

Logement social : Les enjeux du modèle français

Jean Bosvieux et Bernard Coloos

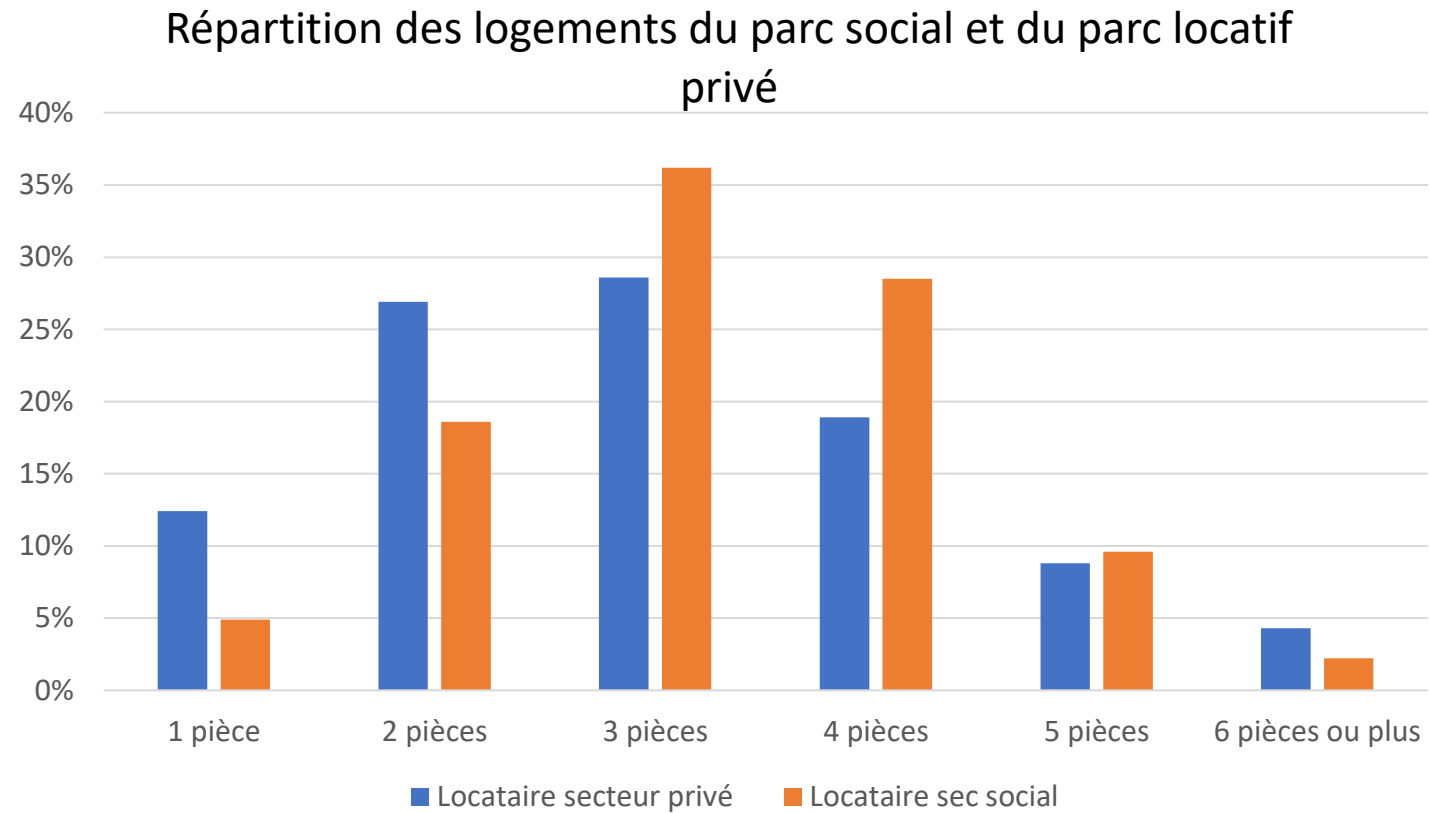
Partie I

L'état des lieux

Le parc social aujourd'hui

- 5,1 millions de logements
- Une résidence principale sur six
- 84% d'appartements
- Peu de petits logements
- Un parc récent, construit pour l'essentiel après la 2^{ème} guerre mondiale
- Inégalement réparti sur le territoire

Le parc social aujourd'hui

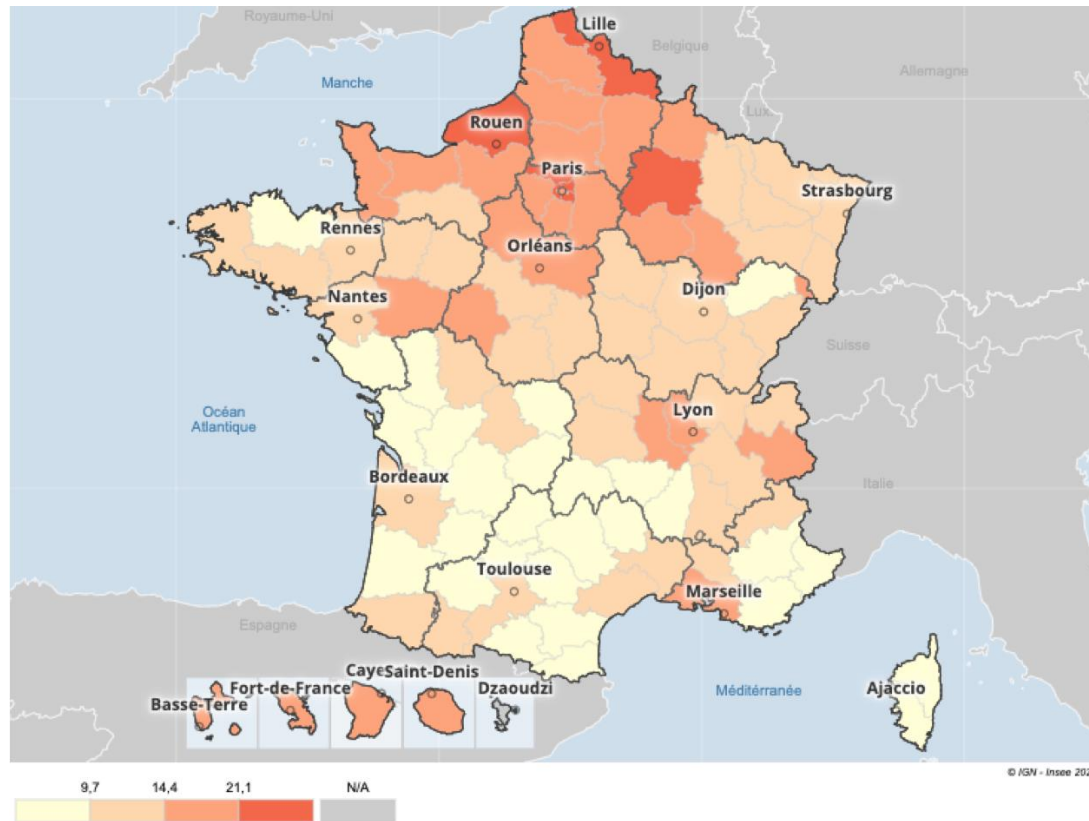


Source : RPLS 2019

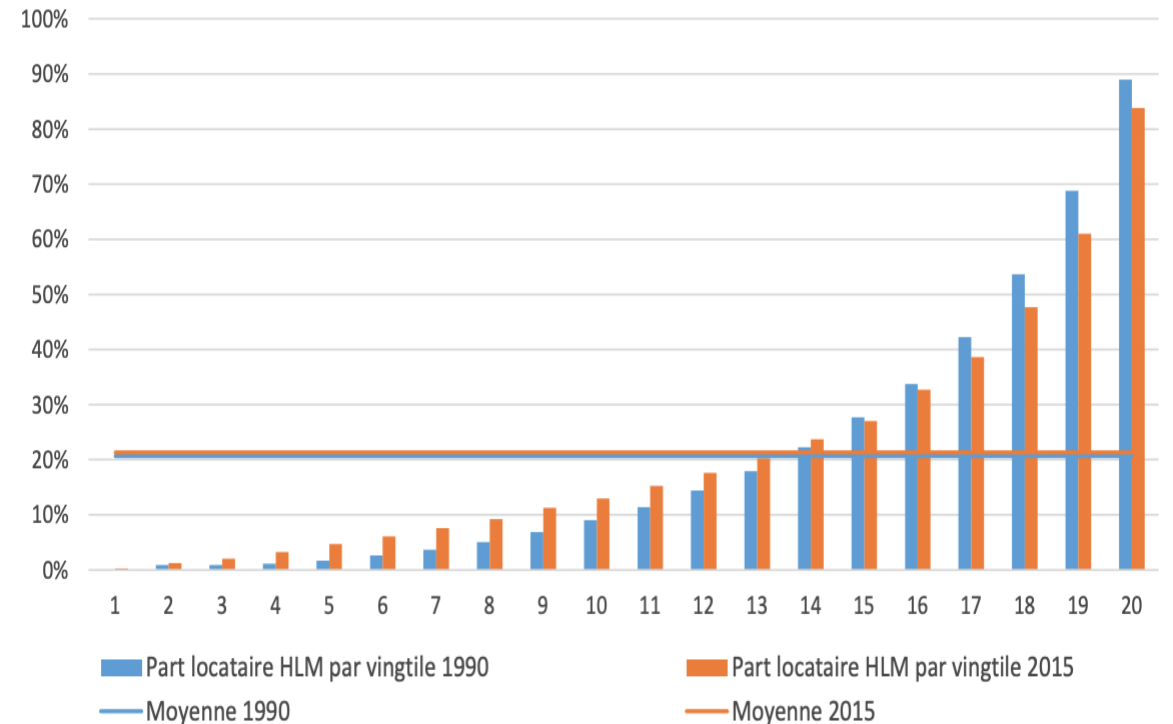
Le parc social aujourd'hui..

