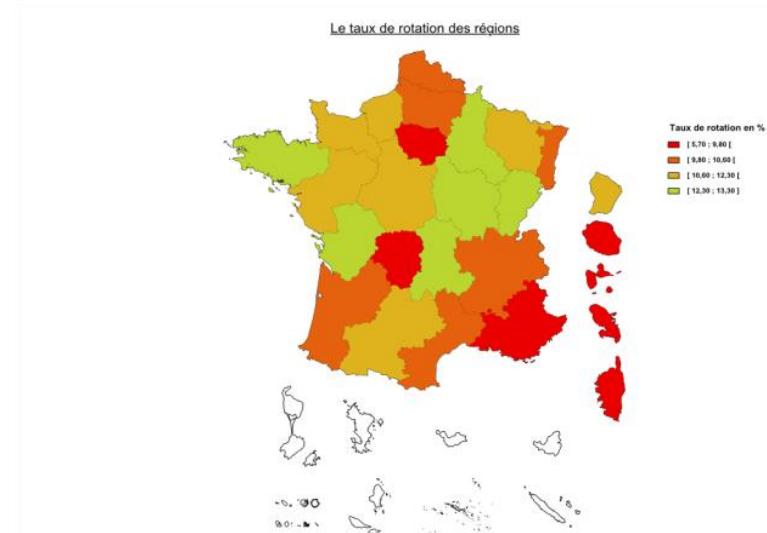


Source : Cour des comptes, d'après données Insee (ENL 2013)

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-

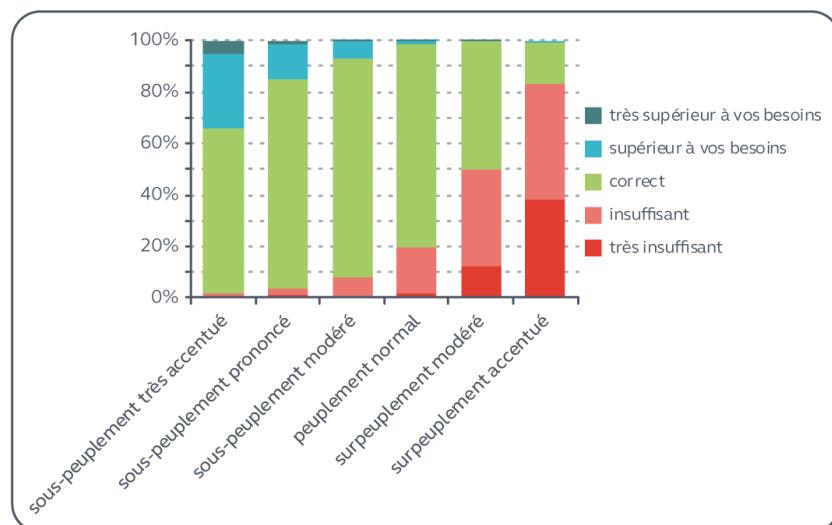
ville, maisons individuelles), vieillissement des locataires nécessitant des travaux d'adaptation et rendant le déménagement délicat. En outre, lorsque beaucoup de logements sont soumis aux contingents de réservation, les cloisonnements entre réservataires constituent un obstacle supplémentaire à la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

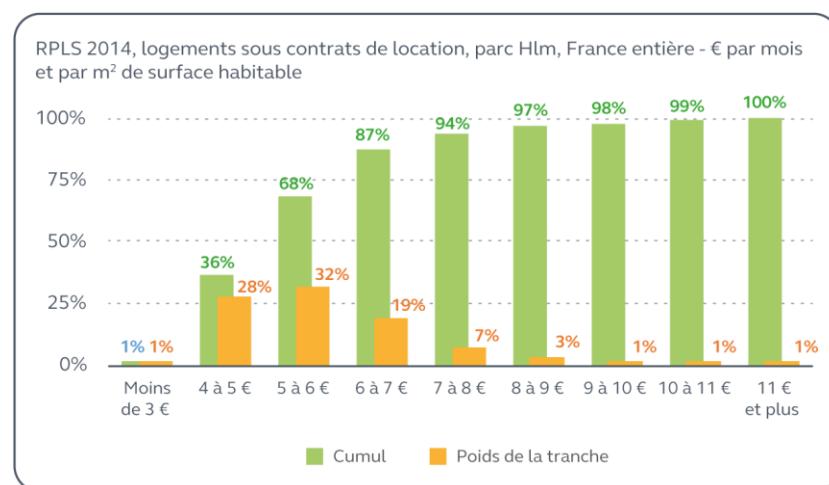
À cet égard, les données rappelées en annexe n° 3 montrent que les organismes HLM se caractérisent globalement par une capacité d'autofinancement élevée (9,7 Md€) et des fonds propres importants (161 Md€). De fait, les alertes portant sur l'équilibre financier des organismes sont rares et limitées. Dans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

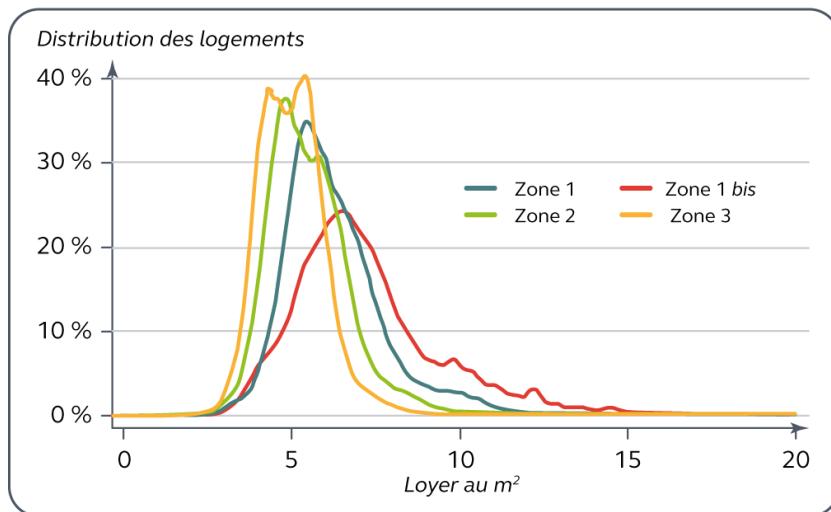


Source : Cour des comptes, d'après USH, Les HLM en chiffres 2015.

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 imparfairement 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

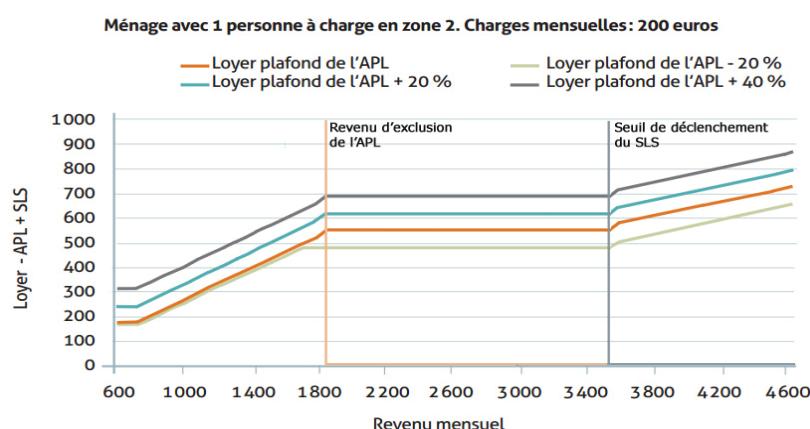
Deux dispositifs viennent atténuer la disparité des taux d'effort.

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 maintenue⁹⁰.

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.

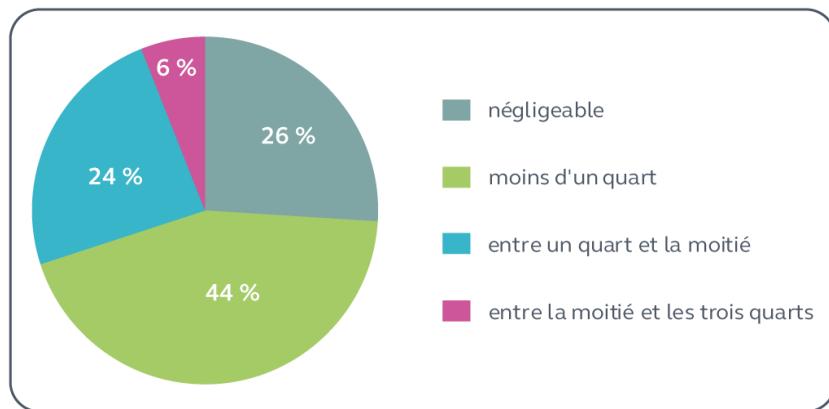
⁹¹ Cf. annexe n° 15 pour les données détaillées. Les quartiers de la politique de la ville (QPV) ayant remplacé les ZUS en 2015, la dernière enquête logement, menée en 2013, porte encore sur les ZUS.

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 rénové, 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 quadripatite 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 copréside 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 locale 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 délégant 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 (NOTRÉ) 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'efficience 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'efficience 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
- EPLSEnquête sur le parc locatif social, remplacée en 2011 par le RPLS
- ESH.....Entreprise sociale pour l'habitat
- FilocomFichier des logements par communes, constitué par la direction générale des finances publiques
- FNAPFonds national des aides à la pierre
- Foyer logement... Établissement proposant des logements loués en tant que résidence principale, comportant à la fois des locaux privatifs et des locaux communs
- HLM.....Habitation à loyer modéré
- IAUInstitut d'aménagement et d'urbanisme
- InseeInstitut national de la statistique et des études économiques
- IRLIndice de référence des loyers
- ISImpôt sur les sociétés
- MIILOS.....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
- OLAPObservatoire 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
- PDALPDPlan 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 €/m ²)	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, DDCS
- 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 Charlotteaux, 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 Touitou, 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 Rousselie, 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'Aliance 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)**

exercice 2014-millions d'euros	ESH	OPH	OPH et ESH
	(252 organismes)	(266 organismes)	(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 %
Ardennes	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 %

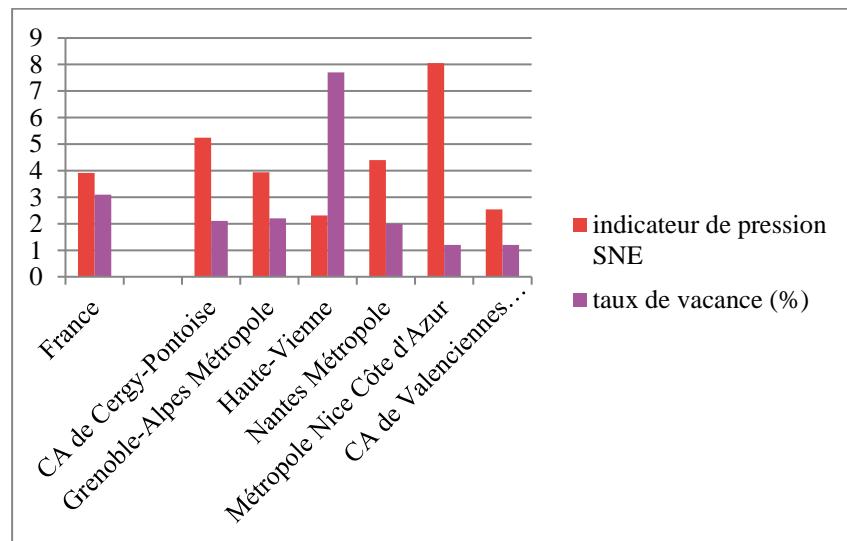
Côtes-d'Armor	2,9	8,00 %	Oise	2,8	3,40 %
Creuse	1,1	9,30 %	Orne	1,4	11,20 %
Deux-Sèvres	2,6	3,80 %	Paris	16	3,30 %
Dordogne	3,1	9,20 %	Pas-de-Calais	2,6	7,20 %
Doubs	1,7	8,10 %	Puy-de-Dôme	3,6	4,00 %
Drôme	4	6,70 %	Pyrénées-Atlantiques	3,9	2,10 %
Essonne	4,9	n.d.	Pyrénées-Orientales	5,3	6,00 %
Eure	2,2	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



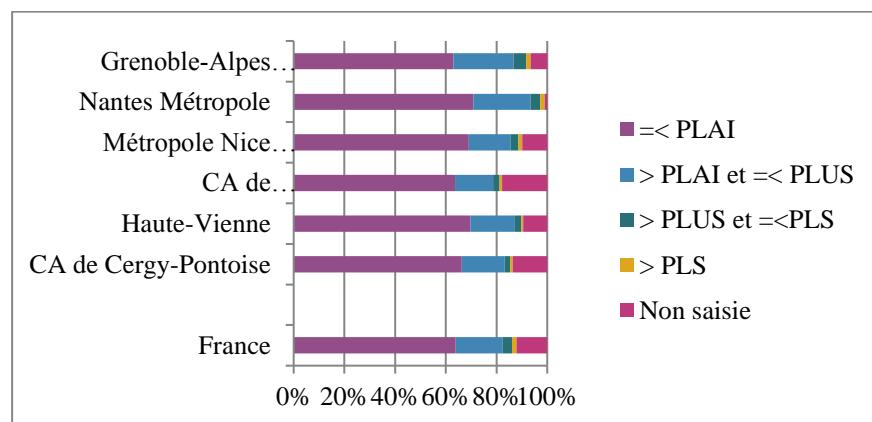
Sources : Cour des comptes, d'après données SNE et RPLS au 01/01/15

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 %

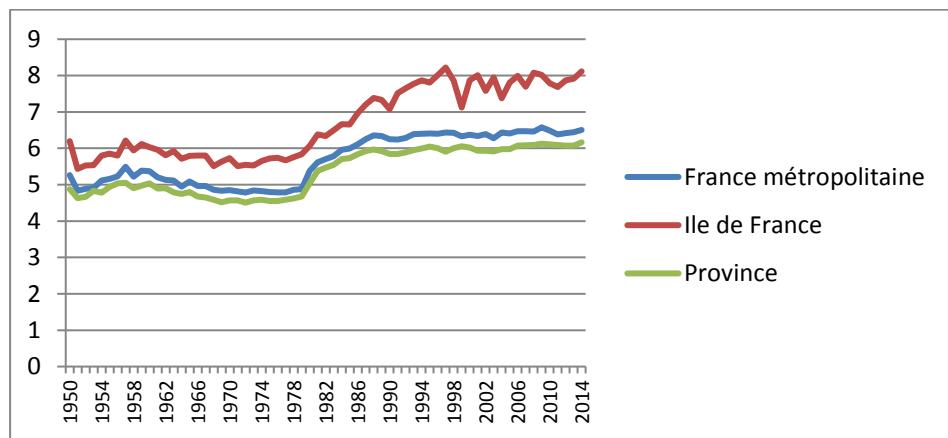
Source : Cour des comptes, d'après données SNE à fin décembre 2015

**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 double	Typologie	Surface moy. de la typologie en m ²	Loyer maxi en €/m ²
Calcul	1	2	= (1-2) ÷ uc	3	4 = 2+3	5 = 4 - forfait		6	7 = 5 ÷ 6
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 double	Typologie	Surface moy. de la typologie en m ²	Loyer maxi en €/m ²
Calcul	1	2	= (1-2) ÷ uc	3	4 = 2+3	5 = 4 - forfait		6	7 = 5 ÷ 6
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
Calcul	1	2	= (1-2) ÷ uc	3	4 = 2+3	5 = 4 - forfait		6	7 = 5 ÷ 6
Pers. isolée	333	100	7,8	117	217	111	T1	32	3,5
	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
	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
	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 concernent 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 (%)
<i>1^{er} jan. 2012</i>	4 557 605		
<i>1^{er} jan. 2013</i>	4 636 494	78 889	1,7
<i>1^{er} jan. 2014</i>	4 685 816	49 322	1,1
<i>1^{er} jan. 2015</i>	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 perdurerait 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 démolitions	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

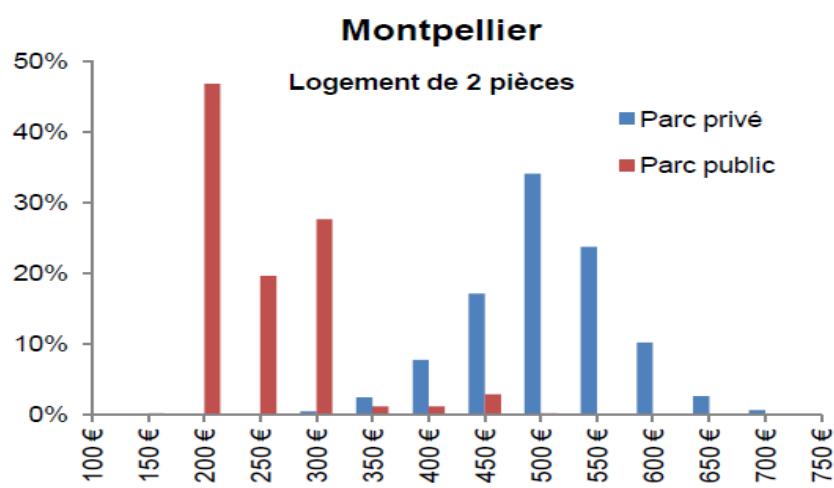
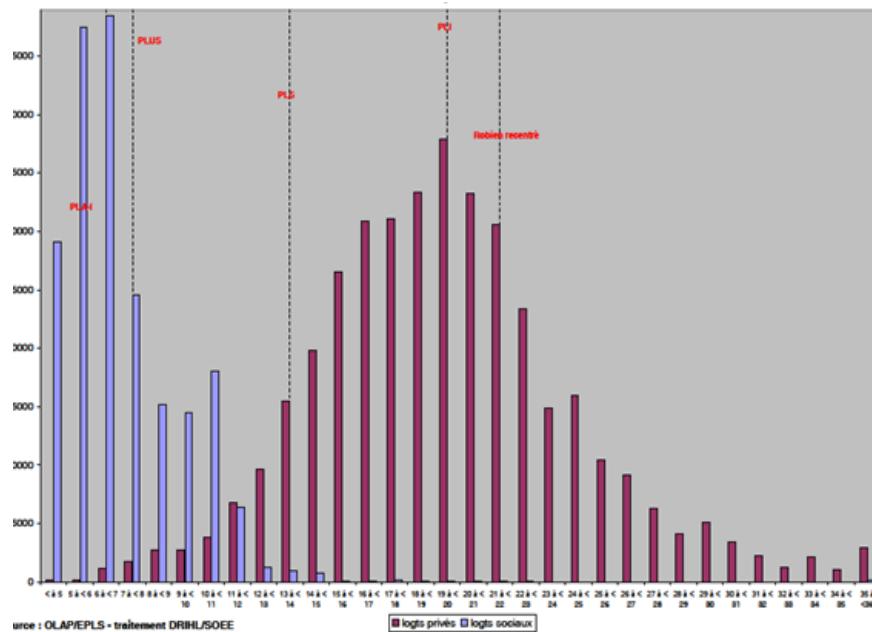
	PLAI	PLUS	Total	PLS agréées	Total général	Part des PLAI
2001	5 427	42 224	47 651	8 648	56 299	10 %
2002	5 188	39 268	44 456	11 834	56 290	9 %
2003	5 034	43 766	48 800	12 659	61 459	8 %
2004	6 037	46 069	52 106	20 598	72 704	8 %
2005	7 538	45 744	53 282	23 708	76 990	10 %
2006	7 672	51 102	58 774	37 593	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
PLAI	8005	9 976	6 214	4 139
PLS	11 784	18 140	11 891	8 279
PLUS	8 671	7 272	2 628	949

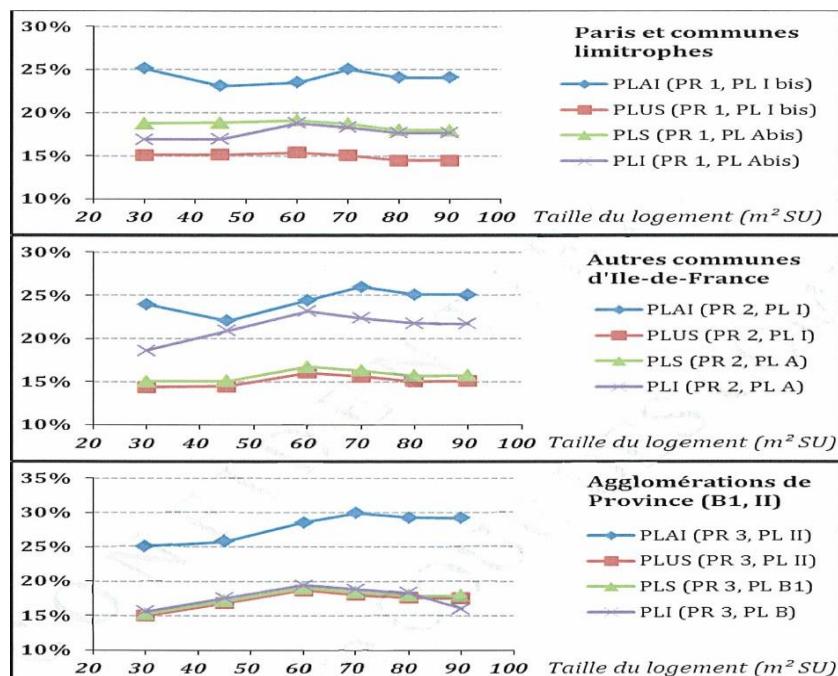
2015	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
PLAI	10 751	8 834	5 182	2 867
PLS	16 997	16 620	10 456	6 228
PLUS	13 708	6 524	2 348	897

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	
opinion sur la sécurité du quartier						
bonne ou moyenne opinion	95%	96%	97%	89%	95%	79%
mauvaise opinion	5%	4%	3%	11%	5%	21%
opinion sur l'accessibilité par les transports en commun						
bonne opinion	63%	65%	45%	70%	54%	84%
opinion moyenne ou mauvaise	37%	35%	55%	30%	46%	16%
opinion sur les relations avec le voisinage						
bonne ou moyenne opinion	81%	79%	93%	85%	88%	83%
mauvaise opinion ou pas de relation	19%	21%	7%	15%	12%	17%
l'un des membres du ménage a été victime d'un vol dans le quartier au cours						
oui	5,7%	6,0%	5,3%	5,2%	5,4%	5,5%
non	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 secteur social
	locataire logement libre	autres	propriétaire occupant	locataire secteur social	Total général	
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 d'entreprise, professions libérales supérieures sauf professions intermédiaires</i>	0,3%	1,0%	1,5%	0,1%	1,0%	0%
<i>ouvriers qualifiés</i>	5%	4%	6%	2%	5%	2%
<i>anciens agriculteurs</i>	13%	11%	13%	3%	12%	1%
<i>employés</i>	17%	13%	15%	11%	15%	8%
<i>anciens employés</i>	18%	18%	9%	24%	14%	22%
<i>anciens ouvriers</i>	13%	9%	9%	14%	10%	15%
<i>chefs d'entreprise, professions intellectuelles anciennes professions intermédiaires</i>	6%	6%	2%	9%	4%	13%
<i>anciens agriculteurs</i>	0%	1%	3%	0%	2%	0%
<i>anciens ouvriers</i>	1%	2%	5%	1%	3%	1%
<i>anciennes professions intermédiaires</i>	2%	1%	8%	1%	5%	1%
<i>anciens employés</i>	3%	2%	10%	4%	7%	3%
<i>anciens ouvriers</i>	6%	5%	8%	12%	8%	11%
<i>autres personnes sans activité professionnelle non déclaré</i>	5%	5%	9%	10%	8%	13%
<i>autres personnes sans activité professionnelle non déclaré</i>	10%	21%	2%	7%	6%	10%
	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						
France	86%	83%	90%	76%	87%	64%
Autre pays européen	4%	7%	4%	4%	4%	4%
Autres pays	10%	11%	5%	20%	9%	32%
Type de ménage						
couple avec un enfant	9%	6%	11%	9%	10%	9%
couple sans enfant	21%	18%	37%	14%	29%	15%
ménage de plusieurs personnes sans famille	4%	4%	3%	5%	4%	8%
couple avec deux enfants	7%	5%	13%	8%	11%	7%
couple avec trois enfants ou plus	4%	2%	5%	8%	5%	9%
personne seule	45%	59%	26%	40%	34%	35%
isolé avec un enfant	5%	3%	2%	8%	4%	8%
isolé avec deux enfants	3%	2%	1%	6%	2%	6%
isolé avec trois enfants ou plus	1%	1%	0%	3%		1%
Ancienneté dans l'occupation						
moins d'un an	24%	23%	3%	10%	9%	10%
de 1 à moins de 4 ans	33%	26%	11%	21%	18%	17%
de 4 à moins de 8 ans	19%	17%	13%	17%	15%	15%
de 8 à moins de 12 ans	7%	8%	12%	12%	11%	13%
12 ans et plus	17%	26%	61%	41%	47%	44%
Ancienneté moyenne (ans)	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-corrélatant 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-corrélatant 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 détendues 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 décorrérer 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 mèrîterait 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 utile 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 contraposée, 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'État 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 avantageés » 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 déboucherait 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 pèsent 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 relavant 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.



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

Cahiers territoriaux

Rapport public thématique

Évaluation d'une politique publique

Février 2017

Sommaire

Avant-propos.....	7
Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	9
I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire	15
A - Les publics bénéficiaires	15
B - Le système d'attribution	17
C - L'adéquation entre offre et demande	22
D - L'effort de construction et de réhabilitation	26
E - Les mobilités.....	29
F - La politique des loyers	31
G - La politique de peuplement	32
H - La gouvernance	33
II - Recueil des opinions des acteurs.....	35
A - Le fonctionnement du système d'attribution	35
B - L'adaptation de l'offre à la demande	38
C - Les mobilités dans le parc.....	41
D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux	43
E - La mixité sociale	45
F - La gouvernance	47
Réponses	55
Métropole de Grenoble.....	63
I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire	65
A - Les publics bénéficiaires : des ménages défavorisés souvent isolés et âgés.....	65
B - Les attributions : un dispositif sous tension	67
C - La difficile adéquation entre offre et demande	70
D - L'effort de construction : une démarche à consolider.....	72
E - Les mobilités : un parcours résidentiel pour l'essentiel à l'intérieur du parc social.....	73
F - La politique des loyers : des écarts importants.....	74
G - La politique de peuplement : un parc social concentré	75
H - La gouvernance : la montée en puissance de la métropole	76
II - Recueil des opinions des acteurs.....	77
A - Le fonctionnement du système d'attribution des logements sociaux.....	77
B - L'adéquation de l'offre à la demande	80
C - Les mobilités dans et hors du parc social.....	81
D - La différenciation des niveaux de loyers	82

E - La mixité sociale	83
F - La gouvernance locale de la politique du logement social	84
Réponses	91
Département de la Haute-Vienne	93
I - État des lieux descriptif de la situation du logement social en Haute-Vienne	99
A - Les publics bénéficiaires	99
B - Le système d'attribution	101
C - L'adéquation entre offre et demande	103
D - L'effort de construction	106
E - Les mobilités	108
F - La politique des loyers	108
G - La politique de peuplement	109
H - La gouvernance	110
II - Recueil des opinions des acteurs	114
A - En dépit de lacunes, le système d'attribution de logement est perçu globalement comme efficace	115
B - Un constat partagé : recomposer l'offre de logements pour améliorer son adéquation avec la demande	117
C - Les mobilités dans le parc : un phénomène fréquent en Haute-Vienne, mais pas pour tous les locataires	119
D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux : une logique contestée	120
E - La mixité sociale : une préoccupation générale pour une notion insaisissable	121
F - La gouvernance : un climat coopératif entre les acteurs, mais des réserves quant à l'action de l'État	122
Réponses	147
Nantes Métropole	151
I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire	158
A - Les publics bénéficiaires	158
B - Le système d'attribution	161
C - Le manque de logement très abordables	167
D - L'effort de construction et de réhabilitation	170
E - Les mobilités	173
F - Un niveau de loyer inadapté aux ressources des locataires	174
G - La politique de peuplement : un projet emblématique, le renouveau du quartier Malakoff	176
H - La gouvernance	177
II - Recueil des opinions des acteurs	179
A - Le fonctionnement du système d'attribution	179
B - L'adaptation de l'offre à la demande	181
C - Les mobilités dans le parc	182
D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux	182

E - La mixité sociale	183
F - La gouvernance	183
Réponses	191
Métropole Nice-Côte d'Azur	197
I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire	202
A - Les publics bénéficiaires	203
B - Le système d'attribution	204
C - L'adéquation entre offre et demande	206
D - L'effort de construction	209
E - Les mobilités	210
F - La politique des loyers	210
G - La politique de peuplement	211
H - La gouvernance	211
II - Recueil des opinions des acteurs	212
A - Le fonctionnement du système d'attribution	212
B - L'adaptation de l'offre à la demande	217
C - Les mobilités dans le parc	224
D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux	228
E - La mixité sociale	230
F - La gouvernance	233
Réponses	241
Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole	245
I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire	250
A - Les publics bénéficiaires	250
B - Le système d'attribution	253
C - L'adéquation entre offre et demande	255
D - L'effort de construction	257
E - Les mobilités	258
F - La politique des loyers	260
G - La politique de peuplement	261
H - La gouvernance	262
II - Recueil des opinions des acteurs	263
A - Le fonctionnement du système d'attribution est perçu comme complexe et opaque	263
B - L'adaptation de l'offre à la demande	263
C - Les mobilités dans le parc	264
D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux	265
E - La mixité sociale	266
F - La gouvernance	267
Réponses	277

Avant-propos

Le rapport sur *le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés* constitue la synthèse de l'enquête de la Cour en deux volumes – évaluation générale d'une part, cahiers territoriaux résultant des investigations conduites dans six territoires d'autre part –. Les analyses régionales permettent, au-delà de certains constats communs à l'ensemble des cas examinés, d'apporter un éclairage particulier sur les organisations mises en place localement pour favoriser l'accès des publics modestes et défavorisés au logement social.

Les réponses des collectivités et organismes concernés sont publiées après chacune des analyses territoriales.



Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

Préambule

Le choix du territoire

Le choix des territoires témoins s'est appuyé sur l'examen des agglomérations de plus de 100 000 habitants au regard d'indicateurs statistiques, de façon à identifier des situations contrastées. L'Île-de-France se caractérise par une situation très spécifique, même si elle présente certains points communs avec des agglomérations comme Lille ou Marseille (forte tension, parc social important, ségrégation territoriale marquée). Dans un contexte de recomposition de l'intercommunalité en Île-de-France, l'agglomération de Cergy-Pontoise présente une continuité de l'organisation intercommunale sur la durée.

Les principales caractéristiques du territoire

Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	
<i>Nombre de résidences principales</i>	76 725
<i>Nombre de logements sociaux</i>	26 252
<i>Part du parc social</i>	34 %
<i>Nombre de logements PLAI</i>	818
<i>Part des logements sociaux de type T1-T2</i>	24 %
<i>Nombre de logements sociaux en ZUS</i>	3 288
<i>Part des logements sociaux dont le loyer est inférieur au niveau PLAI (6,6 €/m² en IdF, 5,5 €/m² hors IdF)</i>	54 %
<i>Nombre annuel moyen de logements sociaux financés</i>	459
<i>Taux de vacance</i>	2,1 %
<i>Taux de rotation dans le parc social</i>	7,9 %
<i>Part moyenne des PLAI parmi les logements financés</i>	23 %
<i>Part des locataires HLM dont le revenu brut fiscal par UC est inférieur à la moitié de la médiane nationale</i>	30 %
<i>Part des locataires sociaux dont les revenus sont inférieurs au plafond PLAI</i>	59 %
<i>Part des personnes seules parmi les locataires</i>	26 %
<i>Part des familles monoparentales parmi les locataires</i>	23 %
<i>Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est inférieur à 15 %</i>	60 %
<i>Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est < à 15 %</i>	16 %
<i>Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est > à 30 %</i>	9 %
<i>Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est > à 30 %</i>	49 %
<i>Nombre annuel d'attributions de logements sociaux</i>	1 362
<i>Nombre de demandes de logement social</i>	9 032
<i>Part des demandeurs dont les ressources sont inférieures au plafond PLAI</i>	69 %
<i>Part des personnes seules parmi les demandeurs</i>	33 %

Le territoire de Cergy-Pontoise est touché par les mêmes difficultés que l'ensemble de l'Île-de-France, très forte tension du marché, paupérisation des publics, difficulté à gérer les équilibres de peuplement dans les quartiers sensibles. Il présente toutefois certaines particularités, liées notamment à son histoire de ville nouvelle : un parc social très abondant (plus du tiers des résidences principales), une construction dynamique (et des réserves foncières encore disponibles), un taux de rotation dans le parc social un peu plus élevé. De ce fait, la situation du logement social est légèrement moins tendue qu'à l'échelle régionale. Des préoccupations spécifiques sont également signalées, par exemple le risque du vieillissement « en bloc » des logements sociaux, une part importante du parc ayant été construite sur une période de temps restreinte.

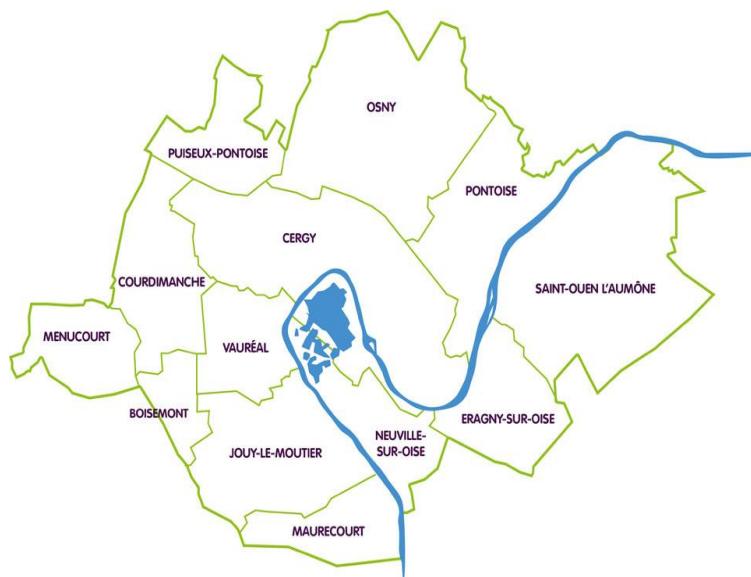
Les principaux enseignements pour la démarche globale d'évaluation

La situation d'engorgement de l'accès au logement social à Cergy-Pontoise, comme dans l'Île-de-France, met fortement en lumière les difficultés rencontrées par les organismes HLM dans la gestion des demandes : nombreux dossiers de demande à instruire ; demandes déposées « pour prendre date » car les demandeurs anticipent le délai d'aboutissement de leur demande ; grande difficulté à articuler le souhait d'un peuplement plus équilibré dans les quartiers difficiles avec la pression à l'accueil des demandeurs prioritaires et urgents, notamment au titre du DALO.

Dans un contexte francilien où la concurrence entre les communes est forte, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise mène un effort particulier en faveur d'une politique globale de logement et d'urbanisme, articulant des outils comme le programme local de l'habitat, la délégation des aides à la pierre et une stratégie sur l'aménagement et le foncier avec une société publique locale d'aménagement.

Introduction

Cergy-Pontoise, dans le Val-d'Oise, est née de la décision de l'État, dans le milieu des années soixante, de créer six villes nouvelles en région parisienne, pôles économiques et d'habitat ayant vocation à équilibrer le développement urbain de la capitale et de sa proche couronne dans une dimension multipolaire. La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (CACP), créée en 2004 regroupe 13 communes, hébergeant environ 200 000 habitants et elle compte 100 000 emplois (soit presque un emploi pour un actif).



Chiffres 2014 (Insee 2017)	Superficie (km ²)	Population
<i>Osny</i>	12,52	17 408
<i>Saint-Ouen-L'Aumône</i>	12,21	24 666
<i>Cergy</i>	11,68	63 691
<i>Pontoise</i>	7,15	30 960
<i>Jouy-le-Moutier</i>	6,89	16 256
<i>Puiseux-Pontoise</i>	5,64	412
<i>Courdimanche</i>	5,54	6 764
<i>Eragny-sur-Oise</i>	4,72	16 707
<i>Neuville-sur-Oise</i>	4,25	2 054
<i>Menucourt</i>	3,68	5 479
<i>Vauréal</i>	3,46	16 099
<i>Boisemont</i>	2,77	786
<i>Maurecourt</i>	3,65	4 460
Agglomération	84,16	205 742

L'agglomération a été conçue et s'est développée jusqu'en 2003, dans le cadre d'une intercommunalité de projet, le syndicat d'agglomération nouvelle. L'établissement public d'aménagement, créé en 1969, incarnait, lui, la forte implication de l'État en matière d'urbanisme et d'aménagement.

En 2003, Cergy-Pontoise a décidé, conformément aux dispositions de la loi du 12 juillet 1999, d'intégrer, au 1^{er} janvier 2004, le cadre juridique de droit commun de la communauté d'agglomération, tout en conservant quelques spécificités qui lui permettent de poursuivre son modèle de développement urbain fondé sur l'équilibre entre les emplois, les logements et les équipements.

Cergy-Pontoise est le deuxième pôle d'emploi du département du Val-d'Oise avec 4 000 entreprises, 236 000 m² de surface commerciale et 870 000 m² de bureaux. C'est également un centre d'enseignement supérieur et de recherche accueillant 25 000 étudiants et 1 000 chercheurs et enseignants-chercheurs. Enfin, l'agglomération dispose d'un bon réseau d'équipements sportifs et culturels.

Le parc de logements de l'agglomération, située en zone tendue, compte près de 83 000 logements en 2013 dont 92 % de résidences

principales. La majorité des logements sont collectifs à 62 % ce qui, malgré une progression depuis 2003, situe l'agglomération 13 points en deçà de la moyenne francilienne. Cette part varie néanmoins fortement selon les communes de la CACP, de 10 à 80 %.

I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire

A - Les publics bénéficiaires

Structure familiale des ménages

À l'image de la population cergypontaine, les ménages ayant des enfants représentent plus de la moitié des occupants (56 % dont 23 % de familles monoparentales). Les couples sans enfant occupent près d'un logement social sur 10 (13 %) et les personnes seules plus du quart des logements sociaux (26 %). Ce profil est très proche des moyennes départementales.

Tableau n° 1 : structure familiale des ménages occupant le parc social (2012)

Nom du territoire	% des personnes seules	% des familles monoparentales	% des couples sans enfants	% couples avec enfants	% des autres ménages	Taux de réponse
Commune	Ensemble des ménages					
Maurecourt	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Boisemont	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Cergy	26%	23%	11%	34%	6%	78%
Courdimanche	25%	26%	11%	36%	1%	92%
Éragny	24%	25%	10%	33%	7%	85%
Jouy-le-Moutier	23%	26%	12%	36%	3%	88%
Menucourt	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Neuville-sur-Oise	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Osny	18%	22%	15%	38%	7%	86%
Pontoise	32%	21%	13%	30%	3%	85%
Puiseux-Pontoise	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Saint-Ouen-l'Aumône	27%	18%	18%	27%	9%	89%
Vauréal	25%	26%	9%	36%	4%	84%
CA de Cergy-Pontoise	26%	23%	13%	33%	6%	83%
Val d'Oise	28%	22%	13%	33%	5%	83%

Source : *Observatoire du logement social (OLS) - OPS 2012, traitement PLH 2016-2021 de la CACP*

Dans quatre communes (Eragny-sur-Oise, Jouy-le-Moutier, Osny et Vauréal), les familles monoparentales sont légèrement plus représentées qu'à l'échelle intercommunale.

Revenu des occupants du parc social

En 2013, le parc de logements de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise accueillait 30 % de ménages modestes, surtout logés dans le parc locatif. Les niveaux de revenus étaient plus élevés parmi les ménages en propriété occupante et plus faibles parmi les ménages en logement locatif social.

Depuis 2002, le niveau des revenus a progressé plus rapidement sur le territoire de la communauté d'agglomération que dans le Val-d'Oise ou la région. Le niveau demeure néanmoins assez inégal et les écarts importants entre Cergy (17 323 €) et Boisemont (30 571 €) en 2011. Cette même année, le revenu médian des ménages par unité de consommation de l'agglomération (1 687 € par mois), était proche de celui du Val-d'Oise (1 696 €), mais derrière la moyenne francilienne (1 854 €).

Dans le parc social¹, les ménages disposant de ressources inférieures à 60 % des plafonds fixés pour les PLUS (correspondant aux plafonds PLAI²) représentent 59 % des occupants. Ceux disposant de ressources correspondant aux plafonds PLUS représentent 31 % des occupants.

¹ On distingue deux catégories de logements sociaux suivant les prêts et subventions accordés aux organismes pour leur production : les PLUS (prêt locatif à usage social) et les PLAI (prêt locatif aidé d'intégration).

² Les PLAI 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 un logement PLUS.

Tableau n° 2 : ressources des occupants du parc au regard des plafonds PLUS (2012)

Nom du territoire	< 40% plafonds PLUS	40-60% plafonds PLUS	60-100% plafonds PLUS	100-130% plafonds PLUS	> 130% plafonds PLUS	Taux de réponse
LIBELDEPCOM_OLS	Ensemble des ménages					
Maurecourt	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Boisemont	0%	0%	0%	0%	0%	N.R.
Cergy	38%	22%	30%	7%	2%	73%
Courdimanche	28%	23%	38%	8%	2%	86%
Éragny	35%	24%	31%	7%	2%	83%
Jouy-le-Moutier	30%	21%	36%	10%	3%	87%
Menucourt	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Neuville-sur-Oise	0%	0%	0%	0%	0%	N.R.
Osny	48%	21%	26%	4%	1%	85%
Pontoise	35%	25%	31%	6%	2%	84%
Puiseux-Pontoise	0%	0%	0%	0%	0%	N.R.
Saint-Ouen-l'Aumône	38%	24%	30%	6%	1%	88%
Vauréal	33%	24%	34%	8%	1%	83%
CA de Cergy-Pontoise	36%	23%	31%	7%	2%	81%
Val d'Oise	37%	23%	31%	7%	2%	78%

Source: *Observatoire du logement social (OLS) - OPS 2012, traitement PLH 2016-2021 de la CACP*

La principale difficulté qui se pose dans la communauté d'agglomération concerne l'augmentation du nombre de ménages disposant de très faibles ressources (inférieures à 40 % des plafonds PLUS) soit 36 % des occupants du parc en 2012, en nette progression chez les « emménagés récents »³. Cette fragilisation financière des ménages concerne cinq communes en particulier : Cergy, Éragny-sur-Oise, Osny, Pontoise et Saint-Ouen-l'Aumône.

B - Le système d'attribution

1 - Vue d'ensemble

Fin 2014, on recensait dans la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise 9 032 demandeurs de logements sociaux pour 1 362 attributions réalisées sur l'année. Ces volumes correspondent à un rapport demandes / attributions de 6,6 demandes en attente pour 1 logement attribué.

³ Les ménages vivant dans leur logement depuis moins de trois ans.

**Tableau n° 3 : rapport entre les demandes et les attributions
(2012-2014)**

	2012			2013			2014		
	Demandes en cours	Attributions réalisées	Rapport demandes /attributions	Demandes en cours	Attributions réalisées	Rapport demandes /attributions	Demandes en cours	Attributions réalisées	Rapport demandes /attributions
CACP	8 881	1 124	7,9	8 632	1 669	5,2	9 032	1 362	6,6
Val d'Oise	47 074	4 895	9,6	47 112	8 183	5,8	48 869	6 607	7,4
Île-de-France	561 342	46 730	12,0	559 407	80 652	6,9	571 686	69 193	8,3

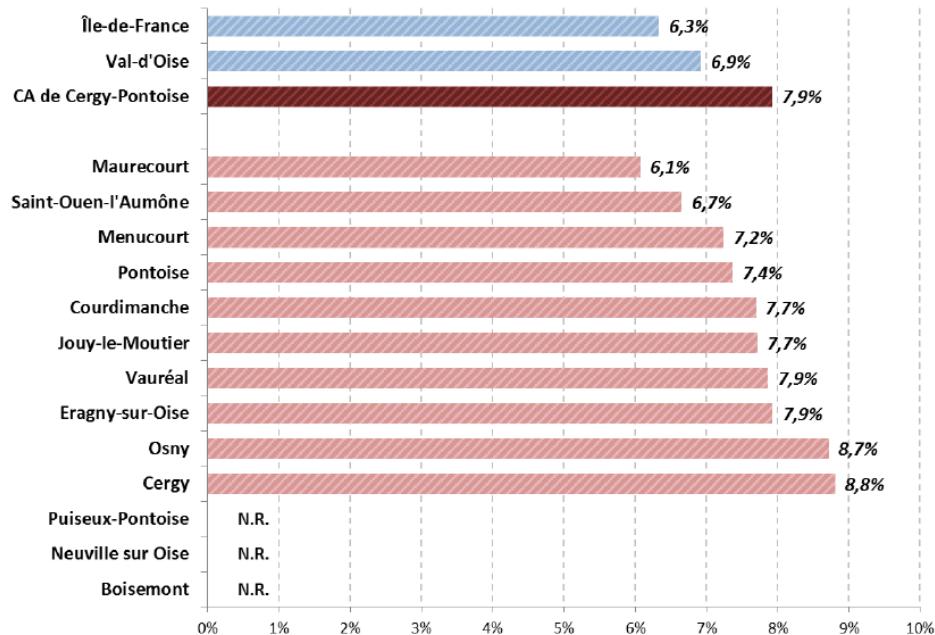
Source: Numéro Unique Régional 2012, 2013 et 2014, DDT 95.

Note bene : le rapport demandes / attributions permet d'évaluer la tension au sein du parc de logements sociaux. Pour une année donnée, il évalue combien de demandes en cours sont enregistrées pour une attribution effective. Les données concernant les attributions pour l'année 2012 doivent être utilisées avec précaution : les attributions auraient été multipliées par plus d'1,5 entre 2012 et 2013.

La tension sur le parc locatif social est ainsi nettement inférieure à ce qu'on observe aux échelles départementale et régionale. L'importance du parc social et le dynamisme de la construction sur l'agglomération peuvent en partie expliquer ce constat de moindre tension.

2 - Attribution et taux de rotation

En 2012, sur 100 logements sociaux existants sur le territoire de la communauté d'agglomération (hors construction neuve), 7,9 logements ont pu faire l'objet d'une attribution, soit davantage que les moyennes constatées dans le Val-d'Oise et en Île-de-France.

Graphique n° 1 : taux de rotation du parc social (2012)

Source: Répertoire du parc locatif social 2013

À Cergy, la situation est plus tendue avec 8,4 demandes pour 1 attribution en 2014, alors que ce rapport était de 5,5 en moyenne pour les autres communes. La demande exprimée sur cette commune a représenté 49 % de l'ensemble de la demande pour 39 % des attributions réalisées sur l'intercommunalité. Ces éléments ne traduisent pas un déficit d'offre mais une demande réelle forte pour Cergy, également liée à son image positive auprès des demandeurs.

3 - Profil et satisfaction des demandeurs en 2014

L'ensemble des classes d'âges sont représentées de manière relativement équilibrée mais plus du quart des demandeurs est âgé de moins de 30 ans (26 %), sollicitant vraisemblablement le parc social pour engager leur parcours résidentiel. En termes de satisfaction, le rapport demandes / attributions s'accroît avec l'âge avec des attributions plus favorables aux jeunes.

Tableau n° 4 : demandes et attributions de logements sociaux par classe d'âge (2014)

Source : NUR, 2014	Moins de 30 ans	30 - 40 ans	40 - 50 ans	50 - 60 ans	Plus de 60 ans
	% demandeurs	26%	32%	21%	13%
Rapport dem. / attrib.	5,2	6,0	8,1	8,5	17,5

On note la surreprésentation de deux types de publics potentiellement fragiles parmi les demandeurs les moins bien satisfaits : les personnes isolées (33 % des demandeurs contre 26 % des occupants actuels du parc social selon l'enquête sur l'occupation du parc social 2012) et les familles monoparentales (27 % des demandeurs contre 23 % des occupants actuels du parc social et 8,9 demandes pour 1 attribution) ainsi que les familles nombreuses (9 demandes pour 1 attribution).

Tableau n° 5 : Demandes et attributions de logements sociaux selon la composition familiale (2014)

Source : NUR, 2014	Personne isolée	Couple sans enfants	Couple avec enfants	Famille monoparentale
	% demandeurs	33%	11%	29%
Rapport dem. / attrib.	7,1	5,0	5,8	8,9

En ce qui concerne les besoins en logement des demandeurs au vu de leurs revenus en 2014 :

- 69 % des demandeurs disposent de ressources inférieures aux plafonds PLAI (voire plus au regard de la part de « non saisie »). C'est également sur ce segment de parc que la tension est la plus forte (7,2 demandes pour 1 attribution). Il convient cependant de rappeler les limites des données relatives aux revenus des ménages demandeurs, ces données étant déclaratives ;
- 2 % des demandeurs disposent de ressources inférieures aux plafonds PLS⁴. Cette part marginale ne signifie pas une absence de marché pour ce type d'offre mais elle exprime que la majorité des demandeurs de logements sociaux relève de plafonds inférieurs à ceux du PLS.

⁴ Le PLS (Prêt Locatif Social) est un prêt règlementé qui concerne uniquement les opérations destinées à accueillir des ménages dont les ressources excèdent au maximum de 30 % celles requises pour l'attribution d'un logement HLM (130 % des plafonds de ressources PLUS), mais qui rencontrent des difficultés d'accès au secteur libre : le PLS est réservé aux zones de marché tendu.

Tableau n° 6 : demandes et attributions de logements sociaux par niveaux de revenus par rapport aux plafonds (2014)

Source : NUR, 2014	Non saisie	=< PLAI	> PLAI et =< PLUS	> PLUS et =< PLS	> PLS
	% demandeurs	13%	69%	16%	2%
Rapport dem. / attrib.	15,1	7,2	3,7	N.R.	N.R.

En matière de typologie, une part importante de la demande de logements se concentre sur les petites surfaces, T1 et T2 (42 % des demandeurs) alors que la structure du parc de logements de la communauté d'agglomération est plus orientée vers les grands logements. L'analyse peut néanmoins être biaisée par la perception des demandeurs quant à leurs chances d'obtenir un petit logement voire de leurs contraintes financières. Il faut enfin souligner que la demande en grands logements (T4 et plus) continue de constituer un secteur largement sollicité.

Tableau n° 7 : demandes et attributions de logements sociaux par typologie de logements (2014)

Source : NUR, 2014	T1 - T2	T3	T4	T5 et plus
	% demandeurs	42%	32%	20%
Rapport dem. / attrib.	7,8	5,3	6,8	5,3

4 - Vue d'ensemble concernant l'hébergement

En 2012, la communauté d'agglomération offrait près de 400 places d'hébergement entre 12 établissements, soit un taux d'équipement de 3,5 places pour 1000 habitants de 20 à 59 ans. Ce taux est supérieur aux références à la fois régionale (2,5) et départementale (1,6) mais le faible taux de rotation dans les structures d'hébergement ne permet pas de répondre aux besoins. Le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO) du Val-d'Oise constate des difficultés de sortie croissantes vers le logement temporaire ou pérenne pour les personnes hébergées. Le 115 du Val-d'Oise mobilise en outre 5 hôtels sur le territoire de la CACP (23 à l'échelle du département).

En 2013 près de 4 400 ménages soit environ 8 400 personnes ont sollicité le 115 du Val-d'Oise, majoritairement des personnes isolées (57 %) mais aussi des familles (39 %). La demande émanait à 38 % du secteur de Cergy-Pontoise, soit près de 3 200 personnes.

C - L'adéquation entre offre et demande

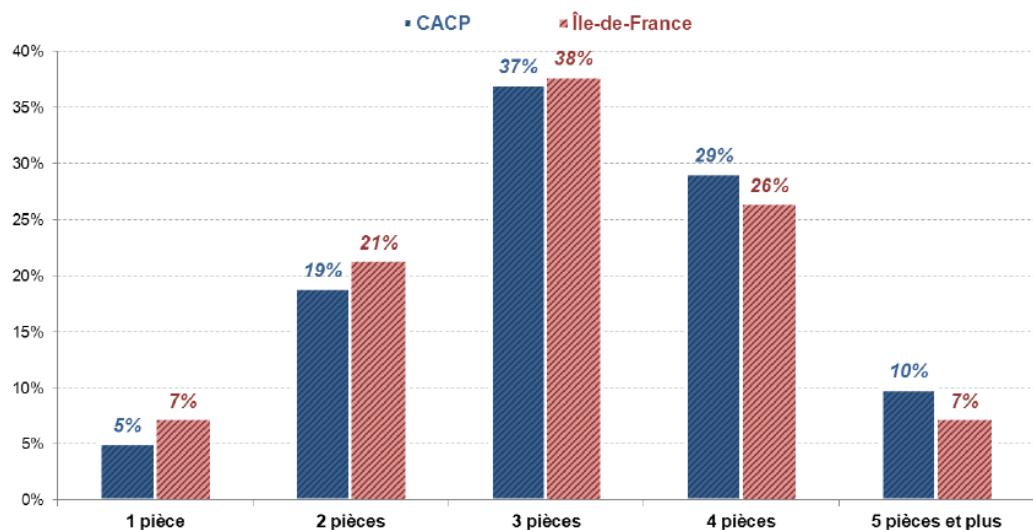
Selon l'inventaire SRU, la communauté d'agglomération disposait au 1^{er} janvier 2014 d'un parc de 26 252 logements sociaux, soit 34,2 % de son stock de résidences principales.

1 - Typologie de l'offre de logements sociaux

En lien avec le modèle de développement de la ville nouvelle, la typologie de l'offre l'oriente vers la satisfaction des besoins familiaux avec un poids significatif de grands logements. Selon le répertoire du parc locatif social 2013, les T4 et plus y représentent 39 % de l'offre contre 33 % en moyenne en Île-de-France.

Ceci s'explique également par un parc locatif social en individuel, légèrement plus présent dans l'agglomération (10 %) qu'à l'échelle de la région (7 %).

Graphique n° 2 : typologie de l'offre de logements sociaux (2012)



Source: Répertoire du parc locatif social 2013

Certaines communes sont plus concernées que d'autres par la présence d'un parc de grands ou de très grands logements.

2 - Parc de logements par communes de l'agglomération

En lien avec les variations concernant les logements collectifs, cette moyenne communautaire masque également des différences sensibles entre les communes :

Tableau n° 8 : parc de logements sociaux selon la commune de l'agglomération (2014)

Commune	Logements sociaux au 1er janvier 2014	Résidences principales au 1er janvier 2014	% de logements sociaux au 1er janvier 2014	Communes avec obligations de rattrapage SRU
Maurecourt	283	1 634	17,3%	Oui
Boisemont*	5	295	1,7%	
Cergy	10 881	24 853	43,8%	
Courdimanche	514	2 425	21,2%	Oui
Eagny	1 891	6 190	30,5%	
Jouy-le-Moutier	1 901	5 522	34,4%	
Menucourt	448	1 975	22,7%	Oui
Neuville-sur-Oise	360	960	37,5%	
Osny	1 158	5 676	20,4%	Oui
Pontoise	4 249	12 966	32,8%	
Puiseux-Pontoise*	0	123	0,0%	
Saint-Ouen-l'Aumône	3 361	9 222	36,4%	
Vaureal	1 266	5 302	23,9%	Oui
CACP	26 252	76 725	34,2%	

* Pour Boisemont et Puiseux-Pontoise: n'étant pas soumises à la loi SRU, les données sont issues du fichier de la Délégation des Aides à la Pierre pour le logement social et de la source FILOCOM pour les résidences principales.

Source : inventaire SRU au 1er janvier 2014

Seules 5 communes sur les 11 soumises à la loi SRU n'atteignent pas les 25 % de logements sociaux, dont 4 présentant un taux supérieur à 20 % et une (Maurecourt) qui a rejoint l'agglomération en cours de programme local de l'habitat (PLH).

Cergy compte près de 44 % de logements sociaux, soit 41 % de l'offre locative sociale de l'agglomération alors que la commune n'accueille « que » 30 % de la population totale de la communauté d'agglomération en 2011.

Jouy-le-Moutier, Pontoise, Saint-Ouen-l'Aumône et Neuville-sur-Oise disposent d'une offre locative sociale représentant près ou plus du tiers de leurs résidences principales. À Neuville-sur-Oise, l'offre repose

néanmoins sur des logements dédiés (résidences universitaire et jeunes actifs). Courdimanche, Menucourt, Osny et Vauréal ont des obligations de rattrapage en matière de logements sociaux pour atteindre les 25 % d'ici 2025, objectif crédible.

3 - Un parc social morcelé avec 27 organismes HLM concernés

Moins de la moitié des 27 organismes HLM qui interviennent dans la communauté d'agglomération sont propriétaires de plus de 1 000 logements. La majorité de ces organismes HLM sont des sociétés anonymes et seuls trois organismes - et deux à terme avec la perspective d'une fusion - relèvent du statut d'office public (OPH du Val-d'Oise, OPIEVOY, OPH de l'Oise⁵).

Pour porter une stratégie commune auprès des collectivités, l'association régionale des organismes HLM d'Île-de-France (AORIF) avait mis en place, jusqu'à fin 2015 un poste de chef de projet dédié au territoire de Cergy-Pontoise et à celui de Val-de-France.

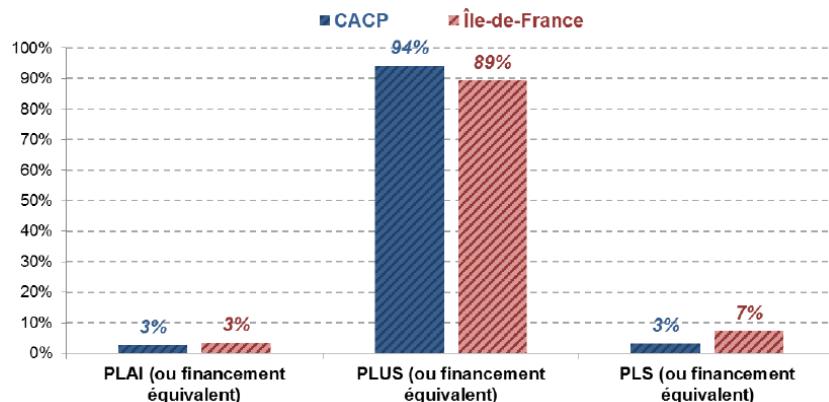
4 - Offre disponible au regard du type de financement

Selon le répertoire du parc locatif social 2013, l'offre locative sociale de la communauté d'agglomération relève pour 94 % des financements PLUS ou équivalents. Ce niveau est nettement supérieur à la moyenne francilienne (89 % en 2013).

Les écarts avec les tendances régionales se font surtout sur l'offre en PLS en raison de l'ancienneté de construction des logements sur le territoire cergypontain, antérieure au développement des PLS (ou équivalents), largement produits depuis une décennie sur les territoires qui accusaient un déficit en matière de logement social.

⁵ Un regroupement est prévu entre l'OPIEVOY, interdépartemental, et l'Office public du Val-d'Oise en vue de la départementalisation du premier cité.

Graphique n° 3 : types de financement mobilisés lors de la production du parc locatif (2012)



Source: *Répertoire du parc locatif social 2013*

Sur le territoire de la communauté d'agglomération, le segment du logement locatif social intermédiaire est insuffisamment présent pour permettre à certains ménages du parc privé de réduire leur taux d'effort et d'améliorer leurs conditions de vie.

