



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle
les questions de société" ?

Soirée du 8 mars 2016

Forces et faiblesses du logement social par temps de crise

Synthèse des débats ^[*]

La place du logement social et sa capacité à remédier à la « crise » du logement invitent à des constats contrastés. D'un côté, héritier d'une histoire longue et porté par un consensus tel qu'il en existe peu dans d'autres pays d'Europe, le logement social, qui loge près d'une personne sur cinq vivant en France, est un secteur vigoureux et stable. D'un autre côté, les transformations drastiques des politiques du logement - depuis les années 1970, mais qui s'accroissent depuis le tournant du siècle -, la montée d'un chômage de masse, l'accroissement de la division sociale de l'espace urbain, signifient de nouveaux enjeux.

L'idée-même que le citoyen se fait du logement social exprime un paradoxe : le logement social est plébiscité, mais aussi fortement critiqué - manque de transparence des attributions, abus, problèmes de gestion et de sécurité, paupérisation, etc. Or, des lois récentes, en particulier la loi SRU (2000) et la loi dite DALO (2007), font du logement social le moyen de la mise en œuvre du droit au logement, mais aussi le garant de la « mixité sociale » et d'un peuplement équilibré dans les quartiers, notamment ceux inclus dans les périmètres « politique de la ville ».

Les chiffres ne peuvent éclairer les paradoxes et les défis auxquels le logement social se trouve confronté qu'à la condition de restituer l'évolution historique du secteur (idées, financements, organismes bailleurs, pouvoirs publics, habitants), et d'identifier les facteurs qui font que le logement social remplit, ou pas, les missions qui lui sont assignées.

Invités :

Claire Levy-Vroelant

Professeur de sociologie à l'université de Paris VIII Saint-Denis, membre du Centre de recherche sur l'habitat, UMR LAVUE du CNRS

Jean-François Arènes

Chef de projet habitat / logement au sein de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)

^[*] Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

Exposés introductifs :

Claire Lévy-Vroelant évoque d'abord son parcours de recherche, qui l'a amenée à étudier sous plusieurs angles le logement social : d'abord comme historienne sur le rôle des logements d'accueil des personnes venues du dehors dans l'urbanisation de la France au XIXe siècle ; puis comme démographe et sociologue qui a travaillé, entre autres, sur les personnes « délogées » par une rénovation urbaine, sur les bénéficiaires du « droit au logement opposable » selon la loi de 2007, et actuellement sur l'utilisation des bains-douches municipaux de Paris, sujet pour lequel elle réalise une enquête en collaboration avec l'Ined. Ce parcours l'a conduite aussi à animer un groupe européen sur le logement social, travail dont elle a tiré un livre en collaboration avec un collègue économiste¹. Le sous-titre de ce livre « La révision générale » indique bien que ce n'est pas qu'en France que le logement social est entré dans une phase de remise en question et de transformation : partout en Europe, des tendances communes sont à l'œuvre, sous l'effet de la globalisation et de la transformation des « États-providence » en « enabling states ² ».

En France, les signes de changement sont nombreux : décroissance de la dépense publique généraliste ; recomposition des financements publics ; émergence d'un tiers secteur entre l'État et les bailleurs traditionnels, secteur associatif de droit privé recevant une délégation de service public ; nouveau cadre législatif (en France, les lois SRU³, DALO⁴...) ; multiplication des sous-secteurs dans le logement social, entre le logement d'urgence et le logement social proche du prix de marché ; sélection des locataires sur des critères qui ne sont plus seulement sociaux, mais font intervenir la solvabilité et le souci d'un équilibre du peuplement...

On assiste à une redéfinition du « social » dans le sens d'un rétrécissement. D'une politique d'intérêt général visant à corriger les inégalités créées par le marché, on passe à une politique spécifique pour les pauvres. Le logement social, qui était destiné aux salariés vivant de leur travail qui ne pouvaient pas se loger sur le marché, est tourné aujourd'hui vers tous ceux qui ne peuvent pas se loger sur le marché, qu'ils travaillent ou non.

Dans les représentations collectives, le logement social est à la fois victime et coupable. Victime de la restriction des engagements budgétaires de l'État, ou de la mauvaise volonté de certaines collectivités ; mais aussi coupable d'être trop présent dans certains quartiers et pas assez dans d'autres ; coupable de favoriser les candidats solvables par rapport aux bénéficiaires du droit au logement ; coupable de contracter des alliances avec des promoteurs privés. Il y a une véritable bataille d'image, dans laquelle les données statistiques jouent un rôle important.⁵

¹ Le logement social en Europe au début du XXIe siècle – La révision générale – Ouvrage dirigé par Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin – Presses Universitaires de Rennes - 2010

² Selon Anthony Giddens, « l'enabling state » est « l'État qui donne du pouvoir à ses citoyens » : selon ce point de vue, l'État devrait donner des ressources permettant aux individus de mener leurs propres vies, plutôt que de leur dire quoi faire ou comment agir. Source : *The progressive manifesto : new ideas for the center-left* Polity Press 2003

³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *modifiée par la loi du 18 janvier 2013*

⁴Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

⁵ NDR : Ce point n'a malheureusement pas pu être développé par la suite. Claire Lévy-Vroelant évoque cependant l'argument développé par les bailleurs sociaux, présentant le logement social comme moteur de croissance (emplois créés, chiffre d'affaire), ou au contraire mettant en avant, chiffres à l'appui, la paupérisation des occupants, sans entrer dans le détail.