Une répartition inégale

Dans les départements



Dans les quartiers

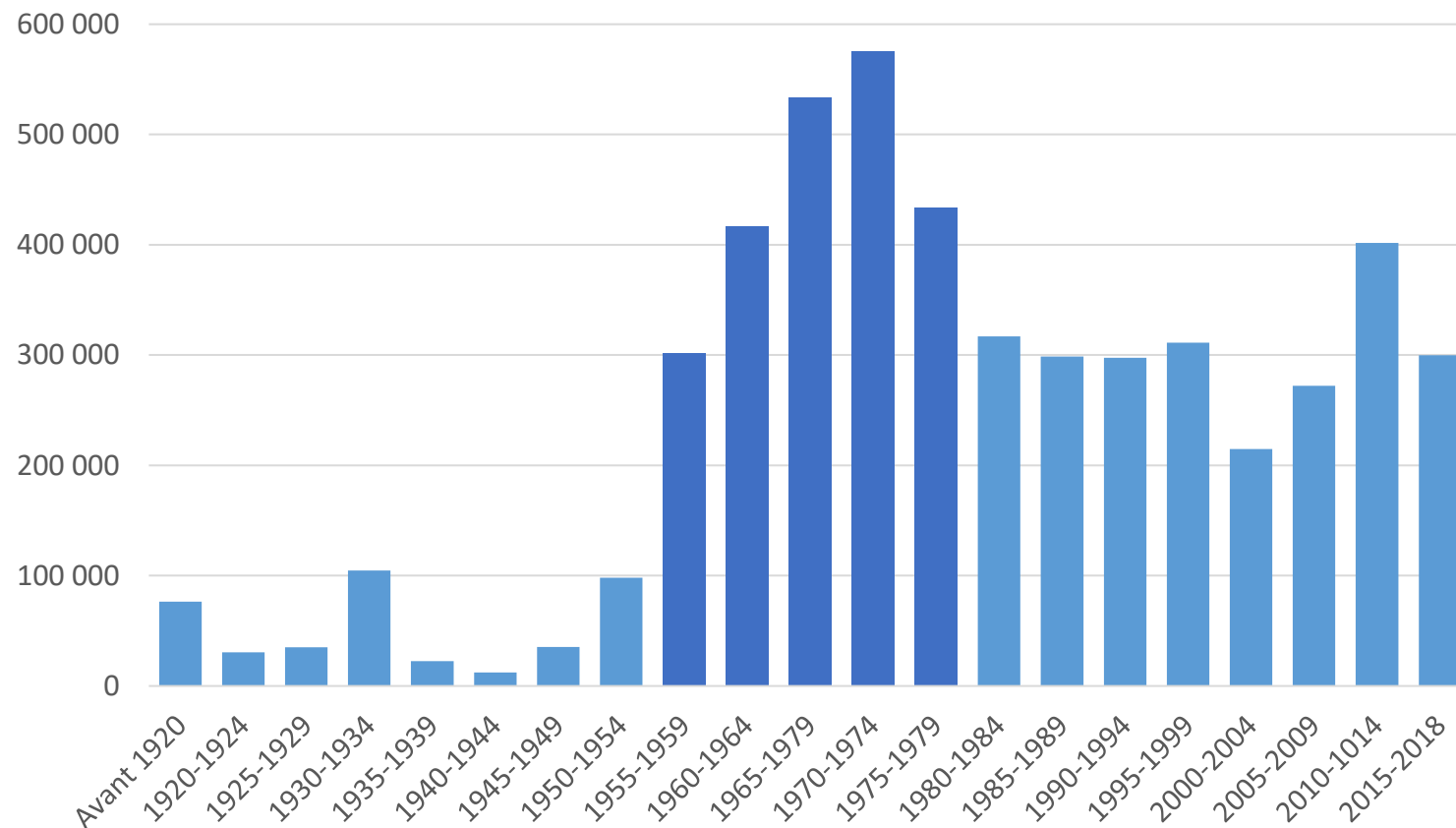


Lecture : en moyenne, dans le vingtile de quartiers où la part de ménages vivant en HLM est la plus élevée, cette part était de 89 % en 1990 et de 84 % en 2015. Chaque vingtile de quartiers regroupe environ 5 % des ménages de l'unité urbaine.

Source : base Saphir de l'Insee. Calculs France Stratégie

Le parc social aujourd'hui..

Selon l'époque de construction

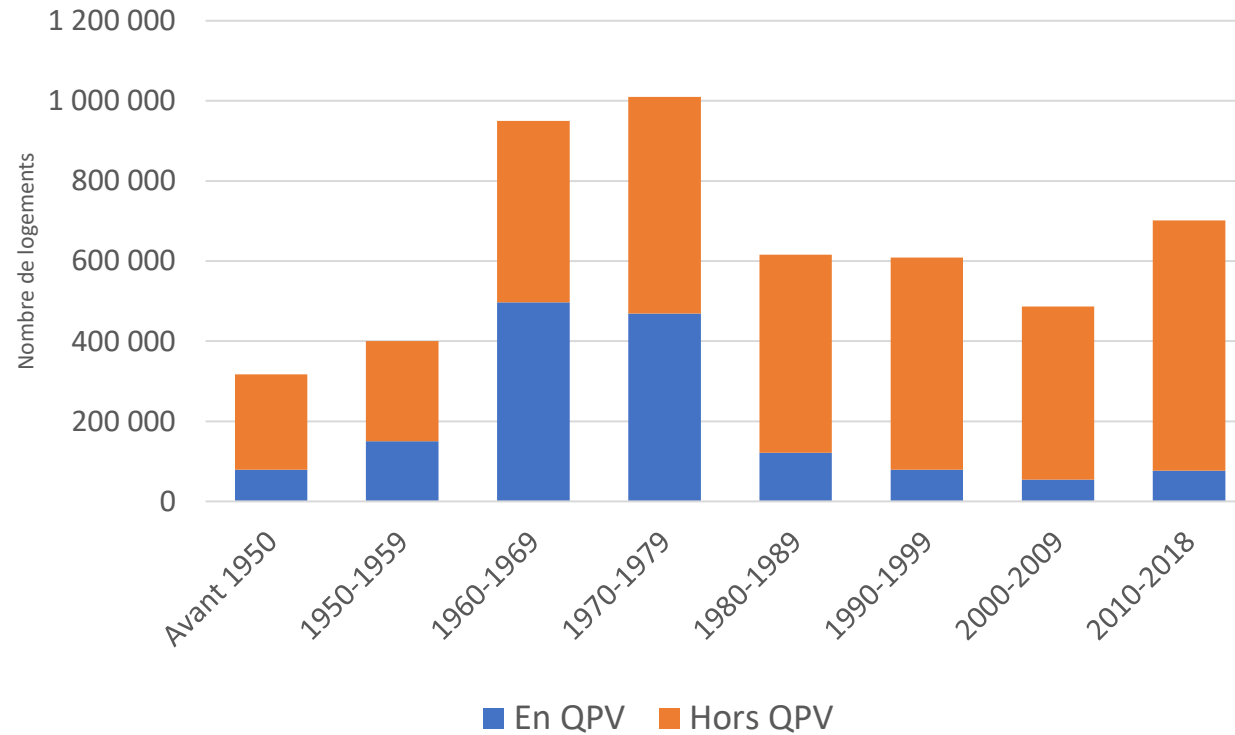


Source : RPLS 2019

Le parc social aujourd'hui

La marque durable des grands ensembles

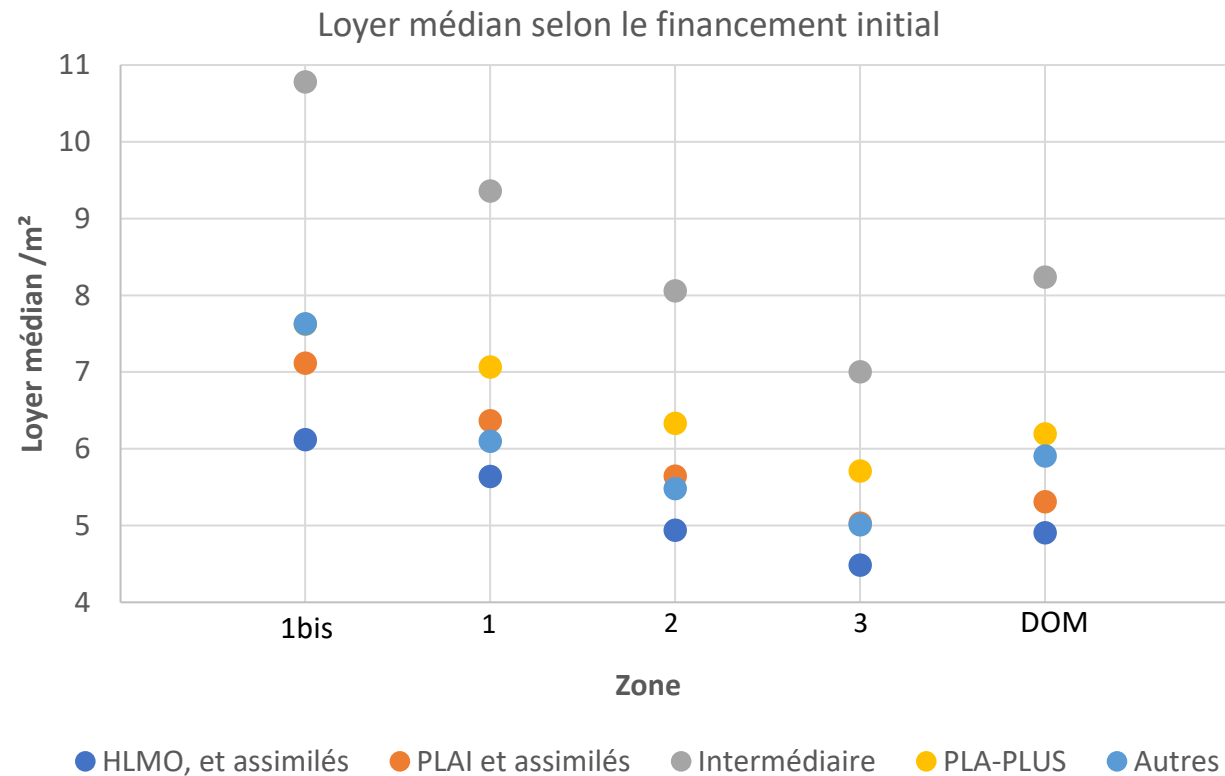
Logements sociaux en et hors QPV, selon la date de construction



