



**Allocution de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes**

Présentation à la presse du rapport public thématique

**« Le logement social
face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés »**

Mercredi 22 février 2017

Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à la Cour des comptes et vous remercie de votre présence. Nous rendons publics ce matin les résultats d'une évaluation de la politique publique du logement social.

Cette politique revêt une importance sociale et économique déterminante, et je voudrais commencer par citer quelques chiffres et quelques ordres de grandeur.

Avec 4,8 millions de logements en 2016, le parc social rassemble 17% du total des logements en France, contre 10,3% en moyenne dans l'Union européenne. Il représente près de la moitié du marché locatif. Cela signifie que plus d'un logement sur six et près d'un logement locatif sur deux est un logement social. Selon les dernières données disponibles, les aides publiques qui lui sont consacrées s'élevaient à 17,5 Md€ en 2014, répartis entre 8 Md€ d'aides directes aux locataires - les aides personnelles au logement - et 9,5 Md€ d'aides aux organismes du logement social, principalement destinées à leur permettre de construire de nouveaux habitats.

Ces moyens très importants doivent permettre à la politique du logement social de remplir les objectifs que lui a assignés la loi en 1998, et qui sont énoncés ainsi : *« la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement, et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers »*.

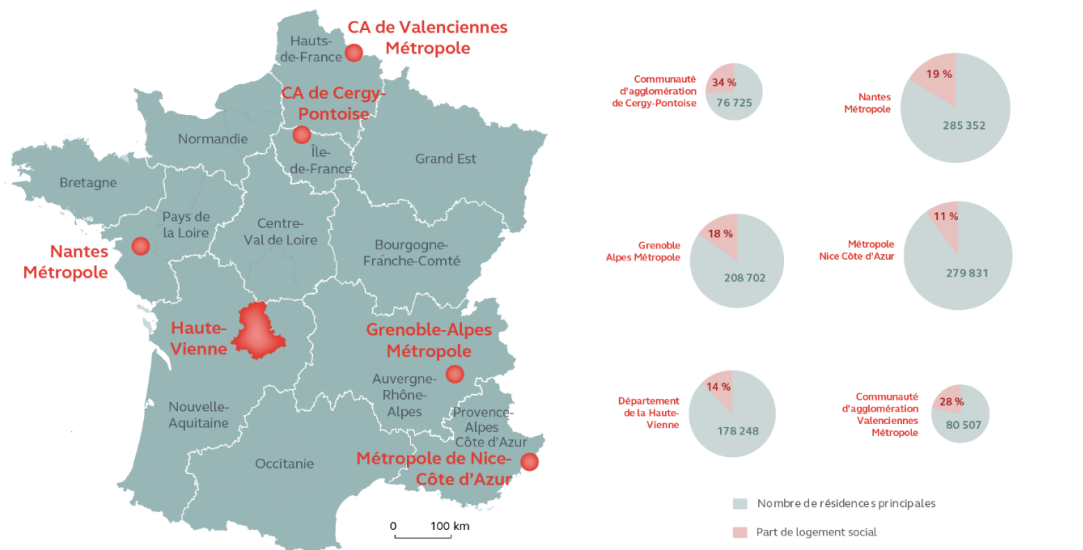
Dans ce rapport, les juridictions financières ont donc cherché à répondre à la question suivante : la politique publique du logement social atteint-elle ses objectifs, et en particulier le premier d'entre eux, qui est d'améliorer l'habitat des publics modestes et défavorisés ?



Pour ce faire, elles ont fait le choix d'une approche spécifique : celle de l'évaluation de politique publique. Introduite dans les missions de la Cour par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'évaluation suppose l'emploi d'une méthode particulière et encore innovante pour notre institution, même si elle a déjà conduit de nombreuses évaluations de politique publique. Cette méthode mobilise des principes et des instruments d'analyse complémentaires et éprouvés par les sciences sociales. Elle permet en particulier de mettre en lumière les positions respectives des parties prenantes d'une politique, en soulignant aussi bien les consensus que les lignes de partage.

L'exploitation de l'ensemble des bases de données disponibles, en particulier la dernière enquête nationale sur le logement qui a été conduite par l'INSEE, a permis la production de nombreuses données quantitatives et analyses statistiques. En outre, une enquête inédite a été conduite auprès des organismes HLM, dont les résultats sont accessibles sur le site de la Cour.