On ne peut pas comprendre la problématique actuelle si on ignore que le logement social est hérité d'une longue histoire, dont les origines remontent aux courants philanthropiques ou présocialistes du XIX^e siècle (Godin, Fourier et son phalanstère...), puis à la lutte contre le paupérisme et pour une « ville sans contagion » sous Napoléon III. Progressivement autour de cette question du logement s'est imposé un consensus politique très large : on peut parler pour le début du XX^e siècle d'un « âge d'or » du logement social, sous l'impulsion de l'État mais aussi d'un courant municipaliste en progression constante jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. Ce secteur était pilote, absolument innovant, qu'il s'agisse de l'architecture ou du modèle social ; et les innovations circulaient à travers l'Europe. Néanmoins, il ne faut pas oublier que jusqu'aux années 1920 c'était un secteur offrant un confort bien au-dessus des normes de l'époque, mais numériquement très faible. Malgré son développement entre les deux guerres, ce secteur est resté numériquement faible jusqu'aux années 1950 (en Europe) et 1960 (en France, légèrement en retard), jusqu'à ce que l'intervention massive de l'État l'amène à son niveau actuel, où il représente près de la moitié de l'ensemble du secteur locatif.

On dit souvent que les deux piliers du logement social sont l'aide à la pierre et l'aide à la personne. Les « comptes du logement », qui sont publics, et qui constituent un élément essentiel du débat démocratique, parlent plutôt des « avantages aux producteurs de logements » et des « avantages aux personnes ». L'APL (aide personnelle au logement) constitue une dépense publique plus visible que d'autres. Alors que les avantages conférés aux consommateurs, quasi-exclusivement représentés par les aides personnelles au logement, font effet de masse (21,4 milliards d'euros, dont 19,9 milliards pour les trois allocations dites APL), les avantages conférés aux producteurs se déclinent principalement en avantages fiscaux, en avantages de taux, et en subventions d'investissement, et sont donc des « manques à gagner » pour l'Etat, plutôt que des décaissements nets.

L'APL est discutée aujourd'hui. Elle a été instaurée en 1948. La loi de 1948 est souvent considérée comme une loi de réglementation, parce qu'elle instituait un moratoire sur la révision des loyers des logements anciens ; mais c'était aussi une loi d'inspiration libérale, visant à encourager la construction immobilière, puisqu'elle a rendu libres tous les nouveaux loyers. Pour contrebalancer cette libéralisation, l'APL a été instituée : d'abord familiale, puis individuelle, elle a « décollé » sous le gouvernement Barre à la fin des années 1970, période où on a pensé que le parc social était suffisant et qu'il ne serait plus nécessaire de construire de nouveaux logements sociaux : l'aide à la pierre a été alors diminuée en faveur de l'aide à la personne. Le poids de l'APL aujourd'hui signale un déséquilibre important : on l'accuse de grever les finances publiques, et aussi d'exercer une pression à la hausse sur les loyers, ce qui est contestable. Cela dit, sans cette aide, la solvabilité de nombreux ménages ne serait pas assurée, que ce soit dans le parc social ou dans le parc privé. Elle est le signe en même temps d'une fonction protectrice de l'État, et de la faiblesse d'un système engendrant des dépenses publiques difficilement contrôlables, les ayants droit étant de plus en plus nombreux.

Un autre point de tension est le système d'attribution des logements sociaux. Ce système est très complexe : ainsi, beaucoup voient dans le nombre important des « refus »⁶ un signe de dysfonctionnement. Pourtant, une réforme est en préparation, visant à donner plus de marges de manœuvre aux candidats pour choisir leur logement. L'explication est que, contrairement à ce qu'on croit souvent, un demandeur de logement social n'est pas en face d'un système où il serait appelé à s'inscrire dans une seule file d'attente. Il y en a au moins quatre ou cinq : la file « de droit commun », celle du « PDALPD⁷ », celle de la commission du droit au logement opposable, celle de la

⁶ NDR : On vise là les cas où un ménage candidat refuse un logement social qui lui a été attribué.

⁷ PDALPD : programme départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées créé en 1990, signé par le préfet et le président du conseil général, et qui coordonne les efforts de l'État et des collectivités territoriales en matière d'accès au logement pour les personnes défavorisées.

commission d'urgence...Il s'agit d'un système ultra-concurrentiel où les demandeurs ont intérêt à mobiliser tout leur « capital social », voire à mettre en scène leur propre biographie...Les effets sociaux sont considérables, car ils touchent à des enjeux de citoyenneté.

On peut dire enfin que le mal-logement n'est pas soluble dans le logement social : d'une part une partie de ceux qui en auraient besoin ne sont pas éligibles (situation administrative instable, ressources insuffisantes), d'autre part des logements sociaux aux loyers les plus bas (dits « PLAI », voir plus loin) est loin de correspondre à la demande des catégories les plus modestes.

Jean-François Arènes, qui est économiste-statisticien, chef de projet à l'Atelier parisien d'urbanisme, commence son exposé en rappelant que, si le logement locatif social repose sur des grands principes bien connus (voir plus loin), il n'en existe pas de définition légale. Une définition précise figure bien dans la loi SRU, dans l'article qui fait obligation aux communes d'avoir au moins un certain pourcentage de logements sociaux : mais il est stipulé que cette définition ne vaut que pour cet article, et pas de façon générale !

La question est complexe du fait que les logements sociaux nouvellement construits appartiennent à plusieurs catégories :

- les logements construits sous le régime du « PLAI » - prêt locatif aidé d'intégration – sont ceux qui demandent les loyers les moins élevés : à Paris, 7.5€/m² contre 25€/m² dans le secteur libre ;
- les logements financés par les « PLUS » - prêts locatifs à usage social – ont des loyers un peu plus élevés ;
- les logements financés par les « PLS » - prêts locatifs sociaux⁸ - ont des loyers compris entre 12 et 15€/m²

Il est à noter que cette distribution ne fait pas exister de logement dont le loyer serait inférieur à 7€/m², ni de logement dans la tranche 15-25€/m² : cet écart avec les prix du marché n'est pas sans conséquence.