Source : RPLS 2019

Le parc social aujourd'hui

Des loyers fonction du financement initial

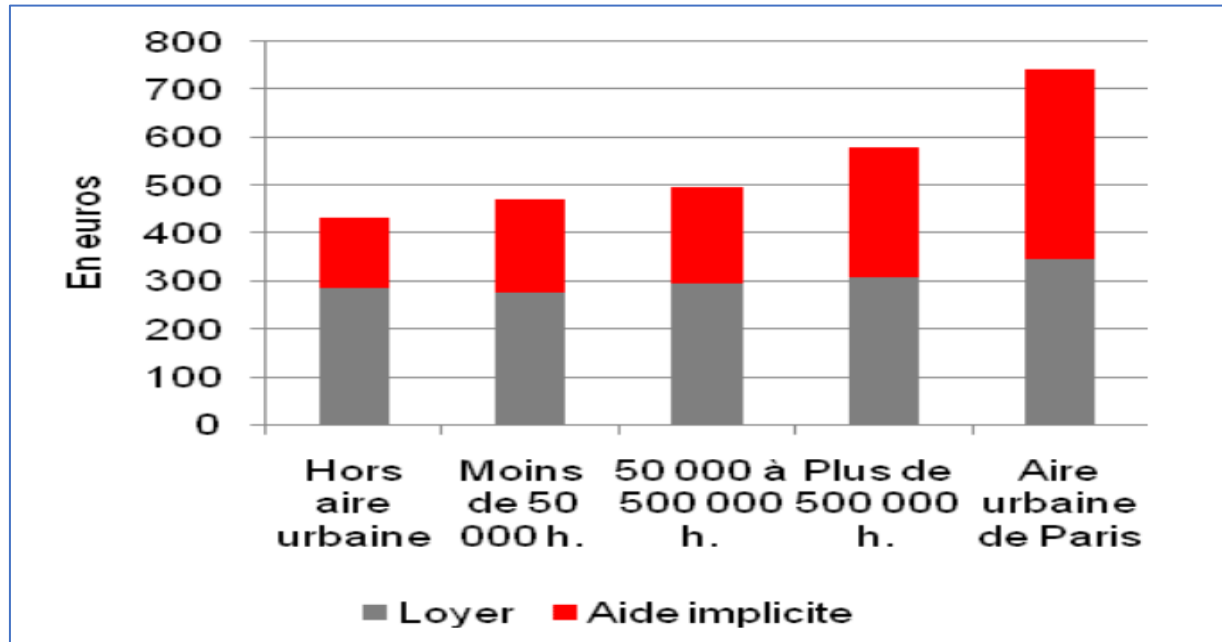


Source : RPLS 2019

Le parc social aujourd'hui

Un écart variable avec les loyers du parc privé

Les loyers moyens selon la taille de l'aire urbaine



Lecture : les locataires de logements HLM de l'aire urbaine de Paris acquittent en moyenne un loyer mensuel de 349 euros. Dans le parc locatif privé, le logement qu'ils occupent serait loué en moyenne pour 743 euros par mois. Ces ménages bénéficieraient donc de l'équivalent d'une aide de 394 euros chaque mois.

Source : Insee, enquête logement 2006, France métropolitaine.

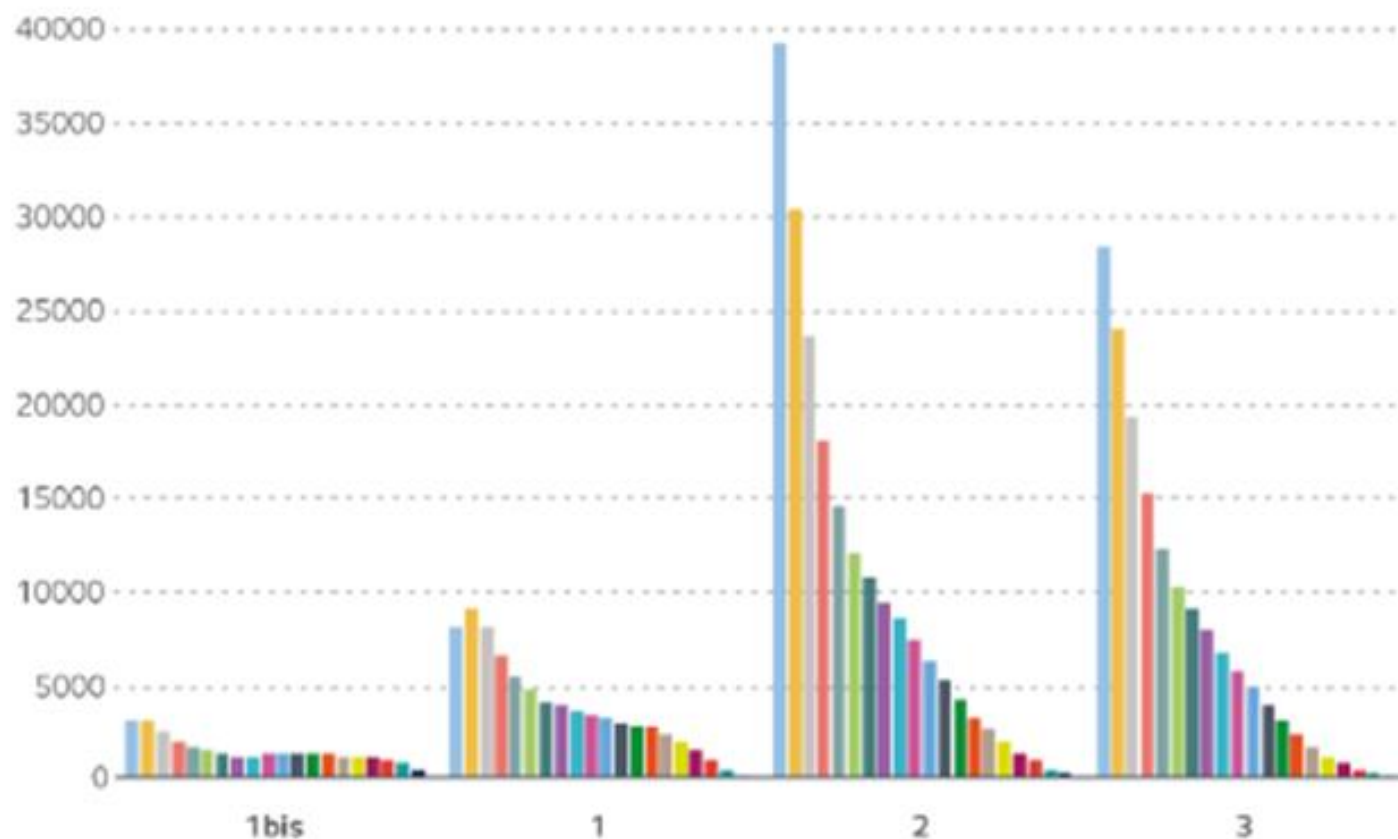
Le rôle du parc social

Les attributions

- 2/3 des ménages éligibles au logement social
- Demandes >> offre → règles d'attribution cherchant à concilier accueil des ménages modestes et mixité sociale
- Vers plus de transparence dans les attributions, mais
 - Des règles complexes
 - Lourdeur de la procédure: 4 400 éq. plein temps, 28 000 réunions/an pour gérer les attributions

Le rôle du parc social

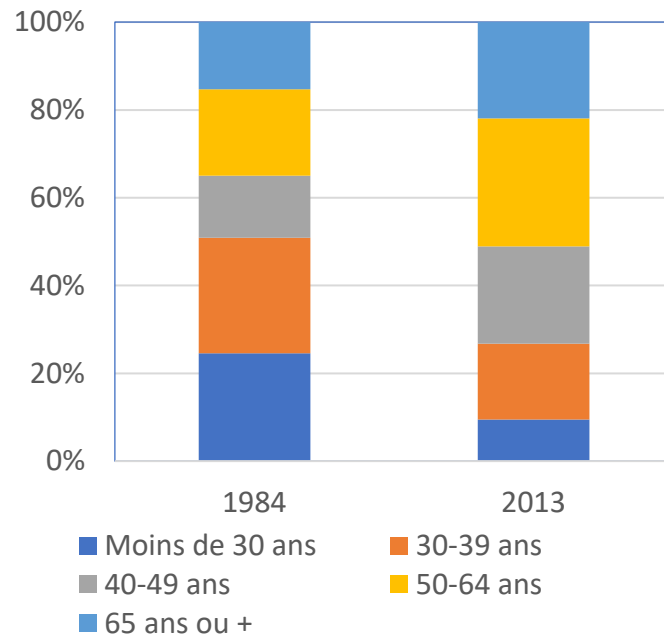
Attributions par vingtile de revenu /u.c.



