

# CAHIER DE RECHERCHE

## EFFICACITÉ ET ÉQUITÉ DU LOGEMENT SOCIAL FRANÇAIS, UNE COMPARAISON AVEC LE MODÈLE ALLEMAND

Isa ALDEGHI  
Nelly GUISSÉ  
Sophie LAUTIE  
Lara MULLER  
Jörg MULLER

Avec la collaboration de  
Liane DESSEIGNE

Dirigé par  
Léopold GILLES





# SOMMAIRE

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>Partie I : Une histoire du logement social en France et en Allemagne .....</b>	<b>11</b>
I.    Au 19 <sup>e</sup> siècle : le développement d'un logement social sous l'initiative du patronat industriel.....	11
II.   Au début du 20 <sup>e</sup> siècle : un plus fort investissement des autorités locales dans les deux pays .....	15
III.  Une étape dans le financement par l'Etat du logement social : la période 1928-1935 en France, l'Etat national-socialiste en Allemagne .....	17
IV.   Les lendemains de la deuxième guerre mondiale : le logement non prioritaire en France, l'urgence de la reconstruction en Allemagne.....	19
V.    Les années 1950 et 1960 : un fort développement de l'habitat, sous des formes différentes selon les pays .....	21
VI.   Les années 1960, poursuite de la construction en France et ralentissement en Allemagne .....	23
VII.  Les années 1970 : de l'aide à la pierre à l'aide à la personne .....	26
VIII. Années 1980-1990 : coupes budgétaires en Allemagne, diverses priorités en France .....	29
IX.   Les années 2000 : diversification des cibles de la politique de logement en France, privatisation du parc en Allemagne.....	33
<b>Partie II : Les défaillances du système d'accès au logement social en France.....</b>	<b>39</b>
I.    Une offre diversifiée mais (de moins en moins) accessible.....	39
II.   Des processus complexes et peu efficaces .....	49
III.  Un droit au logement opposable (DALO) peu effectif : l'équité du système en question .57	
<b>Partie III : Les pistes d'amélioration pour l'accès et le maintien dans le logement social.....</b>	<b>69</b>
I.    Simplifier et clarifier le parcours d'accès au logement social .....	69
II.   Accroître l'offre pour répondre aux besoins croissants des ménages modestes .....	75
III.  Solvabiliser la demande pour garantir l'accès au logement des ménages modestes.....	89
IV.   Détendre la pression sur le locatif social en régulant le marché privé .....	93
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>99</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>105</b>



## SYNTHESE

**L'analyse historique** des politiques du logement social en France et en Allemagne révèle à la fois un **socle commun d'objectifs à l'origine, et des divergences fortes qui sont intervenues progressivement au cours du vingtième siècle**. Les premières constructions d'ensemble ont ainsi été réalisées dans les deux pays à l'initiative du patronat industriel afin de loger la population ouvrière dans la deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle. Dans l'entre-deux-guerres, la puissance publique s'est investie de façon nettement plus massive en France comme en Allemagne. Mais **à partir des années 1960-1970 s'entame un tournant qui marque la divergence progressive des deux politiques française et allemande**. Alors que la France continue son effort de développement, le rythme de construction s'infléchit outre-Rhin tandis que se développe en parallèle la formule du conventionnement temporaire d'une partie du parc privé, qui deviendra progressivement le principal mode d'intervention publique dans le domaine du logement social en Allemagne. Mais **c'est réellement à partir des années 1990 que l'on peut observer une véritable rupture entre les deux politiques** : face au coût de la réunification, le parc social de la RDA, souvent en mauvais état, est mis en vente dans les années 90, et les années 2000 voient le transfert de la politique de logement de l'Etat aux *Länder*, qui procèdent également à des privatisations massives et à des constructions de logements conventionnés. En France, au cours de la même période, de nombreux dispositifs pilotés par l'Etat visent à inciter de façon volontariste les communes peu dotées en HLM à développer leur parc locatif social, à rechercher la mixité sociale en diversifiant les cibles des politiques de peuplement des grands ensembles, et en facilitant l'accès des plus défavorisés au logement social (avec notamment la loi pour le Droit au logement opposable, dite loi « Dalo »).

**L'état des lieux** dressé sur le logement social en France fait apparaître de **nombreux dysfonctionnements**, exacerbés par la crise du logement. En termes **d'efficacité** du processus, les règles d'attribution sont encore souvent perçues par les ménages comme peu transparentes et assimilées à une « boîte noire ». Dans un contexte de hausse de la demande, de baisse des taux de rotation et d'allongement des délais d'attente, notamment dans les zones les plus tendues, la multiplication des acteurs a eu pour conséquence la complexification des processus d'accès au logement. La question des refus d'attribution alerte également sur l'inadéquation des propositions de logement par rapport aux attentes des ménages. **En termes d'équité, on constate des différences marquées selon les territoires**. Si dans les textes, aucun seuil n'est défini au-delà duquel un ménage peut se voir refuser l'accès à un logement, on constate que dans la majorité des cas les organismes HLM considèrent la barre des 30% du taux d'effort comme un seuil à ne pas dépasser. Ce critère tend à exclure des ménages en fonction de leurs ressources, certains tribunaux ont condamné ces méthodes. D'autres pratiques ont vu le jour comme des communes qui se réservent le droit de juger prioritairement des ménages déjà résidents de la commune au détriment des autres. On observe par ailleurs de fortes disparités territoriales concernant le **nombre de recours au Dalo mais surtout en termes de modalités d'application de la loi**, qui se heurte sur de nombreux territoires à l'insuffisance d'offre de logements adaptés aux attentes

et revenus des ménages prioritaires, mais également à des **pratiques potentiellement discriminatoires**. De par la conception généraliste du logement social aujourd'hui, les demandes de logements sociaux sont en constante croissance, mais **la proportion de ménages logés dans le parc social stagne** depuis les années 1980.

Dans un contexte de baisse des crédits alloués par l'Etat à la construction et l'amélioration du parc social, et de hausse des coûts liés aux programmes de construction en raison de l'augmentation du prix du foncier et de la mise en place de nouvelles contraintes réglementaires (normes écologiques et d'accessibilité des logements), **l'objectif affiché du gouvernement de construire 150 000 nouveaux logements sociaux par an apparaît ambitieux**. En outre, au-delà du besoin d'accroître l'ampleur du parc social, l'enjeu est celui de **cibler ces constructions sur les territoires où les besoins sont les plus importants**. Or la répartition des aides de l'Etat s'appuie sur un découpage territorial trop large et sur une observation des besoins locaux insuffisamment outillée, tandis qu'au niveau des collectivités locales, la question de la gestion sociale de l'habitat entre parfois en contradiction avec les enjeux de développement économique et d'attractivité du territoire des communes.

Pour répondre à ces dysfonctionnements, différents outils ont pu être identifiés dans le cadre de ce cahier de recherche, visant à :

- **simplifier le parcours du demandeur et le rendre plus équitable**, en renforçant la transparence et l'objectivation des critères de priorisation de la demande, selon des méthodes de type scoring observées en France et en Allemagne ;
- **accroître l'offre de logements**, en mobilisant le parc privé à des fins sociales, en luttant contre la vacance des logements, en encourageant la réhabilitation de logements via des dispositifs de conventionnement du parc privé ou d'intermédiation locative (qui peinent encore cependant à se développer) ;
- **solvabiliser la demande, au travers d'aides à la personne plus ciblées** (comme en Allemagne) **et de dispositifs de garantie contre le risque d'impayé** (de type Garantie universelle des loyers prévue par la loi ALUR en France).

Face aux défaillances constatées dans le processus d'attribution, il s'avère nécessaire de rendre le demandeur davantage **acteur de son parcours résidentiel en l'informant sur la disponibilité de logements correspondant à sa demande, et en accroissant la lisibilité du processus et des critères d'attribution**, à l'instar des dispositifs développés en Grande-Bretagne.

## INTRODUCTION

Avec le développement de la crise économique, le creusement des inégalités de revenus et la tendance à la précarisation des situations d'emploi, la demande d'accès à un logement social en France tend à se faire de plus en plus forte. Comme le note la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel sur le mal-logement en France, les difficultés d'accès et de maintien dans le parc social se renforcent<sup>1</sup>.

Alors que les objectifs de relance de la construction de logements sociaux sont ambitieux, le rythme de réalisation effective est en retard sur les intentions<sup>2</sup>. Cela est notamment dû au transfert progressif depuis les années 70 des aides à la pierre (soutien direct à la construction) vers des aides à la personne (aides au paiement du loyer sous conditions de ressources). Parallèlement, l'amélioration des normes de confort et l'augmentation de la taille moyenne des logements dans le parc privé s'est traduit par une nette réduction du nombre de logements bon marché, qui abritait les ménages les plus pauvres dans un parc dit « social de fait ». Cette double tendance de réduction de l'offre et d'augmentation de la demande crée un « effet ciseau » qui est à l'origine du ralentissement des taux de rotation des logements dans ce parc et d'un rallongement des délais d'attribution, limitant d'autant plus les opportunités de satisfaire les demandes d'entrée dans le parc.

Selon Anne Querrien, le logement social peut être défini comme : « *un logement construit avec une aide de la collectivité publique, directe ou indirecte (dégrèvement d'impôts), loué à un prix inférieur à celui du marché à des personnes dont une procédure administrative vérifie la modestie des revenus et le caractère prioritaire.* »<sup>3</sup> Cela étant, les missions assignées au logement social sont en partie contradictoires. D'un côté, il lui est demandé de fournir des opportunités d'accès à un logement décent pour une population très modeste, dont les chances d'accès au parc privé sont plus limitées. De l'autre, pour des questions de mixité sociale, les bailleurs sociaux ont également pour mission d'offrir des solutions de logement destinées aux classes moyennes<sup>4</sup>, en lien également avec la vocation « généraliste » du modèle français<sup>5</sup>.

Au-delà de l'inadéquation quantitative entre l'offre et la demande, c'est aussi la question de la mise en relation qualitative entre le type de logement recherché et les logements proposés. Un des points noirs du système d'accession au logement social en France reste, aujourd'hui encore,

---

<sup>1</sup> Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 18<sup>ème</sup> rapport annuel, 2013.

<sup>2</sup> Sur l'objectif du Gouvernement de 150 000 nouveaux logements sociaux en 2013, environ 100 000 ont effectivement été construits. Cf. Catherine Rollot, « Des constructions de logements sociaux en retard sur les objectifs », *Le Monde*, 24.09.2013.

<sup>3</sup> Anne Querrien, « Le logement social en Europe. Dans le passé et vers quel avenir ? ». *Informations sociales* n° 123, CNAF, 2005, p.126 à 135.

<sup>4</sup> Benoit Filippi, Christian Tutin, « Logement social et marchés du logement – une perspective européenne », in Noémie Houard (coord), *Loger l'Europe : le logement social dans tous ses États*, La documentation Française, juin 2011, p.185-206.

<sup>5</sup> Laurent Ghekière, « Le développement du logement social dans l'Union européenne ». *Recherches et Prévisions* n° 94, CNAF, décembre 2008, p.21-34.

l'opacité des procédures d'attribution, qui ont fait l'objet de vives critiques de la part du Conseil de l'Europe<sup>6</sup>.

Ces constats font émerger une double question sur le fonctionnement actuel du parc social au regard de ses missions :

- celle de l'**équité** du système d'une part, qui doit garantir un accès égal au logement pour tous les publics éligibles ;
- et celle de son **efficacité** d'autre part, qui doit permettre d'assurer la mise en relation effective de l'offre et la demande dans des délais raisonnables, en tenant compte des souhaits et attentes des demandeurs.

Afin d'éclairer ces questions relatives à la politique nationale du logement social en France, nous avons souhaité nous intéresser dans le cadre de ce cahier de recherche à une situation extranationale : celle de la politique de logement social allemande. Le cas de l'Allemagne dans le domaine du logement est intéressant car, si la vocation du système allemand est également généraliste, ses caractéristiques et ses modalités de fonctionnement sont très différenciées dans un contexte d'absence de « crise du logement » en Allemagne, qui compte par ailleurs seulement 43% de propriétaires (contre 57% en France<sup>7</sup>). Les loyers du secteur privé sont en effet nettement plus modérés outre-Rhin, le déficit de logement étant par ailleurs nettement moindre qu'en France, ce qui réduit d'autant les pressions sur le parc social. Cette différence de situation a même fait dire au sociologue allemand Andrej Holm que le logement social en Allemagne « n'existait pas »<sup>8</sup> en tant qu'enjeu politique.

En Allemagne, le terme de « logement social » est de fait rarement utilisé, et renvoie en réalité à des logements « subventionnés par le secteur public ». Le statut des bailleurs est très divers, mais ils ont en commun d'avoir bénéficié de subventions publiques qui leur sont accordées à la condition de louer pendant un temps limité (quelques années en général) un logement à loyer plafonné à des personnes dont les revenus doivent être inférieurs à un certain seuil. Ce parc de logements sociaux est donc destiné à retourner dans le marché privé après une période de conventionnement<sup>9</sup>. La part des résidences principales en Allemagne relevant du parc locatif social est ainsi trois fois moins importante qu'en France, puisqu'elle est de 6% en Allemagne<sup>10</sup>, alors que 17% des ménages sont logés dans le parc social en France (un ménage désignant en France par définition l'ensemble des occupants d'un même logement).

---

<sup>6</sup> Jean-Marc Stebe, *Le logement social en France de 1789 à nos jours*. Que sais-je (2<sup>e</sup> édition), 2011.

<sup>7</sup> Bénédicte Castéran, Layla Ricroch, « Les logements en 2006. Le confort s'améliore, mais pas pour tous » In Insee première, n° 1202, juillet 2008, <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1202/ip1202.pdf>

<sup>8</sup> Cf. Andrej Holm, « Nur eine soziale Zwischennutzung: Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland bedeutet eine zeitlich begrenzte Eigenschaft » In *MieterEcho*, 312/octobre 2005, p. 1. <http://www.bmgev.de/mieterecho/312/07-swb-brd-ah.html>

<sup>9</sup> Alice Pittini, Elsa Laino, *Logement social européen 2012 - Les rouages d'un secteur*, Bruxelles. CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2012.

<sup>10</sup> Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, « Le logement social en Europe : tendances communes et diversités persistantes », in Claire Lévy-Vroelant, Christian Tutin (dir.) *Le logement social en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p.13-36.

Alors qu'en France, l'Etat continue de piloter la politique du logement social, la gestion fédérale de l'Allemagne s'est traduite par un désengagement de l'Etat dans les décisions d'implantation des logements sociaux, ces attributions ayant été transférées aux *Länder* ou aux communes, qui ont vendu des pans entiers du parc social à des investisseurs privés ces dernières années. Dans ce contexte, le développement des conventionnements avec des partenaires privés et le retour des coopératives d'habitat ont pris le relais tandis que le système du « miroir des loyers », qui vise à limiter les hausses de loyer dans le parc privé, semble avoir produit des effets modérateurs. La loi pour l'accès au logement et pour un urbanisme rénové (ALUR), définitivement votée au Parlement le 20 février 2014, comporte des volets qui visent également à réguler les rapports entre bailleurs privés et locataires et à limiter la tendance à la hausse des loyers sur le marché privé. Ces mesures, en rendant plus attractif le parc locatif privé, pourraient contribuer à limiter la pression de la demande sur le parc social. Mais au-delà de cette loi, quelles autres solutions peut-on envisager pour l'avenir afin de rendre l'accès au logement social plus fluide, plus efficace et plus équitable ? Quelles sont les actions, dispositifs et politiques qui ont été mises en œuvre en France ? Pour quels résultats ? Quelles sont les bonnes pratiques et initiatives repérables outre-Rhin ?

Afin de répondre à ces questions, le présent cahier de recherche est structuré en 3 parties.

La première partie adopte un point de vue historique pour comprendre quelles ont été les **grandes étapes de la mise en place de la politique du logement social en France et en Allemagne**, pointant ainsi les points communs et les différences entre les deux pays.

La deuxième partie analyse les **processus de demande et leur possibilité de satisfaction par une offre concrète de logement**, en s'intéressant notamment aux modalités d'attribution d'un logement définies en France et sur la place du Droit Au Logement Opposable dans ce processus.

La troisième partie liste les **bonnes pratiques en France et en Allemagne** pour gérer les demandes de logement, dynamiser l'offre, améliorer les processus de rapprochement entre l'offre et la demande, et ainsi favoriser l'accès et le maintien dans le logement social.



## **PARTIE I : UNE HISTOIRE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE**

Un regard rétrospectif sur l'histoire du logement social s'impose pour mieux comprendre les enjeux actuels qui sous-tendent les politiques du logement social. Une vision historique du logement social en France et en Allemagne met en évidence des points de convergence entre les deux pays, particulièrement dans une genèse commune au XIX<sup>e</sup> siècle où les prémises du logement social se sont faites à l'initiative des industriels. Dans les décennies suivantes, des divergences vont apparaître. Globalement le rôle de l'Etat va être plus marqué dans le contexte français, à l'exception de la période nationale-socialiste en Allemagne. Une particularité de la France, qui n'a pas d'équivalent en Allemagne, est la mobilisation des entreprises à partir des années 1950 dans le financement du logement social pour fournir des opportunités de logement à leurs salariés. S'il est difficile de cerner le logement social en Allemagne dans sa globalité, il est peut-être plus facile d'identifier seulement quelques spécificités, notamment en comparaison avec le système français. Spécificités qui tiennent à la fois à une histoire bien particulière (héritage législatif de l'ancien régime, de la République de Weimar et de la période nationale-socialiste), des impératifs économiques et sociétaux (reconstruction du pays après 1945) et des spécificités politiques (fédéralisme allemand qui prévoit le transfert des compétences en matière de logement vers les *Länder* et les municipalités) ainsi qu'une société civile dynamique et active (poids des associations et coopératives). Ce dernier point fait parfois languir les militants français du droit au logement, car l'Allemagne est un pays où les coopératives d'habitat sont largement développées, où le droit est très favorable à la protection des locataires et où les projets d'habitat communautaire font partie du décor depuis plus de cent ans. Dans les années récentes, l'Allemagne a connu comme d'autres pays européens une réduction de son volume de parc de logements sociaux, vendu par les municipalités, alors que la France n'a pas opéré à ces ventes massives.

### **I. Au 19<sup>e</sup> siècle : le développement d'un logement social sous l'initiative du patronat industriel**

---

La France et l'Allemagne ont vu les premières initiatives de logement social par l'intervention directe d'un patronat industriel cherchant à loger ses ouvriers dans des logements adaptés.

#### **I.1. La prise de conscience par les médecins hygiénistes de l'effet dévastateur des mauvaises conditions d'habitat**

Les premières préoccupations concernant les conditions de logement des classes populaires apparaissent en France dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, suite à la constatation faite par des

médecins hygiénistes de la concentration dans certains quartiers des victimes d'épidémies. Par exemple, en 1832, le choléra occasionna 18 000 morts à Paris, et les médecins commencèrent à mettre en relation la mauvaise hygiène de l'habitat (pièces sans fenêtre, eau non potable, absence d'évacuation des eaux usées) avec les risques pour la santé publique.

Sous l'influence des médecins hygiénistes, le Préfet de Police de Paris en 1848 rendit une ordonnance obligeant les propriétaires à ne louer que des locaux recevant directement l'air provenant de la rue ou de la cour, et imposa une norme minimale de 14 m<sup>3</sup> par personne (Guerrand, 1987<sup>11</sup>).

## **I.2. Les premières opérations d'habitat ouvrier en France**

Deux influences se font sentir dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, qui aboutissent à la création de logements de meilleure qualité à destination des ouvriers : l'influence du Christianisme, et celle d'industriels Saint-Simoniens qui pensent que l'avenir est dans le développement de l'industrie et que les obligations du patronat vont au-delà de verser un salaire. Certains de ces industriels sont des laïcs qui se présentent comme des Républicains éclairés. L'objectif du patronat impliqué dans les premières expériences de logement à destination de leur main d'œuvre est double. Il s'agit d'attacher à l'entreprise la fraction la plus qualifiée de la classe ouvrière en lui procurant un logement, à une époque où les ouvriers avaient une forte tendance à quitter l'entreprise à tout moment en espérant trouver mieux dans d'autres industries. Il s'agit aussi d'écarter le spectre du socialisme. La bourgeoisie qui s'investit dans le développement d'un habitat de qualité pour la classe ouvrière pense que l'amélioration des conditions d'habitat des ouvriers est un moyen de répondre aux aspirations ouvrières en les dissuadant de chercher leur salut dans des perspectives révolutionnaires (Flamand, 1989<sup>12</sup>).

Le mouvement ouvrier de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle est peu investi dans les opérations d'amélioration de l'habitat, ces mesures sont vues comme un obstacle à une remise en cause plus globale de la société. Les réalisations patronales dans le domaine de l'habitat sont critiquées par les dirigeants socialistes qui y voient le risque du développement d'une relation de sujétion entre les industriels et leur main-d'œuvre. Si Jules Guesde, un leader socialiste important, soutient les mouvements contre la cherté des loyers dans le journal le Citoyen et lance une pétition auprès de la Chambre des Députés en 1882 pour obtenir une réduction du montant des loyers, c'est dans l'idée que les mécontents d'aujourd'hui peuvent devenir les révoltés de demain. Pour Jules Guesde, les logements doivent faire partie de la propriété collective. Paul Brousse, autre homme politique socialiste français, va s'écarter des positions de Jules Guesde en prônant le développement du socialisme par des réformes progressives, il est l'un des fondateurs du mouvement dit des « possibilistes » qui va s'investir dans la gestion communale pour améliorer les conditions de vie des classes populaires.

---

<sup>11</sup> Roger-Henri Guerrand, *Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France*, Paris, Quintette, 1987.

<sup>12</sup> Jean-Paul Flamand, *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, la Découverte, 1989.

### **I.3. Des initiatives similaires du patronat allemand**

Le lancement des premiers programmes de logement social dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle est impulsé par l'industrie allemande en quête d'un habitat adéquat pour un nombre croissant d'ouvriers. Au départ, de vastes constructions ont d'abord lieu dans les environs des grands centres industriels, puis dans les capitales des *Länder*<sup>13</sup>. Le revers de la médaille était que les initiatives lancées entre 1850 et 1890 étaient assez disparates, peu coordonnées et, dans une perspective sociétale, peu efficaces. En termes actuels on pourrait qualifier les efforts de l'époque comme relevant de « microprogrammes » financés par un patronat qui faisait construire localement des cités pour leurs ouvriers afin de remédier au manque d'habitat salubre disponible.

### **I.4. Une spécificité allemande : les coopératives et groupements autogérés**

En Allemagne, d'autres initiatives encore étaient portées par des coopératives et des groupements ouvriers autogérés qui s'inspiraient des expériences anglaises de ce type, initiées par les coopératives de consommateurs de Rochdale<sup>14</sup>. Ce mouvement n'a pas eu d'équivalent en France. Faute de moyens ces initiatives restaient, au début, relativement marginales et leur impact sur le parc immobilier très limité. En moins d'une décennie on compte la création de plus d'un millier de coopératives. Il convient de noter que ces coopératives adoptent le même crédo que les sociétés philanthropiques, à savoir elles revendiquent leur « utilité publique » (*Gemeinnützigkeit*). En effet, cette caractéristique très particulière revient aux fondations de logement, aux coopératives ou encore aux sociétés publiques de logement (communales, régionales et, dans une moindre mesure, nationales)<sup>15</sup>.

Le rôle de l'État se cantonnait à une fonction régulatrice. Bismarck obtient le vote d'une loi venant en protection des coopératives de logement, tout en les régulant : les principaux volets de la loi de 1889 sont la limitation de la responsabilité civile des coopérateurs qui se lancent dans un projet collectif de création de logements et le droit des coopératives de disposer pour la construction de logements de fonds collectés au titre d'assurances vieillesse, sous forme de prêts hypothécaires.

Notons, par ailleurs, que la seule véritable initiative coercitive de l'État est celle de la loi de 1870 dite « loi de soutien à la résidence », qui oblige les communes à attribuer des logements (souvent gratuits) aux populations pauvres résidant sur leur sol. Quoi qu'il en soit, sous l'Ancien Régime il n'y a pas de vaste programme de construction de logements sociaux financés par l'État.

---

<sup>13</sup> Cf. Wolfgang Grüber, *Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik : Der Wohnungssektor zwischen Sozialpolitik und Kapitalinteressen*, Francfort/Main, 1984.

<sup>14</sup> Cf. Lucie Lechevalier-Hurard, « Le marché au cœur de la politique allemande du logement », sl., 2008, <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7682.html>

<sup>15</sup> Ibid.

## **I.5. L'Etat français donne un cadre législatif à l'habitat social dès la loi Siegfried de 1892, mais ne finance pas directement**

La France va se doter d'un cadre législatif à l'habitat social dès 1892. Alors qu'il est fait surtout mention « d'habitation ouvrière » dans les débats et les réalisations de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la cible va s'élargir, comme le montre l'adoption du vocable des « habitations à bon marché » (HBM), terminologie qui restera en usage jusqu'aux années 1950.

L'industriel textile et homme politique centriste Jules Siegfried, a été à l'origine de la loi du 30 novembre 1892 qui encourage la création d'HBM. Il avait lui-même développé un habitat à destination de ses ouvriers dans la commune du Havre dont il était maire et où il avait implanté ses usines. Il avait exposé ainsi ses objectifs :

*« Voulons-nous à la fois des gens heureux et de vrais conservateurs ; voulons-nous combattre en même temps la misère et les erreurs socialistes ; voulons-nous augmenter les garanties d'ordre, de moralité et de modération politique et sociale ; créons des cités ouvrières <sup>16</sup>».*

C'est par référence à la notion de citoyen et à l'objectif d'égalité que le terme auparavant en usage d'habitation ouvrière a été remplacé par habitation à bon marché, dans le but d'élargir la cible à l'ensemble des ménages dont les moyens financiers limitaient leur accès à des conditions correctes de logement<sup>17</sup>. Les classes moyennes sont également concernées par les HBM, particulièrement les employés, les petits fonctionnaires et les artisans. Les bénéficiaires sont les ménages tirant leurs moyens de subsistance de leur travail, par opposition avec ceux vivant de leur rente. Les pauvres aux revenus du travail plus irréguliers ne sont pas les bénéficiaires privilégiés des HBM, ils devront compter sur les hospices, les hôpitaux ou les bureaux de bienfaisance. Leurs logements, souvent de piètre qualité et sans raccordement à l'eau et aux réseaux, sont même menacés de destruction dans des opérations d'assainissement de la ville (Magri, 1991).

La loi Siegfried vise à favoriser la construction par des financements qui peuvent provenir de fondations privées, d'institutions charitables, de legs, de dons. L'Etat ne finance pas directement le logement social, mais intervient indirectement par le biais de réductions d'impôts, les investissements privés faisant l'objet de mesures fiscales incitatives. Dans la continuité des industriels à l'origine des premières réalisations d'habitations ouvrières, Jules Siegfried est un libéral qui prône l'intervention du libre marché. Il craint que l'investissement direct de l'Etat ne bloque l'initiative privée. Pour lui, l'Etat est avant tout un régulateur. Dès cette date, l'intervention de la Caisse des Dépôts et Consignation est prévue, celle-ci pouvant prêter jusqu'à un cinquième des placements faits dans les caisses d'épargne sous forme d'obligations dans des sociétés de construction.

La loi Siegfried prévoit que les HBM peuvent être destinées à la location ou à l'accession pour des familles modestes. La maison individuelle à l'époque est le modèle d'habitat érigé en idéal. Mais

---

<sup>16</sup> Cf. Jules Siegfried, *La misère, son histoire, ses causes, ses remèdes, 1877*. Cité dans Roger-Henri Guerrand, *Les origines du logement social en France*, Paris, les Editions ouvrières, 1967.

<sup>17</sup> Susanna Magri, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes". Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XX<sup>e</sup> siècle », *Genèse*, n°5, septembre 1991, p. 35-53.

pour réduire les coûts de construction et adapter les loyers aux faibles moyens financiers des futurs occupants des HBM, l'ensemble des réalisations se feront sous forme d'immeubles collectifs en location.

Le rythme de réalisation des premiers HBM est très lent, d'après Guerrand (1987), entre 1895 et 1902 seulement 1 360 immeubles seront construits en France. Certaines fondations se montrent néanmoins très actives, c'est le cas de la société civile du « Groupe des Maisons Ouvrières » qui deviendra, à la mort de Mme Lebaudy, veuve d'un industriel du sucre, et principale financière du groupe, la Fondation Lebaudy. En 1904 les frères Rothschild créent une fondation à leur nom qui vise également à fournir des logements salubres et bon marché à des ouvriers et des employés.

## **II. Au début du 20e siècle : un plus fort investissement des autorités locales dans les deux pays**

---

La France et l'Allemagne vont connaître dans le premier quart du XX<sup>e</sup> siècle un plus fort investissement des collectivités locales, qui prendra toutefois des formes différentes. En Allemagne les communes vont s'investir dans la création de coopératives d'habitat, en France elles vont soutenir la création d'offices.

### **II.1. A partir de 1906, un rôle accru des communes et des départements dans la création des HBM**

La loi Strauss du 12 avril 1906 renforce les intentions de la loi Siegfried. Les Comités départementaux des HBM deviennent obligatoires, alors qu'auparavant leur création était facultative. Ces comités doivent certifier que les logements construits répondent à certaines conditions de salubrité. Le rôle des communes et des départements est renforcé : ces acteurs peuvent consentir des prêts aux sociétés de HBM, leur vendre à prix réduit des terrains. Les avantages fiscaux sont augmentés. Un loyer maximum est fixé.

La loi Bonnefoy du 23 décembre 1912 crée les Offices publics d'habitations à bon marché. Les communes sont autorisées à construire elles-mêmes des logements destinés principalement aux familles nombreuses. Mais elles n'ont pas le droit de les gérer et doivent en confier la gestion aux offices publics de HBM. Les communes qui versent des subventions aux sociétés qui logent des familles nombreuses contribuent ainsi à rendre les montants des loyers plus faibles pour ces familles dans ce parc de logements.

## **II.2. Après la première guerre mondiale, les communes allemandes se substituent aux initiatives privées**

Après la défaite de 1918 et dans un climat économique très tendu, les initiatives privées ont pratiquement atteint leur point mort. C'est dans ce contexte de crise que les communes se substituent à l'entrepreneuriat en érigeant des structures institutionnelles dont l'objectif est de constituer un parc de logements sociaux. Il convient de distinguer trois types d'engagement communal :

- 1) la commune porte elle-même le projet et se constitue financeur, constructeur et gestionnaire ;
- 2) la participation financière à une coopérative ou ;
- 3) le soutien et la stimulation d'initiatives privées.

La première option a été écartée par les forces libérales qui y voyaient une ingérence trop forte de l'État, alors que les sociaux-démocrates s'opposaient à la subvention des initiatives privées qu'ils considéraient comme un enrichissement individuel et non pas comme une politique sociale bénéficiant au plus grand nombre<sup>18</sup>. Dans cette optique, la création des coopératives était une sorte de compromis entre les forces politiques du moment visant à conserver l'équilibre politique.

La politique de développement d'un parc de logements sociaux prend plusieurs formes :

- au niveau national, une nouvelle législation attribue un « statut protégé » (*Sonderstatus*) au logement social, qui ne peut plus être considéré comme une marchandise parmi d'autres. Autrement dit, le logement social subventionné est désormais protégé de la spéculation immobilière ;
- la création de guichets du logement (*Wohnungsämter*) réceptionnant et centralisant les demandes de logement ;
- la planification des logements sociaux en matière d'urbanisme (insertion dans le réseau routier, interconnexion avec les transports publics, etc.) ;
- l'achat de terrains périphériques pour la construction de logements sociaux ;
- la régulation locale du marché locatif en indexant les loyers ;
- la construction de logements pavillonnaires destinés à la nouvelle classe moyenne émergente ;
- la création de comités de gestion/syndics (*Heimstättenrat*) paritaires regroupant à une même table les locataires, les représentants de la commune, les constructeurs immobiliers, les architectes et les bailleurs privés<sup>19</sup>.

A partir de 1924, l'État fédéral reverse aux régions et aux communes une partie des sommes collectées au titre de l'impôt sur les intérêts hypothécaires avec l'obligation d'affecter ces fonds « à

---

<sup>18</sup> Cf. Walter Euchner, *Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland*, Wiesbaden, 2005, p.220.

<sup>19</sup> Ibid. p. 221

la construction de logements neufs, sous forme de prêts à taux d'intérêt bas (2%) »<sup>20</sup>. Les seuls bénéficiaires de ces prêts étaient « les structures d'utilité commune », à savoir les coopératives. Plus de trois millions de logements ont ainsi été construits par l'intermédiaire des coopératives jusqu'en 1933<sup>21</sup>.

Toutefois, pendant toute cette période, de vives critiques se sont exprimées concernant les conditions d'accès à ces logements<sup>22</sup>. Comme le notent Christiane Droste et Thomas Knorr-Siedow : « Bien qu'abordables pour les classes ouvrières moyennes inférieures, les loyers et les montants de caution fixés par l'État [ou les communes] étaient inabordable pour les plus défavorisés qui n'avaient généralement pas d'autre choix que de rester dans de vieux immeubles souvent surpeuplés et vétustes. »<sup>23</sup>. Au final, l'évolution au cours des années 1920 conduit à un renforcement du poids des coopératives qui deviennent des acteurs centraux du marché locatif et dont le principe est l'autogestion et l'auto-évaluation.

### **III. Une étape dans le financement par l'Etat du logement social : la période 1928-1935 en France, l'Etat national-socialiste en Allemagne**

---

En France, c'est à partir de la Loi Loucheur datant de 1928 que l'Etat va s'investir directement dans le développement du logement social. Cet effort, pour des raisons de priorité budgétaire, s'arrête en 1935. En Allemagne la période nationale-socialiste va marquer une exception dans l'histoire du logement social de ce pays, avec une forte implication de l'Etat et le démantèlement des structures coopératives.

#### **III.1. La Loi Loucheur de 1928 : l'Etat français financeur direct du logement social**

Après la première guerre mondiale, la crise du logement se développe en France comme dans le reste de l'Europe, en raison des démolitions de la guerre. De plus, les investisseurs privés sont dissuadés d'engager leurs capitaux dans le logement suite au blocage des loyers institués en

---

<sup>20</sup> Alice Pittini, Elsa Laino, *Logement social européen 2012 - Les rouages d'un secteur*, op. cit., p. 10.

<sup>21</sup> Cf. Tilman Harlander, *Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine: Wohnungsbau und Wohnpolitik in der Zeit des Nationalsozialismus*, Bâle, 1995.

<sup>22</sup> Cf. Otto Büsch, Wolfgang Haus, *Berlin als Hauptstadt der Weimarer Republik 1919-1933*, Berlin, 1987.

<sup>23</sup> Christiane Droste, Thomas Knorr-Siedow, « Le logement social en Allemagne - Changer les modes de fonctionnement pour une société en mutation ». In Noémie Houard (dir.), *Loger l'Europe - Le logement social dans tous ses Etats*, Paris, La documentation Française, 2011, p. 38.

1918<sup>24</sup>. L'argent disponible a également été réduit par la dévaluation du franc et l'inflation de l'après-guerre. La France se trouve comme l'Allemagne dans un contexte où les initiatives privées ne peuvent suffire à dynamiser la création d'un parc de logements sociaux. Mais en France la réponse va venir directement de l'implication de l'Etat.