Ces catégories ne représentent que peu de logements dans l'océan du parc social existant composé de logements HLM⁹, HBM¹⁰, PLA¹¹ : autant de systèmes anciens, parfois assimilables à ceux d'aujourd'hui, mais pas tout le temps. Et il faudrait mentionner aussi les catégories non

⁸ Qui ont remplacé les « PLI » prêts locatifs intermédiaires

⁹ Habitations à loyer modéré : terminologie en vigueur depuis 1949

¹⁰ Habitations à bon marché : terminologie utilisée de 1894 à 1949

¹¹ Prêt locatif aidé. Issu de la réforme Barre de 1977, prévu pour allier l'aide à la pierre à l'aide à la personne, le parc de PLA peut accueillir 80% des ménages grâce à un plafond de ressources supérieur de 50% aux anciens plafonds HLM.O (HLM ordinaires). En septembre 1999, le PLA est remplacé par le PLUS (prêt locatif à usage social).

conventionnées¹² PLI¹³, ILM¹⁴, logements intermédiaires propriété des bailleurs sociaux, qui ont certains des avantages du logement social, mais pas tous, et pas les mêmes obligations¹⁵.

L'absence de définition, liée à la multiplicité des catégories, rend difficile l'analyse statistique du logement social. Il existe des fichiers généralistes, comme ceux de l'Insee (recensement de la population, enquête nationale sur le logement) ; et des fichiers spécifiques au logement social, comme le RPLS¹⁶, qui recense les logements dont les bailleurs sociaux sont propriétaires, les fichiers des enquêtes OPS et SLS¹⁷... Aucun de ces outils ne porte sur le même champ, ce qui rend les analyses difficiles.

Les trois principes du logement social sont : 1° Des loyers faibles (cf. paragraphe précédent) ; 2° Un accès réservé aux ménages dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond, fixé par la loi et actualisé par l'État chaque année ; 3° Un droit du ménage devenu locataire d'un logement du parc social à se maintenir dans les lieux quelle que soit l'évolution de ses ressources, éventuellement au prix d'un « surloyer de solidarité » qui n'existe que dans un certain nombre de situations. Ces trois caractéristiques constituent un marché atypique.

La production de logements sociaux fait intervenir plusieurs catégories d'acteurs : l'État, qui attribue la dénomination de logement social, intervient sur le niveau des loyers, et finance le renouvellement urbain¹⁸ ; les collectivités locales ; les entreprises, par le biais des organismes collecteurs du « 1 % logement »¹⁹ ; et les bailleurs, organismes eux-mêmes très puissants qui ont des patrimoines importants. Les « investisseurs institutionnels » ne sont plus aussi présents qu'autrefois. Le législateur a stimulé quantitativement la production de logements sociaux par la disposition de la loi SRU qui oblige désormais les communes concernées, sous peine de pénalités, à compter 25 % de logements sociaux en 2025²⁰ ; mais les aspects qualitatifs (taille et qualité des logements, niveaux des loyers) relèvent de choix locaux. Dans le système français des aides à la pierre, une opération de logement social, pour accéder aux prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, doit être

¹² Un logement est dit conventionné lorsque son propriétaire-bailleur (ou son organisme gestionnaire) a conclu une convention avec l'État par laquelle il s'engage à louer sous certaines conditions (locataire à faibles ressources, respect d'un certain niveau de loyer). En contrepartie, le propriétaire peut bénéficier de certains avantages financiers (aide financière de l'État ou déduction fiscale selon les cas).

¹³ Prêt locatif intermédiaire : prêt créé en 1987 pour ouvrir l'accès des logements sociaux aux ménages des classes moyennes dont les ressources dépassent le plafond des PLA.

¹⁴ Immeuble à loyer moyen

¹⁵ En particulier, ils ne sont pas soumis aux enquêtes officielles d'occupation, ni aux sur-loyers. Les « scandales » dont la presse fait de temps en temps état à propos de l'occupation de logements sociaux par des personnes qui ne devraient pas y avoir droit portent presque toujours sur des logements du parc non conventionné.

¹⁶ Répertoire sur le parc locatif social

¹⁷ Enquêtes « Occupation du parc social » et « Supplément de loyer de solidarité » réalisées par les bailleurs auprès de locataires à la demande du ministère du logement.

¹⁸ Par l'intermédiaire de l'ANRU, Agence nationale pour la rénovation urbaine

¹⁹ Le dispositif dit "1 % logement" (rebaptisé "Action Logement") est une participation des entreprises, appelée aussi Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), versée avant le 31 décembre de chaque année. Elle concerne les entreprises de 20 salariés ou plus, appartenant au secteur privé non agricole. Elle représente globalement une ressource égale à 0,45 % de la masse salariale de l'année précédente.

²⁰ La règle est en réalité un peu plus complexe et l'objectif de pourcentage de logements sociaux à atteindre a été maintenu à 20 % pour certaines communes. En outre, de nombreuses communes françaises de petites tailles ne sont pas soumises à contrainte.

équilibrée intrinsèquement²¹, dans le cadre d'un plan de financement à long terme (40-50 ans) allant théoriquement de la pose de la première pierre à la destruction, et comportant des niveaux de loyers précis qui ne pourront pas être adaptés ultérieurement. Il faut que le public de l'opération soit compatible avec ce niveau de loyer !

Comment se réalise l'attribution d'un logement social ? Tout d'abord, il faut pour candidater être majeur, inscrit à la mairie comme demandeur et, pour les étrangers, en situation régulière. A Paris, chaque année il y a 220 000 demandeurs²² et 10 000 à 12 000 attributions, sachant par ailleurs que 30 % des demandeurs ne renouvellent pas leur demande l'année suivante.

