

Réalités méconnues du logement social

L'opinion s'émeut périodiquement à propos du logement social. Les uns se scandalisent de voir nombre de communes contourner la loi qui leur impose de comprendre 20 % de logements sociaux. Les autres y voient des foyers d'incivilités et poussent les élus à en refuser la construction. Cette opposition est fondée sur une vision de plus en plus erronée.

Les constructions nouvelles sont souvent petites et bien intégrées dans le paysage urbain. Leur gestion concilie exigence et humanité. De plus, une commune riche qui refuserait les logements sociaux ne pourrait plus assurer les services de qualité que demandent ses habitants, les loyers privés étant hors de prix pour les personnels d'éducation, d'animation culturelle ou de gardiennage.

Il est temps de réviser les idées reçues sur le logement social.

Le logement social a fait l'objet à l'École de Paris du management d'un exposé de Pierre Carli, président du directoire de Logement français (75 000 logements sociaux) et François Brousse, président du directoire du Holding social Richelieu. La présente Gazette propose des extraits du compte rendu de cette séance¹.

Les origines du logement social

Au XIXe siècle, la France s'industrialise et les populations rurales affluent en ville. Les entreprises prennent des initiatives pour loger décemment leurs salariés et les collectivités locales pour améliorer l'habitat de leurs administrés. En 1894, la loi Siegfried crée les organismes d'habitations à bon marché, avec plusieurs objectifs : stabiliser les ouvriers en leur permettant de fonder une famille ; éradiquer les maladies liées à l'insalubrité de l'habitat ; améliorer la productivité ; supprimer les immeubles précaires ; construire une ville de qualité.

Deux grands types de sociétés apparaissent : des sociétés anonymes, de droit commercial, issues des initiatives patronales ; des offices d'habitation à loyer modéré (HLM),



de droit public, issus des initiatives des collectivités locales.

Pendant la seconde guerre mondiale, 500 000 logements sont détruits en France et 1,2 million endommagés. À la fin de la guerre, 48 % des logements sont dépourvus de l'eau courante et 80 % de toilettes intérieures. En 1954, l'Abbé Pierre lance son appel et 12 000 logements d'urgence sont créés dans les mois qui suivent. Entre 1958 et 1975, trois millions de HLM seront créés.

Aujourd'hui, les grands ensembles construits à cette époque font l'objet d'une condamnation sans appel, bien qu'ils aient autrefois suscité l'enthousiasme. C'est désormais l'objectif qualitatif qui est prioritaire, alors même que l'objectif quantitatif n'a pas disparu : en 2005, plus d'un million de ménages étaient sur liste d'attente.

Les quatre grandes familles de HLM

Il existe aujourd'hui quatre grandes familles d'organismes HLM. Leurs statuts sont différents, mais les conditions d'exercice de leurs activités sont, pour toutes les quatre, fixées par les dispositions du Code de la construction et de l'habitation.

- On recense 298 sociétés anonymes de HLM qui sont des

sociétés commerciales dont les statuts comportent des clauses antispéculatives : les dividendes ne peuvent pas dépasser un taux égal à celui du Livret A des Caisses d'Épargne, majoré de 1,5 %, applicable au capital social dont le montant est généralement dérisoire. Elles se financent essentiellement par des fonds réglementés, leurs emprunts étant généralement garantis par les collectivités locales.

- On trouve ensuite 182 offices de HLM, établissements publics à caractère administratif, et 108 OPAC (Office public d'aménagement et de construction), qui sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). La tendance actuelle est à la transformation des offices à caractère administratif en EPIC. C'est pourquoi la loi ENL (Engagement national pour le logement) a prévu la transformation progressive de l'ensemble des offices (dont les OPAC au nom malheureusement mal choisi) en EPIC, dénommés désormais « Office social pour l'Habitat ».

- Les coopératives de HLM sont apparues au milieu du XXe siècle, à l'initiative des mouvements agricoles, des mouvements de consommation et des mouvements de production. Il en existe aujourd'hui 160 et elles sont dédiées à la réalisation de logements en accession à la propriété.

- Il existe enfin 65 SACI (Sociétés anonymes de crédits immobiliers), destinées à financer les particuliers pour l'accession à la propriété.