La loi Loucheur du 13 juillet 1928 vise, comme l'indique son intitulé, « à remédier à la crise de l'habitation ». Cette loi crée une nouvelle catégorie dans le logement social, les « Habitations à Loyer Moyen ». Ces logements plus grands, plus confortables, ont un niveau de loyer plus élevé que les HBM. L'Etat s'engage à aider au financement de 260 000 logements, soient 200 000 HBM et 60 000 Habitations à Loyers Moyens. Les moyens financiers pour réaliser ces constructions sont recherchés à nouveau auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation (Mouillart, 1991<sup>25</sup>). D'autres mesures sont prévues, qui visent à faciliter l'accèsion à la propriété de ménages modestes, en leur permettant d'emprunter à faible taux à la Caisse des Dépôts et Consignations pour acheter le terrain et financer les travaux. Ces ménages ont toute liberté pour choisir les constructeurs. Ces logements en accession à la propriété sont essentiellement des pavillons localisés dans la banlieue des grandes agglomérations, dont les formes sont relativement standardisées, qu'on appelle encore aujourd'hui les « pavillons Loucheur ». Ces financements de l'accèsion à la propriété grâce à des prêts à taux réduits garantis par l'Etat continueront jusqu'en 1935.

### **III.2. La période nationale-socialiste : la nationalisation du logement social**

C'est sous le régime national-socialiste que l'État va jouer un rôle plus important en démantelant les structures du tissu coopératif. Pour le parti national-socialiste, la question du logement social revêt une importance particulière dans la mesure où elle constitue un pilier idéologique de son programme de « redressement » du pays<sup>26</sup>. Nommé en 1940 par décret du Führer (*Führererlass*), Robert Ley, le commandant du Front de Travail allemand (*Deutsche Arbeitsfront – DAF*) occupe la place de directeur du Commissariat du Reich pour le logement social (*Reichskommissariat für den Sozialen Wohnungsbau – RKSW*). Ley veut développer un habitat bon marché et de bonne qualité réservé aux « Allemands de souche », une cause nationale à laquelle l'ensemble des forces productives sont invitées à contribuer. L'objectif affiché de cette politique est de préparer les centres industriels – à savoir les grandes villes et la Rhénanie - aux flux migratoires de la main d'œuvre qui surviendront après la victoire de l'Allemagne nazie sur les Alliés. Or, ces logements n'existent pas encore. En attendant, les seuls nouveaux logements qui alimentent le parc locatif ne sont pas issus de la construction, mais de l'aryanisation de biens juifs spoliés. Grand nombre de

---

<sup>24</sup> Ce blocage des loyers fait suite aux mesures prises au début de la guerre pour s'assurer que les familles des soldats mobilisés pourraient rester dans leur logement. Il vise à limiter l'inflation après la période 1810-1910 où les loyers avaient augmenté nettement plus vite que l'indice des prix.

<sup>25</sup> Michel Mouillart, « La Caisse des dépôts et le financement du logement : une interprétation économique », In: *Revue d'économie financière*, Hors-série, Caisse des dépôts et consignations, 1991, p. 195-210.

<sup>26</sup> Cf. Ulrike Haerendel, *Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich – Siedlungspolitik, Kleinhausbau und Wohnraumarisierung » am Beispiel Münchens*, Oldenbourg, 1999.

logements appartenant aux familles juives ont été ainsi intégrés dans le parc des logements sociaux vacants et aussitôt reloués. L'abrogation de la protection légale des locataires constitue une condition préalable pour procéder au délogement des familles juives. La période nationale socialiste se traduit donc par un démantèlement du régime de protection du locataire auparavant très avancé en Allemagne.

La politique nazie apporte des changements fondamentaux à la façon de concevoir la construction et la promotion de l'habitat social. On retiendra quatre points :

- L'indexation des loyers sociaux sur les variations des prix du marché est remplacée par des loyers fixes qui sont les mêmes sur tout le territoire pour les personnes sélectionnées – selon des critères parfois opaques – par l'administration nazie<sup>27</sup>.
- Le projet de vouloir construire de grands ensembles constitue également un changement radical par rapport au modèle d'urbanisme de l'avant-guerre. Jusque dans les années 1930, on privilégiait la construction de zones pavillonnaires en périphérie des grandes villes censées attirer les classes moyennes et ouvrières, alors que la politique national-socialiste privilégiait le logement de masse dans les grands ensembles parfois en plein centre-ville<sup>28</sup>.
- La formalisation législative du statut d'utilité publique pour les coopératives et les associations de logement. Cette législation incarne l'idée selon laquelle le « logement social » ne peut pas être considéré comme une marchandise mais constitue un bien collectif. Le renforcement de ce statut implique que les loyers attachés au logement social se limitent à la stricte couverture des coûts et ne doivent pas générer des bénéfices. Si le bailleur est une coopérative, les dividendes revenant aux coopérateurs ne peuvent pas excéder 4% de leur apport financier<sup>29</sup>.
- La création de normes de qualité pour la construction de nouveaux logements. Pour financer ces constructions de qualité les bailleurs sont tenus de réinvestir d'éventuels profits réalisés dans l'amélioration du bâti.

#### **IV. Les lendemains de la deuxième guerre mondiale : le logement non prioritaire en France, l'urgence de la reconstruction en Allemagne**

---

La reconstruction sera bien plus rapide en Allemagne qu'en France, 26 millions de personnes étant sans logement en 1946. En France la priorité est davantage à la reconstitution de l'appareil productif.

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Tilman Harlander, *op. cit.*, 1995.

<sup>29</sup> Ibid.

## **IV.1. La réparation des dommages de guerre en Allemagne**

Après la Deuxième guerre mondiale, jusqu'en 1950, le principal effort de construction de logements a consisté à réparer les dommages de la guerre. En effet, les besoins de logement dans une Allemagne complètement détruite étaient immenses. En 1946, environ 26 millions de personnes étaient déplacées ou sans logement. Les Alliés (Américains, Britanniques, Français) des trois zones d'occupation de l'Ouest ont estimé que l'Allemagne manquait de 5 à 6 millions de logements<sup>30</sup>. Les premières mesures pour pallier le manque de logements s'inscrivent dans une pratique de forte réglementation chapeauté par une administration débordée par la quantité de demandes. Parmi ces toutes premières initiatives on compte la « gestion coercitive de l'habitat public » (*Wohnungszwangsbewirtschaftung*) qui prévoit plusieurs dispositifs extrêmement contraignants :

- l'interdiction de révoquer des accords oraux entre propriétaires et locataires et l'obligation de régulariser le contrat oral par un acte notarial ;
- la réquisition de logements vacants et leur allocation à des demandeurs selon des critères sociaux ;
- le droit pour chaque commune de recenser et de publier les loyers et de fixer en fonction de cet état de lieu une limite supérieure pour les loyers.

Toutefois, il faut attendre la création de la RFA en 1949 pour voir émerger une politique de logement davantage cohérente et coordonnée. Alors que la République Démocratique d'Allemagne (RDA) poursuit une politique de dirigisme étatique à travers la construction de logements de masse, en collectivisant la propriété privée (les logements particuliers sont ainsi intégrés dans le parc locatif social) et en contrôlant les critères d'attribution de nouveaux logements, la République Fédérale d'Allemagne (RFA) emprunte un chemin différent : elle opère « un retour aux sources » en axant sa politique sur les efforts de stimulation du marché locatif.

## **IV.2. La pénurie des logements s'accroît en France**

Malgré l'ampleur des destructions causées par la deuxième guerre mondiale et l'importance des mouvements de population des campagnes vers les villes, les années juste après-guerre ne sont pas celles où le développement de nouveaux logements se fait prioritaire. L'effort de reconstruction porte davantage sur la reconstitution de l'appareil productif. De plus la guerre menée par la France en Indochine diminue également les ressources disponibles (Flamand, 2012<sup>31</sup>). Quelques mesures sont toutefois prises pendant cette période. En 1948 les loyers sont débloqués pour les constructions postérieures à cette date. Afin d'atténuer l'effet sur le niveau de vie des familles du déblocage des loyers, l'allocation logement familiale est créée à la même date.

---

<sup>30</sup> Cf. Bernhard Schäfers, *Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland*, Stuttgart, 7<sup>ème</sup> édition, 2002.

<sup>31</sup> Jean-Paul Flamand, *La question du logement, aujourd'hui en France*. Editions Abeille et Castor, 2012.

La période de l'après-guerre est marquée par une pénurie de logements disponibles dans les zones où afflue une nouvelle population, amenée par les mutations du système productif, entraînant un développement des situations de surpeuplement et de cohabitation forcée entre les générations – les jeunes ménages connaissant des difficultés pour accéder à un logement autonome – ainsi qu'à un développement d'un habitat insalubre de type bidonvilles.

## **V. Les années 1950 et 1960 : un fort développement de l'habitat, sous des formes différentes selon les pays**

---

Les années 1950 sont dans les deux pays une période de forte intensité de la construction. Dans le contexte allemand, les logements construits relevant du parc social ne resteront dans ce parc que pour une période délimitée dans le temps, alors qu'en France les logements sociaux ne sortent pas de cette catégorie.

### **V.1. En France : le développement des grands ensembles et la participation des employeurs**

La loi du 21 juillet 1950 marque la transformation des HBM en Habitations à Loyer Modéré (HLM) (Fribourg, 1998)<sup>32</sup>. Ce changement de terminologie renvoie à la volonté d'élargir le logement social aux classes moyennes. Cette loi cherche également à accélérer la construction de logements, notamment en accession à la propriété, grâce à des subventions et des prêts à long terme garantis par l'Etat.

#### **L'investissement de l'Etat français dans l'aide à la pierre**

A partir de 1953, l'Etat investit dans l'aide à la pierre en proposant des prêts bonifiés pour les constructeurs. Ces prêts visent à la fois la construction de logements sociaux, de logements locatifs privés et de logements en accession à la propriété. Le nouveau ministre de la Reconstruction, Pierre Courant, fixe un objectif de 240 000 logements annuels. En 1956, cet objectif est atteint, mais seulement 72 000 logements relèvent du secteur social. Le Plan Courant et sa loi associée du 6 août 1953 donnent de nouvelles possibilités aux pouvoirs publics de rendre des parcelles de terrain disponibles en facilitant les expropriations pour la construction de logements sociaux. Le Plan Courant prévoit la diversification des types de logements sociaux, allant de ceux destinés aux populations à très faibles revenus à des types « intermédiaires » voire des « loyers moyens ». Ces logements ne se différencient pas tant par leur surface que par la qualité des matériaux et l'aménagement intérieur. Le logement social subit alors une double influence, entre l'idéal socialiste

---

<sup>32</sup> Anne Marie Fribourg, « Evolution des politiques du logement depuis 1950 ». In Marion Segaud, Catherine Bonvalet, Jacques Brun (dir) *Logement et habitat. L'état des savoirs*. Editions la Découverte, 1998, p.223-230. Cf. [http://www.herodote.net/9\\_mars\\_1918-evenement-19180309.php](http://www.herodote.net/9_mars_1918-evenement-19180309.php)

du logement pour tous – dont les catégories populaires ; et une démarche de normalisation de la société par la création de « logements moyens » répondant à des normes modernes de qualité. Un million de logements aux normes « LOGECO » (Logements économiques et familiaux) dont les plans-types ont été établis en 1953 par le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme seront construits dans les dix années qui suivent (Fribourg, 1998).

### **La participation des entreprises à l'effort de construction**

Un nouvel acteur est également mobilisé de façon systématique à partir de 1953, il s'agit de l'entreprise. Jusqu'à cette date l'investissement des entreprises dans le logement de leurs salariés se faisait de façon facultative. La loi du 6 août 1953 rend obligatoire la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Cette participation s'impose aux entreprises d'au moins 10 salariés du secteur privé non agricole. La forme de cette contribution est laissée à l'initiative de l'entreprise, qui peut accorder des prêts pour aider ses salariés à accéder à la propriété ou contribuer à la création de logements locatifs à loyer modéré. Elles peuvent se libérer de leur contribution en versant 1% de leur masse salariale à des collecteurs qui mettent en œuvre des programmes de construction ou proposent des aides accessibles aux salariés des entreprises cotisantes (Flamand, 1989).

A la date de l'instauration de la PEEC, une part importante de la population connaît encore des conditions très précaires de logement, les bidonvilles se sont développés en périphérie des villes, les personnes logées en baraquement et les sans domicile sont nombreux. L'hiver 1954, très rigoureux, se révèle meurtrier. L'appel de l'abbé Pierre le 1er février 1954, suite au décès dû au froid d'une femme récemment expulsée de son logement, crée une importante mobilisation. L'Etat finance 12 000 logements locatifs en cités d'urgence pour le relogement des personnes à la rue.

### **L'âge des grands ensembles**

A partir de 1954 l'effort de construction se fait plus important, de l'ordre de 350 000 logements par an. L'industrie du bâtiment se réorganise pour pouvoir construire des logements en grand nombre, avec des matériaux de faible coût (béton), en partie préfabriqués sur place. C'est l'époque de l'édification de grands ensembles composés de tours et des barres, avec des techniques modernes de construction dite en « chemin de grue » : des rails de chemin de fer sont établis au centre de la partie à construire, sur lesquels circule une grue qui va élever les panneaux servant à ériger des immeubles dans un plan rectiligne. Le premier grand ensemble sort de terre à Sarcelles en 1954 avec 12 000 logements.

Alors que l'effort s'est porté sur la construction massive de logements sociaux sans se préoccuper des équipements collectifs, le 7 août 1957 une loi-cadre est consacrée au lancement des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) où sont programmés à la fois des logements, mais aussi des équipements publics et des commerces. Près de 200 ZUP ont ainsi vu le jour entre 1958 et 1969, représentant 800 000 logements (Fribourg, 1998).

## **V.2. En RFA, dans les années 1950, un investissement massif de l'Etat dans le logement social mais limité dans le temps**

Les premières mesures d'urgence de la *Wohnungszwangsbewirtschaftung* ont été suivies, en 1950, par la première grande loi sur l'habitat mettant à plat la politique publique sur le logement social. Le gouvernement fédéral avait décidé d'intervenir massivement sur le marché du logement en finançant la construction de 3,3 millions d'unités de logement en 10 ans<sup>33</sup>. Entre 1950 et 1959, 327 000 unités de logement ont été construites en moyenne chaque année à l'aide de fonds publics. En cette même période, seulement 2,7 millions de logements privés – c'est-à-dire sans subvention publique – ont été terminés. A la fin des années 1950, le parc de nouveaux logements sociaux représente environ 55% du parc de l'habitat neuf. Ces chiffres appellent deux remarques : il convient de préciser que le « logement social » - selon la législation de 1950 – ne correspond pas à un parc de logements définis mais à une caractéristique limitée dans le temps des logements. Selon la loi de 1950, un logement est dit « social » lorsque, pour sa construction, le bailleur a sollicité un prêt public ou touché une aide à la construction sous forme d'allocation. Durant les années de remboursement de ce prêt, le logement reste propriété de la commune ou du *Land*, mais il retombe dans le secteur privé dès que le prêt est remboursé. Cela implique que les aides publiques sont accordées autant pour des logements locatifs que pour des logements occupés en propriété. Pour les premiers, les locataires ne sont choisis (sur recommandation de la commune) sur critères sociaux que pendant la période où le logement bénéficie d'un prêt à taux aidé. Une fois retombé dans le marché privé, le propriétaire redevient libre de choisir ses locataires. La loi de 1956 formalise la possibilité pour des particuliers qui souhaitent faire construire un logement individuel de bénéficier de subventions publiques. Cependant, ces personnes ne seront propriétaires qu'à la fin du remboursement du crédit mais pendant quinze, vingt voire trente ans ils restent, de fait, répertoriés comme locataires d'un logement social.

## **VI. Les années 1960, poursuite de la construction en France et ralentissement en Allemagne**

---

En France, dans les années 1960, les besoins en logement restent importants, en raison du baby-boom, de la nécessité de loger les rapatriés à la fin des guerres coloniales, et de la prise de mesures de résorption de l'habitat insalubre. En Allemagne dans la même période la construction se ralentit dans tous les secteurs et plus encore dans le secteur social.

---

<sup>33</sup> Cf. Björn Egner, art. cit. 2012, p. 8 et suiv.

## **VI.1. Une différenciation des publics dans les HLM français**

Un arrêté du 24 mai 1961 établit trois grandes catégories de HLM, ciblant chacune des publics se distinguant par leur niveau de vie et les difficultés rencontrées dans leurs conditions d'habitat.

- Les Programmes sociaux de relogement (PSR) sont destinés au logement des personnes mal logées ou sans logement. Ils sont spécifiquement regroupés dans des cités de transit dont les normes de réalisation sont réduites, et qui sont conçues comme une forme d'habitat transitoire avant l'accès à des catégories ordinaires de logement social. En 1966 les PSR deviendront les Programmes à Loyer Réduit (PLR).
- Les Habitations à Loyer Modéré Ordinaires (ou HLM-O), aux normes de surface et aux prix plafonds de construction plus élevés.
- Les immeubles à loyer normal (ILN), destinés aux classes moyennes. Une catégorie intermédiaire entre ILN et HLM-O, les immeubles à loyer moyen (ILM) est créée en 1966.

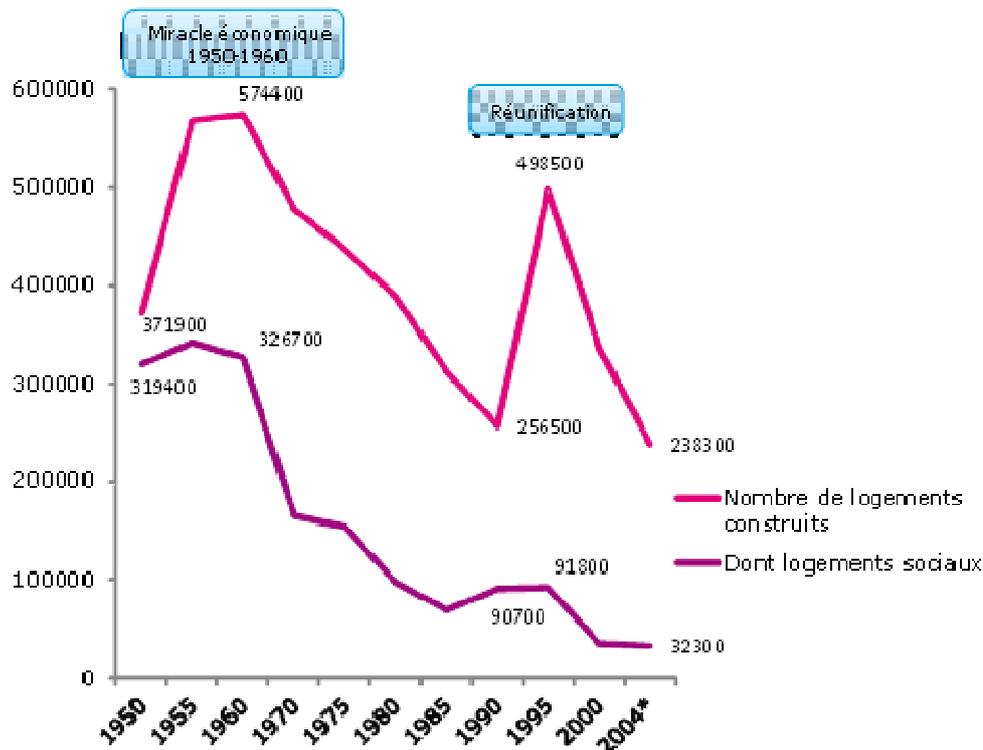
### **Les premières critiques du logement social**

Alors que les premières critiques du logement social sous forme de grandes cités périphériques et mal équipées, génératrices d'un mal de vivre commencent à se développer dans les années 1960, diverses dispositions visant à développer l'accession à la propriété sont prises. En 1965, sont lancés les plans d'épargne logement proposant des conditions fiscales intéressantes pour se constituer une épargne et pouvoir emprunter à un taux réduit pour devenir propriétaire. A la même période, se développent les premières possibilités pour les locataires de logement social d'acquérir leur logement.

## **VI.2. Baisse de la demande et désinvestissement de l'Etat allemand**

Si l'initiative étatique des années 1950 d'investir massivement dans le financement de logements sociaux est tributaire de la forte demande en logements, les années 1960 connaissent une forte baisse de la demande et, par ricochet, un désinvestissement de l'Etat. Entre 1950 et 1960, le nombre annuel de logements sociaux neufs mis sur le marché oscille entre 310 000 et 350 000, mais le nombre chute brusquement à 165 100 en 1970 pour arriver à 97 200 en 1980. Même si le nombre de constructions baisse en général entre 1960 et 1970, celui des logements sociaux recule davantage (voir figure 1).

**Figure 1 : Nombre de logements neufs et de logements sociaux construits en Allemagne fédérale entre 1950 et 2004**



Source : Statistisches Bundesamt, Datenreport 2006, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik, p. 145, <http://www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/datenreport/2006/datenreport06.pdf>

\* Les chiffres pour 2004 intègrent les pays de l'ex-RDA ainsi que Berlin-Est.

### Des petits ensembles bien intégrés aux grands ensembles périphériques

Notons par ailleurs que la phase entre 1950 et 1960 était marquée – en matière d’architecture et d’urbanisme – par une construction massive de petits ensembles bien intégrés dans le tissu urbain existant et destinés à une classe moyenne inférieure ou encore à la classe populaire. À partir de 1960, non seulement le rythme de constructions de logements neufs baisse, mais les logements sociaux quittent les centres villes pour gagner la périphérie des villes où sont implantés des premiers grands ensembles (hormis ceux construits sous le régime nazi) avec parfois plus de 10 000 logements chacun<sup>34</sup>. Parallèlement la population change. Alors que les premiers arrivants sur le marché du logement étaient issus des classes moyennes et populaires, ce sont surtout, à partir de la deuxième moitié des années 1960, les personnes obligées de quitter les logements vétustes dans le cadre d’un vaste programme de rénovation urbaine qui bénéficient des programmes de relogement. Björn Egner note à ce sujet : « *This phase [i.e. les années 1960] is characterized by continuous, but significantly lower public funding for social housing addressing the 'broader strata of people'. At the same time, coercitive public housing management was*

<sup>34</sup> Christiane Droste, Thomas Knorr-Siedow, *Large Housing Estates in Germany – Overview of Developments and Problems in Berlin*, Utrecht, 2003.

*incrementally repealed and housing benefits were established in 1965 as a new core instrument for providing the poor with housing. »<sup>35</sup>*

Au final, même si l'Etat fédéral joue un rôle important dans la première décennie après-guerre, la loi de 1950 pose les jalons du futur transfert complet de la compétence en matière de logement social vers les *Länder* et les communes<sup>36</sup>.

## **VII. Les années 1970 : de l'aide à la pierre à l'aide à la personne**

---

La France comme l'Allemagne vont vivre dans les années 1970 une période marquée par le moindre investissement dans l'aide à la pierre et par le développement des aides au logement versées directement aux occupants (les aides à la personne).

### **VII.1. Coût d'arrêt aux opérations de grande taille en France, et développement des aides à la personne**

Les années 1970 marquent la fin d'une période où la politique de logement essentiellement préoccupée par la construction en grand nombre d'un parc social de logements. Une focalisation plus grande se fait sur les questions de qualité du logement et la cible de la politique de logement se diversifie, intégrant davantage l'objectif de développer l'accession à la propriété et de valoriser le parc ancien<sup>37</sup>.

En 1972, Albin Chalendon, ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire signe la fin de la construction des grands ensembles dans une circulaire qui interdit de construire plus de 500 logements dans une seule opération. L'année suivante, son successeur, Olivier Guichard, renforce cette décision par la circulaire « Ni tours ni barres », invoquant la nécessité d'améliorer la qualité de l'habitat et de lutter contre la ségrégation sociale par l'habitat. L'époque de création des ZUP est terminée.

#### **1977 en France : le tournant de l'aide à la personne**

1977 est une année charnière dans la politique de logement de la deuxième partie du XX<sup>e</sup> siècle, avec la loi du 3 janvier 1977 qui réforme le financement du logement. La priorité est mise sur les

---

<sup>35</sup> Cf. Björn Egner, art. cit. 2012, p. 9.

<sup>36</sup> Nikolaos Georgakis, « Wohnungsbaurecht/Förderung des sozialen Wohnungsbaus » In Björn Egner et al., *Wohnungspolitik in Deutschland : Positionen – Akteure – Instrumente*, Darmstadt, 2004, p. 60-73.

<sup>37</sup> En 1945 le Fonds National d'Amélioration de l'habitat, financé par une taxe sur les loyers, voit le jour dans le but de financer en partie des travaux de mise aux normes de logements existants. Le nombre des chantiers financés par ce fonds est cependant très réduit. Cf. Jean-Claude Croisé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*. Habilitation à diriger des recherches. Université de Nanterre, 2009.

aides à la personne au détriment des aides à la construction. Les ménages modestes sont solvabilisés par la création de prêts à l'accession à des taux particulièrement faibles (Prêts d'Accession à la Propriété ou Prêts conventionnés) qui peuvent, sous conditions de ressources, ouvrir des droits à l'aide personnalisée au logement (APL). Cette nouvelle aide au logement est également éligible sous condition de ressources pour les ménages locataires dont le logement a été construit avec ces mêmes types de prêts conventionnés.

Cette réforme de 1977 se traduit par un coup de frein à l'investissement de l'Etat dans le financement de la construction neuve : le taux de subvention publique pour la construction neuve passe de 20% à 12%. Les aides à la pierre financées par l'Etat passent de 43 milliards de francs en 1978 à 28 milliards en 1993<sup>38</sup>.

### **La participation des employeurs réorientée vers le financement des aides au logement**

Afin de contribuer aux financements des aides au logement, les entreprises versent 0,55% de leur masse salariale au Fonds National d'Aide au Logement, créé en 1977. Le versement des entreprises assujetties à la PEEC aux organismes collecteurs en est réduit d'autant : au lieu de verser 1% à ces organismes, seulement 0,45% de la masse salariale est affectée à l'effort de construction.

### **Les aides à la personne en partie absorbées par des hausses de loyer**

Le développement des aides à la personne visait au départ deux principaux objectifs : diminuer la part du budget que les ménages modestes doivent dépenser pour se loger et permettre à ces ménages d'obtenir des conditions de logement meilleures. Les aides au logement connaissent une extension de leur public selon un calendrier variable selon les zones géographiques. Dans le secteur privé, l'augmentation des loyers est plus forte quand les occupants des logements commencent à bénéficier de l'extension des aides. Autrement dit, l'extension des aides au logement s'est davantage traduite par une solvabilisation des bailleurs que des locataires (Laferrère et Le Blanc, 2002<sup>39</sup>). D'autres travaux confirment que, toujours dans le secteur privé, une fois enlevées les différences liées au niveau d'urbanisation et aux caractéristiques des familles, et en écartant les effets d'augmentation des coûts qui s'expliquent par l'amélioration des conditions de logement (confort et surface), le développement des aides à la personne a été en grande partie absorbé par des augmentations de loyers. Entre 50% et 80% des aides au logement se sont traduites par des hausses de loyer<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> <http://www.cnle.gouv.fr/Dates-cles-de-1894-a-1982.html>

<sup>39</sup> Anne Laferrère et David Le Blanc, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Economie et Statistique* n°351, INSEE, 2002, p.3-30. Ces travaux se basent sur l'enquête sur les loyers de l'INSEE, où le même logement est enquêté huit fois de suite.

<sup>40</sup> Gabrielle Fack : « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002), *Economie et Statistique* n°381-382, INSEE, 2005, p.17-40.

### **Le financement de la réhabilitation du parc ancien social et privé**

Alors que les décennies précédentes avaient essentiellement permis d'augmenter le nombre de logements disponibles en centrant les interventions publiques sur la construction, cette loi de 1977 offre également des perspectives d'intervention sur le parc ancien. Elle facilite la réhabilitation de logements sociaux par la création de la Prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale (PALULOS) accordée par l'Etat, qui ouvre des droits à des prêts spécifiques pour financer les travaux de réhabilitation. L'année 1977 marque également le renforcement des outils de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), dont la création remonte à 1971 et dont le financement reposait sur une taxe additionnelle sur le droit au bail. A partir de 1977, l'ANAH va fournir prêts et subventions dans le cadre d'Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat dans des quartiers anciens d'habitat privé.

## **VII.2. Le logement social allemand sous le signe de la réforme fiscale des années 1970**

L'arrivée au pouvoir des socio-démocrates au début des années 1970 se conjugue avec un changement de paradigme des politiques du logement.

### **Les communes transforment un habitat ancien et central en logement social**

Une politique qui était précédemment axée sur la construction de nouveaux logements est réorientée et poursuit dorénavant deux objectifs : la loi de rénovation urbaine de 1971 (*Städtebauförderungsgesetz*) réserve aux communes le droit d'acquérir des logements dans les centres villes rénovés (de l'habitat ancien rénové) et de transformer ces logements en habitat social. Il convient de faire deux remarques à ce sujet. Ces logements dont la spécificité est leur caractère acquis et non construit sont de facto intégrés dans le parc de logements sociaux des communes sans pour autant avoir le statut juridique de logements sociaux<sup>41</sup>. En réalité, le législateur les considère comme une forme particulière de patrimoine communal. Ce fait revêtira une certaine importance au début des années 2000 lorsque les communes se décideront à massivement privatiser leur patrimoine.

---

<sup>41</sup> Cf. Christiane Droste, Thomas Knorr-Siedow, art. cit., 2011.

## **La « virtualisation » du logement social**

A partir des années 1970, on observe également une première étape vers la « virtualisation » du logement social<sup>42</sup>. On entend par « virtualisation » le remplacement de l'attribution d'un logement par des dispositifs d'aide à la personne. Ainsi, le *Wohngeld* – aide au logement – garantit à des personnes éligibles (ayant des revenus modestes) de prétendre à différents types de logement. Elles peuvent formuler parallèlement une demande de logement social et utiliser le *Wohngeld* (en cas d'attribution de logement), elles peuvent chercher des habitations à loyer réglementé (logements sociaux sous contrat) ou elles peuvent essayer de trouver des logements disponibles sur le marché. Encore peu utilisée dans les années 1970, l'offre de logements sociaux sous contrat ou conventionnés devient de plus en plus importante. A partir des années 1990, ce type de logement social représente plus de la moitié des logements sociaux disponibles<sup>43</sup>.

## **Les accédants favorisés**

Un deuxième élément qui marque un tournant dans les politiques du logement social est l'introduction d'allègements fiscaux pour les accédants à la propriété dans le cadre de programmes subventionnés. Toute personne souhaitant acquérir son logement social (le loyer mensuel étant considéré comme un remboursement de crédit) pouvait faire valoir un abattement forfaitaire sur ses impôts sur le revenu (section 7b de la loi sur l'impôt sur les revenus – *Einkommenssteuergesetz*)<sup>44</sup>. Ce premier dispositif fiscal fut doublé par l'introduction du *Baukindergeld*, une allocation pour les personnes souhaitant construire un logement à vocation de résidence principale et ayant en même temps des enfants à charge. L'objectif affiché du gouvernement social-démocrate était de favoriser l'accès à la propriété d'une vaste classe moyenne, jeune, active avec des enfants en bas-âge.

## **VIII. Années 1980-1990 : coupes budgétaires en Allemagne, diverses priorités en France**

---

Si les années 1980-1990 sont clairement marquées en Allemagne par le coût de la réunification qui va entraîner des coupes budgétaires affectant le logement social, en France plusieurs dynamiques sont à l'œuvre sur cette période.

---

<sup>42</sup> Cf. Bernhard Schäfers, *Stadtsoziologie, Stadtentwicklung und Theorien – Grundlagen und Praxisfelder*, Wiesbaden, 2006.

<sup>43</sup> Cf. Rudi Ulbrich, „Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland“ In *Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 8-9/1993, p. 16-31.

<sup>44</sup> Cf. Hubert Heinelt, « Rahmenbedingungen, Politikinhalt und Politikprozesse », In Björn Egner et al., *op. cit.*, 2004, p. 38-50.

### **VIII.1. Les coupes budgétaires et les coûts de la réunification pèsent sur le logement social en Allemagne**

Depuis le début des années 1980, la dynamique est aux restrictions budgétaires et le secteur du logement social en fait les frais. En effet, le retour des conservateurs au pouvoir et la formation d'une coalition avec les libéraux du FDP (parti libéral allemand) marquent un changement de direction dans les politiques publiques en matière de logement. Les fonds alloués aux programmes d'aide à la personne ont été réduits et la construction de nouveaux logements a été limitée à 74 000 unités par an. L'argument principal du nouveau gouvernement était que les loyers pratiqués sur le marché libre étaient en grande partie en-dessous de ce qu'offrait le marché du logement social. Ainsi, note le ministre de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'urbanisme Oscar Schneider en 1982 : « *Housing supply in the federal republic is not good, it is not very good, it is excellent !* »<sup>45</sup> Selon Schneider, il y aurait trop de logements sur le marché et, par conséquent, aucun besoin d'en rajouter « artificiellement ». En somme, les gouvernements Kohl (1982-89) se sont soldés par une limitation des moyens budgétaires alloués au logement social et par une libéralisation du marché du logement qui avait moins à craindre l'activité de construction des pouvoirs publics.

Avec la Réunification allemande en 1990 et l'arrivée d'un parc immense de logements sociaux insalubres, le gouvernement fédéral a décidé de se débarrasser du problème en « liquidant » le parc existant, par la privatisation des logements provenant de l'ancienne RDA. Parallèlement, la loi de 1989/90 sur les allocations logement transforme le caractère progressif du *Wohngeld* en une allocation forfaitaire (*pauschaliertes Wohngeld*) accessible uniquement aux personnes les plus défavorisées. Cette modification limite le nombre de bénéficiaires dans le contexte de la réunification où les demandeurs d'aide au logement sont légion.

### **VIII.2. A partir de 1984, en France, des incitations à la construction de logements locatifs privés**

En 1982, le ministre français du Logement, Roger Quillot, prévoit dans une loi qui porte son nom un encadrement strict de l'évolution des loyers dans le parc privé. Cette disposition va se traduire par un net ralentissement dans la construction de logements du parc privé destinés à la location, les bailleurs privés jugeant que le contexte législatif est trop favorable aux locataires. Entre 1978 et 1984, le nombre de logements locatifs privés recule de 600 000 unités<sup>46</sup>.

A partir de 1984, diverses exonérations fiscales sont prises pour inciter des particuliers à investir dans l'achat de logements neufs qu'ils mettront en location. Plusieurs dispositifs vont se succéder,

---

<sup>45</sup> Oscar Schneiter cit. in. Björn Egner, art. cit. 2012, p. 10.

<sup>46</sup> Jean Bosvieux, « Incitations fiscales à l'investissement locative: success quantitative, ciblage imparfait », *Regards croisés sur l'économie* n°9, La Découverte, p.162-171, 2011.

portant généralement le nom des ministres en charge du logement : Quilès, Méhaignerie, Périssol, Besson, de Robien, puis Scellier.

Les premiers dispositifs ne prévoyaient pas de se centrer sur des zones géographiques spécifiques. Il en est résulté qu'une partie de ce parc a été érigé dans des zones où le foncier était d'un coût faible. Ces logements, de par leur localisation dans des zones peu tendues se sont montrés peu attractifs. Or les exonérations fiscales associées n'étaient applicables que si le logement construit était occupé. L'impossibilité de trouver un candidat à la location a entraîné des difficultés financières importantes pour les investisseurs. Plus récemment, l'Etat est intervenu pour fixer les zones dans lesquelles ces investissements étaient autorisés.