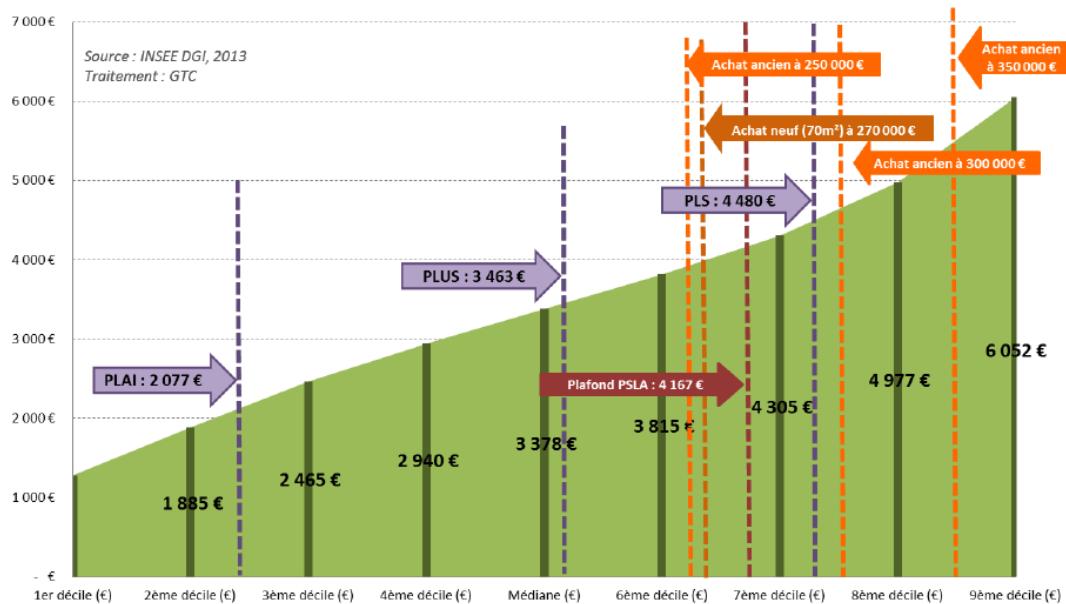
Selon le PLH, pour accroître ce segment du parc, il est nécessaire de veiller à la localisation de ces logements (à proximité des équipements, services et moyens de transport), à leur taille (pour rester dans des niveaux de loyer abordables), et d'améliorer les conditions de sa mise en location, les ménages cibles le plus souvent ne déposant pas de demande de logement social.

5 - Simulation d'accès au parc social et à l'accession à la propriété

Le PLH de la communauté d'agglomération permet de situer ainsi les revenus des ménages cergypontains par rapport aux plafonds de ressources et à l'accession.

Graphique n° 4 : positionnement des revenus des ménages (2011)

Revenus en 2011 des ménages de 3 personnes habitant la CACP et conditions d'accès au parc social (plafonds de ressources pour ménages de 3 pers. au 1er janvier 2015) et à l'acquisition



Source: PLH 2016-2021 de la CACP

D - L'effort de construction et de réhabilitation

1 - Construction

Le diagnostic du PLH 2016-2021 présente l'effort de construction entrepris sur le territoire intercommunal de la façon suivante :

Tableau n° 9 : nombre de logements sociaux produits depuis 2005 (2014)

Commune	Nombre de logts sociaux au 1er janvier 2005 - SRU	Nombre de logts sociaux au 1er janvier 2014 - SRU	Taux d'évolution annuel 2005-2014
Cergy	8 557	10 881	2,7%
Neuville sur Oise	N.R.	360	N.R.
Saint-Ouen-l'Aumône	3 358	3 361	0,%
Jouy-le-Moutier	1 782	1 901	0,7%
Pontoise	4 128	4 249	0,3%
Eragny-sur-Oise	1 751	1 891	0,9%
Vauréal	1 010	1 266	2,5%
Menucourt	N.R.	448	N.R.
Courdimanche	471	514	1,0%
Osny	1 018	1 158	1,4%
Maurecourt	-	283	-
Boisemont	N.R.	N.R.	N.R.
Puiseux-Pontoise	N.R.	N.R.	N.R.
CACP hors Maurecourt	22 075	26 312	2,0%

Source: PLH 2016-2021 de la CACP

Au regard des taux de logements sociaux par communes, cette évolution a été :

- plus faible (inférieure à 1 % par an) pour les communes de Saint-Ouen-l'Aumône, Pontoise, Jouy-le-Moutier et Eragny ;
- et plus importante (supérieure à 2 % par an) à Vauréal et Cergy.

Le nombre de logements agréés chaque année a donc progressé de moins de 300 logements sociaux par an en 2006 à plus de 500 en 2014. Durant la période 2009-2014 qui correspond au PLH et à la deuxième délégation des aides à la pierre, 459 logements en moyenne ont été agréés chaque année. Selon la communauté d'agglomération, l'appui à la production neuve dans le cadre du PLH (dispositif de subventions hors ZAC et de minorations sur le foncier en ZAC) a probablement contribué à porter cette production de logements sociaux.

2 - Réhabilitation : un vieillissement « en bloc » à anticiper

Marqué par l'histoire de la ville nouvelle, le parc de la communauté d'agglomération est globalement récent, mais une part significative a été construite dans une période de temps resserrée. 75 % des logements

sociaux de l'agglomération ont en effet été construits en trente ans des années 1960 à 1990.

Tableau n° 10 : période de construction des logements sociaux (2013)

	Avant 1946	de 1946 à 1964	de 1965 à 1979	de 1980 à 1999	A partir de 2000
CA de Cergy-Pontoise	0%	5%	36%	45%	13%
95 - Val d'Oise	3%	19%	43%	23%	12%
11 - Île-de-France	11%	20%	32%	25%	12%

Source: AORIF

Les besoins de réhabilitation pour le parc ayant plus de 25 ans vont se faire jour massivement dans les années à venir et ce, dans les sept plus grandes communes de la CACP.

Du point de vue des organismes HLM, les réhabilitations envisagées par une partie d'entre eux sont pour la plupart des réhabilitations lourdes comprenant des travaux d'économie d'énergie. Cependant la question du désamiantage semble constituer une préoccupation majeure compte tenu du coût des travaux générés et de la vacance occasionnée lors de la réalisation des diagnostics amiante puis des travaux auxquels ils peuvent conduire. Cela pourra donc poser de vraies difficultés en matière de relogement pour les années à venir.

Le PLH 2009-2014 prévoyait une aide de la communauté d'agglomération pour la réhabilitation de logements locatifs sociaux existants en complément de la PALULOS⁶ puis, celle-ci disparue, de façon autonome.

3 - Vente de logements sociaux

Sept organismes HLM ont fait état de ventes sur sept programmes entre 2012 et 2015 pour environ 126 logements vendus, dont 90 par le Logement francilien, et principalement à Cergy, Eagny-sur-Oise et Pontoise.

⁶ La prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale (PALULOS) est destinée à financer la réhabilitation du parc locatif social.

Ces éléments ne sont pas exhaustifs mais constituent déjà une première source d'information.

E - Les mobilités

1 - Demandeurs et occupants

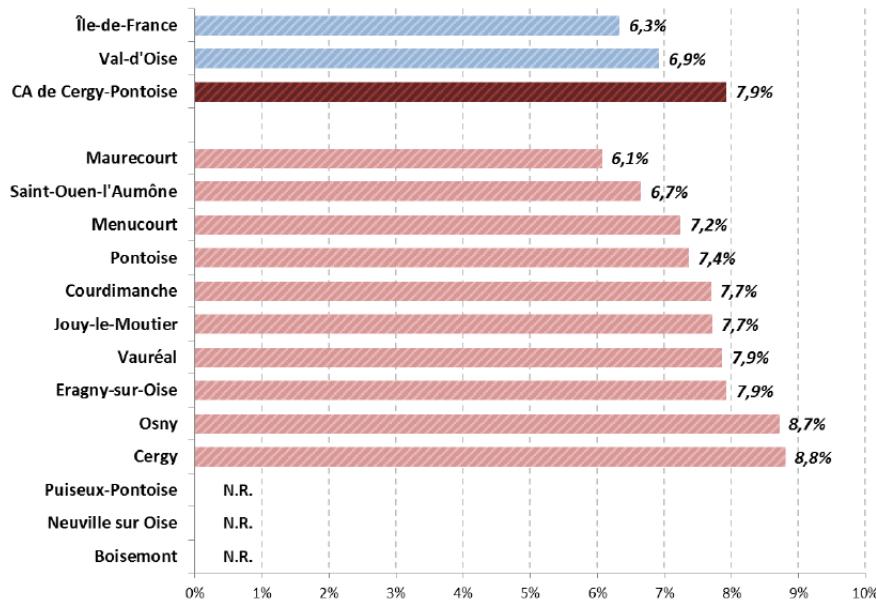
La tension n'est pas la même selon les catégories de demandeurs d'une part, et selon les caractéristiques de l'offre disponible d'autre part. En 2014, parmi les 9 032 demandeurs enregistrés, 34 % d'entre eux vivaient déjà dans le parc social. Le PLH de la communauté d'agglomération identifie donc un sujet important autour de l'amélioration de la mobilité interne au parc. Une bourse de mutations inter-bailleurs a permis d'engager des réflexions autour de cette problématique. Fonctionnant sur le seul contingent propre des organismes HLM, elle a souffert notamment d'un nombre trop restreint de logements disponibles qui en a limité la portée.

La faiblesse du nombre d'occupants dépassant les plafonds PLUS (10 %) permet de relativiser le nombre potentiel de ménages soumis à l'application du supplément de loyer de solidarité. À l'échelle de la communauté d'agglomération, à peine plus de 2 % des occupants du parc social seraient soumis à cette majoration de loyer (appliquée aux ménages dont les ressources dépassent 120 % des plafonds PLUS).

2 - Approche par communes

Les capacités d'attribution sont liées à l'effort de construction et à la rotation dans le parc existant.

En 2012, pour 100 logements sociaux existants sur le territoire de la communauté d'agglomération (hors construction neuve), 7,9 ont pu faire l'objet d'une attribution. À titre de comparaison, ce taux de rotation était de 6,9 attributions pour 100 logements existants dans le Val-d'Oise et de 6,3 en Ile-de-France.

Graphique n° 5 : taux de rotation du parc social (2012)

Source: *Répertoire du parc locatif social 2013*

Il est nécessaire de distinguer la situation sur Cergy, qui est nettement plus tendue. Ceci ne traduit pas un déficit d'offre locative sociale, mais une demande liée à l'image dont bénéficie la ville auprès des demandeurs qui supposent que leur démarche sera mieux satisfaite.

3 - Un taux de vacance en progression mais qui demeure faible

Le taux de vacance a augmenté de 4 % en 2006 à 4,6 % en 2011 selon l'Insee. Ce phénomène est ici souhaitable et bénéfique en ce qu'il réintroduit un peu de fluidité dans le parc. Malgré cette hausse, le taux de vacance de l'agglomération reste bas, *a fortiori* en considérant la part du logement locatif privé et la vacance de rotation qui s'y attache, ainsi que, pour le parc social, un taux de 2,2 % seulement au 1^{er} janvier 2015.

**Tableau n° 11 : taux de vacance par commune
(2012)**

	Taux de vacance	Taux de mobilité
Maurecourt	2,1%	6,1%
Cergy	1,4%	8,8%
Boisemont	N.R.	N.R.
Courdimanche	1,0%	7,7%
Eragny-sur-Oise	0,5%	7,9%
Jouy-le-Moutier	0,9%	7,7%
Menucourt	29,8%	7,2%
Neuville sur Oise	N.R.	N.R.
Osny	1,7%	8,7%
Pontoise	1,4%	7,4%
Puiseux-Pontoise	N.R.	N.R.
Vauréal	1,0%	7,9%
Saint-Ouen-l'Aumône	4,0%	6,7%
CA de Cergy-Pontoise	2,2%	7,9%
Val-d'Oise	1,7%	6,9%
Île-de-France	2,2%	6,3%

Source : *Répertoire du parc locatif social 2013*

F - La politique des loyers

Les loyers moyens sont très proches des niveaux départemental et régional. La répartition entre financements ainsi que l'époque de construction influent directement sur les niveaux de loyers pratiqués dans le parc social de la communauté d'agglomération.

Tableau n° 12 : loyers moyen du parc social au m² par commune (2012)

Loyers moyen au m ²	
Cergy	6,4 €
Saint-Ouen-l'Aumône	5,9 €
Neuville sur Oise	N.R.
Jouy-le-Moutier	6,5 €
Pontoise	5,4 €
Eragny-sur-Oise	5,4 €
Vauréal	6,7 €
Menucourt	6,9 €
Courdimanche	7,3 €
Osny	5,8 €
Maurecourt	6,3 €
Boisemont	N.R.
Puiseux-Pontoise	N.R.
CA de Cergy-Pontoise	6,1 €
Val-d'Oise	6,0 €
Île-de-France	6,2 €

Source: Répertoire du parc locatif social 2013

Les trois communes présentant les niveaux de loyers les plus élevés sont celles dont le parc est le plus récent avec des loyers moyens nettement supérieurs au parc ancien.

G - La politique de peuplement

La fragilité socio-économique qui caractérise certains quartiers a abouti à l'identification et à la définition de neuf quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) à l'échelle de la communauté d'agglomération⁷.

En 2010, ces neuf QPV accueillaient dans leur périmètre ou leur voisinage immédiat près de 35 % des ménages de l'agglomération vivant

⁷ Axe Majeur-Horloge et la Sébille à Cergy ; Chennevières – Parc le Notre, Clos du Roi à Saint-Ouen-l'Aumône, Marcouville et les Louvrais à Pontoise ; les Dix Arpents à Eragny-sur-Oise ; le Moulinard à Osny ; les Tourets à Vauréal.

sous le seuil de bas revenus⁸ alors qu'ils n'hébergent que 19 % de l'ensemble des ménages de la communauté d'agglomération. En moyenne, c'est près du tiers (33,1 %) des ménages vivant dans ces neuf QPV qui disposent de ressources inférieures au seuil de bas revenus (contre 17,8 % des ménages à l'échelle de la communauté d'agglomération en 2010).

H - La gouvernance

1 - D'un PLH (2009-2015) à l'autre (2016-2021)

Un bilan satisfaisant du précédent PLH en termes de réalisation

Le PLH 2009-2015 s'était fixé un double objectif de production de 30 % de la construction neuve sous la forme de logements sociaux (25 %) et logements spécifiques (5%), soit 390 logements sociaux par an dont 16 % de PLAI et 52 % de PLUS avec une application systématique et uniforme.

Le PLH 2009-2015 a permis d'agrérer près de 3 457 logements sociaux soit 493 logements par an alors que l'objectif du PLH et de la délégation des aides à la pierre était de 390 logements par an.

Un PLH 2016-2021 dans la continuité du précédent

Les communes ayant un taux inférieur à 25 % et donc soumises aux obligations de la loi SRU, modifiées par la loi ALUR, se verront proposer un objectif de production de 30 % de logements sociaux.

Pour les autres, la programmation devrait conduire à la production de 25 % en moyenne d'une construction neuve consacrée au parc social, soit environ 2 400 logements sociaux en 6 ans et 400 par an, en portant une attention particulière aux équilibres territoriaux infra-communaux avec un développement du parc de logement social et très social en dehors des quartiers qui en comptent déjà beaucoup.

La mise en œuvre du PLH sera accompagnée du déploiement des travaux de la Conférence Intercommunale du Logement, instance partenariale de coordination de la gestion des demandes et des attributions de logements sociaux, mise en place dans l'agglomération par le préfet et la communauté d'agglomération fin 2015.

⁸ Soit 4 463 ménages sur les 12 587 identifiés à l'échelle de l'intercommunalité – source : Insee, données carroyées, 2011

2 - La délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement

Dès 2006, l'agglomération a saisi l'opportunité ouverte par l'État de la délégation de l'attribution et de la gestion des aides publiques au logement dans le triple objectif :

- d'affirmer la compétence « habitat » de la communauté d'agglomération vis-à-vis de ses communes membres ;
- de doter l'administration communautaire d'un véritable pôle d'ingénierie en la matière ;
- et de faciliter le processus de production de logements.

Le bilan est le suivant :

Tableau n° 13 : bilan de la délégation de compétence pour les aides à la pierre (2015)

	PLAI		PLUS		PLS		Total			Total des engagements financiers
	obj	réal à fin 2014	obj	réal à fin 2014	obj	réal à fin 2014	obj	réal à fin 2014	% de réalisation	
2009-14	360	754	1170	1201	690	1023	2220	2978	134%	12 381 600 €
2009	60	29	195	199	115	60	370	288	78%	1 879 976 €
2010	60	46	195	192	115	102	370	340	92%	2 402 284 €
2011	60	70	195	166	115	207	370	443	120%	2 010 289 €
2012	200	138	270	241	40	377	510	756	148%	3 789 581 €
2013	90	172	140	262	200	214	430	648	151%	1 736 120 €
2014	430	299	190	141	48	63	668	503	75%	563 350 €
2015	180		220		190		590			

source fichier bilan DAP CACP

Les résultats en matière de construction à fin 2014 ont dépassé les objectifs fixés dans la convention, au contraire des réhabilitations du parc locatif social existant avec 1 212 logements réhabilités contre 1 900 prévus.

3 - Une société publique locale d'aménagement intercommunale (SPLA)

La SPLA Cergy Pontoise Aménagement a permis à la communauté d'agglomération de conduire et de maîtriser le processus de relance de la construction de logements dans les 17 zones d'aménagement concerté (ZAC) et les 29 opérations urbaines alors rachetées à l'État par la communauté d'agglomération.

De 2009 à 2014, 52 % des 9 600 logements construits ont été mis en chantier en ZAC communautaires.

Pour la production de logements locatifs en ZAC, les charges foncières sont vendues moins cher aux organismes HLM sociaux qu'aux promoteurs, selon le principe de minoration du foncier. Hors ZAC, une subvention peut être allouée au porteur de l'opération. En contrepartie de ces subventions, 10 % des droits de réservation du projet sont alloués à la communauté d'agglomération qui en délègue la gestion à la commune d'implantation du projet.

II - Recueil des opinions des acteurs

Les ateliers territoriaux se sont tenus à Cergy les 4 et 6 avril 2016 avec les ateliers « bénéficiaires » et « opérateurs » le premier jour et l'atelier « institutions publiques » le dernier jour. Un atelier de restitution a eu lieu le 13 avril après-midi.

Ils ont été préparés avec des rencontres bilatérales diverses, de personnes invitées autour de la table ou qui se sont fait *in fine* représenter. Leurs analyses ont pu servir le présent recueil des opinions. La liste des personnes présentes aux ateliers est fournie en annexe 1.

A - Le fonctionnement du système d'attribution

Un fonctionnement complexe et peu transparent

Pour la plupart des intervenants, la répartition des contingents et, de fait, l'attribution en tuyaux d'orgue s'essoufflent. Pourtant conçu en lien avec l'emploi, le logement social ne loge plus majoritairement des actifs solvables, mais des populations paupérisées.

En particulier, un écueil soulevé par un élu tient au fait que les demandeurs pensent que ce sont les communes qui sont seules responsables de l'attribution. Le numéro du système national d'enregistrement qui se termine par les cinq chiffres du code postal peut contribuer à nourrir cette représentation. Il en ressort une confusion pour les demandeurs sur la nature des attributaires réels de logements sociaux.

Les demandeurs alimentent également la complexité du processus, en développant des stratégies destinées à l'obtention d'un logement. La demande de logement social est mise à profit pour optimiser leurs chances qui reposent sur un document déclaratif. Les institutions estiment qu'il faut solliciter en moyenne 15 personnes pour obtenir trois candidats et un bénéficiaire *in fine*. En particulier, le dépôt d'une nouvelle demande pour prendre date semble relever du réflexe.

*Des commissions d'attribution des logements
insuffisamment transparentes*

Cette approche a été soulevée notamment par le collège des bénéficiaires. Un effort de pédagogie est nécessaire afin de faire comprendre aux demandeurs ce qui est attendu. Des différences sur les méthodes de calcul du reste à vivre ou du taux d'effort ont été soulignées en particulier. Au-delà, la limite de ces indicateurs pour apprécier la capacité de paiement du loyer par un ménage fait l'objet d'un consensus.

Les élus et les fonctionnaires territoriaux les représentant ont souligné les difficultés d'organisation des communes avec un nombre important de commissions d'attribution de logement (CAL), compte tenu du nombre d'organismes HLM sur le territoire de la communauté d'agglomération.

Les organismes HLM n'ont pas nié l'existence de formules types dans les cas de refus d'attribution. Toutefois, ils ont souligné la difficulté de mentionner certains motifs de refus qui ne correspondent pas à la situation personnelle du demandeur, mais relèvent d'une logique de peuplement et d'équilibre au sein d'une résidence, voire d'un quartier. Les acteurs ont notamment donné l'exemple d'un profil de type « femme seule avec enfants », qu'il convient selon eux de ne pas systématiser au sein d'une même résidence afin de maintenir l'équilibre du peuplement.

La cotation, un apport limité

La question de la cotation (*scoring*) a pu être positivement accueillie dans une approche de transparence et de formalisation des objectifs et des critères d'attribution. Elle soulève néanmoins des difficultés.

Elle pose en premier lieu la question de l'authenticité des données fournies dans la demande de logement social. Elle nécessiterait donc de vérifier les données *ex ante*, ce qui n'est pas fait actuellement. De l'expérience des acteurs, il s'avère que de nombreux dossiers comprennent des informations erronées, non par mauvaise intention des demandeurs mais parfois en raison des difficultés intrinsèques du fichier de demande ou des changements de situation intervenus entre le renseignement de la demande et la tenue effective de la commission d'attribution.

En outre, la mise en place d'une cotation nécessiterait des systèmes d'information performants et surtout la définition préalable de critères. Son efficacité serait relative pour des raisons proches de celles qui expliquent l'insuffisante motivation des refus : une cotation s'appuierait uniquement sur des considérations personnelles sans approche globale, à l'échelle du quartier ou de la commune. Le manque d'adéquation précise avec la

situation locale limite donc le concept même de cotation, au-delà de la recherche des critères adéquats qui le composent. À ce titre, les organismes HLM redouteraient « une politique d'attribution qui viendra d'en haut ».

Par ailleurs, la cotation ne ferait que redéfinir les stratégies des demandeurs, voire des travailleurs sociaux sans les éliminer complètement, objectif pourtant recherché par sa mise en place jugée plus transparente.

La plupart des intervenants se rejoignent donc pour en faire un simple outil d'aide à la décision, en lui attribuant uniquement pour objectif de permettre d'élaborer une liste de personnes correspondant au logement.

Les effets ambigus du droit au logement opposable (DALO)

Les acteurs se rejoignent sur les effets ambigus du DALO, qualifié de simple réagencement de la file d'attente et qui ne résoudrait pas le déficit structurel de l'offre. Il générerait un effet de vase communicant, voire d'aubaine, pour certains demandeurs qui profiteraient de ce cadre pour valoriser leur demande au regard des critères définis par la loi.

Il s'agit d'un sujet sensible sur le territoire de la communauté d'agglomération avec la reprise récente par le préfet de son contingent que les communes auraient sous-employé pour reloger des publics prioritaires. Plus largement, les organismes HLM, conjointement aux élus, s'interrogent sur la faisabilité de la double injonction qui pèse sur les territoires, entre le droit au logement et la mixité sociale, que la paupérisation des publics accueillis rend de plus en plus difficile à articuler. La structure du parc de logement social, dont les loyers les moins chers sont concentrés dans certains quartiers, entraîne une concentration de ménages avec de grandes difficultés sociales, principalement reconnus « accords collectifs » ou « DALO », ce qui limite la perspective d'une mixité sociale à moyen terme dans ces mêmes quartiers.

Le manque de valeur ajoutée par rapport aux accords collectifs a pu être souligné, quand bien même la force de la loi et d'une décision d'une commission administrative renforcent la légitimité des demandeurs.

Dans la continuité des éléments présentés quant à la cotation, les organismes HLM ont indiqué que le système SYPLO, qui aide à la mise en cohérence de l'offre et de la demande de logement social pour les publics prioritaires, mérite d'être fiabilisé afin d'être véritablement performant. En effet, les informations qu'il comporte, issues du système national d'enregistrement, sont déclaratives et nécessitent un lourd travail de vérification et de mise à jour qui est effectué par les organismes HLM lors de la présentation d'un dossier en CAL.

Enfin, le DALO empêcherait une politique de peuplement équilibrée et renforcerait la ghettoïsation en privilégiant des publics paupérisés.

Des perspectives d'amélioration limitées

Les travailleurs sociaux ont pu appeler les CAL à proposer des solutions plutôt qu'à opposer des refus stricts. Ainsi, à la suite d'un refus d'attribution, il conviendrait d'orienter ou de réorienter systématiquement tout demandeur. Les ménages éconduits se dirigent en effet vers le parc privé avec des end dettements et des copropriétés dégradées, créant un cercle vicieux vers la pauvreté.

Pour contrer les demandes abusives, des participants ont plaidé pour la mise en place d'un « délai de carence », imposé aux entrants dans un logement social avant de pouvoir formuler une nouvelle demande.

Certains intervenants défendent un transfert des contingents communaux à la communauté d'agglomération, pratiquée dans certaines intercommunalités, notamment la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines. D'autres vont plus loin en invitant à la mutualisation de l'ensemble des contingents au bénéfice de l'intercommunalité.

Des représentants de la communauté d'agglomération ne sont pas forcément en phase, défendant d'autres façons de coopérer qu'une telle mutualisation. Certains élus les rejoignent, en pointant l'effet d'aubaine dont bénéficieraient les communes qui ne participent pas à l'effort de construction.

Plus consensuel, le fichier unique constitue, de l'avis de tous les acteurs, un progrès qu'il convient de souligner.

B - L'adaptation de l'offre à la demande

Un effort de construction à repenser

Selon les intervenants, l'obligation légale de construire pousse parfois à des erreurs. Ils déplorent l'absence de besoin dans certaines communes relevant du périmètre de la loi SRU telle qu'elle a été modifiée par la loi ALUR, à l'image de petites communes proches de la CACP : « Avec la loi SRU, les maires sont obligés de construire dans des endroits où il n'y a pas de demande, comme à Magny-en-Vexin ! ».

En revanche, le lien existant avec les entreprises via les collecteurs est précieux car il permet de cibler les zones de développement du logement social en relation avec le développement économique à moyen-long terme. Cet aspect est alors créateur d'opportunités futures dans une perspective de mixité sociale, à condition que les équipements collectifs et transports créent un véritable effet inducteur.

Plus qualitativement, le développement récent des PLS - du fait de l'État, d'une dynamique de rattrapage et de la volonté de certains élus d'opérer une « mixité par le haut » - n'apparaît pas concurrentiel sur l'agglomération, car il se heurte au locatif privé, voire à l'acquisition avec un écart de loyer trop faible pour inciter les ménages à aller dans le parc social. La linéarité du loyer dans le parc social, à l'inverse du coût au mètre carré dégressif dans le parc privé, désavantagent les PLS sur les grandes surfaces. Néanmoins, les organismes HLM tendent à louer malgré tout ce type de logements en abaissant leurs loyers, signe, selon des intervenants, de l'existence de marges sur ce produit qui bénéficie d'aides publiques. Par ailleurs, il convient d'effectuer des comparaisons, toutes choses égales par ailleurs, en intégrant les charges que le secteur privé dissocie parfois. Enfin, il pourrait présenter un intérêt pour une demande aujourd'hui non exprimée, car éloignée du logement social.

A contrario, le manque de PLAI à disposition des demandeurs paupérisés est notable sur le territoire. Les élus nourrissent une certaine défiance à l'égard de ce produit, en raison des faibles ressources de ses bénéficiaires finaux, non contribuables et demandeurs d'un niveau de service élevés ; un élu indique ainsi : « ça va coûter en équipements, à mon CCAS pour une population aux facultés contributives faibles ou nulles ».

Enfin, l'héritage de ville nouvelle de la communauté d'agglomération impose un effort important de renouvellement urbain avec, au-delà même de sujets liés à l'obsolescence des logements, des conceptions urbanistiques et architecturales discutables. À cet égard, une demande de normalité, voire de conformisme, se développe pour les locataires qui renvoient l'architecture innovante à l'immobilier commercial.

La demande s'oriente donc vers le logement diffus plus que vers les grands ensembles. La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est privilégiée par les élus, car elle favorise la mixité sociale au niveau d'un immeuble. L'État y voit également un accompagnement du secteur privé dans un effet contracyclique. Toutefois, la VEFA peut s'avérer complexe à la fois techniquement et financièrement pour les organismes HLM. Elle produit en effet de petites typologies alors que les organismes HLM en ont besoin de plus grandes ; elle limite mécaniquement leur capacité de compensation financière entre logements. Enfin, le droit français de la propriété, contrairement à des exemples étrangers, rend l'opérateur de logement social systématiquement minoritaire car un propriétaire ne peut être majoritaire à lui seul. Le bailleur serait donc dissuadé de développer le logement diffus, car un report de charges des autres copropriétaires peut s'effectuer à ses dépens.

Des modalités de financement peu optimales

Concernant le type de produit financé, on peut mentionner l'impossibilité ou la réticence des organismes HLM à préciser, lors des ateliers, la composition d'un programme de construction et particulièrement la répartition entre les produits proposés ainsi que les coûts individualisés par logement. Les organismes HLM expliquent que les opérations sont conçues de manière globale, pour être équilibrées sur le long terme dans un périmètre territorial large et avec l'ensemble des loyers perçus, ceux plus élevés du PLS permettant ainsi de produire des logements aux loyers moins élevés, tel que le PLAI.

Les participants soulignent la difficulté à garder les trois produits (PLAI, PLUS, PLS) tels quels. Leur constat s'appuie sur le territoire de l'agglomération ou d'autres, compte tenu des responsabilités départementales ou régionales de certains acteurs.

Des intervenants, représentant notamment l'État, plaident pour un retour du financement du PLUS qui répondrait à un réel besoin.

Ces mêmes participants ont évoqué la tardiveté des demandes de conventionnement qui nuisent à une programmation de qualité. Avec l'accélération des demandes au cours de l'année et le raccourcissement des échéances en fin d'exercice, la qualité des programmes peut baisser, faute pour l'ensemble des financeurs et des autorités publiques à avoir réellement pu négocier les projets. Du côté de l'État, les délais d'instruction ne permettent plus d'optimiser les projets, compte tenu de la contrainte de la fin d'exercice.

Une typologie des logements en débat

Comme partout en France, on constate une augmentation des demandes de surfaces, phénomène accentué sur le territoire de la communauté d'agglomération par la composition très familiale de la population. Un intervenant a toutefois souligné que la superficie mesurée par la loi Carrez joue parfois moins que la typologie du logement et le nombre de pièces disponibles.

Des éléments extérieurs mais connexes au logement peuvent être de surcroît évoqués tels que le parking. La loi prévoit une place par logement social, alors que le PLU de la ville de Cergy prévoit 1,3 place par logement, ce qui correspond davantage au besoin.

L'accessibilité des logements sociaux

Cette problématique a été abordée dans des sens très différents.

Dans tous les logements neufs ou récents, une réduction de la surface utile a été soulignée en raison de la l'augmentation de la taille des cuisines et des salles de bain pour répondre aux exigences techniques. De telles contraintes peuvent s'avérer dommageables pour la grande majorité des locataires sans garantir pour autant des conditions d'accueil pertinentes pour les personnes à mobilité réduite (PMR).

Pour ces dernières, il a été souligné un délai de traitement de leur demande relativement important, lié en partie à la répartition des logements par contingent et à une mauvaise connaissance des logements déjà adaptés dans le parc existant. De ce fait, si un réservataire n'a pas de candidats PMR, il proposera le logement à une personne valide, quand bien même un autre réservataire aurait des candidats PMR en attente.

Une orientation des publics à mettre en perspective

La pression sur le parc social peut conduire à des solutions inadéquates et coûteuses.

Les foyers de jeunes travailleurs ont été présentés comme relevant d'un modèle suranné et contraignant. Les foyers comme les résidences universitaires peuvent en outre déformer les statistiques, quantitativement avec le nombre de logements sociaux d'une part, qualitativement avec leur typologie de logements à surface réduite en faveur des petits logements.

Enfin, a été posée la question du coût de l'hébergement, très élevé, à rapporter au coût de la construction. Plus largement, les travailleurs sociaux ont pu rappeler le caractère potentiellement contre-productif de l'accompagnement social inhérent aux solutions d'hébergement pour des publics qui n'en ont pas besoin.

C - Les mobilités dans le parc

Un effet sclérosant des aides à la pierre

Cet effet résultant de la corrélation entre le logement et le mode de financement qui le soutient a ouvert les débats sur les mobilités. Ceci vaut à la fois pour le type de produit et le financeur, ce qui rejoint le débat sur les contingents.

Un parcours résidentiel mal organisé

Cette critique a été adressée qu'il s'agisse d'un parcours résidentiel au sein du parc social comme hors du parc, en sortie vers des solutions de locatif libre ou d'accession.

Du côté des organismes HLM et des institutions, il est difficile d'organiser ne serait-ce que de simples mutations dans le parc social du fait des contingents et des patrimoines en jeu. Sur le territoire de la communauté d'agglomération, une bourse inter-bailleurs, mise en place afin que des organismes HLM mutualisent leurs patrimoines respectifs pour répondre aux demandeurs, s'est révélé un mécanisme lourd pour peu de résultats, compte tenu de ces difficultés comme de la faiblesse des contingents propres des organismes HLM.

Pour les locataires, le parcours résidentiel est rendu plus complexe par des coûts individuels avec des loyers plus élevés et des problèmes tenant à l'ameublement, voire à l'occupation effective du logement, au-delà des occupants officiels du logement. Il est en outre plus difficile de les satisfaire, compte tenu d'un effet cliquet de leur niveau d'exigence, un bailleur social citant un locataire : « Je veux bien changer mais pour du centre-ville ! ».

Cette dernière observation invite à nuancer les effets positifs du supplément de loyer, outil seulement marginal, géographiquement circonscrit, peu dissuasif et surtout, contraire à l'objectif de « mixité par le haut » défendu par les élus. Les agglomérations peuvent d'ailleurs en prévoir l'exonération si nécessaire, à l'image d'Argenteuil. Quant aux organismes HLM, ils l'appliquent peu, puisqu'il va à l'encontre de leurs intérêts financiers.

Ventes de logements sociaux

La vente de logements sociaux a pour conséquence un véritable changement de métier pour les organismes HLM qui ont à traiter avec de nombreux copropriétaires dans des résidences qu'ils géraient autrefois seuls. Un effet d'aubaine peut d'ailleurs être noté, les organismes HLM devenant de fait le gestionnaire.

La vente HLM à l'échelle d'une résidence fait aussi peser le risque de copropriétés dégradées, notamment si les nouveaux propriétaires ne suivent pas en termes de ressources.

En vue d'une vente, sont notamment ciblés les pavillons avec une rotation faible et des familles qui souhaitent conserver le logement social.

Enfin, les élus appréhendent parfois la vente HLM au regard du taux SRU, ce qui peut ainsi s'avérer un facteur bloquant, notamment en cas de franchissement des seuils légaux, conduisant à l'intervention du préfet.

Favoriser la mobilité

La mobilité est demandée par les locataires qui y apportent parfois une réponse officieuse avec des échanges de logements de gré à gré ou des transferts familiaux.

Destinée à faire réagir les participants en réaction contre le droit au maintien dans le parc qui prévaut actuellement, l'hypothèse de la mise en place de baux n'a pas trouvé d'écho.

En revanche, le maintien du niveau de loyer au mètre carré pratiqué par certains organismes HLM permet de favoriser la mobilité intra parc, toutefois au détriment des entrants.

Des acteurs ont pu soulever l'effet contreproductif d'une visite précoce organisée par les organismes HLM en vue de limiter la vacance, après une sortie des lieux par le locataire précédent, mais sans remise en état préalable du logement.

Enfin, certains intervenants ont rappelé la nécessité de définir la sous-occupation, à l'instar de la sur-occupation. Ceci permettrait éventuellement d'augmenter les loyers, comme l'a suggéré un intervenant.

D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux

Des difficultés liées à la linéarité du loyer

La linéarité des loyers, définis au mètre carré dans le parc social alors qu'ils sont décroissants dans le parc locatif privé, est analysée comme une véritable problématique. Plus la surface augmente, moins le logement social représente un avantage comparatif par rapport au locatif privé.

Les organismes HLM regrettent de ne pas pouvoir appliquer une véritable politique de loyers en l'absence de marges, compte tenu de l'application des taux plafonds. Les acteurs ne trouvent pas tous pertinent de définir un loyer au mètre carré unique selon la localité.

Enfin, la linéarité des loyers, voire le financement sur lequel est adossé le logement est fonction de la surface en mètre carré, mais néglige d'autres facteurs, tels que la typologie même du logement, son degré de confort, etc.

Un manque de lisibilité et de transparence due aux charges

Le sujet des charges a été soulevé de manière réitérée par les acteurs. Elles peuvent être très élevées, ce qui s'explique par le haut niveau de prestations fournies par les organismes HLM au regard du secteur locatif libre. Néanmoins, elles doivent être prises en compte dans les taux d'effort des locataires et représentent une part substantielle des loyers.

Les organismes HLM sont obligés de répercuter le prix des charges. Un facteur particulier a pu être soulevé par un bailleur dans des entretiens bilatéraux : à Cergy-Pontoise, le prix de l'eau augmente en fonction du niveau de consommation, si bien qu'un locataire de logement social peut payer plus cher qu'un consommateur individuel.

Un autre problème concret est celui du stationnement et des parkings. Le prix (de 30 à 70 euros par mois) et la sécurisation des parkings constituent une préoccupation forte des habitants concernés.

S'ajoute à ces charges une « troisième ligne » liée aux réhabilitations et aux économies d'énergie, avec un manque de transparence et de suivi des économies effectivement réalisées sur les charges. Les élus ont pu parler d'« opacité » quant aux charges par logement, avec de grandes disparités sur le territoire de la communauté d'agglomération. La diversité et la dimension des groupes avec des comptabilités consolidées rend néanmoins difficile une approche par logements, voire par opérations. Par ailleurs, l'action volontaire des organismes HLM soutient le marché de la performance énergétique.

Des propositions pour mieux ajuster les loyers

Les acteurs ont fait valoir que la notion même de loyer serait secondaire par rapport au reste-à-vivre, indicateur plus déterminant.

La garantie des loyers, citée comme une bonne pratique dans une approche de mobilité, peut, dans le même temps, présenter un effet de distorsion sur la cohérence de la politique de loyers.

Dans le cadre de la remise en ordre des loyers, qui doit figurer dans les nouvelles générations de convention d'utilité sociale, Val-d'Oise Habitat est le seul organisme de l'agglomération de Cergy-Pontoise à avoir mené une étude complète de l'état des lieux des loyers de son parc social. Les nouvelles CUS étant repoussées, les autres organismes HLM n'ont pas encore pleinement entamé ces réflexions.

Enfin, au-delà des aides personnelles au logement destinés à rendre solvables les ménages, a été évoquée la question de la prise en compte des revenus dans le logement social, permettant de mieux moduler les loyers.

E - La mixité sociale

Un concept à travailler

Les différents intervenants ont avant tout soulevé l'absence de définition de la notion, autant évoquée que peu définie. En tout état de cause, personne ne retient une définition commune de la « mixité sociale », mot considéré comme « fourre-tout ». Certains vont même jusqu'à récuser le terme même de mixité sociale.

Les intervenants se réfèrent aux expériences, dans certaines communes, de regroupement des populations par affinités communautaires pour souligner que l'enjeu du concept de mixité sociale est justement d'éviter ce type de facilité. Néanmoins, les commissions d'attribution peuvent s'appuyer sur la connaissance par les gestionnaires de la composition d'une résidence ou d'un quartier afin d'éviter des phénomènes de ghettoïsation.

Il leur paraît donc important de repenser, voire de définir la notion de mixité qui permettrait de dessiner une vision plus collective, par-delà les demandes individuelles de logements sociaux. Ceci permettrait de renverser l'approche avec une « mixité vers le haut ».

Les intervenants évoquent enfin les effets potentiellement non désirés du supplément de loyer à l'aune de la mixité sociale, dans l'optique de maintenir des ménages au-dessus des seuils pour stabiliser la composition de certaines résidences.

Des esquisses de définition

Pour l'État, la définition de la mixité est simple : elle repose sur les ressources des locataires, ainsi que sur les pourcentages de logements sociaux au niveau des communes.

Pour les élus, il s'agit de croiser ces éléments avec d'autres données telles que le nombre d'enfants, notamment en vue du dimensionnement des équipements et services publics à construire et exploiter. Le lien avec l'emploi s'avère en outre structurant pour un ménage et déterminant dans l'optique d'une véritable mixité sociale.

Les intervenants s'accordent dans tous les cas pour analyser le pourcentage de logement locatif social, non pas à l'échelle de la commune, mais à celui du quartier, qui leur paraît être le périmètre pertinent.

Des obstacles à la mixité

La « mixité par le haut » se heurte à des effets de stigmatisation de certains quartiers, lorsque les demandeurs refusent des propositions portant sur un quartier à l'image défavorable.

Selon les élus, la « mixité par le haut » est rendue difficile par un phénomène de fuite des locataires du quartier de résidence dès lors qu'ils gagnent en revenu. Le parcours résidentiel est en effet conçu comme ascendant.

Par ailleurs, le DALO est perçu comme bloquant la réussite d'une « mixité par le haut » en orientant des locataires de façon contrainte vers certains quartiers identifiés, compte tenu de l'urgence de les loger. Leurs ressources souvent modestes les destinent de surcroît à des logements sociaux anciens et donc moins couteux que des constructions récentes.

Enfin, une autre contrainte tient à la difficulté, voire à la réticence des maires à offrir des logements à des personnes ne résidant pas dans la commune.

Pour une définition concrète et une déclinaison de la mixité sociale

Pour les intervenants, l'objectif serait de mettre en place une véritable politique de peuplement par, au besoin, une « charte de peuplement » comprenant une stratégie à l'échelle d'un territoire, de véritables indicateurs et le croisement d'un maximum de données.

Le gardien du groupe d'immeubles peut avoir un rôle à jouer. Il a un rôle de médiation, voire de travail sur les impayés. Or, la volonté des organismes HLM est de séparer gestion et médiation, compte tenu de la difficulté à trop investir les gardiens de missions de repérage ou d'accompagnement alors que la loi prévoit un gardien pour 100 logements. Pour estomper ces différences d'approche, une école des gardiens a été mise en place pour l'OPIEVOY afin de gagner en homogénéité et en adaptabilité du service rendu.

Au rebours de la politique de mobilité, les acteurs ont posé la question de l'ancrage des personnes dont le revenu progresse, afin d'accompagner la montée en gamme d'un quartier. Le sujet s'avère particulièrement sensible dans l'agglomération avec une zone rurale et pavillonnaire contiguë qui attire les ménages aux revenus en progression. Cette valorisation pourrait passer par une garantie de mobilité choisie.

D'autres propositions émises pour accroître la mixité paraissent plus coûteuses, de la destruction-reconstruction à la mise en jachère de certains logements, afin de reconstruire, lentement, une image positive, fut-ce au détriment des intérêts financiers des organismes HLM.

Dans tous les cas, les acteurs recommandent de s'appuyer sur un PLH plus précis, porté au niveau infra-communal, plutôt que sur un document trop général. La révision du PLU de Cergy votée en décembre 2015 a également permis de mettre en place un objectif de rééquilibrage par quartier, avec plus de logement social là où il y en a peu, et des constructions de logements qui ne sont pas du logement social là où il y en a déjà beaucoup.

F - La gouvernance

Une intercommunalité à l'identité tardive

La difficulté de l'intercommunalité au sein de la communauté d'agglomération, composée de grandes communes, est évoquée. Cette situation est issue du passé de ville nouvelle de l'agglomération avec un territoire étendu et l'absence d'une ville dominante.

S'ajoutent des inégalités d'efforts de construction à l'échelle d'une intercommunalité qui peuvent créer un climat de défiance. Un élu indique à ce propos : « Je fais de gros efforts en matière de logement social, ce n'est pas pour me voir imposer de loger les gens d'autres communes qui n'en font pas ».

Enfin, penser le logement social, au-delà de l'intercommunalité, en termes de bassin de vie semble une nécessité avec des échanges quotidiens dans une zone dense et une région à la mobilité géographique quotidienne élevée.

Les opportunités de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

La délégation de compétence est appréhendée comme un levier majeur pour la communauté d'agglomération, afin de structurer une véritable compétence en matière d'habitat et de consolider les liens intercommunaux.

Un service instructeur est mis à disposition des communes qui le souhaitent par la communauté d'agglomération. L'intercommunalité assiste également les communes dans la préparation de leur plan local d'urbanisme. Aucun transfert des contingents communaux à l'agglomération n'a eu lieu pour l'instant.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération dispose de réserves foncières abondantes sur son territoire, qu'elle gère en régie. Cette politique foncière constitue un levier majeur pour l'urbanisation et l'implantation de logements sociaux, ainsi que la recherche d'un équilibre

dans un souci de mixité sociale. À cet égard, la tension financière pesant sur les collectivités, avec la baisse des dotations de l'État, est appréhendée par certains organismes HLM comme une opportunité pour libérer du foncier.

Au-delà du foncier et plus largement en zone urbaine dense, les friches sont des opportunités, mais nécessitent des fonds de dépollution des sols.

L'État a tiré un bilan satisfaisant de la délégation des aides à la pierre et semble d'accord pour reconduire le dispositif.

*Un nombre important d'organismes HLM
et des statuts divers*

La participation des communes aux différentes commissions d'attribution est rendue complexe par la tenue d'un nombre important de commissions relevant d'organismes HLM différents à des dates différentes, selon des modalités variables et avec d'autres périmètres que celui de la communauté d'agglomération.

Dans l'ensemble, les élus déplorent parfois le manque de leviers face aux organismes de logement social, ainsi que les relations nouées à haut niveau entre ces derniers et l'État sans que les collectivités territoriales soient associées.

À Cergy, une adjointe dispose d'une délégation aux questions d'habitat et aux relations avec les organismes HLM.

Des écueils dans les politiques poursuivies

Au niveau national, l'aide des pouvoirs publics est qualifiée de mal orientée. Mal ciblée et budgétairement contrainte, elle n'a pas été pensée au service d'une véritable politique.

Au niveau local, l'État ne poursuivrait qu'un seul but, selon les élus et leurs représentants ainsi que les organismes HLM : il s'agit de loger les publics DALO, grâce à une reprise par le préfet de la délégation de son contingent. Des profils sans diversité sont présentés par certaines communes avec des administrés qui n'influeront qu'à la marge sur la mixité sociale.

Des locataires peu structurés

Un bailleur social a souligné le rapprochement entre les associations de locataires et celles des consommateurs.

Une intervenante du collège des bénéficiaires a émis une demande concernant les élus représentants des locataires, afin que leur soit reconnu un statut en vue de pouvoir disposer d'heures pour exercer leur engagement, au même titre que des activités syndicales. La situation actuelle conduit en effet à une surreprésentation des retraités au détriment des actifs.

Les perspectives pour la période 2016-2021

Le PLH, renouvelé en 2016, est un outil précieux pour l'ensemble des acteurs. Il doit être encore mieux documenté et gagner en précision au niveau infracommunal. Une communication entre responsables de service logement des différentes communes est nécessaire. Au-delà, la conférence intercommunale du logement permettra un véritable dialogue intercommunal pour la définition d'une stratégie partagée en matière d'attribution.

En termes de moyens, la communauté d'agglomération a choisi une péréquation intercommunale pour homogénéiser l'effort entre les différentes communes qui la composent. Cette péréquation est néanmoins menacée, compte tenu de la tension sur les budgets locaux et des moindres moyens financiers consacrés à la délégation des aides à la pierre.

CONCLUSION

La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise présente les caractéristiques d'une intercommunalité complexe, héritage de son passé de ville nouvelle et de sa multipolarité.

Depuis 2006, elle a décidé de prendre à son compte la délégation par l'État des aides à la pierre, outil dont elle s'est servie pour structurer une véritable politique du logement social sur le territoire intercommunal. Cette délégation, renouvelée en 2009, inclut une mise à disposition des services de l'État. Ce dernier a pu en tirer un bilan satisfaisant, la communauté d'agglomération ayant investi financièrement pour atteindre et dépasser ses principaux objectifs.

Cette prise de compétence est positive et permet d'homogénéiser les pratiques et politiques menées en matière d'habitat sur l'agglomération. Concernant le logement social, cette dernière respecte globalement les seuils de la loi SRU modifiés par la loi ALUR avec 34,2 % de logements sociaux au 1^{er} janvier 2014. Il n'en demeure pas moins de réelles disparités entre communes : certaines ne respectent pas le seuil de 20 %, d'autres, tout en le respectant, ont peu participé à l'effort de construction depuis 2005.

Outre des moyens humains avec un service affecté à cette mission, la communauté d'agglomération dispose de moyens fonciers et financiers pour encourager les communes à produire des logements sociaux. La préoccupation des élus est aujourd'hui d'assurer une véritable mixité sociale. Leur réponse est diverse, entre des maires qui continuent de bâtir et d'autres qui considèrent avoir atteint un point d'équilibre et souhaitent mener une politique d'habitat par d'autres leviers que la construction de logements sociaux.

On note une certaine paupérisation du parc, qui n'est pas propre à Cergy-Pontoise, celui-ci ne jouant plus le rôle d'ascenseur social qui lui était alloué. Il est dès lors difficile d'assurer une mixité sociale, celle-ci étant entendue « par le haut » sur un territoire dont le revenu moyen est plus faible que la moyenne régionale et est en outre inégal, passant quasiment du simple ou double entre les deux communes situées aux extrémités de la distribution des revenus.

Ce thème de la mixité (voire du peuplement) est une problématique cruciale, complexe et protéiforme pour la plupart des acteurs. L'État doit assurer la mise en œuvre du droit au logement opposable, que les élus critiquent dans la mesure où il accentuerait les difficultés identifiées dans certains quartiers. Les maires peuvent y contribuer eux-mêmes : ils reconnaissent prioriser les demandes de leurs administrés. Enfin, les demandeurs déjà bénéficiaires du parc social deviennent plus exigeants et refusent un logement locatif social situé dans un quartier difficile.

Malgré un meilleur taux de rotation qu'aux niveaux régional et départemental, la mobilité - dont particulièrement la sortie du parc social - est faible, en dépit d'un stock important de logements sociaux dans l'agglomération, d'un effort de construction soutenu et d'une population qui stagne. Ce frein s'exerce au détriment des entrants.

La définition de principes de peuplement, figurant dans une « charte de peuplement » dont les contours restent à définir et à décliner localement, semblerait un outil pertinent pour fluidifier le fonctionnement du parc social, et partant l'ensemble de la politique de l'habitat sur le territoire intercommunal.

Annexe

Annexe n° 1 : liste des personnes présentes dans les ateliers territoriaux	52
--	----

Annexe n° 1 : liste des personnes présentes dans les ateliers territoriaux

Atelier « bénéficiaires » :

Mme Brigitte Charlotteaux, 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.

Atelier « opérateurs » :

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 Touitou, directrice territoriale Nord – EFIDIS.

Atelier « institutions publiques » :

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.

Réponses

Réponse du président du conseil départemental du Val-d'Oise.....	56
Réponse du président de l'agglomération de Cergy-Pontoise	57
Réponse du président de l'AORIF – Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France (association des organismes HLM de la région Île-de-France).....	58

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU VAL-D'OISE

Le relevé d'observations provisoires relatif l'évaluation de la politique publique du logement social réalisée sur le territoire de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, exemplaire n° 13 que vous avez bien voulu me transmettre le 22 décembre 2016 a retenu toute mon attention.

Je vous avais transmis le 6 décembre 2016, les observations suivantes que je ne retrouve pas dans ce rapport.

S'agissant de l'état des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire concerné je porte à votre connaissance les éléments suivants :

Le Conseil départemental, à travers le dispositif « Fonds de Solidarité Logement » dont il assure la gestion pleine et entière, examine annuellement 1 257 demandes d'aide portant sur l'accès ou le maintien dans le logement (à plus de 85 % sur le parc social) et attribue 1 169 aides.

Ce volume représente presque 20 % de l'action conduite sur ce dispositif l'échelon départemental.

Ces éléments devraient être intégrés utilement dans le diagnostic.

Par ailleurs, je vous apporte quelques réponses aux problématiques soulevées par le recueil des opinions des acteurs :

- le système d'attribution des logements locatifs sociaux est décrit comme peu transparent. À cet égard le Département participe dans le cadre du Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées, à différentes actions visant rendre plus lisibles les questions de l'accès au logement, notamment par la création d'un guide des dispositifs d'accueil, d'hébergement, de logements accompagnés et d'accès au logement, en abordant les procédures et interactions entre dispositifs ;*
- les charges liées au logement sont également pointées comme une source de manque de transparence et impactent l'évaluation du taux d'effort des locataires. À ce titre, le PDALHPD a également mis en place un groupe de travail dont l'objectif est d'identifier l'offre la plus socialement accessible, y compris au regard des charges qui peuvent être très variables selon le niveau de service proposé par les bailleurs, dans le parc social ;*

- enfin, la réduction de la surface utile des logements a été soulevée due aux exigences techniques liées à l'accessibilité, sans garantir pour autant les conditions d'accueil pertinentes pour les personnes à mobilité réduite. Le manque de réponse aux personnes en situation de handicap est, d'après l'analyse présentée, témoin d'un manque de connaissance du parc. Alerté par ce dernier point, je vous informe que le Département compétent en matière de handicap a engagé une démarche d'identification de l'offre et de la demande de logements accessibles pour répondre au déficit d'informations rencontré. Cette démarche, est engagée à partir de l'expérience du réseau SOLIHA, si elle s'avérait efficace, elle pourrait être étendue à l'ensemble du Département.

De manière plus générale, on peut se poser la question de la pertinence même du dispositif d'attribution du logement social qui réalise plus qu'imparfairement l'ajustement entre l'offre et la demande et qui produit des logements destinés aux plus pauvres à un coût supérieur à ceux du secteur libre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGGLOMÉRATION DE CERGY-PONTOISE

Je partage les constats et les enjeux qui sont formulés dans le document de synthèse relatif à Cergy-Pontoise.

Depuis la tenue de l'évaluation, il convient de noter que le Conseil Communautaire du 13 décembre 2016 a adopté dans le cadre du Programme Local de l'Habitat 2016-2021 de l'agglomération, un nouveau cadre d'intervention en faveur du développement et de la réhabilitation du parc social. Couplé à la délégation des aides à la pierre, cela devrait permettre de disposer de logements sociaux répondant au mieux aux besoins des demandeurs, notamment les publics modestes et défavorisés.

Par ailleurs, la Conférence Intercommunale du Logement de Cergy-Pontoise, co-pilotée par l'État et l'agglomération, a adopté le 12 décembre 2016, le Document cadre d'orientation sur les attributions et sa déclinaison territoriale, la Convention d'équilibre territorial. Il s'agit là d'une première étape vers une meilleure coordination des attributions permettant de combiner accès au logement et équilibre de peuplement et d'améliorer le service aux demandeurs d'un logement social.

**Production neuve par commune entre 2009 et 2015
sur le territoire de la CACP⁽¹⁾**

Commune	Logements commencés	Dont logements sociaux	
Boisemont	11	0	0 %
Cergy	4 301	1 660	39 %
Courdimanche	55	0	0 %
Eragny	1 091	242	22 %
Jouy-le-Moutier	389	217	56 %
Maurecourt ⁽²⁾	43	0	0 %
Menucourt	323	220	68 %
Neuville-sur-Oise	50	0	0 %
Osny	677	189	28 %
Pontoise	1 614	547	34 %
Puiseux-Pontoise	82	12	15 %
Vauréal	708	208	29 %
Saint-Ouen-l'Aumône	1 324	548	41 %
CACP	10 668	3 843	36 %

(1) Y compris reconstitution ANRU. À noter : 337 logements sociaux supplémentaires ont été créés dans le parc existant sur la période (acquisition/amélioration)

(2) Commune intégrée au PLH fin 2014

Source : CACP, bilan du PLH 2009-2015

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AORIF – UNION SOCIALE
POUR L'HABITAT D'ÎLE-DE-FRANCE (ASSOCIATION DES
ORGANISMES HLM DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE)**

Par la loi, le logement social a pour fonction de loger à un prix modéré tous ceux qui ne peuvent y parvenir par le simple jeu du marché. C'est pourquoi les plafonds de ressources réévalués chaque année permettent à 64 % de la population d'y prétendre.

Un accroissement de la production de logements sociaux ces dernières années

La production de logements sociaux s'est fortement accrue ces dernières années en Île-de-France. Les organismes Hlm ont développés des savoir-faire pour construire une gamme de produits variés, de l'hébergement à l'accession. Aussi cette hausse de la production permet de loger des ménages, des plus modestes (produits PLAI et PLUS pour 65 %) jusqu'aux « classes moyennes » (PLS pour 35 %). L'effort de production des opérateurs sociaux est d'autant plus intéressant qu'il est contracyclique : la forte augmentation de logements sociaux autorisés permet de compenser la baisse de l'activité de la promotion privée. De 2005 à 2013, la part du logement locatif social dans l'ensemble de la production régionale est passée de 20 à 40 %. Les organismes Hlm de Cergy-Pontoise ont contribué à cette dynamique. En 2015, 424 logements locatifs sociaux de droit commun ont été agréés sur l'agglomération. Le logement social représente aujourd'hui 34,5 % des résidences cergypontaines.

Pour autant, les efforts de production de logement social restent encore insuffisants pour faire face à la forte demande qui continue à croître : plus de 10 000 demandes étaient enregistrées au 31 décembre 2015 pour la seule agglomération de Cergy-Pontoise, dont près d'un tiers émane de ménages déjà locataires du parc Hlm. La production de logements adaptés aux ressources des ménages interroge d'autant plus : à Cergy-Pontoise, 77 % des demandeurs ont des ressources inférieures à 60 % des plafonds PLUS alors que la production de logements très sociaux (PLAI) a représenté 34 % des agréments de l'agglomération en 2015.

La mobilisation des bailleurs sociaux pour mettre en œuvre les dispositifs d'accès au logement des personnes défavorisées

Avec la Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, et la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit Au Logement Opposable, l'État a créé des obligations d'accueil des publics prioritaires au sein du parc social. Dans le Val-d'Oise, les organismes Hlm se sont toujours fortement mobilisés dans la mise en œuvre de ces dispositifs et ont toujours pleinement atteint les objectifs de relogement qui leur étaient assignés. Suite à la refonte des accords collectifs dans le département en 2015 et à la forte revalorisation de leurs objectifs (+ 66 % entre 2014 et 2015), ils ont accueilli dans leur parc plus de 1 750 ménages labellisés Accords collectifs en 2015. Au total depuis la mise en place du DALO, ce sont 4 776 ménages prioritaires et urgents qui ont été relogés dans le parc social Valdoisien.

La production dynamique de logement social sur le territoire de la communauté d'agglomération a permis d'absorber en partie la demande importante qui s'exprime sur le territoire, et globalement plus qu'ailleurs sur le département et l'Île-de-France. Si l'on considère uniquement les publics prioritaires, on observe sur le territoire de Cergy-Pontoise un taux d'attribution à destination des publics labellisés au titre de l'accord collectif départemental deux fois meilleur que pour l'ensemble des demandeurs (respectivement 3,14 et 6,6 demandes pour une attribution).

Néanmoins dans la mise en œuvre de ces dispositifs, les bailleurs sociaux doivent faire face aux réticences des élus qui craignent une stigmatisation de leur territoire par un accueil important de ménages prioritaires. Cette difficulté est complexifiée par le contingentement du parc social (État, collectivités locales, 1 %...). Chaque réservataire propose ses propres candidats sur les logements qui lui sont réservés, en fonction de ses propres objectifs et priorités.