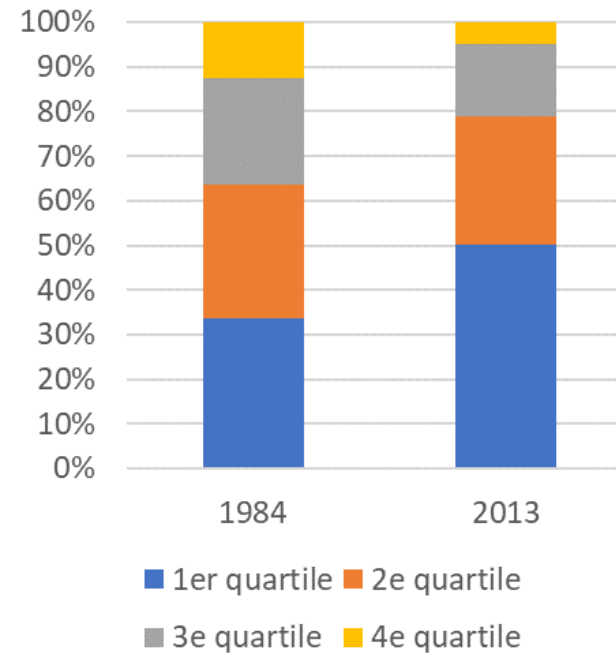
Le rôle du parc social

L'occupation du parc

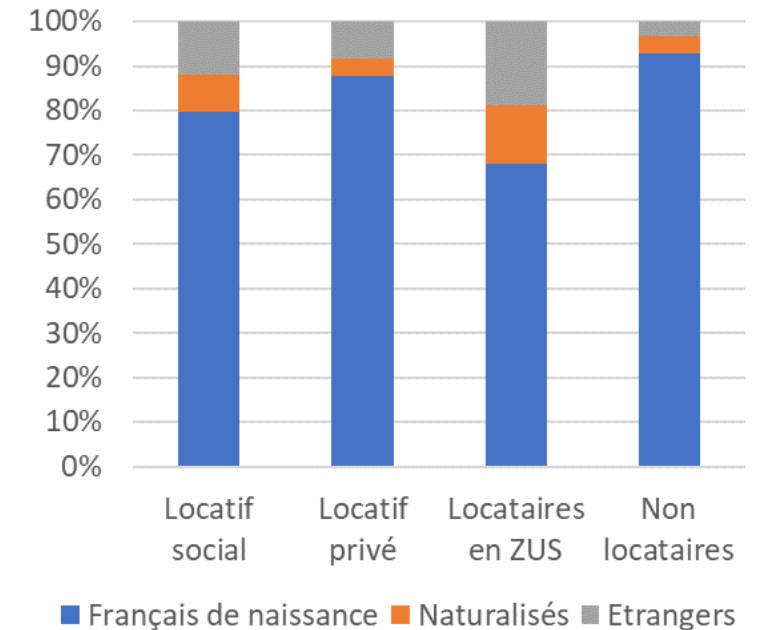
Une population qui vieillit..



.. et s'appauvrit



Les immigrants surreprésentés

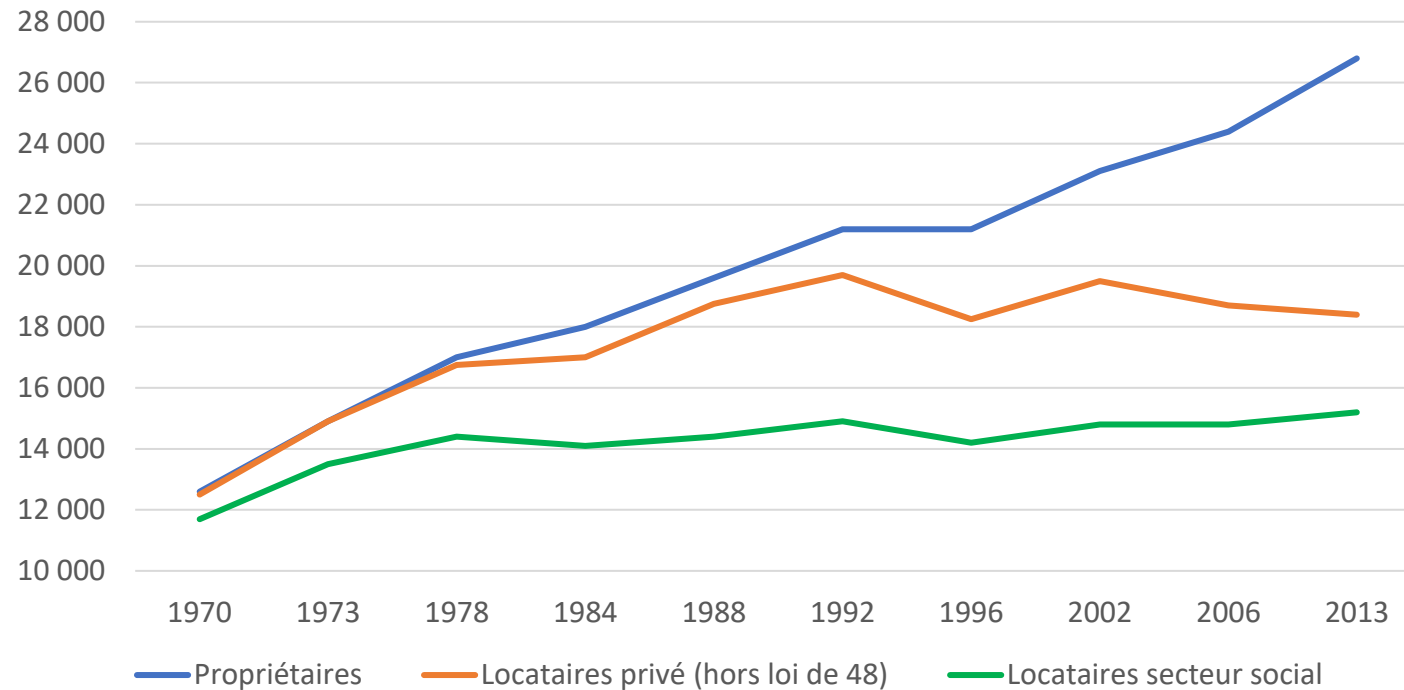


Source : enquête logement

Le rôle du parc social

Paupérisation des locataires du parc social

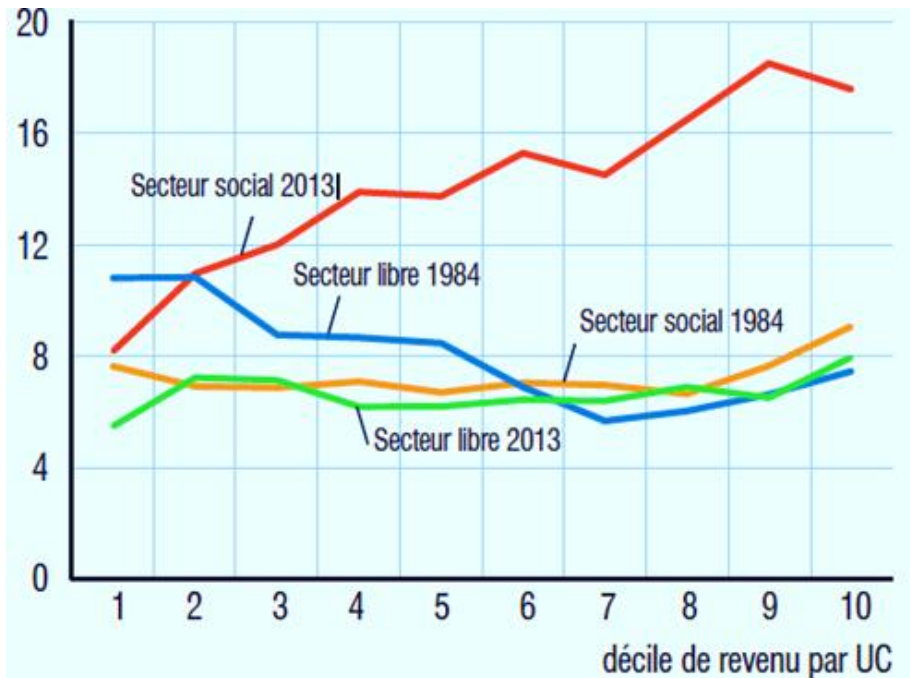
Revenu moyen par unité de consommation en euros constants (2013),
selon le statut d'occupation