Pour bénéficier de ces exonérations, le bailleur privé doit laisser son bien en location pendant au moins neuf ans. Un loyer plafond au m<sup>2</sup>, variable selon les zones, est associé au dispositif. En revanche, à part sur des périodes de courtes durées, il n'existe pas de contraintes concernant le niveau de ressources des locataires. Ces incitations au développement d'une offre locative par des bailleurs privés ne sont donc pas destinées à loger en priorité les ménages à faibles revenus. En moyenne, entre 1995 et 2000, environ 48 000 logements par an ont été construits suite à ces dispositifs, ce qui représente les deux tiers des ventes de logement neuf du parc privé.

### **VIII.3. Années 1990 : un recentrage de la politique française du logement sur les personnes défavorisées**

La loi Besson du 31 mai 1990 affirme que « le droit au logement est un devoir de solidarité pour la Nation ». Cette loi reprend un certain nombre de propositions du rapport Geindre qui avait insisté sur les difficultés d'accès au logement social de catégories défavorisées (familles monoparentales, bénéficiaires de minima sociaux, étrangers, salariés précaires) et avait préconisé la création d'un fonds de solidarité dans le logement, ainsi que la mise en place de programmes départementaux d'accueil<sup>47</sup>. Dans chaque département sont ainsi créés des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), qui fournissent des aides financières pour l'accès et le maintien dans le logement ainsi que des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) (Fribourg, 1998).

Les associations deviennent un partenaire reconnu par l'Etat, et voient leur rôle d'accompagnement social des exclus du logement affirmé (Lévy ,Fijalkow, 2010<sup>48</sup>).

En décembre 1992, est créé le Haut Comité au Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), où siègent des représentants de la société civile, chargés d'un rapport annuel remis au Président et au

---

<sup>47</sup> François Geindre, *L'attribution des logements sociaux*. Rapport au ministre de l'Equipement et au ministre délégué au logement, 1989.

<sup>48</sup> Jean-Pierre Lévy, Yankel Fijalkow, « Les politiques de logement » in *Les politiques publiques, 2-Changer la société*. Presses de Sciences Po, 2010, p.113-138.

Premier Ministre. Sa mission consiste à faire des propositions pour améliorer la situation des personnes en difficulté dans le domaine du logement<sup>49</sup>.

Les années 1990 ne sont pas seulement celles d'une montée des préoccupations du logement des personnes défavorisées dans le parc social. Un autre objectif voit le jour, celui de développer la mixité sociale dans le parc social.

#### **VIII.4. La lutte contre la ségrégation urbaine**

Dans ces mêmes années 1990-2000, plusieurs mesures visent à lutter contre la tendance à la ségrégation urbaine produite par les années 1950-1960. Lors de cette période, les ZUP avaient regroupé dans les mêmes quartiers une forte densité de logements sociaux. Alors que dans les années 1950-1960, par le fait que les HLM se composaient de plusieurs catégories de logements, et que ce type d'habitat présentait un progrès dans les normes de confort par rapport à l'habitat ancien, la population logée dans le parc social était encore assez diversifiée. Au cours des décennies suivantes, ce parc de logements est confronté à un mouvement de désaffection de la part des classes moyennes qui vont profiter des nouvelles facilités pour accéder à la propriété dans d'autres quartiers moins marqués par un habitat de masse.

Le 13 juillet 1991, la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV), dite aussi « Loi anti-ghetto », se donne comme objectif de lutter contre l'exclusion par le développement de la mixité sociale. La lutte contre la concentration des logements sociaux dans certains quartiers passe par l'obligation faite aux communes d'au moins 20 000 habitants d'atteindre un seuil de 20% de logements sociaux. La LOV préconise aussi de construire des logements privés destinés aux classes moyennes dans des quartiers d'habitat social. La LOV n'oublie pas non plus le logement des personnes défavorisées, en instaurant un nouveau type de prêts, les prêts locatifs aidés très sociaux (PLATS) destinés à ériger des logements accessibles aux ménages dont les ressources sont inférieures de 40% aux plafonds des Prêts locatifs aidés (PLA) (Fribourg, 1998).

En septembre 1999, les Prêts Locatifs Aidés (PLA) sont remplacés par les Prêts Locatifs à Usage Social (PLUS), subventionnés en partie par l'Etat, dans le but de réaliser des opérations de logements sociaux qui réuniront sur un même site des ménages à faibles ressources et d'autres à revenus moyens. Pour le logement des ménages à faibles ressources, un type de prêt spécifique avait été créé dès 1994, le Prêt Locatif Aidé d'intégration (PLAI). Pour contribuer à une offre diversifiée dans le secteur du logement social, les organismes HLM peuvent également avoir recours à des Prêts locatifs intermédiaires (PLI) qui sont destinés à un public plus aisé que les prêts PLUS.

Devant l'insuffisance du rattrapage des objectifs de la LOV dans bon nombre de communes peu dotées de logements sociaux, la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) renforce les sanctions financières des communes d'au moins 3 500

---

<sup>49</sup> <http://www.hclpd.gouv.fr/mission-a3.html>

habitants (1 500 en Ile-de-France) faisant partie d'agglomérations d'au moins 50 000 habitants qui n'ont pas atteint l'objectif de 20% de logements sociaux. L'objectif de mixité sociale de la LOV de 1991 est réaffirmé, il doit passer par la diversification de l'offre de logements dans les quartiers d'habitat social.

## **IX. Les années 2000 : diversification des cibles de la politique de logement en France, privatisation du parc en Allemagne**

---

En Allemagne, la principale évolution est le renforcement des *Länder* et des communes dans la politique de logement, l'Etat adoptant un rôle de régulateur. Les communes ont souvent été amenées à diminuer le parc de logement social pour combler leurs déficits.

En France, deux objectifs en partie contradictoires sont poursuivis : le recentrage sur les populations en difficulté, qui vise à permettre l'accès des populations défavorisées au parc social ; et l'objectif de mixité sociale qui cherche à attirer dans le parc social une population un peu plus aisée. Cette politique passe entre autres par un remodelage des quartiers anciens d'habitat social, qui ont eu tendance à concentrer au fil des années une population captive, les classes moyennes ayant pu les quitter pour accéder à la propriété.

### **IX.1. Le désengagement de l'État allemand depuis 2001**

La loi de 1956 sur le logement est restée le principal texte de réglementation de l'habitat social jusqu'en 2001, date à laquelle « la loi de réforme de la loi relative au logement » (*Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts*) met à plat les principaux dispositifs d'aide au logement. La nouvelle loi restreint notamment le nombre de bénéficiaires aux « *personnes qui ne sont pas en mesure de trouver un logement approprié sur le marché* »<sup>50</sup>. Elle prévoit, par ailleurs, un renforcement des compétences des *Länder* et des communes en matière de logement social, ce qui acte le désengagement de l'État. Ainsi, la *Föderalismusreform* (réforme du système fédéral) concrétise ce que certains appellent le « désengagement total de l'État à l'égard du logement social physique »<sup>51</sup>. L'État ne continuera de fournir que le cadre législatif réglementant les activités relatives au logement social. En conséquence, les fonds dédiés au logement social au niveau fédéral ont été transférés aux *Länder* et aux communes (environ 0,5 milliards d'Euros) qui, sous les effets de la crise économique, ont souvent utilisé ces fonds pour combler les déficits budgétaires<sup>52</sup> au lieu de les affecter à la construction. C'était notamment le cas de Berlin où l'idée de la construction de nouveaux logements sociaux a été complètement abandonnée depuis 2001. Toutefois, certains *Länder* ont poursuivi une politique plus active de construction tandis que

---

<sup>50</sup> Christiane Droste, Thomas Knorr-Siedow, art. cit., 2011, p. 41.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Nikolaos Georgakis, « Wohngeld » In Björn Egner et al., *op. cit.* 2004, p. 74-95.

d'autres ont opté pour l'acquisition de logements sur le marché privé. Quoi qu'il en soit, l'idée principale de la loi fédérale de 2001 est bien d'organiser le désengagement de l'Etat et de privatiser le parc existant. Pour ce faire, la législation comporte un volet de nouveaux dispositifs appelés « *prévoyance logement* » (*Eigenheimvorsorge*) censés inciter les individus à acquérir leur logement. À titre d'exemple on peut citer la *Alters-Vermögensgesetz/ Eigenheimrentengesetz*, un plan d'épargne retraite en lien avec l'accès à la propriété des retraités. Cette nouvelle aide à destination des personnes âgées remplace partiellement la *Eigenheimzulage*, aide à la construction ou à la rénovation de sa résidence principale. Autrement dit, « *the home ownership subsidy has thus moved to the retirement policy* »<sup>53</sup>.

Au titre de la réorientation de la politique fédérale, l'État s'est replié sur son rôle de régulateur ce qui explique le développement du cadre législatif depuis. C'est notamment avec l'arrivée au pouvoir d'une coalition entre socio-démocrates et verts que ce cadre a évolué. La politique fédérale sur le logement prévoit désormais des fonds spécifiquement alloués à la mise aux normes environnementales du parc locatif existant. Par ailleurs, la nouvelle coalition se veut aussi davantage sociale et préconise le versement d'une allocation logement pour les franges les plus modestes du corps social<sup>54</sup>. Rappelons qu'en Allemagne, en 2009 environ 20% de la population sont menacés par la pauvreté<sup>55</sup>. Pour les personnes vivant de l'aide sociale dite ALG-II (ce qui correspond au minimum social français) la nouvelle législation prévoit la prise en charge complète des loyers (avec des plafonds de loyer et des normes de surface par personne). L'ensemble de ces modifications reflète assez bien la maxime de la coalition au pouvoir : « Investir dans la personne plutôt que dans la pierre ». Entendons que l'expression « investir dans la personne » doit être comprise dans un sens large et non seulement comme une mise au point et un renforcement des différentes aides à la personne. L'objectif est aussi d'améliorer les conditions de vie des locataires du parc social.

En somme, la stricte application du principe de subsidiarité à la fin des années 2000 a conduit à ce que les seize *Länder* résorbent complètement les activités de l'État fédéral en matière de logement social. En effet, aujourd'hui, l'État fédéral n'a plus de politique du logement social. Les efforts financiers vont porter davantage sur l'accession à la propriété

## **IX.2. La Eigenheimzulage : aide à l'achat de la résidence principale**

La *Eigenheimzulage* est une aide financière pour les ménages primo accédants à la propriété. Elle existe sous forme d'allocation dont peuvent bénéficier toutes les personnes dont les revenus n'excèdent pas un certain seuil : 81 807 Euros pour une personne seule et 163 614 Euros pour un couple ; pour chaque enfant à charge ces plafonds sont augmentés de 30 678 Euros. Par ailleurs, le prix d'achat du logement doit être supérieur à 51 000 Euros. Toutefois, l'allocation est limitée.

---

<sup>53</sup> Björn Egner, art. cit. 2012, p. 17.

<sup>54</sup> Cf. Bundesregierung, *Lebenslagen in Deutschland – Armut- und Reichtumsbericht*, Berlin, 2009.

<sup>55</sup> Ibid.

L'aide ne peut être supérieure à 20 000 Euros étalés sur 8 ans. Pour chaque enfant se rajoutent 761 Euros par mois<sup>56</sup>. Dès sa création en 1996, la *Eigenheimzulage* était un outil controversé. Les critiques de ce dispositif avancent deux arguments :

- La *Eigenheimzulage* a été initialement conçue pour remplacer un autre dispositif d'aide au logement qui garantissait aux nouveaux propriétaires une réduction d'impôt qu'ils pouvaient faire valoir au moment de la déclaration des revenus. Or, ce système produisait un effet pervers : plus le prix d'achat du logement était élevé plus la somme à déduire était importante, sachant que la déduction maximale était de 150 000 Euros. De fait, ce dispositif a été considéré comme socialement inégalitaire. La *Eigenheimzulage* quant à elle a été conçue pour pallier ce problème en sélectionnant les bénéficiaires selon leurs revenus. Mais les plafonds très élevés par la nouvelle loi n'empêchaient pas les ménages aisés d'accéder de nouveau à ce type de financement. Très vite la *Eigenheimzulage* a été perçue comme aussi inégalitaire que le dispositif qu'elle devait remplacer.
- Le coût de ce dispositif était très important. Cet outil coûtait environ 3 milliards d'Euros en 1996, le double l'année d'après pour arriver à un budget de presque 12 milliards d'Euros en 2003. Une réforme législative a pu inverser cette évolution. Depuis le 1er janvier 2004, l'allocation est de 1 250 Euros par an (sur un maximum de 8 ans) et tous les ménages qui répondent aux critères d'attribution touchent la même somme forfaitaire. Parallèlement, les plafonds de revenus ont été révisés à la baisse : 70 000 Euros pour une personne seule et 140 000 Euros pour un ménage de deux personnes.

La controverse autour de la *Eigenheimzulage* est révélatrice des politiques du logement social en Allemagne : les considérations sociales sont reléguées au deuxième rang après les arbitrages budgétaires en termes de finances publiques. Notons enfin, que depuis le 1er janvier 2006 la *Eigenheimzulage* n'est plus accordée pour toute acquisition ou demande de construction ultérieure à cette date<sup>57</sup>. Toutes les procédures en cours sont cependant honorées.

### **IX.3. Nouveaux outils : la « ville sociale » - aides au logement social dans le cadre de la rénovation urbaine**

Les migrations internes dans le cadre de la réunification ont soulevé de nombreux problèmes en matière de logement social. Par exemple, alors qu'à l'Est plusieurs dizaines de milliers de logements sont vacants, les métropoles ouest-allemandes telles que Hambourg, Munich ou encore Cologne se heurtent à une forte demande et une pénurie de logements disponibles sur le marché locatif. Face à ce déséquilibre à la fois géographique et social, le gouvernement fédéral a créé un

---

<sup>56</sup> Cf. Nikolaos Georgakis, « Eigenheimzulage », In Björn Egner et al. *op. cit.* 2004, p. 93 et suiv.

<sup>57</sup> Cf. La loi sur la *Eigenheimzulage*, §3, [www.gesetze-im-internet.de/eqzulq/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/eqzulq/index.html)

plan d'urbanisme appelé « ville sociale » (*soziale Stadt*). Ce programme est censé valoriser davantage les logements existants ou en voie de création dans les nouveaux *Länder*. Le but est de rénover les logements existants, d'administrer le parc par de nouvelles formes de gestion (autogestion, coopératives), de stimuler l'offre culturelle et de créer des emplois afin d'attirer notamment les jeunes ménages aisés dans des secteurs de la ville où la ségrégation sociale est flagrante. En dehors des moyens financiers que l'Etat fédéral réserve aux projets de rénovation urbaine, les *Länder* accordent une allocation de rénovation à toute personne éligible selon les critères de la *Eigenheimzulage* et effectuant une rénovation dont le prix des travaux excède 500 Euros par m<sup>2</sup>. L'allocation est versée sous forme de paiement forfaitaire de 1 500 Euros par an (sur un maximum de 8 ans).

#### **IX.4. En France, le remodelage des anciens quartiers d'habitat social par la création de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine**

La loi du 1er août 2003, dite Loi d'orientation pour la Ville et la Rénovation Urbaine met en place l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), qui se veut un nouvel outil pour diversifier la composition des quartiers d'habitat social. Alors que jusqu'à présent l'Etat se montrait réticent à soutenir des destructions de logements sociaux, cette fois-ci le programme national de rénovation urbaine vise explicitement à mener une politique de destruction-reconstruction de logements sociaux en assumant un déficit dans le solde, une partie des logements reconstruits étant soit dans le parc locatif privé, soit en accession (Lévy Fijalkow, 2010). La PEEC va être mobilisée dans le financement de la rénovation urbaine<sup>58</sup>.

En 2013, le bilan des dix premières années du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) fait état de la démolition de 140 000 logements, et leur remplacement par 70 000 à 80 000 logements sociaux construits sur les mêmes sites ainsi que par 80 000 à 85 000 logements privés<sup>59</sup>.

Une autre mesure pour renforcer la mixité d'habitat dans les quartiers de logements sociaux en incitant à la construction de logements destinés à l'accession à la propriété, a été établie par la loi du 26 octobre 2006 : le taux de TVA est réduit à 5,5% pour les opérations en accession dans les quartiers faisant l'objet d'une convention urbaine.

---

<sup>58</sup> En 2011, la PEEC a financé l'ANRU à hauteur de 615 M€. Cf. *Annexe au projet de loi de finance pour 2013. Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction.*

[http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013\\_PEEC.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013_PEEC.pdf)

<sup>59</sup> Conseil d'Orientation de l'ONZUS, *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine, Bilan et perspectives*, Rapport de la mission d'évaluation, ONZUS, les éditions du CIV, 2013, 124 pages.

[http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_pnr\\_u.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_pnr_u.pdf)

## **IX.5. Dans les années 2000 : une diversification des cibles de la politique du logement**

### **Le droit au logement opposable**

Une étape importante dans la priorité donnée aux publics en difficulté dans l'accès au logement social est l'adoption de la loi du 5 mars 2007 sur le Droit Au Logement Opposable (Dalo), suite aux recommandations du Haut Comité au Logement des Personnes Défavorisées<sup>60</sup>, et avec l'appui du monde associatif. L'Etat devient le garant du droit au logement des personnes ne pouvant par leurs propres moyens accéder ou se maintenir dans le logement. Les demandeurs de logement social reconnus comme prioritaires par une commission de médiation Dalo peuvent présenter un recours administratif si leur demande de logement social est en cours depuis un délai « anormalement long »<sup>61</sup> (Voir partie III).

### **L'utopie du « tous propriétaires »**

Dans les années qui suivent, sous la présidence Sarkozy, plusieurs mesures visent à aider les ménages modestes à accéder à la propriété. Le 18 décembre 2007, un accord entre l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), l'organisation qui représente environ 760 organismes Hlm, et la ministre du Logement Christine Boutin, vise à faciliter la vente des logements sociaux à leurs locataires, le mouvement HLM s'engageant à construire des logements en même nombre dans les communes où ont eu lieu la vente de logements. Par ailleurs, la loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion (MLLE) du 25 mars 2009 instaure un dispositif visant à faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes via le projet de « la maison à 15 euros par jour » : le remboursement du terrain étant différé à la fin du remboursement de la maison en s'appuyant sur le dispositif du PASS-FONCIER®. D'après les services de l'Etat, seules 800 maisons auraient été construites en 2012 dans ce cadre<sup>62</sup>.

### **Des tentatives de recréer une rotation dans le parc social**

De plus, la loi MLLE cherche à accroître la disponibilité des logements sociaux non pas en renforçant leur construction mais en cherchant à fluidifier « par le haut » le parc social : l'application d'un surloyer est rendue plus systématique, et les ménages dont les revenus ont évolué et sont supérieurs pendant deux années successives au double des ressources permettant l'accès au logement qu'ils occupent peuvent voir leur bail résilié. Diverses estimations ont cependant montré que le nombre de ménages potentiellement concernés par une résiliation de leur

---

<sup>60</sup> Voir en particulier le 8<sup>e</sup> rapport du HCLPD « Vers un Droit au Logement Opposable » en 2002 et son 12<sup>e</sup> rapport en 2006 « Droit au logement opposable : le temps de la décision ? ».

<sup>61</sup> Ce délai est fixé par les préfets et varie d'un département à l'autre. Il est généralement compris entre 12 et 36 mois, mais il atteint à Paris 6 ans pour un T1, 9 ans pour un T2 ou un T3 et 10 ans pour un logement plus grand. Cf. Philippe Dallier, Droit au logement opposable : répétition générale et derniers réglages, Sénat, 2008. <http://www.senat.fr/rap/r08-092/r08-0927.html>

<sup>62</sup> [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/logement-le-bilan-mitige-des-annees-sarkozy\\_1070269.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/logement-le-bilan-mitige-des-annees-sarkozy_1070269.html)

bail est relativement faible<sup>63</sup>. Enfin, la loi MLLE, en diminuant de 10% les plafonds de ressources permettant d'accéder au logement social, réduit mécaniquement la part de la population éligible au logement social.

### **Les normes environnementales en hausse**

Les rencontres dites de Grenelle 1 et 2 (en 2009 et 2010) ont également eu des conséquences sur la politique de logement. Les normes environnementales sont renforcées pour améliorer les performances énergétiques des logements, et l'Etat s'engage dans le cadre de conventions avec des bailleurs sociaux à proposer des Eco-prêts, distribués par la Caisse des Dépôts et Consignations, pour la réhabilitation de logements sociaux. Les objectifs quantitatifs du Grenelle de l'environnement (de l'ordre de 70 000 logements sociaux rénovés par an) sont toutefois loin d'être atteints, d'après le rapport annuel remis en 2013 au Parlement sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'Environnement<sup>64</sup>.

### **2013 : un renforcement des obligations de la loi SRU**

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 cherche à relancer la construction dans ce secteur. L'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) voit ses objectifs de pourcentage de logements sociaux augmentés de 20% à 25%. Toutefois, les communes qui ont vu leur population diminuer entre les deux derniers recensements ne sont pas soumises à cette obligation. De plus, les pénalités dues par les communes n'étant pas en train de rattraper leur retard dans ce domaine sont quintuplées. Un des obstacles à la construction de logements sociaux dans des zones urbaines tendues provenant souvent de la faible disponibilité d'un foncier abordable, cette loi prévoit que l'Etat peut céder avec une forte décote, voire gratuitement, des terrains lui appartenant aux collectivités locales pour construire des logements sociaux.

Actuellement en débat depuis juin 2013, le projet de loi ALUR (pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové), est présenté par la ministre du Logement Cécile Duflot<sup>65</sup>. Ce projet de loi propose entre autres un système d'encadrement des loyers du secteur privé. Il vise à limiter la tendance à la forte hausse des loyers dans ce secteur qui crée, dans les zones en tension, un écart grandissant entre les loyers du secteur social et ceux du secteur privé. Dans les agglomérations où la tension sur le marché du logement est forte, la loi prévoit que les loyers pourront être renégociés à l'échéance des baux ou lors d'un changement d'occupant en tenant compte des loyers médians observés dans le même quartier.

---

<sup>63</sup> Environ 12 000 ménages logés dans le parc social auraient des revenus qui représentent au moins le double du plafond de ressources pour accéder à leur logement, d'après l'USH, cité dans un article du Monde du 30 novembre 2010. D'après la Fédération Nationale des Offices publics de HLM, seulement 2% des ménages logés dans leur parc ont des ressources supérieures à 20% des plafonds et sont concernés par le supplément de loyer de solidarité.

<sup>64</sup> Rapport du 19 février 2013 par le Commissariat général au développement durable) [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4e\\_rapport\\_grenelle\\_finale\\_COMPLET-2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4e_rapport_grenelle_finale_COMPLET-2.pdf)

<sup>65</sup> <http://www.territoires.gouv.fr/projet-de-loi-pour-l-acces-au-logement-et-un-urbanisme-renové>

## **PARTIE II : LES DEFAILLANCES DU SYSTEME D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE**

Cette partie vise à analyser le processus d'accès des demandeurs aux logements sociaux, en particulier au moment de la demande et de l'attribution. Depuis l'enregistrement de la demande jusqu'à la tenue de la Commission d'attribution des logements (CAL), la procédure d'attribution d'un logement social fait l'objet d'un encadrement réglementaire précis et détaillé (Union Sociale pour l'Habitat).

### **I. Une offre diversifiée mais (de moins en moins) accessible**

---

#### **I.1. Des acteurs multiples**

##### **Les acteurs du logement social aujourd'hui**

Selon le code de la construction et de l'habitation, les acteurs participant à la construction de logements sociaux par le biais de financement ou de prêts ont droit à une part de logements réservés, on parle de contingent. Ces acteurs peuvent être : « *l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale, les employeurs, les organismes collecteurs habilités à recueillir la participation des employeurs à l'effort de construction, les chambres de commerce et d'industrie et les organismes à caractère désintéressé.*<sup>66</sup> »

Les différents contingents se répartissent comme suit :

- Action Logement (1% logement) : 40% des logements construits.
- État ou contingent préfectoral : 30% des logements construits, dont 5% maximum est réservé aux agents civils et militaires de l'État. Les 25% de logements restant du contingent préfectoral sont destinés aux personnes ou ménages cumulant des difficultés financières ou sociales rendant difficile leur accès ou leur maintien dans un logement ordinaire.
- Communes : 20% des logements construits.
- Organismes HLM, les conseils généraux, le Conseil Régional d'Ile-de-France et les caisses d'allocations familiales se répartissent les 10% restants.

---

<sup>66</sup> Legifrance Code de la construction et de l'habitation, Article R\*441-5 Modifié par Décret n°2012-718 du 7 mai 2012 – art. 2.

## **Les bailleurs sociaux en France**

Il s'agit d'organismes publics ainsi que d'organismes privés.

### **Les organismes publics**

Institués en 1912, les Offices publics d'habitations à bon marché (OPHBM) sont, à cette époque, destinés à combattre la crise du logement populaire dans les grandes villes. Ils ont pour missions de construire, aménager et gérer des habitations salubres, accessibles "aux travailleurs vivant principalement de leur salaire". Certains de ces offices sont municipaux, d'autres départementaux.

En 1950, quand le terme HBM est remplacé par HLM, les OPHBM deviennent des OPHLM. Les OPHLM sont rattachés à une collectivité (municipalité, département, agglomération...), leur personnel fait partie de la fonction publique. Leur mission est la construction, l'aménagement et la gestion de logements sociaux pour ménages modestes.

Les Offices Publics d'Aménagement et de Construction (les OPAC) sont créés par la loi de 1971. Leur personnel a un statut de droit privé. Les OPAC sont des Établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dont la fonction est de réaliser ou de gérer des logements pour des personnes modestes. Leurs fonctions potentielles sont plus larges que celles des OPHLM, puisqu'ils peuvent intervenir dans des opérations d'urbanisme au-delà des questions de logement (construction ou gestion de résidences, de commerces...) pour le compte d'une collectivité. Ils peuvent également gérer des copropriétés privées faisant l'objet d'un plan de sauvegarde.

Le 1er février 2007 les OPAC et les Offices Publics de HLM sont fondus dans un nouveau type de structure, les Offices Publics de l'Habitat (OPH). Les OPH sont rattachés à une collectivité territoriale (municipalité ou département) ou à regroupement de communes de type EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). Comme les OPAC, ils ont le statut d'EPIC et des attributions larges dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat. Les nouveaux salariés recrutés sont de droit privé, le personnel en poste qui était fonctionnaire territorial peut opter pour le maintien de son statut de salarié du public.

La collectivité de rattachement détient la majorité des sièges du conseil d'administration des OPH. Les autres acteurs (représentants d'Action Logement, du préfet, représentants élus des locataires) continuent de siéger dans ces conseils d'administration.

D'après la Fédération des Offices Publics d'Habitat, début 2013, les OPH étaient au nombre de 270. Leur patrimoine était de près de 2,4 millions de logements, locatifs, à 87% dans des immeubles collectifs. Ils représentent ainsi 52% du parc total des HLM en France<sup>67</sup>. L'âge moyen de ce parc est de 38 ans. Ils gèrent également 3 500 foyers (pour étudiants, jeunes travailleurs, personnes handicapées, personnes âgées, résidences sociales) qui peuvent accueillir 200 000 personnes.

### **Les Organismes privés d'HLM**

Aujourd'hui trois types de structures sont des organismes privés d'HLM, d'après le code de la construction et de l'urbanisme :

---

<sup>67</sup> [http://www.offices-habitat.org/news/pdf/CHIFFRES\\_CLES.pdf](http://www.offices-habitat.org/news/pdf/CHIFFRES_CLES.pdf)

- **Les entreprises sociales pour l'habitat.** Issues de la transformation des sociétés anonymes HLM en 2007, d'après leur fédération elles sont au nombre de 261, elles représentent près de 2 millions de logements sociaux (soit un peu moins de la moitié du parc) ainsi que 130 000 places en foyer<sup>68</sup>. Parmi ces ESH, 84 organismes sont des filiales d'organismes collecteurs de la PEEC, ce qui représente un parc de 814 000 logements (soit environ 40% du parc de logement des ESH). D'autres ESH sont des filiales de groupes financiers (Caisses des dépôts et Consignation, Caisses d'épargne, compagnies d'assurances...)<sup>69</sup>. Les représentants des collectivités territoriales sont très présents parmi les administrateurs des ESH. L'entrée de ces acteurs ainsi que celle des représentants des locataires dans les structures de direction de ces bailleurs sociaux privés est relativement récente, c'est une des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 dite « loi Borloo ». Les ESH, comme les OPH, sont des organismes sans but lucratif. La rémunération des actionnaires dans le cas des ESH est limitée.
- **Les sociétés coopératives d'HLM.** Elles ont pour vocation essentielle de construire des logements avec des prêts conventionnés qui sont destinés à l'accession à la propriété. Le nombre de logements construits par ces coopératives HLM est relativement faible si on le met en regard avec l'ensemble du parc social, il s'agit environ de 5 000 logements par an.
- **Les fondations.** Les premières sociétés d'habitation à bon marché à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avaient été financées par des fonds privés et étaient souvent gérées par des fondations. Les fondations existent toujours mais le parc qu'elles gèrent est très minoritaire au sein du parc social aujourd'hui.

### **Les financeurs du logement social français**

La construction et la réhabilitation des logements locatifs sociaux sont financées essentiellement par des prêts. Ces prêts sont à des coûts faibles, et sont associés à des subventions, ces deux éléments permettant de proposer des loyers relativement bas aux locataires du secteur social. Ces prêts sont généralement attribués par la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC), qui utilise pour cela une partie de l'épargne défiscalisée des ménages provenant des livrets A. Fin 2010, la CDC disposait d'une ligne de 110 milliards d'euros pour le financement de l'habitat social. La baisse de l'inflation ayant amené mécaniquement une diminution du taux d'intérêt de ces dépôts, pour que l'épargne collectée par ces livrets ne soit pas en baisse, et que l'argent disponible pour la construction ou la rénovation ne soit pas réduit, l'Etat a augmenté le plafond maximum des sommes qu'il est possible de déposer sur ces livrets.

---

<sup>68</sup> ESH (2013) Analyses et statistiques. Assemblée générale du 20 juin 2013. [http://www.esh.fr/resources/fichiers/esh/ESH-RapportAnaStats2013\\_.pdf](http://www.esh.fr/resources/fichiers/esh/ESH-RapportAnaStats2013_.pdf)

<sup>69</sup> Jean-Claude Driant, « Le logement social en France entre inertie et mutations. Un état des lieux du "système HLM" au seuil des années 1980 », in Néomie Houard (coord), *Loger l'Europe : le logement social dans tous ses États*, La documentation Française, juin 2011, p.128-143.

A titre d'exemple, en 2011, en moyenne, le prix de revient à la construction d'un logement PLUS (le type de prêt le plus courant) est de 141 900 euros<sup>70</sup>. 10% du financement provient de subventions de l'Etat (pour 2%) ou de collectivités territoriales (pour 8%). La participation des employeurs à l'effort de construction finance 8% du coût moyen des logements PLUS, sous forme de prêts. Les fonds propres des organismes HLM représentent 14% du financement (Figure 2).

La tendance générale est à l'augmentation du coût de revient des logements neufs, de par le surenchérissement du coût du foncier et de la montée des normes environnementales. Les exigences d'accessibilité du logement aux personnes handicapées se traduisent également par une hausse du prix de revient. Ces nouvelles normes, rendues obligatoires pour tous les logements neufs par la loi du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », imposent d'augmenter la largeur des portes, des couloirs et la superficie des salles d'eau afin que tous les logements soient accessibles à une personne en fauteuil.

Sur la période 1999-2011, la tendance a été à la diminution forte de la part des prêts et de subventions de l'Etat dans le financement de chaque logement social. Les fonds propres des organismes HLM sont nettement plus mis à contribution, ainsi que les subventions des collectivités locales.

**Figure 2 : Plan de financement PLUS en 1999 et en 2011**

En % du prix de revient

<b>Source de financement :</b>	<b>1999</b>	<b>2011</b>
Subvention Etat	6%	2%
Prêt ou subvention PEEC (*)	5%	3%
Subvention collectivités locales et autres	2%	8%
Prêts	85%	74%
Fonds propres	2%	14%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

(\*) En 1999 il s'agissait d'une subvention, en 2011 d'un prêt.

Source : Union sociale pour l'Habitat

## **I.2. Une offre ouverte et accessible à différentes catégories de ménages**

### **Une conception généraliste**

En France, la conception est dite généraliste, large en théorie, puisque si l'on se réfère uniquement au critère du plafond des ressources, les deux tiers des ménages sont éligibles. Les logements HLM sont réservés à des personnes dont les ressources n'excèdent pas un plafond qui varie en fonction du nombre de personnes du foyer et du lieu d'habitation (Ile-de-France ou autres régions). Ce

<sup>70</sup> Cf. la note de l'Union Sociale pour l'Habitat : « Le financement du logement social », mise à jour en janvier 2013.

plafond est révisé chaque année au 1<sup>er</sup> janvier en fonction de l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Les enfants de parents séparés sont considérés comme étant à charge des deux parents.

Selon leurs niveaux de ressources, les ménages ne postulent pas au même type de logements sociaux. « *Les logements financés en PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) constituent des logements intermédiaires visant à favoriser la mixité sociale dans le parc des logements sociaux. Ceux financés en PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) ont pour objectif de faciliter le logement de ménages cumulant des difficultés sociales et économiques. Quant aux logements financés par des PLS (Prêt Locatif Social), ils sont destinés à accueillir des ménages dont les ressources excèdent celles requises pour accéder aux logements financés par les PLAI et PLUS, et qui rencontrent des difficultés pour trouver un logement, notamment dans des zones de marché tendu.*<sup>71</sup> »

**Figure 3 : Plafond de ressources pour un HLM en France  
- hors Ile -de-France**

Composition du foyer	Logement financé à l'aide d'un PLAI	Logement financé à l'aide d'un PLUS	Logement financé à l'aide d'un PLS	Logement financé grâce à un PLI
Catégorie 1	11 006 €	20 013 €	26 017 €	28 018 €
Catégorie 2	16 037 €	26 725 €	34 743 €	37 415 €
Catégorie 3	19 283 €	32 140 €	41 782 €	44 996 €
Catégorie 4	21 457 €	38 800 €	50 440 €	54 320 €
Catégorie 5	25 105 €	45 643 €	59 336 €	63 900 €
Catégorie 6	28 292 €	51 440 €	66 872 €	82 304 €
Par personne supplémentaire	+ 3 155 €	+ 5 738 €	+ 7 459 €	+ 8 034 €

Source : [service-public.fr](http://service-public.fr), rubrique - logement social : conditions d'attribution.

Pour pouvoir prétendre à l'accès à un logement social les ménages doivent remplir certaines conditions. Les dispositions suivantes concernent les locations de logements appartenant aux organismes HLM ou à d'autres bailleurs, mais gérées par des organismes HLM<sup>72</sup>.

Les Français et les étrangers admis à séjourner régulièrement<sup>73</sup> en France peuvent prétendre à l'accès à un logement HLM. Dans des cas minoritaires une association d'aide aux personnes en difficulté peut être porteuse du bail d'un logement social et le sous-louer dans des conditions particulières à des personnes en difficulté, à des personnes isolées ou un ménage âgé de moins de 30 ans.

Par ailleurs, les fonctionnaires peuvent adresser une demande de logement HLM au service social de leur administration. Il est également possible pour les salariés du secteur privé d'une entreprise

<sup>71</sup> Dietrich-Ragon P., « Qui rêve du logement social ? », P.U.F., 2013.