L'accès des publics modestes et défavorisés : un enjeu partenarial

Le logement est une priorité nationale. De multiples acteurs interviennent et s'y investissent : communes, agglomérations, État, Conseil départemental, Région. Pour notre profession, il est fondamental de créer une dynamique entre tous ces acteurs pour concourir ensemble vers un même objectif.

À Cergy-Pontoise, les organismes de logement social ont apporté depuis plusieurs années leurs contributions aux réflexions qui se sont engagées. Ils ont travaillé en étroite collaboration avec la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et ses partenaires à l'élaboration de ces deux Programmes Locaux de l'Habitat successifs et à la mise en œuvre de son contrat de ville.

L'heure est aujourd'hui à la mise en place de la Conférence Intercommunale du Logement, dont l'un des objectifs est de mettre en place une politique intercommunale de peuplement. Instance territoriale réunissant l'ensemble des niveaux de décisions, la CIL est l'opportunité de faire converger les objectifs de chacun des acteurs du logement social en matière d'attribution. La construction de la politique locale de peuplement va donc être l'occasion d'aborder de façon partenariale la question de l'accès des ménages défavorisés au sein du parc social à une nouvelle échelle, celle de l'agglomération.

L'AORIF – l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France est l'organisation professionnelle au service des organismes de logement social franciliens.

L'AORIF regroupe les organismes Hlm d'Île-de-France adhérant à l'une des fédérations de l'Union sociale pour l'habitat (la fédération des Offices publics de l'habitat, la fédération des Entreprises sociales pour l'habitat, la fédération des Sociétés coopératives d'Hlm et l'Union nationale d'économie sociale pour l'accession à la propriété). 5 Entreprises publiques locales (EPL) sont membres associés.

143 organismes de logement social adhèrent à l'AORIF. Ils gèrent 1,2 millions de logements locatifs sociaux, soit 25 % des résidences principales d'Île-de-France, et logent près de 3 millions de personnes.

Site internet : www.aorif.org

Métropole de Grenoble

Introduction

Agglomération dynamique, riche de compétences intellectuelles et techniques, Grenoble-Alpes métropole regroupe 49 communes depuis le 1^{er} janvier 2014 et compte 445 000 habitants. Elle se compose :

- d'une ville centre nettement plus importante que les autres communes ;
- de communes de première couronne aux fonctions urbaines diversifiées ;
- de petites villes ayant leur propre bassin de vie ;
- de communes résidentielles de deuxième et de troisième couronne, de plaine, de coteaux ou de montagnes attirant les ménages les plus favorisés.

La densité de population, de 800 habitants par km² en moyenne, est particulièrement élevée, atteignant plus de 1 600 habitants par km² dans les communes du cœur de l'agglomération. La commune de Grenoble, avec ses 160 000 habitants, concentre 36 % de la population du territoire ; c'est la troisième commune de la région. Grenoble-Alpes Métropole connaît une croissance démographique faible. Comme dans la plupart des grandes agglomérations, le déficit migratoire prononcé atténue les effets de l'excédent des naissances sur les décès.

En raison de son tissu économique et d'un taux élevé d'emplois très qualifiés, le territoire de Grenoble-Alpes métropole compte une part importante de ménages aux revenus moyens et élevés à fort potentiel d'achat ou de location, mais en dépit du poids des cadres et professions intellectuelles supérieures, le revenu net imposable annuel moyen de la zone n'est pas plus élevé qu'ailleurs. Elle accueille en effet un nombre important de ménages défavorisés confrontés aux phénomènes de cherté immobilière.

La cartographie des revenus est fortement corrélée à la structure et la nature du parc de logements. La pauvreté est très présente dans les communes accueillant un parc locatif peu cher, parc public à vocation sociale ou parc privé dégradé faisant office de parc social. À l'autre extrémité, les revenus les plus élevés se concentrent dans les secteurs résidentiels.

Comme celle de la population, la densité de logements s'accroît dans la métropole. Supérieure à 1 600 logements par km² dans le cœur de l'agglomération de Grenoble (Saint-Martin d'Hères, Échirolles, Fontaine), elle témoigne d'un phénomène de saturation de l'espace au cœur de la métropole alpine. Le foncier est rare et se caractérise par des prix élevés en raison de la géographie et des risques naturels et technologiques. La prise en compte de ces risques impacte le développement des communes allant de prescriptions particulières pour les nouvelles constructions à la réalisation de travaux importants jusqu'à l'interdiction totale d'urbanisation.

Parmi les 46 000 logements locatifs sociaux de l'agglomération, plus de 38 000 sont des logements familiaux gérés par des bailleurs sociaux, dont les trois quarts sont gérés par trois principaux opérateurs ACTIS (ex OPHLM de Grenoble), la Société dauphinoise de l'habitat et l'OPAC 38. Le parc social, dont plus du tiers date d'avant 1977, est concentré dans quelques communes et environ 30 % des logements sont en zones urbaines sensibles. La demande de logements locatifs sociaux est forte avec 14 500 demandes actives fin 2015 et les attributions ne répondent que partiellement aux besoins, et ce en dépit d'une production de nouveaux logements sociaux familiaux d'environ un millier par an, principalement en diffus ou intégrés dans des opérations privées.

I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire

A - Les publics bénéficiaires : des ménages défavorisés souvent isolés et âgés

1 - Les ressources des ménages

Les données disponibles mettent en évidence la fragilité de la situation d'un nombre important de locataires. En 2014, 89 % des ménages logés sont en dessous des plafonds de ressources PLUS, soit 1,7 SMIC pour une personne seule ou 3,2 SMIC pour un couple avec deux enfants. La part des ménages les plus modestes se situant en dessous de 40 % des plafonds (soit 0,7 SMIC) est sensiblement plus élevée que la moyenne régionale (39 % pour la métropole contre 36 % en moyenne régionale).

Seuls, 11 % des ménages logés en PLAI et PLUS sont au-dessus des plafonds PLUS, plus de la moitié d'entre eux les dépassent de moins de 20 %.

Ressources des ménages logés en PLAI et PLUS / plafonds PLUS ⁹	Jusqu'à 19,99	de 20 à 39,99	de 40 à 59,99	de 60 à 79,99	de 80 à 99,99	de 100 à 119,99	120 et +
Grenoble-Alpes métropole	20 %	19 %	21 %	18 %	12 %	6 %	5 %
Région Rhône-Alpes	17 %	19 %	22 %	18 %	12 %	6 %	4 %

Source : *Observatoire régional de l'habitat et du logement Rhône-Alpes, ARRA Union sociale pour l'habitat à partir RPLS au 01/01/2013*

⁹ En 2014, les plafonds de ressources PLUS en Rhône-Alpes correspondaient à 1,7 SMIC pour une personne seule et à 3,2 SMIC pour un ménage avec deux enfants.

Le parc privé remplit une fonction sociale importante. Parmi les 45 000 ménages éligibles au logement très social, le parc locatif social en accueille 41 %, mais 34 % sont locataires du parc privé, et 23 % sont propriétaires. Si l'on considère les ménages à très faibles ressources (inférieures à 30 % des plafonds d'entrée en logement social), 36 % sont locataires du parc privé.

2 - La composition familiale

L'isolement dans l'occupation du parc social est important : la part des ménages monoparentaux caractérise l'occupation du patrimoine locatif social de la métropole, les personnes isolées représentent en effet plus d'un ménage sur trois. Le vieillissement et l'isolement ne constituent pas des caractéristiques propres au logement social puisque de telles proportions se retrouvent pour l'ensemble des résidences principales ; en revanche, la part des familles monoparentales (19 %) y est plus élevée que pour l'ensemble des ménages (9 % selon le recensement Insee).

Composition familiale	Isolés	Couples sans enfant	Couples avec enfant(s)	Ménages monoparentaux	Autres
Grenoble-Alpes métropole	35 %	15 %	25 %	19 %	6 %
Région Rhône-Alpes	38 %	15 %	25 %	19 %	4 %

Source : *Observatoire régional de l'habitat et du logement Rhône-Alpes, ARRA Union sociale pour l'habitat à partir RPLS au 01/01/2013*

a) L'âge des locataires

La part des locataires âgés de plus de 65 ans est importante dans le parc locatif social de Grenoble-Alpes métropole. Elle représente en 2014 près d'un quart des ménages (24 %). Ce phénomène peut s'analyser comme une conséquence du blocage du « parcours résidentiel », la diminution des ressources lors du passage à la retraite rendant encore plus difficile l'accès à un logement privé de qualité. *A contrario*, apparaît une sous-représentation des jeunes ménages dans le parc social, même si une part des nouveaux attributaires est âgée de moins de quarante ans.

Age du locataire en titre	moins de 30 ans	de 30 à 39 ans	de 40 à 49 ans	de 50 à 64 ans	65 ans et plus
Grenoble-Alpes métropole	9 %	17 %	22 %	28 %	24 %
Région Rhône-Alpes	9 %	18 %	22 %	27 %	24 %

Source : *Observatoire régional de l'habitat et du logement Rhône-Alpes, ARRA Union sociale pour l'habitat à partir RPLS au 01/01/2013*

En définitive, les caractéristiques de l'occupation du parc social telles qu'elles ressortent des dernières données disponibles sont proches en termes de revenus, composition familiale ou âge des indicateurs régionaux de l'ancienne région Rhône-Alpes, où les départements du Rhône et de l'Isère, les plus urbanisés, étaient prépondérants.

B - Les attributions : un dispositif sous tension

1 - Les demandes : l'accès à un premier logement ou à un logement plus adapté

La métropole de Grenoble est soumise à une forte demande de logement social, bien plus importante que dans le reste du département. Parmi les 26 768 demandes actives au 31 décembre 2015 dans le département de l'Isère, plus de la moitié (14 500) concernait le territoire de Grenoble-Alpes Métropole. Elles se distinguent également par leur ancienneté puisque les demandeurs ayant déposé un dossier depuis plus de deux ans représentent 28 % du stock pour le territoire métropolitain alors que ce volume n'est que de 20 % pour le département.

Autre indicateur de tension, l'ancienneté moyenne de 20 mois est supérieure à celle du département (16 mois).

a) La motivation des demandes

L'analyse des dossiers issus du système d'enregistrement des demandes¹⁰ permet de constater que la motivation conduisant à déposer une demande de logement social est principalement l'absence de logement. Trois motifs principaux (notés en 1 sur la demande) sont évoqués :

- sans logement propre pour 21 % ;
- logement trop petit pour 18 % ;
- logement trop cher pour 15 %.

b) Les ménages candidats au logement social

Les familles monoparentales représentent 22 % des demandes. 19 % des demandes concernent des couples sans enfant ou avec 1 enfant. Les personnes isolées sont surreprésentées (43 %).

Près de la moitié des demandeurs sont jeunes, 8 % ont moins de 25 ans et 38 % ont entre 25 et 39 ans alors que seulement 16 % ont plus de 60 ans.

c) La situation professionnelle des demandeurs

Les demandeurs ayant un emploi représentent la moitié de la demande (49 %) se répartissant de la manière suivante :

- 36 % ont un emploi stable (CDI, artisan) ;
- 13 % des emplois précaires (CCD, intérim) ;
- 13 % des demandeurs sont retraités.

d) Le niveau de ressources des demandeurs

En 2015, comme pour les années précédentes, la grande majorité des demandeurs dispose de revenus faibles, en effet 63 % des demandeurs sont en dessous des plafonds PLAI (11 060 €/an).

¹⁰ Source Direction départementale de la cohésion sociale.

e) La situation d'occupation du logement des demandeurs

La majorité des demandes émane de ménages déjà logés dans le parc social : 44 % des demandeurs sont déjà locataires du parc social, 23 % sont locataires du parc privé et 28 % sont sans logement propre.

2 - Les attributions : une réponse partielle aux demandes

3 675 attributions ont été décidées en 2015. Avec 14 500 demandes actives, la tension locative est proche de 4 : près de trois demandes sur quatre n'ont pas été satisfaites en 2015. Les bénéficiaires d'attributions ayant une ancienneté supérieure à deux ans représentent 25 % de l'ensemble.

L'ancienneté moyenne en matière d'attribution est de 18 mois.

a) Les motifs évoqués par les ménages qui ont obtenu un logement social

Les trois motifs principaux (notés en 1 sur la demande) sont :

- l'absence de logement propre pour 29 % ;
- un logement trop petit pour 20 % ;
- un logement trop cher pour 12%.

Une réelle prise en compte des ménages sans logement apparaît dans le processus d'attributions.

b) Les ménages attributaires de logement social

Les familles monoparentales représentent plus du quart des attributaires (26 %). 24 % des attributions concernent des couples sans enfant ou avec 1 enfant. Les personnes isolées sont surreprésentées en matière d'attribution (33 %).

Les attributions bénéficient plus aux jeunes, plus de la moitié ont moins de 40 ans : 11 % ont moins de 25 ans et 46 % ont entre 25 et 39 ans alors que seulement 9 % ont plus de 60 ans.

c) La situation professionnelle des attributaires

Les personnes ayant un emploi représentent plus de la moitié des attributions (56 %) réparti de la manière suivante : 40 % des attributaires occupent un emploi stable et 16 % un emploi précaire. Seuls 7 % des attributaires sont retraités.

d) Le niveau de ressources des attributaires

En 2015, 70 % des attributaires sont en dessous des plafonds PLAI.

e) La situation d'occupation du logement actuel

35 % des demandes satisfaites correspondent à des mutations au sein du parc social, 24 % des attributaires sont locataires du parc privé et 38 % sont sans logement propre.

De l'ensemble de ces données, il ressort que l'entrant dans le parc social est un « travailleur pauvre » âgé de moins de 40 ans et vivant seul, ou formant un ménage monoparental : en d'autres termes, les attributions s'opèrent majoritairement en faveur des actifs pauvres.

C - La difficile adéquation entre offre et demande

1 - Le parc existant : une majorité de logements de 3 et 4 pièces

Le parc est constitué aux trois quarts de logements de trois pièces et plus.

Tableau n° 14 : typologie du parc de logement social existant

1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces et plus
7 %	18 %	36 %	28 %	10 %

Source : DREAL RPLS d'après *Observatoire du PDH au 01/01/2014*

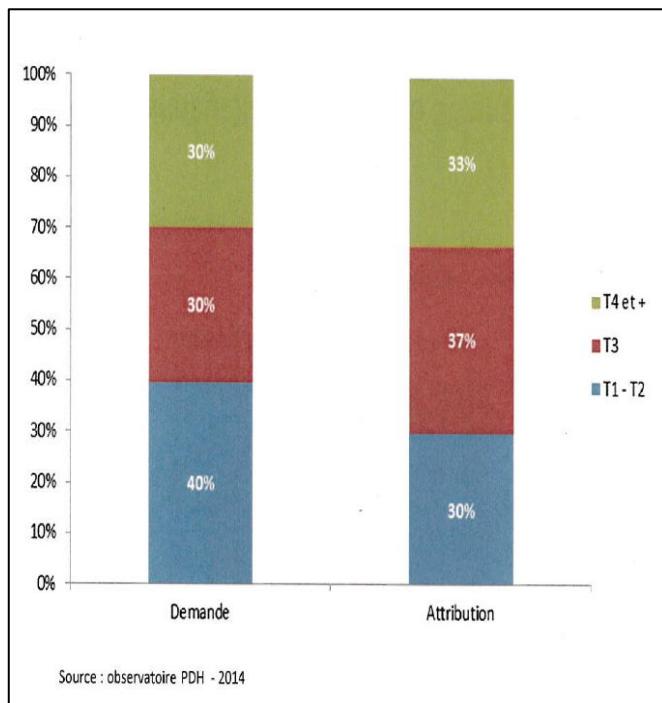
Les grands logements se situent principalement dans les quartiers politiques de la ville et en veille active, où près de la moitié du parc est constitué de T4.

Globalement, la vacance est faible de l'ordre de 1,5 %.

2 - La demande : la recherche de petits logements

La pression locative s'exerce de façon différenciée en fonction de la taille des logements au regard de la demande des ménages et de l'offre disponible. 40 % des demandes portent sur des T2 ou T1 qui ne représentent que 30 % des attributions.

Graphique n° 1 : comparaison entre les demandes et les attributions de logements

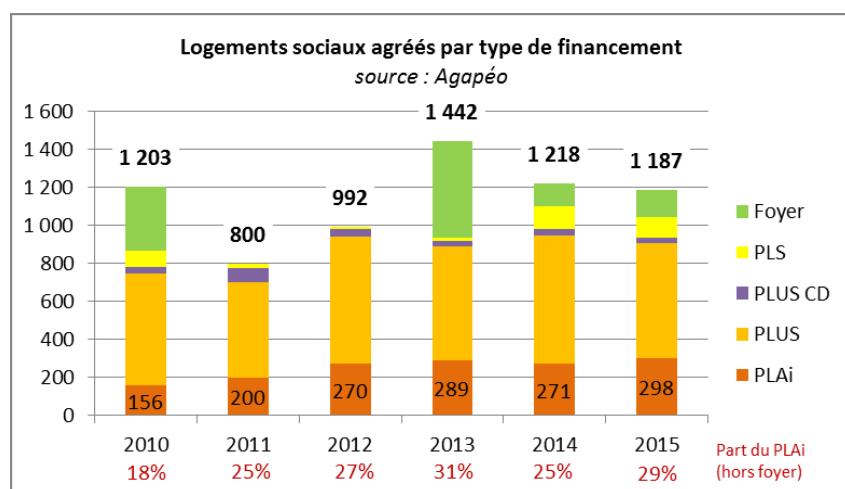


D - L'effort de construction : une démarche à consolider

1 - La production de logements sociaux : des résultats conformes aux objectifs du précédent programme local de l'habitat

Le programme local de l'habitat (PLH) 2010-2015 retenait une hypothèse de livraisons de logements locatifs sociaux comprise entre 5 953 et 8 472 logements sur six ans, soit entre 1 000 et 1 400 logements par an.

Graphique n° 2 : nombre annuel de logements sociaux financés



En moyenne, un millier de logements sociaux familiaux (hors logements spécifiques) ont été livrés par an depuis 2010 sur l'ensemble de la Métropole. La production sous maîtrise d'ouvrage directe correspond à 55 % de la production, alors que les ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) et les acquisitions-amélioration progressent pour représenter respectivement 29 % et 16 %.

2 - Les objectifs de rattrapage : un difficile rééquilibrage territorial

Avec 46 000 logements locatifs sociaux comptabilisés au 1^{er} janvier 2015, la métropole affiche un taux global de 22 %. Sur les 22 communes de plus de 3 500 habitants, 18 doivent répondre à des obligations de rattrapage pour atteindre 25 % de logements locatifs sociaux en 2025. Ces communes astreintes doivent produire au moins 4 700 logements locatifs sociaux manquants entre 2017 et 2022, soit environ 785 logements locatifs sociaux nouveaux par an.

Toutes les communes en rattrapage ont augmenté leur taux de logements sociaux entre 2010 et 2015, mais l'objectif de 25 % sera difficile à atteindre pour les communes au déficit marqué.

3 - L'adaptation de l'offre en termes de loyers

L'adaptation de la construction aux caractéristiques de la demande est lente, la progression des logements financés en PLAI (de 15 % à 29 % de la construction entre 2008 et 2015, soit une moyenne de 26 %) permet de mieux prendre en compte la faiblesse des ressources des demandeurs (trois quarts sous les plafonds PLAI), mais un décalage existe entre la production de logements PLAI et les revenus des ménages demandant un logement social.

Il convient de souligner que 82 % des PLAI agréés sont situés dans une commune « en rattrapage SRU ».

E - Les mobilités : un parcours résidentiel pour l'essentiel à l'intérieur du parc social

1 - Les mutations : une réponse en deçà des demandes

Il existe une demande de mobilité non satisfaite à l'intérieur du parc social, spécifiquement dans certains secteurs. Alors que les mutations constituent 44 % des demandes, elles ne représentent que 35 % des 3 675 attributions et concernent un peu moins de 3 % des 46 000 logements sociaux.

2 - Les sorties du parc social : un phénomène très marginal

Les sorties du parc social restent limitées en raison du différentiel de loyer avec le parc privé. Quant à l'accession à la propriété par les locataires du parc social, elle est très marginale.

F - La politique des loyers : des écarts importants

1 - Les logements à faible loyer : une majorité située en quartier politique de la ville

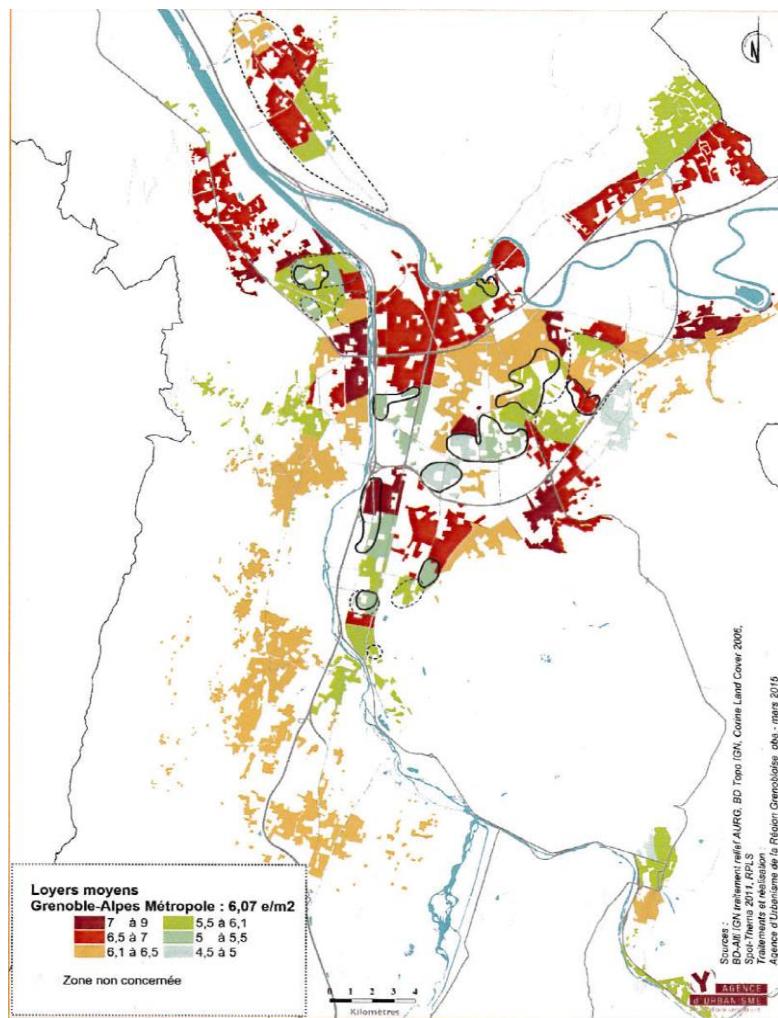
Sur les 46 000 logements sociaux, plus d'un quart peuvent être considérés comme des logements à faible loyer ($<5,5$ €/m²), le loyer moyen d'un logement financé en PLAI ressortant à 5,4 €/m².

Sur les 35 % des logements sociaux situés en quartier politique de la ville, soit environ 15 000, 8 000 de ces logements ont un loyer inférieur à 5,5 €/m².

2 - Les montants des loyers : des écarts sensibles

Le loyer moyen hors charges de 6 €/m² cache de fortes inégalités sur le territoire.

Carte n° 1 : loyers moyens du parc social



G - La politique de peuplement : un parc social concentré

1 - Une concentration du parc social sur quelques communes

Deux indicateurs témoignent de la concentration du parc social :

- 35 % des logements sociaux sont situés dans les dix quartiers prioritaires.
- 75 % du parc social du territoire est situé dans quatre communes.

Avec 18 650 logements sociaux, la ville centre de Grenoble concentre 41 % des logements sociaux du territoire. Echirolles et Saint-Martin d'Hères comptent chacune plus de 6 200 logements sociaux et approchent un taux de 40 %.

2 - Une amorce de rééquilibrage territorial

Les autres communes du territoire ont augmenté leur production de logements locatifs sociaux mais les écarts sont tels que l'évolution des taux de logements locatifs sociaux par commune se fait très progressivement. Depuis 2010, 73 % de ces logements ont été réalisés dans les communes en rattrapage par rapport à la loi SRU, mais 26 % de la production de logements sociaux concernent les quatre communes ayant déjà plus de 25 % de logements sociaux (Echirolles, Saint-Martin d'Hères, Pont de Claix et Saint-Martin-le-Vinoux).

H - La gouvernance : la montée en puissance de la métropole

1 - La révision du programme local de l'habitat

Adopté par le conseil communautaire du 3 décembre 2010, le programme local de l'habitat (PLH) de Grenoble-Alpes Métropole, définit les orientations et le cadre d'action de la politique métropolitaine en matière d'habitat pour une durée de six ans. À la suite de la fusion avec les communautés de communes du Sud Grenoblois et des Balcons Sud Chartreuse le 1^{er} janvier 2014, le conseil métropolitain du 3 juillet 2015 a approuvé la modification du PLH qui sera exécutoire jusqu'en février 2017. Le 6 novembre 2015, la Métropole a lancé la procédure d'élaboration de son prochain PLH qui couvrira la période 2017-2022, à partir d'une évaluation du précédent plan, et fondée sur une démarche se voulant participative.

2 - La gestion des aides à la pierre

La Métropole est délégataire des crédits d'aide à la pierre de l'État. Un « comité technique des financeurs » agréé les dossiers. L'État et la Métropole subventionnent les PLAI (familiaux et spécifiques), les PLUS et les PLUS CD. La Métropole a également mis en place des aides complémentaires aux communes pour les opérations répondant à des critères et caractéristiques de mixité sociale et une aide à l'équilibre destinée aux bailleurs.

II - Recueil des opinions des acteurs

A - Le fonctionnement du système d'attribution des logements sociaux

Le nombre de demandes de logements sociaux sur le territoire de la Métropole est important : 14 500 demandes étaient ainsi considérées comme actives au 31 décembre 2015 pour 3 675 attributions et un délai d'attente moyen de 18 mois (*source DDCS Isère*). L'agglomération concentre 54 % des demandes de logement social du département.

Pour 2014, le nombre de demandes était de 14 000 pour 4 300 attributions (CIL 30 octobre 2015).

1 - L'accessibilité pour le demandeur

Pour les participants, le nombre de guichets d'entrée et l'existence du pôle d'habitat social de Grenoble garantissent une réelle accessibilité aux demandeurs de logements sociaux sur le territoire. L'accompagnement social, souvent indispensable en raison de la précarisation accrue des demandeurs, varie cependant d'une commune à l'autre.

2 - Le système d'enregistrement des demandes

L'État, les collectivités territoriales, les bailleurs et Action logement qui utilisaient le système d'enregistrement dénommé Etoil.org depuis 2008 ont basculé depuis le 1^{er} octobre 2015 vers le système national d'enregistrement (SNE) dont la gestion est confiée à la DDCS (toutes les communes et tous les bailleurs sont guichets d'accueil). Globalement, l'enregistrement des demandes par un fichier commun, pratique ancienne dans le département, fonctionne de manière satisfaisante.

Certains bénéficiaires observent que le fichier des demandeurs peut constituer un prisme déformant de la réalité, un nombre important de demandes n'étant pas renouvelée sans véritable explication connue et que, ce qui importe, est la qualification de l'offre pour répondre à la demande.

3 - Le système d'attribution

Les bénéficiaires et Grenoble-Alpes métropole (GAM) soulignent une forme d'opacité dans les attributions : les critères de priorités pour les attributions sont globalement connus, du fait même de la composition du dossier CERFA, - ressources, adéquation composition familiale/typologie du logement, ancienneté de la demande - mais les décisions ne sont pas suffisamment transparentes. Pour certains, les critères ne sont sans doute pas assez discriminants au vu de la rareté de la ressource.

Pour les bénéficiaires et les bailleurs, le système des réservations n'est pas jugé efficace. En effet, il contribue à allonger la procédure d'attribution, à la rendre complexe et à générer un nombre important de refus. Ils soulignent que les réservataires n'utilisent pas pleinement leurs contingents et remettent leurs logements à disposition pour un tour (47 % pour le contingent préfectoral en 2015) ; de fait 59 % des attributions en 2014 ne relèvent d'aucun contingent (*CIL 30 octobre 2015*). Pour une majorité des participants, les limites d'une « *gestion administrative descendante* » sont atteintes. Pour l'État, la conclusion d'un accord collectif intercommunal, garantissant l'accès des demandeurs prioritaires, permettrait d'envisager une délégation du contingent préfectoral (CP) et d'aller vers une mutualisation des parcs locatifs publics, à laquelle souscrivent les bailleurs, Action logement entendant toutefois préserver l'intérêt des salariés pour l'accès au logement social.

S'agissant de l'attribution des logements très sociaux aux publics prioritaires, le travail préparatoire au sein des commissions sociales intercommunales¹¹ (CSI) est perçu positivement. Ces commissions bénéficient de tous les PLAI, mutualisés à leur profit par accord au sein du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées en Isère (PALHDI), mais également de tout le contingent préfectoral, sauf dans l'agglomération de Grenoble où se pose la question de l'articulation de cette commission avec le bureau accès au logement des personnes défavorisées (BALD) du pôle hébergement social de la DDCS de l'Isère, qui gère le CP hors logements PLAI. Action

¹¹ Emanation des CLH dans tous les EPCI dotés d'un PLH.

Logement regrette que ce dispositif ne donne pas accès aux salariés précaires aux logements PLAI alors que le nombre de ces logements est hausse constante hausse au fil des années.

Grenoble-Alpes Métropole n'a pas demandé à ce stade la délégation de la totalité du CP à sa CSI, qui l'engagerait davantage dans les relogements demandés par la commission DALO. Pour certains bénéficiaires, le dispositif DALO est trop sélectif avec des délais globaux excessifs, même si les délais réglementaires sont respectés et qu'aucun recours n'est enregistré.

4 - Les expérimentations en cours, possibles évolutions à venir

La cotation des demandes : En 2010, les bailleurs sociaux du département regroupés dans l'association Absise, déclinaison départementale de l'Union régionale HLM, ont pris l'initiative, dans le cadre de la démarche de lutte contre les discriminations, d'expérimenter la cotation de la demande locative sociale. L'expérimentation de cette cotation sur le territoire de Grenoble a permis de se doter d'une grille de cotation opérationnelle. En 2014, cette grille a été appliquée à l'ensemble de la demande enregistrée sur Etoil.org. Cette expérimentation met en lumière le profil de la demande qui serait considérée comme "le haut de la liste" si l'ordonnancement était en place. La cotation constitue ainsi un outil d'aide à la décision.

La location active : Son expérimentation, voire son développement avec une centralisation des offres de logement, est une réponse possible à l'augmentation des refus d'attribution de logements sociaux. Le fait pour le demandeur de pouvoir se saisir directement d'une offre de logement constitue une démarche valorisante. Pour l'ensemble des participants, cette pratique ne peut être pour autant généralisée et reste complémentaire de la procédure d'attribution classique. Elle nécessite un accompagnement pour les demandeurs les plus fragiles, tous les publics devant pouvoir y accéder. L'État souhaite limiter ce dispositif aux logements peu attractifs.

Un consensus existe pour considérer que ces deux expérimentations en cours peuvent contribuer à fluidifier le système d'attribution, et même favoriser la mutualisation partiellement engagée des contingents, dans un cadre d'objectifs d'accueil arrêtés localement et sanctionnés. Pour les bailleurs, un système de contrôle *a posteriori* pourrait permettre de remplacer les attributions administrées.

B - L'adéquation de l'offre à la demande

1 - Une offre globalement insuffisante et inégalement répartie

Le territoire métropolitain compte 90 000 ménages éligibles au logement social (*source Filocom 2013*) et 45 500 logements locatifs sociaux (*décompte SRU 2014 – Note de présentation du PLH 3 juillet 2015*) très inégalement répartis. 75 % du parc social (33 900 logements) sont situés sur 4 communes : Grenoble, Saint-Martin d'Hères, Echirolles et Fontaine. 35 % des logements sociaux sont situés dans les dix quartiers prioritaires. Sur les 49 communes de la Métropole, 22 ont plus de 3 500 habitants : 13 sont en-dessous du taux de 20 % de logements sociaux, 5 entre 20 et 25 %, 4 au-dessus de 25 %.

Les mesures correctrices du PLH 2010-2015 « *produire des logements pour tous et de manière mieux répartie* » ne permettent pas de combler l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande en dépit d'une production annuelle moyenne d'un peu plus de 1 000 logements sociaux entre 2010 et 2015 et d'une amorce de rééquilibrage territorial, processus dans lequel certaines communes, parfois exposés aux risques naturels et technologiques, peinent cependant à s'inscrire.

2 - Une structure de l'offre en décalage par rapport à la demande

Comparée au parc privé social de fait, important sur le territoire métropolitain, la qualité globale du parc social est reconnue, même si des problèmes, perçus comme insuffisamment pris en compte par les bénéficiaires, existent en matière d'accessibilité et de dépendance pour les personnes âgées.

L'offre en termes de loyer est également déséquilibrée puisque les logements les moins chers sont concentrés dans les quartiers classés politique de la ville qui souffrent d'un déficit d'attractivité.

S'agissant de la typologie du parc social, un désajustement apparaît puisque les T1 et T2 constituent 26 % du parc, alors que la demande est de l'ordre de 40 %. Les T1 et T2 ne représentent ainsi que 30 % des attributions. L'offre de petits logements, notamment des T2 dont les loyers correspondent souvent au budget maximal que les ménages peuvent consacrer pour se loger, apparaît par conséquent insuffisante. La situation des grands logements (très majoritairement en QPV) les rend peu attractifs.

Si le nombre des PLAI s'accroît depuis 2010 et représente en moyenne, sur la période 2010-2015, 26 % des logements familiaux agréés, il demeure insuffisant, 70 % des demandeurs se situant sous les plafonds PLAI.

C - Les mobilités dans et hors du parc social

1 - Une forte aspiration à la mobilité au sein du parc

L'aspiration à la mobilité dans le parc est forte puisque, sur les 14 500 demandes actives fin 2015, 44 % étaient des demandes de mutation¹² (source DDCS). La part des attributions correspondant à des mutations est inférieure (35 %).

2 - Une mobilité restreinte par plusieurs facteurs

Depuis quelques années, les mutations organisées par les bailleurs se sont accrues, leurs regards ayant évolué sur cette question. Une réponse est prioritairement apportée aux demandes de mutation répondant aux critères prioritaires (handicap, santé, sur occupation), les demandes dites de confort sont traitées dans un second temps.

La mise en œuvre des mobilités internes est cependant limitée par :

- la paupérisation des locataires du parc social ;
- les différences des niveaux de loyers au sein du parc social ;
- l'inadéquation des logements aux demandes ;
- le vieillissement des locataires.

La mobilité au sein du parc est structurellement freinée par la répartition spatiale de l'offre : 73 % des logements dont le loyer est inférieur à 5,5 €/m² se situent en quartier prioritaire ou en veille active. Hors des quartiers prioritaires, où le parc social est souvent plus récent, les loyers sont plus élevés.

Les mutations des personnes âgées sont délicates à mettre en œuvre, car ces locataires sont attachés à leur logement. L'adaptation au vieillissement des locataires (les locataires de plus de 65 ans représentent

¹² Les demandes de mutation varient de manière importante d'une commune à l'autre (Echirolles 59 % des demandes, Grenoble 43 % des demandes).

en 2014 près d'un quart des occupants du parc social, soit 24 %) s'opère par l'adaptation du logement plutôt que par la mobilité.

La sous-occupation de certains logements est constatée par les bailleurs, mais aucune mesure d'ajustement n'est mise en œuvre, sauf quand un risque d'impayés lié à un logement trop grand existe. Les bailleurs sont réticents à une mobilité « forcée » des « sous-peuplements », ces locataires contribuant selon eux à stabiliser les quartiers.

Quant aux sorties du parc social, elles se heurtent au différentiel de loyer entre le parc social et le parc privé dont le loyer moyen avoisine 11 €/m². L'accession sociale est peu significative (160/an) et peu demandée par les locataires en place.

L'application des SLS et les cessions, dont le nombre est marginal, impactent peu les mobilités.

D - La différenciation des niveaux de loyers

1 - Des écarts importants

Le loyer moyen hors charge est de 6 €/m², mais avec de forts écarts à la moyenne de 4,5 à 9 €/m². 34 % de l'offre affiche un loyer inférieur à 5,5 €/m², 51 % de l'offre un loyer compris entre 5,5 €/m² et 7 €/m² et 15 % de l'offre un loyer supérieur à 7 €/m².

Pour les bénéficiaires notamment, le montant des loyers est un indicateur peu pertinent, les charges (importantes dans les logements anciens énergivores et, parfois, dans les plus récents) devant être prises en considération. Les différences de loyer, liées au financement PLAIS/PLUS/PLS, sont difficilement compréhensibles par les bénéficiaires au sein d'un même bâtiment.

2 - La révision des loyers : un levier délicat à utiliser

Le niveau des loyers est lié au mode de financement des logements. Les programmes anciens ont des niveaux de loyers plus bas (inférieurs à 5 €/m²) et des plafonds de ressources plus hauts que les nouveaux programmes PLAIS (loyer moyen de l'ordre de 5,4 €/m²). Seuls 35 % des loyers bas sont attribués hors QPV.

La modulation des loyers des conventions globales de patrimoine (2002-2007) puis la remise en ordre des loyers, disposition optionnelle pour la première génération de convention d'utilité sociale (2007-2014),

ont été appliquées par certains bailleurs et ont concerné 23 000 logements sur le critère de la qualité du service rendu. Selon les bénéficiaires, elle a été mal comprise des occupants du parc social, faute d'explications suffisantes. Pour les bailleurs, le lien avec la qualité du service rendu n'apparaît pas un outil de gestion de court terme favorisant la mixité sociale et les parcours résidentiels.

Les collectivités n'avaient pas accès jusqu'ici à la politique des loyers, elles aimeraient aborder le sujet dans les conditions de financement lorsqu'elles abondent. Elles se félicitent de l'abandon de la ROL, et se disent ouvertes aux nouvelles dispositions annoncées tout en souhaitant qu'elles ne soient pas strictement descendantes et binaires (entre les QPV et les autres quartiers).

L'action sur les loyers trouve rapidement ses limites : il est difficile d'augmenter des loyers en QPV, déjà peu attractifs, la hausse des loyers dans les secteurs hors QPV accentue leur relégation, par ailleurs un équilibre financier global doit être préservé.

De manière plus générale, la question de l'interaction de l'aide personnalisée au logement avec les loyers est posée, puisque dans certains cas, l'APL ne solvabilise pas (ou plus) les locataires des logements très sociaux (PLAI). Le raisonnement en charge nette (loyer+charges-aides personnelles) et en montant de reste à vivre serait préférable pour les bénéficiaires.

E - La mixité sociale

1 - De quoi parle-t-on ?

Le PLH de la Métropole vise à favoriser la mixité urbaine sociale à l'échelle intercommunale et communale. La future convention intercommunale définira notamment des objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux et les mutations.

La diversité des statuts d'occupation dans le quartier, plutôt qu'au sein d'un même ensemble, est privilégiée. La cohabitation au sein d'un même immeuble de locataires et d'accédants à la propriété est jugée problématique.

Des exemples réussis de logement social diffus sont cités (Un toit pour tous) ainsi que des opérations de réhabilitation ayant pour projet de regrouper au sein d'un même ensemble des locataires aux revenus et aux statuts différenciés.

La mixité de statut des logements évite par ailleurs les risques juridiques de discrimination au stade de l'attribution.

2 - La politique du logement social n'est qu'un élément de réponse à une problématique plus complexe

La politique du logement social ne répond pas à elle seule à l'enjeu de la mixité : les infrastructures de transport, l'école, les équipements ou la sécurité sont des déterminants essentiels, l'accompagnement social pour les publics prioritaires également.

F - La gouvernance locale de la politique du logement social

La qualité des relations partenariales est soulignée par les intervenants. Beaucoup d'acteurs signalent toutefois le coût en temps de la concertation, très lourde pour les élus comme pour les administrations.

Pour une grande majorité, le renforcement du rôle métropolitain est souhaitable car les politiques de l'urbanisme, du foncier, de la production et d'attribution de logements trouvent leur cohérence à ce niveau, même si les communes restent compétentes en matière de permis de construire et d'aménagement, et conservent le pouvoir de garantir la gestion de proximité.

L'aspiration à une gouvernance décentralisée, l'État restant garant du respect des règles, est décelable. Les bailleurs notamment, mais également la Métropole, estiment que les particularités des territoires demandent à être mieux prises en compte et que les modalités pour atteindre les objectifs fixés nationalement puissent être déterminées au plan local.

CONCLUSION

L'organisation des ateliers territoriaux a montré que le diagnostic sur le logement social dans l'agglomération grenobloise était largement partagé par l'ensemble des acteurs locaux.

Pour atteindre son objectif de « produire plus, mieux et pour tous, et de manière plus répartie », la Métropole a un défi principal à relever : rééquilibrer son offre de logement sur l'ensemble de son territoire en se dotant d'outils opérationnels pour dégager du foncier dans un territoire contraint géographiquement.

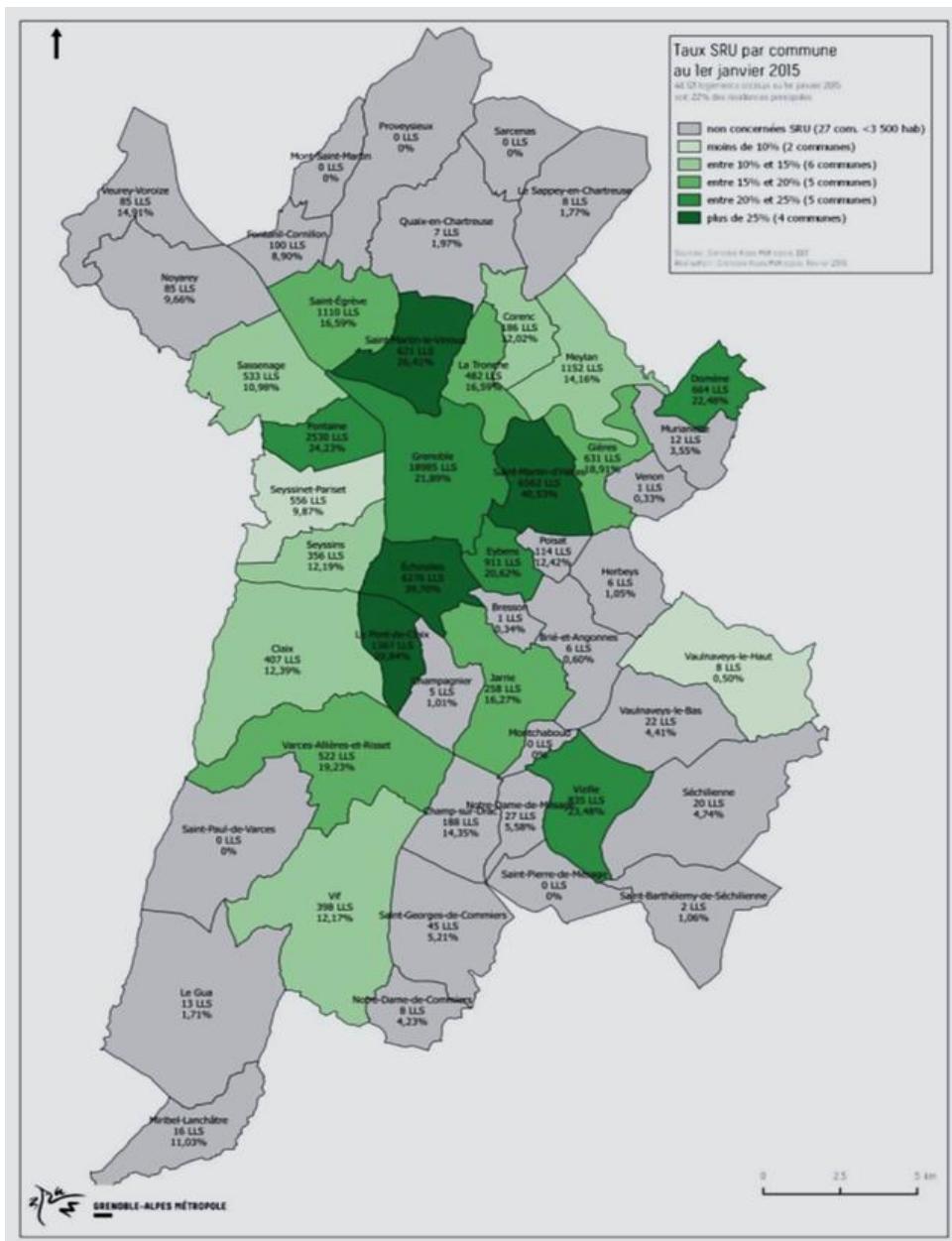
Elle doit également établir avec les communes un nouvel équilibre, tant le poids de l'existant est prégnant avec des communes fortement dotées en logement social, et continuant en construire, et d'autres longtemps rétives à en accueillir, et toujours peu enclines à évoluer. Le plan local d'urbanisme intercommunal, en cours d'élaboration sous la responsabilité de la Métropole, se fixe en matière d'habitat l'objectif de « faciliter la production de logements diversifiés, abordables et adaptés aux besoins du plus grand nombre, de manière équilibré sur le territoire ». De par son caractère opposable, il doit permettre à terme de garantir une politique d'aménagement du territoire globale et plus cohérente.

L'autre enjeu est certainement avec l'État, les communes et les bailleurs de parvenir à une politique d'attribution plus transparente avec des critères d'attributions connus et respectés.

Annexes

Annexe n° 1 : la répartition du logement social	88
Annexe n° 2 : les participations aux ateliers	89

Annexe n° 1 : la répartition du logement social



Annexe n° 2 : les participations aux ateliers

Atelier bénéficiaires :

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.

Atelier opérateurs :

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.

Atelier autorités publiques :

Mme Christine Garnier, vice-présidente Grenoble-Alpes Métropole, habitat, logement, politique foncière.

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, DDCS.

Christian Coigné, vice-président du conseil départemental en charge de l'ingénierie urbaine, du foncier et du logement.

Vincent Fristot, adjoint urbanisme, logement habitat et transition Energétique, commune de Grenoble.

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).

Emmanuel Boulanger, directeur d'étude à l'Agence d'urbanisme (AURG)

Réponses

Réponse du président du conseil départemental de l'Isère 92

Destinataire n'ayant pas d'observation

Présidente de l'association régionale des organismes HLM de Rhône-Alpes

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de Grenoble-Alpes Métropole

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ISÈRE

En tant que copilote du Plan départemental de l'habitat (PDH), je me félicite de constater que le travail engagé par le Département autour de l'observatoire du Plan départemental de l'habitat de l'Isère permet, comme ce document en témoigne, une lecture comparée de la situation du logement des territoires isérois et constitue un point d'appui stratégique dans la définition des actions à mener en matière d'habitat.

En tant que chef de file de l'action sociale, la lecture de cette synthèse appelle sur le fond une remarque sur la question du coût du logement. On note en effet que la demande satisfaite concerne proportionnellement moins de ménages répondant au critère de « logement trop cher » que dans la demande globale. Il nous paraît important avec la hausse du coût de l'énergie et l'augmentation des phénomènes de précarité énergétique, que la mutation soit envisagée comme solution préventive dès lors que la charge globale de logement (au sens quittance globale « loyer/charges locatives/charges de chauffage » loyer + charges) est manifestement trop élevée pour un ménage.

Par ailleurs, on note dans la synthèse, la difficulté d'accès au logement des ménages liée aux circuits d'attribution administrés avec parfois une faiblesse dans la mobilisation de solutions d'accompagnement.

À ce titre il nous paraît important de préciser, qu'en tant que copilote dans le cadre du plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées en Isère (PALHDI), le Département et ses partenaires locaux, dont la Métropole grenobloise, ont lancé un travail de qualification en appui sur l'action sociale départementale, des obstacles à l'accès au logement en lien avec les commissions sociales intercommunales (CSI) afin qu'elles puissent procéder à un travail fin sur le cahier des charges du relogement du ménage au moment de la préparation des attributions pour les ménages considérés comme prioritaires.

Ce travail complémentaire à la cotation de la demande devrait faciliter l'accès au logement des ménages rencontrant de réelles difficultés.

Enfin, je souhaitais vous tenir informé de l'engagement en 2017 par le Département de la révision du règlement intérieur du FSL, outil financier majeur pour accompagner les ménages dans l'accès et le maintien dans le logement. Un des enjeux principaux de cette révision est de faciliter pour les ménages la mobilisation des aides à l'accès et au maintien dans le logement grâce à une simplification des procédures et une plus grande lisibilité des dispositifs.

Département de la Haute-Vienne

Préambule

Le choix du territoire

Le choix des territoires témoins s'est appuyé sur l'examen des agglomérations de plus de 100 000 habitants au regard d'indicateurs statistiques, de façon à identifier des situations contrastées. L'agglomération de Limoges relève à cet égard de la catégorie des territoires où la tension de la situation du logement est modérée, voire très faible, avec une ségrégation marquée, un parc social abondant avec des occupants relativement pauvres. Elle se caractérise également par une vacance importante dans le parc social. De façon à appréhender également un territoire à dominante rurale, les travaux ont également porté, au-delà de l'agglomération de Limoges, sur l'ensemble du département de la Haute-Vienne.

Les principales caractéristiques du territoire

	Département de la Haute-Vienne
Nombre de résidences principales	178 248
Nombre de logements sociaux	25 314
Part du parc social	14 %
Nombre de logements PLAI	846
Part des logements sociaux de type T1-T2	25 %
Nombre de logements sociaux en ZUS	7 933

	Département de la Haute-Vienne
Part des logements sociaux dont le loyer est inférieur au niveau PLAI (6,6 €/m ² en IdF, 5,5 €/m ² hors IdF)	73 %
Nombre annuel moyen de logements sociaux financés	180
Taux de vacance	7,7 %
Taux de rotation dans le parc social	7,5 %
Part moyenne des PLAI parmi les logements financés	31 %
Part des locataires HLM dont le revenu brut fiscal par UC est inférieur à la moitié de la médiane nationale	45 %
Part des locataires sociaux dont les revenus sont inférieurs au plafond PLAI	67 %
Part des personnes seules parmi les locataires	46 %
Part des familles monoparentales parmi les locataires	22 %
Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est inférieur à 15 %	72 %
Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est inférieur à 15 %	30 %
Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est supérieur à 30 %	5 %
Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est supérieur à 30 %	29 %
Nombre annuel d'attributions de logements sociaux	2 622
Nombre de demandes de logement social	5 980
Part des demandeurs dont les ressources sont inférieures au plafond PLAI	70 %
Part des personnes seules parmi les demandeurs	45 %

Du point de vue du logement, la Haute-Vienne est marquée par deux spécificités déterminantes : la forte polarisation du logement social sur la ville de Limoges, et notamment les quartiers de la politique de la ville (l'offre en zone rurale relevant principalement de l'office public de l'habitat départemental), et le caractère très détendu du marché. Ce dernier aspect se traduit par des loyers du parc privé proches de ceux du parc social, et une relative facilité d'accès des demandeurs au logement social. Le parc social souffre cependant d'une image dégradée, et les classes moyennes se tournent plutôt vers le logement privé.

La coopération entre les acteurs locaux du logement se développe, l'État local jouant un rôle pivot dans cette dynamique. Alors que ces acteurs perçoivent des besoins d'intervention sur le parc de logement (y compris en construction pour adapter l'offre de logements sociaux aux évolutions de la demande), le cadre national de la politique du logement leur apparaît comme décalé par rapport aux problématiques du territoire, très instable et apportant des moyens en diminution.

Les principaux enseignements pour la démarche globale d'évaluation

Le département de la Haute-Vienne, y compris l'agglomération de Limoges, illustre un territoire où le marché du logement est fortement détendu, avec une population à faibles ressources, ce qui donne un rôle particulier au logement social et lui pose des difficultés spécifiques : vacance élevée, loyers bas dans le parc privé qui vient en concurrence avec le parc social, attributions et occupation du parc marquées par les ménages à faible revenus, difficultés à sortir du statut locatif pour aller vers l'accession à la propriété. Il montre ainsi très clairement la nécessité d'une politique du logement adaptée aux particularités territoriales : à cet égard, il est problématique que le rythme de construction soit longtemps resté assez soutenu, au risque de marginaliser le parc existant ; l'émergence progressive de lieux d'échange entre les acteurs locaux pour bâtir une analyse de la situation et une politique locale du logement apparaît comme un enjeu majeur.

Introduction

Le département de la Haute-Vienne relève de la quatrième des six catégories de territoires identifiées par la Cour des comptes pour le choix des études de cas territoriales retenues dans le cadre de l'évaluation de la politique publique du logement social : celle des agglomérations où le marché immobilier est peu tendu, la ségrégation spatiale forte, le parc social développé et les écarts de revenus relativement importants entre locataires du parc social et locataires du parc privé. Ce territoire-test est, par ailleurs, le seul des six retenus à couvrir l'ensemble d'un département, les cinq autres ne couvrant que le périmètre d'une agglomération (Cergy-Pontoise, Nantes, Valenciennes, Grenoble et Nice).

Le département de la Haute-Vienne compte 384 000 habitants, répartis de manière très inégale sur son territoire, puisqu'environ un tiers d'entre eux vivent dans la ville de Limoges (135 000 habitants) et la moitié dans l'agglomération de Limoges (212 000 habitants), qui constitue le deuxième pôle urbain de la région Nouvelle-Aquitaine.

Outre Limoges, le département compte seulement deux villes dépassant le seuil de 10 000 habitants : Panazol (10 560 habitants), située au sein de l'agglomération limougeaude, et Saint-Junien (11 300 habitants), située au centre-ouest du département. Extrêmement polarisée sur l'agglomération de Limoges, la Haute-Vienne présente sur le reste de son territoire un caractère rural marqué.

La croissance démographique départementale (+ 0,4 % entre 2006 et 2013) est inférieure à la moyenne nationale. Elle concerne principalement la première et, surtout, la deuxième couronne de l'agglomération limougeaude, où elle atteint 2,5 % par an. La moyenne d'âge de la population haut-viennoise est plus élevée que celle de la population française (42,9 ans contre 38,9 en 2010), tout comme la proportion de personnes de plus de 60 ans qui, par exemple, dépasse à Limoges le niveau de 22 %.

En 2012, selon l'Insee, le revenu disponible des ménages était inférieur de plus de 3 % à la moyenne nationale et le taux de pauvreté dans le département atteignait 15 %, soit un point de plus qu'en France

métropolitaine¹³. L'activité économique et l'emploi sont aussi très concentrés sur la ville de Limoges et sa première couronne.

Ces disparités territoriales particulièrement fortes s'observent aussi dans le domaine du logement social. En effet, bien qu'il soit réparti sur 96 communes, le parc social du département, qui compte plus de 25 000 logements, est doublement concentré, puisque 70 % des logements sont situés sur la seule commune de Limoges et que nombre d'entre eux (9 900) s'y trouvent localisés au sein des quartiers prioritaires de la ville (QPV).

Ce contexte humain, économique et patrimonial implique des enjeux importants en matière de peuplement, de mixité sociale et d'équilibre social des territoires. À ces problématiques, s'ajoute un besoin d'ajustement de l'offre de logement à la demande, notamment pour répondre plus efficacement aux attentes du public en matière de logements adaptés au vieillissement et au handicap.

Une dernière difficulté réside dans le fait que les réponses qui peuvent être apportées à l'ensemble de ces enjeux locaux s'inscrivent dans un cadre législatif et réglementaire défini au niveau national de manière uniforme, alors même que le contexte de la Haute-Vienne présente cette spécificité d'être si peu tendu que l'avantage relatif du logement social par rapport au marché immobilier privé, du point de vue du locataire, est peu prononcé.

¹³ Insee, *Chiffres clés Haute-Vienne 2012*.

I - État des lieux descriptif de la situation du logement social en Haute-Vienne

A - Les publics bénéficiaires

1 - Des ménages occupants essentiellement composés de personnes seules

La composition des ménages résidant dans le parc social de la Haute-Vienne a connu ces dernières années des évolutions significatives retracées en annexe 1 et caractérisées par une nette progression de la part des personnes seules et des familles monoparentales qui représentent, respectivement, 46 % et 22 % des occupants en 2014. La taille moyenne des ménages logés est de 2 occupants par logement (2,4 en QPV). Les caractères de l'occupation du parc social sont ainsi le reflet des mutations sociétales et familiales. La perception traditionnelle d'un parc HLM essentiellement tourné vers les jeunes couples avec enfants est, dans les faits, largement battue en brèche.

S'agissant de l'âge des occupants du parc social, la proportion des moins de 24 ans représente 36 %, celle des 25-64 ans s'élève à 49 % et la part des plus de 65 ans atteint 15 %. Comparativement à la pyramide des âges de la population française, une légère surreprésentation des jeunes et une proportion moindre des personnes âgées peuvent être constatées. Toutefois, si l'on retient comme critère d'analyse, non la répartition par âge des occupants, mais celle des titulaires de bail, il apparaît que la proportion des plus de 65 ans dépasse vraisemblablement les 30 %, tandis que celle des moins de 25 ans représente moins de 10 %¹⁴.

2 - Une tendance à l'appauprissement des occupants

Les données FILOCOM disponibles pour l'année 2013 rendent compte de la dimension « très sociale » de l'occupation du parc HLM en Haute-Vienne. En effet, il apparaît que :

¹⁴ Cette estimation se base sur les chiffres relatifs aux occupants du parc social de l'AROLIM.

- 67 % des locataires du parc social de ce département disposent de ressources inférieures au plafond PLAI, ce qui représente 11 points de plus qu'au niveau national. Tous ménages confondus, à l'échelle de la Haute-Vienne, la part de ceux qui disposent de revenus inférieurs à ce plafond n'est que de 30 % ;
- 25 % des ménages occupants disposent de revenus inférieurs au tiers du plafond PLAI ;
- 95 % des résidents disposent de ressources inférieures au plafond PLUS, contre 87 % au niveau national ;
- seulement 2 % des ménages occupants disposent de ressources supérieures au plafond PLS, soit quatre points de moins qu'au niveau national.

Il apparaît donc, de manière encore plus prononcée que ce qui est observé au niveau national, que le parc HLM de la Haute-Vienne loge en grande partie des personnes modestes. Dans leur grande majorité, les locataires se situent durablement en deçà des plafonds d'entrée dans le parc social. L'application de suppléments de loyers solidarité (SLS) concerne moins de 1 % des locataires haut-viennois, contre environ 4 % au niveau national.

L'analyse des évolutions intervenues au cours de la dernière décennie rend compte d'un appauvrissement des locataires du parc social de la Haute-Vienne. Le tableau joint en *annexe 1* montre, en effet, que la proportion des locataires qui disposent de ressources inférieures à 20 % des plafonds HLM a progressé de neuf points entre 2003 et 2014.

L'évolution de la situation professionnelle des occupants du parc social de la Haute-Vienne, également détaillée en *annexe 1*, traduit aussi une précarité croissante de ces derniers. En effet, il est observé qu'en 2014 seuls 38 % des occupants disposent d'un emploi stable, 10 % ont un emploi précaire et 21 % sont en situation de chômage. En dix ans, à l'échelle du Limousin, la proportion des occupants ne disposant pas d'un emploi a progressé de huit points pour s'établir à 32 %.

Face à cette fragilisation de la population occupante, les aides au logement apportées par la caisse d'allocations familiales (CAF) jouent un rôle essentiel. À partir des données 2007, la CNAF a montré (voir *annexe 2*), qu'à l'échelle du Limousin, 75 % en moyenne du loyer d'un allocataire du parc HLM était couvert par les allocations logement, contre 56 % dans le parc privé.

