

L'occupation et la gestion du parc locatif social

A l'issue d'une enquête conduite en 2007 sur l'occupation et la gestion du parc locatif social, la Cour a adressé en juin 2008 à la ministre du logement et de la ville un référé attirant son attention sur les difficultés rencontrées notamment par les ménages aux faibles revenus dans l'accès au logement social. Alors que le parc locatif social héberge 9,8 millions de personnes dans 4,4 millions de logements, on compte 1,4 million de demandeurs de logements sociaux. Seulement un peu plus de 400 000 demandes sont satisfaites chaque année.

Les principes fondateurs de la politique du logement social impliquent une intervention de l'Etat agissant comme régulateur des conditions de construction et de financement des immeubles, d'accès des locataires au parc et d'activité des organismes bailleurs. Ceux-ci, au nombre d'environ 800, se répartissent entre offices publics, sociétés anonymes, sociétés d'économie mixte et sociétés coopératives.

L'existence du parc locatif social, financé par des concours publics et régi par des règles d'occupation spécifique, devrait être l'un des principaux leviers de la politique du logement mais les conditions de sa gestion et de son occupation favorisent le statu quo. Ces conditions ne répondent pas suffisamment aux besoins de logement des ménages aux faibles revenus particulièrement exposés à la hausse des loyers dans le parc privé.

La Cour concluait à la nécessité d'une plus grande sélectivité dans l'accès au parc social et d'un réexamen régulier du bien fondé de l'occupation des logements au vu de l'évolution des revenus et de la taille du ménage. Une meilleure gestion de la demande de logements sociaux devait s'accompagner d'une augmentation de l'offre par le financement et la livraison effective de nouveaux logements.

Plusieurs observations de la Cour ont reçu une suite favorable, notamment dans la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Face au décalage persistant entre la demande et l'offre de logement social, aggravé par l'addition des priorités assignées au parc social, la Cour avait suggéré une révision en profondeur des règles qui régissent les organismes bailleurs et la gestion du parc.

La loi du 25 mars 2009 engage à ce titre plusieurs réformes.

Alors que la vocation première du parc social dans les années 1920 était le logement des personnes « peu fortunées » entendues au sens de « travailleurs vivant principalement de leur salaire », les lois adoptées à partir des années 1990 ont donné la priorité non seulement aux personnes aux faibles ressources mais aussi aux personnes défavorisées. Elles ont mis en avant la nécessité de la mixité sociale. Les plafonds de ressources ont été fixés à un niveau tel que deux ménages sur trois sont éligibles au parc. La loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable a défini de nouvelles priorités alors même que la hausse des loyers dans le secteur privé maintient forte la demande d'un logement social par les classes moyennes.

Plusieurs réformes ont été engagées par la loi du 25 mars 2009, comme la diminution des plafonds de ressources pour l'éligibilité au parc locatif social, la gestion de la demande de logement par un numéro unique d'enregistrement ou la suppression du droit au maintien dans les lieux dans certains cas (cf. infra).

Le mode de fixation des loyers, qui tient principalement à l'équilibre du financement de l'opération de construction de l'immeuble HLM sur toute la durée de remboursement du prêt principal, ne prend pas suffisamment en considération la situation et la qualité des logements ni les revenus ou la taille des ménages.

Si l'organisation des sociétés anonymes et des offices d'HLM a été revue respectivement par les lois du 1er août 2003 et du 13 juillet 2006, antérieures au référé dont il est question, les leviers de la coopération demeurent juridiquement fragiles. Les conditions de la coopération entre les organismes HLM devraient donc être précisées.

La Cour avait recommandé une meilleure régulation de la demande de logement avec un abaissement des plafonds de ressources déterminant l'éligibilité au parc, une gestion territoriale à partir du numéro unique d'enregistrement du demandeur, un exercice plus actif des droits de réservation et une transparence du fonctionnement des commissions d'attribution.

S'agissant de la demande, les préoccupations de la Cour sont en partie prises en compte par la loi.

Celle-ci diminue de 10,3 % les plafonds de ressources, désormais indexés sur l'indice de révision des loyers (IRL) et non plus sur le SMIC. Elle prévoit de suivre la demande de logement à partir du numéro unique d'enregistrement, départemental à l'exception de l'Ile de France où la gestion devient régionale. Les collecteurs du 1% logement doivent affecter le quart de leurs droits de réservation au logement de salariés ou de demandeurs d'emploi déclarés prioritaires par une commission de médiation du droit au logement opposable.

Aucune réponse en revanche n'est apportée à l'observation de la Cour sur les commissions d'attribution des logements. La loi ne modifie pas les principes de fonctionnement, de contrôle des commissions ni de publicité de leurs décisions qui restent en dernier ressort entre les mains des bailleurs. Elle ne dissipe pas l'imprécision des critères de priorité d'accès au logement, accrue par la loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007.

Relevant les décalages entre les objectifs de nouveaux logements et le nombre de logements effectivement mis en service chaque année, la Cour avait appelé à un plus grand réalisme des objectifs et au développement d'une offre locative intermédiaire.

S'agissant de l'offre, le ministère souligne que le nombre annuel de logements sociaux financés est passé de 81 000 en 2005 à 104 000 en 2008. Il ne mentionne pas le nombre de logements effectivement livrés, nécessairement inférieurs en raison des délais de construction liés notamment aux enjeux fonciers mais aussi du nombre de logements détruits ou vendus dans l'année¹⁸. Aucun dispositif ne permet aujourd'hui d'évaluer le taux de mise en service des logements financés. Il est annoncé que l'information devrait être disponible courant 2010.