UNE ÉVALUATION APPROFONDIE DANS SIX TERRITOIRES TÉMOINS



Source : Cour des comptes

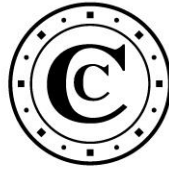
22/02/2017

Cour des comptes – Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés

6

De très nombreux entretiens ont également jalonné l'instruction : plus de 200 personnes ont été rencontrées, en France comme à l'étranger. Grâce à un travail conjoint avec les chambres régionales des comptes d'Île-de-France, de Nouvelle-Aquitaine, des Pays de la Loire et d'Auvergne-Rhône-Alpes, des ateliers de travail ont ainsi été organisés dans six territoires-tests, avec les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux, mais aussi avec des bénéficiaires de logements sociaux. Les six cahiers consacrés à ces territoires permettent d'illustrer et d'éclairer le rapport d'évaluation.

Enfin, toutes ces démarches ont été menées avec l'appui d'un comité d'accompagnement réunissant des représentants des principales parties prenantes du logement social. Je tiens à



les remercier pour leur implication et pour leurs éclairages toujours riches et constructifs, très utiles à la collégialité.

Pour vous exposer les résultats de notre évaluation, j'ai à mes côtés Pascal Duchadeuil, président de chambre, qui a présidé la formation *inter* juridictions chargée de préparer ce rapport ; Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes ; Christian de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, rapporteur général de l'évaluation. Je profite de cette occasion pour remercier l'ensemble des rapporteurs qui ont participé aux travaux, et en particulier Valérie Charolles et Louis Moreau de Saint Martin.

Je voudrais à présent exposer quelques éléments essentiels de ce rapport.

- Dans un premier temps, j'exposerai les principaux constats établis par les juridictions financières. Partagés par l'ensemble des parties prenantes et pour certains inédits, ils composent une photographie précise de la politique du logement social et de ses modalités de mise en œuvre.
- Dans un deuxième temps, j'insisterai sur les quatre conclusions structurantes qui découlent de ces constats et qui permettent d'apprécier l'efficacité et l'efficience de la politique du logement social au regard de son objectif d'amélioration de l'habitat des personnes modestes et défavorisées. Puis, j'évoquerai les orientations pour l'avenir qui sont proposées dans ce rapport.

*
* *
*

La Cour et les chambres régionales des comptes ont examiné la politique du logement social sous différents aspects, portant à la fois sur l'offre et la demande de logement et sur leurs évolutions récentes.

En établissant à leur sujet des constats partagés par l'ensemble des parties prenantes, elles se sont efforcées de poser les fondations d'un diagnostic juste et constructif.

Une première série de constats a permis tout d'abord de caractériser la demande et l'offre de logements sociaux.

En premier lieu, la Cour a cherché à savoir qui sont les bénéficiaires de ces logements.

Comme je l'ai déjà évoqué, la loi destine clairement le logement social aux personnes disposant de ressources modestes ou défavorisées.

Or, pour cerner ces catégories, la Cour s'est référée à deux définitions. Pour les ménages défavorisés, elle a retenu la définition internationale de la pauvreté, qui désigne les ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian de la population – soit environ 18,5 % des ménages selon l'enquête nationale sur le logement de l'INSEE. Pour les ménages modestes, elle s'est fondée sur les définitions du CREDOC et de l'Observatoire des inégalités,