Source : CGEDD

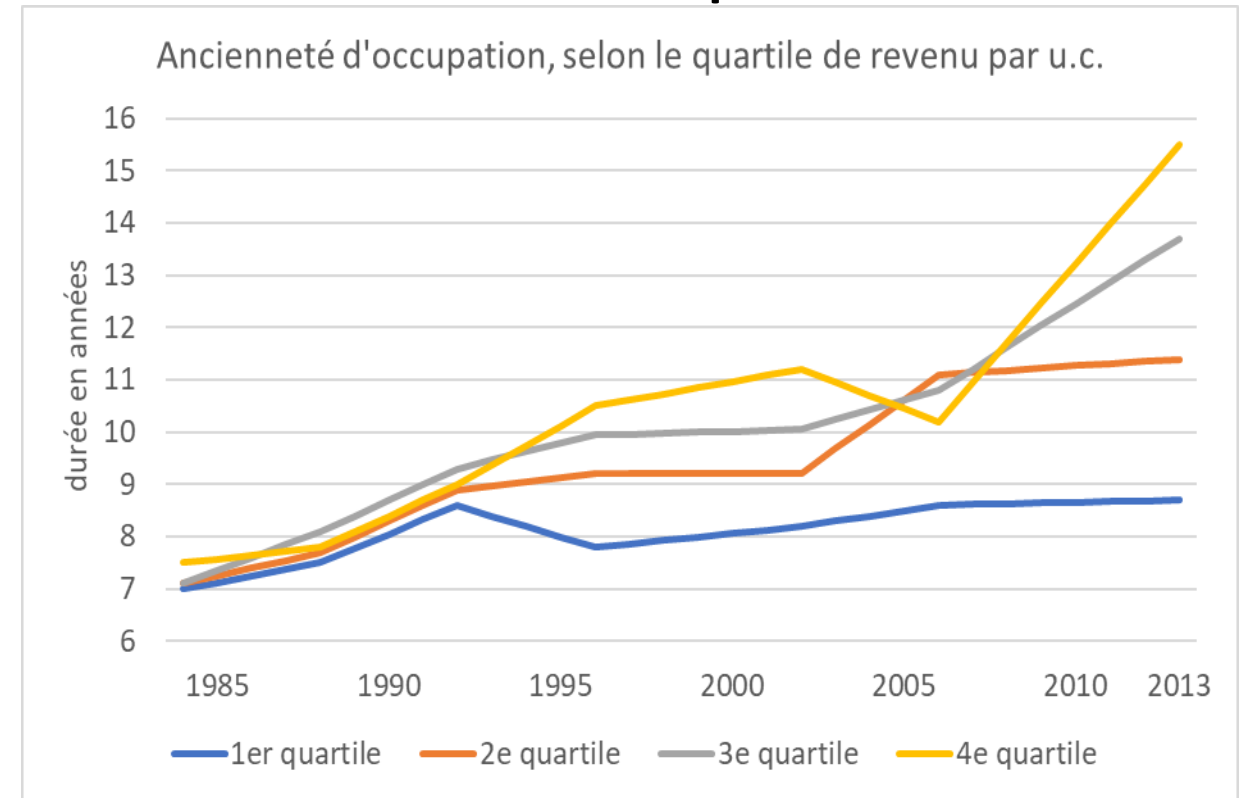
Le rôle du parc social

Des locataires de moins en moins mobiles..



Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.
Lecture : l'ancienneté moyenne des ménages du premier décile de revenu par unité de consommation était de 11 ans dans le secteur libre en 1984.
Source : Insee, enquêtes Logement 1984 et 2013.

.. surtout les plus aisés



Source : recensement de la population

Le rôle du parc social

Un rôle régulateur

- Le parc social participe à l'offre globale.
- Vers un recul de l'accession à la propriété ?
- Locatif privé, locatif social : une même fonction, des clientèles en partie différentes
 - Les exclus de l'accession
 - Statut transitoire entre deux situations de propriétaire
 - Offre de plus en plus limitée dans le secteur social
 - Le secteur privé mieux adapté à la mobilité
- L'importance du rôle régulateur : exemples étrangers (Royaume-Uni, Allemagne)

Le puzzle du financement

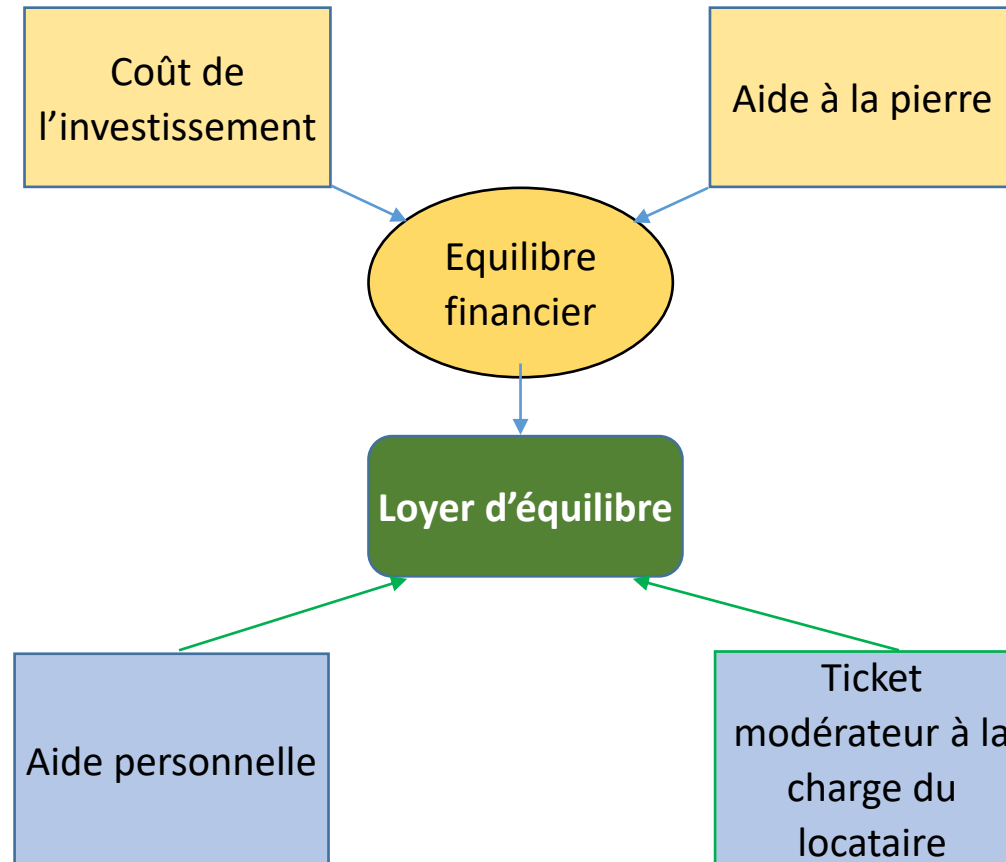
Caractéristiques :

- Équilibre financier à long terme
- Absence de bénéfice distribué
- Loyer lié au coût de production
- Prêts adossés à un circuit financier spécifique
- Recours aux aides publiques

Permanence des principes, mais évolution du poids des différentes sources de financement.

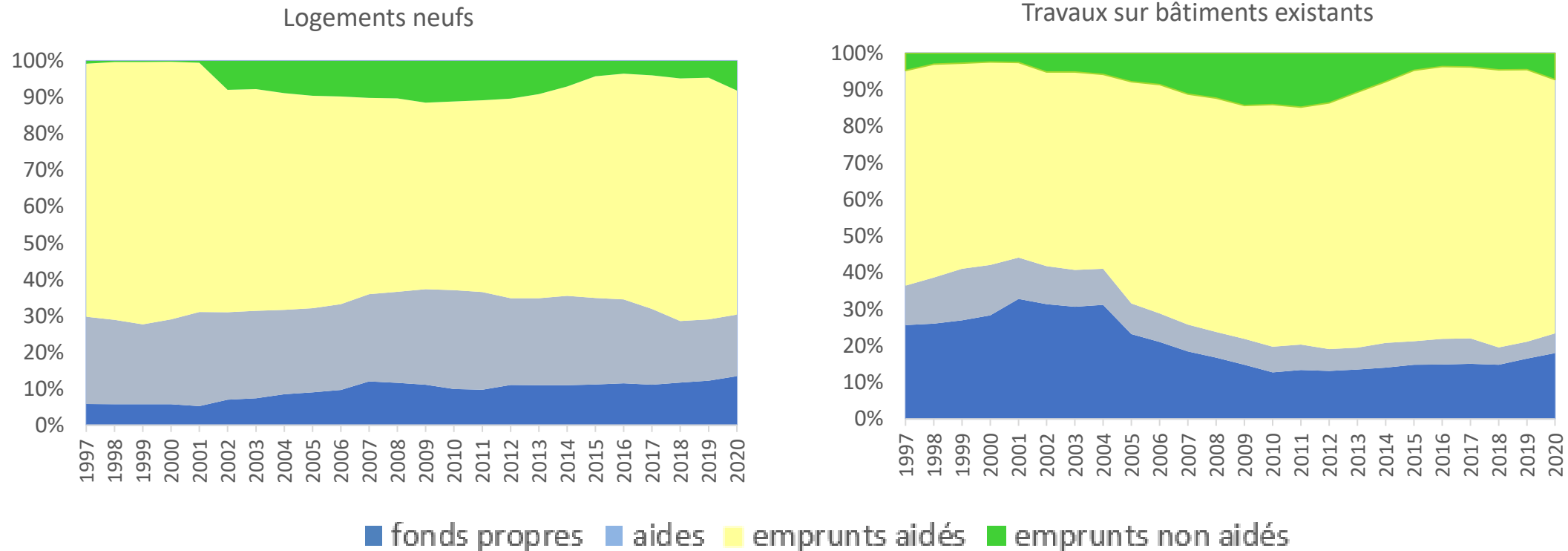
Le puzzle du financement

Les paramètres de l'équilibre financier



Le puzzle du financement

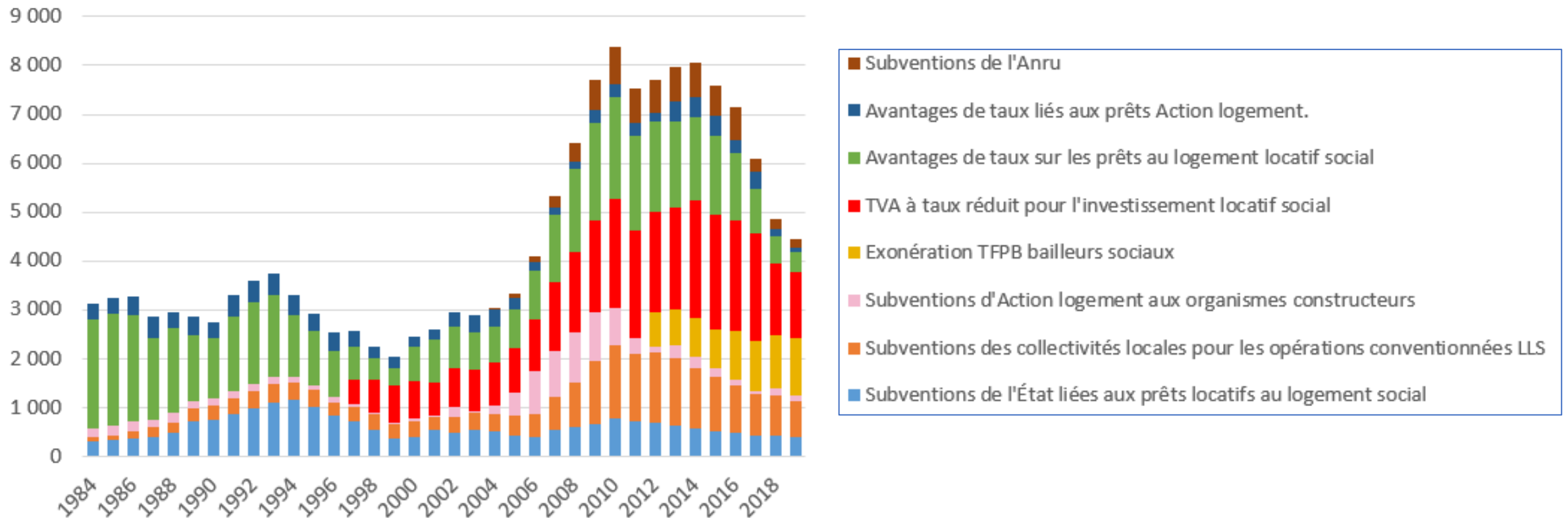
Structure du financement des investissements