<sup>72</sup> Source : site internet du ministère de l'égalité des territoires et du logement, <http://www.territoires.gouv.fr/les-demarches-pour-acceder-a-un-logement-social>

<sup>73</sup> Être admis à séjourner régulièrement en France veut dire être titulaire d'un titre de séjour en cours de validité. Il peut s'agir d'une carte de séjour, ou de résident, d'une carte de séjour de ressortissant de l'Union Européenne.

de plus de 10 personnes de faire une demande auprès de leur employeur qui a la possibilité d'obtenir un logement HLM parmi ceux qui peuvent lui être réservés par les CIL (Comités Interprofessionnels du Logement) en contrepartie du 1% logement.

### **Une offre plus accessible dans le secteur social**

Pour les ménages modestes, entre 1996 et 2006, le montant des loyers en euros courants a progressé plus vite pour les locataires du parc privé que pour ceux du parc social (+41% contre +25%). Le montant des aides au logement, qui sont perçues par au moins les deux tiers des locataires du privé comme du parc social aux deux dates, a progressé moins rapidement pendant cette même période (+14% dans le parc social, +27% dans le parc privé, toujours pour les ménages modestes). Le taux d'effort net<sup>74</sup> a progressé encore plus dans le secteur privé que dans le secteur social pour les ménages modestes. Ce taux d'effort net est passé de 34,0% à 38,9% entre 1996 et 2006 (soit +14%) pour les ménages modestes locataires du secteur privé, alors qu'il est passé de 23,5% à 26,3% (+12%) pendant les dix mêmes années pour les ménages modestes locataires du secteur social (Briant, Pirus, 2010).

Sur la période plus récente (2005 à 2011), le taux d'effort augmente légèrement plus dans le secteur locatif privé (+2,5%) que dans le secteur HLM (+2,3%) (Accardo, Klanklader, 2013<sup>75</sup>).

En moyenne, les locataires du parc social occupent un logement plus grand que ceux du parc privé. Les loyers dans le parc social sont à caractéristiques égales moins élevés que ceux du parc privé et, contrairement à ces derniers, peu variables selon leur localisation. En tenant compte de diverses caractéristiques du logement (superficie, état général du logement, confort, localisation), l'avantage monétaire qu'apporte le fait de résider dans un logement locatif HLM par rapport à un logement locatif du parc privé est estimé à près de 150 euros dans les zones rurales, à 270 euros dans les grandes agglomérations de province et à près de 400 euros dans l'aire urbaine de Paris (Trévien, 2013<sup>76</sup>).

### **Le secteur social héberge prioritairement des ménages précaires et des familles monoparentales**

En 2006, la part des locataires dans le parc social est d'autant plus forte que leur niveau de vie est faible<sup>77</sup>. Les ménages les plus pauvres (premier décile) sont aussi souvent logés dans le parc social

---

<sup>74</sup> Le taux d'effort net correspond à la part des dépenses de logement, charges comprises dans le budget d'ensemble du ménage, après déduction des éventuelles aides au logement.

<sup>75</sup> Jérôme Accardo, Elodie Kranklader, « Entre 2005 et 2011, les taux d'effort des locataires se sont accrus, ceux des propriétaires sont restés stables », *France, Portrait social*, édition 2013, INSEE, p.69-77.

<sup>76</sup> Corentin Trevien, « Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ? », *Insee-Analyses n° 10*, juillet 2013.

<sup>77</sup> Cette analyse provient des exploitations des enquêtes nationales de logement de 2002 et de 2006 publiées dans deux chapitres des *Travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2009-2010* :

- Éric Renard : « Le logement des ménages modestes. Résultats de l'enquête logement 2006 », p. 463-484.  
- Pierrette Briant et Claudine Pirus : « Les ménages à faibles ressources et leurs conditions de logement en 2006 », p. 485-509.

privé (31% d'entre eux sont dans ce cas en 2006). Les ménages aux revenus moyens-élevés, ceux se situant entre le quatrième et le dernier décile de revenu par unité de consommation, ne sont pas pour autant totalement absents du parc social, puisque 12% d'entre eux y résident.

Les évolutions entre 2002 et 2006 montrent une tendance au renforcement de la vocation populaire du parc social : la part des ménages aux revenus moyens-élevés logés dans le parc social de ménages (déciles 4 à 10) est en baisse. Inversement, la part des ménages les plus pauvres et assez pauvres est en hausse dans ce secteur. Un autre résultat notable est la forte progression de la part des ménages très pauvres logés dans le secteur locatif privé (+4%). Cette progression s'accompagne d'une rétraction de la part des propriétaires parmi les ménages les plus pauvres, alors que dans les trois autres groupes la part des propriétaires est stable ou en hausse (Figure 4).

**Figure 4 : Statut d'occupation selon le niveau de vie en 2006 et évolution 2002-2006**

Niveau de vie :	1 <sup>er</sup> décile		2 <sup>ème</sup> décile		3 <sup>ème</sup> décile		Déciles 4 à 10	
	2006	2002 à 2006	2006	2002 à 2006	2006	2002 à 2006	2006	2002 à 2006
Locataires parc social	34%	+1%	28%	+2%	24%	=	12%	-1%
Locataires parc privé	31%	+4%	24%	+1%	22%	+2%	19%	+1%
Propriétaires non accédants	24%	-3%	36%	+2%	39%	+4%	40%	+3%
Propriétaires accédants	6%	-1%	8%	-2%	11%	-4%	25%	-1%
Autre*	4%	-2%	4%	-2%	4%	-2%	3%	-1%
Ensemble	100%		100%		100%		100%	

\*Personnes logées gratuitement, fermiers et métayers

Le premier décile désigne les 10% de population au plus bas revenu par unité de consommation.

Source : INSEE, Enquêtes nationales sur le logement, cf. Éric Renard (2010), art. cit.

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante

L'enquête Logement 2006 met en évidence une forte relation entre le type de ménage et le statut d'occupation (Figure 5). Les familles monoparentales sont de loin les plus logées dans le secteur social, 40% de ces ménages sont dans un logement de ce type, c'est nettement plus que l'ensemble des ménages qui ne sont que 17% à être locataires du parc social. Quand elles ne sont pas dans le secteur social, les familles monoparentales sont surtout locataires du secteur privé. Après les familles monoparentales, ce sont les personnes seules qui sont le plus locataires du secteur social, avec 20% de ces ménages dans ces logements. Le secteur privé accueille également une proportion élevée de ce type de ménage (28%, à égalité avec les familles monoparentales). Quand elles ne sont pas locataires, les personnes seules sont généralement des propriétaires ayant fini de rembourser leurs prêts. Les couples sans enfants sont très peu logés dans le secteur social (10% le sont), une très forte proportion d'entre eux étant propriétaires non accédants (59%, ce statut ne concernant que 38% de l'ensemble des ménages). Les couples avec enfants sont un peu moins locataires que la moyenne et nettement plus concernés par l'accession à la propriété.

**Figure 5 : Statut d'occupation des résidences principales  
selon le type de ménage en 2006 (en %)**

	<b>Personne seule</b>	<b>Famille monoparentale</b>	<b>Couple sans enfant</b>	<b>Couple avec enfants</b>	<b>Total</b>
Locataire secteur social	20,4%	40,5%	9,6%	16,0%	17,3%
Locataires secteur privé	27,7%	28,2%	15,7%	15,6%	20,7%
Propriétaires non accédants	39,0%	12,3%	58,6%	21,9%	38,3%
Accédants à la propriété	8,0%	16,5%	13,4%	43,3%	20,2%
Logés gratuitement	4,9%	2,5%	2,7%	3,2%	3,6%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<i>Effectifs (en milliers)</i>	<i>8 813,5</i>	<i>1 692,4</i>	<i>7 584,7</i>	<i>7 153,2</i>	<i>25 243,8</i>

*Source : Enquête nationale de Logement 2006, INSEE, calculs CRÉDOC d'après les annexes de la note Familles et Logement du Haut Conseil à la Famille, mai 2012.*

D'après les enquêtes sur l'occupation du parc social du ministère en charge du logement, la proportion de familles monoparentales est en constante progression, entre 1997 et 2009 elles sont passées de 15% à 19% des occupants<sup>78</sup>.

Par ailleurs, on constate un vieillissement des titulaires de contrat de location, alors que la part des titulaires de moins de 30 ans ne cesse de baisser depuis 1997, passant de 15% à 10% en 2009. La part des 60 ans et plus progresse dans une moindre mesure passant de 20,1% à 21,1%. Les 30-59 ans sont majoritaires dans le parc social, 68,9% sont titulaires d'un contrat en 2009 contre 64,3% en 1997. 93,8% des ménages ont un niveau de ressources inférieur au plafond.

L'enquête sur l'occupation du parc social s'intéresse également à la population des « emménagés récents », il s'agit des ménages vivant depuis moins de trois ans dans leur logement. Cette population recouvre deux situations : les ménages qui ont accédé pour la première fois à un logement social mais également les ménages qui ont changé de logement social. Le profil des « emménagés récents » diffère quelque peu du profil de l'ensemble des locataires. Par rapport à l'ensemble des ménages, il s'agit un peu plus souvent de familles monoparentales (23% contre 19%) et de couples avec enfants (23% contre 18%). Les emménagés récents sont un peu plus jeunes que l'ensemble des locataires du parc social, 27% ont moins de 30 ans contre seulement 10% sur l'ensemble). Le profil des emménagés récents diffère aussi par leur niveau de ressources, ils ont des niveaux de ressources inférieurs à l'ensemble des ménages.

---

<sup>78</sup> Anne Loones, Sophie Lautié, *Rapport sur l'occupation du parc social et son évolution – Données nationales et régionales – Tome 1*, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 2010. Cette enquête a lieu tous les trois ans et porte sur l'ensemble des logements locatifs sociaux appartenant aux organismes HLM, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales s'il s'agit de logements conventionnés.

### I.3. Une proportion de locataires de HLM stagnante, et une mobilité résidentielle en baisse dans le parc social malgré une demande croissante

#### Une personne sur six logée dans le parc social : une proportion qui ne progresse plus depuis le milieu des années 1980

En 1954, le parc de logement HLM n'abritait que 3% des ménages. Cette part double dans les 8 années qui suivent, continue de progresser entre 1962 et 1973 pour atteindre 11%, elle atteint 15% en 1984 et progresse peu ensuite (16% en 2006). On peut y ajouter à partir de 1984 les autres logements du secteur social (qui logent 1,9% des ménages en 1984 et 1,4% en 2006) (Figure 6).

**Figure 6 : Evolution du statut d'occupation des résidences principales entre 1962 et 2006 (en %)**

Statut	1962	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002	2006
<b>Locataires/ sous locataires (meublés inclus)</b>	<b>49</b>	<b>45</b>	<b>43</b>	<b>40,9</b>	<b>38,7</b>	<b>39,2</b>	<b>39,7</b>	<b>39,5</b>	<b>39,2</b>
dont HLM	6	11	14	14,6	15,0	15,3	15,7	15,6	15,7
dont autre secteur social				1,9	2,0	1,8	1,9	1,6	1,4
<b>Logés gratuitement</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>7,9</b>	<b>7,2</b>	<b>6,7</b>	<b>5,8</b>	<b>4,2</b>	<b>3,6</b>
<b>Propriétaires</b>	<b>41</b>	<b>47</b>	<b>51</b>	<b>50,7</b>	<b>53,6</b>	<b>53,8</b>	<b>54,3</b>	<b>56,0</b>	<b>57,2</b>
dont accédants	8	21	20	24,4	26,1	23,5	22,2	21,0	19,6
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Sources : Enquêtes nationales du logement, Clanché et Fribourg 1999 pour les chiffres 1962 à 1978, Castéran et Ricoch pour 1894 à 2006.

Par ailleurs, sur l'ensemble de la période, le nombre de résidences principales a presque doublé, passant, de 13,4 millions en 1954 à 26,3 millions en 2006, soit une progression de 96%. Dans le même temps, la population de la France a augmenté, mais nettement moins (+44%). La taille moyenne des ménages a fortement diminué, du fait de la diminution des cohabitations sur trois générations, d'une moindre fécondité, de l'augmentation des séparations conjugales ainsi que de l'allongement de la durée de la vie qui se traduit par un nombre plus élevé de personnes veuves.

#### Une mobilité résidentielle qui progresse dans le parc locatif privé mais qui baisse dans le parc locatif social

Etant donné le montant plus faible des loyers dans le secteur social, et l'encadrement plus sévère de leur augmentation, il n'est pas étonnant que la rotation soit moindre dans le parc locatif social que dans le parc locatif privé. Pour la période 2005-2007, le taux de rotation annuel est de 18% dans le parc locatif privé contre 10% dans le parc locatif social. D'autres critères que le statut d'occupation interviennent également sur la mobilité résidentielle, en particulier, les jeunes sont

bien plus mobiles que la moyenne. Toutefois à tranche d'âge comparable, les ménages du parc social sont moins mobiles que ceux du parc social (Josnin, Robert, 2009<sup>79</sup>).

L'évolution depuis 2001-2003 est contrastée entre ces deux parcs : la mobilité résidentielle est en baisse dans le parc social, alors qu'elle est en hausse dans le parc locatif privé. Malgré ce phénomène, la part des ménages précaires a augmenté au cours des années 2000.

### **Une demande croissante**

Avec la crise du logement, les Français sont de plus en plus nombreux à souhaiter accéder à un logement social. D'après l'enquête nationale logement (ENL) en 2006, 1 220 000 demandeurs sont en attente d'un logement social dont 45% de ménages déjà logés en HLM.

*« Par ailleurs, le nouveau système d'enregistrement de la demande de logement social mis en place en 2011 fait état de 1 685 510 demandes actives au 1er septembre 2012, dont 50 % provenant de ménages déjà logés dans le parc HLM. Parmi ces ménages, moins d'un tiers a pu accéder à un logement social en 2011 (480 000 ménages).<sup>80</sup>»*

Une étude menée sur les *motivations et conditions d'expression de la demande de logement social en Île-de-France, où les tensions immobilières sont les plus fortes*, a dressé le profil des demandeurs de logements sociaux en Île-de-France<sup>81</sup>. Parmi ces demandeurs, 27% des personnes de référence n'ont aucun diplôme, pour la moitié il s'agit d'ouvriers ou d'employés. De plus, les demandeurs rencontrent davantage de difficultés sur le marché de l'emploi que le reste de la population, 15% des personnes de référence sont au chômage (pour 5% dans la population francilienne), 9% perçoivent le RMI (pour 2% dans la population francilienne). Celles qui travaillent sont davantage affectées par la précarité du fait de contrats peu protecteurs, 10% des personnes de référence exercent un emploi salarié en contrat à durée déterminée.

Un autre profil de demandeurs a été étudié, celui des salariés d'entreprises de plus de 10 salariés appelés demandeurs « 1% logement » de par la nature du financement des logements auxquels ils peuvent prétendre. Les demandeurs via le 1% logement en 2011 sont âgés en moyenne de 38 ans<sup>82</sup>. En majorité il s'agit de personnes seules (31%) ou de couples avec enfant(s) (40%). Le nombre moyen de personnes dans le foyer est de 2,8. Il s'agit pour l'essentiel de ménages français<sup>83</sup> (74%). Au moment de leur demande, 14% des demandeurs 1% sont prioritaires au titre

---

<sup>79</sup> Rémi Josnin, Annelise Robert, « La mobilité résidentielle progresse dans le parc locatif privé et diminue dans le parc social », *Observation et statistiques* n°27, Commissariat général au développement durable, octobre 2009. Le taux de rotation est le nombre de logements dits permanents (occupés à deux dates) ayant changé d'occupants entre ces deux dates, rapporté au nombre de logements permanents. Source : Filocom.

<sup>80</sup> Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, op. cit., 2013.

<sup>81</sup> Dietrich-Ragon P., 2013, « Qui rêve du logement social ? », P.U.F.

<sup>82</sup> Colin J., Lautié S., Muller L., *Étude relative aux ménages demandeurs et aux ménages logés en 2011 par le biais de la participation des employeurs à l'effort de construction*, ANPEEC, 2013.

<sup>83</sup> Un ménage français est un foyer dont le chef de ménage et l'éventuel conjoint sont tous les deux de nationalité française.

du Dalo (Droit au logement opposable). Une grande partie des demandeurs 1% sont locataires au moment de leur demande (37% dans le secteur privé et 31% en HLM).

## **II. Des processus complexes et peu efficaces**

---

### **II.1. Du dépôt de la demande à l'attribution : un long chemin**

Un même demandeur peut déposer plusieurs dossiers de demandes de logement. En effet, les réservataires, en raison de l'augmentation croissante des demandes de logement, conseillent souvent aux ménages demandeurs de multiplier les dépôts de demande. Malgré les efforts engagés par les acteurs institutionnels et les partenaires locaux, l'enregistrement des demandes relève de pratiques et d'organisations très diverses d'un département à l'autre, mais aussi d'une commune à l'autre au sein d'un même département<sup>84</sup>. Le terme de « réservataires » recouvre l'ensemble des acteurs ayant participé au financement des logements sociaux, cela leur confère un droit de « réservation » sur une part des logements du parc social. Les préfetures, les mairies, les organismes collecteurs du « 1% logement », et les bailleurs sociaux sont des « réservataires ».

Les ménages sont également confrontés à une diversité d'interlocuteurs et de filières d'accès au logement social. Il y a la voie que nous appellerons « classique » qui est définie dans le cadre de la procédure de droit commun d'accès au logement (article L 441-1 CCH), la voie dite « loi Besson » qui vise à répondre aux besoins des personnes ne pouvant accéder à un logement dans des conditions de droit commun. Et enfin, la filière des recours Dalo. De plus, le demandeur une fois le dépôt de sa demande effectué n'a pas de visibilité sur l'état d'avancement de son dossier et surtout sur la bonne prise en compte de sa demande.

Les ménages souhaitant accéder à un logement social doivent avant toute chose constituer un dossier de demande comportant des pièces justificatives telles que<sup>85</sup> :

- pour l'enregistrement de la demande :
  - o copie de la carte d'identité ou du titre de séjour en cours de validité,
- Pour l'instruction de la demande :
  - o pièces d'identité ou titres de séjour en cours de validité pour l'ensemble des personnes majeures à loger,
  - o Justificatifs des ressources du dernier mois de toutes les personnes qui vivront dans le logement (fiche de paye, attestation d'allocation...),
  - o Justificatif du domicile occupé au moment de la demande (bail et quittances de loyer ou reçus d'hôtel ou attestation d'hébergement...)
  - o Pour les foyers avec enfants :
    - livret de famille,

---

<sup>84</sup> FORS recherche sociale, « *Les attributions de logements sociaux, l'efficacité sociale d'un système en question* », Recherche sociale n°189, 2009.

<sup>85</sup> Exemple de liste des pièces justificatives demandées par les mairies de la ville de Paris.

- justificatif d'allocations familiales, de pension alimentaire (éventuellement)
  - Copie des 2 derniers avis d'imposition ou de non-imposition de toutes les personnes qui vivront dans le logement.
- Documents facultatifs à joindre à la demande si le demandeur souhaite préciser une situation particulière, par exemple :
  - Copie de jugement d'expulsion, lettre de congé du propriétaire, arrêté préfectoral d'interdiction d'habiter,
  - Copie de certificat de grossesse, carte d'invalidité.

Ce dossier de demande doit être déposé dans un service qui enregistre les demandes, on en dénombre trois :

- les bailleurs sociaux,
- les mairies,
- les comités interprofessionnels du logement (CIL) d'Action logement pour les demandeurs salariés d'une entreprise.

La demande de logement est valable 1 an à compter de son dépôt et est renouvelable tous les ans.

À réception de la demande, les organismes, services ou personnes habilités à recevoir des demandes délivrent dans un délai d'un mois une attestation mentionnant le « numéro unique d'enregistrement » et sa date de dépôt.

*Le dispositif « numéro unique » a été créé par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il avait pour but de garantir les droits des candidats à un logement social en créant un système d'enregistrement de leur demande dans un cadre départemental. Trois avantages étaient attendus de ce texte de loi : garantie pour la famille demanderesse d'être bien enregistrée, détermination officielle d'une date de départ de l'attente d'un logement social, assurance de voir son dossier traité en priorité si l'attente devenait anormalement longue<sup>86</sup>. Même si le « numéro unique de la demande » ne garantit pas l'attribution d'un logement social il est cependant indispensable à celle-ci, en effet, aucun logement ne peut être attribué ou aucune candidature ne peut être examinée en commission d'attribution sans que la demande n'ait son « numéro unique » qui atteste du bon enregistrement de la demande.*

---

<sup>86</sup> Bondaz M., de Coustin H., M. Prévôt, *Rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux*, Conseil général des ponts et chaussées, 2006.

### **Exemple du dépôt de la demande pour un ménage demandeur par le biais de la participation des employeurs à l'effort de construction<sup>87</sup>**

Les salariés des entreprises assujetties à la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction) ont la possibilité de déposer une demande de logement social à ce titre.

Le CRÉDOC a mené au cours de l'année 2013, une étude auprès de ménages demandeurs et de ménages logés en 2011 par le biais de la participation des employeurs à l'effort de construction. Cette étude a eu pour finalité de s'intéresser à la demande de logement du public salarié. Sur l'ensemble des demandeurs étudiés, la totalité ont déposé un dossier de demande auprès de leur entreprise cependant il ne s'agit pas de leur unique démarche. En effet, la moitié ont déposé un dossier auprès d'un organisme HLM (51%), la mairie ou la préfecture arrive en 3ème interlocuteur (44%), le tiers ont également fait des recherches de logement via les agences immobilières (32%). Le constat est le suivant, un ménage souhaitant accéder à un logement social sait que le parcours est long et difficile. Par conséquent, il multiplie les dépôts de demande auprès de différents interlocuteurs ou réservataires et fait également appel aux agences immobilières.

Le manque de contact qu'ils peuvent avoir avec les organismes HLM en charge de leur demande renforce l'opacité du système d'attribution des logements sociaux pour les ménages demandeurs. En effet, un peu plus de la moitié des demandeurs (57%) ont eu un contact avec leur collecteur, seulement un peu plus du tiers avec un responsable de leur entreprise (36%) et moins du tiers avec un organisme HLM ou un bailleur (29%) après le dépôt de leur demande.

**La procédure d'attribution** est précédée par une sélection des candidatures. En fonction des réservataires, le nombre de candidats sélectionnés, les modes de sélection, le niveau de constitution des dossiers et la manière dont sont présentés les candidats peuvent différer fortement. Trois méthodes coexistent en France<sup>88</sup> :

- Une première méthode : la sélection sur des critères dit « objectifs » c'est-à-dire sur le tri d'informations « à partir de critères préalablement saisis dans un logiciel de traitement », la sélection ne prend pas en compte l'appréciation des personnes chargées de l'instruction du dossier. Cette méthode peut permettre d'attribuer une note à chaque demandeur, « en fonction de points gagnés pour tel ou tel critère de priorité ». On parle ici de la technique du « scoring » mise en place dans l'agglomération de Rennes en vigueur depuis 1998. Dans les faits, la méthode du « scoring » n'intervient jamais seule. Cette technique est assez répandue en Europe.
- La seconde méthode laisse davantage de place à la subjectivité, elle associe des entretiens menés avec les candidats et des critères de sélection définis collectivement dans les instances officielles.

---

<sup>87</sup> Colin J., Lautié S. et Muller L., op.cit. 2013.

<sup>88</sup> FORS recherche sociale, art.cit., 2009.

- Une troisième méthode consiste à présenter un unique candidat qui aura visité au préalable le logement et manifesté son intérêt pour celui-ci. Ce procédé reste minoritaire et s'observe dans « *des contextes où la tension autour du parc social est faible.* »

Les commissions d'attribution du logement (voir encadré ci-dessous) interviennent une fois que les réservataires ont procédé à la sélection d'un ou plusieurs candidats. Bien souvent, les ménages n'ont pas connaissance de l'existence de ces commissions ou bien les connaissent mais ne savent pas à quel moment leur dossier sera présenté en CAL. Les commissions examinent au moins trois demandes pour un même logement à attribuer, sauf si le nombre de candidats est insuffisant ou si la candidature proposée est désignée par le préfet.

### **Les commissions d'attribution du logement (CAL)**

D'après le code de la construction et de l'habitation (Article L441) *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.*

Les commissions d'attribution du logement sont composées de :

- 6 membres désignés par le conseil d'administration, dont un représentant des locataires.
- du maire ou son représentant de la commune où sont situés les logements attribués.

Des membres consultatifs qui peuvent être :

- à sa demande, le préfet du département ou l'un de ses représentants,
- à Paris, Marseille et Lyon, le maire de l'arrondissement concerné (ou son représentant),
- le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat (ou son représentant),
- un représentant des associations agréées par le préfet, menant des actions d'insertion ou en faveur du logement des personnes défavorisées.

Pour l'attribution d'un logement sont retenus les critères suivants: le patrimoine, la composition du ménage, le niveau de ressources et les conditions de logement actuelles du ménage, sont également pris en compte : l'éloignement du lieu de travail et la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs (Article L.441-1). Le taux d'effort<sup>89</sup> peut être un outil d'appui pour la commission pour proposer un logement à un ménage.

---

<sup>89</sup> Le taux d'effort est égal au rapport entre la dépense en logement d'un ménage et son revenu. La dépense en logement peut inclure ou non les charges (charge financière simple ou totale). Le taux d'effort est dit « net » si

En 2009<sup>90</sup>, 84% des attributions passent en commission. Les 16% restants s'expliquent par plusieurs raisons : « *le logement était vacant depuis plusieurs mois, un régime dérogatoire pour les étudiants, par manque de temps de la commission, un tri effectué avant la commission, l'urgence d'une situation.* »

Une fois le choix des candidatures fait, les ménages sont informés de l'issue de leur candidature, plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- Le dossier est accepté et le ménage est retenu pour le logement ;
- Le dossier est accepté mais le ménage n'est pas le premier sur la liste ;
- Le dossier est reporté pour manque d'informations sur le ménage ou dossier incomplet
- Enfin le dossier est refusé.

Après la notification au ménage de l'attribution d'un logement, le parcours du demandeur est terminé. Toutefois, les ménages demandeurs, suite à l'attribution d'un logement, restent libres de le refuser (cf. partie 3.2).

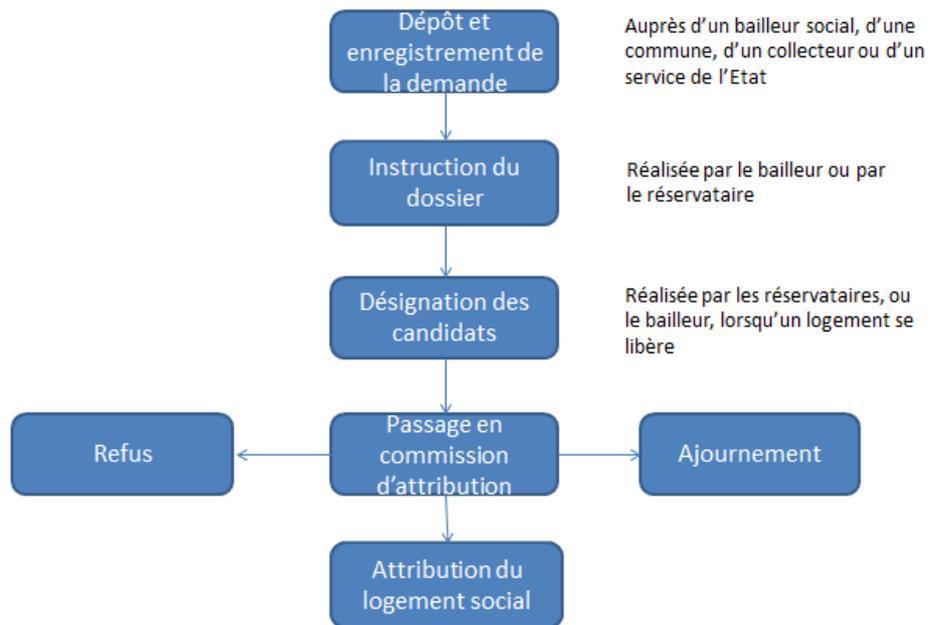
Si le logement est refusé par le ménage auquel il a été attribué, le logement revient au ménage se situant en dessous dans l'ordre de priorité d'attribution. Le décret n°2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux renforce la transparence de la procédure. Il reconnaît la pratique des attributions conditionnelles en permettant à un bailleur social de choisir plusieurs ménages pour un même logement et de les classer par ordre de priorité.

---

l'aide au logement perçue par le ménage est défalquée de la dépense de logement et « brut » dans le cas contraire. Cet indicateur permet de mesurer le poids de la dépense liée à l'occupation du logement sur le budget des ménages et le pouvoir « solvabilisateur » des aides. Définitions et méthodes, INSEE.fr

<sup>90</sup> Consommation Logement et Cadre de Vie, « Enquête sur le fonctionnement des commissions d'attribution de logements », 2009.

**Figure 4 : Schéma récapitulatif de l'acheminement d'un dossier de demande de logement social**



Source : Rapport des groupes de travail remis à Mme Duflot, 2013.

## **II.2. Une organisation et un processus peu lisibles**

### ***II.2.1. Des règles d'attribution peu transparentes***

Les règles d'attribution comme le parcours suivi par les ménages demandeurs ont toujours été perçues par les ménages comme peu transparentes et aléatoires voire source de favoritisme<sup>91</sup>.

Le gouvernement et les acteurs du logement social souhaitent mettre en place une plus grande transparence sur les procédures d'attribution, simplifier les dossiers de demande de logement, le renouvellement de cette dernière. L'actuelle ministre du logement, Cécile Duflot, a lancé en janvier 2013 une grande concertation auprès de tous les acteurs intervenant dans le domaine du logement social pour réformer les attributions dans le logement social afin de « *progresser vers plus d'efficacité des processus et de transparence pour le demandeur* »<sup>92</sup>. Cette concertation sur les attributions de logements sociaux intervient dans un contexte de complexité du système à la fois pour les demandeurs et pour « *l'ensemble des parties prenantes* ». Plusieurs constats sont posés en préambule du rapport des groupes de travail :

- Un temps d'attente de plus en plus long pour accéder à un logement dû principalement à une très forte demande et une offre moindre.
- Un système d'attribution qui fait l'objet de nombreuses critiques : « *l'absence de lisibilité de la procédure pour les demandeurs et les inégalités de traitement dans l'accès au logement social* ».

La réforme du 25 mars 2009 s'est attachée à simplifier le dépôt de la demande et à rendre la procédure plus lisible pour le demandeur. Désormais le formulaire CERFA est unique et la liste de pièces justificatives a été réduite et harmonisée pour l'ensemble des demandeurs. Cependant, ceux-ci doivent toujours multiplier les dépôts de demande auprès des bailleurs et réservataires auxquels ils souhaitent faire une demande. Certes le dossier est identique mais les démarches restent à multiplier.

La création du dispositif « *numéro unique* » en 1998 crée également de la confusion pour les ménages demandeurs. Comme évoqué précédemment le dispositif « *numéro unique* » a pour but de garantir les droits des candidats à un logement social en créant un système d'enregistrement de leur demande dans un cadre départemental. Cependant, à ce jour, le « *numéro unique* » garantit au ménage demandeur que la date de sa demande a bien été prise en compte, et c'est seulement en cas d'attente anormalement longue qu'il pourra bénéficier d'un examen prioritaire. Pour le demandeur l'obtention d'un numéro unique est synonyme de demande de logement or pour que l'enregistrement du numéro unique constitue une véritable demande de logement il faudrait que les ressources et la composition du ménage soient renseignées, cela n'est pas le cas.

---

<sup>91</sup> Trannoy A., Wasmer E, « La politique du logement locatif », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n°10, octobre 2013.

<sup>92</sup> Rapport des groupes de travail, *Concertation sur les attributions de logements sociaux*, Remis à Mme Duflot C., ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, rapporteurs : Houard N. et Sainte Marie H, , 2013.

### **II.2.2. L'inadéquation entre la proposition et la demande**

Les modalités d'attribution des logements sociaux font de plus en plus l'objet d'attention particulière de la part des bailleurs car contrairement à ce que l'on pourrait penser dans le contexte actuel (nombre de demandeurs en très forte hausse et pénurie d'offre de logement) les refus d'attribution de la part des ménages sont également en hausse y compris dans les secteurs où le logement social est très recherché et y compris de la part de ménages très mal logés<sup>93</sup>.

En 2011 une étude sur 4 grands bailleurs montre qu'en moyenne le nombre de refus par ménage s'élève à 1,3 sur l'ensemble des bailleurs étudiés<sup>94</sup>. Dans la moitié des cas les logements n'ont été refusés qu'une seule fois.

Le phénomène des refus n'est ni le fait d'un petit nombre de ménages qui refuseraient systématiquement toutes les offres qui leur sont adressées, ni la simple conséquence de l'existence de logements repoussoir<sup>95</sup>.

Les propositions de logement qui ont été refusées sont pourtant dans la majorité des cas en adéquation avec les demandes formulées par les ménages. Dans 84% des cas le loyer du logement proposé est inférieur au montant maximum pouvant être assumé par les ménages, dans 72% des cas la taille du logement proposé est identique à celle souhaitée. Malgré cela, les ménages refusant sont la plupart du temps insatisfaits de la proposition qui leur a été faite. Seulement un tiers estime que le logement proposé était mieux que celui qu'ils occupaient au moment de la proposition et seulement un tiers estime que la proposition de logement social était adaptée à leurs attentes.

Les principaux motifs de refus des logements évoqués par les ménages sont les caractéristiques liées au quartier et celles liées au logement.

Sont cités comme caractéristiques liées au quartier en premier lieu celles du quartier lui-même, ensuite la distance par rapport au lieu de travail, et enfin la distance par rapport aux commerces, l'éloignement avec la famille et les amis et le manque de transports en commun.

Les motifs de refus liés aux caractéristiques du logement sont dans un premier temps le nombre de pièces, puis l'état du logement, l'agencement ou la configuration du logement et enfin l'absence d'espace extérieur.

Le quartier apparaît comme un facteur essentiel de refus puisqu'il est évoqué par plus d'un demandeur sur trois <sup>96</sup>. « *L'habitat, le chez-soi, est doté de caractéristiques symboliques et identitaires : il affirme une position sociale, un rôle à tenir, un statut*<sup>97</sup> ». Le lieu de résidence d'un individu « *affecte son statut social* », le type de logement, le lieu d'habitation sont autant de

---

<sup>93</sup> CRÉDOC - Fors Recherche Sociale, *Étude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social*, L'Union Sociale pour l'Habitat, 2012.

<sup>94</sup> Les 4 bailleurs étudiés sont : Var Habitat, Valophis, Mayenne habitat et Atlantique Habitation.

<sup>95</sup> CRÉDOC - Fors Recherche Sociale, op. cit., 2012.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Fijalkow Y., *Sociologie du logement*, La Découverte, 2011.

critères que les ménages sont soucieux de préserver pour des motifs de qualité de vie, de proximité avec leurs pairs ou bien encore de stigmatisation vis-à-vis de certains quartiers. Or ces facteurs ne font pas partie des critères des dossiers de demandes. Par conséquent la simple proposition d'un logement n'est pas forcément l'aboutissement du parcours d'un ménage demandeur.