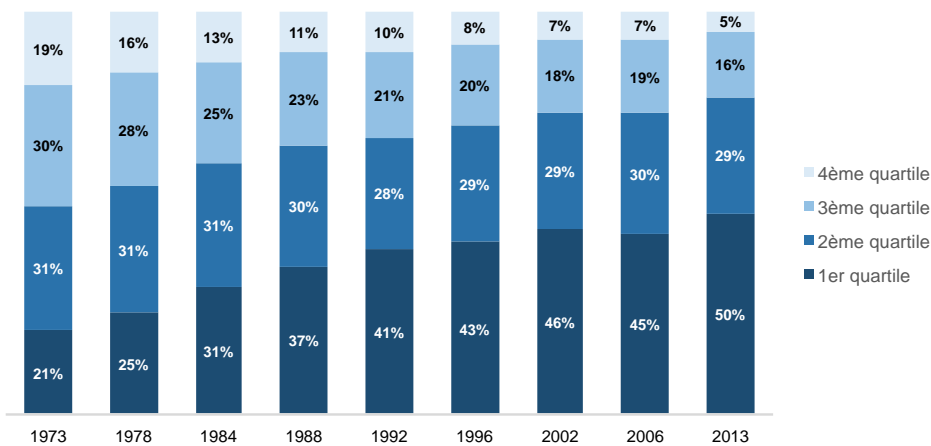


selon lesquelles sont dits « modestes » les ménages appartenant aux trois premiers déciles de la répartition des niveaux de vie – cela concerne 30 % des ménages.

Ces deux catégories de ménages représentent ensemble 52% des occupants du parc social. En effet, le texte réglementaire qui régit l'éligibilité au logement social n'en réserve pas l'accès aux seuls ménages modestes et défavorisés. Il s'avère ainsi que deux tiers de la population est en droit de demander un logement social dans la catégorie la plus courante, les logements dits PLUS¹.

UNE OUVERTURE CROISSANTE DU PARC SOCIAL AUX MÉNAGES MODESTES ET DÉFAVORISÉS

Spécialisation du parc social de 1973 à 2013 (répartition des locataires par quartile de niveau de vie)



Source : Cour des comptes d'après Insee

22/02/2017

Cour des comptes – Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés

2

Dans les faits, à part en Ile-de-France où ses bénéficiaires sont répartis presque également entre toutes les strates de revenu, le logement social se concentre de plus en plus sur l'accueil des ménages modestes ou défavorisés. La Cour relève cette évolution positive.

Il n'en demeure pas moins que le parc social, qui excède pourtant d'un million de logements l'effectif total des ménages situés sous le seuil de pauvreté, n'accueille encore que la moitié d'entre eux.

Or, l'enjeu de l'accès au logement social est majeur pour les personnes pauvres ou modestes.

La moitié des ménages locataires pauvres qui ne bénéficie pas d'un logement social doit s'acquitter des loyers 40 voire 50 % plus élevés qui sont ceux du parc privé. Et ils ne bénéficient pas pour autant d'aides personnalisées au logement plus importantes.

Dès lors, les taux d'effort et donc les conditions de vie des locataires pauvres ou modestes sont très différentes selon qu'ils bénéficient ou non d'un logement social.

¹ Prêts Locatifs à Usage Social.

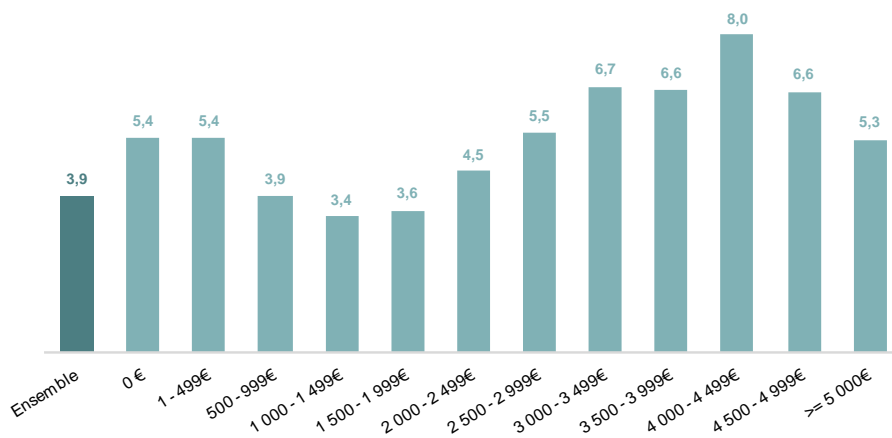


Après s'être penchée sur les bénéficiaires des logements, la Cour s'est intéressée à leur mode d'attribution.

La liste d'attente du logement social compte 1,9 million de demandeurs, soit l'équivalent de quatre années d'attributions.

DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT SOCIAL PLUS DIFFICILES POUR LES PUBLICS DÉFAVORISÉS

Indicateur de pression par revenu selon l'unité de consommation (en 2015)



Source : Cour des comptes d'après ministère du logement

22/02/2017

Cour des comptes – Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés

3

Malgré des améliorations, la procédure d'attribution n'est ni assez efficace, ni assez transparente. Seule la moitié des organismes HLM déclare disposer de méthodes formalisées pour la présélection des candidats et un quart d'entre eux seulement les rendent publiques.

En pratique, si le système d'attribution des logements permet de cibler de manière effective les ménages à ressources modestes et relevant de catégories prioritaires, les ménages les plus précaires accèdent avec beaucoup de difficultés ou n'accèdent pas du tout à un logement social. En effet, le système d'attribution se révèle peu capable de proposer des solutions aux ménages logés en hôtel, en résidence hôtelière à vocation sociale ou aux personnes sans abri.

L'adéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux a ensuite été examinée, tant en termes immobiliers qu'en termes financiers.

Le parc social se révèle souvent inadapté aux besoins réels des demandeurs.

D'une part, l'inertie du patrimoine immobilier l'empêche de s'adapter rapidement aux évolutions de la demande. Les localisations du parc peinent à évoluer au gré des déplacements de l'emploi : les zones tendues ne disposent que de 53 % de l'offre, pour traiter 73 % de la demande.



Par ailleurs, la taille des logements n'est pas toujours adaptée à la mutation du modèle familial, ce qui entraîne à la fois des tensions sur les petits logements et des sous-occupations chroniques.

Enfin, la Cour observe un décrochage entre des loyers en hausse tendancielle, sous l'effet des livraisons de logements neufs, et la baisse constante des niveaux de revenus des demandeurs.

Dans le cas des ménages les plus pauvres, les juridictions financières constatent une inadaptation structurelle de l'offre à la demande.

En effet, ni les aides personnelles au logement ni la mobilisation des logements sociaux les plus accessibles financièrement ne permettent d'accueillir les ménages dont les ressources sont inférieures à 30 % du revenu médian, qui représentent pourtant un demandeur de logement social sur six. Leur seule issue est le recours aux dispositifs du logement d'insertion, tels que les foyers ou les résidences sociales.

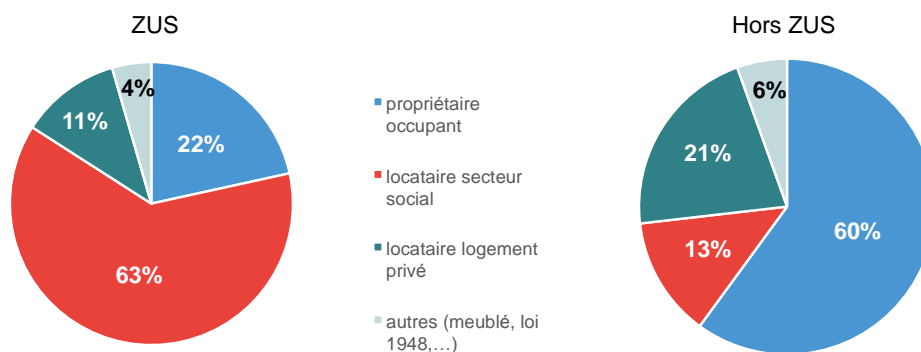
Enfin, la Cour a analysé le rôle de la politique du logement social dans la recherche de la mixité sociale dans les quartiers et les villes.

Depuis 1998, la loi prévoit en effet un objectif de mixité sociale à l'échelle des villes et des quartiers, auquel le logement social doit contribuer.

Or, pour atteindre ces objectifs, la répartition actuelle du parc social constitue à la fois une difficulté et une opportunité.

DES DIFFICULTÉS CONCENTRÉES SUR LES QUARTIERS À FORTE PROPORTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Répartition des logements par type d'occupation en et hors Zone urbaine sensible (ZUS) (en 2013)



Source : Cour des comptes d'après Insee



Une difficulté importante tout d'abord, car la mixité au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville est limitée par un déséquilibre entre les modes de logement.

L'importance du logement social y est en effet sans commune mesure avec les données observées dans le reste du territoire. 63% des habitants des quartiers prioritaires habitent ainsi dans un logement social, contre 13% en dehors. Cette situation place les organismes HLM face à des responsabilités particulières, dans le cadre d'une approche globale dont les leviers ne se limitent pas au logement social, puisqu'ils recouvrent tous les aspects de la politique de la ville. A cet égard, les orientations visant à limiter la concentration des logements sociaux dans ces quartiers ne sont pas encore suffisamment suivies d'effets.