Source : compte du logement

Le puzzle du financement

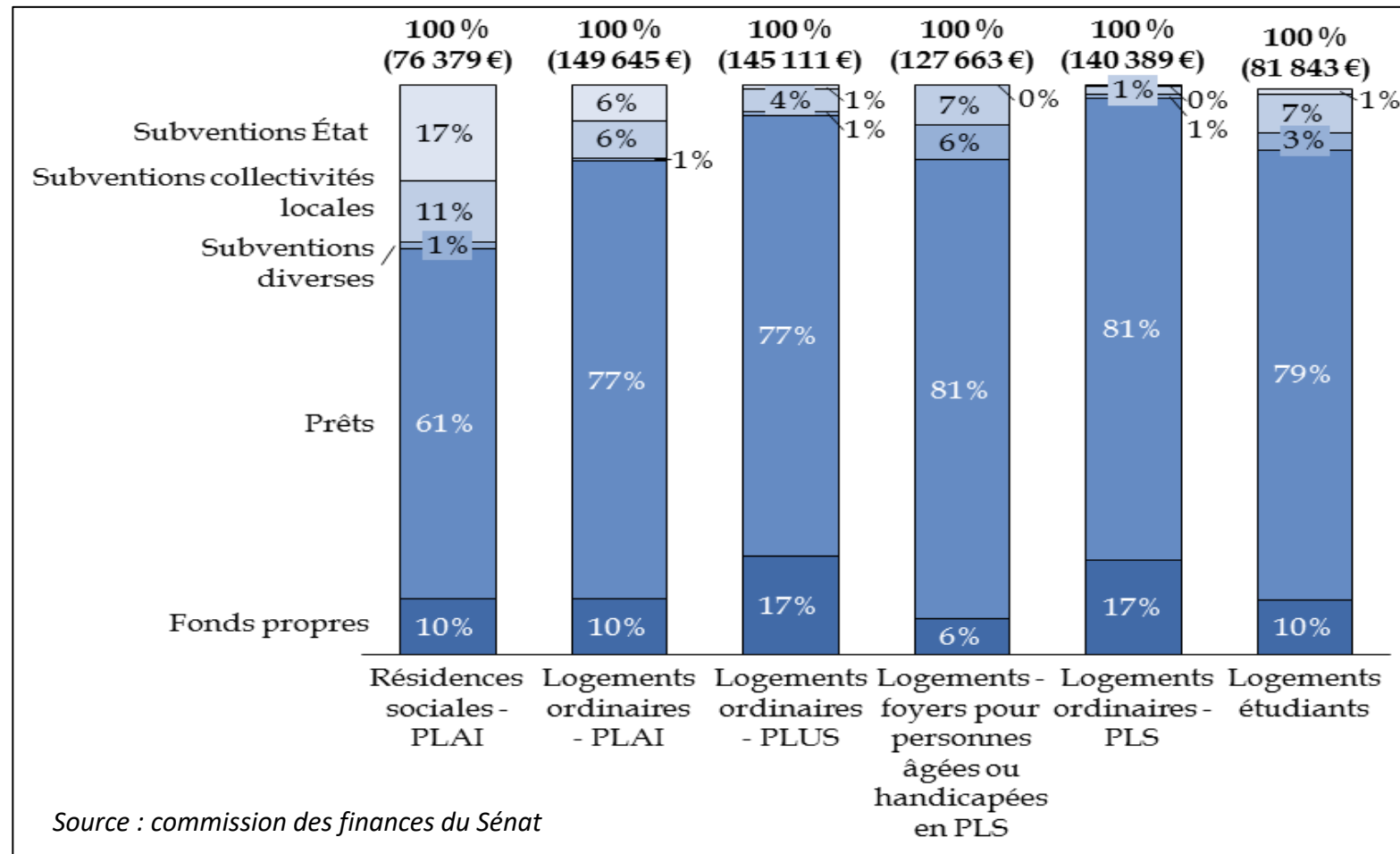
Aides à l'investissement au secteur locatif social (millions d'euros)



Source : compte du logement

Le puzzle du financement

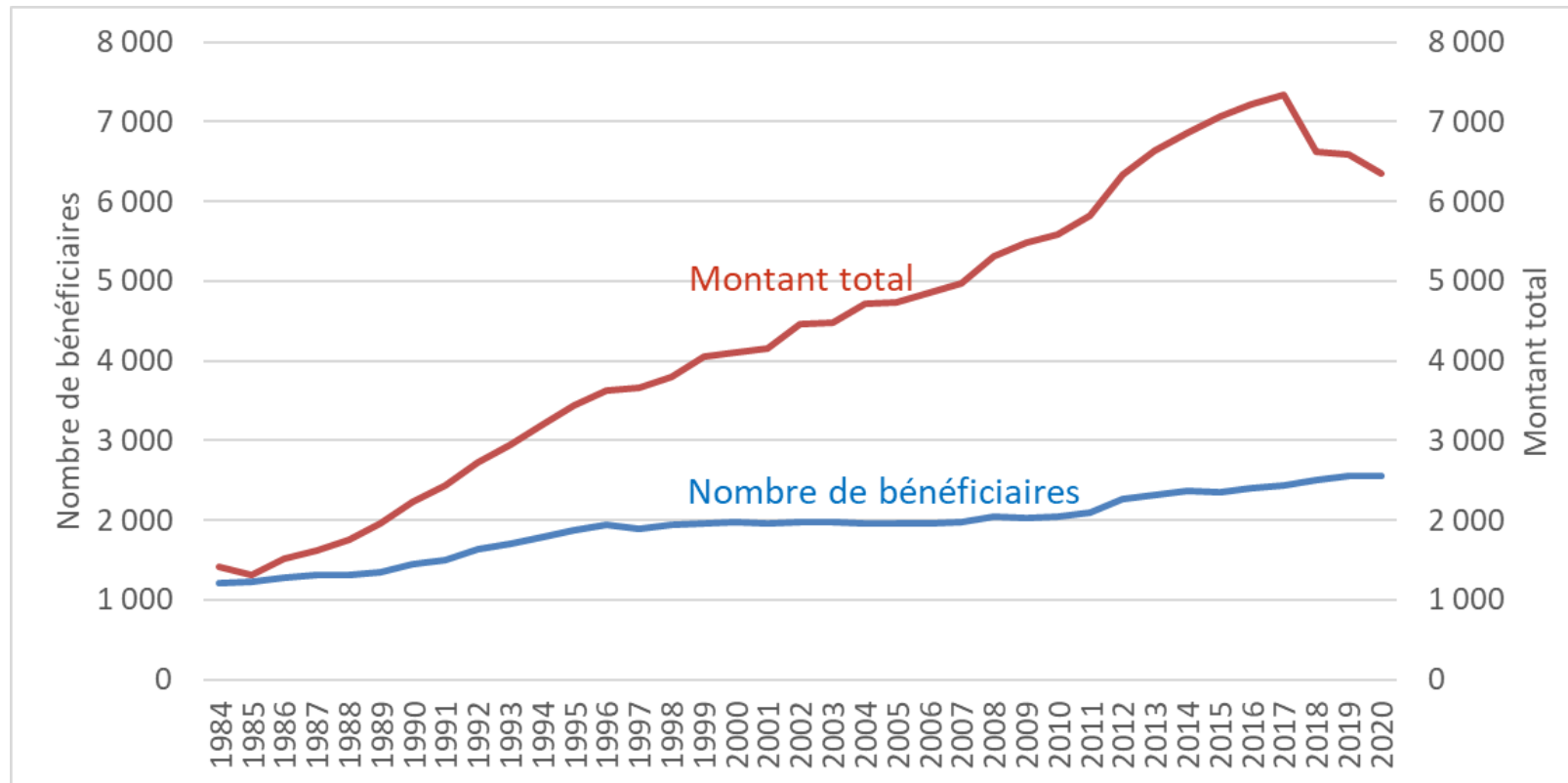
Les structures de financement selon la catégorie de logement