En pratique, chaque bailleur social a une commission d'attribution pour les logements sociaux qui se libèrent ou qui sont créés dans son parc. Le bailleur communique la liste de ces logements aux organismes « réservataires », qui sont ceux qui ont participé au financement de ces logements sociaux : mairie (à Paris, la ville est réservataire pour 20 à 30 % des logements sociaux qui se libèrent), organismes collecteurs du 1 % logement, État (qui dispose de 30 % des droits quel que soit son niveau de financement, dont 5 % pour les fonctionnaires). Le réservataire doit choisir les candidats dont il transmettra la liste au bailleur. A l'issue de la procédure, les candidats choisis sont contactés pour savoir s'ils acceptent le logement, et il arrive qu'interviennent alors des refus, même quand on s'adresse aux ménages les plus démunis. En toute hypothèse, le mécanisme génère des exclus, que l'on retrouve dans le « parc social de fait », ou qui s'éloignent de la zone dense.

Pour procéder aux choix qu'il doit faire parmi les candidats, le réservataire peut notamment avoir recours à une méthode de cotation individuelle (« scoring »). C'est le choix qu'a fait notamment la Ville de Paris depuis le 1^{er} octobre 2014 : des points sont attribués en fonction des caractéristiques figurant sur le formulaire de demande. Cette méthode a l'avantage de permettre de concentrer l'étude sur les dix ou vingt demandes les plus « pertinentes » (du point de vue de la cotation) par rapport au logement proposé. Elle comporte aussi des aspects négatifs : par exemple, si les informations contenues dans le fichier des demandes sont de qualité insuffisante, ou sont obsolètes, le calcul de la cotation est impossible et les demandes des ménages concernés ne peuvent pas être appréciées au travers de l'approche cotation. Autre problème, la procédure de cotation peut susciter des « comportements stratégiques » chez certains demandeurs. Une bonne partie des informations constituant la demande sont déclaratives, le maximum de points pour certains critères ne sera accessible que sur fourniture d'un justificatif.

Enfin, si l'approche cotation est un mécanisme d'aide à la sélection relativement efficace pour un réservataire, elle n'améliore pas une des principales problématiques affectant les attributions de logement social : le niveau élevé des refus émanant des candidats à qui sont proposés les logements. Pour diminuer les refus, en plus d'un mécanisme de cotation, sont aujourd'hui mises en place des procédures²³ dans lesquelles les candidats sont appelés à s'auto-sélectionner en se positionnant sur les logements offerts qui sont « présentés » comme le ferait une agence immobilière.

²¹ Il peut exister des mécanismes de compensation entre opérations, mais ce n'est pas le cas dans la grande majorité des opérations.

²² Les demandes doivent être renouvelées chaque année.

²³ Dites « choice based lettings »

Débat :

Le débat a permis aux invités d'apporter en réponse aux participants de nombreuses précisions factuelles sur toute une série de questions touchant de près ou de loin au logement social (partie A). Au-delà de ces informations, les échanges ont porté sur les problèmes politiques du logement social, aux niveaux français et européen (partie B).

A - Précisions factuelles sur quelques questions relatives au logement social*Production de logements sociaux*

Un participant s'interroge à propos du taux de 25 % de logements sociaux prescrit aux communes par la loi SRU : quel en est le dénominateur ? C'est le nombre total de résidences principales de la commune, apprécié par les services fiscaux. Pour atteindre cet objectif, demande un autre participant, y a-t-il d'autres « sources » de logements sociaux que la construction neuve ? Oui, il est parfois possible de réaliser des « switches », qui font entrer dans le parc social des logements existants qui n'y appartenaient pas, par acquisition et conventionnement. C'est le cas des opérations dites d'« acquisition-amélioration » ou d'« acquisition-conventionnement », nombreuses par exemple à Paris. Par ailleurs, la puissance publique dispose de plusieurs moyens en plus du financement direct pour favoriser la production de logements sociaux. Par exemple l'État peut mobiliser le foncier qu'il possède (casernes, sites divers...) ; mais il a souvent le souci d'en tirer le plus de ressources possible. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) peuvent prévoir des dispositions obligeant à inclure des logements sociaux dans les opérations privées (c'est le cas pour les opérations de plus de 800 m² à Paris, qui doivent inclure 25 % de logements sociaux). La production de logements sociaux bénéficie aujourd'hui du fait qu'il s'agit de logements banalisés, visuellement indiscernables des autres : ils sont beaucoup plus acceptables pour le voisinage que les « tours et barres » des années 1960.

Les critères d'attribution

Peut-on connaître les critères d'attribution des logements sociaux ? Dans le cas de la Ville de Paris, depuis le lancement de l'approche cotation, la transparence est de règle : les critères sont affichés sur le site Web de la ville, chaque demandeur peut obtenir communication de son « score », et avoir une idée du score minimal permettant d'obtenir un logement. Les critères fonctionnent de façon additive, sauf deux qui fonctionnent multiplicativement : l'ancienneté de la demande et le lien avec Paris. L'ancienneté n'est pas un critère aussi important que l'urgence²⁴. Cela dit, la Ville n'est qu'un des organismes désignataires, et les divers organismes (Ville, État, 1 % logement...) sont libres dans leurs pratiques de désignation : rien de les oblige à communiquer sur elles. Il y aurait des choses à faire évoluer pour que la visibilité globale s'améliore. D'un point de vue concret, le bon fonctionnement du système du « scoring » dépend de la qualité des fichiers de demandes : à une participante qui s'étonne que les données de ces fichiers puissent être dans certains cas mauvaises, l'invité explique que les demandeurs fournissent ces données de façon autonome (alors qu'autrefois le formulaire était renseigné au cours d'un échange avec un agent), et que les éventuelles incohérences de leurs dossiers peuvent seulement leur être signalées. Par ailleurs, la situation du ménage demandeur n'est pas figée, elle change dans le temps (les personnes se séparent ou se mettent en couple, certains perdent leur emploi tandis que d'autres en trouvent un nouveau), d'où

²⁴ Mais une réforme est prévue : l'ancienneté devrait fonctionner comme un critère additif à l'avenir

des mises à jour nécessaires, à faire par le demandeur, mais que celui-ci ne retranscrit pas forcément dès qu'elles se produisent (par négligence ou par calcul...).