Le poids économique des HLM

L'ensemble gère 4,5 millions de logements, dont 87 % de logements collectifs et environ 500 000 logements individuels. L'époque des grands ensembles est désormais révolue. Les programmes récents comportent en moyenne 10 logements et sont bien insérés dans les cœurs de ville, ce qui entraîne une augmentation significative des coûts de leur construction. En 2005, 80 000 logements locatifs neufs ont été créés, chiffre qui correspond à un effort important demandé par l'État aux organismes HLM : trois ans auparavant, il n'était que de 50 000. Toujours en 2005,

6 000 logements ont été construits en accession à la propriété. Enfin, la réhabilitation, pour laquelle on ne dispose pas de chiffres récents, a concerné 110 000 logements en 2002.

Sur les 13,7 milliards d'euros de loyers perçus par an, 6,4, soit 47 % de ces loyers, sont affectés au remboursement de la dette : les HLM sont peu financés par des subventions, mais le sont essentiellement par des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations, grâce à l'argent recueilli sur les livrets A. Les recettes couvrent également 2,6 milliards d'euros d'entretien et de grosses réparations et 1,3 milliard d'euros de taxes foncières sur la propriété bâtie. Avec 5,3 milliards d'euros investis annuellement, ce secteur contribue de façon importante à l'activité du bâtiment et des travaux publics.

Les profils d'habitants de HLM

Une règle qui s'applique à tous les organismes de HLM en matière d'attribution des logements est le respect du plafond de ressources. Il a été fortement relevé depuis quelques années : alors que seulement 50 % des ménages français pouvaient solliciter une place en HLM il y a six ans, ce taux atteint désormais 75 %. 12 millions de personnes habitent dans le parc locatif social. 16 % des ménages sont des familles

monoparentales, 11 % des étrangers hors union européenne contre 5,8 % pour la moyenne nationale, 12 % bénéficient de minima sociaux.

En France, le seuil de pauvreté défini par l'OMS correspond à 60 % du plafond d'attribution des HLM. 61 % des ménages logés dans le parc social ont des ressources inférieures à ce seuil. Chaque année, 100 000 logements sont attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures à 20 % des plafonds, c'est-à-dire trois fois inférieures au seuil de pauvreté.

Les locataires dont les ressources ont évolué positivement et dépassent les plafonds se voient affecter des suppléments de loyers dits de solidarité. Cette mesure concerne

5 % des locataires, et fait débat : faut-il continuer à les accueillir dans un but de mixité sociale, ou faut-il qu'ils laissent la place à des personnes plus défavorisées, au risque de renforcer des effets de ghettos ?

Les aides au logement

Le taux de recouvrement des loyers est d'environ 99 %, bien plus élevé que dans le secteur privé. Le retard de paiement de ceux qui ne paient pas à temps est de 300 euros pour les ménages les plus favorisés et de 100 euros pour les plus fragiles. Cela s'explique par la part importante des aides personnalisées au logement, dont bénéficient 1,9 million de locataires, mais aussi par le fait que plus on est pauvre, mieux on paie son loyer car on n'a pas de solution de rechange.

Il existe deux systèmes d'aides : l'allocation logement, alimentée et versée par la CAF et, depuis 1977,

l'APL alimentée par le budget de l'État et gérée par la CAF. Ce nouveau type d'aide avait été imaginé pour se substituer à l'aide à la pierre, c'est-à-dire aux subventions accordées aux organismes HLM. On imaginait que les Français allaient devenir de plus en plus riches et que l'APL pourrait progressivement s'éteindre. En réalité, elle a

« Dans les faits, une minorité d'habitants se sont rapidement appropriés ces espaces non dédiés, très ouverts et donc incontrôlables, avec de multiples issues et cachettes, pour exercer divers trafics. »

explosé. Elle atteint aujourd'hui 12 milliards d'euros, tout en couvrant une part décroissante du prix des loyers : à l'origine, le taux d'effort demandé aux locataires était de 20 % du loyer ; il est aujourd'hui de 32 % pour les ménages les plus modestes.

Les niveaux de loyers et les taux de rotation

Les loyers les plus bas sont ceux des logements PLAI (Prêt locatif aidé insertion), qui en Île-de-France doivent être inférieurs à 5,40 euros par m² de surface utile. Les logements PLUS (Prêt locatif à usage social) représentent la majorité du parc et ont un loyer inférieur à 5,80 euros par m². Pour les logements PLS (Prêt locatif social), le loyer est inférieur à 7,80 euros, et pour les PLI (Prêt locatif intermédiaire), à 9 euros.