Ces mêmes données révélaient que les allocations logement faisaient chuter le taux d'effort de plus de 80 % des locataires HLM à moins de 20 % de leurs revenus, contre 50 % au sein du parc privé. Des données plus récentes transmises par la CNAF à la Cour des comptes, dans le cadre de la présente évaluation, (*cf. annexe 2 bis*) confirment ces tendances et montrent, qu'en 2014, 58 % des allocataires du parc public de la Haute-Vienne présentent un taux d'effort inférieur à 10 % et 83 % un taux d'effort inférieur à 20 %. Au sein du parc privé, le taux d'effort des ménages est comparativement plus important puisque seulement et respectivement, 17 % et 46 % des allocataires présentent un taux d'effort inférieur à 10 % et 20 %. La comparaison des taux d'effort par type de structures familiales ne fait pas ressortir de différences importantes. Il en va de même s'agissant de la comparaison des taux d'effort par zones géographiques (ville de Limoges, agglomération de Limoges et ensemble du département).

B - Le système d'attribution

1 - Une demande ciblée sur l'agglomération de Limoges et progressant peu dans le temps

Les données extraites du système national d'enregistrement (SNE) indiquent que le nombre de demandes de logements sociaux dans le département s'établit à 5 980 en 2015, soit une progression de 0,7 % par rapport à l'année précédente. Sur la période antérieure, le plan local de l'habitat (PLH) 2012-2018 de Limoges Métropole rendait compte d'un fléchissement global de la demande.

Environ un quart des demandes correspondent à des souhaits de mutation interne au sein du parc. Ce type de demandes peine parfois à aboutir. Ainsi, par exemple, les données disponibles dans le rapport d'activité 2014 de Limoges Habitat montrent que les mutations ne correspondent qu'à 17 % des attributions effectives opérées par cet opérateur, alors qu'elles représentent 28 % des demandes.

La proportion des demandes qui ciblent géographiquement l'agglomération de Limoges s'établit à plus de 80 %, ce qui est la fois logique, puisque la majorité du parc social du département y est situé, et révélateur de la force d'attraction de cette métropole.

S’agissant des préférences exprimées quant à la taille des logements, les demandes portent principalement sur les T3, secondairement sur les T2, et dans une moindre proportion sur les T4.

2 - Des ménages demandeurs de taille réduite et disposant de revenus modestes

Les statistiques relatives à la taille des ménages¹⁵ montrent qu’il s’agit majoritairement de ménages de taille réduite. En effet, la part des personnes isolées est de 45 % et celle des ménages de deux personnes de 24 %. *A contrario*, les familles nombreuses composées de cinq personnes et plus ne représentent que 8 % des demandeurs (voir *annexe 3*). La taille moyenne des ménages s’établit ainsi à 2,2 personnes en Haute-Vienne, soit un niveau quasi analogue de celui mesuré au niveau national (2,3).

Dans l’ensemble, les demandeurs disposent de ressources faibles, le plus souvent très inférieures au plafond PLAI. En effet, près de 70 % des ménages demandeurs disposent d’un revenu mensuel inférieur à 1 500 €¹⁶ (voir *annexe 3*). Il apparaît que le revenu mensuel moyen des ménages demandeurs est de 1 334 € en Haute-Vienne, ce qui est inférieur de plus de 200 € au niveau national (1 552 €) et traduit le caractère très social de la demande locale.

En matière d’insertion, le département gère sans difficultés particulières les situations de relogement résultant de l’application de la loi DALO. En 2015, 22 dossiers seulement ont été concernés par cette procédure.

En termes d’âge, 12 % des demandeurs ont moins de 25 ans et un peu plus de 50 % ont moins de 40 ans.

Enfin, il ressort des données SNE que 72 % des demandeurs sont de nationalité française.

¹⁵ Source : données SNE à fin juin 2015, à partir des seuls éléments renseignés par les demandeurs.

¹⁶ Ibid.

3 - Des délais d'attribution relativement courts malgré un taux de refus important

Le nombre annuel d'attributions de logements sociaux dans le département s'élève à 2 622 en 2015. Au regard du nombre de demandeurs (5 980 cette même année), le taux d'attribution s'établit à 43,8 %, ce qui traduit un bon niveau d'accessibilité au parc social.

Ainsi, l'ancienneté moyenne des demandes sur l'ensemble du département est de 10 mois. Le délai moyen de satisfaction est de 7,1 mois à l'échelle de Limoges Métropole, et de 6 mois à l'échelle du département (au lieu de 13 au niveau national)¹⁷.

Autre signe de la grande accessibilité du parc social, les refus de logements par les demandeurs, une fois attribués, sont conséquents. L'ODHAC les estime à 45 % de ses attributions dans son rapport d'activité 2014. Les autres bailleurs ont indiqué au cours de l'atelier faire face à une situation analogue d'exigence de la part des demandeurs. Le niveau élevé de la vacance et la concurrence qu'exerce le parc privé envers le parc social contribuent à ce haut niveau de refus.

C - L'adéquation entre offre et demande

1 - Un parc privé abondant et relativement compétitif en termes de prix

Lors du recensement INSEE opéré en 2012, la Haute-Vienne comptait plus de 214 000 logements, dont près de 178 000 résidences principales. L'habitat individuel est prédominant à l'échelle du département (2 logements sur 3), mais minoritaire au sein de la ville de Limoges (28 % de maisons pour 72 % d'appartements). En matière d'occupation des logements, les propriétaires sont plus nombreux que les locataires à l'échelle du département : 62 % contre 38 %. Une répartition qui s'inverse sur Limoges, où les locataires représentent 60 %.

Le parc privé se compose d'environ 190 000 logements qui, en grande majorité, appartiennent à leurs occupants. Le marché locatif privé se caractérise par une offre abondante et relativement bon marché.

¹⁷ L'écart de durée entre le délai moyen de satisfaction et l'ancienneté moyenne des demandes s'explique par l'importance du nombre de non-renouvellements de demandes intervenant tous les ans (plus de 3 000) et le fait que peu de demandeurs font en cours d'année une demande de radiation.

L'arrivée importante de logements neufs au cours de la précédente décennie a favorisé des baisses de loyers. Ainsi, la direction départementale des territoires (DDT) a indiqué, à titre d'exemple, que sur la commune de Panazol le loyer moyen mensuel au mètre carré est de 7,6 € dans le parc privé contre 5 € dans le parc public.

Le marché de l'ancien est globalement confronté à un problème d'attractivité, à l'exception, pour des raisons différentes, du parc privé ancien réhabilité en centre-ville de Limoges et du parc privé de mauvaise qualité, qui est paradoxalement compétitif car souvent peu onéreux. L'accession à la propriété est facilitée en raison de conditions favorables. Le parc privé loge 60 % des ménages locataires allocataires de la CAF, ce qui montre que le parc social n'accueille qu'une partie des ménages modestes du département.

2 - Un parc social très concentré sur la ville de Limoges avec une proportion élevée de logements situés en quartiers prioritaires

Composé d'environ 25 500 logements, le parc social de la Haute-Vienne est réparti sur 96 communes, ce qui témoigne d'un niveau élevé de dissémination : près de la moitié des 201 communes du département disposent de logements sociaux.

Néanmoins, ce parc est très concentré puisque 17 974 logements au 1^{er} janvier 2015, soit 70 % du parc, sont localisés dans la seule ville de Limoges. En raison de la part élevée de logements sociaux situés dans la ville de Limoges (28 % au sens de la loi SRU), près d'un ménage sur cinq au sein de l'agglomération de Limoges est logé dans le parc social.

Les autres communes comportant un nombre important de logements sociaux sont, par ordre décroissant : Saint-Junien (989), Isle (638), Panazol (638) et Bellac (429)¹⁸. Au cours de la dernière décennie, la production a globalement progressé au sein de la première couronne de l'agglomération limougeaude, où l'offre sociale représente désormais près de 14 % des résidences principales, ce qui a permis un léger rééquilibrage territorial de l'offre sociale. Au sein de la deuxième couronne de l'agglomération, l'offre sociale ne représente que 3 % environ des résidences principales.¹⁹ Une cartographie du parc social est proposée en annexe 4.

¹⁸ Données communiquées par la DDT Haute-Vienne.

¹⁹ Données extraites du PLH 2012-2018 de Limoges Métropole.

Par ailleurs, près de 10 000 logements sont situés dans l'un des neuf quartiers prioritaires de la ville (QPV), en particuliers ceux de Beaubreuil, de La Bastide et du Val de l'Aurence. Il en résulte que la proportion de logements sociaux situés en QPV est, avec un niveau de 40 %, nettement supérieure au niveau national où elle atteint 25 %.

Au total, le parc social loge 12,5 % de l'ensemble des ménages du département, soit une proportion moindre qu'au niveau national (16%).

3 - Autres caractéristiques du parc social

Les deux tiers des logements du parc locatif social de la Haute-Vienne ont été construits avant les années 80 et c'est donc au cours des *Trente Glorieuses* que le rythme de construction a été le plus important. Seuls 17 % des logements ont moins de vingt ans²⁰. Ce chiffre varie toutefois selon les bailleurs puisque, par exemple, le parc de Limoges Habitat (office municipal) est globalement plus ancien que celui de l'ODHAC (office départemental). Le parc social est en très grande majorité détenu par six bailleurs.

En termes de typologie, il s'agit de T3 ou T4 pour environ deux logements sur trois. La part des logements sociaux de type T1 et T2 ne représente que 25 % du parc.

Le phénomène de sur-occupation des logements est peu présent dans ce département, puisqu'il concerne moins de 3 % des ménages²¹. Celui de la sous-occupation est vraisemblablement plus marqué, sans que des données chiffrées permettent de l'illustrer.

4 - Une demande de logement en mutation

Si le niveau des réponses apportées aux populations défavorisées apparaît globalement satisfaisant, le PLH de l'agglomération limougeaude identifie des tensions persistantes pour satisfaire les besoins de publics spécifiques, en particulier les jeunes sans ressources, les marginaux, les personnes âgées et les personnes handicapées. Ces constatations plaident en faveur du renforcement de l'offre adaptée au vieillissement et de l'offre en structures spécialisées.

²⁰ Données communiquées par la DDT de la Haute-Vienne.

²¹ Données Filiocom pour la Haute-Vienne.

5 - Un taux de vacance globalement élevé bien que géographiquement hétérogène

Selon la DDT, le département de la Haute-Vienne compte plus de 26 000 logements vacants, ce qui représente, parcs privé et social confondus, 9 % de l'ensemble des logements. Cette vacance importante s'explique par un nombre élevé de logements insalubres et par le fait que le marché de l'ancien fait face à un problème d'attractivité lié à la détente du marché immobilier et à l'abondance de l'offre en neuf.

Le caractère détendu du marché explique pour partie le taux de vacance élevé observé au sein du parc social. En 2015, la vacance HLM a été estimée par la DDT à 7,8 % pour l'ensemble du parc, ce qui est plus que le double du niveau national (3 %). Ce chiffre masque toutefois des écarts significatifs selon les zones géographiques, puisque la vacance varie de 2,3 % en 1^{ère} couronne de l'agglomération de Limoges à 11,6 % au sein des logements situés en QPV.

D - L'effort de construction

1 - Des objectifs de construction revus à la baisse avec une part croissante de PLAI

Entre 2001 et 2011 le parc social haut-viennois a progressé de 7 %, soit environ 160 logements supplémentaires par an. Pour la seule agglomération de Limoges Métropole, la croissance annuelle du parc a été de + 0,7 % par an ce qui représente une hausse de 132 logements supplémentaires.

Les logements sociaux actuellement produits en Haute-Vienne sont principalement de type PLUS et PLAI. Ceux de type PLS ont surtout concerné des opérations d'hébergements en structure (EHPAD, foyers, etc.), souvent situés en première couronne de l'agglomération limougeaude, et, dans une moindre mesure, des opérations menées sur Limoges ville.

La production de logements sociaux est en recul. Sur la période 2001-2011, le rythme annuel de mise en service de nouveaux logements au sein du département a été de 339 nouveaux logements par an, soit une moyenne nettement supérieure aux valeurs de 286 et 196 mesurées, respectivement, pour les exercices plus récents de 2011 et 2012.

À l'échelle de Limoges Métropole, le PLH 2012-2018 a revu à la baisse les objectifs en matière de construction, avec 259 nouveaux logements par an pour l'agglomération limougeaude (contre 336 dans le précédent PLH). Cet objectif se décline en 160 logements par an à Limoges et 89 logements par an, soit 25 % au minimum de la production, en première couronne (ce qui correspond à un objectif plus ambitieux que celui fixé dans le précédent PLH pour les communes concernées). En deuxième couronne, l'objectif est de 10 logements par an, au lieu de 10 % de la production précédemment.

S'agissant du financement des logements sociaux, une tendance à la baisse est également observée, que ce soit à l'échelle départementale ou métropolitaine. Sur la période 2005-2009, 165 logements sociaux de type PLUS et PLAI avaient été financés en moyenne annuelle sur le territoire de Limoges Métropole. Sur la période 2012-2014, les agréments DDT pour ce même territoire sont proches des objectifs du PLH avec, en moyenne, 158 logements PLAI/PLUS²². Sur la seule année 2015, ce sont 120 logements PLUS et PLAI qui ont été financés sur l'agglomération et 142 à l'échelle du département (au lieu de 176 en 2011 et 174 en 2012)²³.

La proportion de PLAI par rapport aux PLUS s'établit désormais à près de 30 %²⁴ contre un taux moyen de 15 % sur la période 2005-2009. La DDT a précisé que ce taux de 30 % de PLAI lui était imposé depuis quelques années par son ministère de rattachement dans le cadre du dialogue de gestion et que, pour 2016, il a été relevé à 34 %. Le plus souvent, ce seuil est apprécié par programme, mais un bailleur peut en demander une application à l'échelle de plusieurs programmes dès lors que ceux-ci sont conduits sur une durée rapprochée.

Au total, bien que les volumes de construction soient très inférieurs à ce qu'ils ont été lors des décennies antérieures, il apparaît que l'effort de construction consenti ces dernières années est l'un des facteurs qui explique le niveau élevé de vacance au sein d'une partie du parc. En effet, dans un contexte détendu comme celui de la Haute-Vienne, la demande peut, par effet d'éviction, se reporter sur les logements sociaux récemment construits au détriment des plus anciens.

²² Source bilan à mi-parcours du PLH 2012-2018 de Limoges Métropole.

²³ Source : données DDT de la Haute-Vienne et rapports d'activité 2011 et 2012 des services de l'État en Haute-Vienne.

²⁴ Ce taux a été de 33 % en 2011 (58 logements sur 176) et de 29 % en 2012 (51 logements sur 174).

E - Les mobilités

1 - Un taux de rotation élevé

Le taux de rotation dans le parc social, c'est-à-dire le nombre de logements libérés au cours d'une année divisée par le nombre total de logements composant le parc en fin d'année, qui était d'environ 14 % jusqu'en 2014, a chuté à 7,6 % en 2015 pour l'ensemble du département. Il s'est élevé cette année-là à 8,6 % pour Limoges Métropole et 9,5 % pour la ville de Limoges. Ce taux varie aussi selon les bailleurs, puisqu'il était en 2014 de 14 % pour l'ODHAC et de 10,5 % pour Limoges Habitat.

Quant au taux de mobilité, qui mesure la part de logements ayant changé d'occupants dans l'année, il s'établissait en Haute-Vienne à 13,8 % en 2013²⁵.

2 - Des ventes HLM et des programmes d'accésion à la propriété peu développés

La vente HLM est peu pratiquée par les bailleurs sociaux du département, qui la réserve aux logements individuels afin d'éviter de se trouver confrontés à des situations de copropriété dans des immeubles collectifs dont une partie des appartements aurait été privatisée. Des objectifs non contraignants relatifs à la vente HLM ont été introduits dans l'actuel PLH (30 par an).

Les programmes d'accésion à la propriété sont également peu développés en Haute-Vienne. Aucun agrément de ce type n'a été conclu sur la période 2012-2014. La faiblesse des ressources des occupants du parc social constitue un frein au développement de tels programmes, car elle obère fortement la capacité des personnes à obtenir les prêts nécessaires.

F - La politique des loyers

1 - Des loyers peu élevés surtout au sein des QPV

Le loyer moyen au sein du parc HLM haut-viennois avoisine 350 €.

²⁵ D'après une *Note de conjoncture du BTP - Zoom sur le logement social en Limousin*, mars 2014, à partir de données MEDDE – Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux et Insee.

En 2015, à l'échelle du département, la part des logements sociaux dont le loyer est égal ou inférieur au niveau PLAI, soit 4,92 €/m²²⁶, s'élève à 58 % (dont 10 % qui présentent un niveau de loyer inférieur à 80 % du plafond PLAI). Ce pourcentage atteint près de 77 % au sein des QPV, alors qu'il n'est que de 35 % au sein de la première et deuxième couronne de l'agglomération de Limoges.²⁷ Ces différentiels de loyers constituent *de facto* un frein à la mobilité des locataires résidant actuellement en QPV.

A contrario, moins de 8 % du parc social présente des niveaux de loyers équivalents ou supérieurs au plafond PLS, à savoir 8,31 €/m².

G - La politique de peuplement

1 - Des enjeux importants en raison de la part élevée de logements situés en QPV

La conférence intercommunale du logement de Limoges Métropole (CIL), installée le 9 mars 2016, a pour ambition de favoriser la mise en place d'outils de pilotage communautaire des stratégies de peuplement pour une meilleure organisation de la mixité sociale et pour une optimisation de l'occupation du parc social. Ces objectifs impliquent d'intervenir concrètement sur les équilibres sociaux de peuplement à travers l'outil de la gestion de la demande et des attributions.

Les problématiques liées au peuplement sont particulièrement prégnantes dans le département de la Haute-Vienne, puisqu'environ 40 % du parc social est situé en QPV²⁸. C'est davantage qu'au niveau national, où environ un quart seulement des ménages locataires HLM étaient situées en zone urbaine sensible (ZUS).

Le PLH mentionne explicitement que « *la volonté affichée d'une plus grande mixité sociale trouve peu de traduction opérationnelle dans les PLU* ». Toutefois, le nouveau PLH, qui intégrera les résultats des travaux de la CIL, devrait identifier la mixité sociale comme un enjeu majeur, et les PLU devront être mis en conformité avec lui.

²⁶ Il est précisé qu'à ce loyer plafond fixé par zone dans une circulaire de la DHUP s'appliquent des coefficients et des marges locales de majoration portant sur une partie des surfaces annexes et qui, en général, conduisent à porter le loyer effectif par surface habitable à 5,50 €/m².

²⁷ Source : DDT de la Haute-Vienne, *Analyses départementales*.

²⁸ 9 903 logements sur un total départemental de 24 833.

2 - Des objectifs découlant de la loi SRU loin d'être atteints par plusieurs communes périurbaines

Neuf communes de plus de 3 500 habitants de l'agglomération de Limoges sont concernées par l'application de l'article 55 de la loi SRU qui impose, pour l'ensemble de l'agglomération de Limoges, un taux de 20 % de logements sociaux.

Si Limoges, avec 28 % de logements sociaux au sens de la loi SRU est nettement au-dessus de cet objectif, il apparaît, en revanche, que huit communes ne respectent pas leurs obligations :

- six communes ont un taux qui varie entre 12 et 20 % (Isle 19,6 %, Panazol 18,1 %, Feytiat 18,8 %, Le Palais-sur-Vienne 18,9 %, Condat sur Vienne 13,5 %, Couzeix 12 %) ;
- les communes de Rilhac-Rancon et Verneuil-sur-Vienne sont très nettement en dessous de l'objectif avec, respectivement, 5 % et 1,5 % de logements sociaux. Ces deux communes sont concernées par cette obligation depuis 2013 au titre de la loi DALO.

Parmi ces huit communes, quatre ont fait l'objet d'un prélèvement en 2015 au titre de l'application de la loi SRU pour un montant total de 73 857 € ; les quatre autres ont été exonérées de prélèvement à des titres divers.

À l'issue du bilan triennal 2011-2013, aucune commune n'a fait l'objet d'un constat de carence, toutes ayant atteint leur objectif triennal. La DDT estime que la situation pourrait être différente à l'issue de l'actuel exercice triennal (2014 – 2016) car la production n'atteint que 80 % des objectifs.

Une cartographie de la situation des communes au regard de la loi SRU est proposée en *annexe 6*.

H - La gouvernance

1 - La montée en puissance progressive de Limoges Métropole

Le cadre donné au débat actuel sur la politique du logement social dans l'agglomération oppose, de manière affirmée de part et d'autre, la ville de Limoges aux communes de la périphérie de l'agglomération. La ville-centre souhaiterait ne plus être la seule à porter quasi exclusivement la charge de cette politique, et ramener à 25 % la proportion des logements sociaux dans l'ensemble de son parc de logements. Les communes de la

première couronne de Limoges Métropole, sans refuser l'effort supplémentaire qui leur est par ailleurs demandé par la loi SRU, souhaitent le mener à leur rythme et leurs conditions. Les quatre communes les plus proches du taux de 20 % devraient atteindre cet objectif assez rapidement. Les deux communes situées entre 13,5 % et 12 % sont aujourd'hui dynamiques en matière de construction de logements sociaux. Les deux communes entre 5 % et 1,5 % sont soumises à la loi SRU depuis quelques années seulement et leurs efforts ne seront visibles qu'à moyen terme.

Des évolutions législatives récentes viennent interférer avec ce contexte politique nouveau, pour faciliter le dialogue entre les collectivités concernées tout en renforçant le niveau intercommunal. Conformément à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, la conférence intercommunale du logement social de Limoges Métropole (CIL) a été officiellement installée le 9 mars 2016. Depuis près d'un an, ses membres avaient déjà commencé à travailler ensemble sur un constat partagé, dans le cadre d'une instance préfiguratrice.

Conformément à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRE, le transfert de la tutelle de Limoges Habitat de la ville de Limoges à Limoges Métropole est prévu pour intervenir au 1^{er} janvier 2017. Ce transfert du principal bailleur social de l'agglomération et du département de la Haute-Vienne constitue un enjeu important et pourrait contribuer à améliorer la gouvernance locale de la politique du logement social, en amenant la communauté d'agglomération à s'emparer réellement de cette problématique pour en devenir l'animateur. Néanmoins, il est aussi une source potentielle de tensions avec la ville de Limoges, qui perdra la tutelle d'un opérateur qui contrôle une part importante de ses réserves foncières.

2 - Des opérateurs en nombre réduit et de tailles très inégales

Au sein du département, six bailleurs sociaux disposent d'un parc dont le nombre de logements est voisin ou supérieur à 1 000 unités : Limoges Habitat, ODHAC, Dom'Aulim, Nouveau Logis, Scaldis, et Saint-Junien Habitat.

Parmi ces six principaux acteurs, Limoges Habitat, avec plus de 13 000 logements, concentre plus de la moitié du parc social départemental. L'opérateur suivant, L'ODHAC, en regroupe près d'un quart. La répartition du nombre de logements pour chacun de ces organismes est indiquée en *annexe 6*.

Pour mémoire, cinq autres bailleurs sociaux disposent aussi de parcs dans le département, mais de dimensions très réduites : La Foncière, Le Foyer, Ciliopée, Saint-Yrieix, Habitat & Humanisme.

Les opérateurs en Haute-Vienne sont adhérents de l'Association régionale des bailleurs sociaux du Limousin (AROLIM) qui, en tant que branche locale de l'USH, fédère ces opérateurs pour des actions de mutualisation et de négociation avec les pouvoirs publics.

3 - Un effort croissant de planification, doublé d'un développement des outils de gestion

Par ailleurs, ni le département, ni Limoges Métropole n'ont opté pour la délégation des aides à la pierre, qui demeurent gérées directement par les services de l'État.

En matière de planification, dans tout le département de la Haute-Vienne, seule l'agglomération de Limoges dispose d'un plan local de l'habitat (PLH), dont la dernière version porte sur la période 2012-2018. Ce PLH qui, de l'avis convergent de plusieurs des acteurs concernés, a un caractère assez peu opérationnel, doit être révisé en 2016.

Les orientations et les actions du PLH 2012-2018 s'organisent autour de deux axes :

1^{er} axe - Améliorer et valoriser le parc locatif social :

- projet en cours de rénovation urbaine des 3 anciennes ZUS de l'agglomération, où les trois quarts des logements sont des logements sociaux ;
- poursuite de la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc entamée ces dernières années (Palulos, projet ANRU dans le cadre du PRU de 2008) pour permettre une remise à niveau du parc déqualifié ou présentant des risques de dégradation.

Dans cette perspective, un travail partenarial avec les bailleurs sociaux, représentés par l'AROLIM, doit être engagé pour bien identifier les quartiers ou résidences à cibler.

2^{ème} axe - Soutenir la mise en œuvre d'une politique de peuplement du parc social :

- améliorer la connaissance de la demande et des attributions ;
- favoriser l'équilibre social dans le parc HLM (nouveaux modes d'attribution, orientations en termes de peuplement).

Pour y parvenir, il est prévu d'engager un travail partenarial avec les bailleurs sociaux visant à développer des outils partagés d'analyse, fixer des orientations communes, traiter des données dans le cadre d'un observatoire PLH.

En effet, parallèlement à cet effort de programmation, les outils de gestion de la politique du logement social communs aux différents acteurs se développent en Haute-Vienne. Le système national d'enregistrement (SNE), alimenté par les bailleurs sociaux en coordination avec les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales, poursuit une montée en puissance progressive qui lui permet d'opérer des requêtes de plus en plus fines. Cet outil a vocation à converger avec d'autres applications partagées, telles que SYPLO, à laquelle les bailleurs sociaux ont accès pour la gestion du contingent préfectoral.

4 - Une politique d'insertion et d'hébergement complémentaire de celle du logement social

Le domaine de l'insertion et de l'hébergement est, en lui-même, hors du champ de la présente évaluation de la politique publique du logement social. Néanmoins, il doit être évoqué du point de vue de certains des bénéficiaires de cette politique parmi les plus fragiles, dans une logique de parcours d'accès au logement. Le sixième plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD) de la Haute-Vienne a été approuvé le 10 février 2016, pour la période 2016-2022.

Ce document programmatique s'inscrit dans une démarche de coordination des dispositifs existants, davantage que d'innovations *ex-nihilo*. Il identifie principalement trois défis à relever :

- l'acculturation du champ de l'hébergement, encore peu connu, doit se poursuivre ;
- la lisibilité de l'agencement des objectifs du PLA-LHPD est la première condition de réussite de la démarche ;
- la gouvernance du PLA-LHPD nourrit de nombreuses attentes : communication « ouverte », confortation de la place des usagers, démarche participative sans que « tout le monde soit présent tout le temps sur tous les sujets ».

Le PLA-LHPD 2016-2022 se fixe les cinq orientations stratégiques suivantes : 1. Consolider la veille sociale ; 2. Optimiser le parcours hébergement-logement ; 3. Accompagner le parcours logement ; 4. Piloter, évaluer et animer le PLA ; 5. Offrir un parc accessible de qualité.

Quelques données issues du bilan 2014 du Fonds de Solidarité Logement (FSL) de la Haute-Vienne permettent de mesurer l'ampleur relative des enjeux de l'insertion : 5 042 demandes pour une ou plusieurs aides ont été déposées cette année-là et 4 250 dossiers ont été aidés, pour un montant total de 850 429 €. La répartition entre les différents types d'aide est la suivante : 45 % pour les aides à l'accès, 32 % pour les aides à l'énergie, et 23 % pour les aides au maintien dans le logement. Les montants moyens des aides attribuées ont été les suivants en 2014 : 256 € pour l'accès locatif, 214 € pour le maintien locatif, et 148 € pour l'énergie.

Le bilan annuel du FSL comporte également des données relatives à l'accompagnement social lié au logement (ASLL). En 2014, 957 mois/mesures ont été attribués par les deux opérateurs, l'association de coordination des actions de solidarité du pays de Saint-Junien (ACAS) et l'association de réinsertion sociale du Limousin (ARSL) au bénéfice de 235 personnes ou familles. Le coût global de l'ASLL s'est élevé à 162 510 €, sa part la plus importante concernant des locataires du parc privé (36 %).

En ce qui concerne la médiation locative, le financement apporté en 2014 par le FSL à ce titre s'est élevé à 600 € par logement, 270 logements ayant été concernés, pour un montant total de 159 000 €. Enfin, la garantie pour impayés et dégradations a bénéficié en 2014 à l'ARSL et à l'AIS, pour un montant total de 28 000 €.

II - Recueil des opinions des acteurs

L'atelier territorial de la Haute-Vienne s'est déroulé au cours du mois de mars 2016, avec d'abord la tenue de trois « ateliers de travail » par catégories d'acteurs : celui des bénéficiaires de la politique du logement social et celui des opérateurs, le 10 mars, puis celui des autorités publiques, le 11 mars. Les propos échangés entre leurs participants ont fait l'objet d'une restitution devant « l'atelier de synthèse » qui a réuni, le 24 mars, des membres des trois « ateliers de travail » précédents. Ceux-ci ont ensuite engagé un nouveau débat autour de questions transversales susceptibles de concerner toutes les catégories d'acteurs.

A - En dépit de lacunes, le système d'attribution de logement est perçu globalement comme efficace

Il ressort des ateliers organisés dans la Haute-Vienne que, bien qu'il soit perçu par plusieurs représentants des bénéficiaires comme opaque, le système d'attribution de logements ne suscite pas, localement, de critiques majeures.

Les acteurs saluent même le caractère de plus en plus efficient de ce système. Il répond aux situations d'urgence et offre une solution de logement dans des délais modérés à la majorité des demandeurs haut-viennois. Le caractère détendu du marché explique sans doute la moindre sensibilité de ce sujet et la meilleure perception du système au niveau local, par rapport au débat national.

De même, les participants n'ont pas évoqué le fait qu'une catégorie de demandeurs serait, de leur point de vue, pénalisée par le système actuel. Parmi l'éventail des bénéficiaires, les participants confirment l'idée selon laquelle la catégorie de personnes éligibles au parc social qui se trouve sous-représentée est celle disposant de revenus situés dans la partie haute des plafonds. Cette situation n'est pas la conséquence de dysfonctionnements du système d'attribution, mais la résultante d'un déficit global d'image du parc social auprès de cette frange de bénéficiaires.

Lors de l'atelier de synthèse, les acteurs ont rappelé que ce système est très encadré par des dispositions législatives et réglementaires, et qu'il est, par ailleurs, collégial et très contrôlé par les pouvoirs publics. Le fait que ce système soit perçu comme complexe par les demandeurs est jugé compréhensible par les bailleurs. En revanche, pour ces derniers, le caractère prétendument opaque, voire injuste, de ce système tient davantage d'une idée reçue que de la réalité.

Les participants estiment, par ailleurs, que les mécanismes d'attributions contingentées conservent, dans leurs formes actuelles, toute leur pertinence. Les détenteurs de contingents, notamment l'Etat par l'intermédiaire de la DDCSPP, n'utilisent pas la globalité de ceux-ci. Il importe de noter aussi que, depuis le 1^{er} janvier 2016, la gestion des contingents s'opère en flux et non plus en stock, ce qui est unanimement perçu comme un progrès. Les représentants des opérateurs estiment que ce système, qui *de facto* conduit à leur déléguer la gestion des contingents, leur donne plus de marges de manœuvre pour parvenir à une bonne adéquation entre le profil des demandeurs et les spécificités des immeubles.

Des marges de progrès du système ont été évoquées lors des ateliers pour aller dans le sens d'une meilleure gestion des attributions et plus grande connaissance de la demande.

Le caractère perfectible du système national d'enregistrement (SNE) a fait consensus. Celui-ci est perçu par la majorité des acteurs comme une mesure ambitieuse mais inaboutie, qui s'apparente davantage « à une chambre d'enregistrement qu'à un véritable outil d'observation et d'analyse ». Les participants escomptent dans les années à venir une montée en puissance de cet outil, afin qu'il leur permette de disposer de données plus robustes, mieux actualisées (raccourcissement des délais d'enregistrement, plus grande réactivité dans la gestion du renouvellement des demandes) et plus fines (volonté d'opérer des analyses au niveau infracommunal). Les points de vue les plus critiques sur le SNE ont été le fait des opérateurs et de l'AROLIM.

L'intérêt de faire converger les critères d'attributions utilisés par les six principaux bailleurs sociaux du département²⁹ a également été évoqué. Il apparaît que ces critères ne sont pas harmonisés entre les opérateurs, qui disent se conformer strictement à ceux définis par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH), en particulier la notion de publics prioritaires, le taux d'effort et l'ancienneté de la demande. Pour ce faire, les participants s'accordent sur le fait que la conférence intercommunale du logement social (CIL) est une instance pertinente pour échanger sur les problématiques relatives à l'attribution de logements et avancer dans le sens d'une plus grande cohérence et d'un rapprochement des pratiques. À ce stade, les échanges se sont cantonnés à l'établissement de constats. La Cour estime que les bailleurs pourraient afficher des réserves et des positions divergentes lors de l'entrée dans une phase plus opérationnelle en matière de convergence des critères d'attribution.

Enfin, il est précisé que l'instauration d'un système de cotation (*scoring*) pour gérer les attributions ne recueille pas les faveurs des participants. La plupart d'entre eux jugent que ce système serait peu pertinent au sein d'un territoire où le marché locatif est détenu. Ce point de vue s'explique *a priori* par la volonté des bailleurs de ne pas priver la commission d'attribution des logements (CAL) de l'essentiel de ses prérogatives.

²⁹ Limoges Habitat, ODHAC, SCALIS, DOM'AULIM, Saint-Junien Habitat, Nouveau Logis.

B - Un constat partagé : recomposer l'offre de logements pour améliorer son adéquation avec la demande

L'adéquation de l'offre de logements aux nouvelles attentes des demandeurs est perçue comme un enjeu de premier plan par les participants aux ateliers.

Si, en volume, l'offre paraît globalement adaptée aux besoins locaux, la typologie des logements, composée historiquement à 70 % de T3 et de T4, ne répond plus qu'imparfaitement au profil actuel des demandeurs. Les acteurs s'accordent sur l'existence d'une carence en très grands logements de type T5 et plus. Ils mentionnent aussi le nombre insuffisant de logements adaptés aux personnes âgées et/ou handicapées. Le conseil départemental de la Haute-Vienne a d'ailleurs fait une priorité de ce type de logements adaptés, dont près d'une centaine ont été ou seront livrés dans le cadre de trois programmes récents. Outre ces enjeux liés au vieillissement de la population, qui se traduit par une nette augmentation des personnes seules logées au sein du parc, les bailleurs ont indiqué que souvent ils peinent à répondre, tant en termes de délai que de niveau de loyer, aux besoins des parents isolés et des familles recomposées.

En termes de localisation, les trois principaux points noirs identifiés par les acteurs sont les suivants :

- l'excédent de logements collectifs construits en zone rurale entre 2000 et 2010, ceux situés en dehors des centres-bourgs ayant plus particulièrement du mal à trouver preneur ;
- le volume important de logements situés en QPV, quartiers de plus en plus stigmatisés et qui rebutent une partie des demandeurs ;
- enfin, le fait qu'une partie du parc est localisée dans des zones de la première couronne de l'agglomération de Limoges, non ou mal desservies en transports en commun. Il s'agit d'un constat partagé par Limoges Métropole, qui indique que cette problématique devrait être prise en compte par le prochain plan de déplacement urbain, dont la procédure d'élaboration vient d'être lancée.

En termes de loyers, les opérateurs estiment réduites les marges de manœuvre pour les faire évoluer : ceux se rapportant aux immeubles les moins attractifs sont souvent inférieurs aux plafonds, tandis que ceux propres aux immeubles les plus prisés risqueraient de voir leur taux de vacance s'accroître en cas de hausse. Comparativement au parc privé, la meilleure qualité technique des logements du parc social est, dans l'ensemble, reconnue. En revanche, l'attractivité prix du parc social est

jugée modérée, et ce, malgré des niveaux de loyers plutôt bas. Pour une partie du public le plus démunie, l'arbitrage en faveur du parc HLM ne s'opère pas sur la base du critère financier mais parce que les garanties exigées pour accéder à un logement y sont moindres que dans le parc privé.

Bien que le taux d'effort des locataires soit globalement faible, les participants s'accordent sur le fait que la précarisation des bénéficiaires du parc social se traduit par une difficulté croissante des occupants à s'acquitter de leur loyer et de leurs charges locatives. Cette problématique est d'autant plus prégnante que ces charges ne sont pas intégrées dans le calcul des allocations logement et que leurs montants, très hétérogènes selon les immeubles, suscitent de plus en plus d'incompréhensions et de contestations de la part des locataires.

La conséquence logique du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux et la concurrence qu'exerce le parc privé sur le parc HLM est l'existence d'une vacance importante. En moyenne, cette vacance est estimée par les participants à 7 %, ce qui est en deçà de la vacance au sein du parc privé, mais cet indicateur connaît des variations très importantes selon les zones géographiques. Les chiffres indiqués au I-C-5 du présent chapitre ont été confirmés par les participants, qui ont mentionné qu'à une échelle plus fine ce taux de vacance peut atteindre 15 % en zone rurale, voire 20 % dans une partie du quartier du Val de l'Aurence.

S'agissant des mesures de correction, les opérateurs et les autorités publiques se disent favorables à une poursuite de la politique de construction pour recomposer l'offre et ainsi mieux l'ajuster à la demande. De plus, malgré la vacance, la production de logements neufs est perçue comme un levier essentiel pour contribuer à un rééquilibrage territorial du parc HLM.

S'agissant de la construction en zone rurale, les participants ont reconnu comme primordial le fait de privilégier les centres bourgs et des communes desservies en matière de transports en commun. En zone urbaine, ils ont mentionné le bon niveau d'attractivité des logements sociaux neufs, à condition de privilégier des petits immeubles et de proposer de l'habitat individuel au sein de la première couronne. S'agissant de la typologie de logements les acteurs ont reconnu l'importance de diversifier l'offre de logements en réduisant la part des T3/T4 et en accroissant celle de T2, T5 et T6, ainsi que de mener un travail en commun pour mieux cerner les besoins en matière de logements adaptés.

La nécessité de « déconstruire » une partie des grands ensembles, qu'ils soient situés dans les QPV ou en dehors, a fait consensus au sein des ateliers. Pour encourager cette déconstruction, les opérateurs et les

représentants des collectivités territoriales appellent de leurs vœux l'instauration d'une aide financière *ad hoc* de la part de l'État. En parallèle des ateliers, l'élu représentant Limoges a indiqué que la ville estimait à 1 500 le nombre de logements qu'il faudrait détruire et que, sans soutien financier, cette orientation fragiliseraient la pérennité de Limoges Habitat. La détermination des zones à privilégier pour ces opérations de déconstruction/reconstruction ne fait pas consensus entre les participants, lesquels s'accordent toutefois sur l'importance d'un rééquilibrage géographique des implantations de logements sociaux au sein de l'agglomération de Limoges. Lors de l'atelier de synthèse, plusieurs intervenants ont douté que les règles d'amortissement ordinaires suffisent à permettre aux bailleurs sociaux de financer sur leurs fonds propres les opérations de déconstruction. Un autre intervenant a souhaité une coordination des acteurs et une réflexion dans le cadre du PLH sur une recomposition de l'offre de logements sociaux qui irait au-delà du seul aspect de la déconstruction, dans une approche globale intégrant construction, réhabilitation et démolition.

C - Les mobilités dans le parc : un phénomène fréquent en Haute-Vienne, mais pas pour tous les locataires

Les opérateurs constatent que la mobilité au sein du parc social est relativement élevée en Haute-Vienne, avec un taux annuel de 14 %, mais notent que ce taux de mobilité est encore plus élevé au sein du parc privé. La Cour considère que ce phénomène de mobilité élevée des locataires est logiquement le corollaire d'un marché immobilier détendu, où la demande de logement prime sur l'offre.

Néanmoins, plusieurs participants aux ateliers des bénéficiaires et des opérateurs ont fait mention d'obstacles à la mobilité, et plaidé en faveur d'une plus grande équité dans la conduite des parcours résidentiels. Selon eux, la vacance très élevée dans certains immeubles HLM, qui peut atteindre jusqu'à 20 %, conduirait les opérateurs à accueillir avec de grandes réserves les demandes de mobilité des locataires qui y résident, de peur de ne pouvoir facilement les remplacer. Ces derniers se retrouveraient ainsi « prisonniers » de la situation. Par ailleurs, toujours selon les mêmes participants, les différentiels de loyers existant au sein du parc social réduisent de toute façon la capacité des locataires logés en QPV, où les loyers sont les plus bas, à opérer une mobilité vers d'autres quartiers.

La vente de logements HLM, qui est peu pratiquée en Haute-Vienne, n'est pas perçue par les acteurs comme une solution d'envergure pour favoriser la sortie de locataires du parc social. En effet, la hausse des prix

immobiliers ces dernières années, qui est sensible même dans un contexte local détenu au regard de la situation nationale, et surtout le faible niveau de ressources des locataires, rend l'accession à la propriété très difficile pour ces derniers. L'application de mesures incitatives et/ou contraignantes visant à lutter contre la sous occupation n'est pas non plus jugée centrale par les acteurs, en raison de l'importance mineure de ce phénomène dans le département.

D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux : une logique contestée

Des réserves ont été émises par les représentants des opérateurs à propos des conditions d'application du supplément de loyer de solidarité (SLS). Afin de ne pas exercer un effet d'éviction auprès d'une partie du public, au risque d'aller à l'encontre des objectifs de mixité sociale, ceux-ci estiment important que des mécanismes d'exonération du SLS demeurent dans les territoires détendus ou, *a minima*, dans les QPV. Limoges Métropole a organisé des groupes de travail avec les opérateurs pour déterminer un zonage d'exemption du SLS sur le territoire de l'agglomération.

Quant à eux, les bénéficiaires peinent à comprendre que les loyers puissent avoir des niveaux assez variables pour des immeubles localisés aux mêmes endroits. Ils observent que le parc social ancien présente l'avantage d'offrir des niveaux de loyer particulièrement bas, bien adaptés aux ressources des bénéficiaires les plus modestes. À l'inverse, les représentants des autorités publiques relèvent des incohérences entre le niveau des loyers de certains logements et leur mode historique de financement, les plus anciens, qui ont été financés par PLAI, n'étant pas forcément moins élevés que les plus récents financés par PLS. Ils considèrent qu'un lissage des loyers ne peut être concevable que s'il n'aboutit pas à un nivelingement par le haut.

Enfin, les avis des représentants des opérateurs divergent quant à l'intérêt de la remise en ordre des loyers (ROL). L'un d'entre eux a qualifié la réforme « *d'usine à gaz* » et estimé que « *les marges de manœuvre sont faibles et cela ne changera pas grand-chose* ». Un autre a souligné que la mise en route de la remise en ordre des loyers a impliqué un travail important des équipes des bailleurs sociaux, qui ont procédé à un classement de leur patrimoine en fonction du service rendu, et a craint que ce travail préliminaire ne soit perdu en cas d'abandon de la réforme.

Au final, les différentes catégories d'acteurs expriment leur scepticisme tant à l'égard de la logique même de différenciation des loyers des logements sociaux en fonction de leur mode historique de financement, qu'à l'égard des outils instaurés pour infléchir cette situation.

E - La mixité sociale : une préoccupation générale pour une notion insaisissable

L'un des principaux opérateurs a estimé que la mixité sociale n'est pas un sujet réellement d'actualité en Haute-Vienne, notamment parce que le parc HLM a localement une dimension très sociale et intéresse finalement assez peu les personnes aux revenus moyens. Dans le même sens, une majorité des représentants des autorités publiques a reconnu que le sujet a longtemps été négligé en Haute-Vienne, tout en soulignant que l'engagement vient d'être pris d'y travailler dans le cadre de la CIL de l'agglomération de Limoges. Toutefois, l'un de ceux-ci a estimé « qu'il y a beaucoup de croyants, mais peu de pratiquants » en matière de mixité sociale, tandis qu'un autre a confirmé que « personne ne se précipite pour récupérer les publics les plus pauvres ou les plus difficiles ».

De l'avis général, pour toutes les catégories d'acteurs, la mixité sociale est une notion complexe et relativement floue dans sa définition. La faible connaissance de la réalité des situations en matière de mixité dans le parc social a aussi été relevée, aussi bien du côté des bénéficiaires que du côté des autorités publiques. Plusieurs participants à ce dernier atelier ont estimé qu'il y a une contradiction entre l'objectif de long terme de ne pas rajouter de la pauvreté dans les QPV et l'impératif quotidien de l'urgence sociale, qui conduit à loger les personnes prioritaires le plus rapidement possible là où il y a des vacances, c'est-à-dire dans les QPV.

Quant à la meilleure manière de renforcer la mixité sociale, l'un des participants à l'atelier des bénéficiaires a estimé que le regroupement des locataires par affinités culturelles supposées n'est pas forcément la meilleure solution pour une cohabitation harmonieuse. Plusieurs acteurs ont souligné, aussi bien chez les bénéficiaires que chez les autorités publiques, qu'il n'existe pas en matière de mixité de solution idéale ni généralisable à tous les immeubles, mais qu'il convient de « faire de la dentelle ». Plusieurs participants dans ces deux ateliers ont estimé essentiel l'accompagnement social des familles et la coordination entre les travailleurs sociaux, les associations et les bailleurs.

L'un des intervenants à l'atelier de synthèse a considéré que la mixité sociale ne doit pas être appréciée seulement au niveau de chaque immeuble HLM, mais qu'il convient de se saisir de la contrainte imposée

par la loi SRU pour engager une réflexion sur la meilleure manière de parvenir à un tissu urbain réellement diversifié dans ses fonctions.

La représentante de l'AROLIM a, pour sa part, insisté sur l'importance d'améliorer l'image du logement social afin d'attirer un public plus divers, et notamment les classes moyennes. Pour y contribuer, l'association mène une politique de communication promouvant la qualité technique des logements et insistant sur le fait que le parc social ne comporte pas seulement des grands ensembles, mais aussi des logements individuels et de petits immeubles collectifs. Il est à noter que l'USH a fait le choix de ne plus utiliser le terme de « HLM », qu'elle juge daté et trop négativement connoté.

Dans le cas concret de l'agglomération de Limoges, où les logements sociaux sont concentrés sur la ville-centre, elle-même très étendue, la majorité des opérateurs a douté de la pertinence d'imposer davantage de logements sociaux dans la première couronne, où les transports en commun sont peu développés. L'un d'entre eux a craint que cet objectif aboutisse à vider les QPV de leurs locataires les plus aisés, au risque d'avoir encore moins de mixité, en y concentrant les populations très sociales.

Le nouveau maire de Limoges a publiquement exprimé à plusieurs reprises sa volonté de faire redescendre à 25 % la part des logements sociaux dans l'ensemble du parc de logements de la ville (elle est actuellement de 28,5 %, au sens de la loi SRU). La Cour observe toutefois que, selon les services de la DDT, si l'on procède à certains retraitements pour tenir compte du phénomène de la vacance, le taux effectif de logements sociaux dans la ville de Limoges serait seulement de 22 %. Mais cette dernière estimation n'est pas consensuelle, et est pour l'instant dépourvue de caractère officiel.

F - La gouvernance : un climat coopératif entre les acteurs, mais des réserves quant à l'action de l'État

L'ambiance a été cordiale et les échanges très coopératifs entre tous les participants des différents ateliers, qui avaient manifestement l'habitude de travailler ensemble. Le travail engagé par la plupart d'entre eux au sein de la CIL de l'agglomération limougeaude, au cours de l'année précédent son installation officielle, n'y était sans doute pas étranger. Néanmoins, comme on pouvait s'y attendre, les désaccords exprimés ont été les plus

vifs au sein de l'atelier de synthèse final, qui mêlait différentes catégories d'acteurs. De même, le ton des quelques entretiens bilatéraux menés en marge de l'atelier territorial avec certains des principaux acteurs, a parfois été plus libre et plus critique qu'au sein des ateliers, où la recherche du consensus semble avoir été un objectif implicite.

De l'avis général au sein des trois ateliers de travail, le dialogue et la coopération entre les différents partenaires de la politique du logement social ont été jugés satisfaisants en Haute-Vienne. Ainsi qu'il l'a déjà été noté en matière de mixité, la mise en place de la CIL a été saluée comme une avancée importante au sein de l'atelier des autorités publiques. Selon la représentante de la ville de Limoges, le fait que la CIL soit pour l'instant surtout une instance de concertation appelée à faire des constats partagés facilite ce climat coopératif. L'entrée prochaine dans une phase plus opérationnelle pourrait, selon elle, changer la donne.

En ce qui concerne les règles fixant le cadre de la gouvernance du secteur du logement social, seul l'un des représentants des opérateurs a estimé que la répartition et l'articulation des compétences entre les acteurs publics devraient être clarifiées. Pour leur part, les opérateurs n'ont pas regretté que ni le département de la Haute-Vienne, ni l'agglomération de Limoges Métropole, ne se soient saisis de la compétence qui aurait pu leur être déléguée par l'État pour l'attribution des aides à la pierre, considérant que les services déconcentrés de ce dernier les géraient de manière satisfaisante.

Les opérateurs, comme la majorité des représentants des collectivités, se sont d'ailleurs félicités de la qualité de leurs relations avec les représentants locaux de l'État (DDT, DDCSPP), qui apparaissent notamment aptes à relayer leurs préoccupations au niveau central. Le rôle stratégique de l'État pour réguler la politique du logement social et édicter des normes n'a pas été contesté par les représentants des opérateurs, l'un d'entre eux estimant même que son retrait se traduirait « par une politique moins cohérente, des aberrations et trop de dérégulation ». Toutefois, une majorité de ceux-ci, comme des représentants des autorités publiques, s'est plainte de « l'inflation législative », des brusques changements de priorités gouvernementales et de l'instabilité juridique qui en découle. Au-delà de cette critique de l'instabilité législative, les grandes orientations de la loi ALUR ont été approuvées par l'ensemble des acteurs, l'un d'entre eux soulignant ce texte fondateur n'a pas encore produit tous ses effets, beaucoup de ses dispositifs restant à mettre en œuvre. Une autre critique de l'intervention de l'État a porté sur le caractère trop uniforme du cadre législatif et réglementaire national, et le renforcement de la territorialisation de la politique du logement social a été évoqué par

plusieurs participants comme une solution afin d'éviter d'appliquer à l'ensemble du territoire des dispositifs peut-être pertinents en Île-de-France, mais inadaptés à la situation de la Haute-Vienne.

S'agissant de l'engagement financier de l'État, les participants à l'atelier des opérateurs ont déploré l'absence de prévisibilité des dotations publiques, ainsi que leur érosion constante, qui contrastent avec la hausse tendancielle des taxes appliquées au secteur du logement social. Plusieurs d'entre eux se sont inquiétés de la stratégie de l'État qui consisterait, selon eux, à fragiliser financièrement les plus petits opérateurs dans le but d'accélérer le mouvement de concentration observable dans la période récente. Plusieurs des représentants des bénéficiaires ont estimé que le financement de la construction de logements sociaux dans les régions tendues ne devrait pas se faire au détriment des besoins spécifiques des régions détendues comme le Limousin. Les représentants des deux principaux opérateurs, qui sont les plus concernés par la question des démolitions, ont appelé de leurs vœux un accompagnement financier de l'État pour la gestion des démolitions et des rénovations.

Au-delà de la « gouvernance institutionnelle », la « gouvernance opérationnelle » a été évoquée au sein de l'atelier des autorités publiques, dont l'enjeu principal est la montée en puissance des outils de pilotage et de suivi de la politique du logement social. Le représentant d'un opérateur intervenant hors agglomération de Limoges a évoqué les difficultés rencontrées dans les territoires dépourvus de documents de planification d'urbanisme. Un représentant de la ville de Limoges a estimé que le PLH de l'agglomération était « trop dans l'incantation et pas assez dans l'action » et méritait d'être révisé.

Enfin, la légitimité du rattachement prochain de l'office municipal Limoges Habitat à l'intercommunalité, au 1^{er} janvier 2017, a fait l'objet d'appréciations contradictoires au sein des trois ateliers, sachant que la plus grande partie des logements sociaux dans l'agglomération est concentrée sur la ville-centre et que les deux collectivités sont dirigées par des majorités différentes depuis les dernières élections municipales. Les représentants de la ville de Limoges et de Limoges Métropole se sont néanmoins montrés optimistes sur les chances de parvenir à temps à un accord politique pour la présidence de l'office.

CONCLUSION

Compte tenu de l'extrême polarisation du département de la Haute-Vienne autour de son chef-lieu, les problématiques de la politique du logement social dans le département coïncident pour l'essentiel avec celles de l'agglomération de Limoges. Les besoins de logements sociaux en zone rurale existent néanmoins, et sont satisfaits principalement par l'opérateur départemental, l'ODHAC, même si d'autres bailleurs sociaux interviennent également en dehors du périmètre de Limoges Métropole.

Les problématiques du logement social en Haute-Vienne sont pour partie identiques à celles que l'on peut retrouver ailleurs, mais colorées par les spécificités d'un marché immobilier particulièrement détendu. Cette caractéristique, qui prive le parc social de son avantage traditionnel en termes de niveaux de loyers par rapport au parc privé, se traduit par un accès relativement aisément des demandeurs aux logements HLM, mais contribue par ailleurs à la persistance d'une image dégradée du parc social, qui peine à attirer les classes moyennes.

Les acteurs locaux de la politique du logement social travaillent de plus en plus de manière collaborative, mais s'inquiètent des impulsions données par l'État central qui, selon eux, leur impose une inflation et une instabilité normatives, tout en ayant de moins en moins les moyens financiers de ses ambitions. Surtout, ils considèrent le cadre national de la politique du logement social, trop systématiquement défini au regard des problématiques très spécifiques de l'Île-de-France, comme imparfaitement adapté à leurs préoccupations locales.

À leurs yeux, le fait d'agir dans le contexte d'un marché immobilier détendu ne présente pas que des avantages et, même si le parc social de la Haute-Vienne peut paraître suffisamment dimensionné au regard des besoins, il nécessite en permanence de poursuivre un effort de construction afin d'être adapté à une demande évolutive.