Le sort réservé aux plus démunis

Une participante fait part de son expérience d'ancienne demandeuse « DALO » dans une zone où les ménages DALO constituaient presque la moitié des attributions de l'État et d'Action-logement²⁵ : elle demande s'il existe des études pour savoir qui sont ces ménages DALO, sur lesquels circulent beaucoup de phantasmes, notamment chez les maires. A cela l'invitée, qui a étudié ces ménages, répond que ces demandeurs n'ont pas le profil-type du reste du système : leurs revenus sont beaucoup plus bas, il y a plus d'immigrés, de familles mono-parentales, de personnes âgées. Les causes de la demande sont souvent liées à une urgence (congé-vente, expulsion, etc.). Les rapports de la commission de suivi annuel du DALO peuvent être consultés à ce propos.

La procédure d'attribution se « juridiciarise » depuis la loi DALO de 2007 : chaque bénéficiaire potentiel peut aller en justice en invoquant cette loi s'il ne se voit pas proposer de logement assez rapidement. Pour la loi DALO, en dehors des situations d'urgence, le critère de base est l'ancienneté de la demande, et l'État est condamnable si la demande n'est pas satisfaite au bout d'un délai « anormalement long » (précisé par un arrêté préfectoral : à Paris, ce délai peut aller jusqu'à dix ans, à Clermont-Ferrand il est inférieur à 30 mois ; ce délai peut varier aussi d'un type de logement à l'autre). On assiste à une « concurrence des ayants droit ».

Quelle procédure pour les demandeurs d'asile ?

Se pourrait-il qu'un demandeur d'asile syrien se voie attribuer un logement social en priorité par rapport à des postulants français antérieurs ? demande un participant. La réponse est non. L'invitée explique que les demandeurs d'asile ne relèvent pas des mêmes administrations et des mêmes procédures, sauf s'ils obtiennent le statut de réfugié. Lorsqu'ils sont demandeurs d'asile, ils relèvent des CADA, centres d'accueil de demandeurs d'asile (ou CAFDA pour les familles), qui manquent de place, et ils sont donc souvent logés de façon temporaire dans des hôtels. Lorsqu'ils sont déboutés du droit d'asile, sans être expulsables, ils relèvent des dispositifs d'hébergement entrant dans le champ de l'aide sociale : dans le cas des familles, il arrive qu'ils restent plusieurs années dans des chambres d'hôtel avec leurs enfants. Pour bénéficier du dispositif « DALO » et pouvoir s'inscrire comme demandeur de logement social, il faut être en situation régulière.

L'équilibre financier dans la durée

Un participant se demande comment il est possible de prévoir sur 40 ans l'équilibre financier d'un ensemble immobilier, en fixant le niveau des loyers, alors que de nouvelles réglementations imposant des normes et nécessitant des travaux ne manqueront pas d'intervenir pendant cette période. Ne faut-il pas qu'une institution permette d'adapter les loyers en conséquence ? Aucune possibilité de ce genre n'existe²⁶, répond l'invité : c'est aux bailleurs de faire face, sachant que, si les loyers sont fixés, les charges locatives peuvent évoluer. Par exemple, l'installation d'un système de

²⁵ Organisme qui gère la participation des employeurs à l'effort de construction (« 1 % logement »)

²⁶ En fait depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et la mise en place des conventions d'utilité sociale CUS, et le décret du 3 décembre 2009 relatif aux CUS des organismes d'habitations à loyer modéré, les bailleurs disposent d'un certain nombre d'outils pour travailler sur cette question, mais ils sont très peu utilisés. Le projet de loi Égalité et Citoyenneté devrait amplifier ces possibilités. Pour autant, les bailleurs devaient continuer à être soumis au respect d'un équilibre financier global au moins à l'échelle de l'ensemble de leur patrimoine.

chauffage collectif performant énergétiquement peut se traduire par une augmentation des charges pour ceux qui auparavant se chauffaient peu.

A quel niveau sont les impayés dans le secteur du logement social ? C'est difficile à dire, car c'est très variable selon les sites, les catégories, l'âge des équipements. Les contentieux des offices HLM sont très différents d'un office à l'autre, les retards de paiement des loyers pouvant aller de 6 mois à 4-5 ans...

Outils de recherche de la mixité sociale...

A côté des objectifs inhérents à la politique du logement social, il existe des objectifs collatéraux, et la recherche de la « mixité sociale » en est un. Comment, demande un participant, est pris en compte le souci de mixité sociale dans la procédure d'attribution des logements sociaux ? Une habitante du XI^e arrondissement de Paris dit avoir constaté la création de « micro-quartiers ghettos » à l'occasion des opérations PLAI dans cet arrondissement. Pour l'invité, il ne faut pas oublier que tant la production des logements sociaux que leur attribution s'effectuent dans une succession d'opportunités. L'APUR a délimité à Paris une « zone de déficit en logement social ». Ce zonage a été retenu par la Ville de Paris, et il sert de base à une règle inscrite dans le PLU actuel : dans cette zone, toute opération de construction de logements de plus de 800m² doit comporter au moins 25 % de logements sociaux²⁷. La Ville, qui est délégataire de l'État pour allouer les aides à la pierre, incite les bailleurs à produire plutôt dans cette zone. Et elle essaye de mélanger les financements sur une même opération, pour éviter par exemple de concentrer les PLAI à un même endroit. Mais les décisions résultent de choix complexes, où interviennent les responsables politiques locaux (mairies d'arrondissement) et bien sûr les bailleurs qui doivent tenir compte des publics visés et des risques d'impayés. Par ailleurs, la politique de la ville, axée sur des quartiers prioritaires, fait du « résiduel » sans le dire et court le risque de favoriser la constitution de ghettos.