L'augmentation du prix plafond des loyers est très encadrée. L'indice de l'augmentation autorisée est établi chaque année ; il est d'environ 2,5 % par an. En 2006, il était officiellement de 3,4 %, mais le gouvernement a recommandé de ne pas aller au-delà de 1,8 % (le taux finalement appliqué par Logement français a été 2,2 %) ; il sait que si les loyers décrochent de l'évolution des ressources, cela risque de créer de l'insolvabilité.

Par comparaison, on estime que les valeurs locatives du secteur privé oscillent entre 18 et 24 euros du m² à Paris, entre 15 et

18 euros en première couronne, et entre 12 et 16 euros en deuxième couronne. Avoir un logement social permet donc d'accéder en Île-de-France à un loyer qui représente le tiers, voire le quart du prix du marché, alors qu'il y a cinq ans encore, l'écart n'était que du simple au double.

Ces différences expliquent un taux de rotation des ménages devenu très faible. Aujourd'hui, le taux de rotation du secteur privé est de 18 % et celui du secteur HLM de 8,5 %. Or, sur 4,5 millions de logements, un point de taux de rotation de moins représente 45 000 logements de moins mis sur le marché. La construction annuelle étant actuellement de 80 000 logements, on s'aperçoit que deux points de rotation de moins annulent l'effet de cette production. Le taux de vacance est également très faible : il est d'environ 1,3 %, et il s'agit essentiellement d'une vacance "de frottement" liée à la rotation. Si la rotation diminue encore, le taux de vacance tendra vers zéro.

Trois marchés locatifs

Aujourd'hui, on identifie trois marchés locatifs bien distincts.

Le premier concerne les cœurs d'agglomération. L'offre locative y est rare et chère, et la demande très forte de la part de personnes qui font tourner la machine économique mais n'ont pas des revenus en rapport avec les loyers du marché libre : instituteurs, gardiens de la paix, employés de mairie, auxiliaires de puériculture... Cette zone de marché tendu correspond aux communes assujetties aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU, qui leur impose de développer au moins 20 % de logements sociaux. La rotation y est très faible, de l'ordre de 3 à 4 %, et liée essentiellement aux mutations professionnelles : quand on a la chance d'avoir un logement social dans ces quartiers, on n'en bouge plus.

Le deuxième marché est constitué par une zone d'habitat dégradé, dans le périmètre des zones urbaines sensibles. La morphologie de ces quartiers ne correspond plus aux attentes de ceux qui peuvent choisir leur secteur d'habitat, et ils sont partis. Ceux qui restent cumulent les difficultés économiques et sociales, et parfois comportementales. Des communautarismes s'y développent, qui constituent des défis aux règles républicaines mais favorisent des solidarités.

Enfin, on trouve sur le reste du territoire une zone de marché détendu, où l'offre sociale et l'offre libre se développent de façon concurrentielle. L'écart entre loyer privé et loyer social étant inférieur à 30 %, le logement social y est amené à utiliser des méthodes marchandes pour conserver ses locataires ou en attirer de nouveaux.

La tension du marché locatif

Trois raisons principales expliquent la tension globale du marché locatif.

Tout d'abord, les statisticiens se sont trompés dans leurs projections sur l'évolution des ménages pour la décennie 2000. Ils avaient prévu 3,6 personnes par ménage, or du fait du nombre de divorces, le chiffre réel n'est que de 2,7. Chaque divorce crée un besoin de 0,5 % de logement supplémentaire, ce

qui fait mécaniquement exploser la demande.

La deuxième raison est économique. Actuellement, les experts anglo-saxons dissuadent les fonds de pension d'investir dans l'immobilier en France et en Europe, car ils estiment que le secteur de l'immobilier du logement locatif (social ou non) est trop réglementé. Ils les encouragent à vendre leur patrimoine de logements pour investir dans les bureaux. D'où le phénomène massif des ventes à la découpe et la création tout aussi massive de bureaux. Une partie importante des habitants des logements locatifs ainsi supprimés se présentent aux guichets du logement social.