Annexes

Annexe n° 1 : occupation du parc social	129
Annexe n° 2 : taux d'effort des ménages allocataires (données CAF 2007)	130
Annexe 2 bis : taux d'effort des ménages allocataires (données CAF 2014)	131
Annexe n° 3 : composition familiale et ressources des demandeurs de logements	133
Annexe n° 4 : cartographie du parc social en nombre de logements	134
Annexe n° 5 : cartographie du parc social en proportion du parc total	135
Annexe n° 6 : évolution du nombre annuel de logements sociaux financés	136
Annexe n° 7 : communes soumises à la loi SRU dans l'agglomération de Limoges	137
Annexe n° 8 : les bailleurs sociaux de la Haute-Vienne	138
Annexe n° 9 : synthèse des réponses à la question « Points forts / Points faibles »	140
Annexe n° 10 : liste des participants aux ateliers	145

Annexe n° 1 : occupation du parc social

	Haute-Vienne 2014	Limousin 2014	Limousin Evolution 2000-2014
Composition familiale des ménages HLM			
Personnes seules	46 %	46 %	+ 7 pts
Familles monoparentales	22 %	21 %	+ 6 pts
Couples	29 %	30 %	- 10 pts
Autres ménages	4 %	5 %	- 3 pts
Age des occupants (intégralité des ménages et non seuls titulaires de bail)			
Moins de 24 ans	36 %	36 %	stable
De 25 à 64 ans	49 %	49 %	- 1 pt
Plus de 65 ans	15 %	15 %	+ 1 pt

Source : AROLIM d'après les données de l'enquête OPS (occupation du parc locatif social)

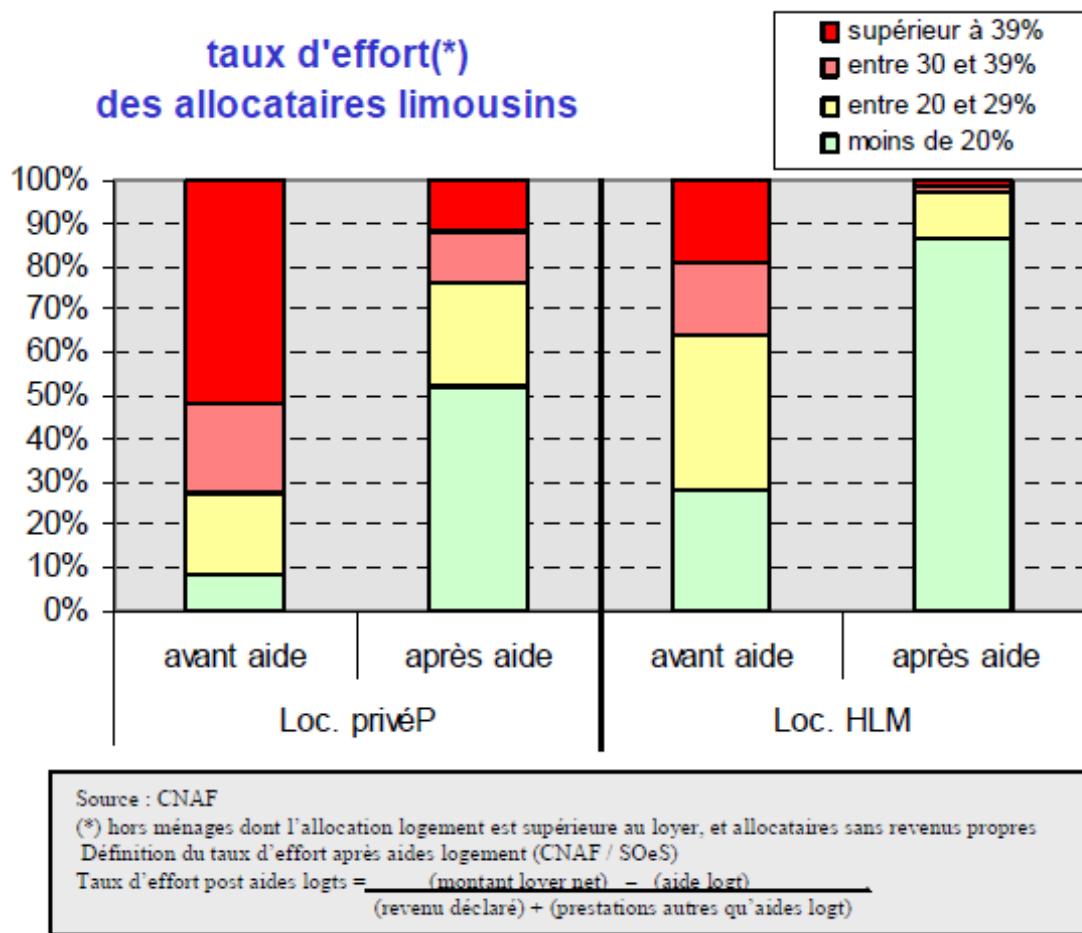
Plafonds HLM	Haute-Vienne Evolution 2003-2014	Limousin Evolution 2003-2014
Moins de 20 % du plafond	+ 9 points	+ 8 points
Moins de 60 % du plafond	+ 5 points	+ 3 points
De 60 à 100 % du plafond	- 2 points	- 1 points
> 100 % du plafond	- 3 points	- 2 points

Source : données Filiocom 2013 ; **Source : AROLIM

% de locataires	Haute-Vienne 2014	Limousin 2014	Limousin Evolution 2000-2014
Ayant un emploi stable	38 %	40 %	- 9 points
Ayant un emploi précaire	10 %	11 %	Stable
Chômeurs	21 %	17 %	+ 1 point
Sans emploi	31 %	32 %	+ 8 points

Source : AROLIM, d'après les données de l'enquête OPS (occupation du parc locatif social)

Annexe n° 2 : taux d'effort des ménages allocataires (données CAF 2007)



Source : *Les besoins limousins en logements locatifs sociaux, DREAL du Limousin, Études juillet 2010.*

Annexe 2 bis : taux d'effort des ménages allocataires (données CAF 2014)

Répartition des ménages allocataires des parcs public et privé en fonction du taux d'effort :

	de 0 à 10%	de 10% à 15%	de 15% à 20%	de 20% à 25%	de 25% à 30%	de 30% à 35%	de 35% à 40%	plus de 40%
Parc Public (nombre)	6589	1594	1313	847	423	169	80	305
Parc Public (en %)	58,2%	14,1%	11,6%	7,5%	3,7%	1,5%	0,7%	2,7%
Parc Privé	2732	2161	2460	2274	1698	1044	656	3028
Parc Privé (en %)	17,0%	13,5%	15,3%	14,2%	10,6%	6,5%	4,1%	18,9%

Répartition des ménages allocataires du parc public de la Haute-Vienne en fonction du taux d'effort et de la situation familiale :

	de 0 à 10%	de 10% à 15%	de 15% à 20%	de 20% à 25%	de 25% à 30%	de 30% à 35%	de 35% à 40%	plus de 40%	TOTAL
Cples ss enf	321	75	65	23	9	0	0	24	517
Foyers avec enf	3 798	764	581	320	92	35	11	21	5 622
Personnes seules ss enf	2 164	590	509	373	237	68	35	174	4 150
TOTAL	6 283	1 429	1 155	716	338	103	46	219	10 289

Parc public

	de 0 à 10%	de 10% à 15%	de 15% à 20%	de 20% à 25%	de 25% à 30%	de 30% à 35%	de 35% à 40%	plus de 40%	TOTAL
Cples ss enf	62,09%	14,51%	12,57%	4,45%	1,74%	0,00%	0,00%	4,64%	100%
Foyers avec enf	67,56%	13,59%	10,33%	5,69%	1,64%	0,62%	0,20%	0,37%	100%
Personnes seules ss enf	52,14%	14,22%	12,27%	8,99%	5,71%	1,64%	0,84%	4,19%	100%
TOTAL	61,07%	13,89%	11,23%	6,96%	3,29%	1,00%	0,45%	2,13%	100%

Répartition des ménages allocataires du parc privé de la Haute-Vienne en fonction du taux d'effort et de la situation familiale :

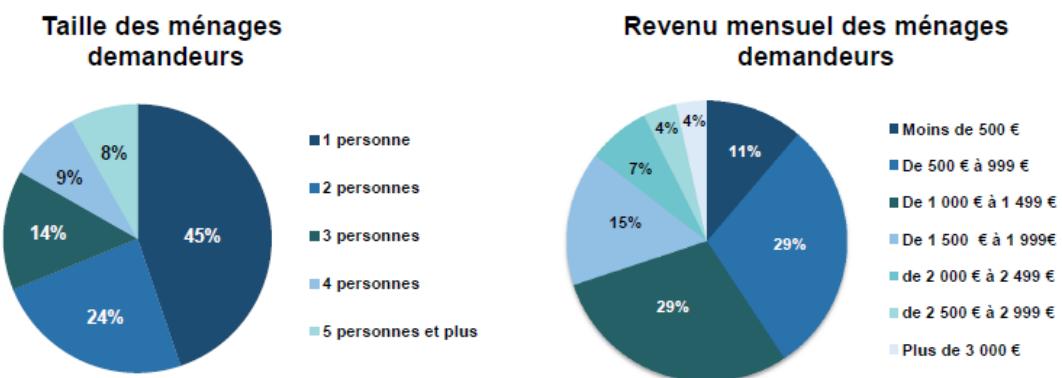
	de 0 à 10%	de 10% à 15%	de 15% à 20%	de 20% à 25%	de 25% à 30%	de 30% à 35%	de 35% à 40%	plus de 40%	TOTAL
Cples ss enf	196	155	139	116	79	37	27	195	944
Foyers avec enf	896	701	930	805	504	189	95	192	4 312
Personnes seules ss enf	1 091	799	870	809	683	499	314	2 145	7 210
TOTAL	2 183	1 655	1 939	1 730	1 266	725	436	2 532	12 466

Parc privé

	de 0 à 10%	de 10% à 15%	de 15% à 20%	de 20% à 25%	de 25% à 30%	de 30% à 35%	de 35% à 40%	plus de 40%	TOTAL
Cples ss enf	20,76%	16,42%	14,72%	12,29%	8,37%	3,92%	2,86%	20,66%	100%
Foyers avec enf	20,78%	16,26%	21,57%	18,67%	11,69%	4,38%	2,20%	4,45%	100%
Personnes seules ss enf	15,13%	11,08%	12,07%	11,22%	9,47%	6,92%	4,36%	29,75%	100%
TOTAL	17,51%	13,28%	15,55%	13,88%	10,16%	5,82%	3,50%	20,31%	100%

Source : CRC Aquitaine, Limousin, Poitou—Charentes à partir des données transmises par la CNAF

Annexe n° 3 : composition familiale et ressources des demandeurs de logements

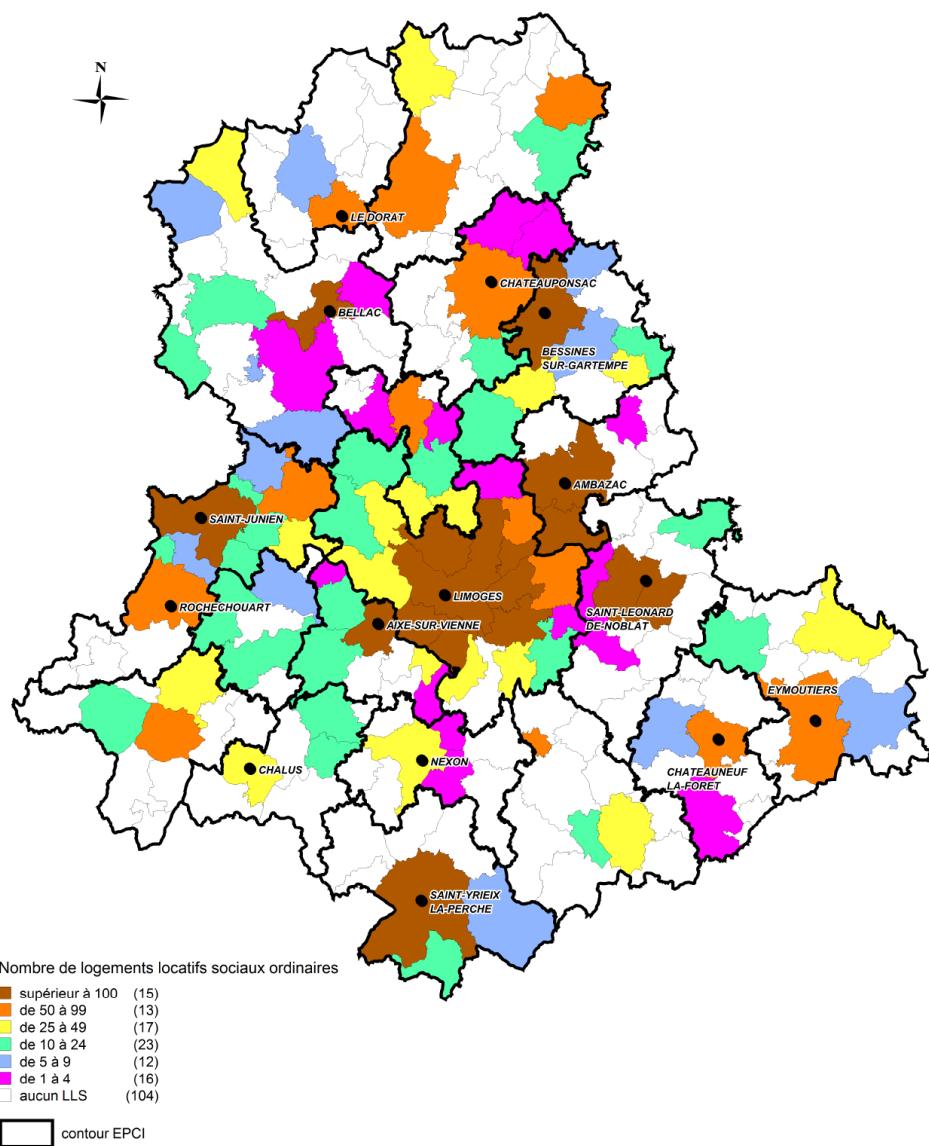


Eléments de comparaison :

- Taille moyenne des ménages = 2,2 personnes en Haute-Vienne (2,3 au niveau national)
- Revenu mensuel moyen des demandeurs = 1 334 € en Haute-Vienne (1 552 € au niveau national)

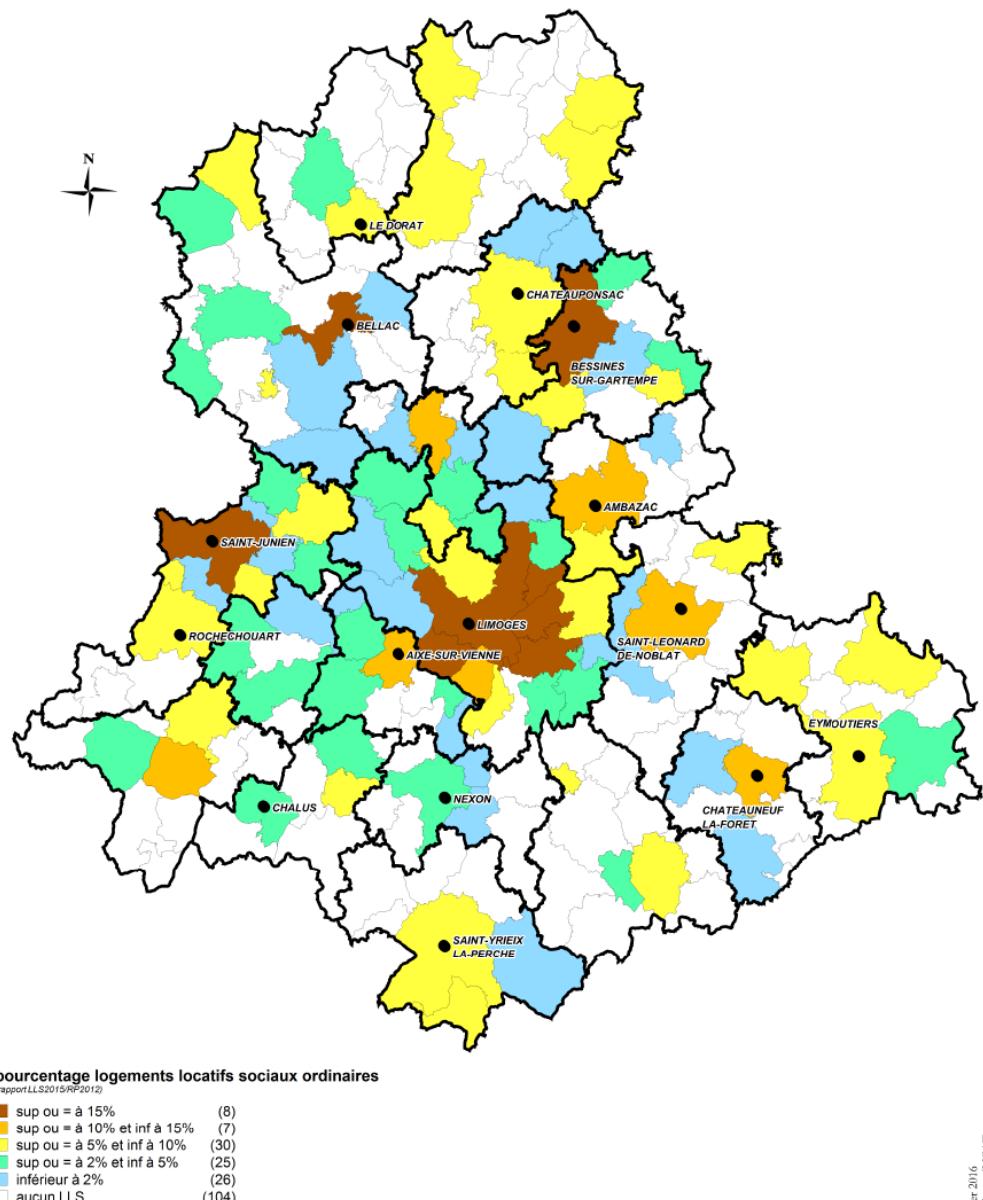
Source : CRC Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes d'après données SNE à fin juin 2015

Annexe n° 4 : cartographie du parc social en nombre de logements



Source : DDT de la Haute-Vienne / IGN BD Carto

Annexe n° 5 : cartographie du parc social en proportion du parc total

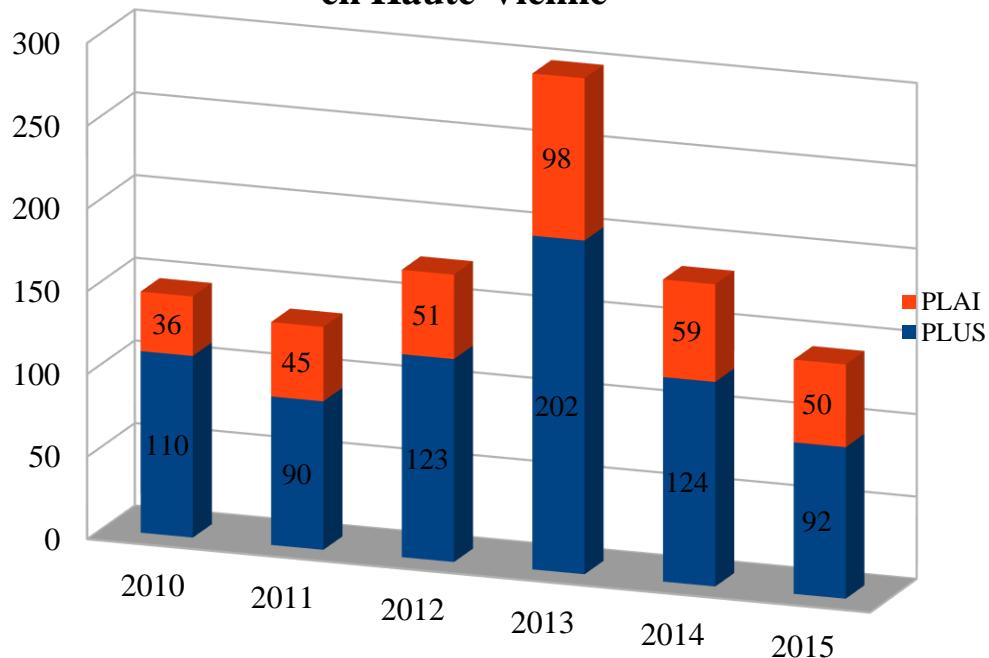


**Annexe n° 6 : évolution du nombre annuel
de logements sociaux financés**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PLUS	110	90	123	202	124	92
PLAI	36	45	51	98	59	50
TOTAL	146	135	174	300	183	142

Source : DDT de la Haute-Vienne

**Evolution du nombre de LLS financés
en Haute-Vienne**



Source : DDT de la Haute-Vienne

Annexe n° 7 : communes soumises à la loi SRU dans l'agglomération de Limoges

MIXITE SOCIALE LOI SRU (2/2)

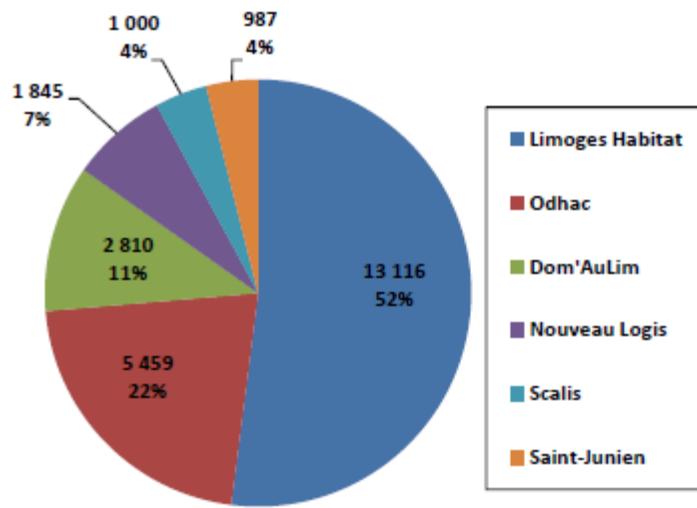
Taux LLS au 01/01/2015 pour les communes soumises à la loi SRU



Source : Limoges Métropole, Bilan à mi-parcours PLH 2012-2018

Annexe n° 8 : les bailleurs sociaux de la Haute-Vienne

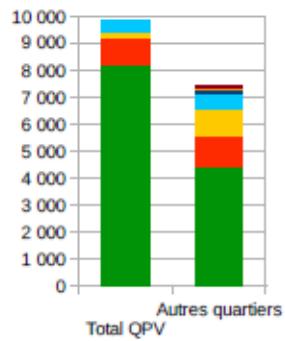
Nombre de logements par bailleurs dans le département de la Haute-Vienne



Source : CRC Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes d'après données de la DDT Haute-Vienne

Nombre de logements par bailleurs dans la ville et agglomération de Limoges

Limoges



■ Limoges Habitat

■ Dom'AuLim

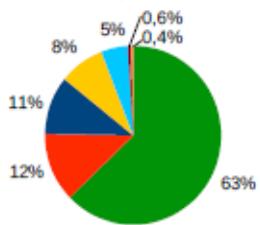
■ Odhac

■ Nouveau Logis

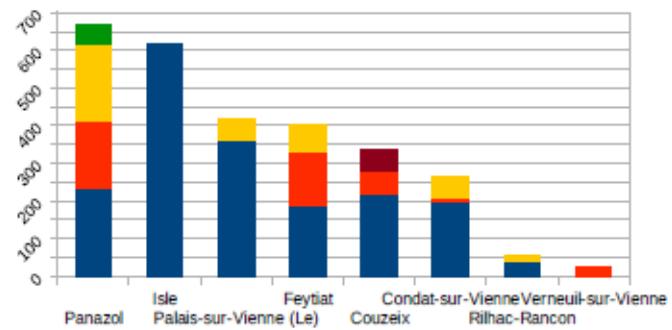
■ Scalis

■ La Foncière

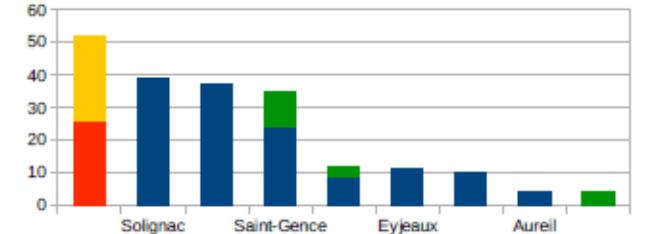
■ Le Foyer



Autres communes SRU



Reste de l'agglomération



Source : Limoges Métropole, Dossier d'installation de la CIL

Annexe n° 9 : synthèse des réponses à la question « Points forts / Points faibles »

Au début de chacun des trois « ateliers de travail » par catégories d'acteurs, il a été demandé aux participants de se livrer à un bref exercice consistant à noter, d'un côté, les « points forts » de la politique du logement social en Haute-Vienne, et de l'autre, ses « points faibles ».

Les résultats de cet exercice ont d'abord été immédiatement lus aux participants de chaque « atelier de travail », puis ont fait l'objet d'une présentation synthétique en introduction de « l'atelier de synthèse » final.

Ces analyses faites par les acteurs d'entrée de jeu annoncent très largement les analyses plus développées et argumentées que ceux-ci ont élaborées collectivement au cours de leurs échanges ultérieurs.

Atelier de travail des bénéficiaires Jeudi 10 mars 2016

Points forts	Points faibles
<p><i>Le temps d'attente</i></p> <p><i>La qualité des logements mis sur le marché (gros efforts sur les travaux intérieurs...)</i></p> <p><i>La bonne collaboration avec les bailleurs</i></p>	<p>L'inégalité des aides aux logements à revenus nets égaux selon l'origine de ces derniers</p> <p>Le manque de logements pavillonnaires sur l'agglomération</p> <p>La réticence des demandeurs à aller dans les QPV</p> <p>Un bailleur pratique des loyers trop élevés</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Un parc de qualité</i> • <i>Peu d'attente pour l'obtention d'un logement</i> • <i>La possibilité de choisir son bailleur</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • La difficulté pour les familles recomposées d'accéder à des grands logements (T5, T6) • La difficulté pour certaines familles à obtenir des mutations au sein du même parc • L'accompagnement des familles fragiles
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Une bonne connaissance des acteurs</i> • <i>Des organismes dotés de service d'accompagnement social</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Un parc ancien centré sur les quartiers prioritaires • Des niveaux de loyers du parc récent qui ne sont pas concurrentiels par rapport à ceux appliqués sur le parc privé

Points forts	Points faibles
	<ul style="list-style-type: none"> Des demandes de mutations au sein du même organisme qui ont du mal à aboutir
<ul style="list-style-type: none"> <i>La qualité du partenariat entre les acteurs</i> <i>L'équipement des logements</i> 	<ul style="list-style-type: none"> L'accession au logement pour les personnes en difficultés Les liens à créer avec le SIAO de manière opérationnelle Une concentration des personnes en difficultés sociales dans certains quartiers
<ul style="list-style-type: none"> <i>Une offre satisfaisante (délai d'attribution inférieur à la moyenne nationale)</i> <i>Une qualité thermique supérieure à celle du parc privé</i> <i>Des loyers à des niveaux plutôt faibles</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Un processus d'attribution pas toujours compréhensible pour le demandeur Un droit à l'information nécessitant une amélioration Un suivi du locataire pouvant être amélioré afin d'éviter des procédures d'expulsion (en particulier pour les SA d'HLM)

En résumé (points forts/points faibles les plus fréquemment évoqués) :

<ul style="list-style-type: none"> <i>Attente faible</i> <i>Qualité des logements,</i> <i>Qualité des partenariats</i> <i>Loyers faibles</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Mutation au sein du même parc Accompagnement des locataires Niveau des loyers Typologie des logements (géographique, surfaces pas assez grande, manque de pavillons)
--	---

Ateliers de travail des opérateurs Jeudi 10 mars 2016

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> <i>La qualité du service rendu aux locataires</i> <i>La qualité du bâti</i> <i>La concertation entre bailleurs et collectivités</i> 	<ul style="list-style-type: none"> L'adaptation constante aux réformes très nombreuses Les moyens Le traitement des QPV (peuplement, mixité...) La vacance
<i>Un patrimoine collectif le plus souvent performant sur le plan énergétique</i>	<ul style="list-style-type: none"> L'état préoccupant du parc vacant

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Un parc qui accomplit sa fonction sociale</i> • <i>Le savoir-faire des bailleurs</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • La diminution des demandes de logements au sein du parc social historique • La raréfaction des partenariats financiers
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Le patrimoine</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Un secteur détendu • La démographie du département • Le marché de l'emploi
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Le travail collaboratif entre les acteurs</i> • <i>La qualité de l'entretien du patrimoine</i> • <i>La disponibilité du foncier</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • La vacance des logements • La paupérisation de la population • Un marché immobilier globalement détendu
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Les échanges entre les bailleurs sociaux et les partenaires</i> • <i>La proximité des bailleurs sociaux avec les locataires</i> • <i>La réactivité des bailleurs sociaux</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • L'incohérence de certaines politiques nationales coupées de la réalité du terrain • Le manque de lisibilité et de continuité des politiques publiques • La solitude du bailleur face aux problèmes locaux
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Des contacts avec les partenaires facilités</i> • <i>Une reconnaissance forte</i> • <i>Une légitimité</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • La paupérisation des demandeurs • La paupérisation des territoires • La frilosité des acteurs pour monter des projets
<ul style="list-style-type: none"> • <i>La concentration du parc sur l'agglomération</i> • <i>Le cout</i> • <i>La densité</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Une offre abondante • L'âge moyen du parc et son état • La fragilité croissante des clients

En résumé (points forts/points faibles les plus fréquemment évoqués) :

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Les relations avec les partenaires et les bailleurs</i> • <i>La qualité du parc</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • L'instabilité réglementaire • La paupérisation des demandeurs • La vacance des logements
---	--

Atelier de travail des autorités publiques
Vendredi 11 mars 2016

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Des bailleurs qui assument leur vocation sociale</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Une offre récente (jusqu'en 2010) pas toujours bien insérée dans le tissu urbain et aux loyers plus chers que le parc historique • Une connaissance partagée du fonctionnement et de l'occupation à parfaire
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Le nombre et la variété de logements dans les agglomérations</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • La mixité • Le peu de logements en milieu rural • L'augmentation de la pauvreté des locataires
<ul style="list-style-type: none"> • <i>La localisation de l'habitat social</i> • <i>Une offre de logement diversifiée sur l'agglomération</i> • <i>Une offre très sociale pour les ménages les plus modestes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • L'absence de mixité sociale dans les QPV • L'offre très sociale concentrée dans les QPV
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Un marché foncier détendu qui donne des marges de manœuvre pour agir sur la production</i> • <i>Un consensus politique émergent sur le territoire communautaire relatif à la nécessité de trouver des réponses aux problématiques du logement à l'échelle de Limoges Métropole</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Une gouvernance encore trop peu structurée • Une difficulté à articuler les réflexions sectorielles et à répondre à la complexité soulevée par les problématiques • Une agglomération qui doit trouver sa place d'animateur
<ul style="list-style-type: none"> • <i>La vacance des logements</i> • <i>Un travail partenarial pour l'accès au logement de publics en situation complexe</i> • <i>Une réflexion et une adhésion des partenaires pour une amélioration de l'accès au logement</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • La problématique de la mixité sociale • La difficulté d'accès pour des populations spécifiques
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Un parc de bonne qualité</i> • <i>Un bon partenariat entre les acteurs</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • La difficulté pour certaines personnes d'obtenir une mutation au sein du même parc

Points forts	Points faibles
	<ul style="list-style-type: none"> • La rareté des logements T5-T6 pour loger les familles nombreuses ou les familles recomposées • Certains logements ont un loyer aussi élevé que dans le parc privé
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Un parc en zone détendue</i> • <i>La présence d'une AIVS (agence immobilière à vocation sociale), ce qui augmente la mixité</i> • <i>Le travail collaboratif avec les acteurs</i> • <i>Des logements de bonne qualité hors Limoges</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Le manque de logements adaptés sur Limoges • Un parc vieillissant notamment sur Limoges • Le manque d'un lieu ressources
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Un accès au logement social facile : 7 mois d'attente environ</i> • <i>Un partenariat renforcé avec la mise de la CIL</i> • <i>Un QPV à fort potentiel</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Une offre qui ne correspond plus en partie, aujourd'hui, à la demande • Un manque d'attractivité de certains secteurs (QPV) • Un manque d'outils communs sur le territoire : fichier partagé de la demande...

En résumé (points forts/points faibles les plus fréquemment évoqués) :

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Le partenariat avec les différents acteurs</i> • <i>L'offre de logements (nombre, variété, qualité...)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • L'absence de mixité sociale • Le manque de logements adaptés ou demandés (grande surface...) • Certains loyers élevés
--	---

Annexe n° 10 : liste des participants aux ateliers

Atelier de travail des bénéficiaires :

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'Aliance territoires (directeur de Territoires Centre-Ouest).

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).

Atelier de travail des opérateurs :

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. Cyril Kervran, directeur général Saint-Junien Habitat.

Mme Sandrine Rotzler, directrice de l'AROLIM.

Atelier de travail des autorités publiques :

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 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).

Atelier de synthèse :

M. Cyril Kervran, directeur général de Saint-Junien Habitat.

M. Benoît Prevost-Revol, chef du service urbanisme et logement de la Direction départementale des Territoires (DDT).

M. Jean-Yves Viau, représentant d'Alliance territoires (directeur de Territoires Centre-Ouest).

Mme Carine Sissakian, directrice générale de l'ODHAC.

Mme Marie-Caroline Turlotte, directrice générale adjointe de la ville de Limoges.

Mme Véronique Arriaud, directrice du pôle solidarité enfance du conseil départemental de la Haute-Vienne.

Mme Claire Haury, représentante de la Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS).

Mme Valérie Viguie, directrice de l'habitat de Limoges Métropole.

Réponses

Réponse du président de la communauté d'agglomération Limoges Métropole.....	148
Réponse de la présidente de l'AROLIM-USH du Limousin	149

Destinataire n'ayant pas d'observation

Président du conseil départemental de la Haute-Vienne

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LIMOGES MÉTROPOLE

Tout d'abord, je tenais à souligner la qualité de l'analyse réalisée portant sur le parc social et ses occupants. Cet état des lieux permet d'avoir une vision de la situation à l'échelon départemental avec des éléments comparatifs sur la place occupée par le parc social de Limoges Métropole, de la ville centre et des quartiers prioritaires.

De plus, les ateliers qui se sont tenus à cette occasion ont permis aux acteurs locaux intervenant dans le domaine du logement social de confronter leurs différents points de vue sur des sujets qui étaient jusqu'à présent peu abordés de façon concertée.

Votre démarche a ainsi participé au développement de nouveaux lieux d'échange permettant de partager la connaissance puis l'analyse de la situation du parc social.

Dans cette perspective, Limoges Métropole a mis en place depuis l'été 2015 des instances de concertation plus nombreuses avec les communes, les bailleurs et les autres acteurs locaux dont certaines sont copilotées avec l'État. Dans ce cadre, un vrai travail de fond a été engagé notamment sur la qualification du parc social : ses fragilités, ses atouts.

Limoges Métropole souhaite aujourd'hui exercer pleinement le rôle qui lui a été confié notamment à travers les lois ALUR et LAMY en actionnant l'ensemble des leviers dont elle dispose : agir sur le parc par un développement réfléchi et une recomposition de l'offre ; agir sur le peuplement par la mise en place d'orientations en matière d'attribution ; conduire des travaux d'harmonisation des pratiques et de nouveaux outils pour faciliter l'accès au logement social.

À travers le Programme Local de l'Habitat (PLH) qui est en refonte, le Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPRU) dont le protocole d'accord vient d'être signé et la Conférence Intercommunale du logement (CIL) installée en mars 2016, Limoges Métropole entend bien assumer pleinement ses nouvelles responsabilités dans le domaine du logement social.

Le rattachement de l'office public, qui est intervenu récemment, confortera le nouveau positionnement de notre établissement public de coopération intercommunal dans le domaine de l'habitat social.

L'ensemble de ces démarches qui sont menées de façon concomitante, permettront de définir à partir de la situation actuelle, des pistes d'actions visant à créer les conditions favorables au développement de davantage de mixité sociale sur le territoire de Limoges Métropole.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'AROLIM-USH DU LIMOUSIN

Suite à votre courrier en date du 22 décembre adressé à la Présidente de l'AROLIM, Madame Isabelle Briquet, et comme vous nous y invitez, après une lecture attentive du document nous souhaiterions vous faire part de quelques observations relatives au projet du rapport « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés » en Haute-Vienne :

- **Préambule** : lors des précédents échanges, nous avions proposé de remplacer la dernière phrase par « le parc social doit encore améliorer son image pour attirer des ménages qui pourraient être plus facilement tentés de se tourner vers le parc privé » – nous souhaiterions que cette formulation soit reprise ;
- **II-B** : avant dernier paragraphe : « l'arbitrage en faveur du parc Hlm ne s'opère pas sur la base du critère financier mais parce que les garanties exigées pour accéder à un logement y sont moindre que dans le parc privé » – la fin de la phrase nous semble relativement réductrice.

De plus, nous attirons votre attention sur les points suivants :

- **Amiante** : nous avions également évoqué notre préoccupation quant à la problématique posée par l'amiante (ainsi que les obligations en matière d'accessibilité, ...) à l'échelle du patrimoine géré et regretté qu'il n'y ait pas un accompagnement financier plus soutenu. Sauf erreur de notre part, ce point n'est pas cité ;
 - **FEDER / FSE** : nous avions également regretté le peu de lisibilité quant aux aides financières européennes dédiées aux opérations de rénovation urbaine sur la base des fonds mutualisés FEDER/FSE normalement mis en œuvre par les Régions. Ce point ne nous semble pas être évoqué.
-

Nantes Métropole

Préambule

Le choix du territoire

Le choix des territoires témoins s'est appuyé sur l'examen des agglomérations de plus de 100 000 habitants au regard d'indicateurs statistiques, de façon à identifier des situations contrastées. L'agglomération de Nantes, malgré une forte croissance démographique, ne se classe pas dans les territoires extrêmement tendus. La ségrégation y est peu marquée, avec un parc social inférieur à la moyenne, occupé par les ménages les plus pauvres.

Les principales caractéristiques du territoire

	Nantes Métropole
<i>Nombre de résidences principales</i>	285 352
<i>Nombre de logements sociaux</i>	54 421
<i>Part du parc social</i>	19 %
<i>Nombre de logements PLAI</i>	1 847
<i>Part des logements sociaux de type T1-T2</i>	28 %
<i>Nombre de logements sociaux en ZUS</i>	14 639
<i>Part des logements sociaux dont le loyer est inférieur au niveau PLAI (6,6 €/m² en IdF, 5,5 €/m² hors IdF)</i>	46 %
<i>Nombre annuel moyen de logements sociaux financés</i>	1 759
<i>Taux de vacance</i>	2 %
<i>Taux de rotation dans le parc social</i>	10,5 %

	Nantes Métropole
<i>Part moyenne des PLAI parmi les logements financés</i>	30 %
<i>Part des locataires HLM dont le revenu brut fiscal par UC est inférieur à la moitié de la médiane nationale</i>	40 %
<i>Part des locataires sociaux dont les revenus sont inférieurs au plafond PLAI</i>	62,5 %
<i>Part des personnes seules parmi les locataires</i>	46 %
<i>Part des familles monoparentales parmi les locataires</i>	21 %
<i>Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est inférieur à 15 %</i>	63 %
<i>Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est inférieur à 15 %</i>	17 %
<i>Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est supérieur à 30 %</i>	8 %
<i>Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est supérieur à 30 %</i>	47 %
<i>Nombre annuel d'attributions de logements sociaux</i>	6 194
<i>Nombre de demandes de logement social</i>	27 685
<i>Part des demandeurs dont les ressources sont inférieures au plafond PLAI</i>	63 %
<i>Part des personnes seules parmi les demandeurs</i>	42 %

Le territoire de Nantes Métropole fait face à une pression démographique importante, avec un rythme de construction soutenu. La situation est fortement caractérisée par l'habitude du travail en commun entre les acteurs du logement sur le territoire, se traduisant par des outils et pratiques tels que le fichier commun départemental de gestion de la demande, mis en place en 1998 et jugé plus performant que le SNE, une démarche de mutualisation inter-bailleurs pour faciliter la réponse à la demande, ou un dispositif (porté par l'ADIL) d'accompagnement des locataires pour lesquels une mobilité au sein du parc social pourrait être pertinente.

L'ensemble des acteurs montre une vision partagée des enjeux de la politique du logement social, tenant à des contraintes externes (paupérisation des bénéficiaires, coût de la construction, instabilité des normes). La montée en puissance de la conférence intercommunale du logement apparaît ainsi comme le prolongement institutionnel de cette coopération entre acteurs.

Les principaux enseignements pour la démarche globale d'évaluation

La situation nantaise illustre un paradoxe apparent : alors que le parc social a du mal à répondre à une demande soutenue et est contraint de cibler les demandeurs les plus défavorisés, et alors que le marché est plutôt tendu, l'agglomération nantaise est fréquemment citée en exemple. Marquée par une forte identité intercommunale, elle se caractérise en effet par une tradition ancienne de coopération approfondie entre les acteurs, se traduisant par des outils extrêmement concrets partagés entre les bailleurs et les pouvoirs publics : un fichier commun de la demande, mis en place dès les années 1990, permettant un traitement coordonné et mutualisé de l'ensemble de la demande ; un programme local de l'habitat avec des modalités d'élaboration associant fortement les parties prenantes, et se traduisant par des conventions d'objectifs qualitatifs entre la métropole et les bailleurs sociaux ; un dispositif visant à favoriser les mutations de locataires entre différents bailleurs sociaux. Le climat de confiance entre les acteurs débouche ainsi sur des actions partenariales concluantes.

Introduction

La communauté urbaine de Nantes, créée le 1^{er} janvier 2001, dénommée « Nantes Métropole » depuis 2004, succède au district de l'agglomération nantaise (né en 1991). Elle acquiert le statut de métropole le 1^{er} janvier 2015 en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Elle regroupe 24 communes et 609 198 habitants³⁰, ce qui en fait la première intercommunalité de la région.

³⁰ Population en 2013, source Insee.

En 2013 (INSEE)	Superficie (km ²)	Population
Basse Goulaine	13,7	8 361
Bouaye	13,8	6 555
Bouguenais	31,5	18 662
Brains	15,3	2 640
Carquefou	43,4	18 646
Coueron	44	20 084
Indre	4,7	4 104
La-Chapelle-sur-Erdre	33,4	18 412
La Montagne	3,6	5 988
Le Pellerin	30,7	4 719
Les Sorinières	13	7 754
Mauves-sur-Loire	14,8	3 133
Nantes	65,2	292 718
Orvault	27,7	24 922
Rezé	13,8	39 568
Sautron	17,3	6 968
St Aignan de Grand Lieu	17,9	3 779
St Herblain	30	43 784
St Jean de Boiseau	11,4	5 449
St Léger les Vignes	6,5	1 602
St Sébastien-sur-Loire	11,7	25 610
Ste Luce-sur-Loire	11,5	14 170
Thouaré-sur-Loire	12,8	8 750
Vertou	35,7	22 820



Source : site Nantes Métropole

Son territoire connaît une croissance démographique soutenue : il a gagné 100 000 habitants en 20 ans et les projections lui assurent une progression similaire d'ici 2030.

Dans ce contexte, la question du logement est capitale. Nantes Métropole a mis en place une véritable politique de l'habitat en juin 2004, en se dotant d'un premier Plan Local de l'Habitat (PLH) pour la période 2004-2009 qui fixait un triple objectif de « *proposer à tous des logements plus nombreux, plus variés et plus accessibles* » de même qu'une meilleure répartition du logement locatif social.

En 2013, le territoire métropolitain compte ainsi 309 150 logements, dont 92 % de résidences principales et 5,4 % de vacants.

L'adoption le 10 décembre 2010 du PLH 2010-2016 traduit par ailleurs un renforcement de l'objectif de production de logements sociaux dont la proportion doit atteindre 25 % de la production neuve, soit entre 1 300 et 1 400 logements par an, contre 900 dans le précédent PLH. Dès 2010, Nantes Métropole a atteint cet objectif pour le dépasser au cours des années suivantes. Le budget dédié à la construction de logements sociaux de Nantes Métropole s'élevait à 11,7 M€ en 2012 (aides à la pierre seulement). Ainsi, le territoire métropolitain se caractérise par une offre dynamique.

Cependant, cette augmentation de la production n'a pas permis de satisfaire la demande de logement social : en 2015, moins de 7 000 attributions ont répondu à plus de 28 000 demandes. De ce point de vue, le territoire de Nantes Métropole reste en tension.

Sur le territoire métropolitain vivent 38 000 ménages sous le seuil de pauvreté, soit moins de 786 euros mensuels par unité de consommation. Si 19 300 (51 %) d'entre eux vivent dans le parc locatif social, 11 800 (31 %) résident dans le parc locatif privé (31 %) et 6 500 (17 %) sont propriétaires de leur logement. Cette dernière catégorie peut connaître des difficultés particulières, telles que la précarité énergétique, l'habitat indigne et le maintien à domicile dans la mesure où cette population compte une majorité de personnes âgées de plus de 60 ans.

À partir de ce constat, établi par le bilan à mi-parcours du PLH effectué en 2013, et dans le cadre de 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, Nantes Métropole a modifié le 26 février 2016 son PLH en le prorogeant jusqu'en 2018 pour promouvoir l'augmentation de la production de logements sociaux à hauteur de 1 800 à 2 000 logements sociaux par an (soit 33 % de la production neuve totale) pour la période 2014-2018 afin d'atteindre le taux de 25 % de logements sociaux assigné par la loi.

I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire

A - Les publics bénéficiaires

En 2013, sur la métropole nantaise le parc de propriétés privées constitue la résidence d'environ 344 200 personnes, le parc locatif privé celle de 142 500 personnes et le parc locatif social celle de 100 200 personnes, soit 17 % de la population.

▪ Chiffres-clés :

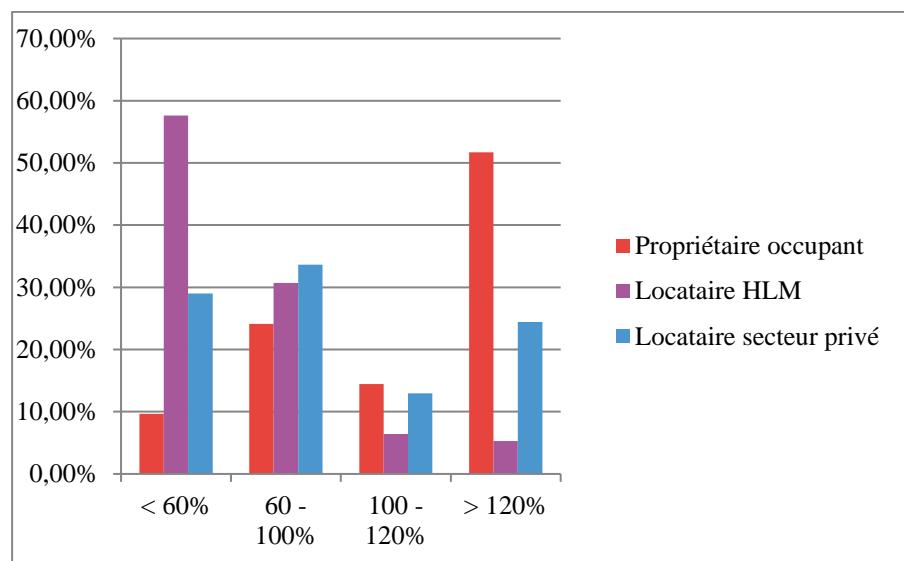
En 2013, la proportion de ménages locataires sous le seuil de pauvreté (revenu brut fiscal par unité de consommation inférieur à la demi-médiane nationale) s'élevait à 37 %. 62,5 % des ménages locataires percevaient des revenus inférieurs au plafond PLAI. Enfin, les adultes vivant seuls représentaient 46 % des ménages occupant le parc social, les familles monoparentales 21 %.

1 - Des ressources faibles et stagnantes

La répartition des occupants du parc de logements selon leur niveau de ressources met en évidence le rôle d'amortisseur social du logement social qui accueille 57,6 % de locataires dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds d'attribution HLM³¹, alors que cette catégorie représente 29 % des locataires du secteur privé et moins de 10 % des propriétaires occupants. En revanche, la différence est moins marquée pour la tranche de ressources comprise entre 60 % et 100 % du plafond d'attribution HLM entre les locataires HLM et les locataires du secteur privé avec des proportions respectives de 30,7 % et 33,6 %.

³¹ Voir annexe n° 1.

Graphique n° 1 : ressources des ménages en fonction des plafonds HLM (2013)



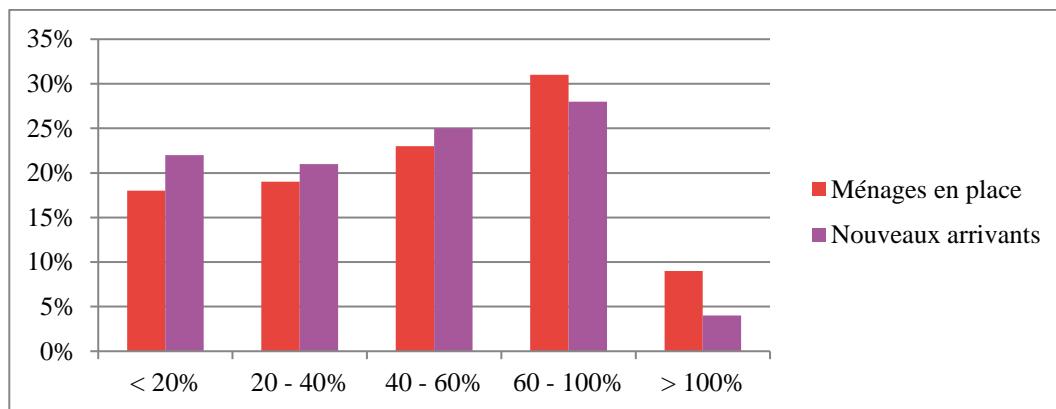
Source : Nantes Métropole

En 2013, les revenus moyens des ménages locataires du parc social étaient évalués à 1 433 € par mois alors qu'ils s'élevaient à 2 289 € pour les locataires du secteur privé et à 4 113 € pour les propriétaires occupants.

L'évolution des ressources des occupants du parc social ne fait pas apparaître d'amélioration mais, au mieux, une stagnation : entre 2011 et 2013, la proportion de ménages ayant des ressources inférieures à 20 % du PLUS a augmenté d'un point aux dépens de la proportion des ménages ayant des ressources supérieures au PLUS.

L'accueil dans le parc social d'une population en situation de plus grande précarité alimente cette tendance.

Graphique n° 2 : ressources des résidents du parc social en pourcentages des plafonds HLM (2013)



Source : Nantes Métropole.

L'appauvrissement relatif des ménages occupant le parc social peut être mis en regard d'une plus grande fragilité de leur situation vis-à-vis de l'emploi. La proportion des locataires disposant d'un emploi stable est passée de 43 % à 35 % entre 2009 et 2013, malgré un taux supérieur (40 %) d'emplois stables des nouveaux arrivants.

2 - Les particularités de la structure démographique et des compositions familiales

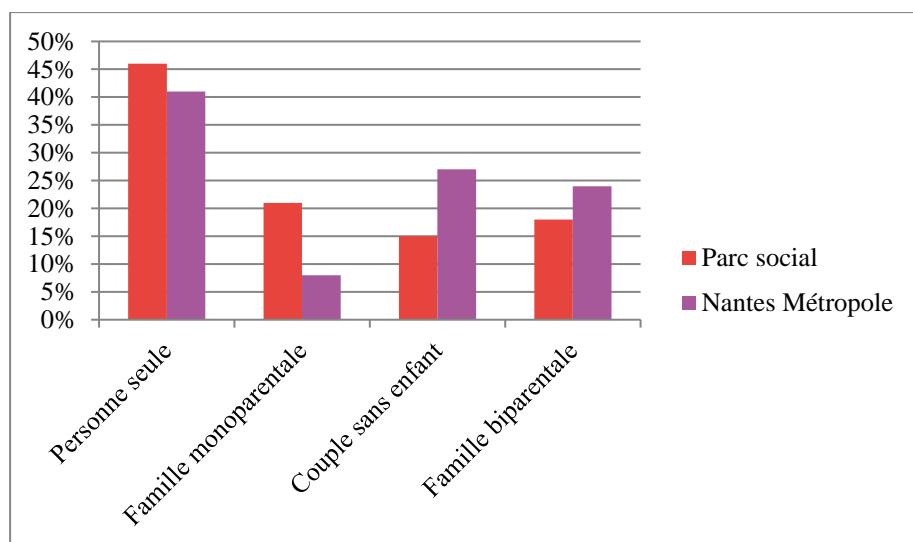
La population occupant le parc social est plus jeune que la moyenne de l'agglomération. Les personnes de moins de 25 ans représentent 38% des locataires alors que la moyenne de cette strate démographique s'élève à 32 % au sein de l'ensemble métropolitain. Cette proportion se renforce par l'entrée des nouveaux résidents dont 48 % ont moins de 25 ans.

Bien que la population de plus de 60 ans soit relativement moins représentée au sein du parc social (15 %) que sur l'ensemble du territoire métropolitain (20 %), sa proportion a augmenté de plus de 3 % entre 2009 et 2013.

La composition familiale des locataires du parc social se caractérise par la forte proportion de familles monoparentales : elles représentent 21 % des foyers pour une moyenne métropolitaine de 8 %.

Les personnes seules constituent la première catégorie de résidents du parc social.

Graphique n° 3 : compositions familiales dans le parc social (2011)



Source : Nantes Métropole.

B - Le système d'attribution

Au sein de la population métropolitaine, près de 134 000 ménages sur 285 000 (47 %) sont éligibles à un logement locatif social dont 31 % sont logés dans le parc locatif social et 68 % dans le parc privé.

En Pays de la Loire, à l'initiative de la ville de Nantes et du département de Loire-Atlantique, le premier fichier partagé a été mis en place dès 1998. L'État et l'Union Sociale de l'Habitat (USH) des Pays de la Loire en ont généralisé le principe, de sorte que le fichier a été progressivement mis en place dans chacun des départements de la région en vue d'assurer une gestion partagée des demandes. Les objectifs de ces fichiers sont multiples :

- faciliter et simplifier les démarches des demandeurs et harmoniser les pratiques ;
- affecter à chaque demandeur un numéro unique ;

- mettre en commun la demande locative sociale ;
- suivre à tout moment l'état d'avancement des dossiers et les « délais anormalement longs » ;
- mutualiser la connaissance de la demande afin de mieux appréhender et satisfaire les besoins de logements locatifs sociaux ;
- optimiser la gestion des propositions de logements et améliorer la transparence des attributions ;
- développer les partenariats avec l'État, les collectivités locales et les collecteurs d'Action logement (anciennement 1 % logement) pour participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

Ces bases de données sont gérées par le centre régional d'études pour l'habitat de l'ouest (CREHA Ouest) pour le compte des partenaires du dispositif et notamment les organismes affiliés à l'USH.

Les fichiers départementaux sont utilisés par l'ensemble des acteurs locaux (organismes HLM, collectivités locales ayant souhaité être lieu d'enregistrement, services de l'État, collecteurs d'Action logement, ADIL44, etc.).

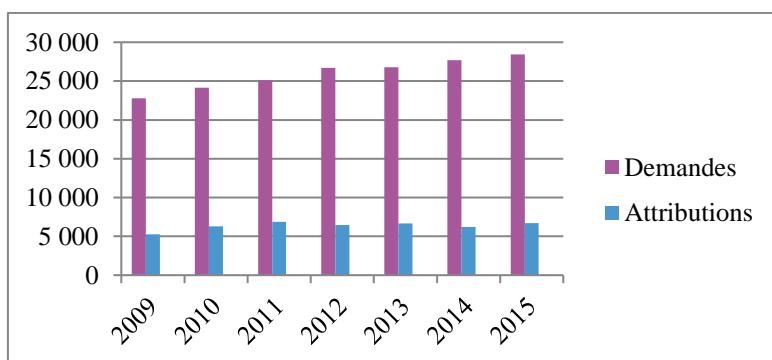
En 2014, 27 685 demandes de logement social étaient en cours dont 63 % émanaient de ménages dont les ressources étaient inférieures au plafond PLAI et 42 % de personnes isolées. Les attributions ont concerné 6 194 logements.

1 - La stabilité de la satisfaction de la demande

La demande d'un logement social correspond à 9,6 % des ménages résidant sur le territoire de Nantes Métropole, niveau beaucoup plus élevé que la moyenne départementale (6,8 %) qu'explique notamment une offre beaucoup plus importante. Elle s'est accrue de 25 % entre 2009 et 2015. Cette évolution s'explique en partie par la possibilité d'une inscription *via* Internet et par l'impact du prolongement de la validité de la demande après son dépôt ou son renouvellement, passant de 12 à 13 mois. Elle s'explique aussi par les difficultés rencontrées par les ménages modestes pour se loger dans un parc locatif privé de moins en moins accessible compte tenu de leur niveau de ressources. Enfin, l'augmentation de l'offre a également motivé le dépôt de demandes supplémentaires.

Dans le même temps, les attributions ont augmenté de 27 %, maintenant un taux de satisfaction de la demande avoisinant les 24 %. Par rapport à la période antérieure 2000-2009, la satisfaction en volume de la demande s'est améliorée d'environ 1 000 logements par an grâce à une hausse de la production de logements sociaux.

Graphique n° 4 : rapport entre la demande et l'attribution de logement social

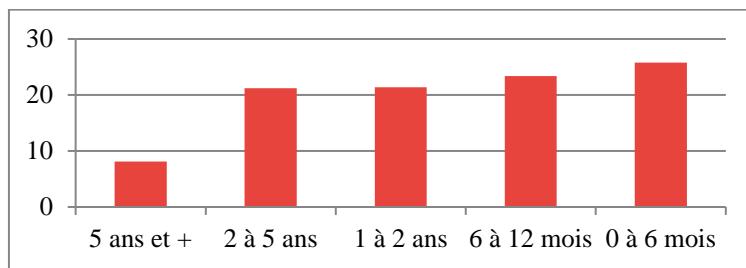


Source : Nantes Métropole, AURAN, observatoire de l'habitat de Nantes Métropole, juillet 2016.

En revanche, le taux de mobilité ne contribue que modérément à la satisfaction des demandes et il s'est réduit de 0,3 % en 2015 pour s'établir à 10,5 %, la moyenne nationale étant de 9,6 %, et la moyenne régionale de 12,6 %.

Le taux de vacance extrêmement bas, à moins de 2 %, ne constitue pas un levier susceptible d'améliorer la réponse aux demandes.

La durée moyenne d'obtention d'un logement est élevée et elle s'est même allongée en 2015 où elle atteint 22,7 mois contre 22,3 mois en 2014. Les demandes anciennes non satisfaites sont nombreuses : les inscriptions datant de plus de 1 an représentent plus de la moitié du stock.

Graphique n° 5 : ancienneté de la demande en pourcentages (2015)

Source : DREAL, Créha Ouest

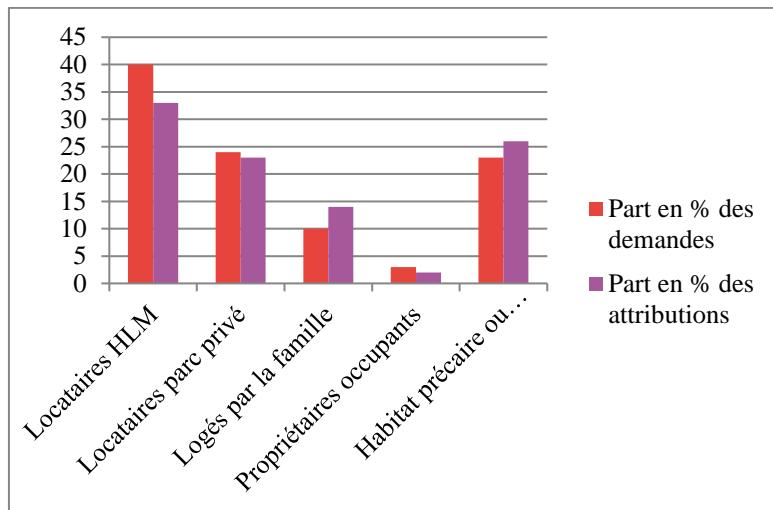
Cependant, en 2015, la fréquence des demandes en délais anormalement longs³² de Nantes Métropole (23,4 %) est exactement identique à celle de la région mais inférieure à celle du département (25,2 %). Le nombre de refus reste important en 2015 (4 688) quoiqu'en baisse continue depuis 2012. Les motifs les plus fréquemment invoqués sont, par ordre décroissant d'importance, les caractéristiques inadaptées du logement, la localisation, la taille du logement, une attribution dans le parc privé, le niveau de loyer, l'environnement.

2 - Des demandes de mutation importantes

La plus importante composante de la demande (40 %) est constituée par des locataires du parc social souhaitant changer de logement. Ils constituent également les principaux attributaires de logement (33 %) mais dans une proportion moindre que les autres catégories, appréciées selon le statut d'occupation antérieur.

³² Les délais anormalement longs sont fixés par arrêté préfectoral. Ils sont différents sur le territoire selon la pression rencontrée et sont calculés selon l'ancienneté de la demande. Ce délai a été fixé à 30 mois pour Nantes Métropole.

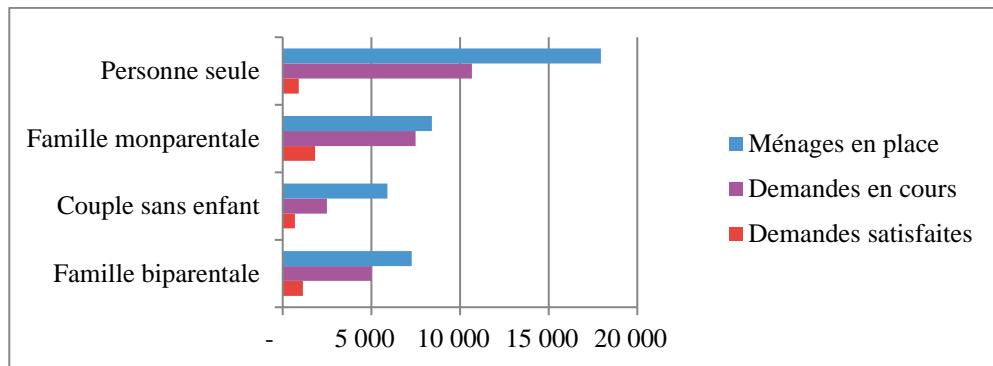
Graphique n° 6 : satisfaction de la demande en fonction du statut d'occupation antérieur (2015)



Source : Nantes Métropole, AURAN, observatoire de l'habitat de Nantes Métropole et de son bassin de vie, juillet 2016.

En 2014, les personnes seules représentaient plus de 45 % des demandeurs. Avec les familles monoparentales, le taux atteint 72 % des demandes pour une proportion de 69 % dans les attributions. L'examen de ces dernières fait apparaître un rééquilibrage au profit de la catégorie des couples sans enfant qui représentent 9 % des demandes et 12 % des attributions.

Graphique n° 7 : demandes et attributions selon la composition familiale (2014)



Source : Nantes Métropole.

L'examen des attributions met également en évidence un meilleur taux relatif de satisfaction des demandes des jeunes de moins de 30 ans (35 %) par rapport à celui des personnes de plus de 65 ans (19 %).

En termes de ressources, la plus grande part (55 %) de la demande émane de foyers dont les ressources sont inférieures à 40% du PLUS, tandis que la tranche 40-60 % du PLUS représente 18 % et la tranche 60-100 % du PLUS 21 %.

3 - La prise en compte des situations les plus précaires

Les demandes des ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds HLM (ménages éligibles au PLAI) sont, en proportion, les mieux satisfaites sans que soient couverts les besoins : moins de 20 % des demandes sont satisfaites pour les tranches 0-20 % des plafonds HLM et 50 % pour la tranche 20-60 % des plafonds.

Les demandes des ménages en situation de précarité sont, en proportion, mieux satisfaites par la mise en œuvre des filières prioritaires du contingent préfectoral et du dispositif « droit au logement opposable » (DALO) que mettent en œuvre tous les réservataires. En 2015, 20,7 % des

6 719 attributions ont été réalisées sur le contingent préfectoral qui identifie 7 catégories³³ de publics prioritaires.

4 - L'adéquation entre offre et demande

▪ Chiffres-clés :

En 2013, le territoire de Nantes Métropole comptait 285 352 résidences principales et un parc HLM de 53 519 logements³⁴ dont 3 % de logements financés PLAI³⁵ (60 % avec HLMO). Les T1 et T2 représentaient 28 % du parc social. Le taux de vacance du parc social s'élevait à 5,6 %³⁶.

Au 1^{er} janvier 2015, Nantes Métropole comptait 62 565 logements sociaux (SRU) dont 53 111 logements sociaux familiaux, 2 510 logements sociaux privés et 6 944 places en foyers.