Le puzzle du financement

Les aides personnelles

Nombre de bénéficiaires en HLM et montant



Source : *compte du logement*

Le puzzle du financement

Les aides personnelles

Augmentation du taux d'effort net moyen des locataires du parc social

Année	1988	2002	2006	2013
Taux d'effort net	16,0%	20,2%	20,7%	24,1%

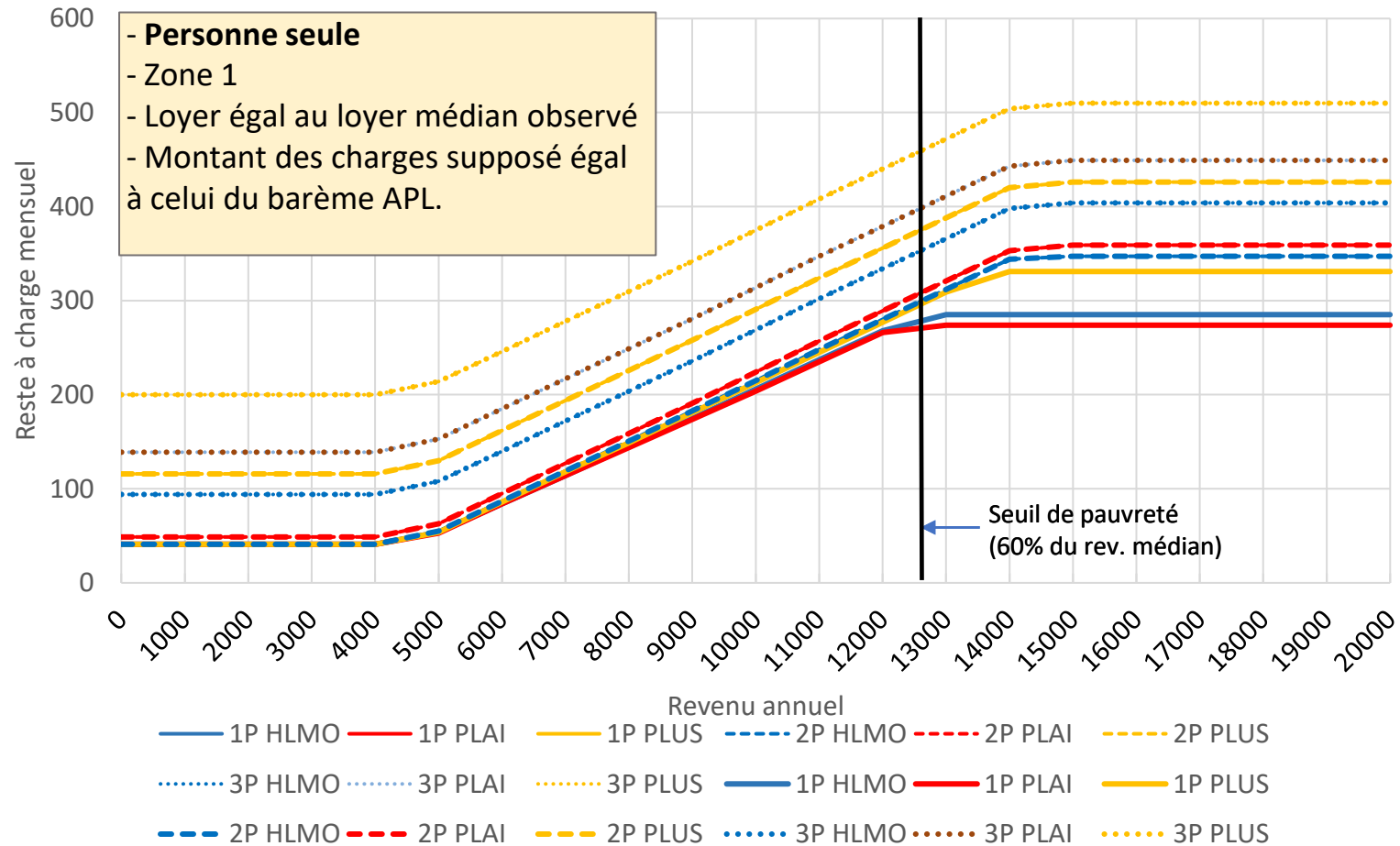
*(Dépense de logement – aide personnelle) / revenu

Source : enquête logement

Le puzzle du financement

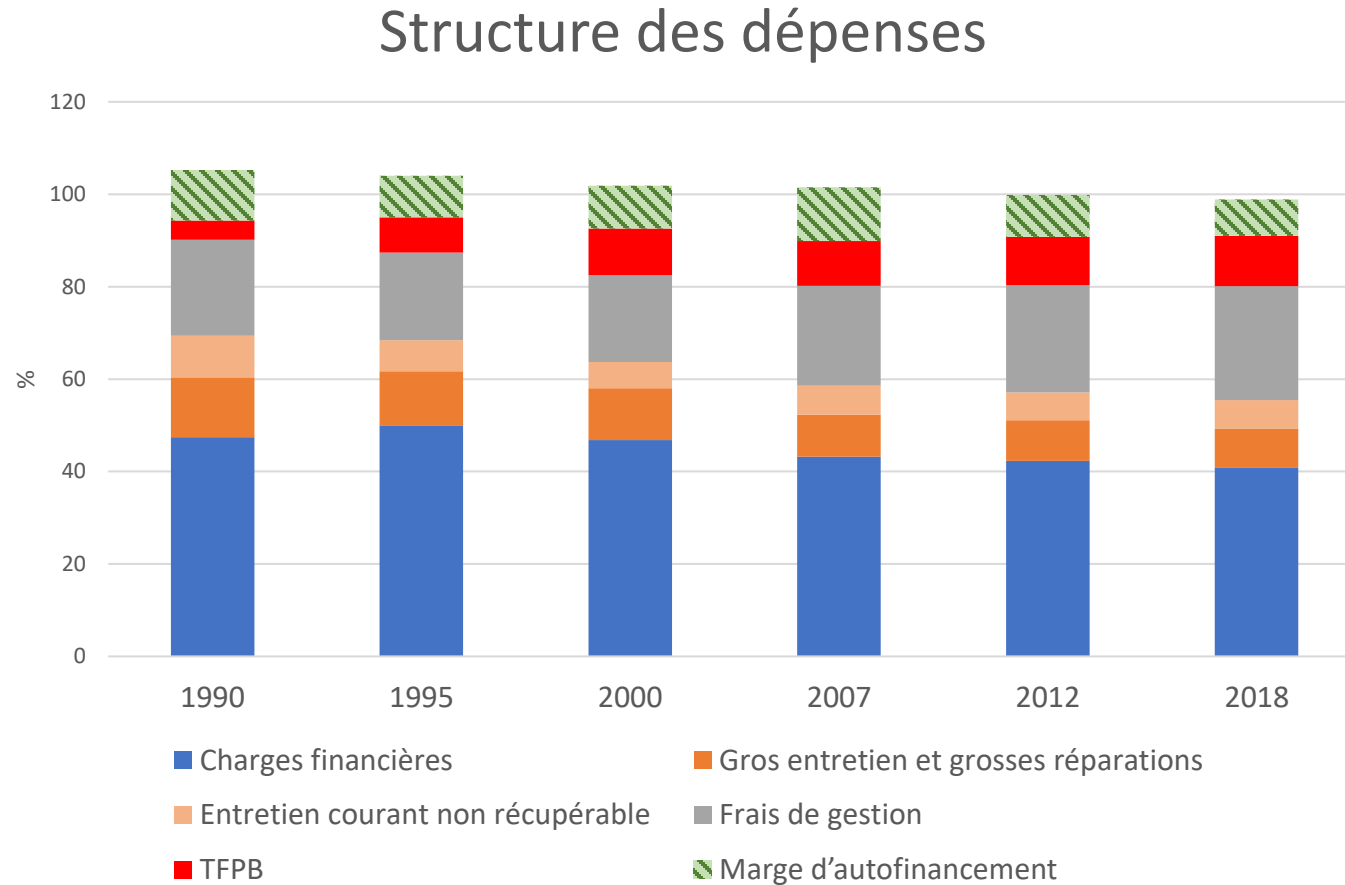
Les aides personnelles

Reste à charge du locataire après APL et RLS



La situation financière des organismes

Baisse des charges financières et d'entretien, hausse des frais et taxes



Partie 2

Les perspectives

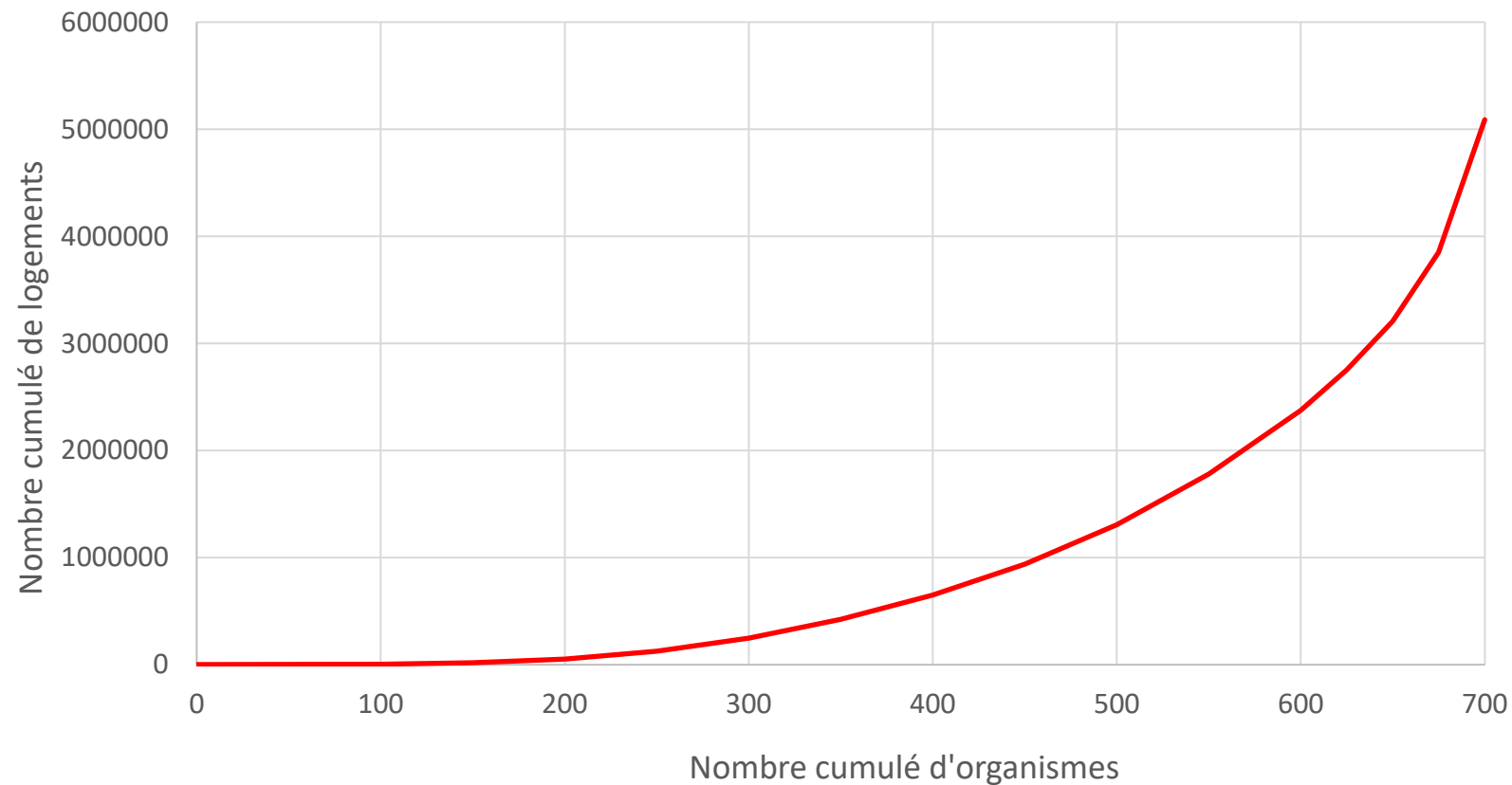
Comment maintenir un haut niveau d'investissement