Troisième raison, une politique d'incitation des particuliers à l'investissement locatif qui a surtout été favorable aux promoteurs. Ceux-ci ont engrangé un avantage fiscal qui leur a permis d'augmenter leurs gains de 30 % et ont construit sur des terrains bon marché des logements pour lesquels il n'existe pas toujours une demande avérée. En effet, leur étude de marché a porté moins sur le besoin de logement que sur la capacité d'investissement de l'épargnant moyen. C'est ainsi qu'on voit fleurir une offre locative d'appartements de petite taille, situés dans des périphéries d'agglomérations pour lesquels il n'y aura guère de clients. Nombre d'épargnants se retrouveront avec un appartement qu'ils ne pourront ni louer ni revendre.

Deux façons de développer l'offre de logement

Pour répondre aux besoins de logements, il faut donc essentiellement développer l'offre dans la zone de marché tendu, où les terrains sont rares et chers. Au coût du foncier s'ajoute celui de la construction d'immeubles qui doivent être de petite taille et doivent s'intégrer au site.

Dans le cas de Logement français, la part de l'emprunt a proportionnellement diminué car les prix de revient ont tellement augmenté qu'il est amené à recourir de plus en plus à des fonds gratuits ou peu onéreux : prêts du 1 % logement, qui ont triplé, subventions de l'État, qui ont doublé, subventions des collectivités locales, qui ont été multipliées par cinq ou six, et bien sûr recours à ses fonds propres. Les HLM créées dans ces zones sont de très beaux immeubles, qui s'intègrent bien à leur environnement, mais chaque logement coûte en moyenne 150 000 euros.

Une autre façon de développer l'offre consiste à acquérir du patrimoine dans le cadre des ventes d'immeubles. Souvent, les élus appellent en catastrophe des sociétés de HLM parce qu'un immeuble de leur commune, qui abrite depuis des décennies des ménages à revenus modestes, est sur le point d'être vendu à la découpe. Dans ce cas, la société de HLM achète l'immeuble, aligne les loyers des occupants dont les ressources sont inférieures aux plafonds HLM sur le

niveau des loyers du logement social, continue à percevoir des loyers normaux pour les occupants dépassant ces plafonds tant qu'ils désirent rester locataires et transforme ces appartements en logements sociaux au fur et à mesure de la rotation. Ces opérations sont généralement localisées en centre urbain et les immeubles sont de



grande qualité ; elles permettent de créer du logement social à un prix bien moindre que celui de la construction.

Stratégies patrimoniales, stratégies urbaines

Une société de HLM doit définir une stratégie patrimoniale pour la gestion de ses immeubles : à partir d'indicateurs sur la situation d'une résidence et sur son environnement, elle peut anticiper l'évolution probable de la situation et maîtriser les paramètres qui lui permettent d'agir.

La situation est très différente lorsqu'il s'agit de grands ensembles. À Aulnay, par exemple, Logement français possède 4 500 logements construits pour accueillir les ouvriers de Citroën. Dans ce quartier, tout appartient à l'organisme d'HLM : les tours, les barres, les espaces publics, les commerces. Il ne peut pas se contenter d'adopter une stratégie patrimoniale, mais il lui faut définir une stratégie urbaine. Il n'a cependant ni les moyens, ni l'autorité, ni la légitimité pour se substituer aux pouvoirs publics et décider seul de la façon de gérer ce qui est un véritable morceau de ville. Le traitement d'un ensemble de ce genre nécessite l'implication du bailleur mais aussi de la collectivité locale et de l'État. Les intérêts respectifs de ces trois acteurs sont souvent différents, voire divergents, et la réussite du projet dépend de leur capacité à se coordonner. A priori, ce serait aux élus locaux de piloter la définition en commun de stratégies urbaines, mais ils se déchargent souvent de ce rôle sur le bailleur.

C'est donc souvent l'organisme HLM qui s'efforce de convaincre les autres acteurs d'élaborer une stratégie urbaine. Cette démarche est cependant fortement consommatrice en temps et en ressources et les sociétés de HLM sont obligées de définir des priorités. Leur satisfaction est grande quand un élu s'approprie un projet de renouvellement urbain car c'est un gage de succès de l'opération.

Refabriquer de la « ville ordinaire »

L'un des principaux problèmes rencontrés dans ces quartiers est que leur morphologie elle-même est un facteur de troubles de comportements : les échelles des résidences ne sont pas à taille humaine et les espaces publics et privés ne sont pas clairement distingués ni hiérarchisés.