C - Le manque de logement très abordables

Le parc des logements aux loyers les plus abordables n'est pas en mesure de couvrir les demandes des ménages les plus défavorisés. Les demandes qui émanent de ménages dont les ressources sont inférieures de 40 % au PLUS représentent 55 % de la demande alors que les logements correspondants (financement HLMO) constituent 34 % du parc social. Pour la tranche 40-60 % du PLUS, équivalent à un logement financé PLAI, les proportions respectives s'établissent à 18 % et 26 % et pour la tranche 60-100 % du PLUS (financement PLUS) à 21 % et 19 %. Globalement, 73 % des demandes remplissent les critères d'obtention des logements très accessibles (PLAI et HLMO), alors que la part de ces derniers dans le parc s'élève à 60%.

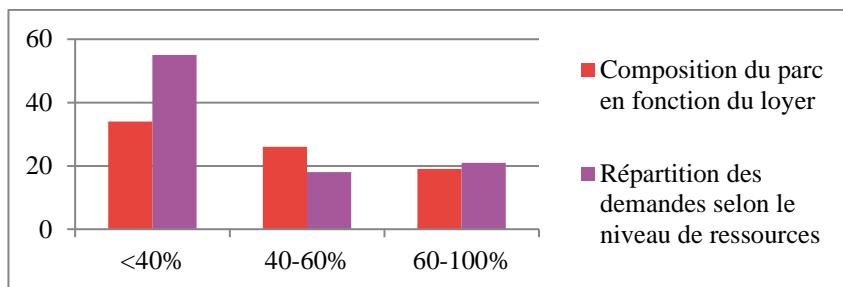
³³ Priorité au titre du DALO ; victimes de violence conjugale ; ressources inférieures à 60 % des plafonds HLM et logement impropre, insalubre ou dangereux, menace d'expulsion, en structure d'hébergement ou en situation d'urgence ; ressources inférieures à 60 % des plafonds, logement dans le parc privé avec difficultés de santé, de handicap de surendettement... ; revenus imposables inférieurs à 60 % des plafonds HLM, hébergement chez des tiers, en camping, à l'hôtel ou sans abri ; ménages de 25 à 30 logés chez les parents et bénéficiaires du RSA ou de l'AAH en résidence sociale ; revenus imposables inférieurs à 60 % des plafonds HLM, hébergés en CHRS, reconnus aptes à accéder à un logement.

³⁴ 54 421 en 2015, RPLS, DREAL, avril 2016.

³⁵ 3,8 % en 2015, RPLS, DREAL, avril 2016.

³⁶ 2 % en 2015 RPLS, DREAL, avril 2016.

Graphique n° 8 : adéquation entre le parc et la demande en pourcentages du plafond PLUS (2013)

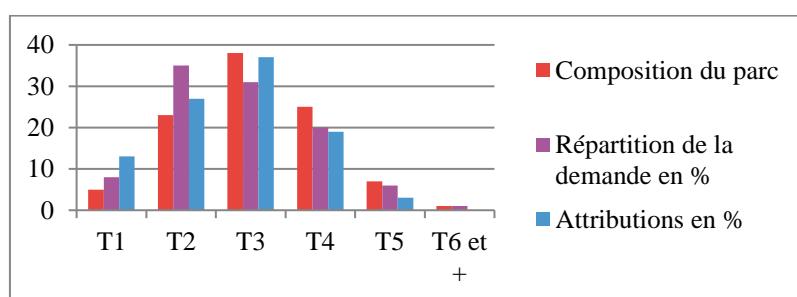


Source : Nantes Métropole

1 - Une offre de T2 et de grands logements insuffisante

Les demandes portent, par ordre décroissant d’importance, sur les T2 (35 %), les T3 (31 %), les T4 (20 %), les T1 (8 %) et les T5 et plus (7 %). Les mieux satisfaites concernent les T1, les T3 et les T4, mettant en évidence une difficulté particulière sur les T2 et les plus grands logements. La satisfaction relative du besoin pour les T1 s’explique notamment par un taux de rotation élevé (33 %).

Graphique n° 9 : adéquation selon le type de logement en pourcentages (2013)

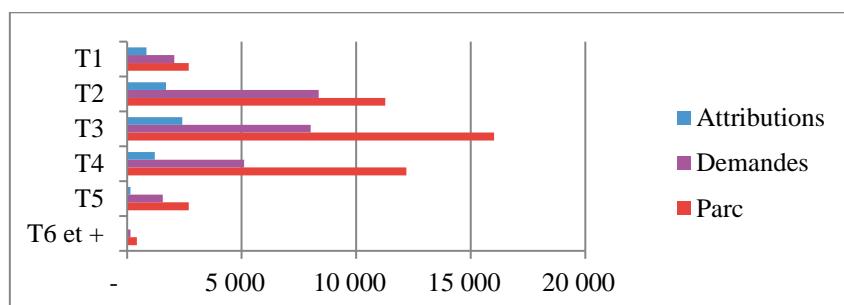


Source : Nantes Métropole.

De l’observation des données peut se déduire un déportement des demandes de T2 vers les T1, voire les T3, et des demandes de T4 vers les T3 qui traduit un « parcours subi » des demandeurs, mécanique également à l’œuvre pour les plus grands logements.

En volume, aucune catégorie de logement ne couvre les demandes enregistrées.

Graphique n° 10 : Adéquation selon le type de logement, en volume (2013)



Source : Nantes Métropole.

2 - Une localisation de logements correspondant globalement à la demande

La répartition du logement social n'est pas homogène. Trois communes concentrent près de 80 % du parc : Nantes, 62 %, Saint-Herblain 10 % et Rezé 7 %. Sur la période 2005-2013, la part dans le parc des trois communes ayant historiquement porté le logement social a régressé, modérément en ce qui concerne Nantes et Rezé, plus fortement pour Saint Herblain, dans un mouvement de diffusion de l'offre sur l'ensemble du territoire métropolitain.

La demande, appréciée exclusivement en fonction du premier choix exprimé par le demandeur, correspond globalement à la localisation du parc social sur le territoire de la métropole. Au sein des trois communes « historiques », la commune de Rezé connaît une plus forte tension que caractérise la distorsion entre le taux de demande et sa proportion de logements sociaux au sein de la métropole. L'insuffisance de l'offre par rapport à la demande est la plus marquée pour les communes des Sorinières, Bouaye, Vertou, Thouaré-sur-Loire, Saint-Léger-les-Vignes, Sautron, Sainte-Luce-sur-Loire, Brains, Mauves-sur-Loire et Saint-Sébastien-sur-Loire.

Depuis 2002, 15 140 logements sociaux ont été livrés dans les 21 communes concernées par l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000

relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Le parc social a ainsi augmenté en volume de 32,9 % entre 2002 et 2015. Le taux de logements sociaux au sens SRU s'est donc amélioré en passant de 19,1 % en 2002 à 21,5 % des résidences principales au 1^{er} janvier 2015. Cette progression s'est accélérée depuis 2009 avec l'augmentation des logements livrés.

Les communes les moins pourvues en logements sociaux ont fourni des efforts significatifs depuis 2002 : le parc social des communes ayant moins de 20 % de logements sociaux a progressé de 60,9 %. Malgré ces efforts, les différences entre communes concernant le taux de logements sociaux SRU sont encore élevées et le taux SRU de Nantes Métropole, hors Nantes et Saint-Herblain, n'est que de 14,4 % mais il a atteint 14,96 % au 1^{er} janvier 2016.

Le rééquilibrage spatial se traduit par une concentration des logements les plus anciens sur les trois communes de Nantes, Saint-Herblain et Rezé. L'ancienneté du parc exerce une influence sur le niveau des loyers dans l'aire urbaine.

D - L'effort de construction et de réhabilitation

▪ Chiffres-clés :

1 759 logements sociaux ont été financés en moyenne annuelle entre 2010 et 2014 avec une proportion de logements PLAI proche de 30 % (34 % en 2012).

1 - Une production accrue réorientée vers les logements les plus accessibles

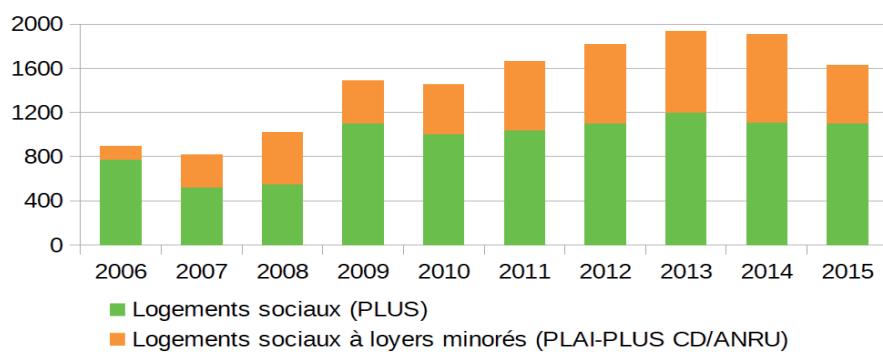
Le volume de logements sociaux financés a connu une augmentation régulière, et marquée à compter de 2009, pour atteindre 1 921 logements en 2014. En moyenne sur la période, 1 759 logements sociaux ont été financés, dépassant les objectifs initiaux de 1 300 à 1 400 logements par an du PLH 2010-2016, et permettant aux communes en situation de rattrapage SRU d'atteindre leurs engagements triennaux (2011-2013)³⁷. Dans le cadre

³⁷ Pour les communes qui ne disposaient pas de 20 % de logements sociaux, le préfet a fixé un objectif de rattrapage triennal, sur la période 2011-2013, mesuré sur la base des logements financés pendant la période.

de ce PLH et au titre de la période 2009-2014, Nantes Métropole a inscrit des crédits de paiement à hauteur de 39 M€ dans sa programmation pluriannuelle d'investissement.

À la suite de l'adoption de 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, le PLH a été modifié pour intégrer une augmentation de la production du nombre de logements sociaux, avec un objectif de 1 800 à 2 000 logements sociaux par an, soit 33 % de la production neuve annuelle pour la période 2014-2018. Ce niveau de production doit permettre à la métropole d'atteindre 25 % de logements sociaux en 2025. 1 632 logements sociaux ont été financés en 2015 représentant un effort financier de 10 M€ pour Nantes Métropole (aides à la pierre).

Graphique n° 11 : les logements sociaux financés depuis 2006 par type de financement



Source : Nantes Métropole, AURAN, observatoire de l'habitat de Nantes Métropole et de son bassin de vie, juillet 2016.

Un des objectifs majeurs du PLH concernant le logement social consiste à développer 30 % de PLAI, c'est-à-dire de logements sociaux à loyer minoré, dans les opérations de logements sociaux familiaux : ce type de logement s'adresse en effet à la majorité des demandeurs de logements sociaux pouvant ainsi bénéficier de loyers plus bas. Cet objectif est réparti dans l'ensemble des communes avec un taux variant entre 20 et 40 % dans le but de renforcer la part de logements à loyer minoré dans les secteurs qui en sont les plus dépourvus. En 2013, la part des logements à loyers minorés (PLAI) atteint 30 % des logements sociaux quand elle n'était que de 12 % en 2006.

2 - Des réhabilitations dépassant le cadre des opérations ANRU

Les interventions de Nantes Métropole, telles que prévues par son PLH, se sont insérées dans les opérations de rénovation urbaine entamées en 2003. Elles ont notamment porté sur :

- les réhabilitations d'immeubles, notamment énergétiques, au sein des 5 secteurs³⁸, définis par la convention signée avec l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU), concernant 3 802 logements ; hors financement ANRU, Nantes Métropole a effectué des réhabilitations complémentaires, portant par exemple en 2012, sur un total de 200 logements ;
- les démolitions d'immeubles qui ont concerné plus de 1 000 logements ;
- les reconstructions de logements démolis sur le même site ou dans d'autres secteurs de l'agglomération à hauteur de 1 105 logements.

Entre 2010 et 2014, 1 633 logements ont été réhabilités dans le cadre des conventions ANRU.

Dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), quatre quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville ont été retenus pour faire l'objet d'un projet de nouvellement urbain financé par l'ANRU :

- trois projets d'intérêt national (Bottière-Pin Sec, Grand Bellevue et Nantes Nord) ;
- un projet d'intérêt régional (les Dervallières) ;

Deux autres quartiers prioritaires feront également l'objet d'un projet accompagné au niveau local (Rezé et Orvault). Ces projets visent à proposer une offre de logement diversifiée (logements sociaux, logements abordables correspondant au financement PLS, logements à destination du marché privé) qui réponde aux besoins des habitants en place et qui puisse attirer de nouveaux ménages. Ils vont générer des démolitions et des réhabilitations avec un double enjeu :

- la reconstitution de l'offre démolie en dehors des quartiers prioritaires, au sein d'opérations sous maîtrise métropolitaine ;
- le relogement des ménages : une charte métropolitaine de relogement inter-bailleurs et inter-réservataires est à l'étude.

³⁸ GPV Malakoff- Pré Gauchet, Dervallières, Bout des landes –Bruyères, Bellevue – Harlière, Sillon de Bretagne.

À cet effort s'est ajouté le concours du FEDER et l'éco-prêt, qui a permis de financer plus de 3 000 logements sur Nantes Métropole depuis 2010.

E - Les mobilités

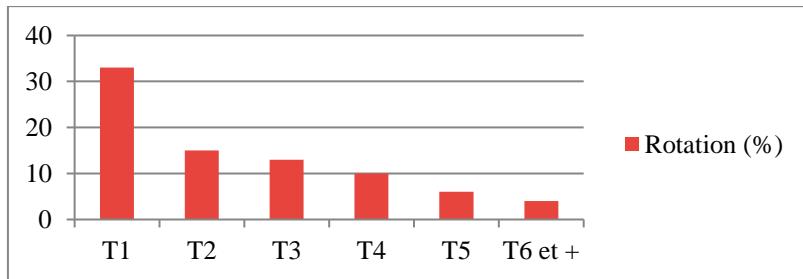
▪ Chiffres-clés :

En 2015, le taux de rotation s'élevait à 10,5 %.

1 - La faiblesse du taux de rotation

Le taux de rotation est faible dans le parc social métropolitain. En 2015, il s'élevait à 10,5 %, légèrement en retrait par rapport à 2013 (11 %). Il décroît en fonction inverse de la taille du logement. La durée moyenne d'occupation d'un logement par un ménage à Nantes Métropole est d'environ 8 ans pour les locataires du parc social.

Graphique n° 12 : taux de rotation selon la typologie des logements (2013)



Source : Nantes Métropole

Le niveau de la mobilité dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) est plus faible que dans l'ensemble (9,3 %), ainsi que pour les logements hors QPV situés dans la commune centre (10,4 %), que pour ceux situés dans les autres communes de la métropole (12,9 %).

2 - La contribution modeste des ventes de logements sociaux

Le PLH a encadré la vente à 170 logements par an pour veiller à l'équilibre entre l'objectif de mixité sociale et de développement des parcours résidentiels d'une part, et l'objectif de maintien du parc social à un haut niveau pour répondre à la demande d'autre part.

Entre 2010 et 2014, le niveau des ventes s'est inscrit en deçà de ce plafond, à hauteur de 116 logements par an en moyenne et principalement (58 %) réalisées sur la commune de Nantes au profit des occupants de ces logements (44 %) ou de locataires du parc social (41 %) et à un prix attractif, entre 1 200 et 1 900 euros du mètre carré.

Une cinquantaine de programmes répartis sur 10 communes, représentant près de 1 200 logements étaient en vente au 1^{er} janvier 2014 dont 50 % à Nantes.

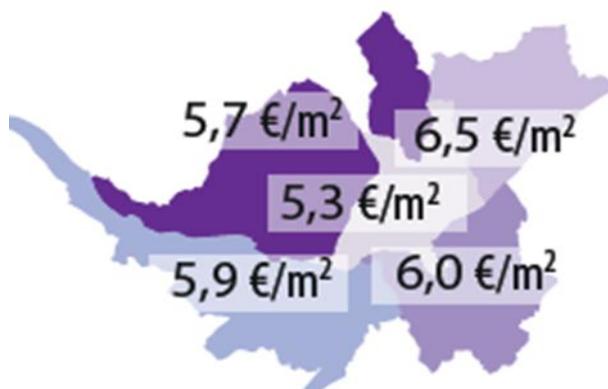
F - Un niveau de loyer inadapté aux ressources des locataires

▪ Chiffres-clés :

Les logements d'un loyer inférieur au niveau PLAI représentent 60 % du parc social.

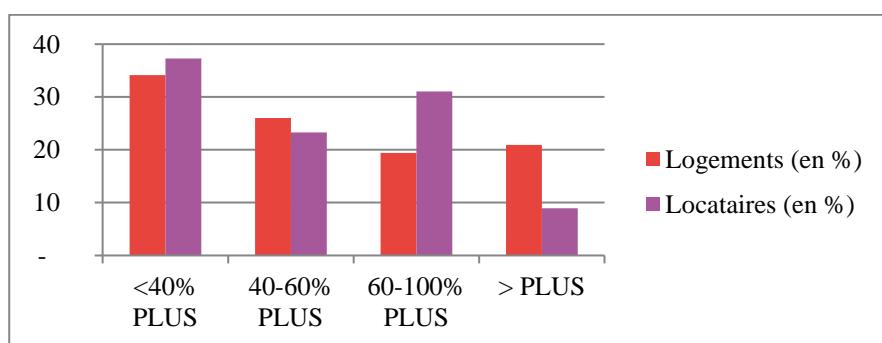
La situation des loyers sur le territoire de Nantes Métropole se caractérise par une faible proportion de loyers à moins de 4,5 euros du mètre carré et par une proportion plus importante de loyers à plus de 6 euros du mètre carré.

En 2013, le loyer mensuel moyen dans les logements sociaux s'élève à 351 euros par mois, soit 5,5 euros par mètre carré. Il atteint plus de 6,3 euros par mètre carré dans les logements construits depuis 2009. Il varie selon différents paramètres : le type de logements, plus élevé pour les petits logements, la date de construction, la localisation. Il en résulte des variations par territoire. À l'échelle métropolitaine, 60 % des logements ont un loyer mensuel inférieur à 5,7 euros par mètre carré, correspondant à un financement PLAI, et 34 % ont un loyer mensuel inférieur à 4,89 euros par mètre carré, équivalant à un financement HLMO. Nantes et Saint Herblain concentrent 89 % de ces derniers niveaux de loyers, les plus abordables, et 73 % des niveaux de loyer PLAI.

Carte n° 2 : loyers moyens selon les secteurs de la métropole (2013)

Source : Nantes Métropole, AURAN, observatoire de l'habitat de Nantes Métropole et de son bassin de vie, juillet 2016.

En 2015, le loyer moyen des logements sociaux atteint 5,84 euros le mètre carré, identique à celui observé au niveau national. L'offre la plus accessible n'est pas suffisante en regard des capacités des ménages les plus démunis et une partie d'entre eux doit s'orienter vers l'offre supérieure même si cela entraîne un taux d'effort plus élevé. Cependant, le logement social conserve sa fonction en minorant le taux d'effort des ménages par rapport aux conditions du marché privé. Le taux d'effort s'élève, avec aides, à 11,7 % contre 27,4 % dans le parc locatif privé, et, sans aides, à 46,8 % contre 63 %.

Graphique n° 13 : comparaison des ressources des locataires et des niveaux de loyer du parc social (2013)

Source : Nantes Métropole

G - La politique de peuplement : un projet emblématique, le renouveau du quartier Malakoff

▪ Chiffres-clés :

En 2015, 38,8 % des logements sociaux étaient situés en QPV.

La mixité sociale est un objectif difficilement atteignable en raison d'un triple mouvement de concentration géographique : de l'offre de logements sociaux, des loyers les plus bas et des QPV. Ainsi, en 2015, 38,8 % des logements sociaux étaient situés en QPV³⁹, concentrés dans les trois communes « historiques » (Nantes, Rezé et St Herblain) dont le parc ancien offre les loyers les plus abordables.

Or, la mixité sociale au sein des QPV constitue un des axes structurants du PLH adopté par Nantes Métropole en 2010, décliné sur les plans urbain, fonctionnel, social et générationnel. Les actions portent notamment sur :

- la diversification de l'habitat par l'examen des types de logements à produire, diversification des opérateurs et des statuts d'occupation, valorisation du foncier disponible dans les quartiers pour assurer la diversification ;
- l'amélioration des parcours résidentiels par l'approfondissement du travail inter bailleurs, la facilitation de l'accès au logement des jeunes ménages et l'accompagnement des demandes de décohabitation ;
- le renforcement de la qualité résidentielle des logements en lien avec la rénovation urbaine des quartiers par l'accompagnement des bailleurs dans leurs démarches de réhabilitation lorsqu'elle s'inscrit dans une politique de revalorisation et de repositionnement des logements (attractivité, adaptation de l'offre à la demande, gestion locative, amélioration de la performance énergétique) avec une vigilance particulière sur les niveaux de loyer et la maîtrise des charges pour le locataire.

La rénovation du quartier Malakoff illustre la démarche entreprise.

Entre la gare et la Loire, situé à proximité du centre-ville de Nantes, le quartier constitue un territoire doublement enclavé, géographiquement et socialement, de 164 hectares, qui concentre un fort potentiel pour

³⁹ Bellevue, Les Dervallières, Le Breil, Le Bout des Landes/Bout des Pavés, La Boissière, La Petite Sensive, Port Boyer, Le Clos Toreau, Le Ranzay Malakoff, Bottière Pin Sec, Orvault Plaisance, Rezé Château, Le Sillon de Bretagne.

accueillir de nouveaux logements et activités. Il bénéficie dès 1990 d'un programme d'actions conséquent, avec notamment un classement en zone urbaine sensible en 1993.

Face au constat d'une « *ségrégation urbaine et sociale* » persistante, le comité interministériel à la ville l'inscrit en décembre 1999 en Grand Projet de ville (GPV) avec l'objectif de réintégrer le quartier dans le développement de son agglomération.

La convention de rénovation urbaine signée en 2004 pour la période 2004-2008⁴⁰, étendue à 2009-2012 en 2009, prévoit notamment d'ouvrir le quartier par la réalisation de voies et ouvrages d'art et de rééquilibrer la part du logement social⁴¹. Plus précisément, cette rénovation doit entraîner « *la démolition de 600 à 700 logements sociaux, la réhabilitation de 1 000 logements non démolis, la construction de 400 à 500 logements non sociaux avec des bureaux, des commerces et des équipements* ».

L'opération représente un investissement global de 266 M€⁴² finançant entre autres la réhabilitation de 1 311 logements et la construction de 1 845 nouveaux logements, la réalisation d'équipements publics tels qu'un collège et une piscine, l'aménagement des voies de circulation et d'un pôle commercial. Même si les difficultés y persistent, son image s'est améliorée. L'augmentation de la proportion de diplômés BAC+2 et plus dans les résidents ainsi que le développement de la dynamique associative témoignent de ce changement.

H - La gouvernance

1 - Une gouvernance partagée avec les communes

La prise de compétence communautaire s'est traduite par l'intégration de fiches communales au sein du PLH déclinant pour chaque commune les objectifs communautaires qui précisent qui précisent les

⁴⁰ Organismes signataires : État, ANRU, Nantes Métropole, Région Pays de la Loire, Département de Loire-Atlantique, Caisse des dépôts et consignations, Ville de Nantes, Réseau Ferré de France, Nantes Habitat, Nantaise d'Habitation, Loire Atlantique Habitation, Foncière logement, Société des Marches de l'Ouest, OPAC de Loire Atlantique, CIF Habitat, Aiguillon Constructions, Logi Ouest.

⁴¹ Le locatif social y représente 98 %.

⁴² Nantes Métropole 22 %, ANRU 20 %, bailleurs sociaux 32 %, Région 6 %, Département 6 %, Ville de Nantes 6 %, Europe 5 %, État 1 %, Caisse des dépôts et consignations 2 %.

objectifs en matière de logements sociaux, le volume de logements à atteindre, et les zones à développer en priorité.

La métropole a recouru à la possibilité de répartir le nombre de logements à rattraper à l'échelle intercommunale dans une recherche de solidarité intercommunale et d'équilibre des territoires. Ce dispositif intégré dans la modification du PLH concerne dix communes sur dix-sept en situation de rattrapage SRU.

L'élaboration en cours du prochain PLH met en œuvre une démarche de collaboration entre les 24 communes membres et l'établissement public de coopération intercommunale. Un comité de pilotage PLH réunissant les 24 maires et l'exécutif de Nantes Métropole se réunit lors des différentes étapes d'élaboration du PLH, de son évaluation et de sa mise en œuvre.

2 - Une forte contractualisation avec les bailleurs

Nantes Métropole et les bailleurs sociaux du territoire partagent une programmation pluriannuelle des logements sociaux que concrétise la signature de conventions d'objectifs avec 8 bailleurs sociaux en 2012. Cette programmation est partagée avec les communes dans le cadre de l'actualisation des fiches communales.

La définition d'un nouveau mode de gouvernance avec les acteurs du parc social (USH et bailleurs sociaux) a conduit Nantes Métropole et les acteurs du parc social à signer une convention de partenariat le 4 juillet 2013 qui identifie les modalités de travail partenariales pour les années 2013 et 2014 et en particulier sur trois sujets majeurs :

- l'augmentation du rythme de production du logement social ;
- le développement de l'offre en matière de logement abordable ;
- la définition d'une politique de peuplement partagée.

Une nouvelle convention avec 15 opérateurs a été signée le 27 septembre 2016 et elle s'appliquera jusqu'à fin 2018. Cette convention réaffirme les objectifs de production de logements sociaux et reprend les thèmes majeurs de coopération entre les différents acteurs concernés.

3 - Un territoire avancé en matière de coopération de l'ensemble des acteurs

Avant que la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové n'en prévoie la possibilité, Nantes Métropole a inscrit l'instauration d'une conférence intercommunale du logement (CIL) au sein du PLH adopté en 2010. Mise en œuvre en 2011 par un travail de préfiguration, cette conférence s'est concrétisée par l'institution d'un comité de pilotage le 5 novembre 2013, composé des 24 maires de Nantes Métropole, du préfet de Loire-Atlantique, du président de l'Union Sociale de l'Habitat, des directeurs généraux des bailleurs sociaux, des directeurs généraux d'Action Logement.

Instance de dialogue privilégié entre les acteurs du logement, la CIL a pour finalité de disposer d'une meilleure connaissance de l'occupation sociale du parc public et de permettre une amélioration de son fonctionnement. Le conseil métropolitain a approuvé le 17 octobre 2016 le document d'orientations stratégiques issu des travaux de la CIL.

II - Recueil des opinions des acteurs

A - Le fonctionnement du système d'attribution

1 - La gestion de la demande

La gestion de la demande est partagée entre les acteurs depuis 1998 au moyen d'un fichier départemental qui assure mieux que le système national d'enregistrement (SNE) la caractérisation de la demande, qui offre des fonctionnalités plus étendues que le SNE et qui fonctionne sur une logique de bassins et non sur celle des frontières administratives. Son déploiement a entraîné une baisse de 40 % du nombre des demandes, notamment par la suppression des doublons. Le fichier départemental permet notamment :

- la gestion des priorités par le renseignement en amont du contingent préfectoral,
- la revue annuelle des critères,

- la connaissance immédiate de la libération et la recherche des ménages correspondants,
- l'indication du reste à charge,
- la connaissance du niveau de satisfaction par profil de ménage,
- la connaissance de la nature de la demande, par quartier et par typologie de logement,
- de meilleures conditions de définition de l'offre,
- la préfiguration des dossiers présentés en commission d'attribution des logements.

Le délai moyen d'attribution est passé de 21,6 mois en 2009 à 19 mois en 2014.

Cependant, ses performances ont été atténuées par la mise en œuvre de l'inscription en ligne qui représente 30 % des inscriptions et qui s'accompagne d'un profilage moins précis de la demande et d'un accroissement de l'incomplétude des dossiers. La dématérialisation ne constitue donc pas le seul moyen d'amélioration de la gestion de la demande. En réponse, les acteurs locaux du logement social maintiennent l'accueil physique des demandeurs, par les communes et leur centre communal d'action sociale ainsi que dans le cadre du projet commun à Nantes Métropole, aux bailleurs et à l'État, d'une « maison de l'habitant » en application des dispositions de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové relatives au plan de gestion partenarial de la demande.

2 - Les critères d'attribution

Les attributions hors contingents représentent 57 % des attributions en 2015. Hors ceux du code de la construction et de l'habitat (CCH), les acteurs ne mettent pas en œuvre de critères définis en commun, si ce n'est celui de l'ancienneté de la demande, mais la montée en puissance de la CIL pourrait donner un cadre à la recherche de leur harmonisation, plutôt qu'à leur définition.

Cependant, les différenciations de fait qui existent entre les communes s'expliquent aussi par des spécificités dont il faut tenir compte. En matière de demandes de mutation à l'intérieur du parc, qui représentent 40 % des demandes, les bailleurs effectuent un travail conjoint (dispositif de mutation inter bailleurs) afin de faire baisser le taux de refus qui reste important (40 %) en raison d'une insuffisance de la qualification ou de l'actualisation de la demande.

3 - Les attributions sur contingents

Les attributions sur contingents représentent 43 % des attributions en 2015. Le retard pris dans l'utilisation du stock préfectoral est en cours de rattrapage et s'accompagne de l'exercice du droit de suite par les bailleurs.

Les principales difficultés résultent :

- de l'actualisation de la situation des demandeurs ;
- de l'absence de fongibilité des contingents imposant une gestion par filière ;
- de l'extension des zones urbaines sensibles (ZUS) opérée par la substitution des QPV, qui limite l'accès des bénéficiaires DALO les plus pauvres aux loyers les plus bas ;
- de l'inadéquation des ressources au niveau des loyers.

B - L'adaptation de l'offre à la demande

La localisation du logement social se rééquilibre assez rapidement entre le centre et la périphérie du territoire dans un contexte de montée en puissance de l'intercommunalité. Quand bien même, les limites à la production de logements dans les projets de rénovation urbaine représentent une contrainte.

Le désajustement principal porte sur les niveaux de revenus et de loyers : 73 % des demandeurs peuvent prétendre à un PLAI alors que les logements correspondants représentent 60 % du parc. Le même déséquilibre affecte les occupants du parc, contraints de louer à un niveau de loyer supérieur à leur tranche de ressources en regard des seuils HLM. Du côté des ressources, la population n'a pas connu d'amélioration de sa situation financière et les aides personnalisées au logement (APL), basées sur les loyers sans prise en considération des charges, exposent leurs bénéficiaires au risque de seuil. Du côté des loyers, la production neuve est toujours plus coûteuse (normes, baisse des aides, coûts de construction). En revanche, ses coûts de fonctionnement sont inférieurs à ceux de l'ancien. La production et la location des garages représentent un enjeu non négligeable de la gestion du parc.

En termes de typologie de logements, la demande se concentre par ordre décroissant d'importance sur les T2, T3 et T4 : elle est satisfaite, largement pour les T3 et de justesse pour les T4 mais pas pour les T2.

L'objectif du ministère du logement de faire baisser les loyers par la réduction des surfaces (41 % de construction de T1, T2) doit être décliné selon les territoires : les petits logements peuvent répondre aux besoins des personnes isolées ou aux ressources réduites. Dans la catégorie des logements intermédiaires, la production de T2 bis et de logements modulables répond mieux aux problématiques de recomposition familiale et de vieillissement que celle du T3, plus onéreuse.

Les jeunes, les personnes âgées et démunies constituent les populations principalement visées par les réajustements envisagés par les acteurs locaux. Les services, et leur financement, représentent un enjeu majeur mais ils sont exclus de la régulation économique actuelle du logement social.

C - Les mobilités dans le parc

Globalement, le taux de rotation (10,5 % en 2015) a connu une légère érosion.

En réponse au problème particulier des demandes de mutation, les bailleurs, en lien avec l'ADIL et les bailleurs sociaux, ont expérimenté un dispositif commun d'accompagnement (en matière de diagnostic personnalisé, de dépôt de garantie, de déménagement, de réouverture de compteurs, de changement d'adresse, de découverte du quartier) qui a permis une meilleure réponse au besoin dans des délais réduits. Cette expérimentation, conduite sur un objectif cible de 250 attributions annuelles sur 10 000 demandes, s'est effectuée dans le cadre d'une mutualisation du parc, de la possibilité de dérogation préfectorale pour ne présenter qu'un candidat, et de la possibilité d'octroi d'abattement PLA.

D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux

La différenciation s'opère actuellement selon la situation et la nature du logement tenant à son ancienneté, à son mode de financement, à sa localisation, et non selon l'offre de services. Dans le cadre de la remise en ordre des loyers, prévue par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, les bailleurs, l'USH et les collectivités locales ont initié une étude sur une valorisation en fonction de la classification du patrimoine et de la qualité de service. Très consommatrice en moyens, surtout en période d'élaboration des

conventions d'utilité sociale (CUS), cette cotation a été remise en cause par la survenue du projet de loi « Égalité et citoyenneté », dont la finalisation permettra de reprendre le travail entrepris sur des bases définies.

Le supplément de loyer de solidarité (SLS) est marginal et inadapté à la population, il ne concerne que quelques rares occurrences.

E - La mixité sociale

L'évolution des indices de ségrégation au niveau métropolitain indique que la baisse de la concentration des logements sociaux sur certains secteurs n'a pas eu de conséquence notable sur la concentration des ménages pauvres du parc social, la concentration des ménages pauvres du parc privé, la concentration des ménages pauvres dans certaines subdivisions territoriales.

La mixité sociale n'est pas définie. Elle peut résulter des CUS, mais elle est alors appréhendée uniquement par le prisme des ressources sans intégrer ses autres dimensions. Nantes Métropole fait du plan local d'urbanisme (PLU) l'outil de définition de la mixité à l'échelle ;

- de la parcelle (servitudes) ;
- du secteur d'aménagement (% de PLAI / PLUS, orientations, Zones d'aménagement concerté) ;
- de la commune (proportion de LS / PLUS / PLAI des opérations immobilières).

F - La gouvernance

La gouvernance locale repose sur une tradition de coproduction de la politique entre des blocs d'acteurs homogènes. La mise en tension résulte de l'instabilité de l'environnement réglementaire et financier.

Cette tradition de travail en commun se retrouve dans :

- le travail inter bailleurs qui passe aussi par la recherche de cohérence par quartier,
- l'élaboration des conventions d'objectifs qualitatifs entre les bailleurs et Nantes Métropole ;
- les modalités d'élaboration du PLH,
- la délégation des aides à la pierre de l'État à Nantes Métropole ;

- les dérogations préfectorales sur les loyers dans le cadre des expérimentations (quartier Malakoff).

Cependant, les relations solides nouées entre les acteurs s'inscrivent dans un système national qui comporte des incohérences :

- la norme SRU est communale alors que la politique du logement social est métropolitaine ;
- l'État assigne des objectifs de plus en plus contraignants aux collectivités locales ;
- l'environnement juridique et financier se caractérise par son instabilité ;
- la surveillance des services de l'État se concentre sur des territoires certes à enjeu fort, comme Nantes Métropole, mais qui maîtrisent cette compétence.

La conciliation des différents objectifs de la politique du logement social est possible, mais elle subit la contrainte du transfert croissant de ses ressources des financements de la construction vers les loyers dont la fixation est rigide. L'offre de biens et de services est de plus en plus adaptée aux besoins, mais son déploiement en ligne avec le développement des compétences locales implique une lisibilité des perspectives juridiques et financières.

CONCLUSION

Le territoire de Nantes Métropole demeure une zone tendue, l'effort de production ne permettant pas de résorber la demande de logement social. L'offre y est encore inégalement répartie, malgré un rééquilibrage territorial significatif facilité par l'exercice de la compétence communautaire.

Les acteurs locaux de cette politique font le plus souvent un diagnostic partagé des difficultés de mise en œuvre de la politique du logement social sur leur territoire. La plupart des contraintes relevées, notamment le niveau de ressources des bénéficiaires échappent à leur maîtrise. Ils constatent ainsi une inadéquation croissante entre les revenus et les loyers des nouveaux logements.

En revanche, dans le champ de leurs compétences respectives, ils ont développé une tradition de coopération qui s'est traduite par des expérimentations à la fois large et souple les associant.

La montée en puissance de la CIL représente à cet égard la perspective d'un prolongement institutionnel de cette coopération, susceptible d'approfondir encore les discussions et de favoriser l'harmonisation des points de vue. Cependant, en raison même des avantages procurés par leur culture de travail en commun, les acteurs se déclarent attachés à leur autonomie respective et à la nécessité de conserver la possibilité d'apprécier les différenciations en fonction des spécificités locales.

Annexes

Annexe n° 1 : plafonds de ressources HLM (valeurs 2016) hors Paris et Île-de-France.....	188
Annexe n° 2 : liste des personnes présentes dans les ateliers territoriaux	189

**Annexe n° 1 : plafonds de ressources HLM
(valeurs 2016) hors Paris
et Île-de-France**

Composition du foyer	Mode de financement du logement			
	Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	Prêt locatif à usage social (PLUS)	Prêt locatif social (PLS)	Prêt locatif intermédiaire (PLI)
1 personne	11 060 €	20 111 €	26 144 €	28 155 €
Couple - Cas général	16 115 €	26 856 €	34 913 €	37 598 €
Couple - Jeune ménage	19 378 €	32 297 €	41 986 €	45 216 €
Couple ou personne seule + 1 personne à charge	19 378 €	32 297 €	41 986 €	45 216 €
Couple ou personne seule + 2 personnes à charge	21 562 €	38 990 €	50 687 €	54 586 €
Couple ou personne seule + 3 personnes à charge	25 228 €	45 867 €	59 627 €	64 214 €
Couple ou personne seule + 4 personnes à charge	28 431 €	51 692 €	67 200 €	72 369 €
Par personne supplémentaire	+ 3 171 €	+ 5 766 €	+ 7 496 €	+ 8 073 €

Source : Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre)

Annexe n° 2 : liste des personnes présentes dans les ateliers territoriaux

Atelier de travail des bénéficiaires :

M. Jean-François Couret, directeur, Association départementale d'information sur le logement (ADIL) 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.

Atelier de travail des opérateurs :

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).

Atelier de travail des autorités publiques :

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.

Réponses

Réponse de la maire de Nantes, présidente de Nantes Métropole	192
Réponse de la directrice de l'Union sociale de l'habitat des Pays de la Loire	192

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du conseil départemental de Loire-Atlantique
--

**RÉPONSE DE LA MAIRE DE NANTES,
PRÉSIDENTE DE NANTES MÉTROPOLE**

En réponse et en complément de mon courrier antérieur du 28 octobre, je souhaite faire quelques brèves observations :

1. *à la fin du II-A-1, je sollicite la prise en compte de la remarque figurant dans mon courrier du 28 octobre concernant la CIL (j'y évoquais le document d'orientation stratégique adopté le 17 octobre 2016) ;*
 2. *ma question concernant les sources d'information de la Cour s'agissant de l'abandon de l'étude sur la classification du patrimoine n'a pas eu de suite. Je reformule donc ma demande de précision sur ce point.*
-

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'UNION SOCIALE DE
L'HABITAT DES PAYS DE LA LOIRE**

J'aborderai les précisions techniques dans un premier temps.

Le préambule qui semble faire office de synthèse, comporte des contradictions avec d'autres parties du document :

- *il y est mentionné que l'agglomération de Nantes ne figure pas dans les « territoires extrêmement tendus » alors que la conclusion indique l'inverse « Le territoire de Nantes Métropole demeure une zone tendue » ainsi que l'introduction qui suit ce préambule qui stipule « le territoire de Nantes Métropole reste en tension » ;*
- *il est indiqué que le fichier commun de la demande « est jugé plus performant que le SNE » alors qu'il est plus complet et dispose de fonctionnalités plus avancées comme c'est clairement stipulé plus avant dans le rapport.*

La question de l'adéquation des loyers aux profils des demandeurs mérite en soi un commentaire :

Au préambule, vous qualifiez ainsi le parc social « occupé par les ménages les plus pauvres ». Vous indiquez qu'il « est contraint de cibler les demandeurs les plus défavorisés ».

Au I-A-1, qu'il « joue un rôle d'amortisseur social puisqu'il accueille 57,6% de locataires dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds Hlm ». Et vous complétez « l'accueil dans le parc social d'une population en situation de plus grande précarité alimente cette tendance ».

Au I-D-1, vous titrez « une production accrue réorientée vers les logements les plus accessibles » et mentionnez au I-D-2 « en 2013, la part de logements à loyers minorés (PLAI) atteint 30 % des logements sociaux quand elle n'était que de 12 % en 2006 » ;

Au I-F, vous poursuivez « cependant, le logement social conserve sa fonction en minorant le taux d'effort des ménages par rapport aux conditions du marché privé. Le taux d'effort s'élève, avec aides, à 11,7 % contre 27,4 % dans le parc locatif privé, et sans aides, à 46,8 % contre 63 % ».

Paradoxalement et malgré ces constats répétés dans le rapport, vous semblez conclure sur une inéquation des loyers aux revenus. Cela supposerait de réaliser une comparaison avec d'autres agglomérations tendues pour relativiser ce propos. D'autant que bien avant l'introduction par l'Etat en 2008 du PLAI dans la programmation (cf. ci-dessous), les acteurs de Loire Atlantique pratiquaient déjà une proportion de loyers dits « Plus minorés » dans la production et que « les logements d'un loyer inférieur au PLAI représentent 60% du parc social » (votre mention au F).

→ *A tout le moins, l'effort significatif de maîtrise des loyers dans l'agglomération de Nantes Métropole mériterait d'être reconnu dans la partie conclusive.*

Partie I état descriptif

Au B : vous indiquez que le fichier a été mis en place à l'initiative de la ville de Nantes et du Département de Loire Atlantique. Or, l'initiative en revient exclusivement aux organismes Hlm. L'Etat à cette époque n'est pas non plus impliqué et n'a pas concouru au déploiement sur l'ensemble de la région. C'est le mouvement Hlm seul qui a assuré son déploiement à partir de 1997. Le principe du numéro unique d'enregistrement de la demande initié par l'Etat date seulement de novembre 2000.

Au C-1 : du déport des demandes de T2 vers des attributions en T3 et de celle des demandes de T4 vers les T3, vous concluez à un parcours « subi » qui n'est pas avéré si on tient compte du taux de refus de propositions puisque les organismes font près de 2 propositions pour satisfaire une demande en Loire Atlantique, ce qui démontre bien que le demandeur choisit. A ce sujet nous avons fait en 2016 un travail détaillé sur la tension sur les « petits logements » qui illustre la complexité du sujet

qui ne peut s'apprécier exclusivement par les comparaisons demande-attribution ou offre-demande.

Réduire les loyers par la baisse de la typologie des logements, c'est n'aborder le sujet que par un angle, en négligeant le fait que l'offre nouvelle définie par l'Etat ne propose que 30 % de PLAI à loyer minoré pour 72 % de demandeurs ayant ce profil (cf. ci-dessus). Notons par ailleurs que le coût de production du T2 est par comparaison supérieur au m² à celui du T3 ce qui suppose des mécanismes de réajustement des loyers au m² pour amortir les opérations comprenant une forte proportion de petits logements.

Le titre du F « un niveau de loyer inadapté aux ressources des locataires » prête à confusion. Il laisse entendre que les loyers du parc Hlm sont fixés au bon gré du bailleur social. Or, s'agissant d'un parc soumis à l'encadrement des loyers à l'occasion de sa construction et lors des évolutions annuelles, qu'il s'agisse des loyers plafonds ou des loyers pratiqués, le cadre de ses loyers est dicté par la politique publique et fortement dépendante des modes de financement, lesquels ont vu l'Etat se mettre en repli et par conséquence, les loyers plafonds réglementaires plus souvent atteints. Le titre est par ailleurs à nuancer si l'on examine les commentaires faits en fin de chapitre qui met l'accent sur la fonction sociale du parc au regard des loyers du privé. Sa mission « d'accueillir les ménages qui ne peuvent se loger dans les conditions de marché » est donc bien accomplie. Nota : on constate un différentiel de 202 €/mois (aides à la personne déduites) au plan régional (soit l'équivalent de 22,4m² de surface en plus). Ce même commentaire vaut pour les observations figurant dans la partie II au point B « adaptation de l'offre à la demande ». C'est bien la politique de l'Etat qui fixe le pourcentage de PLAI à 30 % de l'offre nouvelle laquelle se trouve de fait en décalage avec les 72 % de ménages pouvant y prétendre. Rappelons aussi qu'il faudra attendre 2008 suite à la mise en place du DALO pour que la programmation annuelle de l'Etat inclue une part de PLAI dans la production.

Au H-2 : la contractualisation Nantes Métropole/bailleurs sociaux de 2012 qui vient d'être renouvelée pour la période 2016-2018 concerne l'ensemble des organismes adhérant à l'Association régionale soit 16 signataires et non 8 comme vous le mentionnez.

Partie II recueil des opinions des acteurs

Au A-1 : Depuis début 2016, un dispositif de fiabilisation des demandes saisies en ligne a été mis en place reposant sur l'Espace Habitat social qui vérifie la présence de la pièce d'identité et la correspondance des données y figurant avec le bordereau de demande.

Au C : La première phrase du deuxième paragraphe comporte une coquille de rédaction avec des répétitions. « La possibilité d'octroi d'abattement PLA » qui figure à la dernière phrase me semble un copier-coller malheureux car je ne sais ce qu'elle recouvre mais ne concerne pas le dispositif de mutations inter-bailleurs.

Au D : le travail de classification des loyers selon le service rendu qui était jugé pertinent par tous les organismes (12 ont travaillé ensemble sur 70 000 logements en Loire Atlantique) a été en effet mis de côté en septembre 2015 en attente de la sortie de la Loi Egalité et Citoyenneté. Il ne s'agissait pas d'une « cotation » comme vous l'indiquez et ce n'est pas une question de « consommation de moyens » qui a justifié cette pause.

Au E : Ce paragraphe intitulé « mixité sociale » est particulièrement confus. Il serait intéressant de reformuler les résultats que vous souhaitez mettre en évidence.

Conclusion : l'inéquation croissante entre les revenus et les loyers incombe au système de financement qui repose sur des fondamentaux stables, le livret A et les prêts CDC, mais sur une augmentation des coûts de foncier et de construction (+ 40 % en 9 ans en Pays de la Loire) qui n'a pas été compensée par une bonification des aides à la pierre. L'allongement des durées des prêts et des exonérations TFPB, l'apport de fonds propres en volume plus important illustrent l'existence d'un modèle économique qu'il conviendrait de refonder dans l'intérêt des locataires du parc social et dans une période qui voit le retrait financier des collectivités locales dans le financement du logement neuf. A noter toutefois que Nantes Métropole maintient ses engagements.

Au-delà des précisions techniques, je souhaiterais insister sur les points suivants :

Oui l'intelligence locale peut favoriser l'innovation au service des besoins locaux et l'aménagement de solutions ad hoc qui permettent de contrecarrer les effets pervers d'un système ou d'une politique du logement dictée pour l'essentiel par la résorption de dysfonctionnements parisiens.

Pour autant, le cadre national est rigide et surtout global. La question du logement est un sujet très complexe car multi-dimensions qui s'entrecroisent et ne trouvent pas de réponse simple. Dans le cadre de la solidarité nationale, ce cadre est pourtant un rempart aux risques d'amplification des disparités territoriales.

Telles sont les quelques observations que je voulais vous exprimer pour enrichir et nuancer les termes de votre rapport.

Métropole Nice-Côte d'Azur

Préambule

Le choix du territoire

Le choix des territoires témoins s'est appuyé sur l'examen des agglomérations de plus de 100 000 habitants au regard d'indicateurs statistiques, de façon à identifier des situations contrastées. L'agglomération de Nice relève des territoires tendus, où la ségrégation est peu marquée ; le parc social y est réduit, et les revenus des ménages les plus pauvres du parc privé sont proches de ceux du parc social.

Les principales caractéristiques du territoire

	Métropole Nice Côte d'Azur
<i>Nombre de résidences principales</i>	279 831
<i>Nombre de logements sociaux</i>	31 364
<i>Part du parc social</i>	11 %
<i>Nombre de logements PLAI</i>	5 442
<i>Part des logements sociaux de type T1-T2</i>	27 %
<i>Nombre de logements sociaux en ZUS</i>	10 049
<i>Part des logements sociaux dont le loyer est inférieur au niveau PLAI (6,6 €/m² en IdF, 5,5 €/m² hors IdF)</i>	27 %
<i>Nombre annuel moyen de logements sociaux financés</i>	1 036
<i>Taux de vacance</i>	1,2 %
<i>Taux de rotation dans le parc social</i>	6,7 %
<i>Part moyenne des PLAI parmi les logements financés</i>	24 %

	Métropole Nice Côte d'Azur
<i>Part des locataires HLM dont le revenu brut fiscal par UC est inférieur à la moitié de la médiane nationale</i>	39 %
<i>Part des locataires sociaux dont les revenus sont inférieurs au plafond PLAI</i>	46 %
<i>Part des personnes seules parmi les locataires</i>	34 %
<i>Part des familles monoparentales parmi les locataires</i>	24 %
<i>Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est inférieur à 15 %</i>	59 %
<i>Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est inférieur à 15 %</i>	17 %
<i>Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est supérieur à 30 %</i>	12 %
<i>Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est supérieur à 30 %</i>	49 %
<i>Nombre annuel d'attributions de logements sociaux</i>	2 122
<i>Nombre de demandes de logement social</i>	17 120
<i>Part des demandeurs dont les ressources sont inférieures au plafond PLAI</i>	77 %
<i>Part des personnes seules parmi les demandeurs</i>	35 %

L'agglomération de Nice présente une situation difficile, déterminée par une caractéristique majeure : le faible volume du parc social. Liée à un taux de rotation réduit et aux difficultés à développer le parc (malgré les objectifs importants découlant de la loi SRU, les contraintes dues à un foncier rare et très coûteux limitent l'offre nouvelle produite), cette caractéristique conduit à un fonctionnement de gestion de la pénurie, les quartiers en difficulté concentrant une part significative du parc et étant fortement marqués par la présence des ménages défavorisés.

Dans ce contexte, la procédure DALO apparaît dysfonctionnelle et particulièrement mal articulée avec les circuits et priorités pour les attributions, d'autant plus que des ménages ont été déclarés prioritaires dans des nombres incompatibles avec les capacités d'attribution dans le parc social.

Les acteurs sont attachés à leurs prérogatives propres, les pratiques de mutualisation restent extrêmement limitées.

Les principaux enseignements pour la démarche globale d'évaluation

L'agglomération niçoise montre une situation où l'offre de logement social est extrêmement insuffisante au regard d'une demande soutenue, ce déséquilibre étant clairement à l'origine de la tension du territoire, traduite également par le faible taux de rotation.

Cette tension met clairement en lumière les contraintes et les contradictions du système d'attribution : celui-ci fonctionne de façon très rigide, chacun restant extrêmement attentif au respect de ses prérogatives et ouvrant peu de possibilités pour des coopérations plus souples. La difficile articulation des différentes règles d'attribution (contingents, DALO...) conduit alors à des résultats parfois aberrants, comme des priorités données à certains ménages perçues comme discutables, ou des refus d'attribution par anticipation des difficultés d'une mobilité ultérieure.

Le système gère la pénurie et n'est en capacité de répondre qu'aux publics les plus défavorisés, n'apportant pas de réponse aux ménages seulement modestes (notamment les actifs). Les acteurs de terrain misent sur la création de structures comme la récente conférence intercommunale du logement (CIL) pour améliorer la coopération et faciliter une gestion concertée des problèmes posés par la pénurie.

Introduction

Le territoire de la métropole de Nice-Côte d'Azur constitue un espace hétérogène, mêlant dans un même ensemble une ville centre de 346 000 habitants⁴³, des villes importantes en périphérie comme Cagnes-sur-Mer (47 000 habitants), des villes moyennes, comme Carros (12 000 habitants) et enfin des petits villages de l'arrière-pays comme Bairols (109 habitants). Sur le plan territorial, la métropole est divisée par les acteurs du logement social en trois zones distinctes : Nice et la bande littorale, zone la plus tendue, le moyen-pays, notamment le long de la vallée du Paillon, où la situation est moins tendue mais où l'on reçoit ceux qui ne peuvent se loger sur le littoral et enfin le haut-pays, dont l'isolement notamment en termes de transport ne permet pas l'apparition d'une offre en logement social.

Ainsi la problématique du logement social, telle qu'elle est évoquée par les acteurs de terrain, est concentrée principalement sur la bande littorale. Le moyen-pays vivant le logement social « par procuration » des problèmes rencontrés en aval. Dans ce cadre, le territoire est perçu comme une zone tendue qui rassemble les principales caractéristiques connues de ces zones, telles qu'analysées en petite couronne parisienne par exemple.

L'offre de logement social est unanimement considérée comme inférieure aux besoins, et concentre toute l'attention des acteurs qui se focalisent principalement sur l'enjeu de la production d'offre nouvelle, notamment eu égard aux pénalités appliquées en considération du non-respect de l'article 55 de la loi SRU. En effet, sur les 49 communes de la métropole, 15 sont concernées par l'application de l'article 55 de la loi SRU. Si l'objectif de 20 % était tenu par au moins une d'entre elles, le passage à 25 % conduit à constater une carence pour l'ensemble des communes concernées au 1^{er} janvier 2015. Le logement social représente 11,21 % des logements de la métropole.

Ce déficit d'offre se traduit par un taux de rotation faible, calculé à 6,7 % pour l'année 2015⁴⁴, qui entraîne un certain nombre de difficultés relevées par les acteurs de terrain, notamment avec un recours à la procédure DALO jugé excessif, et qui se traduit notamment par des taux de refus, sensiblement plus élevés qu'ailleurs, suite aux attributions dans le cadre de cette procédure.

⁴³ Population légale 2013 – source Insee.

⁴⁴ 2122 attributions pour un parc de 31 364 logements sociaux dans la Métropole.

Le parc de logement social de la métropole est contraint à la fois par la faible disponibilité du foncier et son coût. Ainsi la capacité d'ajustement de l'offre à la demande est jugée faible sur le terrain. Dans ce contexte les opérateurs du logement social ne semblent pas avoir mis en place des outils de gestion mutualisés permettant une gestion plus fluide de la mobilité à l'intérieur et en dehors du parc. Chaque réservataire reste maître de ses droits qu'il gère pour attribution sans que les échanges inter-contingents ou le travail en inter-bailleur n'aient pris un essor particulier.

Dans ce contexte le logement des plus pauvres est un problème identifié. Côte d'Azur Habitat, bailleur départemental historique, qui concentre 52 % du parc construit, loge en majeure partie ces publics, mais l'absence d'offre nouvelle et le faible taux de rotation implique une certaine concentration des publics les plus défavorisés dans les mêmes quartiers malgré les appels à développer la mixité sociale.

Des opérations ANRU ont permis un remodelage urbain et un véritable progrès dans les quartiers les plus difficiles, mais n'ont pas permis une modification réelle du peuplement de ces espaces.

Si la gouvernance du secteur semble s'exercer sans difficulté au plan local, des attentes sont formulées de la part de certaines parties prenantes, qui espèrent des avancées suite à la mise en place de nouveaux outils de gouvernance qu'incarne par exemple la conférence intercommunale du logement (CIL) installée le 7 avril 2016.

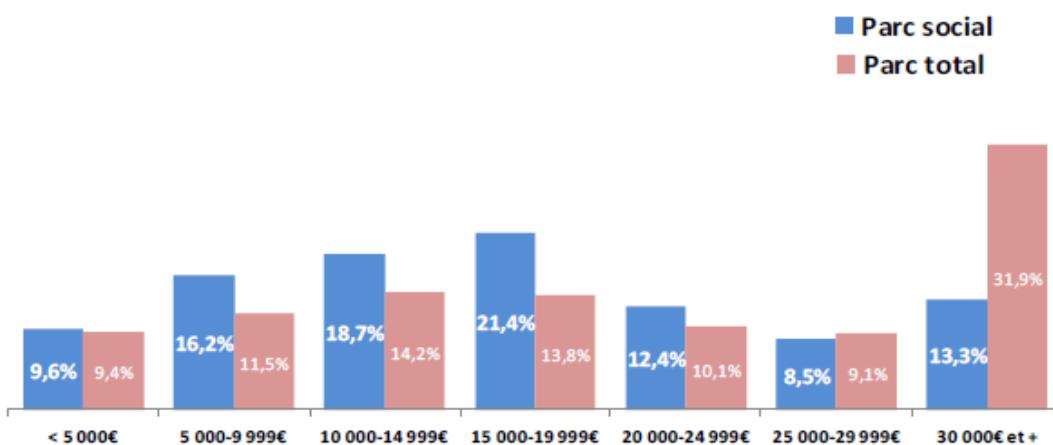
I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire

L'état des lieux statistique sur le territoire de la métropole niçoise, comme dans d'autres territoires, est marqué par le caractère parfois disparate des sources disponibles, qui aboutit à des ordres de grandeurs, mais à des chiffres exacts rarement concordants.

Les sources utilisées, issues de l'exploitation de bases de données nationales par la DDTM des Alpes-Maritimes, de fichiers internes de la DDCS des Alpes-Maritimes, ou encore d'études réalisées par l'agence d'urbanisme locale (ADAAM) au profit de la Métropole se fondent en effet sur des références temporelles différentes et des définitions qui peuvent ne pas être pleinement harmonisées.

A - Les publics bénéficiaires

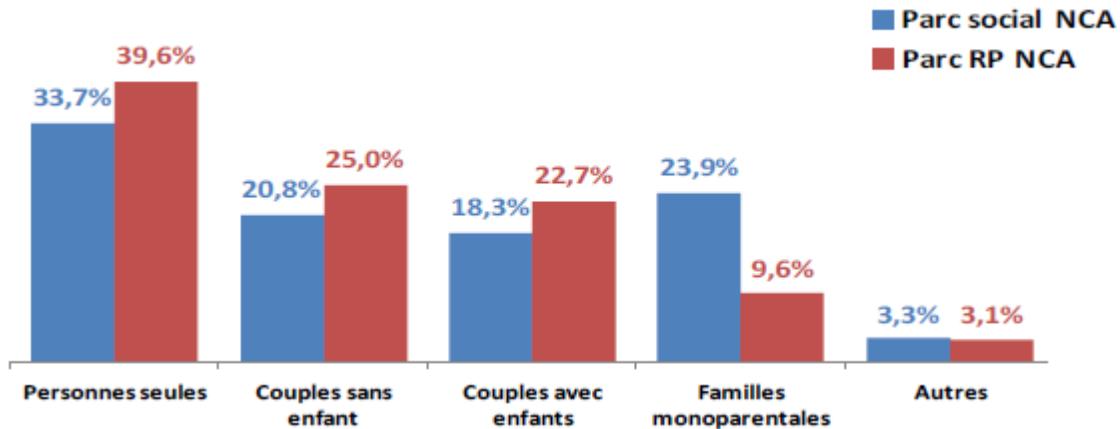
Graphique n° 1 : répartition des locataires du parc social par tranche de revenu en comparaison des locataires de l'ensemble du parc dans la métropole de Nice-Côte d'Azur.



Source : ADAAM

La répartition des occupants du parc social n'a pu être indiquée par rapport aux plafonds de ressources des différents produits du parc social. Elle permet toutefois de mettre en évidence son rôle d'accueil des personnes modestes. Si les différences sont faibles (0,2 point) sur la tranche inférieure à 5 000 € de revenus, où le parc social est en concurrence avec le parc privé dégradé, la répartition est révélatrice dès la tranche supérieure de 5 000 à 9 999 €.

Graphique n° 2 : composition familiale des occupants du parc social en comparaison des occupants de la totalité des résidences principales de la Métropole de Nice-Côte d'Azur



Source : ADAAM

En proportion, les occupants du parc social de la métropole se distinguent des occupants de l'ensemble des résidences principales par une surreprésentation importante des familles monoparentales (23,9 % contre 9,6 %). Cette surreprésentation est contrebalancée par une sous-représentation dans les autres catégories.