18) Si le plan de cohésion sociale prévoyait la production de 100 000 logements sociaux en 2006 et si 96 000 ont été effectivement financés, seuls 46 300 ont été mis en service cette année là.

Le ministère indique que le plan de relance face à la crise prévoit la réalisation de 100 000 logements sociaux supplémentaires. En revanche, il ne répond pas au besoin d'accroître une offre intermédiaire pour les locataires dont les revenus excèdent les plafonds de ressources fixés pour l'accès au parc social.

La Cour avait recommandé d'améliorer l'occupation du parc en mettant fin aux situations d'occupation anormale ou indue, en développant un parcours résidentiel en fonction de l'évolution des revenus et de la taille du ménage et en fixant les surloyers à un niveau dissuasif pour les ménages à revenu élevé.

La loi du 25 mars 2009 met fin au droit au maintien dans les lieux en cas de sous-occupation du logement ou de dépassement de plus de 100% des plafonds de ressources pendant deux années consécutives sauf cas particuliers liés aux personnes (personnes âgées de plus de 65 ans ou handicapées) ou aux territoires (zones urbaines sensibles). Le transfert du logement aux descendants est désormais conditionné non seulement au niveau de leurs ressources mais aussi à la taille du ménage.

Le bénéfice de ces dispositions doit toutefois être relativisé car la définition de plusieurs d'entre elles est renvoyée à des décrets qui n'ont pas été pris.

Tous les cas de sous-occupation ne sont pas traités, s'agissant notamment de sous-location ou d'occupation à titre de résidence secondaire.

Selon l'article 1^{er} du décret n°2008-825 du 21 août 2008, le programme local de l'habitat (PLH) peut porter à 35 % et non à 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer, le plafond du cumul des montants annuels du supplément de loyer et du loyer principal.

Constatant que l'amélioration de la situation financière des bailleurs ne s'était pas accompagnée d'un développement corrélatif des investissements, la Cour avait appelé à une mobilisation des moyens financiers et à un meilleur partage des responsabilités entre l'Etat, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux avec notamment pour ces derniers l'obligation de construire. Elle avait suggéré de mieux lier loyers et charges locatives d'une part, revenus des ménages et localisation des logements d'autre part.

Censurées par le Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 4 de la loi, sur la mobilisation des moyens financiers des bailleurs, ont été reprises par la loi de finances rectificative pour 2009.

Assis sur le potentiel financier des organismes HLM, le prélèvement sur les moyens financiers surabondants dégagés par des bailleurs ayant une activité d'investissement réduite sera versé à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le prélèvement annuel devrait être d'environ 70 millions d'euros.

La loi crée les conventions d'utilité sociale qui reprennent les dispositions prévues dans les précédentes conventions globales de patrimoine en ajoutant une date limite de signature fixée à fin 2010 et des sanctions financières en cas de refus.

Dans son référé, la Cour avait constaté l'intérêt des conventions de patrimoine créées par la loi du 13 août 2004 qui offraient aux bailleurs sociaux, en contrepartie d'un engagement à construire, à réhabiliter et à maintenir leur patrimoine, la faculté de moduler les loyers avec une prise en compte des caractéristiques des logements et des revenus des ménages.

La Cour avait regretté la parution du décret d'application de la loi de 2004 deux ans et demi après la promulgation de celle-ci et s'était inquiétée de l'absence de signature de convention un an après la signature du décret. Or, deux seulement des quelque huit cents bailleurs sociaux ont à ce jour signé une convention. On mesure ainsi l'ampleur des efforts à accomplir au cours de l'année 2010.

Lorsqu'un programme local de l'habitat (PLH) est approuvé après l'adoption d'un plan local d'urbanisme (PLU), ce dernier devra désormais être rendu compatible pour autoriser la construction de logements, dans un délai d'un an contre trois ans auparavant. A défaut, le préfet se chargera de la mise en compatibilité.

La politique du logement, affirme le ministère, est désormais mise en œuvre localement par contrat entre les collectivités territoriales, les bailleurs et l'Etat, ce dernier étant « in fine le garant du droit au logement ».

La Cour s'assurera que les mesures aujourd'hui mises en œuvre se traduiront par une meilleure contribution du parc locatif social au logement des ménages et notamment de ceux dont les revenus sont les plus faibles.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

L'insertion sur « l'occupation et la gestion du parc locatif social », destinée à figurer dans la partie du prochain rapport public annuel de la Cour des comptes consacrée aux effets de ses interventions, appelle de notre part les observations suivantes.

Je souhaite en premier lieu souligner l'éclairage particulièrement utile apporté par la Cour des comptes dans son enquête sur l'occupation du parc locatif social. Cette enquête a permis de mettre l'accent sur le décalage entre l'offre et la demande de logements et sur la nécessité de réguler efficacement le secteur. Elle se concluait sur de nombreuses recommandations en vue de réviser en profondeur les règles qui régissent les organismes bailleurs et la gestion du parc HLM.

La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion répond pour une large part aux recommandations formulées par la Cour. En effet, la loi permet de réduire le décalage entre l'offre et la demande de logements grâce à l'adaptation des plafonds de ressources pour l'éligibilité au parc locatif social et une plus grande mobilité dans le parc. Elle constitue, en outre, un premier pas vers une régulation de la stratégie des organismes, en rendant obligatoire la conclusion des conventions d'utilité sociale. Cette avancée a été complétée par l'instauration du prélèvement sur les moyens financiers surabondants dégagés par les bailleurs.

Ce volet relatif à la régulation des organismes de logement social me semble devoir être approfondi, comme le recommande la Cour, afin de renforcer l'efficacité de la politique publique du logement, notamment avec la sécurisation juridique des mécanismes de coopération entre organismes HLM.