Et des économies d'énergie

Un autre objectif « collatéral » concerne la qualité des logements et la recherche d'économies d'énergie. Toujours dans le cadre de sa délégation des aides à la pierre, la Ville de Paris, lorsqu'il s'agit du financement de réhabilitations²⁸, conditionne l'intégralité des aides à la rénovation par l'amélioration de la situation énergétique des immeubles, tout en veillant à ne pas susciter des augmentations de charges intenable. La production neuve de logements sociaux est du même niveau de qualité que celle du parc privé, quelquefois meilleure.

Et les bains-douches ?

Un participant interroge l'invitée sur ses travaux actuels : les bains-douches municipaux sont-ils une extension du logement social ? Parmi les usagers des bains-douches parisiens, il y a environ 1/3 de personnes qui ne sont pas sans abri, et parmi elles des personnes logées en logement social. Historiquement, les bains-douches étaient liés aux HBM : dans les années 1910 – 1920, ces ensembles de logements sociaux ne comportaient pas de salles de bains à l'intérieur du logement, mais abritaient un établissement de bains-douches communs, comme on peut encore le voir boulevard Ney (18^e arrondissement de Paris). Aujourd'hui, pourquoi quelques locataires du parc social, ou logés dans le parc privé, viennent-ils aux bains-douches ? Ce peut-être parce que leur

²⁷ La ville de Londres a pris une mesure du même genre, mais en prévoyant deux bâtiments distincts sur la même parcelle, de sorte que la « porte des pauvres » est distincte de la porte principale.

²⁸ Crédits « Palulos » : prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

douche est en panne, ou par souci d'économie sur l'eau chaude ; on voit aussi des personnes âgées qui ont peur de prendre leur douche seules chez elles. Et les bains-douches sont aussi des lieux de socialisation.

B – Quelle politique du logement social ?

Faut-il construire plus de logements sociaux ? Combien ?

La grande différence entre le nombre des demandes de logements sociaux déposées chaque année à Paris – de l'ordre de 200 000 – et le nombre des attributions annuelles – 10 000 à 12 000 – a frappé les participants. L'invitée invite cependant à se souvenir des écarts qui existent entre les régions. Le problème se pose dans les zones « tendues », en Ile de France comme dans des grandes villes de province ; mais il existe aussi des zones où la demande est inférieure à l'offre. Dans l'Est ou le centre de la France, une partie des logements sociaux sont vacants, quelquefois voués à la démolition. Un exemple est donné : dans la banlieue lyonnaise, certains logements sociaux ne trouvant pas preneur, du fait d'un loyer trop élevé, le bailleur les a « mis en vitrine » dans le cadre d'un système d'expression des choix des demandeurs (« choice based lettings »).

Quand sur un territoire, le niveau des loyers du parc locatif privé et les prix d'achat des logements sont relativement limités, les PLS, dont les loyers apparaissent en comparaison relativement élevés, ne sont pas considérés comme intéressants par les ménages, car ceux-ci privilégient alors souvent l'accession à la propriété d'un logement du parc privé. Le « public » du PLS est dans les secteurs détendus, le même que celui de l'accession à la propriété. Il est alors difficile de placer les logements PLS. En revanche, les PLAI, dont le niveau de loyer est strictement plus faible que celui des PLS (de 60% à 90%), restent très attractifs pour la fraction de la population qui n'a en revanche pas les moyens d'accéder à la propriété.

En 2012, François Hollande a annoncé un objectif de construire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Mais peut-on parler de « besoins en logement », comme on les estimait dans les années cinquante ? Désormais on compte un logement pour seulement deux personnes, et le nombre de ménages continue d'augmenter plus vite que la population. Comment chiffrer un manque de logements ? Tout dépend de l'échelle spatiale à laquelle on regarde les phénomènes. L'annonce politique vise aussi à relancer l'économie par le secteur de la construction : l'objectif est en fait l'emploi et non le logement.

Faut-il réformer le système d'attribution des logements sociaux ?

Pour l'invitée, il est en effet nécessaire de moraliser ces questions d'attribution, pour des raisons de justice sociale (ne pas favoriser des publics moins en difficulté, ne pas permettre à quiconque de court-circuiter la file d'attente) et pour des raisons d'efficacité (instaurer des procédures raisonnables, rapprocher l'offre de la demande). La tâche des personnes qui gèrent les choix est compliquée, d'autant qu'elles ne doivent pas communiquer directement avec les demandeurs. Les situations ne sont pas toujours « objectivables », et les dossiers contiennent beaucoup de courriers de justification, parfois des lettres d'enfants avec des dessins, car la norme sociale est très vite comprise des demandeurs : plus les gens sont pauvres, plus le dossier est épais, alors que le système apparaît plus simple à ceux qui ont des revenus plus importants. Le tirage au sort parmi des personnes de caractéristiques voisines peut être une solution : certains pays européens le pratiquent, des villes du Pays-Bas en particulier.

Selon elle, « le mal-logement n'est pas soluble dans le logement social » : ces personnes nécessitent un accompagnement, comme ce qui a pu être fait, selon le témoignage d'un travailleur social, lorsque des demandeurs de Valence (Drôme) ont été relogés dans des logements vacants d'un village du Vercors, accepté grâce à un accompagnement social particulièrement pertinent. Par ailleurs, les refus d'attribution de la part des demandeurs mal-logés augmentent avec la durée d'attente.