B - Le système d'attribution

▪ Chiffres-clés :

Le SNE permet de comptabiliser au 31 décembre 2015, 17 120 demandes de logement sociales actives sur la métropole de Nice-Côte d'Azur. Cette demande est principalement le fait de ménages dont les revenus sont inférieurs au plafond PLAI, à hauteur de 77 %. Le chiffre est ramené à 18 % pour les ménages demandeurs ayant des revenus supérieurs au plafond PLAI mais inférieur au plafond PLUS. Seuls 3 % des demandeurs ont des revenus situés entre le plafond PLUS et le plafond PLS. 2 % des demandeurs présentent des revenus hors plafond.

La composition familiale des demandeurs de logement social rejoint les compositions observées pour les occupants, en accentuant certains des traits observés. Ainsi la proportion de ménages monoparentaux est-elle encore plus élevée chez les demandeurs que parmi les occupants du parc social.

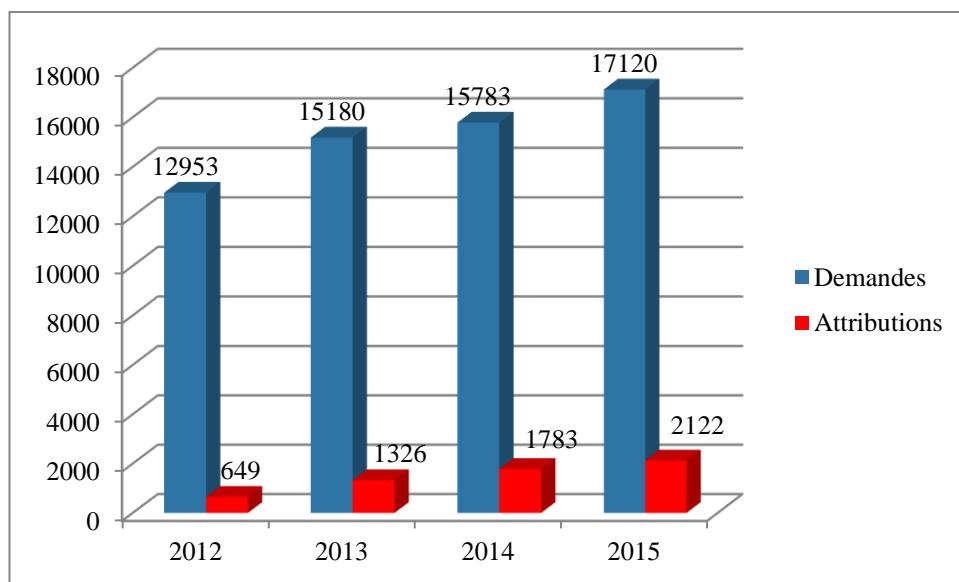
Tableau n° 1 : composition familiale des demandeurs de logement social dans la Métropole Nice-Côte d'Azur

Isolé 64,54%				Couple 35,46%			
sans enfant	1 ou 2 enfants	3 ou 4 enfants	5 enfants et +	sans enfant	1 ou 2 enfants	3 ou 4 enfants	5 enfants et plus
6017	3964	954	103	1733	2823	1340	168
35,18%	23,18%	5,58%	0,60%	10,13%	16,51%	7,84%	0,98%

Source : SNE – 31/12/2015

En ce qui concerne les demandes et attributions de logements sociaux dans la métropole niçoise, les premières ont augmenté de 32 % entre 2012 et 2015, tandis que les secondes, sur un stock de départ inférieur à 1000 au début de la période, ont connu une très forte progression de 227 %.

Graphique n° 3 : demandes et attributions de logements locatifs sociaux dans la métropole de Nice Côte d'Azur



Source : ADAAM – présentation pour la mise en place de la CIL, 7 avril 2016

Le taux de pression, calculé comme le rapport entre le nombre de demandes et le nombre d'attributions, s'inscrit en baisse sur la période 2012-2015 dans la métropole : il est passé de 20 en 2012 à 8,1 en 2015, ce qui représente une amélioration importante. Cependant, la métropole de Nice Côte d'Azur affiche toujours un taux de pression de l'ordre du double d'agglomérations telles que Lille, Toulouse ou Strasbourg⁴⁵.

C - L'adéquation entre offre et demande

▪ Chiffres-clés :

Le nombre de résidences principales sur le territoire de la métropole atteint 279 831 unités. Le territoire est marqué par une proportion importante de résidences secondaires. La proportion de celles-ci dans l'ensemble des résidences atteint ainsi 21,5 % sur le territoire du département.

31 364 résidences principales sont des logements sociaux, soit 11,21 % du stock total. La répartition de ce stock de logements sociaux en catégories actuelles (PLAI/PLUS/PLS) est difficile à établir. Contactée sur ce sujet, la DDTM a fourni une analyse du stock remontant jusqu'aux logements livrés en 2002. Sur cette base la répartition suivante a été établie :

Tableau n° 2 : typologie (par produit) du parc locatif social de la Métropole de Nice

	Total PLAI	Total PLUS	Total PLS
Nb	926	4 343	2 877
Proportion	10,83%	50,78%	33,64%

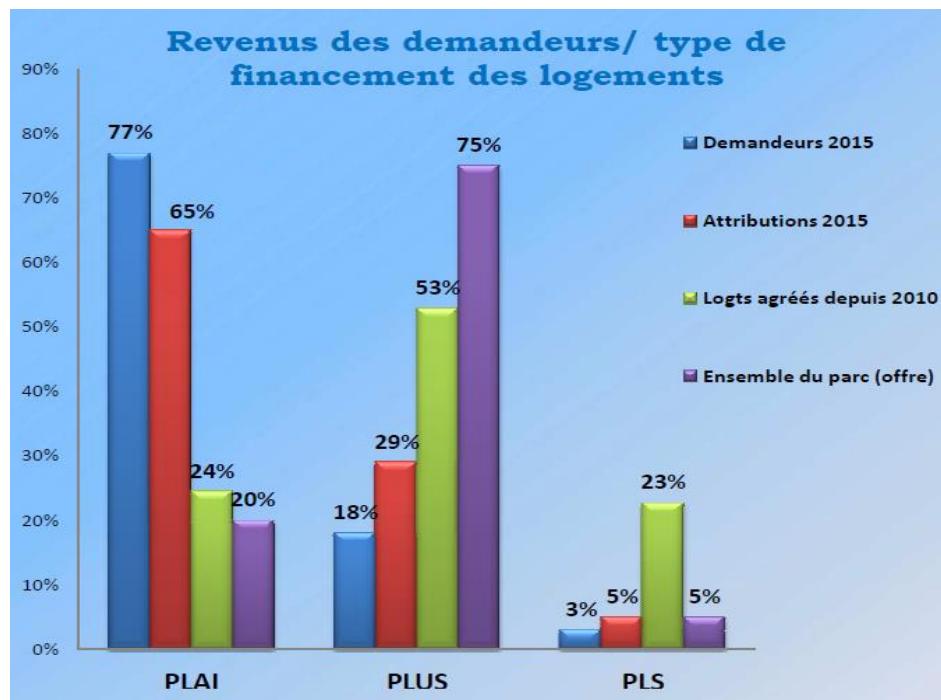
Source : DDTM 06

La métropole a pu communiquer des chiffres plus complets, qui ne coïncident pas avec les données de la DDTM. Selon ces chiffres : 20 % du stock total de logements locatifs sociaux relèvent d'un financement PLAI ou apparenté, 75 % d'un financement PLUS ou apparenté et 5 % d'un financement PLS. L'écart entre les caractéristiques de revenus de la

⁴⁵ ADAAM – présentation pour l'installation de la CIL, le 7 avril 2016.

demande enregistrée et la production de PLS (23 % des logements agréés depuis 2010) se révèle important. Un écart favorable à la production de PLUS par rapport à la nature de la demande est aussi relevé. La situation est inverse pour les PLAI, qui concernent 24 % des logements agréés depuis 2010, alors que 77 % des demandeurs présentent des revenus inférieurs à son plafond.

Graphique n° 4 : comparaison des revenus des demandeurs avec la composition de l'offre de logements sociaux au sein de la métropole niçoise



Source : Métropole de Nice Côte d'Azur via ADAAM.

Les typologies de logement du stock de logements sociaux de la métropole niçoise sont très concentrées sur trois catégories, qui représentent à elles seules 88 % du stock global : T2, T3 et T4. La demande locale s'exprime très faiblement sur les T1 qui ne composent que 5,5 % du parc total. Un déficit de grands logements est aussi perçu par les acteurs du logement social.

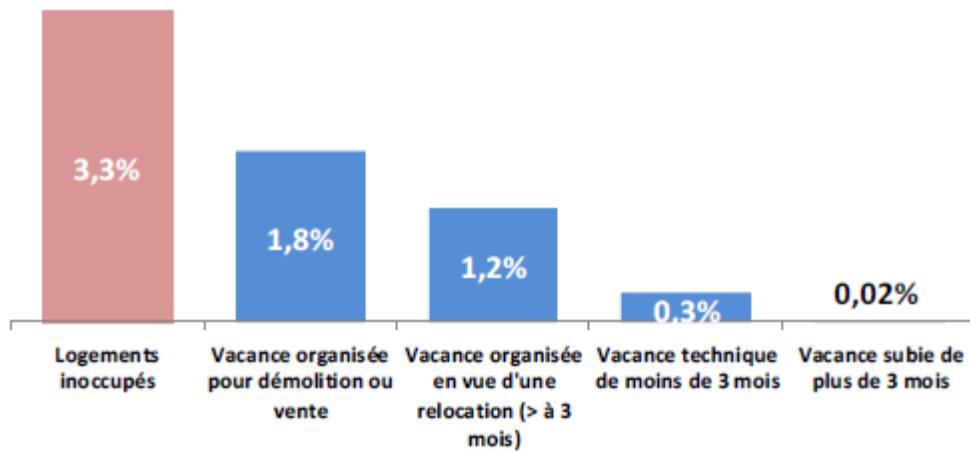
**Tableau n° 3 : typologie (par taille de logements)
du parc locatif social de la Métropole de Nice**

Nombre de logements					
1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces	6 pièces
1 509	6 003	10 622	7 639	1 559	216
5,48%	21,79%	38,56%	27,73%	5,66%	0,78%

Source : RPLS – extrait par DDTM 06, mars 2016

Enfin, compte tenu de l'importance de la demande et de la faiblesse de l'offre le taux de vacance constaté dans le parc social de la métropole reste très faible. La vacance subie de plus de trois mois atteint ainsi 0,02 %. Ce chiffre passe à 3,3 % du parc total si l'on prend en compte la vacance volontaire à fin de démolition/vente, les vacances liées à une relocation en cours ou la vacance technique de moins de trois mois.

Graphique n° 5 : vacance au sein du parc social de la métropole

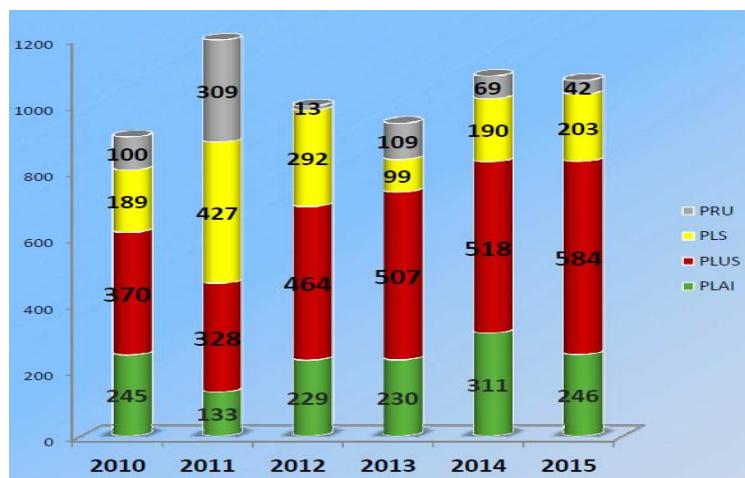


D - L'effort de construction

▪ Chiffres-clés :

La moyenne des nouveaux logements financés sur la période 2010-2015 s'établit à 1036 dont 88 % sont construits hors des quartiers prioritaires au sens de la politique de la ville. Le parc social s'accroît donc de 3,30 % par an sur le territoire métropolitain.

Graphique n° 6 : effort de construction annuel dans la métropole niçoise



Source : Métropole Nice Côte d'Azur via ADAAM

De 2008 à 2014, la Métropole Nice Côte d'Azur a dépensé 46,3 M€ au bénéfice principalement de la production et 44 M€ pour les quartiers en renouvellement urbain. La commune de Nice a, quant à elle, dépensé 59 M€. Si les résidences principales ont évolué entre 2008 et 2015 de 5,61 %, les logements locatifs sociaux ont, eux, progressé de 16 %⁴⁶. Ces mêmes logements locatifs sociaux représentent 31 % des nouvelles résidences principales.

⁴⁶ Source : inventaires SRU, cités par la Métropole Nice Côte d'Azur

E - Les mobilités

- **Chiffres-clés :**

Le taux de rotation du parc est faible.

Tableau n° 4 : comparaison demandeurs / ménages du territoire de la Métropole

Taux de rotation calculé département 06 – PDALPD	Taux de rotation calculé – MNCA – note DDCS
Année de référence : 2013	Année de référence : 2015
4,5 %	7,12 %

Le calcul réalisé sur la base des éléments communiqués lors des ateliers permet d'établir un taux de rotation de 6,7 % (2 122 attributions en 2015 pour 31 364 logements sociaux).

F - La politique des loyers

- **Chiffres-clés :**

La part des logements sociaux dont le loyer est inférieur au plafond PLAI est fournie par la ventilation du stock de logements sociaux actuels présentée ci-avant (graphique n°4). Dans ce cadre on peut évaluer à 20 % la part des logements dont le loyer est inférieur au plafond PLAI.

Dans le cadre des constructions neuves, les prix des logements sociaux sont ainsi prévus :

Tableau n° 5 : principales données relatives aux prix dans le parc de logement privé de la Métropole de Nice

Produit	Nbre de logts total	Loyer max en €/m ² SU*	Nbre de logts renseigné loyer de convention	Loyer de convention en €/m ² SU**	% marge locale
PLAI	40	4,95	40	5,54	12,0
PLUS	121	5,64	121	6,39	13,2
PLS	6	10,14	6	10,14	0,0

Source : Infocentre SISAL – traitement du 17 mars 2016 – DDTM 06.

G - La politique de peuplement

▪ Chiffres-clés :

37,4 % du parc social de la Métropole Nice Côte d'Azur est localisé en QPV, soit 11 744 logements sur les 31 364 logements locatifs sociaux de la Métropole.

H - La gouvernance

En termes de gouvernance, le territoire est caractérisé par une installation tardive de la conférence intercommunale du logement (CIL) intervenue le 7 avril dernier, par une absence de structure inter-bailleurs permettant une gestion décloisonnée du parc, ainsi que par une absence de gestion mutualisée des contingents. La préfecture affirme depuis peu son ambition de reconstituer l'intégralité du stock théorique de son contingent. À ce stade le contingent préfectoral correspond à 18 % du parc social total.

II - Recueil des opinions des acteurs

A - Le fonctionnement du système d'attribution

Le fonctionnement du système d'attribution pose un certain nombre de problèmes, d'ailleurs différemment caractérisés par les parties prenantes, mais ne constitue qu'une question secondaire pour les acteurs réunis autour de la table des ateliers. En effet, le déficit d'offre par rapport à la demande est perçu comme la problématique première du territoire en matière de logements sociaux.

1 - Le fonctionnement des CAL

Concernant le fonctionnement des commissions d'attribution et les critères qui y sont appliqués, les bénéficiaires réunis ont estimé que si la loi était certes connue de tous, elle pouvait ne pas toujours être interprétée de la même manière. Ainsi, il a été fait état des surprises que pouvait entraîner le fonctionnement du système d'attribution : les résultats peuvent différer pour un ménage identique, aux revenus identiques, en fonction du bailleur considéré.

Pour Action Logement, le système présente le désavantage, de par la règle des 3 candidatures en CAL, de décevoir systématiquement deux demandeurs, auxquels le CIL a besoin d'expliquer les raisons du refus. Or si des échanges peuvent avoir lieu avec le bailleur (parfois en amont, parfois en aval...), les échanges avec les bailleurs sur les questions d'attribution ne sont pas toujours systématiques. Ainsi, le système a pu être considéré comme parfois difficilement compréhensible.

« Il y a un sentiment d'incompréhension inexorable : chacun pense que sa demande est plus importante que celle des autres et en plus, il y a la question des contingents, cela ne marche pas quand les personnes ne sont pas sur le contingent qui va bien et cela c'est difficile à comprendre pour les gens » - Un bailleur

Les opérateurs témoignent de ce sentiment d'incompréhension de la part des demandeurs de logements sociaux. Cependant, ils relèvent également la situation de demandeurs qui connaissent suffisamment bien le système d'attribution pour adopter des stratégies d'optimisation, notamment pour des mutations internes.

« Hier à une réunion, il y a eu un lapsus entre stratégie pour avoir un logement et stratagème pour avoir un logement... » - Un participant à l'atelier « opérateurs »

Le fonctionnement actuel des commissions n'est pas perçu comme optimal par les autorités publiques et les bénéficiaires. Les critères appliqués par les bailleurs, notamment en matière d'endettement, de reste à vivre ou de taux d'effort ont été longuement débattus, mais les pratiques diffèrent entre bailleurs. Les compositions des commissions de présélection et les critères varient également considérablement. Ainsi, pour Cagnes-sur-Mer, la composition de la commission comprend des représentants de l'opposition municipale pour garantir la neutralité des choix, alors qu'à Carros, le maire n'a pas souhaité ouvrir la commission à l'opposition.

Ces deux commissions accordent par ailleurs la plus grande importance au critère de l'ancienneté de la demande. Les représentants des mairies concernées ont reconnu que ce fonctionnement posait un problème dans le cas des demandes adressées à une autre commune, après plusieurs années passées en file d'attente dans une première commune. Pour les critères de revenus, Côte d'Azur Habitat, principal bailleur de la métropole avec 52 % des logements et disposant d'un parc social amorti nettement plus important que ses confrères, semble, de fait, absorber la plus grande partie de la demande évaluée comme difficilement solvable. Les autres bailleurs appliquent des critères internes, liés au taux d'effort (souvent 33 % des revenus du ménage) ou au reste-à-vivre. En tout état de cause, les revenus sont pris en compte, notamment en vue d'assurer une certaine mixité sociale dans les immeubles.

Abordée par incidence, la question de la solvabilisation des demandeurs de logements sociaux par les aides personnalisées au logement a été perçue, par un participant à l'atelier « autorités publiques » notamment, comme un moyen par lequel les ménages inactifs étaient rendus solvables auprès des bailleurs, entraînant de fait une préférence des commissions d'attribution pour les inactifs, parfois plus solvables que les actifs aux revenus modestes.

« La priorité n'est-elle pas de loger les actifs plutôt que les inactifs ? » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

Cette question, reliée également à celle de la mixité sociale, a été aussi l'occasion pour la CAF de rappeler son analyse de l'inadéquation du zonage des aides au logement sur le territoire de la métropole. Pour la CAF en effet, les barèmes des aides au logement, adoptés au plus tard dans les années 1970, ne seraient plus adaptés. C'est la difficile couverture des charges par les aides au logement et la question du zonage qui concentrent les récriminations.

2 - L'introduction d'un système de cotation

Interrogés sur l'opportunité d'introduire un système de cotation pour rendre le système d'attribution plus lisible et harmoniser le fonctionnement des commissions d'attribution, les parties prenantes, bénéficiaires comme opérateurs et autorités publiques, ont jugé que les conditions d'une telle procédure n'étaient pas réunies sur le territoire de la métropole. Les bénéficiaires craignent que l'introduction de ce système accroisse la « polarisation » des affectations, c'est-à-dire un renforcement des affectations des ménages les plus démunis sur les mêmes endroits. Les opérateurs comme les autorités publiques considèrent que ce type de système peut convenir à des zones moins tendues, ou du moins dans lesquelles un travail ancien et approfondi de fonctionnement en inter-bailleurs voire en inter-contingents a été fourni. Compte-tenu des méthodes de gestion du parc en vigueur sur la métropole, un système de cotation ne permettrait pas de résoudre les problématiques posées, qui naissent du déséquilibre offre/demande sur le territoire de la métropole. Certains bailleurs ont ajouté que l'absence de système uniforme de cotation permettait également un traitement plus « humain » des demandes, laissant une marge de manœuvre aux commissions d'attribution qui dépasse la simple appréciation des dossiers.

3 - La gestion du parc par contingents et ses conséquences

La gestion du parc par contingents est perçue de manière très différenciée par les parties prenantes. Si les bénéficiaires, qui ne sont pas en prise directe avec la gestion du parc, ne semblent pas porter grief au système d'introduire des rigidités, l'opinion des bailleurs sociaux s'est révélée beaucoup moins unifiée que sur d'autres sujets. Certains bailleurs ont souligné les difficultés introduites par le système de gestion par contingents, notamment en termes de contrainte sur les attributions. Il a été relevé que sur le territoire de la métropole la totalité des logements neufs

construits sont contingentés, le bailleur ne disposant d'une marge de manœuvre que sur son parc ancien amorti. Pour les bailleurs « contraints » par les droits de réservation, le désir de renforcer le travail inter-bailleurs pour fluidifier les attributions a été évoqué.

« Je ne veux pas prêcher pour la suppression des contingents ni des lois, mais il serait bon que la loi nous aide en imposant des fluidités inter-contingents, pour qu'elles s'imposent » - Un bailleur

L'option d'une mutualisation des contingents paraissait cependant hors de portée. Pour les plus gros bailleurs, l'importance du parc détenu permet de trouver des solutions aux problématiques d'attributions qui peuvent apparaître. Cependant la répartition du parc social dans la métropole laisse cette option d'optimisation de son propre parc à un seul ou au mieux deux bailleurs. Les autorités publiques amenées à réagir à cette question ont jugé également que le travail en inter-bailleurs était utile. Cependant, à l'exception des opérations de rénovation urbaine, qui ont permis à chacun de collaborer, il a été relevé une absence d'initiatives en ce sens. Il n'existe ainsi aucune bourse d'échange ou autre système permettant aux bailleurs de fonctionner par-delà les contraintes des droits de réservation.

« Si le système d'attribution fonctionne encore un peu avec les bailleurs, c'est parce qu'on a un parc ancien avec un contingent propre mais c'est beaucoup moins vrai dans le parc neuf où tout est contingenté pour financer le logement. Il y a le DALO qui est la voie royale pour l'attribution, c'est devenu une filière, la filière du contingent préfectoral, ce qui n'est pas son objectif ; il y a le contingent des maires et du Conseil général et là les méthodes peuvent varier (du pragmatisme absolu jusqu'aux décisions prises littéralement dans le cabinet du maire). Il y a la filière du 1 % qui s'adressait jusqu'ici aux entreprises de plus de 20 personnes, et surtout les plus grosses d'entre elles. Les exclus du système ce sont donc les salariés des petites entreprises, les retraités et les jeunes. C'est la logique de filière qui crée l'exclusion » - Un bailleur

Les droits de réservation de chacun et la gestion très contingentée de toutes les opérations neuves permet aux opérateurs de disposer d'une analyse des publics, qui de facto, se trouvent exclus du système d'attribution. Les jeunes démarrant leur vie professionnelle, les retraités et dans une certaine mesure les employés modestes de petites entreprises ont été désignés comme tels. Action Logement a cependant assuré que les employés des petites entreprises avaient le même accès que ceux des grandes entreprises à ses droits de réservation dans le parc social. Pour

beaucoup, cette vision des choses pourrait se révéler toutefois trop parcellaire. Les publics ainsi désignés seraient en réalité pris en charge par les contingents départementaux et communaux qui représenteraient jusqu'à 40 à 45 % des droits de réservation.

Interrogés en atelier de synthèse sur les différences de perception qui s'étaient faites jour sur la gestion du parc par contingents, les parties prenantes ont jugé que les deux visions (gestion très contrainte c/ marge de manœuvre possible) reflétaient toutes deux la réalité. En effet, des pratiques certes résiduelles mais réelles d'échanges entre réservataires ont été relevées, le tout réalisé par l'intermédiaire des bailleurs. Les parties prenantes ont souhaité rappeler que si les droits de réservation de chacun étaient scrupuleusement respectés, il y avait aussi au cas par cas une pratique pouvant s'accommoder de ces droits. Habituellement, la pratique veut que lorsqu'un réservataire cède un logement à un autre réservataire, soit il est compensé par ailleurs, soit il le récupère après un tour.

« J'ai abandonné un logement l'autre jour, en sachant très bien que je ne le reverrai jamais ». - Un participant à l'atelier « opérateurs »

4 - Le fonctionnement de la procédure DALO et son impact sur les attributions

Les bénéficiaires, par l'intermédiaire des associations d'insertion ont mis l'accent sur la difficulté pour les publics les plus prioritaires de se voir reconnaître en tant que ménages prioritaires DALO. Les procédures administratives étaient pointées du doigt, comme étant parfois trop formelles ou complexes pour permettre aux ménages dont la situation personnelle est la plus complexe, de produire les pièces exigées. L'accès aux administrations, permettant de démêler les cas difficiles, a été jugé trop restreint, voire impossible pour les ménages concernés. Le dispositif DALO paraît pour beaucoup inadapté aux situations d'urgence. Celles-ci pourraient être prises en charge prioritairement par le DAHO.

« Comment faire produire par une femme battue qui cherche à quitter le domicile conjugal une attestation de divorce ? » - Un participant à l'atelier « bénéficiaires »

Par ailleurs, le système d'attribution montre des signes de dysfonctionnement en ce qu'il est marqué sur le territoire de la métropole par des taux de refus d'attribution relativement important. Les chiffres sont

particulièrement étudiés pour les ménages reconnus prioritaires DALO, 106 refus d'attribution de ces ménages ayant été reçus en 2015 (sur l'ensemble du département). À titre de comparaison, la même année, 206 ménages se voyaient reconnaître le statut de ménage prioritaire DALO. Ils montrent dans une certaine mesure, en fonction du point de vue adopté, que la filière DALO est devenue un coupe-file pour le logement social, et ne correspond pas réellement toujours à des situations réelles de détresse.

« Dans le département le DALO a été dévoyé » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

« On peut avoir un ménage reconnu prioritaire DALO au bout de la procédure, mais qui arrive dans le logement auprès du bailleur avec un dossier Banque de France de surendettement, et il ne peut pas payer son loyer... » - Un bailleur

Cette situation s'observe après un resserrement des conditions appliquées par la commission de médiation pour reconnaître prioritaire un ménage. En effet, le département avait reconnu prioritaires 2 500 ménages en 2012. Les refus pour motifs de confort avaient attiré l'attention jusqu'à entraîner des consignes préfectorales visant au durcissement de l'examen des demandes. Sur ces dernières années, le taux de labellisation est ainsi passé de 30 à 15 % des demandes en moyenne. La préfecture a le sentiment d'une approche morcelée par guichet, avec des potentiels bénéficiaires déposant à la fois une demande DALO, une demande DAHO, une demande de logement social auprès du maire de la commune. Ainsi certains DALO refuseraient l'attribution, car ils auraient pu obtenir satisfaction par le biais d'une autre filière, ce qui prouverait que le recours au DALO s'établit dans une stratégie d'accélération de la demande. Certains acteurs, notamment les représentants des bailleurs à l'atelier de synthèse en appellent à une politique de contrôle renforcée, centrée sur une enquête sociale approfondie.

B - L'adaptation de l'offre à la demande

De l'avis de l'ensemble des parties prenantes réunies lors des ateliers territoriaux, la question de l'adéquation de l'offre à la demande, et notamment du déficit d'offre, compte tenu de la demande sur le territoire de Nice, constitue la principale problématique de la politique du logement social.

1 - Une pénurie d'offre généralisée

La tension s'exerçant sur le logement social dans le territoire de la métropole génère, selon les parties prenantes de la politique du logement social, un déficit d'offre caractérisé. Celui-ci est ressenti par les bénéficiaires au travers notamment du départ d'un certain nombre de demandeurs vers d'autres départements. Le chiffre n'est cependant pas objectivable en l'état. De plus, un certain héliocentrisme est relevé, qui contribue en parallèle du déficit d'offre à faire gonfler la demande sur le territoire du département. Les résidences secondaires, importantes en proportion dans le département (21,52 % des logements à l'échelle du département) contribuent également, dans un contexte de rareté du foncier, à raréfier l'offre disponible de logements sociaux. En tout état de cause, l'inadéquation offre/demande est principalement perçue comme relevant d'un manque d'offre et non d'un surplus de demande, le territoire de la métropole perdant d'ailleurs des habitants depuis peu.

« Le problème n'est plus les critères, le problème est la pénurie d'offres » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

L'inadaptation offre-demande pourrait par ailleurs expliquer les taux de refus parfois importants, dans la mesure où le taux de rotation très faible entraînerait les ménages à se projeter à très long terme dans le logement qui leur est proposé. Conscients de la difficulté d'obtenir une mutation interne au parc, ils élèveraient leur niveau d'exigence à l'entrée.

« L'objectif des gens, le graal, c'est le logement social, parce que c'est la perspective de ne plus avoir à déménager, le logement à vie » – Un participant à l'atelier « opérateurs »

Dans tous les cas, les parties prenantes s'accordent pour reconnaître que l'objectif de 25 % de logement social sur le territoire de la métropole est inadapté. En effet, celui-ci serait sans rapport avec les possibilités réelles du territoire, compte tenu notamment de la rareté du foncier. Malgré cela, l'offre pourrait aussi se révéler déficitaire en raison de la baisse du taux de subvention pour l'ensemble de la production, celui-ci étant passé de 34 % en 2010 à 17 % en 2015 selon les calculs de la Métropole. Cette situation de déséquilibre entre offre et demande se retrouve dans les statistiques locales. Ainsi, à l'échelle du département les allocataires de l'APL, réservée aux logements conventionnés ne forment que 27 % du stock des allocataires d'aide au logement, contre 44 % en moyenne nationale.

2 - L'inadaptation des typologies de logement aux demandes émises

Les problématiques d'offre et de demande sont aussi le fait d'une inadaptation du parc de logements sociaux à la taille des ménages et donc à leur demande. Les bénéficiaires constatent des problèmes récurrents pour loger les familles nombreuses, en raison d'un nombre très faible de T5 disponibles. Par ailleurs, une tension se fait jour sur les T2 et les T3 qui sont les types de logement les plus demandés. La forte pression sur les T2 est aussi le fait d'une particularité locale selon les représentants d'Action Logement, qui constatent qu'une personne seule en région parisienne s'accorderait d'un T1, ce qui n'est pas le cas dans la métropole de Nice. Les autorités publiques soulignent également la tension sur les grandes typologies de logement (T4 et plus). Cette demande qui peine à rencontrer l'offre adéquate est à la hausse du fait des ménages reconnus prioritaires DALO.

3 - Des loyers inadaptés aux profils des demandeurs

Les loyers pratiqués dans le logement social paraissent en outre difficilement adaptés aux caractéristiques de la demande. Sans revenir sur les statistiques présentées en partie une, il s'avère en effet que 77 % des demandeurs de logements sociaux présentent des revenus inférieurs au plafond de revenu PLAI, pour un parc correspondant à ces niveaux de loyer évalué à 20 % du parc total, déjà insuffisant au regard de la demande exprimée. Cette tension sur les logements PLAI implique des difficultés importantes d'accès à ces produits pour certains réservataires. C'est le cas notamment d'Action logement qui indique ne plus avoir de solutions en PLAI, les bailleurs conservant ces produits pour le contingent préfectoral perçu comme le réceptacle des demandes reconnues prioritaires DALO.

« Je n'ai pas de solutions PLAI (ils ne sont pas proposés à Action logement...) : je propose des ménages PLAI sur du PLUS et des ménages PLUS sur du PLS » - Un participant à l'atelier « opérateurs »

Outre cette problématique d'offre, les attentes des demandeurs ne se sont pas adaptées à la tension du marché, de nombreux demandeurs refusant de consacrer plus du tiers de leur revenu à leurs dépenses de logement.

Les bailleurs sociaux ressentent aussi au quotidien cette tension sur les produits PLAI qu'ils souhaiteraient pouvoir produire en plus grand nombre. Ils notent cependant qu'il est difficile de franchir 30 % de PLAI sur une opération neuve, les subventions attendues étant compliquées à obtenir dans le cadre d'une opération surpondérant le PLAI. Le manque de moyens côté État serait particulièrement sensible dans ce cas d'après certains bailleurs. Côté autorités publiques, on souligne sur ce point les difficultés créées à l'autre bout de la gamme de loyer, sur les PLS, qui peineraient dans certains cas à trouver leur public. En effet, ceux-ci seraient trop proches des prix du parc privé.

« Ces PLS, je les rends au maire, notre public n'est pas en adéquation » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

Si certains remettent en cause le besoin d'attirer les publics PLS, d'autres considèrent que ces publics ont un rôle à jouer en faveur de la mixité sociale. Au-delà de la catégorisation du logement et de la difficulté à rencontrer les publics pour certains PLS, il a été également indiqué que les critères de choix des ménages étaient souvent identiques : quartier, école, transports... *In fine*, pour certains, le fait d'occuper un logement social ou non peut également être un critère de choix secondaire. Un témoignage d'un bailleur social lors de l'atelier opérateurs a évoqué un cas contraire où un couple cherchant à se loger a arrêté ses démarches auprès du bailleur après s'être rendu compte que le logement convoité était un logement social.

Pour la DDCS, la dématérialisation de la demande pourrait contribuer à amener un autre public vers le logement social. Le site par lequel la demande est réalisable en ligne concentrerait dans le département 40 % du total des demandes. Elle est marquée par un profil moyen de demandeurs plus jeunes. L'outil pourrait *banaliser* la demande de logement social, autrefois perçue comme une démarche administrative complexe.

4 - Des exigences de plus en plus élevées pour les demandeurs

Par-delà la tension qui s'exerce sur les logements sociaux du fait du déficit d'offre, les parties prenantes du logement social dans le territoire métropolitain constatent également une hausse des exigences des demandeurs. Ce phénomène qui peut sembler paradoxalement confirmé tant par les représentants des bénéficiaires que par les opérateurs et les autorités publiques. Au-delà des exigences financières consistant à limiter le taux

d'effort à un tiers des revenus, les parties prenantes s'étonnent des refus DALO (cf. ci-dessus) sur la base d'exigences « *parfois déroutantes* ». Pour les structures d'intermédiation locative ainsi que pour certains bailleurs, cette évolution pourrait être le fait d'un manque d'accompagnement des ménages fragiles, qui ne seraient pas préparés à accepter un logement qu'on leur attribuerait. Par ailleurs le faible taux de rotation encouragerait les ménages à se projeter sur une longue durée dans le logement proposé à l'attribution et pourrait, en l'absence de mutation interne possible, encourager les refus au cas où le logement ne répondrait qu'imparfaitement aux attentes formulées. Malgré cela, la réalité de la demande exprimée entraîne toutefois un taux de vacance très faible (cf. *supra*). Même au sein des quartiers prioritaires au sens de la politique de la ville, les bailleurs ne rencontrent aucune difficulté à trouver des locataires.

5 - Des méthodes débattues pour stimuler l'offre et permettre la rencontre avec la demande

Pour faire face à l'inadéquation offre/demande, plusieurs solutions ont été avancées par les parties prenantes, sans qu'une seule fasse l'unanimité. En effet, les contraintes de construction (rareté du foncier, zones inondables, zones de protection incendie...) constituent un obstacle qualifié de difficilement surmontable par les acteurs.

Parmi les pistes avancées, le développement du parc social de fait, financé au sein du parc privé, constitue pour certains participants à l'atelier « bénéficiaires » une manière de renforcer l'offre. Cette solution partielle contribue à rendre disponible des logements aux personnes dans le besoin, mais ne peut prendre une ampleur suffisante, par sa nature même, pour répondre aux besoins exprimés.

Afin de permettre une hausse durable de l'offre de logements sociaux, certains acteurs, notamment le représentant d'Habitat06 a évoqué, reprenant le terme de la Vice-présidente chargée du logement de la Métropole Nice Côte d'Azur, la notion de logement social « invisible ». L'idée sous-jacente est que l'accroissement de l'offre de logements sociaux ne peut se faire que si les élus acceptent une implantation du logement social au sein de leur commune plutôt que de s'y opposer. Pour cela, il est possible de rendre « invisible » le logement social, c'est-à-dire d'offrir une qualité architecturale et esthétique permettant la pleine intégration du logement dans son environnement immédiat. Cette stratégie d'appropriation du logement social par les élus pourrait, selon certains, permettre de débloquer des positions de refus exprimées sur la construction de nouveaux logements sociaux.

« Quand on discute avec un élu d'une commune très carencée, le seul moyen de faire passer la pilule de la construction de logements sociaux, c'est de lui dire que les habitants de sa commune pourront en bénéficier, il a ses publics sociaux et le fait d'en avoir la maîtrise l'aide à répondre aux problèmes qui sont les siens. C'est un cheminement long, mais le fait pour l'élu d'avoir une maîtrise sur les réservations l'aide à appréhender positivement la question de l'augmentation des constructions de logements sociaux » – Un bailleur

Cette solution ne peut cependant aller au-delà du foncier disponible. La qualité du logement ne doit pas être confondue avec l'ambition d'intégrer au mieux le logement social dans son environnement. Ainsi, selon la DDTM, une part majoritaire des constructions neuves de logement social se ferait en VEFA, ce qui assure une parfaite intégration du logement social dans le quartier. Cependant, ce n'est pas obligatoirement le logement social produit en VEFA qui offre les prestations de la meilleure qualité. Un certain consensus subsiste sur le fait que, malgré une adaptation progressive des promoteurs immobiliers, les constructions en maîtrise d'ouvrage directe assurent un niveau de qualité supérieur du bâti. Cela serait dû notamment au fait que le bailleur se projette dans une approche de long terme lorsqu'il est confronté à une construction neuve. Cette approche de long terme, contraire à celle du promoteur qui vend les biens une fois bâtis, assurerait une qualité supérieure, par-delà la réglementation spécifique s'appliquant au logement social.

Sollicitées sur l'opportunité d'abaisser la qualité des logements sociaux afin de réduire les coûts et ainsi financer des opérations supplémentaires, les parties prenantes ne se sont pas prononcées en ce sens. Un bailleur s'exprimant en son nom propre en atelier de synthèse a appelé à considérer la réglementation sur la qualité de la construction de manière également positive, la qualité attendue permettant de réduire les charges, et donc le « pied de quittance ».

« Le logement social est trop cher, la France n'a plus les moyens de produire du logement social de luxe, qui n'a rien à envier au parc privé » - Un bailleur

Enfin, dans le but de permettre à la demande d'être mieux solvabilisée et ainsi de pouvoir prétendre à des logements sociaux aux loyers plus élevés, l'accent a été mis par la CAF et l'ARHLM sur la question du zonage des aides au logement. Celui-ci, considéré comme inadapté, engendre des frustrations des acteurs de terrain, qui ont déjà

proposé une modification du zonage, sans succès. L'ARHLM souligne le fait que certains territoires sont marqués par des zonages non-concordants. Dans la région, des villes comme Fréjus ou Saint-Raphaël appartiennent ainsi à la fois à la zone A et à la zone 3, ce qui témoignerait d'une discordance entre zonage logement social et zonage des aides au logement. La Métropole a régulièrement alerté les services de l'État sur l'incohérence du zonage

6 - Des injonctions parfois contre-productives

Enfin il a été souligné que l'adaptation de l'offre à la demande, perçue sur le territoire comme un enjeu essentiellement fondé sur la construction neuve, pouvait également être rendu complexe par des injonctions contradictoires en termes de politique publique. Ainsi, si l'article 55 de la loi SRU porte bel et bien un objectif de proportion de logements locatifs sociaux à atteindre, la volonté du gouvernement, rendue publique dans les conclusions du Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté (CIEC), conduisent à exclure le logement de nouveaux publics prioritaires dans les QPV. Ainsi la construction de nouveaux logements sur le foncier disponible dans ces quartiers est rendu impossible, malgré une demande présente. Si 88 % de nouvelles constructions de logements locatifs sociaux depuis l'adoption du PLH 2010-2015 ont eu lieu hors QPV, la recommandation du CIEC contribue bel et bien, pour une part minoritaire, à la raréfaction des projets de construction neuve.

« Si on applique les directives gouvernementales consistant à ne plus loger de ménages pauvres dans les QPV, on ne loge plus personne. C'est ubuesque » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

Les conclusions du CIEC et les dispositions prévues dans le projet de loi « Égalité et citoyenneté » inquiètent par ailleurs les parties prenantes, considérant que l'objectif poursuivi par les conclusions du CIEC vise prioritairement la mixité sociale. Or des dispositions, certes moins précises, étaient déjà portées sur ce sujet par la loi ALUR. Le bouleversement entraîné par le projet de loi est perçu comme « *regrettable* », non en fonction de son contenu, mais en raison de sa temporalité. Celui-ci vient en effet s'inscrire dans une période où le travail d'appropriation d'ALUR n'a pu se faire complètement. Les parties prenantes, notamment représentant des bailleurs, craignent un effet démobilisateur, comme l'avait déjà produit le passage de l'objectif de logements sociaux poursuivi par la loi SRU de

20 à 25 %. À la métropole, on confirme que la succession de textes importants nécessitera beaucoup de pédagogie pour être compris et acceptés dans les communes.

C - Les mobilités dans le parc

La question des mobilités dans et en dehors du parc constitue une question importante mais relativement moins que l'adaptation de l'offre à la demande par construction nouvelle pour les parties prenantes du territoire niçois. Les débats focalisés sur la lutte contre la sous-occupation notamment, ont fini par retrouver la question de l'article 55 de la loi SRU, la mobilité dans le parc étant jugée parfois inférieure à ce qu'elle pourrait être par manque de produits permettant de réaliser un véritable parcours résidentiel. Or les produits disponibles, au-delà de la question de l'accès au parc privé, sont aussi le fait de leur comptabilisation au titre de la loi SRU. Ainsi certains acteurs ont-ils défendu, avec les représentants de l'État, l'incorporation des PSLA aux logements comptabilisés au titre de la loi de solidarité et de renouvellement urbains.

1 - Des dispositifs d'incitation à la mobilité aujourd'hui inefficaces

La loi MOLLE et ses dispositions d'incitation à la mobilité (SLS, perte du droit au maintien dans les lieux) paraissent, pour l'ensemble des parties prenantes, largement inefficaces. Pour les bénéficiaires, le SLS ne permet pas l'augmentation du taux de rotation et peut dans sa logique conduire à remettre en cause le droit au maintien dans les lieux alors même que les personnes concernées sont utiles à la mixité sociale et à l'équilibre financier des bailleurs. S'il est admis que modifier le seuil d'application du SLS, ou son montant pourrait avoir un impact sur la mobilité des occupants du parc, les bénéficiaires se montrent sceptiques sur la capacité à fixer la bonne limite. Aucun dispositif alternatif, incitatif ou coercitif n'est cependant ouvertement défendu. Pour les bailleurs, l'opinion partagée est identique : les dispositifs permis par la loi MOLLE sont largement inefficaces, notamment parce que celle-ci n'est pas applicable après 65 ans, alors même que de nombreux cas de sous-occupation des logements sont relevés, et que la mobilité pourrait dans ce cas précis être un remède aux difficultés d'appariement du parc social et de ses occupants.

« Aujourd'hui, en ce qui concerne le surloyer, on me prélève 85 % du SLS pour abonder le FNAP ; la perception du SLS ne me permet même pas de couvrir mes frais de recouvrement... » - Un bailleur

Le SLS est perçu comme un instrument inefficace, concernant très peu de ménages. Pour Côte d'Azur Habitat, dont le parc atteint 16 500 logements sur la métropole, le SLS représenterait 473 ménages. Par ailleurs son recouvrement n'assurerait pas le dégagement de fonds supplémentaires pour le bailleur, 85 % de son produit alimentant des politiques nationales.

Face à ces problématiques certains élus réclamaient un durcissement des dispositifs d'incitation à la mobilité dans la loi MOLLE, ainsi qu'un déclenchement nettement plus précoce du SLS. Cependant, cette vision, non consensuelle, ne satisfaisait pas la majorité des acteurs.

Interrogés sur la possibilité d'adapter le montant du loyer aux revenus effectifs des locataires, l'ensemble des parties prenantes ont considéré que ce dispositif serait trop difficile à mettre en œuvre et ne comportait pas les garanties nécessaires à l'équilibre financier global de la gestion du parc. Il paraissait par ailleurs très complexe à mettre en œuvre en termes d'acceptation par les locataires qui verraient le montant de leur loyer augmenter.

2 - Une nécessité de lutter contre la sous-occupation, facteur d'inefficience du parc

La question de la mobilité dans le parc a entraîné un débat sur la sous-occupation, relevée notamment par l'ADAAM dans son enquête sur le parc social de la métropole. Cette problématique, prégnante sur le territoire justifie aux yeux des acteurs des efforts en matière d'accompagnement et d'incitation à la mobilité. Ainsi, les bénéficiaires ont-ils cherché à mettre en avant des méthodes permettant aux personnes âgées, souvent à l'origine des cas de sous-occupation de logement, de se mettre en colocation ou simplement de sous-louer une partie de leur appartement. La méthode est en effet possible dans le parc social. Pour les bailleurs, si cette question devait se régler par une réaffectation en lien avec la taille des ménages, elle pourrait poser problème du fait de la difficulté de proposer des solutions en inter-bailleurs.

Par ailleurs, convaincre une personne âgée de déménager paraît difficile aux opérateurs qui font remarquer que, compte tenu du temps d'occupation des logements, le déménagement pour un plus petit

appartement pourrait se faire souvent à loyer quasi-égal. Ainsi la personne âgée serait perdante dans tous les cas. Si des initiatives sporadiques ont été prises pour garantir un prix au mètre-carré identique en cas de déménagement pour un logement plus petit, le risque de déménagement « perdant » a été considéré comme important. En outre, pour certains bailleurs, les politiques de mobilité internes au parc, après une longue période d'occupation par les mêmes occupants, impliquent une remise en état des logements, ce qui représente un certain coût pouvant dissuader le bailleur de trop encourager les échanges au sein de son parc. Pour les autorités publiques, la remise en état, qui est une obligation légale du bailleur, n'efface pas le bénéfice d'une relocation à loyer réévalué. Cependant, la difficulté à entraîner des personnes âgées à déménager est reconnue. Pour cela, seul l'accompagnement social paraît de nature à permettre une plus grande mobilité.

Une initiative prise par la CAF du Vaucluse aurait permis un conventionnement entre la caisse et un bailleur dans le but de fournir une aide financière et humaine aux personnes âgées acceptant de changer d'appartement pour lutter contre la sous-occupation. Les résultats très limités de l'opération incitent tout de même à se pencher plus avant sur les possibilités entrouvertes par cette initiative. La CAF des Alpes-Maritimes rappelle que l'entrée dans les lieux d'un appartement longuement occupé auparavant peut entraîner le soutien de la CAF à la famille pour des travaux de remise en état et de décoration, dans le cadre de dépenses d'action sociale. Ces questions sont analysées en commun avec les bailleurs dans le cadre d'équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

Au-delà des initiatives locales, la préfecture souligne aussi que la gestion en contingent n'encourage pas à la mobilité. Il est fait état notamment de locataires venant trouver les autorités, ou le bailleur pour proposer une solution d'échange avantageuse pour tous mais rendue impossible par la logique des droits de réservation.

3 - L'inclusion de nouveaux produits dans la comptabilisation de l'article 55 de la loi SRU pourrait permettre de rétablir la pratique d'un réel parcours résidentiel

Focalisés sur la construction neuve afin d'adapter le stock d'offre au volume de demande, et afin de respecter les contraintes de la loi SRU, les parties prenantes du logement social sur le territoire niçois ont mis l'accent sur la nécessité de comptabiliser les PSLA dans le cadre de l'article 55 de la loi. Interrogés sur la notion de parcours résidentiel, ils ont en effet

unanimement estimé que cette notion était devenue largement théorique pour la plupart des occupants du parc social. Le parcours résidentiel ne pourrait ainsi constituer une réalité compte tenu du niveau des prix du parc privé (avec des moyennes à l'achat pouvant atteindre 5 000 € du m²). Une manière de développer ce parcours serait de permettre une plus grande mobilité en permettant une sortie du parc social à ceux qui désireraient entrer dans des dispositifs de location-accession. Mais l'offre en la matière serait très limitée au motif que la production de PSLA, en dehors d'un aspect administratif qui serait très complexe, ne rentrerait pas dans la production prise en compte pour évaluer le respect des dispositions de la loi SRU. C'est en effet l'élu local qui prend la décision de mettre en œuvre de nouveaux programmes de construction ; or son « *baromètre* » en termes de logement social, serait indexé sur cette loi, ainsi qu'en témoignent les débats au sein de l'atelier autorités publiques.

« La reconnaissance SRU de certaines parties de la production est nécessaire à terme, notamment si le PSLA comptait au titre du logement pris en compte par l'article 55 de la loi SRU, on pourrait à la fois favoriser les parcours résidentiels par un accroissement du taux de rotation et se rapprocher des 25 % exigés par la loi » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

4 - Les ventes de logements HLM, en quantité réduite, n'apparaissent pas comme une solution satisfaisante

Les ventes de logement HLM, susceptible de permettre à la fois une porte de mobilité hors du parc, le logement occupé devenant privé, et une construction intensifiée, par le dégagement de fonds propres supplémentaires, n'a pas recueilli le soutien d'une majorité des participants aux ateliers. La plupart des bailleurs pratiquent la vente d'un faible nombre de logements sociaux chaque année, Nouveau Logis Azur, par exemple, met en vente une vingtaine de logements sociaux par an. Côte d'Azur Habitat avait quant à lui mis en vente 1800 logements dans les années 1980. Toutefois, une décision de mise en vente n'équivaut pas à une mise sur le marché immédiate, notamment en cas de maintien durable du locataire dans les lieux : 600 logements environ seraient encore en vente sur ce stock de départ.

La vente de logements HLM ne constitue pas un réel outil de gestion du stock, d'accroissement de mobilité et d'apport en fonds propre. Par ailleurs, des autorisations préfectorales de vente pourraient se révéler

complexes à obtenir dans le contexte actuel. Compte tenu de ces éléments, la vente de logements HLM est perçue par les acteurs du logement social niçois comme un moyen incomplet, qui certes peut dégager des fonds propres, mais ne permet pas de résoudre, notamment, la question de la disponibilité du foncier.

« Vu le marché contraint, on n'a pas tendance à forcer cette vente HLM aux locataires, pour des raisons structurelles. Cela est intéressant seulement si on a derrière le foncier nécessaire » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux

La question de la différenciation des loyers dans le parc social a été, de loin, la question la moins débattue par les acteurs du logement social du territoire niçois. Pour eux, la problématique du niveau des loyers est dictée par les coûts de construction qu'imposent les normes et la cherté du foncier, tandis que toute remise en cause des niveaux de loyers sur le stock déjà existant se heurterait à la complexité de sa mise en œuvre.

1 - La mise en œuvre d'une politique de loyer rendue impossible par l'équilibre financier précaire des opérations

Pour les parties prenantes de la politique du logement social dans la métropole, la baisse des taux de subvention par opération, ainsi que les hauts niveaux de prix à la construction engendrés par l'exigence de la réglementation et la rareté du foncier, entraînent mécaniquement l'absence de politique de loyer. En effet, dans ces conditions, le loyer est systématiquement fixé au loyer plafond autorisé. Dans ce cadre le bailleur ne réalise pas une politique de loyer, mais la définit en réalité au moment de réaliser le montage financier de son opération. Cette logique valable pour les opérations neuves est cependant distincte dans le parc déjà construit, qui constitue la majorité du stock. Sur celui-ci, la différenciation des niveaux de loyer, en dehors de la question de l'appariement offre/demande centré sur le manque de PLAI et les difficultés à différencier le produit PLS du parc privé, n'a pas occasionné de débats entre les participants.

« La problématique sur le territoire est la tension. Aujourd'hui on est incapable de mettre en place une politique de loyers : on est au taquet en permanence. Il faut voir qu'en cinq ans on est passé d'un taux de 34 % à un taux de 17 % de subvention en moyenne pour un logement locatif social neuf sur la métropole » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

« La baisse des aides directes empêche surtout de mettre en place une politique de loyers, pas de continuer à construire » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

2 - La question des loyers à analyser à l'aune des charges

Pour les bénéficiaires la question des loyers, certes centrale, devait être contrebalancée par une analyse attentionnée des niveaux de charges. En effet, du fait de prestations souvent de bonne qualité, le coût des charges peut se montrer particulièrement élevé dans le parc social. Celles-ci sont ainsi souvent à l'origine des cas d'impayés relevés et traités en CCAPEX, ou en amont par les travailleurs sociaux de la CAF.

3 - Un rejet des initiatives de péréquation des loyers

Les parties prenantes aux ateliers sur le territoire niçois ont été unanimes quant au rejet d'initiatives de péréquation des loyers dans le parc social déjà construit. La logique de péréquation implique en effet des baisses de loyers, qui seraient acceptées par les locataires, mais des hausses également, dont l'acceptation pourrait se révéler beaucoup plus complexe. Au-delà de la question de l'acceptation par les locataires, les bailleurs sont majoritaires à considérer que la péréquation ne pouvait réellement être permise, compte tenu des baisses qu'elle pourrait engendrer, que par l'autorisation de déplafonner les PLS, dans une optique de compensation. Cette démarche entraînerait d'autres problématiques de compétitivité des PLS.

Dans ce contexte, les initiatives de péréquation sont accueillies avec scepticisme. Toutefois, la première version de la remise en ordre des loyers « ROL » avait entraîné un lourd travail au niveau des bailleurs, qui aurait pu être mis en œuvre. L'analyse des niveaux de loyers centrée sur l'analyse du service rendu était en effet jugée pertinente et possible à appliquer.

Globalement, les parties prenantes se sentent relativement désarmées pour juger de la pertinence des niveaux de loyers pratiqués dans le parc social. Il a été relevé que si un observatoire des loyers avait été mis en place pour le parc privé, les données sur le parc social étaient manquantes. La DDCS a indiqué que la répartition des loyers par type de logement social aiderait à travailler de manière prospective. Pour l'ARHLM cependant, des informations sont d'ores et déjà disponibles, à travers l'exploitation du RPLS, mais outre l'imparfaite précision de la source, il existerait des difficultés importantes d'exploitation dans les comparaisons avec le parc privé, notamment du fait de référentiels distincts. Ainsi la surface des logements n'est pas exprimée de la même manière selon que l'on retient la surface hors œuvre nette ou la surface utile par exemple. Le RPLS serait aussi imparfait du fait de sa sous-exploitation, abaissant de fait l'incitation pour les bailleurs à le remplir avec sérieux.

E - La mixité sociale

Débattue, la mixité sociale relève pour la plupart des parties prenantes aux ateliers d'une démarche de long terme, qui, si elle fait l'unanimité dans son principe, pêche par son absence de définition précise. Outre la nécessaire prise en compte d'indicateurs de mixité sociale qui aillent au-delà du revenu des ménages, les participants aux ateliers se sont tous accordés pour considérer que celle-ci doit être l'objet d'une évaluation au niveau de chaque bâtiment. Des considérations contraires sur l'impact de la gestion en contingents sur la mixité sociale se sont faites jour.

1 - Une appréciation de la mixité qui doit dépasser la seule prise en compte du montant des revenus des ménages

Pour les acteurs réunis autour de la table des ateliers territoriaux, la mixité impose naturellement la prise en compte des revenus des demandeurs de logement social, mais ne peut s'y borner. Ainsi, lors de l'attribution, l'analyse de l'origine des revenus entre revenus de remplacement et revenus d'activité permettrait, selon beaucoup, une meilleure objectivation de l'apport du ménage en matière de mixité sociale. D'autres cotations, au regard de l'enjeu de mixité, ont pu être pratiquées, sans que celles-ci perdurent, notamment du fait des contraintes législatives et réglementaires. Un bailleur ayant décidé de suivre la question avec attention avait ainsi imaginé suivre par bâtiment le nombre de ménages au RSA, le nombre de ménages prioritaires DALO, et le nombre de familles monoparentales, mais risquant des difficultés à l'égard du contrôle de la MIILOS (devenue ANCOLS), cette tentative avait été abandonnée.

Du côté de certaines mairies, des méthodes plus subjectives peuvent être mises en œuvre. Ainsi à Cagnes-sur-Mer, il semble que la mixité est prise en compte en privilégiant l'analyse du « comportement » des locataires au-delà de l'attribution. La mixité est en fait contrôlée dans ses désagréments potentiels ou dans sa non-réalisation par une relation forte et réactive nouée entre le bailleur et la mairie, de sorte à ce que les comportements jugés problématiques fassent immédiatement l'objet d'un rappel à l'ordre.

« Comment j'objective la mixité sociale ? Je ne veux pas de problème dans les logements sociaux : quand je convoque le bailleur, je veux qu'il vienne tout de suite » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

2 - Un rôle ambigu de la gestion en contingents sur la mixité sociale au sein du parc social

Au stade de l'attribution, au cours duquel est souvent analysée la mixité sociale, les participants ont pu exprimer des visions différentes sur le rôle joué par la gestion en contingents du parc. En effet, la DDCS a pu considérer que sur les opérations neuves, aujourd'hui marquée par une marge de manœuvre restreinte pour le bailleur compte tenu des conventions de réservation, la logique des contingents impliquait de fait une mixité sociale. L'apport des réservations d'Action Logement, du contingent préfectoral, et des autres réservataires permettrait ainsi l'atteinte d'une mixité par défaut. Au contraire, pour certains bailleurs, la mixité n'est rendue possible que là où des marges de manœuvre existent pour le bailleur en terme de choix des entrants, et cela a fortiori sur du parc plus ancien. Dans les opérations neuves la mixité pourrait être une situation difficile à atteindre, compte tenu de la paupérisation des publics clients de chaque contingent.

3 - La mixité sociale au croisement des objectifs de politique publique

La mixité sociale reste pour les participants niçois un objectif complexe de la politique publique du logement social. Ainsi des tensions sont relevées entre le besoin de loger en urgence des ménages prioritaires

DALO et l'impératif de mixité. De la même manière, certains bailleurs déplorent une vision à sens unique de la mixité visant à développer la pression pour l'accueil des plus pauvres dans le parc, là où ils pourraient, eux, comprendre la notion de mixité sociale comme une incitation à conserver « *M. Toutlemonde* » dans le parc.

« L'État entend par le terme de mixité sociale : « logez des pauvres », nous : « laissez-nous notre part de population de M. Tout le Monde ». Moi je crois en la mixité sociale pour le fait que le logement social français reste généraliste. Et ça, c'est à peu près impossible dans le logement social neuf. Dans le neuf, 100 % du parc est contingenté : on réalise donc d'emblée, 30 % d'attributions dévolues aux DALO, 20 % de familles dans des profils proches, et 20 % d'attribution du contingent 1 %, des 1 % qui sont en majorité des salariés pauvres... Nos ensembles neufs sont beaucoup plus déséquilibrés socialement que notre parc ancien, même celui qui aurait mal vécu » - Un bailleur

« On écoute nos partenaires bailleurs, il faut tenir compte de leurs besoins en termes de mixité, de population, d'ethnies. Mais on a aussi du DALO à placer » - Un participant à l'atelier « opérateurs »

Pour la préfecture, la mixité reste un cap à atteindre, mais elle constitue un outil d'analyse difficile à prendre en compte au quotidien. Ainsi préfère-t-on, dans la gestion du contingent, s'assurer de la préservation des équilibres actuels plutôt que de viser une mixité sociale difficile à atteindre.