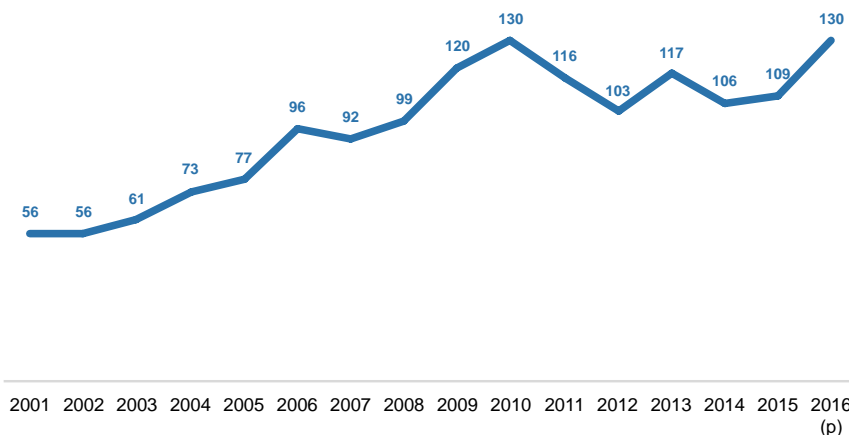
Mais la répartition de l'offre constitue aussi une opportunité pour assurer la mixité sociale sur l'ensemble du territoire. En effet, plus des trois quarts des logements sociaux, dont 1,2 million de logements à bas loyers, se situent en dehors des zones urbaines sensibles [*ancien découpage des quartiers prioritaires de la politique de la ville*]. Pour faciliter leur mobilisation en faveur des ménages défavorisés, un dispositif a d'ailleurs été prévu par la récente loi relative à l'égalité et à la citoyenneté. Désormais, le quart des demandeurs les plus défavorisés devra pouvoir accéder à un quart des logements sociaux dans les zones tendues.

Après avoir examiné la demande et l'offre de logements sociaux, notre institution s'est interrogée sur l'efficacité relative des différents leviers qui sont à la disposition des pouvoirs publics pour améliorer la politique du logement social.

En premier lieu, elle a analysé la pertinence de la politique de construction de logements sociaux.

UN NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ DANS LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Nombre de logements financés depuis 2001 (en milliers par an)



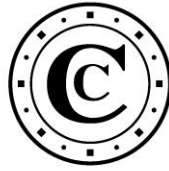
Source : Cour des comptes d'après ministère du logement

22/02/2017

Cour des comptes – Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés

4

La construction dans le parc social a atteint un niveau historiquement élevé au cours des années récentes : depuis 2009, elle dépasse les 100 000 unités par an (contre 60 000 en 2001



et en 2002) et s'est élevée à près de 130 000 en 2016. Cet effort représente un coût important pour les finances publiques, de l'ordre de 7,8 Md€ par an.

Plusieurs éléments remettent néanmoins en question la pertinence de cette dynamique.

Tout d'abord, elle ne répond pas de façon suffisamment ciblée aux besoins les plus importants des ménages défavorisés, qui portent sur des logements de petites surfaces, à bas loyers et dans les zones en tension.

Par ailleurs, la construction de nouveaux logements n'est, semble-t-il ni le levier le plus efficace ni le levier le plus efficient pour offrir plus de logements à la location.

Seul un ménage sur six accède au logement social par un logement neuf. Les autres, soit cinq ménages sur six, n'y accèdent que grâce à la rotation du parc social.

Dans un ensemble de plus de 4,7 millions de logements, il suffirait d'améliorer d'un point le taux de mobilité – qui s'élève en moyenne à 9,7 % - pour obtenir une offre supplémentaire équivalente à la construction de 47 000 logements par an, sans que cela n'entraîne de coûts pour les finances publiques.

Pourtant, on observe une dynamique inverse : le taux de rotation a enregistré une baisse préoccupante au cours des quinze dernières années. L'ancienneté moyenne dans le logement est désormais de treize ans dans le parc social, contre sept ans dans le parc privé.