Pour résumer, les refus d'attribution peuvent être classés en 4 types :

- Les refus par « *parallélisme des démarches* », il s'agit des demandeurs qui ont multiplié les démarches et ont finalement trouvé un logement avant la proposition.
- Les refus par « *inadéquation de la proposition* » avec la demande qu'ils avaient déposée.
- Les refus par « *attentisme stratégique* », il s'agit pour l'essentiel de ménages qui ne sont pas dans l'urgence. Sur un marché détendu, ces ménages se positionnent au cas où une bonne opportunité se présenterait. Sur un marché plus tendu, les ménages anticipent les délais d'attente très longs pour pouvoir accéder à un type de bien spécifique.
- Enfin les refus par « *reformulation du projet* », les ménages reformulent leur demande après avoir pris conscience des possibilités qui leur sont offertes.

### **III. Un droit au logement opposable (DALO) peu effectif : l'équité du système en question**

---

Le rapport rendu à la ministre du logement en 2013, Cécile Duflot, fait état « *d'inégalités de traitement, voire de discrimination* » dans l'accès au logement social. Le processus d'attribution d'un logement à un ménage passe par la sélection d'un candidat. Pour cette sélection plusieurs critères rentrent en ligne de compte (cf. partie 2.3.2 Le processus d'attribution) cependant d'autres peuvent être retenus par les bailleurs sociaux.

Le taux d'effort est régulièrement utilisé par les organismes HLM pour « *mesurer la capacité du ménage à assumer le loyer et les charges afférentes au logement* ». Cependant, dans les textes aucun seuil n'est défini au-delà duquel un ménage peut se voir refuser l'accès à un logement, les organismes HLM considèrent la barre des 30% comme un seuil à ne pas dépasser. Ce critère tend à exclure des ménages en fonction de leurs ressources, certains tribunaux ont condamné ces méthodes. *Ainsi dans sa décision du 23 avril 2001, le tribunal administratif de Marseille a jugé que les critères d'attribution du règlement intérieur d'un organisme HLM étaient contraires à la loi car ils tendaient à exclure les candidats les plus modestes*<sup>98</sup>.

Certaines communes se réservent le droit de loger prioritairement des ménages déjà résidents de la commune ce qui est une forme de discrimination à l'égard des autres ménages. Certains réservataires ont intégré cette volonté des communes et par conséquent ne leur soumettent jamais

---

<sup>98</sup> Rapport des groupes de travail, *Concertation sur les attributions de logements sociaux*, op.cit., 2013.

de candidats ne remplissant pas ce critère. Cependant la prise en compte de ce critère dans la procédure d'attribution est illégale. Le Code de la Construction et de l'Habitation précise *en effet qu'aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande.*

L'objectif de mixité sociale au sein de certains quartiers fait également naître une certaine discrimination vis-à-vis des ménages. Le code pénal fait état de 19 critères prohibés pour la prise en compte d'une politique de « *peuplement* ». Ces 19 critères prohibés par le code pénal sont les suivants : l'origine, le sexe, la situation de famille, la grossesse, l'apparence physique, le patronyme, l'état de santé, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle, l'âge, les opinions politiques, les activités syndicales, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, à une nation, à une race, à une religion déterminée. Néanmoins, une discrimination sur un des 19 critères est « *rarement clairement démontrée* ». L'exemple d'un ménage dit « *défavorisé* », car sortant d'un centre d'hébergement, s'est vu refuser un logement au titre de la mixité sociale car le logement était situé en « *contexte social difficile* ».

Sans parler de discrimination, une étude menée pour l'Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC) fait le constat que « toutes choses égales par ailleurs » des ménages ayant certaines caractéristiques ont une probabilité plus grande d'être logés via le 1% logement que par un autre circuit ou d'être non logés (exemple : les jeunes adultes de 31-35 ans, les personnes habitant en Île-de-France ou encore les salariés de grandes entreprises).

Le bilan de la loi Dalo est notamment très contrasté en ce qu'il fait apparaître des dysfonctionnements majeurs en fonction des territoires. Au-delà du non-respect de la loi sur certains territoires, dénoncé par le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, le bilan du Dalo, dressé par les observateurs, met en exergue des effets pervers sur la mixité sociale et le parcours des demandeurs prioritaires au titre du Dalo.

### **III.1. Principe fondamental de la loi du 5 mars 2007 : l'obligation de résultat**

Revendiquée par le mouvement associatif depuis les années 2000<sup>99</sup>, la loi sur le droit au logement opposable (Dalo) est adoptée le 5 mars 2007 dans un contexte de campagne pour l'élection présidentielle et de médiatisation de la question du logement des sans-abri. Après la santé et l'éducation, le droit au logement devient le troisième droit opposable en France. Il instaure pour l'État une obligation de résultat dans la mise en œuvre du droit au logement : l'État ne se doit plus seulement de mettre en place les moyens nécessaires à l'application du droit au logement, il se

---

<sup>99</sup> Houard N., « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales* n° 172, CNAF, 2012, p. 64-73.

pose comme en étant le garant et peut être condamné par un tribunal administratif en cas de non-respect de la loi. La possibilité de recours juridictionnel est mise en place en deux temps en fonction de l'urgence de la situation du demandeur : à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2008 pour les demandes qualifiées de prioritaires, puis au 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour les personnes en attente d'un logement social depuis une durée jugée anormalement longue, fixée dans chaque département.

La démarche pour exercer le Dalo se fait d'abord par la saisie d'une commission de médiation départementale<sup>100</sup>. Il s'agit du recours à l'amiable. Le requérant dépose un dossier auprès de la commission afin de voir sa demande de logement ou d'hébergement qualifiée de prioritaire. En cas d'avis favorable, celui-ci est transmis au préfet qui doit proposer une solution de logement ou d'hébergement dans les 3 à 6 mois. Le préfet désigne le demandeur à un organisme bailleur qui dispose de logements adaptés à la demande. En cas d'absence de proposition adaptée dans un délai de 6 mois suivant l'avis de la commission, le demandeur peut déposer un recours contentieux devant le tribunal administratif. Si le juge constate la défaillance de l'État dans l'obligation qui lui incombe de faire respecter le droit au logement, il peut alors ordonner le relogement du demandeur et éventuellement condamner l'État à une astreinte financière.

Les commissions peuvent être saisies par six catégories de demandeurs prioritaires, à savoir les personnes :

- dépourvues de logement (sans domicile, hébergées chez un tiers);
- menacées d'expulsion sans solution de relogement ou hébergées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- habitant dans un local impropre à l'habitation ou insalubre;
- habitant, avec un enfant mineur ou une personne handicapée, dans un logement sur-occupé ;
- habitant, avec un enfant mineur ou une personne handicapée, dans un logement ne présentant pas les éléments d'équipement ou de confort requis;
- ou demandeuses d'un logement social depuis un délai jugé « anormalement long ».

L'adoption de la loi Dalo instaure une définition législative de fait du mal-logement : on peut en effet considérer que les ménages reconnus comme prioritaires dans leur demande de logement ou d'hébergement sont reconnus comme mal-logés par la loi. Par rapport aux définitions associatives et institutionnelles, en particulier la définition proposée par la fondation Abbé Pierre, le mal-logement tel que reconnu juridiquement au travers de la loi sur le Dalo est restreint aux catégories de personnes connaissant les conditions de logement les plus précaires. Les notions de qualité de l'environnement résidentiel ou de perspectives en termes de mobilité résidentielles sont en particulier absentes des critères juridiques pour être reconnu demandeur prioritaire.

Afin de donner la possibilité aux ménages Dalo d'accéder à un logement, le législateur a prévu la mobilisation d'une partie du parc social à leur bénéfice. Ainsi, chacun des acteurs participant à la

---

<sup>100</sup> Cf. schéma récapitulatif de la procédure, rapport sénatorial n°621

construction des logements sociaux doit réserver une partie de ses droits d'attribution pour le relogement des ménages au titre du Dalo:

- L'État dispose d'une réservation de 25% sur l'ensemble des logements sociaux pour le logement des personnes défavorisées (le contingent préfectoral) ;
- Action Logement doit consacrer 25 % des attributions locatives aux salariés ou demandeurs d'emploi prioritaires (depuis la loi MLLE<sup>101</sup> de 2009).

### **III.2. Une application territoriale très contrastée**

Chaque année, le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable publie un rapport détaillant les chiffres du Dalo à partir des données transmises par chaque département. Le dernier rapport de la commission n'étant pas disponible, cet état des lieux du Dalo s'appuie sur les chiffres publiés en novembre 2012 se rapporte, sauf indication contraire, aux données pour le premier semestre 2012<sup>102</sup>.

Les chiffres font état de fortes disparités territoriales concernant le nombre de recours, mais aussi les modalités d'application de la loi.

#### **– Près de 7 000 recours mensuels en moyenne, dont 59% en Ile-de-France**

Depuis la mise en application de la loi Dalo, c'est plus de 300 000 recours qui ont été déposés dans toute la France devant les commissions de médiation. Le rythme des demandes est en progression constante depuis 2008 : le nombre moyen de dépôts mensuels a en effet pratiquement doublé en 5 ans, passant d'une moyenne de 4 000 demandes par mois en 2008 à près de 7 000 au premier semestre 2012.

Les dépôts de recours devant les commissions se répartissent très inégalement sur le territoire. D'un côté, l'Île-de-France concentre 59% des demandes. À l'opposé, la moitié des départements français enregistraient moins de 10 demandes par mois en 2012 : il s'agit de territoires qui ne connaissent pas de tensions sur le logement locatif<sup>103</sup>.

Parmi les six critères d'éligibilité au Dalo, les plus fréquemment invoqués par les personnes déposant un dossier sont l'attente d'un logement social pour un délai anormalement long (37% des demandes), l'absence de logement (25%) et la sur-occupation du logement (15%).

---

<sup>101</sup> Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>102</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement, *Droit au logement : rappel à la loi*, 6<sup>ème</sup> rapport, novembre 2012.

<sup>103</sup> En particulier, les départements ruraux suivants n'ont reçu aucun recours au cours du premier semestre 2012 : le Cantal, la Haute-Saône, la Creuse, la Meuse, le Gers et l'Aisne.

– **40% de décisions favorables dans l'ensemble**

Dans l'ensemble, les commissions ont donné une décision favorable à 40% des demandes<sup>104</sup>. La part des recours acceptés varie en fonction des motifs : elle est la plus élevée pour les personnes hébergées (67% des demandes provenant de personnes hébergées dans une structure d'hébergement ou un logement de transition ont fait l'objet d'une décision favorable de la part des commissions de médiation), ainsi que pour les personnes dépourvues de logement (43%). Elle est plus faible pour les ménages logés dans des locaux insalubres (20%).

– **Dysfonctionnements et non-application de la loi**

Selon les régions, la part des décisions favorables varie d'environ 25% à 75%. Dans le rapport de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application de la loi Dalo<sup>105</sup>, le constat d'écarts territoriaux relatif à la part des décisions favorables est, pour les rapporteurs, révélateur de fonctionnements hétérogènes d'un département à l'autre : « il apparaît que certaines commissions se prononcent en fonction d'éléments de contexte, contrairement à l'esprit de la loi ». Le constat de non-application du Dalo sur certains territoires pèserait en retour sur les modalités d'application de la loi : la tentation pour certaines commissions serait de rajouter des critères de sélection pour rendre un avis favorable (afin de ne sélectionner que les « prioritaires » parmi les prioritaires par exemple), ayant pour conséquence le rejet de demandes en contradiction avec la loi<sup>106</sup>.

– **Moins de la moitié des bénéficiaires prioritaires s'est vue proposer une offre de relogement**

Parmi les bénéficiaires ayant reçu une décision favorable de la part des commissions de médiation au premier semestre 2012, 47% sont considérés comme n'étant plus à reloger ou à héberger : il s'agit des personnes s'étant vu proposer une offre d'accueil ou de logement (qu'elles l'aient acceptée ou non) ainsi que les bénéficiaires ayant trouvé une solution de logement ou d'hébergement en dehors de l'offre de la commission. Ce taux s'élève à 50% pour les personnes reconnues prioritaires pour un logement, contre moins de 30% pour les demandeurs prioritaires à l'hébergement.

Là encore, les disparités territoriales sont particulièrement fortes, puisque la loi est très peu appliquée en Outre-Mer (12% des ménages reconnus prioritaires sont considérés comme n'étant plus à reloger / héberger), en Ile-de-France (32%) ainsi qu'en Midi-Pyrénées (33%). À l'inverse, cinq régions enregistrent des taux proches de 100% : la Corse, la Bretagne, la Champagne-

---

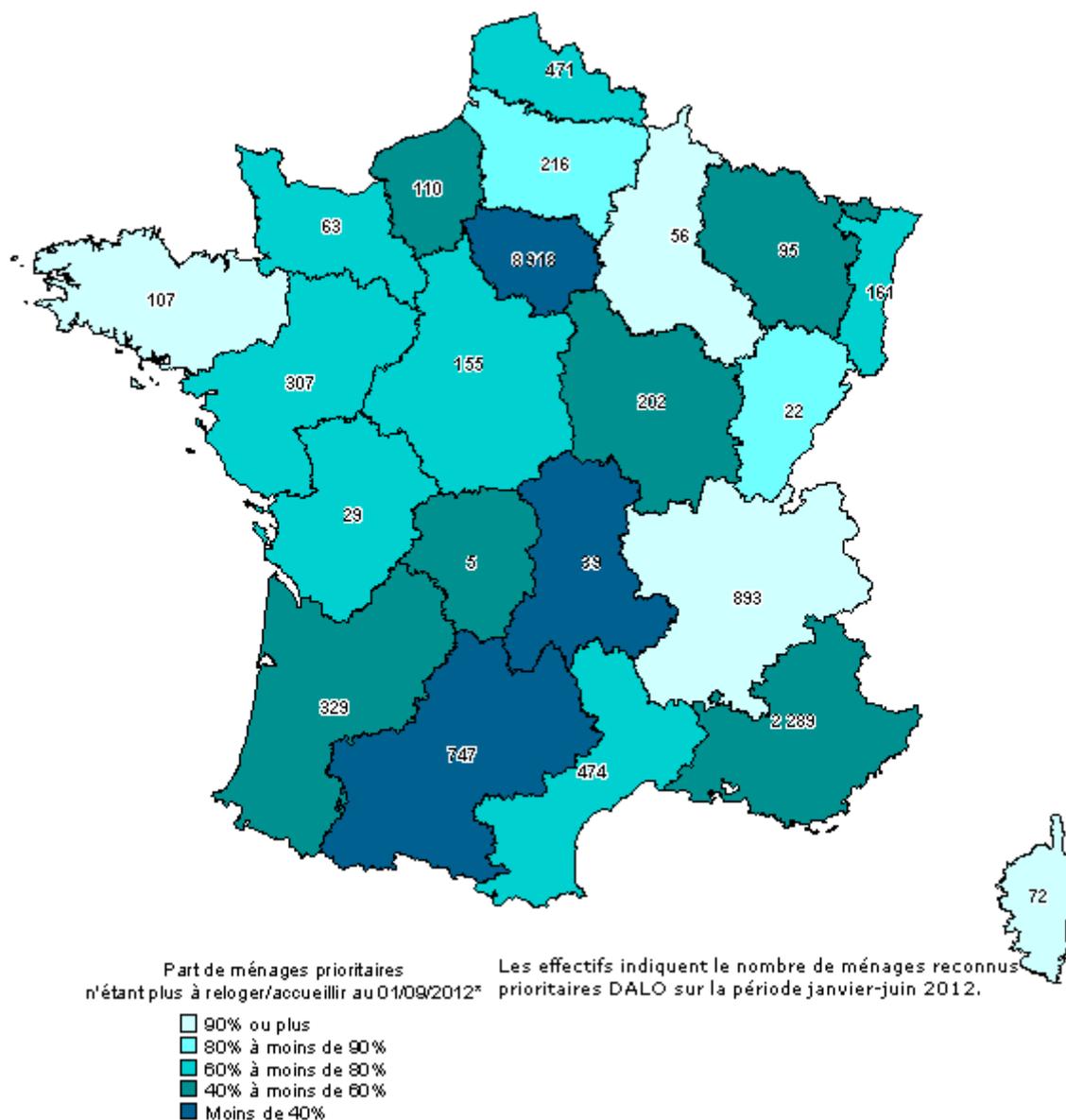
<sup>104</sup> Hors décisions dites « sans objet », concernant les personnes ayant été relogées avant la décision de la commission ou les personnes décédées ou ayant quitté le territoire.

<sup>105</sup> Dilain C., Roche G., « Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits », Rapport d'information fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois n° 621 (2011-2012)

<sup>106</sup> Ballain R., « Quelles perspectives pour les personnes privées de logement ? », *La découverte*, n°9, , 2011, p. 59-70

Ardenne, la Picardie et la région Rhône-Alpes. Notons que cette dernière vient en troisième position en termes de demandes déposées, derrière l’Ile-de-France et la région PACA<sup>107</sup>.

**Figure 5 : Nombre de ménages reconnus prioritaires au premier semestre 2012 et part de ces ménages n’étant plus à reloger**



Source : Carte CREDOC, données issues du 6ème rapport du comité de suivi du DALO, 2012.

<sup>107</sup> Les régions Ile-de-France, PACA et Rhône-Alpes comptabilisent respectivement 59%, 14% et 5% de l’ensemble des demandes déposées au premier semestre 2013.

### **III.3. Les raisons du manquement à la loi**

Dans de nombreux territoires, la mise en application du Dalo se heurte à l'insuffisance d'offre de logements adaptés aux attentes et revenus des ménages prioritaires. Ceci est vrai pour les territoires qui se trouvent confrontés à une concentration des demandes dans un contexte de tension du marché du logement exacerbée (en Ile-de-France tout particulièrement). Mais cela ne suffit pas à expliquer le non-respect de la loi. La loi sur le Dalo a prévu pour son application deux outils caractérisés par l'absence de leur impact coercitif : d'une part, la condamnation pour l'État à payer une astreinte financière, et, d'autre part, la mobilisation du contingent préfectoral pour l'attribution des logements aux ménages prioritaires.

#### **– Une astreinte financière que l'État se verse à lui-même**

En cas de recours du demandeur devant le tribunal administratif, le juge peut condamner l'État à verser une astreinte financière. Les montants<sup>108</sup> ainsi collectés abondent des fonds publics destinés à des actions en faveur du logement : les fonds d'aménagement urbain et, depuis 2011, le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement<sup>109</sup> : il s'agit d'une « astreinte financière que l'État se verse à lui-même »<sup>110</sup>. Les prioritaires Dalo non relogés dans les délais ont également la possibilité d'obtenir auprès du tribunal administratif une condamnation de l'Etat à leur verser une indemnisation financière au titre du préjudice moral et financier subi.

#### **– La sous-mobilisation du contingent préfectoral : manque de maîtrise et refus des bailleurs**

Lorsqu'un ménage est reconnu prioritaire au titre du Dalo, le préfet désigne un bailleur qui se doit de proposer une solution de logement. Les préfets disposent d'un droit de réservation de 25% du parc locatif social pour les personnes présentant des difficultés financières ou sociales qui compromettent leur accès ou leur maintien dans un logement. Ce contingent est donc mobilisable dans le cadre du relogement des demandeurs prioritaires. Néanmoins, pour les observateurs, le contingent préfectoral est vraisemblablement sous-mobilisé. En 2009, un rapport du Conseil d'État<sup>111</sup> soulignait déjà le manque de maîtrise de ce contingent, dont le suivi est souvent délégué aux communes : de nombreuses préfectures ne connaissent pas le volume de logements sur lequel leur droit de réservation peut s'exercer.

Il est difficile de quantifier la part du contingent préfectoral effectivement mobilisé, les chiffres sur son utilisation n'étant pas disponibles à notre connaissance. En 2011, concernant les attributions par Action logement (anciennement 1% logement), moins de 3% des attributions se sont faites au

---

<sup>108</sup> « Le montant des ordonnances de liquidation d'astreintes adressées au ministère par les tribunaux administratifs entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 5 novembre 2012 s'élevait à 16 089 311 euros » (6<sup>e</sup> rapport, 2012)

<sup>109</sup> Ce fonds finance l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) pour aider au relogement des personnes reconnues prioritaires et urgentes par les commissions de médiation dans le cadre du Dalo.

<sup>110</sup> Dilain C., Roche G., Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits, op. cit., 2012.

<sup>111</sup> Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, rapport, Paris, La Documentation française, 2012.

titre du Dalo<sup>112</sup>, soit un taux bien en-deçà du contingent de 25% qui doit être consacré aux ménages prioritaires. À noter que le nombre de candidatures de ménages Dalo présentées par l'État représentait 14% de l'ensemble du parc des réservations locatives d'Action logement, soit un taux bien inférieur au contingent de 25%.

D'autre part, certains bailleurs sociaux refusent de loger les ménages les plus précaires parmi les prioritaires. Pour cela, ils arguent généralement de l'insuffisance des ressources du ménage, ou bien invoquent l'impératif de mixité sociale dans leur politique de peuplement. Les politiques de peuplement et l'objectif de mixité sociale dans les quartiers sont en effet parfois des arguments mobilisés par les bailleurs comme par les élus locaux pour refuser le logement des demandeurs prioritaires : « on glisse rapidement de l'objectif de mixité sociale au protectionnisme territorial » (6<sup>e</sup> rapport Dalo, p. 57).<sup>113</sup>

Finalement, la mise en application du Dalo se heurte au manque de moyens d'action concrets dont dispose l'État, qui se place comme garant du droit sans détenir les ressorts des processus d'attribution ou de la construction des logements sociaux. C'est ce que relevait déjà le Conseil d'État en 2009 : « l'État a dissocié deux aspects inséparables lorsqu'on veut mettre en œuvre avec succès le droit au logement – la construction des logements et leur attribution – et s'est posé comme seul garant ou débiteur du droit opposable à une attribution de logement en sachant qu'il ne disposait pas des moyens pratiques et concrets pour y répondre » (Conseil d'État, 2009, p. 288).

### **III.4. Un effet pervers du Dalo sur la mixité sociale**

Pour certains observateurs, les conditions de mise en œuvre du Dalo viendraient remettre en cause l'objectif de mixité sociale.

Le risque provient d'une spécialisation d'une partie du parc social sur l'accueil des demandeurs reconnus prioritaires : les propositions de logement à destination des bénéficiaires du Dalo se concentrent dans les quartiers les plus pauvres, en particulier les zones ZUS ou les quartiers CUCS ciblés par la politique de la ville (Dilain, Roche, 2012). Cet effet pervers potentiel avait d'ailleurs été identifié par la fondation Abbé Pierre lors des débats ayant présidé à la promulgation de la loi<sup>114</sup>. Dans un récent rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées<sup>115</sup>, les auteurs constatent que si les logements sociaux en ZUS couvrent 23% du parc social, ils représentent 31% des logements sociaux accessibles aux ménages les plus pauvres (c'est-à-dire les logements dont le loyer est inférieur ou égal aux loyers-plafonds des aides à la personne).

---

<sup>112</sup> Gérard M., « L'obligation Dalo du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction », ANPEEC, 2012.

<sup>113</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement, op. cit., 2012, p. 57.

<sup>114</sup> Houard N., « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales* n° 172, , 2012, p. 64-73.

<sup>115</sup> Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), « Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale », avril 2012.

À partir de l'analyse des caractéristiques des offres de relogement proposées aux ménages prioritaires dans la communauté urbaine de Strasbourg, le sociologue et politologue P.-E. Weill<sup>116</sup> fait le constat d'une concentration des offres de logement à destination des bénéficiaires du Dalo dans les zones urbaines les plus défavorisées. L'auteur note qu'entre 2009 et 2010, 36% des offres à destination des bénéficiaires Dalo concernent des logements situés dans des « quartiers sensibles » - à titre de comparaison, la population vivant en ZUS ne représente que 17% des habitants de l'agglomération, et les ZUS couvrent 3% de sa superficie. On assiste bien à une concentration des ménages Dalo dans les quartiers sensibles.

Enfin, il semblerait que certains offices publics HLM, traditionnellement gestionnaires d'une partie importante du parc à destination des ménages les plus précaires, sont plus souvent sollicités par les préfets pour l'application de leur contingent, qui porte pourtant sur chacun des organismes bailleurs de leur territoire. 73% des propositions de relogement au titre du Dalo émanent en effet des OPHLM (Weill, 2013).

### **III.5. Un effet potentiellement stigmatisant sur le parcours du demandeur**

Plusieurs études font le constat d'un risque de stigmatisation des bénéficiaires du Dalo. D'une part la stigmatisation des ménages prioritaires peut se faire au travers de la ségrégation spatiale qui résulte de la concentration des personnes relogées au titre du Dalo. Le risque de stigmatisation concerne d'autre part le parcours du demandeur : le fait d'être reconnu prioritaire peut en effet susciter les réticences des bailleurs qui mettent en doute la solvabilité des ménages. Si le fait d'avoir été reconnu comme prioritaire dans l'application du droit au logement permet à certains ménages d'être désignés par les réservataires et de voir leur dossier examiné par une commission d'attribution, la catégorisation « Dalo » peut paradoxalement engendrer une moindre propension des commissions à attribuer le logement : « l'étiquetage Dalo accentue certaines craintes relatives à des populations « à risque » [les familles monoparentales par exemple] »<sup>117</sup>.

Par ailleurs, une part importante de demandeurs refuse la proposition de logement qui leur est faite, malgré l'urgence de la situation. Au premier semestre 2012, sur l'ensemble des offres de logement faites aux ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo, 15% ont été refusées par les bénéficiaires bien que jugées par les commissions comme étant « adaptées » aux besoins et capacités financières des ménages. Ce chiffre s'élève à 22% pour les offres d'hébergement<sup>118</sup>.

En théorie, le demandeur ne se voit proposer qu'une seule offre, et un refus peut entraîner la perte de son statut prioritaire. Si les commissions peuvent néanmoins analyser les raisons du refus et octroyer « une seconde chance », le refus est inscrit dans le dossier du demandeur. Cela peut à

---

<sup>116</sup> Weill P. E., « Le droit au service des personnes défavorisées ? Les effets de la mise en œuvre du droit au logement opposable », *Gouvernement et action publique* n°2, 2013, p. 279-302

<sup>117</sup> Op. cit.

<sup>118</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement, op. cit., 2012.

l'avenir alourdir les suspicions des bailleurs sur la fiabilité du ménage, et constituer un argument supplémentaire de refus d'attribution au profit d'un autre dossier : potentiellement, un refus de relogement peut entraîner la perte du statut de demandeur prioritaire, mais également exclure du droit commun en pénalisant les ménages dans leurs futures démarches pour l'obtention d'un logement social.

Une première explication de la part importante de refus viendrait d'un manque d'information entre les commissions d'attribution et les demandeurs<sup>119</sup>. D'une part, environ 70% des demandeurs ignorent qu'une seule proposition leur sera faite. D'autre part, une part des refus s'explique par l'évolution de la situation du demandeur entre le dépôt du recours Dalo et la proposition de relogement.

À contre-courant d'un discours visant à rejeter la responsabilité des refus sur les demandeurs uniquement, P.-E. Weill a cherché à comprendre les ressorts des logiques d'acceptation et de refus des offres de logement et d'hébergement. À partir d'une enquête ethnographique (en particulier des entretiens auprès des acteurs et demandeurs), mais également à l'aide des données administratives sur le relogement des ménages Dalo, le chercheur a analysé le parcours résidentiel des demandeurs prioritaires sur la communauté urbaine de Strasbourg, en prenant notamment en compte les caractéristiques des logements proposés, la situation de logement préalable, la composition familiale du ménage et les refus éventuels. Il en déduit une typologie du parcours de relogement (ou non) au titre du Dalo.

- les « satisfaits » : plus souvent en couple et en emploi, ces bénéficiaires sont plutôt dans une trajectoire résidentielle ascendante. Issus du parc privé où ils vivaient souvent dans un logement insalubre ou en surpeuplement, ils se voient proposer un logement social hors quartier sensible, ce qui correspond à un gain en terme de confort, ce qui explique que les refus d'offre de relogement soient rares dans ce cas ;
- les « résignés » : souvent originaires d'un quartier « sensible », ces personnes acceptent l'offre de logement qui leur est faite, peu importe sa localisation ;
- les « déçus », de profil similaire aux « satisfaits », ils se voient proposer un logement situé dans un quartier ciblé par la politique de la ville, offre qu'ils sont nombreux à refuser en raison de l'environnement ou de la localisation de ces logements.
- les « assignés à résidence » : souvent des personnes seules issues d'un centre d'hébergement ou menacées d'expulsion à qui l'on propose un hébergement.

Dans le Gard, l'agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL) a mené une étude pour caractériser les motifs de refus<sup>120</sup>. Les raisons évoquées recouvrent principalement la localisation du logement (40% des refus), avec le constat que les ZUS concentrent une part importante de ces refus. Viennent ensuite les caractéristiques du logement (34%), qu'il s'agisse de

---

<sup>119</sup> Berthaud A., « Une évaluation du droit opposable au logement (Dalo) », *La lettre de l'ONPES*, n°7, décembre 2012.

<sup>120</sup> ADIL 30, « De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux », *Habitat actualité*, février 2013.

la taille, de l'étage, du coût, de la configuration du logement ou de l'état des lieux. Par ailleurs, 22% des refus proviennent de l'absence de réponse du ménage, qui peut s'expliquer en partie par la « *mobilité accrue chez les ménages les plus précaires qui augmente le risque de perte de contact* ». Les 4% restant sont attribués à un manque de visibilité de la part des demandeurs quant aux contraintes qui pèsent sur la procédure d'attribution, les amenant à refuser l'offre qui leur est faite sans avoir conscience des implications de leur refus.

Il apparaît donc que la localisation du logement est déterminante dans l'acceptation ou le refus de l'offre de logement. Certaines personnes reconnues comme prioritaires au droit au logement préfèrent ainsi maintenir leur situation de logement « indécente » du point de vue de la salubrité par exemple, plutôt que de déménager dans un quartier périphérique qui est parfois plus éloigné de leur lieu de travail, pour lequel l'équipement en transport en commun est moins adapté pour les trajets domicile-travail ou dans lequel la sécurité est remise en question.

Enfin, étant donné le temps nécessaire à la démarche Dalo, il est fréquent que la situation du demandeur ait évolué entre le dépôt du dossier et l'offre de relogement qui lui est faite. Une enquête réalisée pour l'ONPES<sup>121</sup> en 2011, estimait qu'un ménage sur trois voit sa situation professionnelle ou familiale évoluer entre le dépôt de son dossier et la proposition de logement. Ce constat appelle à une plus grande réactivité dans l'actualisation du dossier ainsi que dans le traitement de la demande.

### **III.6. Un indicateur supplémentaire de la crise du logement**

La mise en application du Dalo s'est accompagnée de la mise en œuvre de la comptabilisation, dans chaque département, du mal-logement tel que défini juridiquement. Ainsi, le Dalo constitue un nouvel indicateur de la crise du logement, dénombrant une partie des demandeurs dont la situation est la plus précaire.

La part de ménages Dalo non relogés constitue ainsi un indicateur du décalage entre la demande de logement et les moyens institutionnels mis en œuvre pour y répondre. Plus de la moitié des demandeurs reconnus prioritaires ne se voient pas proposer une offre de logement ou d'hébergement dans les délais impartis par la loi. Cette comptabilisation vient objectiver les besoins territoriaux, outillant potentiellement les pouvoirs publics pour cibler les moyens de la politique du logement sur chaque territoire.

Enfin, les acteurs en charge du suivi de l'application de la loi constatent une réappropriation par les préfets des contingents qui leur sont réservés dans certains départements (6e rapport, p.55) : « *les préfets ont [...] engagé la « reconquête » du contingent préfectoral – jusqu'alors délégué aux organismes – de manière parfois coercitive* »<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> D'après l'enquête réalisée en 2011 par Enov Research pour l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) auprès de 738 personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo.

<sup>122</sup> Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, op. cit., 2009.

Finalement, le Dalo joue le rôle de révélateur<sup>123</sup> de l'inadéquation de l'offre à la demande à la fois du point de vue des ressources des ménages et de la répartition territoriale des logements très sociaux, et de l'insuffisance de la réponse des pouvoirs publics pour faire face à ces besoins.

---

<sup>123</sup> Bouchet P. (dir.), *Relever le défi du droit au logement opposable en Île-de-France*, rapport remis au secrétaire d'État au Logement et à l'Urbanisme, 2009.

## **PARTIE III : LES PISTES D'AMELIORATION POUR L'ACCES ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT SOCIAL**

Quels sont les outils mis en place en réponse aux failles du système locatif social en France et en Allemagne ? Cette partie propose de dresser un bilan des pistes d'amélioration mises en œuvre en France au cours des années récentes pour améliorer l'efficacité et l'équité dans l'accès au logement social. Les enseignements seront ponctuellement éclairés par l'expérience allemande.

Seront distinguées :

- Les actions visant à améliorer l'accès au logement social : simplification et lisibilité du processus d'attribution.
- Les actions visant à accroître l'offre à destination des ménages modestes : meilleur ciblage des aides à la pierre, mobilisation du parc privé, et gestion du peuplement au sein du parc social.
- Les actions visant à agir sur la demande : aides à la personne et garanties visant à sécuriser les bailleurs.
- Enfin, la dernière partie propose une analyse du projet de loi ALUR éclairée par le système allemand dont le miroir des loyers est souvent cité en référence.

### **I. Simplifier et clarifier le parcours d'accès au logement social**

---

#### **I.1. Le renouvellement de la demande en ligne : un espoir de simplification**

Un des progrès récents pour simplifier le système d'accès au logement social pour le demandeur a été la mise en place d'une plateforme Internet pour pouvoir renouveler sa demande de logement social (depuis décembre 2013).

Jusqu'alors, tout renouvellement de demande devait se faire en se déplaçant auprès d'un service enregistreur. Désormais, le portail mis en place permet non seulement de renouveler sa demande mais également de la mettre à jour en cas de changement de situation tels que l'évolution de la composition familiale, le choix des communes souhaitées, ou encore l'actualisation des revenus perçus.

Ce système devrait être enrichi à l'avenir avec la possibilité d'effectuer directement une première demande dématérialisée « *sans avoir à la faire enregistrer préalablement auprès d'un service enregistreur [...] Par la suite, il est prévu que les ménages puissent y déposer l'ensemble des*

*pièces justificatives constituant leur dossier de demande, et de suivre l'avancement des principales étapes de leur demande »<sup>124</sup>.*

## **I.2. Le scoring : une piste pour clarifier et objectiver le processus d'attribution**

### **I.2.1. L'exemple de l'agglomération de Rennes**

La conception du logement social en France est dite « généraliste » : en se fondant uniquement sur les critères de ressources les deux-tiers des ménages français peuvent prétendre à un logement social. Étant donné le nombre limité de logements sociaux disponibles, les commissions d'attribution doivent opérer des choix dans les nombreuses candidatures. Afin de rendre plus explicites les critères de hiérarchisation de la demande, l'agglomération de Rennes a mis en place un système de scores qui « *permet d'ordonner les candidats en fonction de critères objectifs, partagés et transparents*<sup>125</sup> ». Les demandes de logements sociaux sont hiérarchisées avec un système de notation par points attribués en fonction de critères économiques et sociaux préétablis. Ce système permet de prendre en compte le caractère prioritaire des demandes (notamment les dossiers Dalo) mais pas au détriment des demandeurs « de droit commun » présents sur la liste d'attente depuis plus longtemps. En effet, les points accordés à l'ancienneté de la demande augmentent au fil du temps. Par conséquent, si un demandeur prioritaire arrive, celui-ci ne sera pas automatiquement positionné devant le demandeur de droit commun qui est présent sur la liste depuis quelques années. Si la méthode du « scoring » est un outil qui permet d'ordonner les demandes, les attributions sont toujours réalisées dans le cadre d'une commission locale.