Les architectes et urbanistes qui les ont conçus ont voulu, semble-t-il, se démarquer de la ville traditionnelle et un peu vieillotte de l'époque, avec ses appartements étriés et sans confort, ses rues étroites et minérales, ses îlots urbains refermés sur eux-mêmes. Cette ville ancienne évoquait une certaine conception de l'ordre, qui dans l'esprit de certains intellectuels était synonyme de restriction des libertés individuelles. D'où la volonté de « donner de l'air » entre les immeubles, de mettre des pelouses partout, de s'interdire de dédier les espaces à une fonction précise, dans une perspective à la fois hygiéniste et libertaire. Dans les faits, une minorité d'habitants se sont rapidement appropriés ces espaces non dédiés, très ouverts et donc incontrôlables, avec de multiples issues et cachettes, pour exercer divers trafics.

La stratégie urbaine à mettre en œuvre aujourd'hui dans ces cités consiste à distinguer les espaces, à en clarifier les usages attendus, et à les articuler pour retrouver une cohérence entre les divers types d'usages. Logement français reparcellise ainsi les grands ensembles en petites résidences, dotées d'une adresse sur rue. Des entrées semi-privatives avec digicode sont créées pour chacune des cages d'escalier, avec un petit jardinet entouré d'un muret et d'une grille. On constate alors une réappropriation par les locataires de cet espace intermédiaire entre leur logement et le domaine public.

Ce type de réaménagement n'est toutefois envisageable que lorsque les cages d'escalier ne comptent pas plus d'une dizaine de locataires. Dans le cas de certaines tours, par exemple, il

n'y a pas d'autre alternative que de détruire et de créer de plus petites unités pour refabriquer « la ville ordinaire », avec des immeubles rangés le long des rues, comme nos ancêtres l'ont fait pendant des siècles. Les enquêtes de satisfaction montrent que 97 % des locataires sont très heureux de ces changements. Les 3 % d'individus qui utilisaient les espaces communs pour des actes délinquants sont en revanche extrêmement perturbés par ces réaménagements et deviennent très agressifs, car leurs trafics sont désormais beaucoup plus risqués.

Du logement social au logement pour les pauvres

À l'origine, les logements sociaux étaient attribués à des travailleurs ayant des revenus modestes. Au fil du temps, ils ont également servi de logements d'urgence et aujourd'hui, la population de chômeurs y est sur-représentée, d'où l'idée répandue que « logement social » est synonyme de « logement pour cas sociaux ». Cela a entraîné un changement radical d'attitude des populations vis-à-vis du logement social. Jusqu'aux années 1970, les élus se disputaient pour présider les inaugurations de HLM. Aujourd'hui, il n'y a pas un seul permis de construire de HLM qui ne soit attaqué. Les raisons invoquées concernent la forme de la toiture, la couleur des volets, la couleur des murs, mais en réalité les comités de riverains ne veulent pas du voisinage d'immeubles qui leur paraissent synonymes de voitures qui brûlent, et dont la proximité leur semble susceptible de dévaluer leur propre patrimoine.

Pourtant, la difficulté à loger les catégories intermédiaires est de plus en plus criante, et les élus le savent bien. C'est pourquoi l'adoption de l'article 55 a paradoxalement été pour eux une décision intéressante, dont ils tirent avantage. Tout en pouvant déclarer à leurs administrés qu'ils sont contraints par cet article, ils peuvent faire construire des logements sociaux chez eux, en demandant même de faire vite car ils souhaitent loger l'instituteur, le policier, le postier, le personnel de maison....

Michel Berry,
d'après le compte rendu d'Elisabeth Bourguinat

NOTE

¹ «Le logement social entre idées reçues et réalités», séminaire Vies collectives, juin 2006, <http://www.ecole.org/seminaires/FS3/SEM298>

La *Gazette de la Société et des Techniques* a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse : <http://www.annales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS Dépôt légal janvier 2007

La Gazette de la Société et des techniques

est éditée par les *Annales des mines*,
120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris
<http://www.annales.org/gazette.html>
Tél. : 01 42 79 40 84
Fax : 01 43 21 56 84 - mél : mberry@paris.ensmp.fr
N° ISSN 1621-2231.

Directeur de la publication : Claude Gaillard

Rédacteur en chef : Michel Berry

Conception graphique : Catherine Le Troquier

Réalisation : PAO - DPAEP - 4 B

Illustrations : Véronique Deiss

Impression : Technigraphy