Il en résulte un paradoxe frappant : entre 2002 et 2013, l'effort de construction a augmenté le parc social de plus de 600 000 logements ; dans le même temps, le nombre d'attributions par année a diminué de 70 000.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

Les dispositifs qui doivent inciter les locataires dont les revenus dépassent les plafonds de ressources à quitter le parc social² sont à la fois peu utilisés et peu efficaces. Par ailleurs, les sorties du parc social ne sont pas suffisamment encouragées par une articulation efficace avec les autres outils de la politique du logement, qu'ils soient en faveur de l'accession à la propriété ou à des locations abordables dans le parc privé.

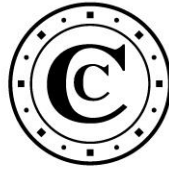
Avec la construction et la mobilité au sein du parc social, la fixation des loyers constitue le dernier levier analysé.

Très encadré, le mode de fixation des loyers a le mérite de sécuriser le modèle économique du logement social : les bailleurs sociaux sont globalement en bonne situation financière. Toujours au niveau global, le niveau des loyers garantit un avantage certain aux locataires sociaux par rapport à ceux du parc privé. La Cour a ainsi établi à environ 40% l'écart moyen entre les loyers sociaux et les loyers du marché, et même à 50% en Ile-de-France³. Toutefois, la Cour a relevé à l'égard de la politique des loyers plusieurs limites importantes.

Pour commencer, la dispersion des prix constatée est liée au mode de financement d'origine de chaque opération, et non à la qualité actuelle des services rendus.

² Supplément de loyer de solidarité, perte du droit au maintien dans les lieux.

³ Cet avantage pouvant être chiffré de façon globale à environ 13 Md€ par année.



Dans le même temps, la politique des loyers épouse imparfaitement la capacité d'effort des locataires. Seule la moitié des locataires voit varier son loyer en fonction de son niveau de revenu, grâce aux dispositifs des aides personnelles au logement pour les ménages les plus modestes et du supplément de loyer de solidarité pour ceux dont les revenus sont les plus élevés.

Enfin, la politique des loyers n'est cohérente ni avec les orientations d'urbanisme des collectivités locales, ni avec leurs efforts en faveur d'un meilleur équilibre de peuplement.

En se fondant sur les constats que je viens d'évoquer, dont je rappelle qu'ils sont partagés par l'ensemble des parties prenantes interrogées, les juridictions financières formulent quatre conclusions portant sur l'efficacité et l'efficience, et donc *in fine* la pertinence de la politique publique du logement social.

Elles formulent également quelques orientations pour l'avenir.

Je voudrais à présent vous faire part rapidement de ces conclusions et de ces recommandations.

La première conclusion est la suivante : la politique publique du logement social ne permet pas de loger dans des délais raisonnables tous les publics éligibles.

Malgré l'importance du parc social, l'accès au logement est long et complexe, ce qui ne lui permet pas de satisfaire les exigences de délai d'une partie des demandeurs.

En particulier, la politique du logement social n'atteint que très partiellement son objectif premier, qui est d'améliorer les conditions d'habitat des publics modestes et défavorisés.

En effet, si le parc social accueille de plus en plus de ménages aux revenus très modestes, à peine 40% de sa capacité est consacrée aux ménages de locataires dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté.

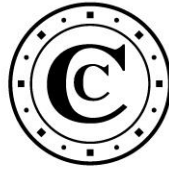
Enfin, il se trouve impuissant à accueillir les ménages dont les ressources sont inférieures à la moitié du seuil de pauvreté et qui relèvent davantage des dispositifs d'insertion.

La deuxième conclusion, c'est que l'inertie du parc social, dont les logements sont conçus pour durer au moins 40 ans, limite sa capacité d'adaptation à des besoins qui évoluent sous l'effet des déplacements de l'emploi, des mutations de la famille et de la paupérisation de la demande. À cet égard, je voudrais citer une donnée particulièrement significative : en Ile-de-France, la demande de petits logements de type « T1 » correspond à 14 fois la capacité d'attribution annuelle.

L'inertie de l'offre rejoint également celle de l'occupation, puisque l'attribution d'un logement social conduit en pratique à « remettre les clés à vie » au bénéficiaire.