Ce dispositif peut être efficace si, à côté, il y a des logements à proposer. Dans un contexte de marché très tendu ce système a aussi ses limites. Il permet toutefois d'accélérer le premier tri des dossiers et d'objectiver les choix des dossiers examinés en commission d'attribution. À Rennes, le système de « scoring » fonctionne car la ville construit chaque année plus de 1 000 logements sociaux et encourage le turn-over des ménages au sein du parc social en favorisant l'accession sociale à la propriété. Le vice-président chargé du logement de Rennes Métropole a déclaré récemment que « *cet outil d'aide à la décision fonctionne, car nous avons fait progresser notre parc social de 20% entre 2005 et 2011* »<sup>126</sup>. Cependant, avec l'arrivée massive des demandeurs prioritaires le système connaît quelques limites. Bien qu'« *offensive et volontaire* », la politique du logement social reste « *insuffisante face à la hausse de la demande* », tempère Maguy Gaillard, présidente de l'antenne locale de la Confédération nationale du logement, le principal syndicat français de locataires. Elle estime que le système se complique « *avec la crise et la hausse des*

---

<sup>124</sup> ASH, « Renouveler sa demande de logement social par Internet est désormais possible », décembre 2013,.

<sup>125</sup> Rapport des groupes de travail, *Concertation sur les attributions de logements sociaux*, op.cit., 2013..

<sup>126</sup> Rollot C, « Le mouvement HLM rechigne à clarifier les attributions de logements sociaux », *Le Monde* du 25 septembre 2013.

demandes prioritaires ». « Les dossiers dits d'« extrême urgence » représentent déjà 20% des attributions dans la capitale bretonne », selon Rennes Métropole<sup>127</sup>.

### **I.2.2. Le système d'attribution par point en Allemagne**

En Allemagne, on distingue deux méthodes d'attribution des logements sociaux <sup>128</sup>:

- **Le système d'attribution par points** prend en compte le niveau de revenu, l'occupation du demandeur, le statut de résident, l'urgence de la demande ou encore la situation familiale. Ainsi, à Munich, il faut résider dans la ville depuis au moins 5 ans, avoir des revenus modestes (dont les barèmes sont fixés le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année) et pouvoir faire valoir une urgence sociale. Le niveau de revenu est un critère que l'on trouve partout. Toutefois, le plafond diffère selon les aires géographiques. À Stuttgart, par exemple, il est de 21 600€ pour une personne seule alors qu'il n'est de 14 400€ au Schleswig-Holstein. En fonction de ces barèmes de points fixés par les communes, celles-ci délivrent des « bons d'accès » (§8-Schein, §5-Schein ou B-Schein) qui définissent le type de logement octroyé : surface, nombre de pièces, délais de disponibilité du logement...
- **Le système de réserve**, vient en complément du système par point et permet de loger des populations généralement exclues des procédures d'attribution de base. On peut rapprocher ce système de réserve du Dalo français et plus particulièrement du contingent préfectoral<sup>129</sup>.

Le système d'attribution mis en place en Allemagne ne fait pas l'objet de réelles critiques. L'exemple de l'agglomération de Rennes est similaire à ce qui se fait en Allemagne. Cependant, le marché du logement en Allemagne n'est pas aussi tendu que sur certains territoires français comme à Paris. Or ce système de « scoring » peut connaître des limites si le nombre de logements à attribuer fait défaut.

### **I.3. Limiter les refus en rendant le demandeur davantage acteur de son projet résidentiel**

Les refus d'attribution par les demandeurs de logement social ont des origines multiples. Ils peuvent en effet résulter d'une démarche parallèle du demandeur qui aurait déjà abouti sans que les organismes HLM n'en aient connaissance, de représentations négatives associées à certains quartiers ou encore d'un projet résidentiel en décalage avec les réalités du marché local de l'habitat. Une étude CREDOC-FORS menée en 2012 pour l'Union Sociale pour l'Habitat sur la

---

<sup>127</sup> « Logement social : pourquoi la méthode rennaise est si efficace », *Challenge.fr*, article publié le 21 mai 2013.

<sup>128</sup> Alice Pittini, Elsa Laino, *Logement social européen, - Les rouages d'un secteur*, op. cit., 2011, p. 35 et suiv.

<sup>129</sup> Ibid.

question des refus d'attribution recommandait plusieurs pistes d'évolution pour les organismes d'HLM et leurs partenaires<sup>130</sup>.

La principale recommandation consiste à informer les demandeurs afin qu'ils puissent être les premiers acteurs de leur parcours d'accès au logement social. Il s'agit d'avertir les demandeurs de la réalité du marché, de rendre visible l'offre de logements existante, mais aussi les délais d'attente approximatifs pour accéder à un logement en fonction du nombre de ménages souhaitant obtenir le même. Finalement, l'idée est « *d'aider le ménage à avoir une vue objectivée du parc de logement adapté à ses besoins et de son accessibilité* ».

Cela passe également par davantage de transparence des organismes HLM et de leurs partenaires (réservataires) sur les critères de priorisation de la demande et le positionnement du ménage sur la file d'attente.

Par ailleurs, afin de lutter contre les refus de logement, certains bailleurs proposent des visites de logement avant les commissions d'attribution du logement (CAL). « *En impliquant davantage les ménages en amont de l'attribution, le bailleur limite les risques liés aux refus et fluidifie la mise en relation de l'offre et de la demande.*<sup>131</sup> »

Pour des logements ne trouvant pas preneurs, certains bailleurs les rendent plus visibles en publiant des annonces sur leur site internet ou dans la presse régionale afin de trouver un locataire susceptible d'intégrer le logement.

En Angleterre, la ville de Cardiff a déjà mis en place plusieurs outils présentant aux ménages la réalité de l'offre disponible sous forme de tableau, indiquant pour chaque quartier le nombre de logements présents et les délais d'attente estimés (attente longue / attente moyenne / attente faible).

#### **I.4. Le Dalo : les pistes d'amélioration pour une application de la loi sur l'ensemble du territoire**

Le nombre de recours, mais aussi l'application de la loi Dalo ont fait apparaître d'importantes disparités territoriales, mettant en exergue les tensions sur la région Ile-de-France, où la production de logement est à la fois insuffisante et inadaptée aux besoins<sup>132</sup>. Néanmoins, sur de nombreux territoires, le droit au logement est respecté et une diversité de bonnes pratiques a été mise en place pour assurer le logement (ou l'hébergement) de l'ensemble des personnes reconnues prioritaires. Nous proposons ci-dessous une synthèse des pistes envisagées spécifiquement pour l'amélioration du dispositif, en particulier les bonnes pratiques observées au niveau de certains

---

<sup>130</sup> CRÉDOC - Fors Recherche Sociale, 2012, *Étude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social*, op. cit., 2012.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Houard N., « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales* n° 172, CNAF, 2012, p. 64-73.

départements, qui sont autant de recommandations pour améliorer l'efficacité du relogement des ménages prioritaires.

- **Informier et accompagner les ménages mal-logés pour limiter le non-recours**

Qualifier et quantifier le non recours, c'est-à-dire être en mesure de dire à la fois qui et combien de personnes éligibles au dépôt d'une demande Dalo ne le font pas, est un exercice particulièrement difficile, d'autant plus que le mal-logement échappe en grande partie à la statistique publique. Si on s'en tient aux chiffres compilés par la Fondation Abbé Pierre, ce sont potentiellement plusieurs centaines de milliers de personnes qui sont concernées, ce qui excède largement le nombre de recours enregistré depuis la mise en place du Dalo. On estime en particulier que seuls 5% des ménages menacés d'expulsion sont reconnus prioritaires au titre du Dalo<sup>133</sup>.

Le non-recours est symptomatique d'une défaillance dans la diffusion de l'information sur le droit au logement opposable, mais aussi d'un manque d'accompagnement : mêmes informés, il est possible que des ménages découragés par la procédure administrative ou mettant en doute l'utilité du dépôt d'un dossier y renoncent totalement. En outre, parmi les dossiers déposés, il est fréquent qu'ils soient considérés comme incomplets ou irrecevables par la commission de médiation. Enfin, une fois le dossier passé en commission de médiation, les requérants ne poursuivent pas toujours la démarche en contentieux.

Plusieurs initiatives, souvent associatives, ont été menées pour améliorer l'information et l'accompagnement des personnes tout au long de la procédure Dalo, sous forme de campagnes de communication ou de permanences d'accueil notamment, parfois en partenariat avec les services sociaux de la ville. Parmi les initiatives associatives, citons la mise en place dans les Bouches-du-Rhône par la Fondation Abbé Pierre d'un numéro de téléphone et de 5 permanences d'accueil, associés à une campagne de communication : d'après la fondation, les permanences « ont rapidement été submergées alors qu'au moment de [leur] arrivée, les demandes étaient plutôt faibles »<sup>134</sup>. Si renforcer ces permanences permettrait de limiter le non recours au Dalo, ces initiatives ne permettent toujours pas de toucher les ménages les plus éloignés du droit : cela nécessiterait d'aller à leur rencontre, en les informant systématiquement, mais aussi en organisant des diagnostics quant à la précarité des situations de logement de leurs occupants.

- **Harmoniser les modalités d'application de la loi entre les commissions de médiation**

Les commissions de médiation disposent d'une marge de manœuvre importante pour l'appréciation des situations des requérants. Si les écarts dans les taux de décisions favorables observés d'un département à l'autre peuvent s'expliquer en partie par des situations objectivement différentes, il faut aussi y voir des différences d'appréciation des critères d'application de la loi de la part des commissions de médiation. Ainsi par exemple, le fait d'être menacé d'expulsion constitue un critère

---

<sup>133</sup> M. Domergue, « Le fiasco du Dalo », *Alternatives économiques*, janvier 2014.

<sup>134</sup> Propos recueillis auprès de C. Robert, [http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/dossiernonrecours\\_aux\\_droits.pdf](http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/dossiernonrecours_aux_droits.pdf)

pour être reconnu prioritaire au titre du Dalo. Si pour certaines commissions de médiation, le critère de risque d'expulsion est retenu dès qu'un jugement d'expulsion a été prononcé, pour d'autres commissions, il est retenu lorsque les forces de l'ordre sont réquisitionnées<sup>135</sup>.

Il paraît alors souhaitable d'harmoniser les pratiques des commissions afin d'assurer un traitement équitable des dossiers sur l'ensemble du territoire. Pour cela, les échanges entre les commissions pourraient être intensifiés, en particulier afin de pointer les divergences de décisions à dossiers comparables, dans l'optique d'arriver à des décisions cohérentes d'une commission à l'autre.

- **Intensifier les échanges entre les bailleurs sociaux et avec les services déconcentrés de l'État**

L'hétérogénéité territoriale pour l'application du Dalo est également révélatrice de pratiques antérieures concernant les partenariats. Ainsi, lorsque les partenariats entre les services de l'État et les bailleurs étaient déjà structurés, la mise en œuvre du Dalo est plus fluide (Berthaux, 2012).

Le département de la Moselle a mis en place des **commissions inter bailleurs** visant notamment à un meilleur suivi des dossiers Dalo (avec la mise en place d'un outil informatique de suivi spécifique notamment) et une meilleure répartition des dossiers prioritaires en fonction des logements disponibles (Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, 2012).

En Isère, les acteurs ont créé un **comité de suivi départemental qui réunit régulièrement l'ensemble des acteurs** afin de réaliser une veille sur l'application de la loi et d'envisager des leviers d'action pour résoudre les problématiques locales (Berthaux, 2012).

- **Améliorer l'utilisation du contingent préfectoral**

Le constat aujourd'hui largement partagé est celui **d'une sous-utilisation du contingent préfectoral**. Plusieurs explications sont avancées par les acteurs et les observateurs. Certains pointent du doigt le refus d'attribution de logement de la part de certaines municipalités ou bailleurs sociaux malgré le caractère urgent et prioritaire des demandeurs Dalo (Dilain, Roche, 2012). En outre, l'État n'aurait qu'une vision très partielle des attributions dont il dispose au titre du contingent préfectoral, n'ayant pas une connaissance suffisamment fine du parc des bailleurs sociaux ni du nombre de ménages Dalo effectivement relogés.

La réponse pour une meilleure mobilisation du contingent préfectoral se trouve donc dans une meilleure coordination entre les acteurs, avec davantage d'échanges entre les bailleurs et l'État, en particulier au travers de la mobilisation **d'outils de suivi du contingent et des dossiers Dalo**, mais aussi d'une gestion transparente et objectivée des choix d'attribution.

Si la recherche d'une solution « à l'amiable » n'aboutit pas, et face à un refus injustifié de la part du bailleur, les préfets ont la possibilité de procéder directement à l'attribution du logement.

---

<sup>135</sup> Bouchet P. (dir.), *Relever le défi du droit au logement opposable en Île-de-France*, op. cit., 2009.

Inexistante dans les pratiques, cette possibilité mobilisée ponctuellement pourrait avoir un effet incitatif sur les bailleurs (Bouchet, 2009).

- **Une situation particulièrement tendue en Ile-de-France appelant à la création d'un organe spécifique de gouvernance**

La région Ile-de-France est particulièrement en difficulté pour la mise en œuvre du Dalo. Pour rappel, elle concentre à elle seule 60% des recours, et parmi les demandeurs reconnus prioritaires au titre du Dalo, on estime à plus de deux sur trois la part de ménages qui n'ont pas eu d'offre de relogement. Finalement, depuis la mise en application de la loi, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, la région comptabilise près de 30 000 demandeurs prioritaires ne s'étant pas vu proposer une solution de relogement dans les délais impartis par la loi. Parmi eux, environ 10% étaient reconnus prioritaires depuis 2008, soit un délai d'attente de quatre ans, en total décalage avec l'urgence de la situation des demandeurs<sup>136</sup>. Enfin, moins de la moitié (42%) des logements disponibles sur le contingent préfectoral, destinés aux mal-logés, ont fait l'objet d'offres à destination de prioritaires Dalo<sup>137</sup>.

Partant de ce constat d'une concentration des difficultés sur la région Ile-de-France, le comité de suivi du Dalo a fait plusieurs propositions spécifiques à cette région. Parmi celles-ci, il recommande en particulier l'instauration d'une autorité organisatrice et régulatrice pour l'ensemble de la région, également compétente en matière d'urbanisme pour la prise de décision concernant la répartition territoriale des constructions.

## **II. Accroître l'offre pour répondre aux besoins croissants des ménages modestes**

---

Le constat aujourd'hui largement partagé par l'ensemble des observateurs est celui d'une pénurie de logements, et en particulier de l'offre accessible aux ménages les plus modestes. Dans cette première sous partie centrée sur le développement de l'offre locative sociale et privée à destination des ménages à faibles ressources, il s'agira de dresser le bilan :

- des actions déployées pour impulser la construction des logements sociaux ;
- des dysfonctionnements inhérents à la mise en œuvre d'une nécessaire politique territorialisée du logement,
- ainsi que l'exemple de plusieurs solutions destinées à accroître l'offre destinée aux ménages modestes, notamment au travers de la mobilisation du parc privé à des fins sociales ainsi que par une meilleure gestion de la mobilité dans le parc social.

---

<sup>136</sup> Ce chiffre est certainement surévalué : il a en effet été constaté que certains d'entre eux avaient été relogés sans que l'administration n'en ait eu connaissance, ce qui interroge sur les outils de suivi mis en place.

<sup>137</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement, op. cit., 2012.

## II.1. Un rythme de construction insuffisant

### Des constructions en-deçà des objectifs prévus par l'État

Le projet annuel de performances du programme de développement et d'amélioration de l'offre de logement (programme 135) prévoyait pour 2012 la construction de 120 000 logements sociaux, dont moins de 20% à destination des ménages les plus modestes. Un peu plus de 100 000 logements sociaux ont été construits en France en 2012, soit 86% de l'objectif global (voir tableau ci-dessous).

Le gouvernement actuel prévoit jusqu'en 2017 la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Pour 2013, l'objectif affiché dans le projet de loi des finances était la création 48 000 PLS, 69 000 PLUS et 33 000 PLAI, ce qui rehausse à 22% la part de logements très sociaux dans les nouvelles constructions. Ces objectifs ont été justement qualifiés d'ambitieux par le gouvernement : cela représente une hausse de près de 50% par rapport aux réalisations de 2012, ce qui pose la question de la capacité des opérateurs à accroître le rythme des constructions dans un contexte d'augmentation des contraintes financières pesant sur le coût des opérations.

Il apparaît peu probable que le bilan de 2013 soit à la hauteur de ces ambitions : d'après le dernier rapport annuel de la fondation Abbé Pierre (2013), ces objectifs dépassent largement la somme des objectifs fixés localement dans les programmes locaux de l'habitat (PLH).

**Figure 9 : L'offre nouvelle de logements locatifs sociaux : objectifs et réalisations**

	PLF 2012 <sup>138</sup>	Réalisation 2012 <sup>139</sup>	PLF 2013 <sup>140</sup>
PLS	42 500	30 599	48 000
PLUS	55 000	48 720	69 000
PLAI	22 500	23 409	33 000
<b>Total offre nouvelle</b>	<b>120 000</b>	<b>102 728</b>	<b>150 000</b>

### Une construction de logements très sociaux insuffisante

En 2012, moins d'un logement social nouvellement construit sur quatre était issu d'un PLAI. A l'inverse, près d'un tiers des nouvelles productions de logements sociaux ont été financés par le PLS (prêt locatif social) : il s'agit des logements ayant le plafond de loyer le plus élevé, auxquels

<sup>138</sup> Mission interministérielle Ville et logement, « Projets annuels de performances, annexes au projet de loi de finances pour 2012 », 2012.

<sup>139</sup> Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2012, « Bilan des logements aidés année 2012 (hors DOM) »

[http://www.dguhc-logement.fr/lolf/tdb/2012/2012\\_catalogue\\_logements\\_finances.pdf](http://www.dguhc-logement.fr/lolf/tdb/2012/2012_catalogue_logements_finances.pdf)

<sup>140</sup> Mission interministérielle Ville et logement, 2013, « Projets annuels de performances, annexes au projet de loi de finances pour 2013 ».

les catégories les plus modeste n'ont pas accès. Cette répartition, s'explique certainement par le coût de la subvention moyenne par logement : 400 euros pour un PLUS contre 7 500 euros pour un PLAI<sup>141</sup>.

Néanmoins, la répartition des objectifs de financements des nouvelles constructions pose question alors que le parc destiné à l'accueil des personnes les plus défavorisées est insuffisant. Un rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (avril 2012) relevait que 39% du parc social ont un loyer supérieur au loyer plafond des aides à la personne, soulignant ainsi l'insuffisance du parc social destiné à l'accueil des ménages disposant de faibles ressources.

#### L'article 55 de la loi SRU : un bilan marqué par d'importantes disparités territoriales

La loi d'orientation pour la ville (LOV) en 1991 puis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) en 2000 s'attachent à la lutte contre l'exclusion sociale au travers du développement de l'offre locative sociale et de la mixité sociale. L'article 55 de la loi SRU impose un rattrapage pour les communes disposant d'une part insuffisante de logements sociaux dans l'ensemble de leur parc de logements. Aujourd'hui, les communes de plus de 3 500 habitants appartenant à une agglomération d'au moins 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent mettre en place des plans de construction de logements sociaux afin que leur parc social représente 20% des résidences principales disponibles (projet de 25% à l'horizon 2025), sous peine de pénalités financières (à l'exception des communes en décroissance).

Entre 2002 et 2010, 300 000 logements sociaux ont été financés dans les communes concernées par la loi, soit un bilan supérieur à l'objectif fixé pour la période. Dans la plupart des grandes agglomérations, le rythme des constructions de logements sociaux a ainsi permis de rattraper le quota imposé par la loi : de nombreuses villes françaises ont en effet annoncé avoir atteint ou se rapprocher de la barre des 20% de logements sociaux (Lille, Montpellier, Grenoble, Paris, Marseille, Aix-en-Provence, Lyon, Bordeaux), parfois avant l'échéance qui leur avait été fixée.

Néanmoins, on observe une grande disparité territoriale dans l'application de la loi. Ainsi, 37% des communes assujetties à la loi SRU n'avaient pas rempli leurs obligations sur la période 2008-2010 (Fondation Abbé Pierre, 2013). Il semble que ce bilan n'ait pas évolué depuis. Dans un article datant de janvier 2014<sup>142</sup> le journal *Libération* estime que plus d'un tiers de villes concernées par l'obligation de rattrapage de la loi SRU n'auraient financé aucun logement social depuis 2012.

Finalement, les constructions de logements sociaux dans le cadre de l'obligation qui incombe aux communes ne vont pas toujours dans le sens d'un accroissement des égalités d'accès au logement social, puisque ce sont les communes disposant déjà d'un parc locatif social qui contribuent au bilan globalement positif de la loi. Les communes disposant de moins de 5% de logements sociaux sur leur territoire sont très en-deçà des objectifs : elles n'ont en moyenne financé que les deux-

---

<sup>141</sup> Mission interministérielle Ville et logement, op.cit., 2013.

<sup>142</sup> « Loi SRU : les grandes villes passent la barre », *Libération*, 7 janvier 2014

tiers de leurs objectifs pour l'année 2012<sup>143</sup>, alors que celles disposant d'un parc social de plus de 5% des résidences ont en moyenne dépassé leur objectif annuel.

## **II.2. Les limites de la territorialisation de la politique du logement : désengagement de l'État et jeux d'acteurs**

### ***II.2.1. Le désengagement de l'État dans le financement de la politique du logement***

Depuis plusieurs années, on assiste à une baisse des crédits alloués par l'Etat pour la construction et l'amélioration du parc social, alors qu'en parallèle les coûts liés aux programmes de construction ont fortement progressé en raison de l'augmentation du prix du foncier et la mise en place de nouvelles contraintes réglementaires (normes écologiques et d'accessibilité des logements), et la recherche de nouvelles localisations plus attractives. Sur 2000-2011, l'USH estime que le prix des opérations a augmenté de 85% pour une inflation de 19%.

En parallèle, les subventions de l'État pour la construction et la réhabilitation sont en baisse : elles sont passées de 800 millions d'euros en 2008 à 500 millions d'euros en 2013<sup>144</sup>. En conséquence, la baisse des financements de l'Etat s'est traduite par un plus fort engagement des autres acteurs du financement (voir figure 10).

- Les collectivités territoriales d'abord, qui ont été contraintes d'accroître leur niveau de financement en direction des programmes de construction PLUS et PLAI.
- Les bailleurs sociaux également ont accru leur contribution au financement des programmes : leur part dans les opérations de construction est ainsi passée de 5% à 12% entre 2000 et 2010 (Fondation Abbé Pierre, 2013).
- Action Logement enfin dont la mise à contribution pour le financement des politiques nationales du logement est croissante. En effet, depuis la loi MLLE de 2009, les prélèvements par l'Etat des fonds collectés par Action Logement au titre de la PEEC<sup>145</sup> ont triplé, au risque d'une mise en péril du modèle économique du 1% logement (Sigaud, 2012).

---

<sup>143</sup> Ministère de l'égalité des territoires et du logement, op.cit., 2012.

<sup>144</sup> Les baisses de financement de la part de l'Etat concernent notamment les programmes à destination des ménages modestes. Ainsi, la subvention de l'Etat par unité de logement est passée entre 2002 et 2012, de de 5 800 à 600 euros pour les projets PLUS et de 15 600 à 9 600 pour les PLAI (Dilain, Roche, 2012, op. cit.).

<sup>145</sup> Ces fonds participent au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et le programme de requalification des quartiers dégradés.

**Figure 10 : Evolution d'un plan de financement d'un PLUS entre 1999 et 2011**

	1999	2011
Prêts Caisse des dépôts et autres prêts	85 %	74 %
Fonds propres	2 %	14 %
Subventions collectivités locales et autres	2 %	8 %
Prêt (en 1999) ou subvention (en 2011) du 1% Logement	5 %	3 %
Subvention Etat	6 %	2 %
Total	100 %	100 %

Source : Union Sociale pour l'Habitat

Actuellement, certains bailleurs peuvent trouver un équilibre entre le patrimoine plus ancien, déjà amorti, et la production récente. Des opérations peuvent ainsi être lancées alors que les charges ne sont pas couvertes par les futurs loyers, ce déficit étant compensé par les excédents dégagés par le parc ancien. On parle de mécanisme de péréquation. Mais la question de la pérennité de ce modèle économique se pose alors qu'on observe une paupérisation des locataires du parc social.

Finalement, on assiste à une érosion des aides publiques au logement, alors qu'en parallèle, les coûts de revient des opérations de construction sont en hausse. C'est finalement la question du maintien de la vocation sociale du parc HLM qui se pose, puisque pour les bailleurs, le maintien de l'équilibre financier de ces opérations n'est pas négociable. Pour certains observateurs, l'Etat n'axe plus la politique vers la construction d'une nouvelle offre accessible aux plus démunis, mais opte plutôt pour des mesures d'incitations afin de peser sur les attributions au sein de l'offre existante, comme c'est le cas avec l'instauration du Dalo (Lévy, Filjakow, 2010).

### **II.2.2. Une allocation des moyens qui s'appuie sur un découpage administratif inadapté**

Afin d'adapter les moyens aux besoins territoriaux hétérogènes et de réduire la dépense publique dans un contexte de restriction budgétaire, la politique du logement en France est territorialisée : l'Etat délègue les moyens et les actions pour la mise en œuvre de la politique du logement au niveau des collectivités locales. Cela pose la question de la pertinence des outils mis en place pour l'observation des besoins locaux, ainsi que celle des critères retenus et donc de l'adéquation des moyens alloués aux besoins sur chaque territoire.

La répartition des aides de l'Etat s'appuie sur un découpage territorial en zones. Il existe deux types de zonage mobilisés pour la programmation de la politique du logement. Le principal, dit « Scellier » a été aménagé en 2009 : il s'agit d'un découpage du territoire en 5 zones désignées par des lettres (A bis, A, B1, B2, C), déterminé en fonction d'indicateurs évaluant la tension sur le marché, qui reposent essentiellement sur les prix pratiqués pour les locations comme pour les transactions. Le second zonage, construit essentiellement à partir d'indicateurs démographiques

comprend 4 zones désignées par des chiffres (I bis, I, II, III). Il est mobilisé pour le plafond de ressources et de loyers dans le parc social.

Dans son rapport de 2012, la Cour des comptes critique les moyens mis en œuvre pour l'allocation des ressources, relayant le constat émanant du ministère chargé du logement selon lequel en 2009, « 75 % des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes, et seuls 25 % l'étaient dans les zones les plus tendues ». Pourtant modifié depuis 2009, ce zonage reste critiqué sur trois axes principaux.

- Le **zonage est imprécis** : les zones définies recouvrent des territoires parfois trop larges pour une répartition efficace des ressources. Ainsi, des territoires tendus ou non du point de vue de l'offre de logement peuvent coexister sur une même zone. En conséquence, pour un niveau de subvention fixe, les constructeurs ont tendance à investir là où le foncier est plus abordable, c'est-à-dire là où la tension est moindre et donc là où les besoins sont en fait les moins pressants (CAS, 2012).
- Les **outils d'observation des besoins locaux** qui servent à définir et à caractériser les différentes zones, les outils de suivi **ne permettent pas de rendre compte suffisamment précisément des besoins locaux**, ni de leur évolution au cours du temps (Cour des comptes, 2012).
- Enfin, la **coexistence d'un deuxième zonage ajoute de la confusion** dans la programmation des constructions, rendant parfois très complexe le lancement d'opérations de logements très sociaux là où les besoins sont les plus importants.

Les recommandations de la Cour des comptes vont dans le sens d'un ciblage plus précis afin de concentrer les efforts budgétaires là où les besoins sont les plus importants, à partir d'une analyse plus fine de la connaissance du parc de logements sociaux et privés et d'une meilleure concertation des acteurs concernés (les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux notamment).

### ***II.2.3. Une implication inégale de la part des collectivités territoriales***

Depuis plusieurs décennies, le mouvement de décentralisation a progressivement conduit les collectivités locales à assumer de nouvelles responsabilités en matière de politique du logement. Or de nombreux analystes font état d'un cadre conflictuel entre l'Etat et les collectivités locales qui expliquerait en partie le bilan des constructions de logements sociaux en deçà des objectifs prévus par la loi sur certains territoires (Lévy, Fijalkow, 2010 ; Robert, 2006). D'un côté, l'Etat trace les grandes lignes de la politique nationale du logement et en fixant des objectifs globaux et en allouant les ressources ; de l'autre, les communes sont compétentes en matière d'urbanisme et pour l'aménagement de leur territoire : ce sont donc les acteurs locaux qui ont la responsabilité de la construction des logements sociaux, du choix des zones à bâtir, et des attributions. Ils s'appuient pour cela sur la définition de programmes locaux de l'habitat (PLH), établis en particulier à partir de l'observation des besoins locaux - de préférence au niveau de l'intercommunalité - sous le contrôle de représentants locaux de l'Etat que sont les préfets et les comités régionaux et départementaux de l'habitat.

La question de la gestion sociale de l'habitat entre parfois en contradiction avec les enjeux de développement économique et d'attractivité du territoire des communes (Lévy, Fijalkow, 2010). A cela viennent se superposer les réticences des habitants qui, associant parfois le logement social aux grands ensembles, ne souhaitent pas voir leur implantation dans leur voisinage. En particulier, la construction de logements très sociaux (PLAI), associée à l'arrivée de publics en difficultés vus comme une population « à risque », fait souvent l'objet de rejet au niveau local, de la part des habitants ou des maires directement (Robert, 2006). Ainsi, certains élus locaux « *ne joueraient pas le jeu* » et, lorsqu'ils sont soumis à la loi SRU, feraient le choix de payer les pénalités financières plutôt que de construire des logements sociaux sur leur commune. Pour d'autres observateurs, la non application des objectifs dérivés de la loi SRU sur certains sites relèverait davantage des contraintes de terrain liées à la disponibilité et au coût du foncier.

### **II.3. Des actions possibles pour accroître l'offre à destination des ménages modestes**

Si la poursuite de la construction de logements sociaux s'avère nécessaire, elle ne suffira pas à répondre aux besoins actuels, notamment pour résorber le mal-logement. L'action de l'Etat doit viser à une meilleure mobilisation du parc de logements existants en faveur des ménages modestes, et pas uniquement à un accroissement des constructions locatives sociales.

De nombreuses pistes sont envisagées ou commencent à être mises en place pour augmenter le parc de logements accessibles aux ménages modestes : la mobilisation des logements vacants, la mobilisation du parc privé à des fins sociales au travers du conventionnement des logements, l'intermédiation locative ou encore la mobilisation du foncier public pour contribuer au développement de l'offre de logements, notamment sociaux. Si une partie des solutions vise à accroître la capacité d'accueil du parc social, la plupart de ces actions ambitionnent l'amélioration de l'accès au parc privé pour les ménages modestes, actant ainsi l'idée que le logement social seul n'est pas en mesure de répondre aux besoins des ménages les plus défavorisés.

#### **II.3.1. La mobilisation des logements vacants**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'Insee dénombrait 2,3 millions de logements vacants, soit 7% du parc qui compte 33 millions de logements<sup>146</sup>. Ce taux est relativement stable depuis la fin des années 1960 après être descendu sous la barre des 4% au plus fort de la crise du logement dans les années 1950. Le parc de logements vacants se compose pour moitié de logements individuels et pour moitié de logements collectifs.

---

<sup>146</sup> Sources : Insee et SOeS, estimation annuelle du parc de logements

[http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?req\\_id=0&ref\\_id=NATFPS05201](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?req_id=0&ref_id=NATFPS05201)

Les préfets ont la possibilité de réquisitionner les logements vacants, soit directement en faveur d'un ménage (procédure issue de l'ordonnance de 1945), soit en faveur d'un organisme attributaire (une collectivité, un bailleur social ou une association par exemple) qui prend en charge la gestion du bail (loi de 1998). La loi de 1998 concerne uniquement les propriétaires institutionnels de logements (également désignés sous le terme de personnes morales). Il existe par ailleurs une taxe sur les logements vacants qui vise à inciter les propriétaires à la mise en location de leurs biens.

Dans les faits, très peu de logements ont été à ce jour réquisitionnés par l'Etat. Lorsque cela a été le cas, c'est surtout au titre de la loi de 1998 : il s'agissait de logements vacants appartenant à des institutionnels (banques ou assurances par exemple). Le lancement par l'Etat d'une procédure de réquisition agit davantage comme une menace pour dissuader les propriétaires tentés par la vacance. Ainsi, quelques mois après le lancement d'une campagne de réquisition des logements vacants en Ile-de-France en 2012, les trois quarts des logements ciblés auraient été remis à la location avant la fin de la procédure<sup>147</sup>.

Le parc de plus de 2 millions de logements vacants ne doit pas être considéré comme disponible dans son ensemble pour répondre à la crise du logement actuel.

- Il y a d'une part une vacance frictionnelle, liée à la période d'attente entre le moment où le logement est proposé à la vente ou à la location, et celui où le nouveau locataire ou propriétaire emménage.
- D'autre part, les taux de vacance ont tendance à être plus faibles dans les zones tendues là où les besoins sont les plus importants : en 2003, l'Insee rapportait ainsi que l'agglomération parisienne compte le taux de vacance le plus faible en France.
- Enfin, le parc de logements vacants est ancien : plus de la moitié (55%) ont en effet été construits avant la première guerre mondiale (Bessière, 2003). Une partie de ce parc de logements vacants est vétuste et nécessiterait des travaux parfois conséquents pour pouvoir être louée.

Une partie de la problématique des logements vacants peut donc renvoyer à un découragement des propriétaires face à la nécessité de réhabiliter le logement ou aux contraintes de la gestion locative. C'est notamment pour répondre à ces enjeux que se sont développés les dispositifs de conventionnement du parc privé et d'intermédiation locative.

### ***II.3.2. Le conventionnement du parc locatif privé***

Les bailleurs privés ont la possibilité de conventionner leur logement. En contrepartie d'un avantage fiscal, les propriétaires s'engagent pour une durée minimale de 6 ans à pratiquer un loyer modéré (inférieur à celui du marché) et à respecter certaines conditions quant au choix des locataires sur toute la période du conventionnement. Le conventionnement peut éventuellement être associé à la réalisation de travaux de rénovation subventionnés par l'ANAH (l'Agence nationale

---

<sup>147</sup> Rollot C., « la réquisition de logements, une arme de dissuasion », *le Monde*, 26 avril 2013.

de l'habitat). Le propriétaire doit alors s'engager à respecter les conditions du conventionnement pour une durée de 9 ans<sup>148</sup>.

Le loyer que le propriétaire s'engage à respecter dépend de la localisation du logement et du type de conventionnement. Il a le choix entre trois modalités de conventionnement : le loyer intermédiaire, le loyer « social » et le loyer « très social ». Par rapport au loyer intermédiaire, les montants des loyers « social » et « très social » sont plus faibles et les plafonds de ressources pour les locataires sont plus bas. En contrepartie, la subvention et la déduction fiscale sont plus importantes pour le propriétaire.

Le bilan quantitatif du conventionnement est peu concluant et en déclin : le nombre de logements sociaux et très sociaux nouvellement conventionnés est passé de 17 500 en 2009 à moins de 9 000 en 2011. En Ile-de-France, seulement 221 logements sont conventionnés sociaux ou très sociaux<sup>149</sup>.