Augmenter la rotation dans le parc ?

La question du « droit au maintien dans les lieux » a fait l'objet de plusieurs échanges. Elle mérite d'être formulée autrement, comme l'a fait remarquer l'invitée. Le droit au maintien dans les lieux n'est pas une question spécifique au parc social : c'est une question qui se rapporte à la construction historique des rapports entre propriétaires et locataires de l'ensemble du secteur locatif, avec la généralisation progressive des baux, verbaux puis écrits, et la fixation par la loi de garanties apportées aux locataires (notamment la loi dite Quillot, du 22 juin 1982). Le logement social apporte les meilleures garanties en la matière : mais il ne va pas aussi loin en France que dans certains pays où il existe un quasi-droit d'héritage de ce maintien dans les lieux. Mais les contrats actuels sont moins protecteurs que les plus anciens.

Cependant, plusieurs participants s'étonnent, ou s'indignent, qu'il soit possible de rester dans un logement social alors qu'on a des revenus qui sont devenus bien supérieurs au plafond d'admission ; ou de rester dans un logement social de 5/6 pièces alors que les enfants sont partis et qu'il ne reste plus qu'un couple. Une participante fait même état d'un locataire de logement social disposant d'une résidence secondaire ! Et il est vrai que ce qui est spécifique au parc social, c'est le faible taux de la mobilité : 450 000 mutations par an pour 4,7 millions de logements ; taux d'ailleurs en baisse. L'invité fait observer la convergence d'intérêts qui peut exister entre des locataires aisés et les bailleurs désireux d'équilibre financier, et donc soucieux de garder ce genre de locataires. Pour traiter ce problème, le « surloyer de solidarité » a été institué, mais pas partout, justement pas dans les territoires où l'offre excède la demande et où le départ de ces locataires pourrait nuire aux bailleurs. Par ailleurs, la mutation d'un logement social devenu trop grand vers un autre plus petit peut être financièrement défavorable au ménage qui verrait son loyer augmenter malgré la perte d'espace. Pour tenter de contrecarrer cette difficulté, la loi « MOLLE »²⁹ a prévu des dispositions destinées à maintenir en pareil cas le loyer par m² du nouveau logement au maximum au niveau du précédent : mais cela peut nuire à l'équilibre financier des nouvelles opérations. Cette loi a même prévu que le bail pourrait être cassé pour des locataires dont les revenus dépasseraient le double du plafond d'admission pendant deux ou trois années consécutives : mais cette disposition n'a pas reçu d'application, tant la question est difficile et complexe³⁰.

²⁹ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

³⁰ Très précisément cela concerne les locataires qui, au vu de l'enquête « ressources » (enquête SLS réalisée annuellement par les bailleurs sociaux), disposent de ressources au moins 2 fois supérieures aux plafonds retenus pour l'attribution du logement. La déchéance du droit au maintien intervient dans un délai de 3 ans à compter du 1er janvier de l'année qui suit les résultats de l'enquête : les familles dans cette situation doivent donc quitter ensuite le logement, et ne se voient pas proposer d'autre logement par le même bailleur. Le bailleur doit informer cependant sans délai le locataire, dès que le dépassement est constaté, et il doit notifier, 6 mois avant l'échéance du délai de 3 ans, la date à laquelle le locataire devra avoir libéré les lieux. Si le locataire, au cours de ces 3 ans, voit ses ressources diminuer et retomber en-deçà des plafonds d'attribution, il peut à nouveau bénéficier du droit au maintien. Il y a dérogation pour les locataires âgés de plus de 65 ans, les locataires handicapés ou ayant une personne handicapée à leur charge, les locataires présentant une perte d'autonomie physique ou psychique, les locataires dont le logement est situé dans une ZUS.

Favoriser l'accèsion à la propriété dans le parc social ?

Qu'en est-il de l'accèsion à la propriété d'un logement social ? demande un participant. Pour l'invité, dans les zones denses où le logement est très cher, cette possibilité, si elle est offerte sans prévoir des conditions sur la revente (durée minimale de possession, etc.), constitue un « cadeau » trop important, alors que la politique du logement social coûte très cher à la collectivité³¹. Il n'en va pas de même dans les zones « détendues ». Par ailleurs, des locataires vivant depuis longtemps dans le parc social peuvent être fragilisés financièrement en cas d'accèsion à la propriété : on a connu des cas où la vente de logements à leurs occupants a créé ultérieurement des dégradations allant jusqu'à des problèmes de logements insalubres, nécessitant un accompagnement, voire le retour des logements dans le giron des bailleurs.

Le logement social dans les différents pays d'Europe

Est-ce que les pays européens appliquent des politiques semblables en matière de logement social ? demande un participant. C'est l'occasion d'évoquer les trois conceptions possibles du logement social³² :

- la conception « universaliste », dans laquelle tout le monde peut loger dans le logement social, conception qui a longtemps été celle des Pays-Bas, mais qui n'existe plus vraiment aujourd'hui, du fait de la prise de position de la Direction Générale de la Concurrence de la Commission européenne contre cette option. Un plafond de ressources a donc été instauré aux Pays-Bas depuis 2011, restreignant le périmètre des éligibles.
- la conception « généraliste », dans laquelle le logement social est considéré comme un service public répondant à des besoins fondamentaux, et susceptible de servir une large fraction de la population ; dans ce modèle, il existe un plafond de revenus pour accéder au logement social, mais il est élevé ; c'est le cas en France, où 60 % de la population peut théoriquement prétendre à une forme de logement social ;
- la conception « résiduelle », dans laquelle le logement social est destiné à la partie la plus vulnérable de la population ; c'est le cas en Grande-Bretagne où le logement social a fait l'objet d'une « résidualisation », à la fois par le biais du « right to buy » (droit d'acheter son logement social)³³ et par un processus de « dé-municipalisation », les logements sociaux n'étant plus sous la gouvernance des municipalités, mais de puissantes « Housing Associations » qui sont aussi des aménageurs.