Cette inertie s'explique notamment par le fait que, pour répondre à la demande, la politique du logement social a fait le choix de se tourner davantage vers la construction neuve plutôt que vers une gestion active du parc existant. C'est notre troisième conclusion.

Si l'augmentation de la rotation au sein du parc social fait partie des objectifs affichés par les pouvoirs publics, les dispositifs existants sont d'un impact réduit et il n'existe aucune incitation



pour les bailleurs à accroître la mobilité de leurs locataires. Pourtant, ce deuxième levier s'avérerait davantage efficace pour augmenter l'offre de logements rapidement et sans coût pour les finances publiques.

Notre dernière conclusion porte sur la gouvernance de la politique publique du logement social. Celle-ci doit trouver une cohérence au niveau territorial.

En effet, la politique du logement social demeure perçue par ses acteurs comme très centralisée et mal adaptée à la diversité des caractéristiques et des besoins des territoires.

Un consensus se dégage clairement en faveur d'une gouvernance de la politique du logement social plus proche des besoins locaux, au niveau des bassins de vie : les acteurs soulignent à cet égard la pertinence de l'échelon intercommunal pour arrêter les choix en matière de construction et d'attribution de logements.

En définitive, pour améliorer les résultats effectifs de la politique du logement social, la Cour et les chambres régionales des comptes proposent trois grandes orientations, déclinées en treize recommandations. J'en citerai quelques-unes pour clore mon propos.

Première orientation : pour espérer atteindre réellement l'objectif premier que lui assigne la loi, le logement social doit mieux cibler les publics modestes et défavorisés.

C'est l'objet des quatre premières recommandations du rapport, qui proposent notamment d'abaisser les plafonds de ressources permettant de bénéficier d'un logement social, en priorité dans les zones tendues et en tenant compte de la diversité des territoires et des exigences liées à la mixité sociale.

La Cour propose en outre que soit augmentée la part des publics les plus modestes dans les logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Par ailleurs, elle préconise une meilleure articulation entre logement social et logement d'insertion.

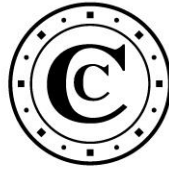
Deuxième orientation, largement partagée par les parties prenantes : le logement social doit proposer plus de logements à la location.

À cet égard, le rapport souligne l'intérêt d'améliorer la rotation au sein du parc social, par un système d'incitation financière à destination des bailleurs sociaux. En outre, la Cour recommande de renforcer sensiblement le supplément de loyer de solidarité pour inciter les ménages qui ont dépassé les plafonds de ressources à quitter le logement social. Elle recommande aussi, dans les zones tendues, d'introduire des baux à durée limitée, dont le renouvellement permettra un réexamen de la situation des ménages.

Bien entendu, un certain effort de construction demeurera nécessaire, mais il devrait être davantage ciblé sur les besoins réels en bénéficiant aux ménages les plus modestes, en particulier dans les zones tendues et en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

J'en viens enfin à la dernière orientation retenue par la Cour, qui est d'accroître la transparence de la politique du logement social et de la piloter au niveau local.

Dans cette perspective, les procédures d'attributions devraient reposer sur des critères formalisés et rendus publics. Par ailleurs, les décisions individuelles d'attribution des



logements devraient être mutualisées entre réservataires, sous l'égide des conférences intercommunales du logement.

*
* *

Mesdames, messieurs,

Pour analyser les résultats effectifs d'une politique aussi complexe et lourde d'enjeux que le logement social, nous nous sommes efforcés d'adopter une approche innovante, reposant sur une participation forte de toutes les parties prenantes.

Grâce à cette participation, mais aussi à l'application du principe incontournable des juridictions financières qu'est la contradiction, nous pouvons affirmer que les constats publiés aujourd'hui sont partagés par tous. Ils forment le socle solide de nos conclusions et de nos recommandations.

Ces dernières n'ont pas vocation à remettre en cause l'équilibre économique du secteur du logement social, et ne supposent pas davantage de financements publics supplémentaires. Elles visent à permettre à cette politique et à ce patrimoine, constitué par la Nation, de répondre pleinement à l'objectif premier que lui assigne la loi : l'amélioration des conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées.

Je vous remercie pour votre attention et me tiens à votre disposition, avec les magistrats qui m'entourent, pour répondre à vos questions.