Le « Contrat social pour le logement » rédigé par la Fondation Abbé Pierre et signé par le président de la République alors qu'il était candidat à l'élection présidentielle prévoyait le conventionnement de 100 000 logements par an.

### **II.3.3. L'intermédiation locative**

L'intermédiation locative désigne l'intervention d'un tiers dans la relation entre un bailleur et son locataire.

Pour accroître les solutions de logement destinées aux ménages précaires, et en particulier afin d'apporter une alternative à l'hébergement à l'hôtel financé par l'Etat, le gouvernement a lancé en 2008 une expérimentation qui portait alors sur 200 logements. Les dispositifs « Solibail » au niveau national (lancé dans 6 régions) et « Louer solidaire » à Paris ont une double finalité :

- mobiliser le parc privé pour pallier l'insuffisance de logements disponibles pour les ménages en très grande difficulté ;
- accompagner les ménages dans leur parcours d'insertion, de l'hébergement au logement autonome.

Le public ciblé par l'expérimentation se compose des personnes hébergées à l'hôtel ou sortant de CHRS, des personnes vivant dans un logement insalubre, des personnes menacées d'expulsion (qui peuvent alors rester dans le logement qu'elles occupent) ou encore des ménages prioritaires au titre du Dalo.

Concrètement, le dispositif permet à une structure intermédiaire (il peut s'agir d'une association, d'un bailleur social ou d'un CCAS) de louer un logement au secteur privé. La structure sous-loue

---

<sup>148</sup> Note de l'ANIL, « Pourquoi et comment conventionner un logement », [http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Access\\_cibles/autres\\_documents\\_ANIL/pourquoi\\_et\\_comment\\_conventionner.pdf](http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Access_cibles/autres_documents_ANIL/pourquoi_et_comment_conventionner.pdf)

<sup>149</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement, op. cit., 2012.

ensuite le logement à un ménage modeste : le bail lie le locataire à l'organisme<sup>150</sup>, protégeant ainsi le propriétaire d'éventuels impayés ou dégradations. Le locataire verse une « redevance » à la structure intermédiaire. L'Etat lui verse le complément, complété éventuellement des allocations logement pour atteindre le niveau du loyer versé au propriétaire par l'intermédiaire. La structure, également financée par le dispositif, prend en charge l'accompagnement social du ménage, l'entretien du logement, et la gestion locative du logement (la gestion de l'ensemble des démarches telles que la réalisation de l'état des lieux, la vérification des paiements de loyers).

A ce jour, en Ile-de-France, le dispositif « Solibail » concerne environ 3 000 logements, l'objectif pour 2014 étant d'intégrer 1 000 logements supplémentaires<sup>151</sup>. Le dispositif peine à se répandre, notamment en raison du manque d'attractivité du loyer proposé aux bailleurs, mais certainement aussi à un manque de communication sur le dispositif à destination des particulier propriétaires. Le premier bilan qualitatif fait état de mises en œuvre très hétérogènes sur le territoire, appelant notamment à un renforcement du pilotage au travers de la mise en place d'outils de suivi ainsi qu'à une adaptation des subventions allouées aux structures intermédiaires, afin qu'elles recouvrent mieux les dépenses engagées<sup>152</sup>.

#### **II.3.4. La loi relative à la mobilisation du foncier public**

Depuis 2013, une partie du foncier public peut être mobilisée pour des projets de construction de logements à destination sociale. Il s'agit d'une décote sur la valeur des biens cessibles relevant du domaine privé de l'Etat ou de ceux de certains de ses établissements publics, dans le but de proposer des prix favorisant la mise en chantier de programmes de construction de logements en en réduisant le prix de revient<sup>153</sup>. En fonction de la localisation du terrain et de la part de logements sociaux et notamment de logements très sociaux (PLAI) prévue dans le programme de construction, la décote peut atteindre 100%. En contrepartie, l'acquéreur s'engage à réaliser son programme de construction dans un délai de 5 ans, sous peine du remboursement de la décote consentie à l'acquisition.

S'il est trop tôt pour dresser le bilan de ce dispositif, la loi a été critiquée en raison du manque à gagner que cela représente pour l'Etat : « *les simulations réalisées par le service France Domaine évaluent le plafond prévisionnel du manque à gagner à 366 millions d'euros sur cinq ans, dont*

---

<sup>150</sup> Dans un deuxième cas de figure, l'intermédiation locative peut également se limiter à la gestion locative (par une agence immobilière à vocation sociale par exemple) : dans ce cas, le bail est directement signé entre le locataire et le propriétaire.

<sup>151</sup> Site de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en Ile-de-France, <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/nouvel-appel-a-projet-pour-le-a2262.html>

<sup>152</sup> Ferre P.-G., Moriceau C., Rossini N., *Evaluation du programme d'intermédiation locative – comment mobiliser le parc privé à des fins sociales*, Rapport final, Plein Sens, 2012.

<sup>153</sup> Publication de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, septembre 2013

[http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?page=pdfjs&id\\_document=2310](http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?page=pdfjs&id_document=2310)

210 millions d'euros pour les seuls services de l'Etat, correspondant à une décote moyenne de 100 % au profit du logement social<sup>154</sup>. »

### **II.3.5. Accroître la rotation du parc social : lutter contre les rentes de situation et favoriser la mobilité interne**

Les difficultés d'accès au logement social sont aussi attribuables à la faible mobilité en dehors du parc social, en raison de l'augmentation des coûts du logement dans le parc privé, qu'il s'agisse de la location ou de l'accession à la propriété (Houard, 2011). En outre, à l'intérieur du parc social, on observe une inadéquation de la taille des logements à celle des familles qui les occupent. A partir de l'exploitation de l'enquête logement, l'Insee estimait en 2007 qu'environ 20% des logements étaient sur-occupés (entre 430 000 et 830 000 logements) et 20% en état de sous-peuplement déclaré (entre 650 000 et 800 000 logements) (Jacquot, 2007). Si ceci s'explique en raison des évolutions des configurations familiales (arrivée ou départ des enfants notamment), c'est surtout la faiblesse de la rotation à l'intérieur du parc qui est en cause : 9% contre 18% dans le parc locatif privé (Houard, 2011). C'est à partir de ces constats que les observateurs recommandent la mise en application d'actions visant à favoriser la rotation en dehors ou à l'intérieur du parc social.

#### Fluidifier par le haut : le surloyer et la progressivité des loyers

Le faible taux de sorties du parc social s'explique en partie par l'écart des loyers pratiqués dans le privé par rapport au secteur social, y compris pour les ménages occupant le parc social dont les revenus sont les plus importants. En effet, une fois le logement obtenu, les loyers pratiqués dans le parc social ne suivent pas l'accroissement éventuel des revenus des ménages : le barème est fixé lors de l'entrée dans le logement.

Pour remédier à certaines situations extrêmes qui aboutissent à des « rentes de situation » (CAS, 2012) dans la mesure où les revenus ne justifient plus le bénéfice d'un logement à loyer modéré, la loi de 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MLE sous la ministre C. Boutin) a instauré une remise en cause partielle du droit au maintien dans les lieux. Les ménages dont le plafond de revenu dépasse pendant deux années consécutives le double du plafond des ressources disposent de trois années pour déménager. Le supplément de loyer de solidarité (SLS) ou surloyer peut en outre être appliqué aux ménages dépassant de 20% le plafond des revenus pour l'accès au logement social dont ils bénéficient.

L'impact de ces mesures est resté très limité. En effet, ces dispositifs, même appliqués systématiquement, ne concernent qu'une minorité des occupants actuels du parc social : seuls 0,2% des ménages disposent de ressources dépassant de 100% ou le montant du plafond, et 4% des ménages ont des revenus supérieurs à 20% du plafond.

---

<sup>154</sup> Rapport législatif portant sur le projet de loi de finances pour 2013, <http://www.senat.fr/rap/l12-148-315/l12-148-31517.html>

Le Conseil d'Analyse Stratégique recommande l'élargissement du dispositif de surloyer et l'indexation des loyers à l'évolution des revenus des ménages, afin de réduire les écarts de loyer entre le parc privé et le parc social et donc d'inciter les ménages qui en ont les moyens à une mobilité en dehors du parc social. L'idée serait de poser l'accès au logement social comme un droit temporaire, qui expire dès que les revenus excèdent le plafond d'entrée.

#### La portabilité des droits pour accroître la mobilité à l'intérieur du parc social

Une deuxième recommandation du CAS consiste à favoriser les mutations à l'intérieur du parc social en donnant priorité dans l'attribution d'un logement social aux demandeurs déjà logés dans le parc social. Cette piste d'action avait d'ailleurs déjà été préconisée par le Conseil d'Etat en 2009 : « *Donner la priorité absolue aux mutations internes permettrait de traiter plus rapidement et plus efficacement les situations de surpeuplement et de sous-peuplement, sans rien changer au volume des attributions effectuées chaque année, tout en améliorant la satisfaction globale des locataires en place* » (Conseil d'Etat, 2009, p. 220).

## **II.4. Les pistes allemandes pour compenser les baisses de construction**

### ***II.4.1. Les modifications apportées par la loi du logement social de 2002***

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la loi de subvention de l'espace et du logement social (*Wohnraumförderungsgesetz* ou *WoFG*) fixe le cadre légal des politiques du logement social. L'objectif de la loi est de donner accès au marché du logement social aux ménages les plus défavorisés. Pour cela, l'Etat allemand devait instiller un nouveau souffle à ses politiques du logement social tributaire des coupures budgétaires de la fin des années 1990. En effet, entre 1998 et 2000 le flux annuel de nouveaux logements sociaux subventionnés a baissé de 82 759 unités à 44 428 unités, ce qui a conduit à une pénurie sur le marché<sup>155</sup>. Cependant, la loi ne prévoit pas la subvention massive de constructions neuves mais une réforme des mécanismes de gestion du parc existant. L'idée était de fluidifier l'offre sur le marché.

D'abord, la réforme prévoyait de réserver davantage l'accès au logement social aux ménages modestes. La *WoFG* introduit **une baisse des plafonds de revenus annuels** pour les personnes postulant à une subvention (demande de logement social ou allocation logement) : 18 000 Euros pour un foyer d'une personne seule allant jusqu'à 46 400 Euros pour un foyer de 5 personnes. Notons que ces barèmes ne sont qu'indicatifs car les *Länder* ont le droit de fixer leurs propres seuils. En Bavière, par exemple, la limite supérieure de revenus est de 23 200 Euros pour une

---

<sup>155</sup> Cf. Nikolaos Georgiakakis, « Wohnbaurecht/Förderung des sozialen Wohnungsbaus » In Björn Egner et al. op. cit., 2004, p. 58 et suiv.

personne seule et de 60 000 Euros pour un foyer de 5 personnes. En outre, une marge de manœuvre supplémentaire permet aux communes de cibler davantage l'octroi des aides sur les ménages les plus modestes. En effet, les ménages dont le niveau de revenu ne permet toujours pas de payer les loyers prévus par le miroir des loyers sont prioritaires dans l'attribution d'un logement social proposant un loyer inférieur à celui du marché ou pouvant prétendre à une allocation de logement supplémentaire.

De façon similaire à ce qu'on observe en France, la loi de 2002 met également en place des mesures visant à accroître l'offre au travers de :

- La mise à disposition de terrains constructibles en dessous des prix du marché.
- Une affectation ciblée des fonds publics à la **rénovation** du parc existant (mise aux normes, projets de rénovation verte) ou à l'acquisition de nouveaux logements venant élargir le parc existant.
- Des incitations en faveur de **l'accession à la propriété**. D'une part, l'Etat met à disposition des garanties publiques au profit de demandeurs particuliers souhaitant souscrire un crédit hypothécaire auprès d'une banque en vue de l'acquisition d'une résidence principale. D'autre part, les bailleurs privés peuvent prétendre à une subvention sans limite de ressources s'ils acceptent de céder, à un prix et à des conditions raisonnables, le logement au locataire qui l'occupe. Toutefois, le texte législatif reste assez flou sur ce point et il n'est pas précisé ce qu'il faut entendre exactement par « prix et conditions raisonnables ».

Enfin, la loi a également établi l'abrogation de la *Kostenmiete*, autorisant ainsi aux communes d'accroître le loyer des logements sociaux pour les ménages disposant de revenus suffisants. La *Kostenmiete*, créée en 1956, était un loyer social dont le montant ne pouvaient excéder les coûts liés au logement (remboursements de crédit, entretien etc.). Depuis 2002, les communes peuvent fixer elles-mêmes le plafond du loyer social, même si celui-ci est supérieur à l'amortissement des coûts. Par ce biais, la loi garantit aux communes implicitement une source de financement supplémentaire permettant de rendre leur parc social bénéficiaire.

#### **II.4.2. Les logements privés à « usage social temporaire » : le traitement de faveur de l'investissement locatif**

Comme en France, les logements allemands peuvent être conventionnés : leur loyer est plafonné et ils sont réservés à des ménages de faibles ressources. Ces logements peuvent appartenir à tout type de propriétaire, public ou privé, personne morale ou physique. Aujourd'hui, le parc conventionné représente environ 9% de l'ensemble du parc locatif. Ce dispositif comporte plusieurs volets :

- **L'amortissement** : l'idée est de garantir aux investisseurs un amortissement des coûts de construction au rythme de 2% par an sur 50 ans, considéré comme durée de vie effective d'un logement.
- **Le conventionnement** : les investisseurs peuvent profiter d'un emprunt aidé pour la construction d'un logement. En échange ils ne peuvent ni choisir les locataires pendant le

remboursement de l'emprunt, ni fixer la hauteur des loyers. Très utilisé dans les années 1950 et 1960, le conventionnement est moins répandu aujourd'hui mais reste un outil important en matière de logement social. Hier comme aujourd'hui, l'idée est que les revenus locatifs (même si les loyers sont imposés et en dessous du marché) remboursent l'emprunt aidé. Le conventionnement reste un dispositif très attrayant pour de nombreux investisseurs. De surcroît, le système est en réalité peu contraignant : pour obtenir le conventionnement de son logement, le propriétaire doit faire remplir un formulaire à son locataire certifiant qu'il se situe sous un certain seuil de revenus, mais aucune vérification n'est faite de ces informations. Sur la base de ce formulaire, les communes ou les *Länder* délivrent un certificat appelé WBS qui permet de conserver le conventionnement du logement. Les ménages vivant dans ce type de logement se sont appauvris au cours des trente dernières années. A la fin des années 1970, 40% des ménages étaient éligibles, contre seuls 20% de l'ensemble des ménages aujourd'hui. Parallèlement, le risque d'impayés s'est aggravé et de nombreux investisseurs considèrent que les bénéficiaires ne sont plus suffisants pour compenser les contraintes. C'est probablement la raison pour laquelle même les bailleurs institutionnels se tournent davantage vers le locatif libre, leur procurant des rendements plus élevés et leur laissant plus de liberté dans la gestion de leur patrimoine.

### ***II.4.3. Le modèle allemand : débats et controverses actuels***

Aujourd'hui **la privatisation du logement communal en Allemagne est parfois considérée comme problématique**. Les communes surendettées et sous pression dans le cadre de la crise économique et financière se débarrassent en bloc de leur patrimoine. Toutefois, elles se heurtent au problème de trouver des acheteurs qui peuvent absorber de grandes quantités de logements sociaux. Souvent, ces acheteurs ne sont pas des professionnels du secteur du logement et traitent le logement comme n'importe quelle autre marchandise. A la recherche d'une rentabilisation de l'investissement ils licencient les salariés des sociétés anciennement communales et réduisent des équipes administratives de gestion. Des activités comme l'entretien sont externalisées, une partie du parc subit des travaux de modernisation en vue d'une vente à la découpe à des sociétés immobilières tandis qu'une autre partie est laissée à l'abandon (logements dans des quartiers difficilement valorisables). Pour les locataires, ces privatisations sont à double tranchant. Protégés par le droit locatif allemand ils ne peuvent être que difficilement chassés de leur logement. Cependant, les travaux de modernisation effectués par les nouveaux bailleurs ouvrent la possibilité d'une augmentation de loyer. Dans certains cas les surcoûts qui en découlent contraignent les locataires les plus modestes à quitter leur logement. Quant aux nouveaux bailleurs, ils cherchent souvent à augmenter les loyers dans une optique de rentabilité par rapport au financement par emprunt et pour faire face aux charges. Politiquement, la vente du patrimoine immobilier social a tout d'abord rencontré l'adhésion de l'ensemble des partis politiques, permettant de redresser les finances des communes. Mais aujourd'hui, cette stratégie est un sujet controversé clivant profondément le paysage politique.

**La vente de logements sociaux aux locataires pose question**. Face aux problèmes politiques que pose une vente en bloc, certaines sociétés municipales (notamment dans des petites villes ou des communes de taille moyenne) ont décidé de vendre les logements directement aux locataires

qui les occupent. Portant sur des volumes plus modestes que les ventes de sociétés communales toutes entières, ce type d'opération n'est pas sans susciter des critiques. La principale porte sur le prix : car les logements ne sont pas vendus au meilleur prix, mais au prix socialement acceptable et financièrement supportable par le locataire à qui l'on propose le logement. Deuxièmement, l'opération de vente génère des surcoûts dans la mesure où les sociétés communales font appel à des opérateurs spécialisés chargés de la liquidation du parc social<sup>156</sup>.

**Un troisième élément de débat tourne autour de l'amélioration énergétique du parc existant.** La modernisation du parc locatif et la mise aux nouvelles normes énergétiques s'avèrent particulièrement difficiles. La plupart des logements du parc locatif sont détenus en copropriété (plusieurs bailleurs qui possèdent un immeuble) ce qui rend particulièrement difficile l'opération visant à effectuer des travaux de modernisation. De surcroît, l'imputation des coûts des travaux de modernisation sur les loyers augmente le risque de précarisation des locataires. La loi locative (art. 559 du code civil) autorise le propriétaire à augmenter le montant du loyer dans la limite de 11% du coût de l'investissement correspondant aux travaux clairement identifiés de maîtrise de l'énergie, peu importe du fait que le loyer se trouve en dehors de la fourchette haute du miroir des loyers.

### **III. Solvabiliser la demande pour garantir l'accès au logement des ménages modestes**

---

En lien avec la réduction du parc de logements accessibles aux personnes à faibles revenus, on constate en France une augmentation du taux d'effort brut des ménages : le poids du logement dans le budget moyen des ménages qui est passé de 21% à 27% entre 1988 et 2006 (Houard, 2011). Ceci s'explique en particulier par l'accroissement des coûts de revient des constructions, lié à l'augmentation du prix du foncier et à l'accroissement des normes de qualité à la construction (normes environnementales et accessibilité aux personnes handicapées).

Par ailleurs, dans un contexte de crise économique qui produit de la précarité, on constate un accroissement de la méfiance des bailleurs vis-à-vis des locataires quant à leur capacité à assumer leur loyer (Lévy, Bacqué, 2007). En 2002, 4,1% des locataires en HLM déclaraient avoir connu une période d'impayé de plus de deux mois au cours de deux dernières années précédant l'enquête (contre 1,4% dans le parc privé)<sup>157</sup>. Face à ce risque financier, les bailleurs, y compris les bailleurs sociaux, ont tendance à renforcer les inégalités d'accès au logement en choisissant le demandeur jugé comme présentant le moindre risque financier, c'est-à-dire le demandeur disposant des revenus les plus importants.

---

<sup>156</sup> Björn Egner, *op. cit.*, en particulier la conclusion.

<sup>157</sup> Bаетto-Beysson S. et Béguin B., « Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires : place d'un système assurantiel », *la Documentation française*, 2008. Analyse reposant sur l'exploitation de l'enquête logement, Insee, 2002.

De nombreuses aides publiques sont mises en place pour permettre une répartition plus équitable des logements existants, en solvabilisant les ménages modestes (au travers des aides à la personne) mais aussi en sécurisant les bailleurs au travers d'assurances contre les impayés.

### **III.1. Les aides à la personne**

#### ***III.1.1. Les aides au logement en France absorbées par la hausse des loyers***

Les allocations logement versées par les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) sont destinées aux personnes dont les ressources sont limitées, et sont conditionnées au respect par le propriétaire d'un certain nombre de caractéristiques de décence. Elles sont constituées de l'allocation de logement familiale (ALF), versée aux personnes ayant au moins un enfant ou une personne à charge, l'allocation de logement sociale (ALS), versée aux personnes ou couples n'ayant aucune personne à charge, et l'aide personnalisée au logement (APL), attribuée aux familles ou aux personnes seules, qu'elles soient locataires ou accédant à la propriété.

En 2009, d'après les comptes du logement<sup>158</sup>, les aides à la personne s'élevaient à 16 milliards d'euros, soit près de la moitié de l'ensemble des aides publiques pour le logement. En 2010, les aides personnelles au logement ont été versées à 6,31 millions de ménages soit plus de 13 millions de personnes<sup>159</sup>.

Par rapport aux aides à la pierre, les aides à la personne ont l'avantage d'être mieux ciblées sur les ménages modestes, et de pouvoir s'adapter aux évolutions de situation (CAS, 2012). Ainsi, à partir de l'analyse de la distribution par décile de revenu des aides à la personne et des avantages conférés par le fait d'être logé en HLM (c'est-à-dire du différentiel de loyer avec le parc privé), on estime que si le premier décile de la population bénéficie de plus de 30% de l'ensemble des aides personnelles, ils ne perçoivent que 10% des avantages procurés par le fait de vivre en HLM<sup>160</sup>.

Cependant, on assiste à une diminution du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne dans un contexte d'accroissement des coûts liés au logement (Robert, 2013) : les aides à la personne ne parviennent pas à amortir la hausse des loyers, et le taux d'effort des ménages progresse<sup>161</sup>. Ainsi, entre 1988 et 2006, le taux d'effort net des occupants du parc social appartenant aux deux

---

<sup>158</sup> Les comptes du logement recensent l'ensemble des aides octroyées pour les particuliers (c'est-à-dire les aides à la personne : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement social (ALS), l'allocation de logement familial) et les aides pour les producteurs (c'est-à-dire l'ensemble des avantages pour la construction ou la rénovation qu'il s'agisse de subventions, de prêts à taux avantageux ou d'avantages fiscaux).

<sup>159</sup> Guillemot B, Veber O., Guilpain M., *Evaluation des aides au logement*, Inspection générale des affaires sociales, Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale, 2012,.

<sup>160</sup> Centre d'analyse stratégique, « Les aides au logement des ménages modestes », *La note d'analyse Economie Finances* n°264, février 2012, à partir de Trévien C, 2008, « La formation des loyers et les effets des HLM sur les ménages », Mémoire ENSAE.

<sup>161</sup> Kesteman N., 2012, « Actualité du droit du logement (octobre 2011) », *Politiques sociales et familiales* n°107, mars 2012.

premiers quintiles de revenus (les 40% les plus pauvres) a augmenté de +6 points en moyenne, contre +3 points en moyenne pour le reste de la population.

Par ailleurs, ainsi qu'évoqué dans la première partie, les travaux de Fack (2005) et de Laferrère et Blanc (2004) ont montré un effet potentiellement inflationniste des aides à la personne : les personnes bénéficiaires voient le montant de leur loyer progresser plus vite que celui des locataires non aidés<sup>162</sup>. Les aides au logement seraient absorbées en grande partie par une augmentation des loyers de la part des bailleurs, de manière d'autant plus marquée que l'aide est versée directement au bailleur et que le logement se situe dans une zone tendue où la demande excède l'offre de logement.

Pour remédier à l'effet inflationniste des aides à la personne, le conseil d'analyse économique recommande une intégration des aides à la personne aux impôts sur le revenu, sous forme de déduction ou d'impôt négatif pour les ménages non imposables : les bailleurs, en perdant de la visibilité sur le montant de l'aide, ne seraient plus en mesure d'en répercuter l'augmentation sur un loyer à la hausse à chaque renouvellement du bail (Trannoy, Wasner, 2013).

### **III.1.2. Le Wohngeld en Allemagne : des aides plus ciblées**

Le *Wohngeld* est une aide à la personne (ou plutôt une aide au foyer) à laquelle peuvent prétendre les locataires et, sous certaines conditions, les propriétaires occupants.

L'allocation au logement a été suspendue entre 1991 et 1996. La principale cause de cette mise entre parenthèses était la forte augmentation du nombre de bénéficiaires dans le contexte de la réunification allemande. De fait, la majeure partie des habitants de l'ex-RDA avait droit à ce type d'allocation ce qui posait un sérieux problème de financement. Après une révision des barèmes d'attribution, le *Wohngeld* a été remis en vigueur en 1997. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'Etat allemand ne paye plus une somme fixe aux *Länder* mais ne prend en charge qu'une partie des dépenses réelles.

Aujourd'hui, environ 600 000 foyers en bénéficient, soit 1,4% de l'ensemble des foyers allemands. A titre de comparaison, les aides au logement en France concernent environ 20% des Français.

On distingue deux types d'allocation de logement en Allemagne : la première est forfaitaire et réservée aux bénéficiaires des minima sociaux et aux invalides de guerre (*pauschaliertes Wohngeld*). La deuxième, plus courante, se calcule en fonction du niveau de vie du demandeur (*Tabellenwohngeld/Allgemeinwohngeld*)<sup>163</sup>. Créé en 1965 (I. WoGG) le *Wohngeld* a été initialement conçu pour compenser des hausses de loyer et donc limiter l'augmentation des charges incompressibles qui pèsent notamment sur le budget des ménages les plus défavorisés. La réforme de 1970 apporte une modification substantielle dans la mesure où le *Wohngeld* est davantage

---

<sup>162</sup> Relevons cependant que les travaux réalisés ne permettent pas d'approcher l'effet des aides à la personne sur le plus long terme, ou d'isoler l'effet de l'augmentation du loyer qui serait liée à une amélioration des conditions d'habitat.

<sup>163</sup> Ibid.

destiné à soutenir des familles à la fois nombreuses et modestes : le nombre d'enfants à charge devenant un critère important dans l'attribution de l'allocation.

Le caractère intrinsèquement social du *Wohngeld* est de plus en plus critiqué. De fait, il est considéré par ses détracteurs comme insuffisamment égalitaire. Selon ses opposants, l'Etat allemand préfère payer une allocation que d'assumer une politique plus ambitieuse du logement social qui consisterait à soutenir les constructions neuves et de jouer un rôle plus actif dans l'attribution de ces logements selon des critères sociaux. Depuis 1976, le *Wohngeld* fait partie intégrante du Code social fédéral (*Bundessozialgesetzbuch*) ce qui souligne toutefois l'attachement des pouvoirs publics à ce dispositif en matière de politiques sociales.

### **III.2. Sécuriser les bailleurs : les dispositifs de garantie contre le risque d'impayé**

Les impayés constituent un risque pour les bailleurs. Or ce risque est perçu comme accru dans le contexte actuel de crise économique et de hausse du taux d'effort pour les ménages. Il en résulte une crise de confiance des bailleurs sociaux et privés envers les locataires, d'autant plus importante que les revenus du ménage diminuent. Pour favoriser l'accès au logement des publics à faibles ressources, plusieurs dispositifs permettent de garantir le risque d'impayé.

Les conseils généraux peuvent aider les ménages à accéder au logement par le paiement de la caution ou en garantissant le loyer grâce au Fonds Solidarité de Logement (FSL). Plus précisément, les Conseils généraux peuvent aider les ménages rencontrant des difficultés pour :

- financer le dépôt de garantie, le premier loyer, l'assurance du logement,
- rembourser les dettes de loyers et charges comprises dont le règlement conditionne l'accès à un nouveau logement,
- rembourser les impayés de factures d'eau, d'énergie et de téléphone.

Le dispositif LOCA-PASS, financé par Action Logement dans le cadre de la PEEC, vise également à faciliter l'accès des personnes à un logement locatif ou leur maintien dans celui-ci. Il existe deux aides distinctes :

- **l'avance LOCA-PASS** : avance gratuite remboursable du dépôt de garantie exigé à l'entrée d'un logement locatif à usage de résidence principale. Le plafond de l'avance est de 500 euros. L'aide est accordée sous forme de prêt à taux nul, remboursable sur une durée modulable, au choix du bénéficiaire avec un différé de 3 mois suivant l'entrée dans les lieux ;
- **la garantie de loyer LOCA-PASS** : prise en charge de 9 mensualités maximum de loyers et charges locatives, plafonnées à 2 300 euros par mensualité garantie. L'engagement de caution est pris pour une durée de 3 ans ou pour la durée initiale du bail si celle-ci est inférieure à 3 ans. En cas de mise en jeu de la garantie, le bénéficiaire doit rembourser les sommes acquittées par le dispositif au bailleur, sur une durée maximale de 3 ans.

Ces aides s'adressent aux salariés des entreprises du secteur privé non agricole, quelles que soient leur ancienneté et la nature de leur contrat de travail, aux jeunes de moins de 30 ans en recherche ou en situation d'emploi, et aux étudiants boursiers non-salariés.

Le dispositif de garantie de loyer LOCA-PASS a couvert entre 2008 et 2011 environ 440 000 nouveaux bénéficiaires, locataires du parc social. Environ 10% d'entre eux ont mis en jeu cette garantie, au moins une fois, face à des impayés de loyer<sup>164</sup>.

#### Elargir la conception du parc social ?

Dans une note publiée en 2007, Lévy et Bacqué proposaient une solution innovante pour remédier à cette crise de confiance. En proposant une nouvelle conception du champ du logement social, les auteurs suggéraient que l'Etat se positionne directement comme garant du versement du loyer pour les ménages modestes uniquement. En cas d'incapacité du locataire à payer son loyer, celui-ci serait versé directement au propriétaire. Le locataire rembourserait directement au Trésor public cette somme déduite des aides au logement qu'il aurait dû percevoir. Cette proposition conduit à un élargissement de la conception du logement social, qui concernerait également le parc privé actuel dès lors qu'il est occupé par un ménage modeste bénéficiant d'une telle garantie de la part de l'Etat : « *Le caractère social du logement ne serait plus déterminé par le statut du logement mais par les caractéristiques de son occupant. Tout logement vide, construit ou libéré, serait susceptible d'être un logement social durant la durée d'occupation d'un ménage aidé* ».

Pour les auteurs, les effets positifs d'une telle mesure seraient multiples : en restaurant le lien de confiance entre les bailleurs et les locataires, on pourrait s'attendre à une augmentation de l'offre locative et une réduction des loyers, mais aussi à un accroissement de la mobilité des locataires alors que les aides dont ils bénéficient ne sont plus attachées au logement qu'ils occupent.

## **IV. Détendre la pression sur le locatif social en régulant le marché privé**

---

### **IV.1. Le projet de loi ALUR**

Les dispositions prévues dans le cadre du projet de loi Accès au logement et urbanisme rénové (ALUR) visent à réguler le marché locatif privé, ce qui, par effet de chaîne, peut avoir un impact de dépressurisation du parc locatif social.

#### L'encadrement des loyers

Avec l'idée que la crise du logement ne trouvera pas uniquement de solution dans le parc social et afin de diminuer la pression qui pèse sur ce dernier, l'encadrement des loyers vise à une meilleure

---

<sup>164</sup> Muller L., Loones A., 2013, « Etude sur les mises en jeu de la garantie de loyer LOCA-PASS dans le parc social en 2009, 2010 et 2011 », *Collection des rapports du CREDOC* n° 296, novembre.

maîtrise des loyers du secteur privé. Jusqu'à présent, il existe une limitation à travers l'indice de révision des loyers (IRL, créé en 2008) qui suit la courbe de l'inflation. Cependant, cette mesure ne concerne pas les nouveaux baux pour lesquels le montant du loyer n'est soumis qu'aux contraintes du marché.

Afin de compléter ce dispositif, le projet de loi ALUR prévoit un encadrement absolu des loyers pratiqués : une borne supérieure définie par le loyer médian majoré de 20% ; une borne inférieure correspondant au loyer médian minoré de 30%.

Le projet de loi soulève de nombreuses critiques. Il y a d'abord un risque d'augmentation des loyers qui sont actuellement en deçà des prix du marché. Pour le propriétaire, les démarches consistant à réviser les loyers à la hausse seront en effet facilitées par la nouvelle loi. En outre, pour le conseil d'analyse économique (Trannoy, Wasner, 2012), la mesure d'encadrement des loyers prévue dans le projet de loi risque d'avoir un effet négatif sur la qualité des logements : *« L'expérience du passé et les exemples étrangers indiquent qu'en pratique, l'encadrement des loyers réduit la qualité du parc immobilier : les loyers restent les mêmes, une fois prise en compte la qualité (en baisse) des logements. Instantanément, le rendement de l'investissement locatif diminue, ce qui incite l'État à accorder des avantages fiscaux aux bailleurs – un coût supplémentaire pour les finances publiques ».*

#### La garantie universelle des loyers dans le parc locatif privé

Au travers du projet de Garantie Universelle des Loyers (GUL), la loi ALUR prévoit également la possibilité de souscrire une assurance dans le parc locatif privé afin d'en améliorer l'accès. Le coût de l'assurance sera supporté à parts égales par les propriétaires et les locataires, par le versement d'un montant d'environ 1% du loyer (les discussions sur le caractère obligatoire ou facultatif du dispositif sont en cours). Jusqu'à présent, il existe une garantie des risques locatifs (GRL) : elle est facultative et souscrite par les propriétaires uniquement, qui lui préfèrent souvent la caution solidaire gratuite demandée aux proches du locataire qui disposent de revenus plus conséquents.

Les critiques à l'encontre de la GUL dénoncent d'une part « l'aléa moral » qu'elle induit et, d'autre part, son caractère universel.

- L'aléa moral désigne le phénomène induit par la souscription d'une assurance qui consiste à une recrudescence des dommages par le fait même qu'ils sont assurés. Dans le cas de la GUL, les locataires seraient davantage incités à ne plus payer leur loyer.
- Le caractère universel d'une garantie contre les risques locatifs ne permet pas d'introduire davantage d'équité dans l'accès au logement. Pour Vorms (2013), une telle garantie doit être ciblée à la fois socialement et géographiquement. Socialement d'abord, sur les ménages modestes, afin de leur conférer un avantage supplémentaire dans l'accession au logement par rapport aux ménages disposant de revenus plus importants. Si tout le monde bénéficie d'une telle garantie, les plus modestes ne verront pas s'accroître leurs chances d'accéder au logement. Le ciblage doit par ailleurs être géographique, et concerner les zones où l'offre de logement est insuffisante pour répondre aux besoins du territoire.

## IV.2. En Allemagne, un droit locatif très favorable aux locataires

La loi ALUR en projet en France, et plus spécifiquement l'idée d'un encadrement des loyers est fréquemment comparée à la pratique du « *Mietspiegel* » (le miroir des loyers) en Allemagne mais dont elle diffère sur plusieurs points. Il faut aussi souligner que cette pratique s'inscrit dans un contexte où la nature du droit locatif allemand fait que les rapports entre locataires et bailleurs y sont assez différents de ceux que l'on connaît en France. En raison de la forte protection des locataires en Allemagne, on peut parler d'un « droit locatif asymétrique »<sup>165</sup> en faveur du locataire, qui bénéficie d'un bail à durée indéterminée, d'un encadrement strict des hausses de loyer, et peut contester son loyer s'il est plus élevé que les prix observés sur le marché.