L'invitée attire l'attention sur le poids des traditions historiques de chaque pays et sur l'influence des disparités en ce qui concerne la propriété des logements. En Italie, en Grèce et dans des pays entrés récemment dans l'Union européenne comme la Slovénie, la Roumanie, la Pologne, le taux de propriétaires est très élevé (plus de 80 %) et il y a peu de parc social ; à l'inverse de la Suisse et des pays nordiques, dans lesquels le modèle généraliste domine avec un logement social développé.

³¹ La Ville de Paris y consacre un milliard et demi d'euros sur une mandature de six ans.

³² En se référant aux travaux de Laurent Ghékière, notamment : « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et Prévisions* n° 94, n°1, décembre 2008, Dossier : Politiques du logement : questions sociales, pp. 21-34

³³ « Right to Buy » est la possibilité d'acheter, au Royaume-Uni, un logement social dont on est locataire, avec une décote. Environ 2 millions de logements sociaux ont été concernés par cette possibilité depuis 1980, date du Housing Act 1980, qui a légiféré pour la première fois sur la question [Wikipedia]

A ce propos, il est intéressant de remarquer l'existence d'une troisième voie entre location et propriété individuelle : c'est le secteur coopératif, puissant en Europe centrale et en Allemagne. On peut se demander pourquoi ce secteur est si peu développé en France. D'autres statuts d'occupation « intermédiaires » peuvent se rencontrer, comme des occupations « intergénérationnelles » à Barcelone, ou des définitions plus souples de la « propriété ». La privatisation rapide de la propriété de logements a parfois entraîné la dégradation d'un parc, comme cela a été constaté dans les pays d'Europe Centrale et Orientale après la chute du communisme, ou en Grande-Bretagne à l'époque du « right to buy ». Le modèle « tous propriétaires » n'est pas forcément un gage de durabilité, et la puissance publique essaye alors de revenir à un modèle plus collectif.

Le rôle des chercheurs

Les politiques sont-ils à l'écoute de vos travaux de recherche sur le logement social ? demande un participant à la sociologue. L'invitée constate un décalage entre le champ d'action d'un chercheur et celui d'un politique : il lui est assez difficile de discuter avec des élus, par exemple, car les temporalités d'une part, les obligations de résultat d'autre part, ne sont pas du même ordre.

Y a-t-il une idéologie du logement social, et si oui cette idéologie transcende-t-elle les clivages politiques ? demande ce même participant. Pour l'invitée, un tel consensus a existé dans le passé, dans un esprit de « modernisation », mais aujourd'hui le sens du « social » a changé, et le logement social n'a plus le même sens. L'idée ancienne était de corriger les inégalités, de protéger une fraction la plus grande possible de la population. Aujourd'hui, si personne ne va dire « il ne faut pas davantage de logement social », l'accent est mis sur l'importance du secteur (770 organismes adossés à la Caisse des Dépôts et Consignations) et de ses fonds propres. Le consensus général a fait place à une négociation permanente.



Annexe : bibliographie

Principales publications de Claire Lévy-Vroelant sur le sujet (en français)

- *Logements de passage, normes, formes, expériences*, L'Harmattan, 2000, 297 p.
- *Le logement précaire en Europe. Aux marges du palais*, éd. avec Valérie Laflamme, Douglas Robertson et Jim Smyth, Paris, L'Harmattan, 2007, 427 p.
- *Une chambre en ville. Hôtels meublés et garnis à Paris, 1860-1990*, avec Alain Faure, Paris Grâne, Créaphis, mai 2007, 456 p
- *Le logement social en Europe au début du 21e siècle : la révision générale*, éd. avec Christian Tutin, Presses Universitaires de Rennes, juin 2010, 247 p.
- « Le welfare vu du logement : logement social et État providence en question », in : *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses états*, Paris, La documentation française, 2011, pp. 191-214.
- « Construire plus pour loger moins. Le logement entre consensus et paradoxes », Tribune, le Monde.fr, 1er mars 2012
- « Le chemin des mémoires. Le cas des luttes pour le logement », *Plein droit*, 2014/4 (n°103), pp. 44-48
- « Le mal-logement est-il soluble dans le logement social ? De l'émergence de la demande au refus d'attribution », avec Didier Vanoni, *Informations sociales*. Juillet-août 2014, n°184

Principaux travaux Apur sur le sujet (<http://www.apur.org>)

- *Suivi de la production de logements sociaux* (<http://www.apur.org/note/chiffres-logement-social-paris-2015>,
- http://www.apur.org/dataviz/logement_social/onglet.html,
http://www.apur.org/sites/default/files/documents/4pages_34.pdf)
- *Analyse de l'offre de logement social* (<http://www.apur.org/etude/parc-logements-familiaux-geres-bailleurs-sociaux-paris-exploitation-fichier-rpls-1er-janvier-2>)
- *Analyse de la demande de logement social et suivi des attributions* (http://www.paris.fr/municipalite/action-municipale/le-logement-2222#acces-au-logement-social-bilan-annuel_2)
- *La Cotation de la demande de logement : une nouvelle approche pour désigner les candidats locataires mise en œuvre par la Ville de Paris depuis le 1^{er} octobre 2014* (<http://www.apur.org/note/cotation-un-outil-novateur-designer-futurs-locataires-parc-social>)
- *Les travailleurs « clés » et le logement en Ile-de-France (avec la DRIHL Ile-de-France et l'INSEE)* (<http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/les-travailleurs-cle-a-la-francaise-a3275.html><http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/des-travailleurs-cle-a-la-francaise-phase-2-a3370.html>,
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=20&ref_id=21925)