4 - Des solutions alternatives à la mixité sociale dans le parc social

Pour beaucoup de participants, la mixité sociale peut aussi être atteinte en dehors du parc social *stricto sensu*. La pratique du conventionnement diffus dans le parc privé a ainsi été défendue comme un véritable facteur de création de mixité sociale, avec pour les publics les plus fragiles bénéficiant de l'intermédiation locative d'un accompagnement permettant à la fois d'éduquer les locataires les plus éloignés du logement traditionnel et de gérer les problèmes de voisinage les plus courants.

Dans un genre différent, la VEFA est aussi regardée comme un moyen de réaliser une mixité sociale plus importante dans les opérations neuves. La cohabitation avec le logement privé présente pour les acteurs la garantie d'une certaine mixité sociale.

5 - Des opérations ANRU utiles mais au faible impact en termes de mixité

Au regard du critère de mixité, si les opérations ANRU ont permis un véritable renouvellement urbain, notamment dans le désenclavement des territoires concernés (L'Ariane, Pasteur, Les Moulins), elles n'ont pas permis à court terme une résolution des problèmes de mixité constatés dans ces quartiers. Les effets ne pourront en tout état de cause qu'être évalués à long terme.

F - La gouvernance

Le sujet de la gouvernance a été traité avec intérêt par les parties prenantes du logement social sur le territoire de la métropole. Ils observent une période de transition et d'émergence du rôle de l'intercommunalité comme pivot de la politique au niveau local. Des inquiétudes se révèlent de part et d'autre sur la compatibilité des documents adoptés avec la législation, notamment en termes d'objectifs vis-à-vis de la loi SRU, ou encore pour certains opérateurs, sur le recul perçu du rôle de l'État au profit de structures où les élus jouissent d'un poids important.

1 - La vision des bénéficiaires

Pour les bénéficiaires, une baisse des moyens accordés au logement social est perceptible. Le département confirme qu'il n'a plus de budget spécifique pour le logement et qu'il n'agit en la matière que par des crédits de droit commun. Par ailleurs, les bénéficiaires estiment qu'il existe une tension dans les relations entre élus et préfet quant au principal sujet marquant la gestion de la politique du logement social au plan local : le respect des dispositions de la loi SRU en matière de proportion de logements locatifs sociaux. Ils relèvent en outre que les élus sont passés d'une volonté d'inaction à un constat d'impossibilité d'agir, par manque de foncier notamment. Enfin, ils reconnaissent que les élus ayant le plus joué le jeu de l'accroissement de l'offre de logement social n'ont pas été les mieux récompensés par l'État, suite à l'annonce dans certaines villes de la fermeture de certains services publics structurants (Poste, Gendarmerie...).

« Il faut entendre ce qui est dit par les bénéficiaires [...] le logement social ne traverse plus leurs espaces de concertation » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

2 - La vision des opérateurs

Pour les opérateurs, le travail local se passe bien. Certains craignent toutefois que les évolutions en matière de gouvernance prévues par les textes successifs ne favorisent trop l'accroissement du rôle des élus. Le rôle de ces derniers est en effet diversement apprécié, entre SEM/OPH et ESH.

Au-delà des craintes liées à la multiplication des centres de décisions partielles, l'accroissement du rôle des élus, à travers l'émergence de l'intercommunalité dans le sujet des attributions notamment, pourrait mener selon certains à des pratiques distinctes sur des territoires très proches et ainsi rendre complexe la compréhension du système par toutes les parties prenantes.

Pour certains cependant, le renforcement du rôle des élus est un gage d'appropriation du sujet par les autorités politiques, appropriation jugée positive dans un territoire où le logement social a toujours eu du mal à se faire accepter.

« On a une vue un peu large car nous sommes présents dans plusieurs départements ; c'est une posture globale : les maires ne veulent pas voir venir le 1 %, ne veulent pas voir venir des personnes autres que leurs administrés : la gouvernance par les EPCI (permis, contingents, etc.) ça peut être positif si c'est bien géré ou catastrophique dans d'autres cas. Mon sentiment est que l'État s'est beaucoup trop désengagé au profit des collectivités » - Un bailleur

3 - La vision des autorités publiques

Au niveau des autorités publiques, qui saluent un travail de qualité au niveau local, plusieurs points disparates sont relevés. D'abord est exprimé un certain manque de structuration au niveau local des différents bailleurs, ceux-ci ne travaillant pas assez en commun aux yeux de la métropole notamment, qui souhaiterait pouvoir s'appuyer sur une communauté mieux organisée et plus « allante ». Par ailleurs, la CIL, tout juste installée, nourrit des espoirs quant à la possibilité d'avancer vers

l'harmonisation du fonctionnement des commissions d'attribution. Interrogée sur le travail inter-contingent qui pourrait voir le jour, la métropole a indiqué que le sujet avait été identifié mais que les progrès seront lents, la nécessité étant de ne pas braquer les élus. Certains représentants des services de l'État ont évoqué la raréfaction de leurs moyens, obligeant à des modes de fonctionnement satisfaisants, mais ne permettant pas de respecter entièrement les objectifs législatifs, notamment pour le fonctionnement de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX). Des insuffisances sont aussi relevées : ainsi la DDCS a déploré que le PDALPD soit inactif dans le département. La métropole a quant à elle évoqué son inquiétude quant au vote du prochain PLH.

« Je constate que ça marche très bien avec les services de l'État, on partage les mêmes difficultés, même lecture des objectifs » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

« On s'interroge cependant pour la suite : il n'est pas possible de faire voter un PLH métropolitain qui réplique les objectifs SRU... » – Un participant à l'atelier « autorités publiques »

CONCLUSION

Le territoire de la métropole de Nice Côte d'Azur est une zone tendue au regard des enjeux liés au logement social. Les acteurs de terrain se focalisent à titre principal sur le respect de l'article 55 de la loi SRU, alors que les questions des attributions, de la mobilité, de la politique des loyers ou de la mixité paraissent occuper une place moins importante des débats publics. Les enjeux du logement social liés à ces dernières questions sont bien connus de tous.

La solution semble, aux yeux des parties prenantes du territoire, dans un accroissement de l'offre permettant à terme de retrouver des marges de manœuvre. En tout état de cause, une amélioration rapide n'est pas attendue, et le territoire vise à gérer au mieux la pénurie observable.

Annexe

Annexe n° 1 : liste des participants aux ateliers.....238

Annexe n° 1 : liste des participants aux ateliers

Atelier de travail des bénéficiaires :

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 Roller, directeur régional du CIL Méditerranée Astria.

Atelier de travail des opérateurs :

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.

Atelier de travail des autorités publiques :

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.

Atelier de synthèse :

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 Roller, directeur régional du CIL Méditerranée Astria

Mme Carole Echampe, responsable unité impayés de loyer, CAF des Alpes-Maritimes.

Réponses

Réponse du président du conseil départemental des Alpes-Maritimes ...	242
Réponse du président de l'association régionale des organismes HLM des régions de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse	243

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de Métropole Nice Côte d'Azur

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES ALPES-MARITIMES

Le Conseil départemental, au regard de ses compétences s'agissant du Fonds de solidarité logement, et des actions menées dans le champ social visant à l'accompagnement des plus fragiles du département a participé, à sa demande, à l'audition de la mission conduite par MM. Gilles MOYA, Cédric BROTTIER, et Marc LE BIHAN le 21 avril 2016, aux côtés des services de la Métropole Nice-Côte d'Azur, des services de l'État dans le département, de la Caisse d'Allocations familiales des Alpes-Maritimes, et d'un élu de la Ville de Carros. Cette invitation s'inscrivait dans le cadre de l'atelier « Autorités publiques » organisé par la Cour des comptes s'agissant de l'évaluation de la politique publique précitée.

Le rapport est largement consacré à la question de la production du logement social et des mécanismes d'attribution de celui-ci. Les travaux relatent des constats partagés, sur l'insuffisance de logements sociaux, malgré quelques améliorations, souvent relatives. Ces premiers constats pointent également que les solutions ne peuvent être recherchées dans des montages de court terme, et mettent en évidence les incohérences réglementaires imposées par l'État qui, loin d'améliorer les carences d'un système très complexe, conduisent à toujours plus de lourdeur, freinant ainsi les initiatives.

J'observe également que vos enquêteurs ont mis en lumière un nombre élevé de recours au dispositif DALO (loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable) dans notre Département, et des rejets tout aussi nombreux, ce qui peut interroger sur l'efficacité de ce dispositif.

Je souhaite apporter une observation sur les propos relevés par les rapporteurs (II- recueil des opinions des acteurs, F- la Gouvernance, 3. La vision des autorités publiques) s'agissant de l'inactivité du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), ainsi formulés « ... la DDCS a déploré que le PDALPD soit inactif dans le département ».

Le PDALPD constitue le cadre institutionnel de définition et d'harmonisation des initiatives en direction du logement des familles en situation précaire, élaboré conjointement par le Préfet de Département et le Président du Conseil départemental, en association avec les partenaires du logement et de l'action sociale. Il s'organise autour de dix fiches actions pour l'exercice 2014-2017.

Les partenaires, réunis le 27 octobre 2016, se sont accordés pour observer que la mise en œuvre de chacune des actions était d'ores et déjà très avancée, ce qui traduit une mise en action effective du PDALPD, et ont décidé, pour répondre à un besoin de renforcer la gouvernance du Plan, effectivement faible, d'organiser rapidement une réunion du Comité de pilotage pour la présentation de leurs travaux au prochain Comité local de l'habitat.

Le projet de rapport n'appelle aucune autre observation de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION RÉGIONALE
DES ORGANISMES HLM DES RÉGIONS
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR ET CORSE**

Votre envoi (cité en références) a retenu toute notre attention. Si à la lecture l'ensemble les éléments retracent fidèlement la teneur de nos échanges dressant un état des lieux tout à fait intéressant du territoire niçois, caractérisé notamment par une situation de pénurie d'offre.

Nous vous communiquons ci-après une série d'observations.

Dans les développements consacrés aux loyers inadaptés au profil des demandeurs les rédacteurs mettent en cause la « conservation » par les bailleurs, des logements aux loyers les plus faibles (PLAI) pour le seul contingent préfectoral. Cette situation correspond très probablement à la demande des services de l'État, elle ne constitue pas un choix excluant délibérément les collectivités ou autres partenaires.

Enfin, la formulation retenue pour le II-B-4 « des exigences de plus en plus élevées pour les demandeurs » ne correspond pas aux constats relevés dans le texte. Il s'agit bien d'exigences exprimées par les demandeurs eux-mêmes et non par les professionnels à l'égard des candidats à l'attribution. Il conviendrait d'adapter l'intitulé en remplaçant « pour les » par « des ».

Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole

Préambule

Le choix du territoire

Le choix des territoires témoins s'est appuyé sur l'examen des agglomérations de plus de 100 000 habitants au regard d'indicateurs statistiques, de façon à identifier des situations contrastées. L'agglomération de Valenciennes, marquée par la reconversion industrielle, est un territoire peu tendu, avec une faible ségrégation. Le parc social y est important, et les revenus des ménages pauvres des parcs privé et social sont proches.

Les principales caractéristiques du territoire

	Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole
<i>Nombre de résidences principales</i>	80 507
<i>Nombre de logements sociaux</i>	22 420
<i>Part du parc social</i>	28 %
<i>Nombre de logements PLAI</i>	3 366
<i>Part des logements sociaux de type T1-T2</i>	25 %
<i>Nombre de logements sociaux en ZUS</i>	6 784
<i>Part des logements sociaux dont le loyer est inférieur au niveau PLAI (6,6 €/m² en IdF, 5,5 €/m² hors IdF)</i>	36 %
<i>Nombre annuel moyen de logements sociaux financés</i>	274
<i>Taux de vacance</i>	1,2 %

	Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole
<i>Taux de rotation dans le parc social</i>	10,5 %
<i>Part moyenne des PLAI parmi les logements financés</i>	17 %
<i>Part des locataires HLM dont le revenu brut fiscal par UC est inférieur à la moitié de la médiane nationale</i>	46 %
<i>Part des locataires sociaux dont les revenus sont inférieurs au plafond PLAI</i>	68 %
<i>Part des personnes seules parmi les locataires</i>	40 %
<i>Part des familles monoparentales parmi les locataires</i>	19 %
<i>Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est inférieur à 15 %</i>	60 %
<i>Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est inférieur à 15 %</i>	27 %
<i>Part des ménages du parc locatif public dont le taux d'effort CNAF est supérieur à 30 %</i>	11 %
<i>Part des ménages du parc locatif privé dont le taux d'effort CNAF est supérieur à 30 %</i>	31 %
<i>Nombre annuel d'attributions de logements sociaux</i>	2 400
<i>Nombre de demandes de logement social</i>	6 688
<i>Part des demandeurs dont les ressources sont inférieures au plafond PLAI</i>	63 %
<i>Part des personnes seules parmi les demandeurs</i>	39 %

L'agglomération de Valenciennes se distingue par la part importante des logements sociaux et par la faiblesse des revenus de l'ensemble de la population. Si le solde migratoire négatif a réduit les besoins de construction sur la période 2009-2014, la pression reste forte sur le parc social en raison d'un parc privé souvent dégradé et d'un phénomène de desserrement des ménages ayant pour effet d'en augmenter le nombre.

La bonne coopération entre les acteurs du logement social apparaît notamment à travers le travail sur le relogement des publics prioritaires, permettant une diminution des recours DALO.

Les principaux enseignements pour la démarche globale d'évaluation

L'agglomération de Valenciennes, malgré son image de territoire en difficulté, offre des exemples intéressants, découlant de la qualité du travail partenarial : des pratiques fluides pour les procédures d'attribution, permettant de mieux répondre aux besoins des publics défavorisés, des réflexions sur les quartiers visant à y améliorer le « bien-vivre » (une opération de renouvellement urbain jugée comme une réussite, et une démarche menée par l'association régionale HLM pour objectiver la qualification des quartiers sur ce sujet). Certaines problématiques restent cependant non résolues, comme le vieillissement des locataires et la sous-occupation qu'il entraîne.

Le partenariat à l'échelle de l'agglomération est ainsi de bonne qualité, même si le découpage institutionnel entre EPCI ne répond pas à tous les enjeux.

Introduction

Le territoire de Valenciennes, correspondant au périmètre de la Communauté d'agglomération de « Valenciennes Métropole⁴⁷ » a été retenu, parce qu'il présente un taux de logements sociaux moyen relativement élevé, soit 27,8 % en 2014, et pour illustrer notamment la problématique de la reconversion industrielle.

La grande majorité des ménages valenciennois est modeste. En effet, avec moins de 1 300 € de revenus mensuels par unité de consommation (UC) en 2011, les ménages valenciennois disposent de revenus inférieurs à ceux du Nord (1 450 €). Seuls 15 % des ménages ont des revenus supérieurs à 1 500 € mensuels par UC⁴⁸. En conséquence, les enjeux de l'occupation sociale dépassent le cadre du seul logement social. On observe par exemple des phénomènes de concentration de ménages en difficultés sociales sur certains quartiers, quel que soit le parc d'occupation.

En outre, la situation du parc privé, dont les besoins d'amélioration et d'adaptation restent importants⁴⁹, a une influence sur la demande de logements sociaux. Les logements miniers jouent également un rôle particulier. Ils constituaient jusqu'à récemment un parc social « de fait » pour leurs locataires, encore souvent ayant-droits de mineurs. En effet, les logements de la SOGINORPA (3 200 logements) figuraient dans les statistiques du parc privé jusqu'au 31 décembre 2012. Ils ont été intégrés au parc social de Valenciennes métropole au 1^{er} janvier 2013⁵⁰.

Enfin, ce territoire connaît un solde migratoire négatif depuis plusieurs années. Cette situation a permis de desserrer la contrainte en termes de construction de logements sociaux sur la période couvrant le précédent PLH (2009-2014). Toutefois, cette tendance pourrait s'inverser à l'avenir.

⁴⁷ Voir carte en annexe n° 1.

⁴⁸ Programme Local de l'Habitat - Diagnostic, Valenciennes Métropole, 12 novembre 2015.

⁴⁹ Le taux de logements du parc privé potentiellement indignes sur la CAVM se situe autour de 11 %. (Source : données FILOCOM 2011).

⁵⁰ La SOGINORPA a adopté le statut de SA d'HLM au 1^{er} janvier 2014, son parc de logements a été conventionné APL à cette même date

Les acteurs du logement social ont l'habitude de travailler ensemble. La Communauté d'agglomération, par ailleurs délégataire des aides à la pierre, s'est saisie de la problématique du logement depuis plusieurs années. Ainsi, le troisième programme local de l'habitat de Valenciennes Métropole pour la période 2016-2021 était en phase de finalisation lors de la tenue des ateliers territoriaux.

La première partie consiste en un état des lieux de la situation, la seconde recense les opinions des acteurs, recueillis durant les ateliers. Enfin, une synthèse des opinions, validée par les acteurs, figure en annexe n° 3.

Les ateliers thématiques se sont tenus les 16 et 17 mars 2016 et l'atelier de synthèse a eu lieu le 30 mars 2016.

I - État des lieux descriptif de la situation du logement social sur le territoire

A - Les publics bénéficiaires

1 - Une majorité de ménages modestes ou très modestes

80 859 ménages vivaient sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole (CAVM) au 31 décembre 2013.

Plus d'un tiers de ces ménages (37%) disposent de ressources inférieures à 60 % du plafond PLUS correspondant aux conditions de ressources pour l'accès au logement très social. Ils peuvent être considérés comme des ménages pauvres. En outre, 28 % d'entre eux peuvent être considérés comme des ménages modestes, leurs revenus sont compris entre 60 % et 100 % du plafond PLUS.

Les ménages pauvres sont locataires à près de 70 %. Ils se répartissent à 51 % dans le parc social et 49 % dans le parc privé.

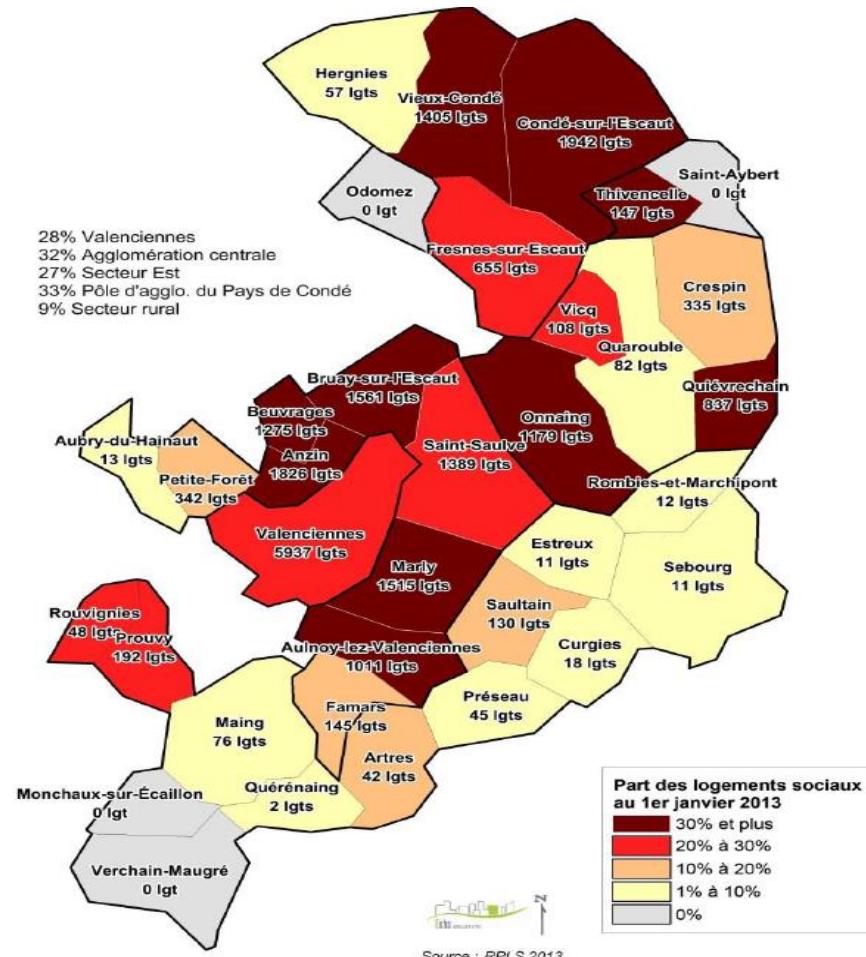
2 - Un taux moyen de logements sociaux relativement élevé mais réparti inégalement selon les communes

Le taux moyen de logements sociaux sur le territoire de la CAVM s'élevait à 27,8 % en 2014. Toutefois, comme le montre la carte suivante, la répartition territoriale du parc est assez inégale :

- un taux de logements sociaux supérieur à 45% sur trois communes ;
- un taux compris entre 30 et 35 % pour sept communes ;
- un taux compris entre 20 et 30 % pour cinq communes, dont Valenciennes ;
- un taux inférieur à 20 % pour 19 communes dont trois sont reconnues déficitaires au titre de la loi SRU⁵¹.

⁵¹ Source : Porter à connaissance de l'État, pour le PLH de la CA de Valenciennes Métropole

Carte n° 1 : répartition des logements locatifs sociaux sur le territoire de Valenciennes Métropole



Source : Programme Local de l'Habitat - Diagnostic, Valenciennes Métropole, 12 novembre 2015

3 - Chiffres-clés

Le nombre de logements sociaux s'élevait au 1^{er} janvier 2014 à 22 420 logements, y compris le parc de la SOGINORPA. Trois bailleurs sociaux concentrent plus de 75 % de ce parc.

Les isolés représentent 40 % des occupants du parc social, les familles monoparentales 19 %, et les familles nombreuses 11 %.

Néanmoins, parmi les emménagés récents, on constate une part plus faible des isolés (36 %) et une part plus importante de familles monoparentales (23 %)⁵².

B - Le système d'attribution

1 - Un système d'attribution peu transparent mais dont le fonctionnement semble efficace dans un contexte peu tendu

Aux multiples règles d'attribution des logements sociaux, il convient d'ajouter des critères de priorité différents, selon les catégories de demandeurs, ou selon les bailleurs sociaux (par exemple, la règle relative au nombre de chambres au regard du nombre d'enfants n'est pas identique d'un bailleur à l'autre). La complexité est importante.

Le fonctionnement du système d'attribution est mal connu de la plupart des acteurs, et des demandeurs eux-mêmes. Il apparaît également peu transparent, notamment au regard du choix des dossiers présentés, *in fine*, en commission d'attribution.

En dépit de ces critiques, le système semble fonctionner de manière relativement efficace. La tension sur le territoire est relative. Par exemple, 75 % des attributions de logements sociaux en 2015 l'ont été à des ménages demandeurs depuis moins d'un an. En outre, le délai d'attente anormalement long pour l'attribution d'un logement social sur le territoire de la CAVM a été fixé à 24 mois : fin mars 2014, 1 210 demandes remplissaient ces conditions. Enfin, le nombre d'attributions annuel a augmenté de 13,2 % entre 2009 et 2013.

Par ailleurs, les contingents sont comptabilisés en flux, et leur gestion est déléguée aux bailleurs. Ceci leur permet de maîtriser la vacance frictionnelle et de veiller à la maîtrise du peuplement.

⁵² Programme Local de l'Habitat – Diagnostic, Valenciennes Métropole, 12 novembre 2015 – Source : OPS 2014.

Une des particularités du territoire est que le contingent préfectoral, qui s'établit à 30 %, n'est pas utilisé en totalité. La part d'attribution aux publics prioritaires DALO sur ce contingent ainsi que pour les publics reconnus prioritaires selon les critères établis dans le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) se situe entre 5 et 15 % selon les bailleurs.

Le relogement des publics prioritaires fonctionne sur un mode partenarial original, grâce au PDALPD, ce qui a permis de faire reculer le nombre de recours DALO. Par exemple, en 2015, au sein de la demande de logement social, 76 ménages en attente d'être logés étaient classés prioritaires au titre du PDALPD et 14 au titre du DALO, soit 1,4 % de la demande. Au niveau des attributions, en 2014, 154 ménages prioritaires ont été relogés (soit 6 % des attributions) : 12 ménages ont été relogés au titre du DALO et 142 au titre du PDALPD.

2 - Chiffres-clés⁵³

Le nombre de demandeurs de logement social s'établissait à 6 688 en décembre 2015, contre 6 392 en décembre 2014.

La part des demandeurs dont les ressources sont inférieures au plafond PLAI s'élève à 63,38 %.

La part des personnes isolées parmi les demandeurs s'élève 39,26 %.

Près de 200 attributions sont réalisées mensuellement, dont 20 % de mutations internes. Le nombre annuel d'attributions de logements sociaux s'établit à 2 400.

⁵³ Source : Infocentre SNE- données extraites en décembre 2015.

C - L'adéquation entre offre et demande

1 - L'offre est globalement relativement bien adaptée à la demande, même si des difficultés apparaissent pour certaines typologies de logements ou catégories de ménages

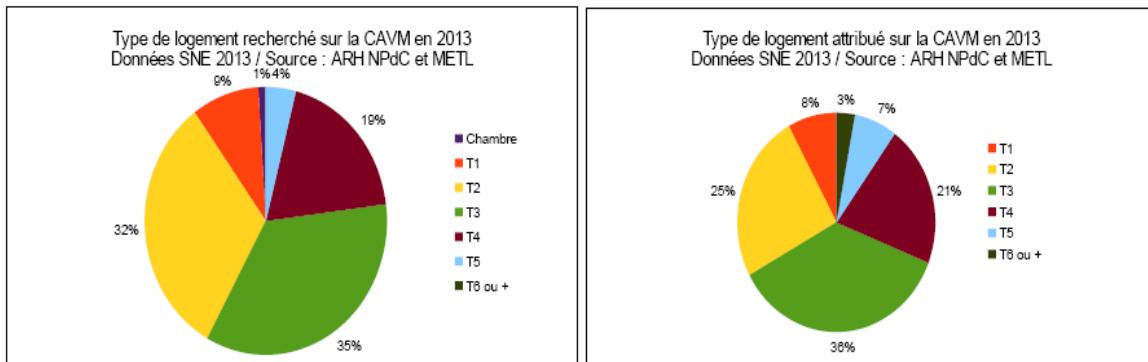
Une analyse de la demande satisfaite en 2013 et 2014⁵⁴ permet de constater que l'adéquation entre l'offre et la demande semble relativement correcte.

Les trois quarts (75 %) des attributions réalisées en 2013 l'ont été à des ménages dont les ressources se situent sous les plafonds PLAI, à comparer à 53 % de demandeurs de logements sociaux dont les revenus se situent sous ces plafonds. En 2014, malgré l'augmentation de la part des demandeurs dont les revenus sont inférieurs aux plafonds PLAI (64 %), la part des attributions au profit de tels ménages reste supérieure (70 %).

Comme le montre le graphique suivant, l'adéquation apparaît aussi relativement bonne selon les typologies de logements recherchés. Et ce, malgré quelques particularités du territoire : l'essentiel de la demande se porte sur des typologies T2-T3 en collectif et les demandeurs ont une préférence marquée pour la maison individuelle à partir du T4.

⁵⁴ Porter à connaissance de l'État, pour le PLH de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole.

Graphique n° 1 : adéquation entre offre et demande selon la typologie de logements recherchés, en 2013



Source : Porter à connaissance de l'État, pour le PLH de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole.

En revanche, en raison d'un déficit de très grands logements (T5 et T6 surtout) et d'une rotation quasi-nulle, le délai d'attribution d'un grand logement est relativement long.

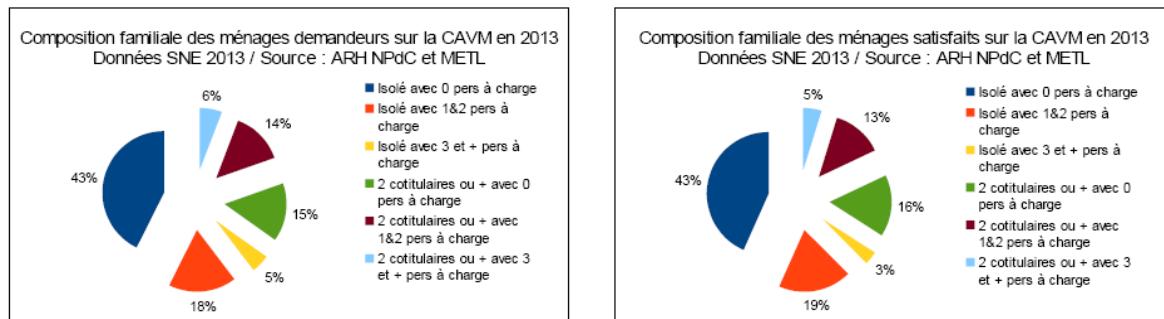
Une problématique émerge toutefois depuis quelques années, liée à l'enjeu spécifique du logement des personnes âgées (défaut d'adaptation des logements occupés) et handicapées (déficit d'offre de logements adaptés). En outre, le parc de certains bailleurs est déficitaire en petites surfaces pour ces personnes.

Enfin, les typologies T4 proposées en collectif, même neuf, restent longtemps vacantes. À cette exception près, la vacance est très faible dans le parc social (2 %⁵⁵).

Enfin, la demande est plus difficilement satisfaite lorsque le ménage est une famille monoparentale avec au moins trois personnes à charge, comme le montre le graphique suivant.

⁵⁵ Programme Local de l'Habitat – Diagnostic, Valenciennes Métropole, 12 novembre 2015.

Graphique n° 2 : comparaison entre la composition familiale des ménages demandeurs et des ménages satisfais, en 2013



Source : Porter à connaissance de l'État, pour le PLH de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole.

2 - Chiffres-clés

- Nombre de résidences principales du territoire : 80 507 en 2012
- Nombre de logements sociaux du territoire : 22 420 y compris le parc SOGINORPA après 2014, 19 952 avant 2014.
- Sur ces 19 952 logements, le nombre de logements PLAI était de 3 366 (17 %).
- Le taux de vacance est très faible dans le parc social, à l'exception des T4 proposés en collectif. Comparativement, le taux de vacance plus élevé et en hausse dans le parc privé (9,4 %).

D - L'effort de construction

1 - Un parc social en augmentation grâce à la construction neuve

Depuis 2008, le nombre de logements du parc social a augmenté de 11,5 % (hors parc SOGINORPA), 1 920 logements sociaux ayant été financés par la communauté d'agglomération, essentiellement dans Valenciennes et l'agglomération centrale (71 %).

On observe toutefois que la question de la construction neuve ne fait pas consensus : si l'État et les élus ont tendance à promouvoir la construction neuve, les bailleurs insistent sur la nécessité de rénover le parc existant pour conserver un outil attractif.

2 - D'autres mesures correctrices ont été mises en œuvre pour adapter l'offre

Depuis 2008, 516 logements privés ont été conventionnés avec l'ANAH, dont 118 conventionnés « très sociaux » et 200 conventionnés « sociaux ».

Enfin, face au déficit de très grands logements dans le parc social, quelques logements du parc privé ont été achetés par certains bailleurs, puis réhabilités. Il s'agit d'une action coûteuse, car, en plus de l'acquisition elle-même, s'ajoutent des travaux de rénovation dont le montant peut atteindre 100 000 €. Il convient aussi de l'utiliser avec discernement, car elle serait susceptible de produire des effets pervers à long terme, comme la déqualification des centres villes par exemple.

3 - Chiffres-clés

Nombre de logements sociaux financés par la CAVM entre 2008 et 2014 : 1 920, dont :

- 17 % en PLAI ;
- 62 % en PLUS ;
- 21 % en PLS.

E - Les mobilités

1 - La mobilité interne au parc social n'est pas organisée

40 % de la demande représente une demande de mutation, essentiellement vers une maison individuelle.

Toutefois, en matière de mutation, il n'y a pas de politique réellement active de la part des bailleurs au sein de leur propre parc, ou en inter-bailleurs.

Même dans les cas de situations de sous-occupation réelle, aucune initiative n'est prise par les bailleurs pour susciter le départ des locataires concernés, sauf si le risque d'impayé de loyer devient prégnant.

Enfin, le surloyer de solidarité est très marginalement mis en œuvre sur le territoire, compte tenu des faibles niveaux de ressources des occupants (2% du parc est concerné).

2 - Des parcours résidentiels difficiles

Les freins à la sortie du logement social par l'accession à la propriété sur le territoire sont principalement liés aux ressources faibles des occupants et à leur statut précaire vis-à-vis de l'emploi (les banques sont « frileuses »).

La vente de logements HLM est marginale (en moyenne annuelle, 74 logements ont été vendus entre 2004 et 2013, principalement dans le centre de l'agglomération). Les bailleurs y sont plutôt favorables, car cela permet d'augmenter leurs fonds propres. Les élus, si certaines conditions sont respectées, n'y sont pas nécessairement opposés, tout en veillant aux obligations tirées de la loi SRU. Sur le périmètre de la CAVM, contrairement à d'autres territoires, les services de l'État ne sont pas nécessairement défavorables à la vente de logements HLM.

Enfin, le nouveau PLH de la CAVM favorise le recours au prêt social de location accession (PSLA). Mais, là encore, seules quelques opérations sont prévues, avec des partenaires particuliers (les coopératives HLM), compte tenu de la complexité de ce dispositif.

3 - Chiffres-clés

Le taux de mobilité dans le parc social est de 10,5 % en 2013 (10% en 2011).

F - La politique des loyers

1 - Les niveaux de loyers correspondent aux générations successives de prêts

Les niveaux de loyers correspondent aux différentes générations de prêts. Pour les logements construits jusqu'à la fin des années 1970, les loyers restent proches des loyers-plafonds du barème de l'APL. Ce n'est pas le cas pour les logements construits depuis cette date, l'écart avec le loyer plafond est de +10 % environ.

Aujourd'hui, les loyers s'étalent de moins de 4 € le m² dans le parc minier à 8 €, voire 10 € par m², en fonction de la localisation et de la date de construction du logement.

Il convient de comparer ces éléments avec les loyers du parc privé. L'offre locative privée est positionnée majoritairement à Valenciennes, et les loyers se situent entre 9 € et 11,5 €/m² hors charge. Les loyers locatifs privés au sein des marchés les moins tendus de l'agglomération se situent autour de 7,5 €/m² hors charges⁵⁶.

Cette situation soulève des difficultés en matière de peuplement, car le parc amorti est situé dans les secteurs prioritaires de la politique de la ville et tend à loger les plus modestes.

2 - Le reste à charge des ménages dépend aussi du niveau des charges et de la solvabilisation par l'APL

Pour les logements les plus récents, les loyers de sortie sont relativement élevés au regard de la modestie des ressources des ménages et de leur plus grande précarité vis-à-vis de l'emploi.

En outre, un certain nombre de ménages est moins bien solvabilisé par l'APL, notamment les personnes isolées, les couples sans enfants et les salariés qui disposent de petits salaires. En revanche, par rapport au parc plus ancien, les niveaux de charges des logements sociaux récents sont maîtrisés.

⁵⁶ Source : Programme Local de l'Habitat - Diagnostic, Valenciennes Métropole, 12 novembre 2015

La modulation des loyers est un sujet important mais cette problématique suscite de nombreuses interrogations de la part des acteurs (cf. *infra*).

3 - Chiffres-clés

Les loyers du parc s'établissaient ainsi en 2013 :

Tableau n° 6 : le niveau des loyers des logements sociaux de la CAVM – hors Soginorpa

CAVM – Loyers au m ² – RPLS 2014			
	Nombre de logements		Taux
=< PLAI	3366		17%
> PLAI et =< PLUS	(Lms_4,83 € / m ² plai_5,44 €/m ² plus)	4284	21%
> PLUS et =<PLS	(Lms_5,44 € plus 6,50 €/m ²)	9055	45%
	Lms_6,50 €/m ² _7,50 €/m ²	2287	11%
	Lms_7,50 €/m ² _8,50 €/m ² pls	523	3%
> PLS		437	2%
		19952	100%

Source : RPLS 2014 (hors une partie du parc SOGINORPA, ce qui explique 19952 logements comptabilisés).

Là encore, la répartition infra-territoriale est cependant assez hétérogène.

G - La politique de peuplement

1 - Enjeux sur le territoire

Outre l'inégale répartition spatiale des logements sociaux d'une commune à l'autre, quelques quartiers, dont certains ont été reconnus comme nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville, concentrent un taux de logements sociaux très élevé, par exemple :

- Quartier Chasse-Royale (commune de Valenciennes) : 94 % ;
- Quartier Lecocq (commune de Condé-sur-l'Escaut) : 87 % ;
- Centre-ville de Quiévrechain : 73 %.

La mise en place d'une politique de peuplement est un enjeu qui se situe au croisement du PLH et de la future conférence intercommunale du logement.

Les acteurs locaux sont tout à fait conscients de l'actualité de ces enjeux, dans le contexte du projet de loi « Égalité et citoyenneté ».

Ce sujet rejoint également celui des difficultés de la révision des loyers, car les logements disposant des loyers les plus faibles sont situés majoritairement dans les quartiers de la politique de la ville et/ou dans le parc minier. Il concerne également la problématique de la mixité sociale (cf. *infra*).

La SA d'HLM immobilière Artois a conclu avec chaque commune une charte de peuplement prévoyant des objectifs par quartier.

2 - Chiffres-clés

Part des logements sociaux situés en ZUS (et/ou en QPV) : 4 logements sur 10.

H - La gouvernance

Il convient en premier lieu de signaler les relations partenariales soutenues entre les acteurs du logement, et de mettre en exergue la précieuse collaboration des services de l'Agglomération avec les services de l'État (pour l'écriture du PLH par exemple).

Un exemple positif de ce partenariat : les ménages en grande difficulté sont relogés avec les critères de priorité définis au sein du PDALPD, ce qui permet de limiter les recours au titre du DALO et les relogements prioritaires correspondants, ce qui montre que les acteurs locaux peuvent s'emparer d'une politique nationale avec des outils locaux.

La gouvernance est partagée entre l'État et l'agglomération de Valenciennes Métropole, active dans le domaine du logement depuis relativement longtemps et par ailleurs délégataire des aides à la pierre. Les acteurs reconnaissent unanimement que les élus sont très actifs sur le territoire : ils souhaitent créer une maison de l'habitat, qui devrait devenir

un « guichet unique » pour toutes les questions de logement et d'habitat, et qui s'intéressera aussi aux problématiques du parc privé.

Malgré cet investissement ancien et ce contexte favorable, on note toutefois une attente forte vis-à-vis de la conférence intercommunale du logement qui vient d'être mise en place et qu'il faudra « *faire vivre* » : la gouvernance da la CIL « *ne va pas se décréter, mais se sécréter* ».

II - Recueil des opinions des acteurs

A - Le fonctionnement du système d'attribution est perçu comme complexe et opaque

Les règles d'attribution des logements sociaux sont multiples, et peu connues des acteurs, à l'exception des bailleurs sociaux et des représentants d'Action logement. Elles sont « *incomprises* » des demandeurs. À ces règles s'ajoutent des critères de priorité touffus selon les catégories de demandeurs, ce qui peut éventuellement aboutir à certaines incohérences.

Le fonctionnement du système d'attribution apparaît complexe et peu transparent.

Il est mal connu des élus et services des EPCI, comme des demandeurs, pour qui il reste « un grand mystère ».

En revanche, le relogement des publics prioritaires semble bien fonctionner sur le territoire, selon un mode partenarial (PDALPD), au point de faire reculer le nombre de recours DALO.

Le fichier SNE semble représenter une avancée. Il devrait « *faciliter la vie du demandeur* » mais il ne lève pas toutes les difficultés. En particulier, il ne recense pas exhaustivement toutes les caractéristiques des demandeurs (en dépit de 4 à 6 pages d'informations demandées, ce qui rend le document « *assez illisible* »), ce qui oblige à consulter d'autres fichiers, en particulier SYPLO, pour repérer les ménages prioritaires.

B - L'adaptation de l'offre à la demande

Globalement, l'adéquation offre-demande semble relativement correcte, le parcours des demandeurs apparaît assez « *fluide* » par comparaison avec Lille, sous réserve de la désaffection pour certains quartiers de la politique de la ville.

Le territoire présente quelques particularités fortes. L'essentiel de la demande se porte sur des typologies T2-T3 en collectif et mais la préférence est forte pour la maison individuelle à partir du T4.

Certains demandeurs sont prêts à attendre de longues années « la maison de leur rêve ».

Quelques points de tension sont mis en avant par les acteurs :

- le déficit de très grands logements : peu de T5 et encore moins de T6 ; phénomène aggravé par une rotation quasi-nulle dans ces grands logements ;

- un enjeu spécifique sur le logement des personnes âgées (défaut d'adaptation des logements occupés) et handicapées (déficit d'offre de logements adaptés) et parfois déficit de petites surfaces pour ces personnes ;
- une problématique émergente : le logement des jeunes, notamment ceux sortant de l'aide sociale à l'enfance.

Enfin, un besoin croissant d'accompagnement social est souligné par les représentants des bénéficiaires et des travailleurs sociaux. Ces derniers mettent l'accent sur l'absence d'accompagnement dans le parc social « classique » alors que certains ménages en auraient vraiment besoin. Cette faiblesse pénalise tout le monde : les bailleurs et les autres ménages de la cage d'escalier.

C - Les mobilités dans le parc

40% de la demande représente une demande de mutation, essentiellement vers une maison individuelle. Toutefois, il n'y a pas de politique réellement active de la part des bailleurs au sein de leur propre parc, ou en inter-bailleurs. L'absence de commission inter-bailleurs compromet la réponse aux urgences sociales ou économiques signalées par le réseau d'accueil.

S'agissant de la problématique de la sous-occupation, ces situations sont réelles, notamment dans le cas des veuves. Les intervenants se retrouvent unanimement sur la difficulté liée à l'attachement très fort de ces personnes à leur logement. Toutefois, il n'y a pas d'initiative des bailleurs pour anticiper ces situations, puis pour susciter le départ du locataire, sauf si le risque d'impayé devient prégnant.

Une piste proposée est de subordonner la prise en charge des impayés par le FSL à la mutation, dans le cas d'une sous-occupation manifeste.

Le droit au maintien dans les lieux, pour les personnes dont les ressources dépassent largement les plafonds, pose question à l'ensemble des acteurs. Pour favoriser la mobilité, les bailleurs ne sont pas contre une remise en question du « bail à vie ». Les élus, et les représentants de l'État et des bénéficiaires sont plus réticents et considèrent qu'il s'agit d'une solution plus administrative que sociale.

Le surloyer de solidarité est marginalement mis en œuvre compte tenu des faibles niveaux de ressource.

Les bailleurs considèrent que le mécanisme du surloyer de solidarité est un outil peu efficace (« trop bienveillant »). Pour certains bailleurs, le loyer pourrait être progressivement aligné sur le niveau de loyer du parc privé.

En revanche, ces derniers sont très critiques sur la notion d'un « loyer fonction du revenu », qui a ruiné les sociétés HLM de Belgique.

D - La hiérarchie des loyers des logements sociaux

S'agissant de l'adaptation des niveaux de loyer, les bailleurs sont très réticents à consentir un effort financier sur leurs recettes. Ils proposent plutôt de raisonner au travers de la notion de quittance supportable pour le ménage, ce qui revient à tenir compte du problème des charges (exemple des « *passoires thermiques* ») et de la solvabilisation des ménages grâce à l'APL. Les autres acteurs mettent également en avant ces difficultés.

La correction des différences des niveaux de loyers est jugée souhaitable, mais rencontre les mises en garde suivantes :

- la qualité liée à la localisation relève d'une logique marchande et risque d'accentuer la ségrégation ;
- le loyer ne doit pas seulement refléter la qualité du logement mais les ressources du quartier (écoles, commerces, transports...) ;
- les hausses de loyer nécessaires pour compenser les baisses nécessiteraient de la souplesse dans les moyens et la temporalité compte tenu du contexte local.

Il convient en tout état de cause de se rapprocher autant que possible du reste à charge.

E - La mixité sociale

On constate l'unanimité des intervenants sur le point de savoir « de quelle mixité sociale parle-t-on ? » et sur le fait que l'équilibre social ne peut pas se lire au travers du seul niveau de ressources des ménages.

Pour autant, il y a autant de définitions de la mixité sociale que d'acteurs. Certains récusent même le mot de mixité : les ménages en difficulté ne créent pas toujours de difficultés, et si c'est le cas, il faut l'établir par un diagnostic social.

Sur le « bon » niveau de mixité, là encore, les positions divergent. Le niveau du quartier semble rallier les avis de la plupart des intervenants des ateliers opérateurs et autorités publiques. En revanche, les représentants des locataires et des travailleurs sociaux privilégièrent un travail « chirurgical », entrée par entrée.

Une expérimentation est pilotée par l'ARH au niveau de la résidence sur le critère du « bien vivre » : un classement des immeubles est effectué selon des critères subjectifs (est-ce que la résidence vit « bien », « moyennement bien », « mal ») en interrogeant les occupants, les équipes de gestion locative et les élus ; puis une comparaison est menée avec un classement issu de critères objectifs (occupation sociale, rotation, impayés, individuel / collectif, QPV / hors QPV...).

Cette approche à la résidence soulève des réactions sceptiques sur la possibilité d'installer un ménage structurant dans un bâtiment stigmatisé. Une politique d'attribution ne peut à elle seule corriger la déqualification des quartiers. En sens inverse, la remédiation par l'aménagement du quartier ne dispensera jamais de veiller au vivre ensemble au niveau de l'entrée.

Les bailleurs estiment qu'ils ne peuvent pas faire de la mixité face à une injonction croissante de loger des ménages de plus en plus pauvres.

Du point de vue des exemples positifs, le quartier Dutemple a été cité : grâce à une rénovation profonde via l'ANRU, le quartier a été totalement transformé ; seuls des logements individuels ont été reconstruits, l'attractivité du quartier est revenue et on observe une disparition des incivilités.

En général, les conditions de « dé-stigmatisation » d'un quartier dépassent les seules questions de logement et d'habitat. Elles comprennent une problématique plus large de renouvellement urbain, de politique des transports et de l'emploi (ramener des salariés, créer des emplois, retour

des commerces), d'espaces dédiés au « vivre ensemble » tels que des espaces verts, des aires de jeux pour les enfants...

F - La gouvernance

Les intervenants s'accordent unanimement sur deux points : la qualité des relations partenariales au niveau de l'agglomération et la nécessité de privilégier le local : « *une loi pour Paris, une autre pour le reste de la France* ».

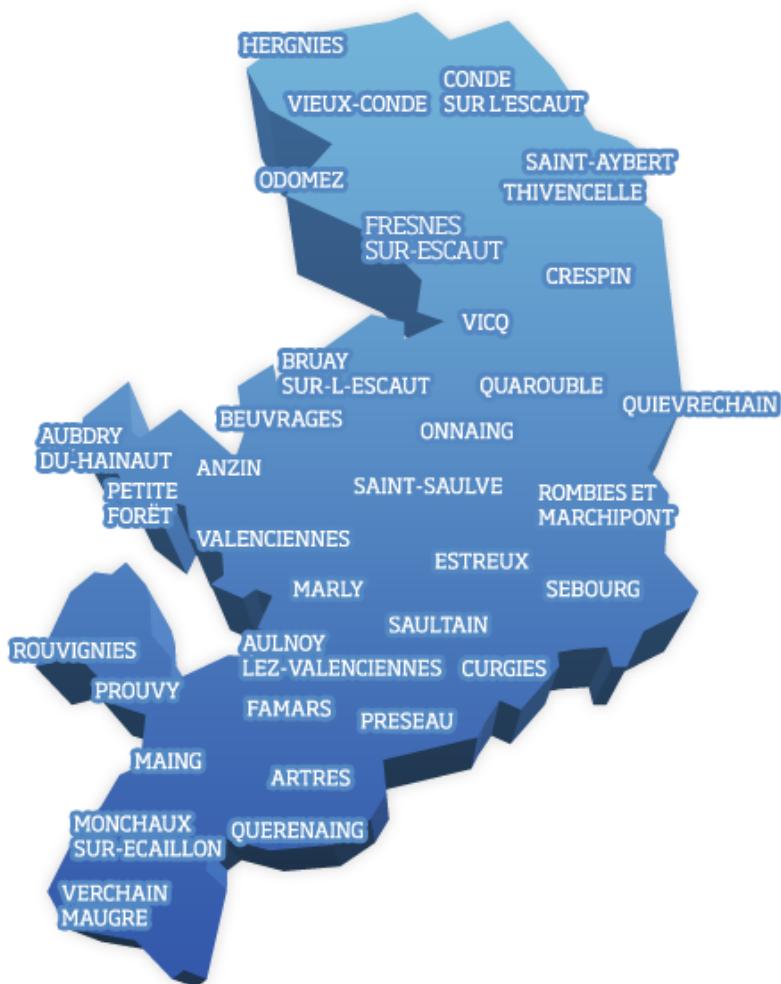
Les avis sont assez proches quant au niveau de gouvernance souhaitable :

- pour l'État, il s'agit d'une gouvernance partagée : État / collectivité délégataire des aides à la pierre ;
- pour l'État, la CAVM et les bailleurs: l'agglomération représente le bon échelon de cohérence ;
- les communes, à des degrés divers, réservent leur appréciation sur les changements prévus par la loi, dans l'attente de sa mise en œuvre ;
- Enfin, la gouvernance politique portée par l'EPCI présente plusieurs avantages ;
- un niveau de pilotage identique pour l'urbanisme, la maîtrise du foncier, la production de logements sociaux et la politique d'attribution et de peuplement ;
- une élargissement à l'échelle communautaire de la relation bilatérale classique communes / bailleurs ;
- une possibilité de promouvoir les relations inter-bailleurs.

Annexes

Annexe n° 1 : carte de l'agglomération de Valenciennes métropole	270
Annexe n° 2 : liste des participants aux ateliers territoriaux	271
Annexe n° 3 : synthèse de l'atelier final, validée par les participants.....	273

Annexe n° 1 : carte de l'agglomération de Valenciennes métropole



Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : liste des participants aux ateliers territoriaux

Atelier opérateurs :

Bailleurs sociaux :

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 Rousselie, 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.

Autres institutions :

M. Raymond Fraccola, directeur de l'ARHLM du Nord-Pas-de-Calais.

M. Dominique Fournier, chargé de mission habitat, PACT du Hainaut.

Atelier bénéficiaires

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.

Brigitte BLOIS, coordinatrice Logement au service FSL, direction territoriale de prévention et d'action sociale (DTPAS) de Valenciennes.

Roselyne HOUZE, chargée d'intervention sociale à la CAF du Nord, site de Valenciennes.

Caroline DRILA, responsable d'agence ASTRIA Action logement (CIL).

Atelier acteurs publics*État :*

M. Thierry Devimeux, sous-préfet de Valenciennes.

M. Luc Féret, chef de la délégation territoriale de Valenciennes, DDTM du Nord.

Agglomération :

M. Jean-Marcel Grandame, vice-Président en charge de l'habitat et de la rénovation urbaine.

M. Olivier Vandamme, directeur général adjoint « ville, habitat, cohésion sociale ».

M. Nicolas Menjaud, directeur de l'habitat.

Commune d'Anzin :

M. Joël Dordain, adjoint au maire en charge du logement.

M. Frédéric Socha, responsable du service habitat logement.

Commune de Condé sur l'Escaut :

M. Michel Dubus, adjoint au maire en charge du logement.

Mme Liliane Dubus, responsable du service habitat logement.

Conseil départemental du Nord :

Mme Brigitte Blois Coordinatrice logement.

Mme Anne Martinez, responsable de l'équipe logement.

Annexe n° 3 : synthèse de l'atelier final, validée par les participants

L'atelier final pour le territoire de Valenciennes a eu lieu le 30 mars 2016. Les participants ont validé les éléments suivants.

1- Le fonctionnement du système d'attribution des logements sociaux

Le fonctionnement du système d'attribution apparaît complexe et peu transparent. Il est mal connu des élus et des services des EPCI. Pour les demandeurs, il reste un grand mystère. Le choix des trois dossiers présentés en Commission d'attribution est une « boîte noire ».

Toutefois, la tension est relative : 60% au moins des attributions s'effectuent hors contingent.

Les attributions sont facilitées pour les publics prioritaires, grâce à la délégation de la gestion du contingent aux bailleurs, et par sa comptabilisation en flux, favorisant la maîtrise de la vacance frictionnelle et permettant aux bailleurs de veiller à la maîtrise du peuplement.

Le relogement des publics prioritaires fonctionne de manière satisfaisante sur le territoire (sous réserve de la localisation), sur un mode partenarial (PDALPD), au point de faire reculer le nombre de recours DALO.

Enfin, la mise en place du fichier SNE est perçue positivement : il « facilite la vie du demandeur », même s'il n'est pas exhaustif. Les bailleurs doivent consulter en parallèle d'autres fichiers (comme SYPLO) pour repérer les publics prioritaires.

2- L'adéquation de l'offre de logements sociaux à la demande

En dépit de quelques points de tension (territoire déficitaire en grands logements et très petits logements, enjeu spécifique des personnes âgées / handicapées) et de certaines particularités de la demande (préférence marquée pour la maison individuelle), l'adéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux semble relativement satisfaisante, par comparaison avec Lille, sous réserve de la désaffection pour certains quartiers de la politique de la ville.

Les mesures correctrices ont porté par le passé sur de la réhabilitation de grands logements issus du parc privé, par acquisition-amélioration. Mais il s'agit d'une action coûteuse et susceptible de produire des effets pervers à long terme (déqualification des centres villes).

Pour l'avenir, certains élus et l'État ont tendance à promouvoir la construction neuve de diversification, tout en étant conscients de la nécessité de rénover le parc. Les bailleurs n'y sont pas vraiment favorables pour deux raisons : il convient plutôt de rénover le parc existant et ils alertent sur le niveau des loyers de sortie en PLS, trop élevés pour les demandeurs de logements sociaux et trop proches des loyers du parc privé.

Enfin, les représentants des bénéficiaires et des travailleurs sociaux indiquent que, compte tenu des caractéristiques des demandeurs, un besoin croissant d'accompagnement social se fait sentir, alors qu'il fait actuellement défaut dans le parc social « classique ».

3- La problématique des mobilités dans et hors du parc social

Les mobilités hors du parc social et les mutations en interne sont difficiles.

Les freins à la sortie du parc par l'accession à la propriété sont multiples (ressources faibles des occupants et précarité vis-à-vis de l'emploi ; difficultés à accéder aux prêts immobiliers). En outre, l'appréciation de l'intérêt de la vente HLM est divergente : les bailleurs y sont favorables tandis que les élus et l'État sont également attentifs à la localisation et à l'état du patrimoine cédé.

En dépit d'une demande de mutation qui représente 40 % de la demande globale de logement social, il n'y a pas de politique active de la part des bailleurs dans ce domaine.

Deux situations sont relativement problématiques. D'une part, en cas de sous-occupation avérée des logements, il n'y a pas d'initiative des bailleurs pour susciter le départ du locataire, sauf si le risque d'impayé devient prégnant. Dans ce cas, une piste pour favoriser la mutation pourrait être de lui subordonner la prise en charge de l'impayé par le FSL. D'autre part, l'absence de commission inter-bailleurs compromet la réponse aux urgences sociales ou économiques.

Le droit au maintien dans les lieux, pour les personnes dont les ressources dépassent largement les plafonds, questionne l'ensemble des acteurs du logement social. Les élus, représentants de l'État et des bénéficiaires considèrent que le non-renouvellement du bail serait une réponse plus « administrative que sociale ». Pour certains bailleurs, le loyer pourrait être progressivement aligné sur le niveau de loyer du parc privé.

Enfin, les bailleurs sont très critiques sur la notion de « loyer fonction du revenu », qui a ruiné les sociétés HLM de Belgique.

4- La différenciation des niveaux de loyer

S'agissant de l'adaptation des niveaux de loyer, les locataires critiquent les écarts de financement au sein du même bâtiment, mais ils estiment que la segmentation du loyer a favorisé les ghettos.

Les bailleurs sont réticents à une action isolée sur le niveau des loyers, ce qui reviendrait à consentir un effort financier sur leurs recettes.

L'ensemble des intervenants s'accorde sur le point de considérer qu'il convient de raisonner plus globalement, à travers la notion de « quittance supportable pour le ménage », qui prend en compte, en plus du loyer, le niveau des charges et la solvabilisation des ménages grâce à l'APL.

La correction des différences des niveaux de loyers est jugée souhaitable, mais rencontre les mises en garde suivantes :

- la qualité liée à la localisation relève d'une logique marchande et risque d'accentuer la ségrégation ;
- le loyer ne doit pas seulement refléter la qualité du logement mais les ressources du quartier (écoles, commerces, transports...) ;
- les hausses de loyer nécessaires pour compenser les baisses nécessiteraient de la souplesse dans les moyens et la temporalité compte tenu du contexte local.

Il convient en tout état de cause de se rapprocher autant que possible du reste à charge.

5- La mixité sociale

La réflexion sur la mixité sociale est nécessaire, mais difficile.

Les intervenants s'interrogent unanimement sur le point de savoir de « quelle mixité sociale il s'agit ».

Il n'y a pas de définition commune de la « mixité sociale », certains récusant le terme même : les ménages confrontés à des problèmes sociaux ne créent pas toujours de difficultés, et si c'est le cas, il faut l'établir par un diagnostic social, à partir de critères plus larges que le seul niveau des ressources.

En outre, le « bon » niveau de mixité et les outils concrets à mettre en place ne font pas consensus :

- le niveau du quartier semble pertinent pour les opérateurs et les autorités publiques ;

- les représentants des locataires et les travailleurs sociaux privilégident le niveau de la résidence.

L'ARH expérimente une cotation des résidences sur le critère du « bien vivre ». Cette approche à la résidence soulève des réactions sceptiques sur la possibilité d'installer un ménage structurant dans un bâtiment stigmatisé. Une politique d'attribution ne peut à elle seule corriger la déqualification des quartiers. En revanche, la remédiation par l'aménagement du quartier ne dispensera jamais de veiller de façon « chirurgicale » au vivre ensemble au niveau de l'entrée.

Enfin, quelques exemples positifs sont cités. Ils sont liés à une requalification complète des quartiers, allant bien au-delà de la seule question du logement et de la politique d'attribution.

6- La gouvernance politique du logement social

Les intervenants se retrouvent unanimement sur deux points :

- les relations partenariales sont très constructives au niveau de l'agglomération. Exemple du relogement des publics prioritaires en privilégiant les outils locaux (PDALPD) aux outils nationaux (DALO) ;
- il est nécessaire de privilégier le niveau local (« une loi pour Paris, une autre pour le reste de la France »).

Les avis sont assez proches quant au niveau de gouvernance souhaitable :

- pour l'État, il s'agit d'une gouvernance partagée : État / collectivité délégataire des aides à la pierre;
- pour l'État, la CAVM et les bailleurs: l'agglomération représente le bon échelon de cohérence;
- les communes, à des degrés divers, réservent leur appréciation sur les changements prévus par la loi, dans l'attente de sa mise en œuvre.

Une gouvernance portée par l'EPCI présenterait plusieurs avantages :

- même niveau de pilotage pour l'urbanisme, la maîtrise du foncier, la production de logements sociaux et la politique d'attribution et de peuplement ;
- élargissement à l'échelle communautaire de la relation bilatérale classique communes / bailleurs ;
- possibilité de promouvoir les relations inter-bailleurs.

Réponses

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole
Président de l'association régionale pour l'habitat du Nord-Pas-de-Calais

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du conseil départemental du Nord
--