### Un bail à durée indéterminée

Bien que le *Mietrecht* (droit locatif) existe depuis 1917/1923 et fait partie intégrante du Code Civil (art. 535-80), c'est la réforme de 1971 qui fixe le droit des locataires avec la modification des articles 557 et 558 du Code Civil. L'idée était de mettre un terme aux hausses de loyer trop fortes qui conduisent souvent à la résiliation prématurée du bail. Depuis 1971, il n'existe plus qu'un seul type de contrat de location. Celui-ci est à durée illimitée et le bailleur ne peut pas y mettre fin pour vendre le logement. Le contrat ne prévoit qu'une seule possibilité de donner congé à un locataire : la reprise pour occupation personnelle. Lorsque le propriétaire a plusieurs logements ou lorsqu'il s'agit d'un acteur institutionnel ou d'une personne morale, la reprise pour occupation personnelle est pratiquement impossible. A l'inverse, le locataire peut agir avec plus de latitude. Il peut résilier son bail en respectant un préavis de trois mois.

### La réglementation du loyer et des baux en cours

Le loyer ne peut pas augmenter de plus de 20% sur une période de trois ans. Lorsque le propriétaire souhaite accroître le montant du loyer, le locataire a trois mois pour négocier les termes de l'augmentation ou de la refuser. En cas de refus, le bailleur n'a d'autre possibilité que de se tourner vers un juge spécialisé. Une fois le loyer déterminé par le tribunal, il s'appliquera de plein droit, mais le locataire reste libre de résilier son bail. On peut supposer que cette réglementation très stricte sur les augmentations de loyer met un frein à la surévaluation du loyer lors de la relocation ; un point qui pose problème en France, notamment lorsque le turnover des locataires est élevé (les studios loués aux étudiants par exemple)<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Hubert Heinelt, « Mietrecht » In Björn Egner et al., *Wohnungspolitik in Deutschland – Positionen, Akteure, Instrumente*, Darmstadt, 2004.

<sup>166</sup> Bernard Vorms, « Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? » In *Métropolitiques*, 2 avril 2012, <http://www.metropolitiques.eu/Le-modele-allemand-de-regulation.html>

### Droit à la contestation d'un loyer trop élevé

Le locataire peut, s'il le souhaite, saisir un juge pour faire réviser le montant de son loyer (Art. 5 du code pénal économique - *Wuchermiete*). Dans ce cas, le locataire devra prouver que le loyer qu'il a accepté de payer est supérieur de 20% aux loyers pratiqués pour des logements équivalents. Le locataire devra prouver en outre qu'il n'a pas eu d'offre alternative et qu'il était donc dans l'obligation d'accepter ce loyer. Si le juge décide de revoir le loyer à la baisse, le nouveau loyer remplacera l'ancien. De façon rétroactive, le locataire aura le droit de récupérer les indus sur les trois dernières années. Autre clause, prévue par l'article 5, est celle qui autorise le locataire de réduire son loyer, sans passer par un juge, si la surface réelle de son logement se révèle inférieure de plus de 10% à celle mentionnée dans le bail. En ce cas, le locataire peut ramener au prix au m<sup>2</sup> contractuel.

### Les miroirs des loyers

La loi prévoit que le juge, saisi pour un arbitrage dans un litige de loyer, doit pouvoir déterminer un loyer en fonction des prix pratiqués pour des logements comparables. Pour ce faire, la loi prévoit trois moyens :

- le recours à un expert (coûteux) ;
- trois références de loyers de logements comparables ;
- les éléments fournis par une banque de données de loyers (le Mietenspiegel).

Cependant, ce n'est pas le tribunal (ni une administration publique) qui, à la base, fournit cet outil aux tribunaux mais une initiative privée. A Cologne, une association de propriétaires et une autre de locataires créent, en 1900 le premier miroir des loyers recensant les loyers pratiqués sur le marché. Ce recensement établit des loyers de comparaison en fonction d'un certain nombre de critères dont la qualité du logement, celle du quartier, la taille du logement, l'équipement, sa date de construction etc. Aujourd'hui, y sont intégrés également les performances énergétiques. Notons toutefois que ces loyers ne reflètent jamais les coûts du chauffage<sup>167</sup>. Plusieurs éléments sont notables :

- a) le juge assoit sa décision sur l'analyse du loyer « normal » et ne prend pas en compte la situation sociale du locataire ;
- b) la décision du juge est assez prévisible dans la mesure où elle s'adosse, dans la très grande partie des cas, au niveau des loyers indiqués dans le miroir des loyers ;
- c) les coûts d'une procédure s'élèvent à environ douze fois le montant du litige, à quoi s'ajoutent de divers frais (honoraires d'avocats, expertise, etc.).

L'ensemble de ces éléments font que les procédures ne sont pas très courantes et que l'utilisation première du miroir des loyers n'est pas d'informer le juge, mais de fonctionner comme un outil de médiation informelle. Comme la décision du tribunal s'appuie de toute façon sur le miroir des loyers pourquoi ne pas tout de suite s'aligner sur le niveau de loyer qu'il préconise ?

---

<sup>167</sup> Isabelle Rougier, art. cit., 2011.

En Allemagne, l'enjeu principal est d'équilibrer le rapport entre offre et demande et de refléter au mieux les réalités du marché. Ainsi, la crainte majeure des bailleurs c'est la résiliation du bail d'un locataire qui aura trouvé un logement d'un meilleur rapport qualité-prix. En France, le bailleur craint le squatteur ou le mauvais payeur, en Allemagne, il a peur du « locataire nomade »<sup>168</sup>. Cela explique pourquoi les différents acteurs – municipalités, locataires et bailleurs privés – s'accordent facilement sur le loyer retenu par le miroir en privilégiant la stabilité des occupants.

Notons enfin que chaque ville – et la plupart des communes – ont leur propre miroir des loyers qui fonctionnent pour la plupart selon le modèle de Cologne, à savoir selon un principe associatif et paritaire sur la base d'une coopération entre représentants de locataires et de propriétaires. Ces associations sont parfois même mandatées par les communes pour examiner les demandes de logements sociaux. D'autres villes et communes s'en remettent à des experts ayant pour mission d'établir un miroir des loyers. Pour ce faire, ces experts, souvent rassemblés dans des « observatoires du parc locatif », ont recours à des méthodes de statistique et d'études de marché.

---

<sup>168</sup> ANIL Habitat Actualité, Le logement locatif en Allemagne, Paris, septembre 2006.



## CONCLUSION

L'analyse historique des politiques du logement social en France et en Allemagne révèle à la fois un socle commun d'objectifs à l'origine, et des divergences fortes qui sont intervenues progressivement au cours du vingtième siècle.

### **Une origine commune**

Les premières constructions d'ensemble ont ainsi été réalisées dans les deux pays à l'initiative du patronat industriel afin de loger la population ouvrière dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans l'entre-deux-guerres, la puissance publique s'investit de façon nettement plus massive en France comme en Allemagne : avec la loi Loucheur de 1928, l'Etat français s'implique financièrement dans le financement du logement social ; tandis qu'en Allemagne, les communes vont fortement s'impliquer dans la création des structures à l'origine de construction d'un parc social en participant financièrement aux coopératives d'habitat. Le régime national-socialiste marque un frein dans cette politique, qui sera relancée au lendemain de la seconde guerre : l'Allemagne investit alors massivement dans la construction de grands ensembles en RDA, et met en place un cadre légal très protecteur pour le locataire. En France, il faut attendre la seconde moitié des années 1950 pour que l'Etat investisse à grande échelle dans l'aide à la pierre, participant au financement de grands ensembles destinés à la location. Les entreprises sont également mises à contribution avec la création, en 1953, de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) qui oblige les employeurs à participer au financement de logements destinés à leurs salariés.

### **Des divergences progressives**

Dans les années 1960-1970 s'entame un tournant qui marque la divergence progressive des deux politiques française et allemande. Dans les années 60, alors que la France continue son effort de développement, le rythme de construction s'infléchit outre-Rhin. Dans les années 1970 les opérations de grande taille deviennent moins nombreuses en France, tandis que des financements publics pour rénover le parc social ancien apparaissent. En Allemagne se développe en parallèle la formule du conventionnement temporaire d'une partie du parc privé pour soutenir la construction de logements par des bailleurs privés. Ce système deviendra progressivement le principal mode d'intervention publique dans le domaine du logement social.

Mais c'est réellement à partir des années 1990 que l'on peut observer une véritable rupture entre les deux politiques : face au coût de la réunification, le parc social de la RDA, souvent en mauvais état, est mis en vente dans les années 90, et les années 2000 voient le transfert de la politique de logement de l'Etat aux *Länder*, qui procèdent également à des privatisations massives et à des constructions de logements conventionnés. Parallèlement, le gouvernement fédéral soutient plutôt les formes d'habitats coopératifs ou autogérés. En France, au cours de la même période, de nombreux dispositifs pilotés par l'Etat visent à inciter de façon volontariste les communes peu

dotées en HLM à développer leur parc locatif social (sous peine de sanctions), à rechercher la mixité sociale en diversifiant les cibles des politiques de peuplement des grands ensembles, et en facilitant l'accès des plus défavorisés au logement social (avec notamment la loi pour le Droit au logement opposable, dite loi « Dalo »).

Au final le parc social représente aujourd'hui environ 6% des résidences principales en Allemagne, alors qu'en France le parc social est près de trois fois plus important (17%).

Dans ce contexte, l'état des lieux dressé sur le logement social en France fait apparaître de nombreux dysfonctionnements, exacerbés par le contexte français de crise du logement.

### **Un processus peu lisible et au final peu efficace**

Les règles d'attribution sont encore souvent perçues par les ménages comme peu transparentes et assimilées à une « boîte noire ». Même si la réforme du 25 mars 2009 s'est attachée à simplifier le dépôt de la demande et à rendre la procédure plus lisible pour le demandeur, la multiplication des demandes reste une pratique très répandue pour augmenter ses chances d'accéder à un logement, dans un contexte de hausse de la demande, de baisse des taux de rotation et d'allongement des délais d'attente, notamment dans les zones les plus tendues. La multiplication des acteurs a également eu pour conséquence la complexification pour les ménages demandeurs des processus d'accès au logement. La question des refus d'attribution, y compris émanant des ménages dont la situation de logement peut être considérée comme particulièrement précaire, alerte également sur l'inadéquation de la proposition de logement par rapport aux attentes des ménages. Faute d'information, les attentes des ménages peuvent elles-mêmes être en décalage par rapport à la réalité du marché du logement.

### **Une équité discutable des processus sur certains territoires**

Le processus d'attribution d'un logement passe par la sélection d'un ou plusieurs candidats. Pour cette sélection plusieurs critères rentrent en ligne de compte. Cependant, d'autres peuvent être retenus par les bailleurs sociaux comme par exemple le taux d'effort. Si dans les textes, aucun seuil n'est défini au-delà duquel un ménage peut se voir refuser l'accès à un logement, on constate que dans la majorité des cas les organismes HLM considèrent la barre des 30% comme un seuil à ne pas dépasser. Or ce critère tend à exclure des ménages en fonction de leurs ressources, certains tribunaux ont condamné ces méthodes. D'autres pratiques ont vu le jour comme des communes qui se réservent le droit de juger prioritaires des ménages déjà résidents de la commune au détriment des autres. On observe par ailleurs de fortes disparités territoriales concernant le nombre de recours au Dalo mais surtout à propos des modalités d'application de la loi. Sur de nombreux territoires, la mise en application du Dalo se heurte à l'insuffisance d'offre de logements adaptés aux attentes et revenus des ménages prioritaires. Le contingent préfectoral mobilisable dans le cadre du relogement des demandeurs prioritaires est vraisemblablement sous-mobilisé. Par ailleurs, certains bailleurs sociaux refusent de loger les ménages les plus précaires

parmi les prioritaires, la catégorisation « Dalo » pouvant par ailleurs engendrer des pratiques discriminatoires.

### **Une offre insuffisante face aux besoins croissants des ménages modestes**

De par sa conception généraliste une très grande part des ménages en France peut prétendre à un logement social aujourd'hui (64% d'après l'Union Sociale pour l'Habitat). Par ailleurs la crise du logement aidant, les demandes de logements sociaux sont en constante croissance. Le nouveau système d'enregistrement de la demande de logement social mis en place en 2011 fait état de plus d'1,6 millions de demandes actives au 1er septembre 2012.

### **Une offre peu accessible**

La non progression de la proportion de ménages logés dans le parc social depuis les années 1980 à laquelle s'ajoute une mobilité résidentielle en baisse dans le parc locatif social rendent son accessibilité difficile et longue pour les demandeurs. Etant donné le montant plus faible des loyers dans le secteur social, et l'encadrement plus sévère de leur augmentation, il n'est pas étonnant que la rotation soit moindre dans le parc locatif social que dans le parc locatif privé. Pour la période 2005-2007, le taux de rotation annuel est de 18% dans le parc locatif privé contre 10% dans le parc locatif social.

Depuis plusieurs années, on assiste à une baisse des crédits alloués par l'Etat pour la construction et l'amélioration du parc social, alors qu'en parallèle les coûts liés aux programmes de construction ont fortement progressé en raison de l'augmentation du prix du foncier, et la mise en place de nouvelles contraintes réglementaires (normes écologiques et d'accessibilité des logements). Dans ce contexte, l'objectif affiché du gouvernement de construire 150 000 nouveaux logements sociaux par an apparaît ambitieux. En 2012, à peine plus de 100 000 logements avaient été construits pour un objectif de 120 000 nouvelles constructions. En outre, au-delà du besoin d'accroître l'ampleur du parc social, l'enjeu est celui de cibler ces constructions sur les territoires où les besoins sont les plus importants, tout en s'attachant au souci de mixité sociale. Pour cela, la politique du logement en France est territorialisée : l'Etat délègue les moyens et les actions pour la mise en œuvre de la politique du logement au niveau des collectivités locales. Mais la répartition des aides de l'Etat s'appuie sur un découpage territorial trop large et sur une observation des besoins locaux insuffisamment outillée. Enfin, au niveau des collectivités locales, la question de la gestion sociale de l'habitat entre parfois en contradiction avec les enjeux de développement économique et d'attractivité du territoire des communes, certains élus se montrant réticents pour la construction de nouveaux logements sociaux, en particulier les PLAI. Ceci explique en partie le retard de certaines communes soumises à l'obligation de rattrapage de construction de logements sociaux dans le cadre de la loi SRU.

Pour répondre à ces dysfonctionnements, différents outils ont pu être identifiés dans le cadre de ce cahier de recherche, visant à simplifier le parcours du demandeur, accroître l'offre de logements, et solvabiliser la demande.

## **Simplifier le parcours du demandeur**

Il s'avère nécessaire de renforcer la transparence et l'objectivation des critères de priorisation de la demande – à ce titre, le scoring expérimenté à Rennes pourrait être étendu à d'autres territoires afin de tester ce système dans un contexte de marché locatif en tension. En Allemagne le système d'attribution fonctionne par points qui prennent en compte le niveau de revenu, l'occupation du demandeur, le statut de résident, l'urgence de la demande ou encore la situation familiale.

## **Accroître l'offre**

Face à la pénurie de logements accessibles aux ménages modestes, l'effort de construction de logements (très) sociaux doit être maintenu et davantage ciblé sur les territoires où la demande est la plus importante. Cependant, les solutions pour répondre à la demande croissante des ménages modestes sont également à chercher en dehors du logement social. Il existe de nombreux dispositifs visant à la **mobilisation du parc privé à des fins sociales**.

La poursuite de l'effort visant à décourager la vacance des logements en est une. Néanmoins, si on estime à 2 millions le parc de logements vacants, il faut souligner que seule une partie de ce parc est mobilisable, notamment en raison de l'ancienneté et donc de la vétusté potentielle de ces logements. Une partie de la problématique des logements peut donc renvoyer à un découragement des propriétaires face à la nécessité de réhabiliter le logement ou aux contraintes de la gestion locative. C'est notamment pour répondre à ces enjeux que se sont développés les dispositifs de conventionnement du parc privé et d'intermédiation locative. Le conventionnement du parc privé consiste, pour le propriétaire, à s'engager pour plusieurs années à pratiquer un loyer inférieur aux loyers du marché, en contrepartie d'un avantage fiscal et éventuellement d'une aide de l'ANAH pour la réalisation de travaux de rénovation. L'intermédiation locative vise à favoriser l'accès au parc privé des ménages en grande difficulté financière ou sociale. Le dispositif permet à une structure intermédiaire (il peut s'agir d'une association, d'un bailleur social ou d'un CCAS) de louer un logement auprès d'un propriétaire privé pour le sous-louer ensuite à un ménage modeste. La structure intermédiaire prend en charge l'accompagnement social du ménage, l'entretien du logement, et la gestion locative du logement. Néanmoins, le bilan quantitatif de ces programmes reste très modeste. Chaque année, seuls quelques milliers de logements sont conventionnés ou en intermédiation locative. Cela appelle à davantage de communication sur ces dispositifs auprès de l'ensemble des acteurs : institutionnels, associatifs, propriétaires et bénéficiaires.

## **Solvabiliser la demande**

De nombreuses aides publiques sont mises en place pour permettre une répartition plus équitable des logements existants, en solvabilisant les ménages modestes au travers des aides à la personne et de dispositifs qui apportent des garanties auprès des bailleurs contre le risque d'impayé.

En France, les aides à la personne représentent près de la moitié de l'ensemble des aides publiques pour le logement et sont versées à environ 20% des Français. Si les aides à la personne ont l'avantage d'être mieux ciblées sur les ménages modestes par rapport aux aides à la pierre, leur pouvoir solvabilisateur est en baisse dans un contexte de hausse des loyers. En outre, plusieurs

chercheurs ont montré un effet inflationniste de ces aides : une partie de ces aides serait absorbée par une augmentation du loyer de la part des bailleurs. En Allemagne, les aides à la personne sont davantage ciblées sur les familles nombreuses et modestes et les bénéficiaires de minima sociaux : elles ne concernent que 1,4% des foyers allemands.

Il existe par ailleurs plusieurs dispositifs visant à garantir les bailleurs contre les impayés. Les conseils généraux peuvent apporter des aides aux ménages rencontrant des difficultés pour financer le dépôt de garantie demandé par le bailleur, rembourser des impayés de loyer ou de factures énergétiques. Dans le cadre du dispositif LOCA-PASS à destination des salariés et les moins de trente ans, Action Logement apporte également de telles garanties de loyer. Enfin, dans le cadre de la loi ALUR, la Garantie universelle des loyers (GUL) prévoit la possibilité de souscrire une assurance dans le parc locatif privé.

### **Pistes de réflexion**

Face aux défaillances constatées dans le processus d'attribution, il s'avère nécessaire de rendre le demandeur davantage acteur de son parcours résidentiel en l'informant sur la disponibilité de logements correspondant à sa demande, et en accroissant la lisibilité du processus et des critères d'attribution. Il s'agit donc, d'une part, d'informer les demandeurs de logements sociaux sur la réalité de l'offre pour chaque territoire : nombre de logements existants correspondant à leur demande, rythme de leur remise en location, nombre de demandes sur ce type de logement et donc délais d'attente estimés. La ville de Cardiff en Grande-Bretagne a mis en place un outil en ligne, permettant à chaque demandeur d'estimer le temps d'attente en fonction des caractéristiques de son ménage et de sa demande. Informé sur les disponibilités dans le parc social, le demandeur est outillé pour comprendre les conséquences de ses choix, et en particulier les délais d'attente potentiels suite à un refus.

Enfin, l'immobilisme du parc social, et plus particulièrement le faible taux de sorties vers un parc privé, appelle à une réflexion sur la politique du logement dans son ensemble. En ce sens, la loi ALUR projette de limiter l'augmentation des loyers dans le parc privé et d'en accroître l'accessibilité en garantissant de manière universelle les risques d'impayés pour les bailleurs. Par ailleurs, dans le sens des recommandations du Conseil d'Analyse Stratégique, l'élargissement du dispositif de surloyer et l'indexation des loyers à l'évolution des revenus des ménages irait également dans le sens d'une réduction des écarts de loyer entre le parc privé et le parc social, incitant les ménages qui en ont les moyens à une mobilité en dehors du parc social. L'idée serait de poser l'accès au logement social davantage comme un droit temporaire, qui expire dès que les revenus excèdent le plafond d'entrée.



## BIBLIOGRAPHIE

Jérôme Accardo, Elodie Kranklader, « Entre 2005 et 2011, les taux d'effort des locataires se sont accrus, ceux des propriétaires sont restés stables », *France, Portrait social*, édition 2013, INSEE, p.69-77.

ADIL 30, « De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux », *Habitat actualité*, février 2013.

ANIL, « Pourquoi et comment conventionner un logement », [http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Acces\\_cibles/autres\\_documents\\_ANIL/pourquoi\\_et\\_comment\\_conventionner.pdf](http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Acces_cibles/autres_documents_ANIL/pourquoi_et_comment_conventionner.pdf), « Renouveler sa demande de logement social par Internet est désormais possible », décembre 2013.

ANIL Habitat Actualité, *Le logement locatif en Allemagne*, Paris, septembre 2006.

Sabine Baietto-Beysson et Bernard Béguin, « Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires : place d'un système assurantiel », *la Documentation française*, 2008. Analyse reposant sur l'exploitation de l'enquête logement, Insee, 2002.

Ballain René, « Quelles perspectives pour les personnes privées de logement ? », *La découverte*, n°9, 2011, p. 59-70

Annabelle Berthaud, « Une évaluation du droit opposable au logement (Dalo) », *La lettre de l'ONPES*, n°7, décembre 2012.

Bondaz M., de Coustin H., M. Prévôt, *Rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux*, Conseil général des ponts et chaussées, 2006.

Jean Bosvieux, « Incitations fiscales à l'investissement locative: succès quantitative, ciblage imparfait », *Regards croisés sur l'économie* n°9, La Découverte, p.162-171, 2011.

Paul Bouchet (dir.), *Relever le défi du droit au logement opposable en Île-de-France*, rapport remis au secrétaire d'État au Logement et à l'Urbanisme, 2009.

Bundesregierung, *Lebenslagen in Deutschland – Armut- und Reichtumsbericht*, Berlin, 2009.

Otto Büsch, Wolfgang Haus, *Berlin als Hauptstadt der Weimarer Republik 1919-1933*, Berlin, 1987.

Bénédicte Castéran, Layla Ricroch, « Les logements en 2006. Le confort s'améliore, mais pas pour tous » In Insee première, n° 1202, juillet 2008, <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1202/ip1202.pdf>

Centre d'analyse stratégique, « Les aides au logement des ménages modestes », *La note d'analyse Economie Finances* n°264, février 2012, à partir de Trévien C, 2008, « La formation des loyers et les effets des HLM sur les ménages », Mémoire ENSAE.

« Logement social : pourquoi la méthode rennais est si efficace », *Challenge.fr*, article publié le 21 mai 2013.

Justine Colin, Sophie Lautié, Lara Muller, *Étude relative aux ménages demandeurs et aux ménages logés en 2011 par le biais de la participation des employeurs à l'effort de construction*, ANPEEC, 2013.

Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement, *Droit au logement : rappel à la loi*, 6<sup>ème</sup> rapport, novembre 2012.

Rapport du 19 février 2013 par le Commissariat général au développement durable [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4e\\_rapport\\_grenelle\\_finale\\_COMPLET-2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4e_rapport_grenelle_finale_COMPLET-2.pdf)

Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, rapport, Paris, La Documentation française, 2012.

Conseil d'Orientation de l'ONZUS, *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine, Bilan et perspectives*, Rapport de la mission d'évaluation, ONZUS, les éditions du CIV, 2013, 124 pages. [http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_pnr\\_u.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_pnr_u.pdf)

Consommation Logement et Cadre de Vie, « Enquête sur le fonctionnement des commissions d'attribution de logements », 2009.

CRÉDOC - Fors Recherche Sociale, *Étude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social*, L'Union Sociale pour l'Habitat, 2012.

Jean-Claude Croisé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*. Habilitation à diriger des recherches. Université de Nanterre, 2009.

Philippe Dallier, *Droit au logement opposable : répétition générale et derniers réglages*, Sénat, 2008. <http://www.senat.fr/rap/r08-092/r08-0927.html>

Dietrich-Ragon P., « Qui rêve du logement social ? », P.U.F., 2013.

Claude Dilain, Gérard Roche, « Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits », Rapport d'information fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois n° 621 (2011-2012)

Manuel Domergue, « Le fiasco du Dalo », *Alternatives économiques*, janvier 2014.

Jean-Claude Driant, « Le logement social en France entre inertie et mutations. Un état des lieux du "système HLM" au seuil des années 1980 », in Noémie Houard (coord), *Loger l'Europe : le logement social dans tous ses États*, La documentation Française, juin 2011, p.128-143.

Christiane Droste, Thomas Knorr-Siedow, « Le logement social en Allemagne – Changer les modes de fonctionnement pour une société en mutation ». In Noémie Houard (dir.), *Loger l'Europe – Le logement social dans tous ses États*, Paris, La documentation Française, 2011, p. 38.

Christiane Droste, Thomas Knorr-Siedow, *Large Housing Estates in Germany – Overview of Developments and Problems in Berlin*, Utrecht, 2003.

ESH (2013) Analyses et statistiques. Assemblée générale du 20 juin 2013. [http://www.esh.fr/resources/fichiers/esh/ESH-RapportAnaStats2013 .pdf](http://www.esh.fr/resources/fichiers/esh/ESH-RapportAnaStats2013.pdf)

Walter Euchner, *Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland*, Wiesbaden, 2005, p.220.

Gabrielle Fack : « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002), *Economie et Statistique* n°381-382, INSEE, 2005, p.17-40.

Ferre P.-G., Moriceau C., Rossini N., *Evaluation du programme d'intermédiation locative – comment mobiliser le parc privé à des fins sociales*, Rapport final, Plein Sens, 2012.

Yankel Fijalkow, *Sociologie du logement*, La Découverte, 2011.

Benoit Filippi, Christian Tutin, « Logement social et marchés du logement – une perspective européenne », in Noémie Houard (coord), *Loger l'Europe : le logement social dans tous ses États*, La documentation Française, juin 2011, p.185-206.

Jean-Paul Flamand, *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, la Découverte, 1989.

Jean-Paul Flamand, *La question du logement, aujourd'hui en France*. Editions Abeille et Castor, 2012.

Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 18<sup>ème</sup> rapport annuel, 2013.

FORS recherche sociale, « Les attributions de logements sociaux, l'efficacité sociale d'un système en question », *Recherche sociale* n°189, 2009.

Anne Marie Fribourg, « Evolution des politiques du logement depuis 1950 ». In Marion Segaud, Catherine Bonvalet, Jacques Brun (dir) *Logement et habitat. L'état des savoirs*. Editions la Découverte, 1998, p.223-230. Cf. [http://www.herodote.net/9\\_mars\\_1918-evenement-19180309.php](http://www.herodote.net/9_mars_1918-evenement-19180309.php)

François Geindre, *L'attribution des logements sociaux*. Rapport au ministre de l'Équipement et au ministre délégué au logement, 1989.

Nikolaos Georgakis, « Wohnungsbaurecht/Förderung des sozialen Wohnungsbaus » In Björn Egner et al., *Wohnungspolitik in Deutschland : Positionen – Akteure – Instrumente*, Darmstadt, 2004, p. 60-73.

Nikolaos Georgiakakis, « Wohnbaurecht/Förderung des sozialen Wohnungsbaus » In Björn Egner et al. op. cit., 2004, p. 58 et suiv.

Marion Gérard, « L'obligation Dalo du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction », ANPEEC, 2012.

Laurent Ghekière, « Le développement du logement social dans l'Union européenne ». *Recherches et Prévisions* n° 94, CNAF, décembre 2008, p.21-34.

Wolfgang Grüber, *Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik : Der Wohnungssektor zwischen Sozialpolitik und Kapitalinteressen*, Francfort/Main, 1984.

Roger-Henri Guerrand, *Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France*, Paris, Quintette, 1987.

Blanche Guillemot, Olivier Veber, Maxime Guilpain, *Evaluation des aides au logement*, Inspection générale des affaires sociales, Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale, 2012,.

Ulrike Haerendel, *Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich – Siedlungspolitik, Kleinhausbau und « Wohnraumarisierung » am Beispiel Münchens*, Oldenbourg, 1999.

Tilman Harlander, *Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine: Wohnungsbau und Wohnpolitik in der Zeit des Nationalsozialismus*, Bâle, 1995.

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), «Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale », avril 2012.

8<sup>e</sup> rapport du HCLPD « Vers un Droit au Logement Opposable » en 2002 et son 12<sup>e</sup> rapport en 2006 « Droit au logement opposable : le temps de la décision ? ».

Hubert Heinelt, « Rahmenbedingungen, Politikinhalt und Politikprozesse », In Björn Egner et al., *op. cit.*, 2004, p. 38-50.

Hubert Heinelt, « Mietrecht » In Björn Egner et al., *Wohnungspolitik in Deutschland – Positionen, Akteure, Instrumente*, Darmstadt, 2004.

Andrej Holm, « Nur eine soziale Zwischennutzung: Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland bedeutet eine zeitlich begrenzte Eigenschaft » In *MieterEcho*, 312/octobre 2005, p. 1. <http://www.bmgev.de/mieterecho/312/07-swb-brd-ah.html>

Noémie Houard, « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales* n° 172, CNAF, 2012, p. 64-73.

Rapport des groupes de travail, *Concertation sur les attributions de logements sociaux*, Remis à Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, rapporteurs : Noémie Houard et Hélène Sainte Marie, 2013.

Insee et SOeS, estimation annuelle du parc de logements, [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=NATFPS05201](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATFPS05201)

Rémi Josnin, Annelise Robert, « La mobilité résidentielle progresse dans le parc locatif privé et diminue dans le parc social », *Observation et statistiques* n°27, Commissariat général au développement durable, octobre 2009.

Nadia Kesteman, 2012, « Actualité du droit du logement (octobre 2011) », *Politiques sociales et familiales* n°107, mars 2012.

Anne Laferrère et David Le Blanc, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Economie et Statistique* n°351, INSEE, 2002, p.3-30. Ces travaux se basent sur l'enquête sur les loyers de l'INSEE, où le même logement est enquêté huit fois de suite.

Lucie Lechevalier-Hurard, « Le marché au cœur de la politique allemande du logement », *sl.*, 2008, <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7682.html>

Jean-Pierre Lévy, Yankel Fijalkow, « Les politiques de logement » in *Les politiques publiques, 2-Changer la société*. Presses de Sciences Po, 2010, p.113-138.

« Loi SRU : les grandes villes passent la barre », *Libération*, 7 janvier 2014

Anne Loones, Sophie Lautié, *Rapport sur l'occupation du parc social et son évolution – Données nationales et régionales – Tome 1*, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 2010.

Susanna Magri, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes". Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XX<sup>e</sup> siècle », *Genèse*, n°5, septembre 1991, p. 35-53.

Ministère de l'égalité des territoires et du logement, <http://www.territoires.gouv.fr/les-demarches-pour-acceder-a-un-logement-social>

Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2012, « Bilan des logements aidés année 2012 (hors DOM) », [http://www.dguhc-logement.fr/lof/tdb/2012/2012\\_catalogue\\_logements\\_finances.pdf](http://www.dguhc-logement.fr/lof/tdb/2012/2012_catalogue_logements_finances.pdf)

Mission interministérielle Ville et logement, « Projets annuels de performances, annexes au projet de loi de finances pour 2012 », 2012.

Mission interministérielle Ville et logement, 2013, « Projets annuels de performances, annexes au projet de loi de finances pour 2013 ».

Michel Mouillart, « La Caisse des dépôts et le financement du logement : une interprétation économique », In: *Revue d'économie financière*, Hors-série, Caisse des dépôts et consignations, 1991, p. 195-210.

Lara Muller, Anne Loones, 2013, « Etude sur les mises en jeu de la garantie de loyer LOCA-PASS dans le parc social en 2009, 2010 et 2011 », *Collection des rapports du CREDOC* n° 296, novembre.

Alice Pittini, Elsa Laino, *Logement social européen 2012 - Les rouages d'un secteur*, Bruxelles. CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2012.

Anne Querrien, « Le logement social en Europe. Dans le passé et vers quel avenir ? ». *Informations sociales* n°123, CNAF, 2005, p.126 à 135.

Catherine Rollot, « Des constructions de logements sociaux en retard sur les objectifs », *Le Monde*, 24.09.2013.

Catherine Rollot, « Le mouvement HLM rechigne à clarifier les attributions de logements sociaux », *Le Monde* du 25 septembre 2013.

Catherine Rollot, « la réquisition de logements, une arme de dissuasion », *le Monde*, 26 avril 2013.

Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, « Le logement social en Europe : tendances communes et diversités persistantes », in Claire Lévy-Vroelant, Christian Tutin (dir.) *Le logement social en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p.13-36.

Bernhard Schäfers, *Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland*, Stuttgart, 7<sup>ème</sup> édition, 2002.

Bernhard Schäfers, *Stadtsoziologie, Stadtentwicklung und Theorien – Grundlagen und Praxisfelder*, Wiesbaden, 2006.

Oscar Schneiter cit. in. Björn Egner, art. cit. 2012, p. 10.

Jules Siegfried, *La misère, son histoire, ses causes, ses remèdes, 1877*. Cité dans Roger-Henri Guerrand, *Les origines du logement social en France*, Paris, les Editions ouvrières, 1967.

Jean-Marc Stebe, *Le logement social en France de 1789 à nos jours*. Que sais-je (2<sup>e</sup> édition), 2011.

Alain Trannoy, Etienne Wasmer, « La politique du logement locatif », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n°10, octobre 2013.

*Travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2009-2010* :  
- Éric Renard : « Le logement des ménages modestes. Résultats de l'enquête logement 2006 », p. 463-484.  
- Pierrette Briant et Claudine Pirus : « Les ménages à faibles ressources et leurs conditions de logement en 2006 », p. 485-509.

Corentin Trevien, « Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ? », *Insee-Analyses* n° 10, juillet 2013.

Union Sociale pour l'Habitat : « Le financement du logement social », mise à jour en janvier 2013.

Bernard Vorms, « Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? » In *Métropolitiques*, 2 avril 2012, <http://www.metropolitiques.eu/Le-modele-allemand-de-regulation.html>

Pierre-Edouard Weill, « Le droit au service des personnes défavorisées ? Les effets de la mise en œuvre du droit au logement opposable », *Gouvernement et action publique* n°2, 2013, p. 279-302

<http://www.cnle.gouv.fr/Dates-cles-de-1894-a-1982.html>

<http://www.hclpd.gouv.fr/mission-a3.html>

[www.gesetze-im-internet.de/eqzulq/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/eqzulq/index.html), La loi sur la *Eigenheimzulage*, §3

[http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013\\_PEEC.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013_PEEC.pdf)

[http://www.lexpress.fr/actualite/societe/logement-le-bilan-mitige-des-annees-sarkozy\\_1070269.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/logement-le-bilan-mitige-des-annees-sarkozy_1070269.html)

<http://www.territoires.gouv.fr/projet-de-loi-pour-l-acces-au-logement-et-un-urbanisme-renove>

[http://www.offices-habitat.org/news/pdf/CHIFFRES\\_CLES.pdf](http://www.offices-habitat.org/news/pdf/CHIFFRES_CLES.pdf)

[http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/dossiersonrecours\\_aux\\_droits.pdf](http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/dossiersonrecours_aux_droits.pdf)

<http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/nouvel-appel-a-projet-pour-le-a2262.html>

[http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?page=pdfjs&id\\_document=2310](http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?page=pdfjs&id_document=2310)

<http://www.senat.fr/rap/l12-148-315/l12-148-31517.html>, Rapport législatif portant sur le projet de loi de finances pour 2013