Si l'on exclut une augmentation des loyers qui est incompatible avec le rôle du parc social, et celle des aides de l'Etat

- Réduction des frais de fonctionnement
- Adapter l'offre à la demande
- Vente et financiarisation

Poursuivre le regroupement des organismes

Concentration du parc locatif social au 1/1/2019



Source : RPLS 2019

S'adapter pour mieux répondre aux besoins

le

Loger les plus modestes

- Loger les pauvres versus mixité sociale
- Attributions : objectifs fixés
 1. Hors QPV, au moins 25% à des ménages du 1^{er} quartile de revenus (non atteint)
 2. En QPV, au moins 50% à des ménages dont revenu > 1^{er} quartile
 3. Au moins 25% à des ménages prioritaires (insuffisant en IDF pour loger les prioritaires DALO)
- Ménages modestes surreprésentés, sauf en IDF

S'adapter pour mieux répondre aux besoins

Adapter le parc à la demande

1 pièce	5 %
2 pièces	20 %
3 pièces	38 %
4 pièces	29 %
5 pièces et +	8 %
Ensemble	100 %

Source : RPLS 2019

Personnes seules	41 %
Familles monoparentales	16 %
Couples sans enfant	14 %
Couples avec enfant(s)	24 %
Autres	5 %
Ensemble	100 %

Source : ENL 2013

S'adapter pour mieux répondre aux besoins

Préserver le rôle régulateur du logement social

- Le secteur social joue un rôle important dans l'offre globale
- Entre 1/5 et 1/4 des mises en chantier
- Peu d'effet d'éviction (marchés de plus en plus compartimentés)
- Conditions : maintien de la capacité d'investissement, limitation (ou compensation) des ventes
- Répondre aux besoins des collectivités territoriales : offre nouvelle, mais aussi opérateurs dans l'existant.

En Europe : émergence de la question de la vente

- Production à grande échelle pour résorber la pénurie
- Différenciation des approches :
 1. Unitaire (ou généraliste) : pas de statut privilégié, subventions à l'investissement, loyers déterminés par les coûts, bailleurs distincts des coll. locales, accès largement ouvert.
 2. Dualiste (ou résiduelle) : certains statuts privilégiés, aide à l'investissement via les prêts, loyers fixés sans relation avec les coûts, bailleurs = municipalités, accès réservé aux ménages à bas revenus.
- Réduction des aides, ciblage social accru, aide à la personne, recours au marché accru.
- Partenariats public-privé (VEFA HLM), rénovation urbaine, accent mis sur les zones tendues, priorité à une offre de marché à prix abordable
- Austérité. Amélioration de la situation des bailleurs sociaux, baisse des aides, recours accru aux partenariats public-privé.

Vente et financiarisation : le miroir aux alouettes

L'Allemagne

- Un marché locatif unifié, aboutissement d'une politique de long terme
 - Parc social à statut de droit commun : conventionnement à durée limitée
 - Fonction essentielle : la régulation du marché locatif
 - Effectif en forte baisse : 3% du parc aujourd'hui
- La réunification et ses conséquences
 - Coût budgétaire élevé (Etat fédéral et Länder)
 - Abolition du « principe d'utilité publique » des logements sociaux → fin des exonérations fiscales
 - Ventes (et reventes) en bloc massives, hausse des loyers et polarisation du marché locatif

Vente et financiarisation (2)

L'Allemagne

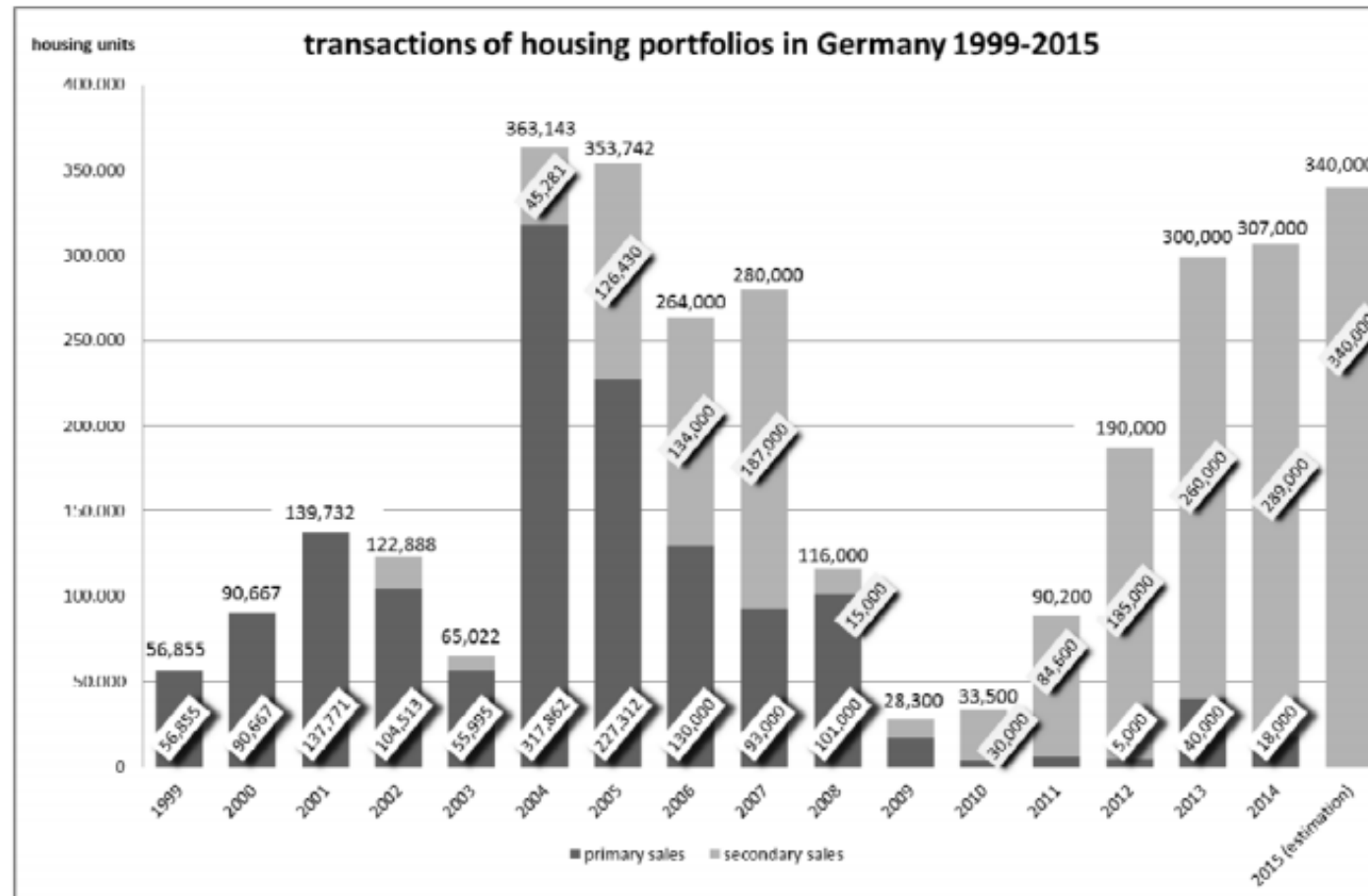


Figure 1: Large (>800 units) housing portfolio transactions in Germany, 1999-2014 (Primary and secondary sales)
(Source: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2008-2014; own estimations)

Vente et financiarisation (3)

Les Pays-bas

- Secteur locatif social dominant (40% du parc)
 - Système de logement « unitaire » (pas de césure entre secteur social et privé)
 - Poids en légère baisse depuis 1990
- Les inflexions de la politique du logement
 - 1989-93 : désengagement de l'Etat (transfert de compétences aux coll. locales, indépendance des OLS, suppression des aides à la construction, augmentation des loyers)
 - Priorité à l'accession
 - 2010-2012 : taxation des organismes et augmentation des loyers
 - Ouverture de l'activité des organismes
 - Ventes encouragées mais restent limitées
- Les effets : construction en baisse, accès au logement plus difficile

Vente et financiarisation (4)

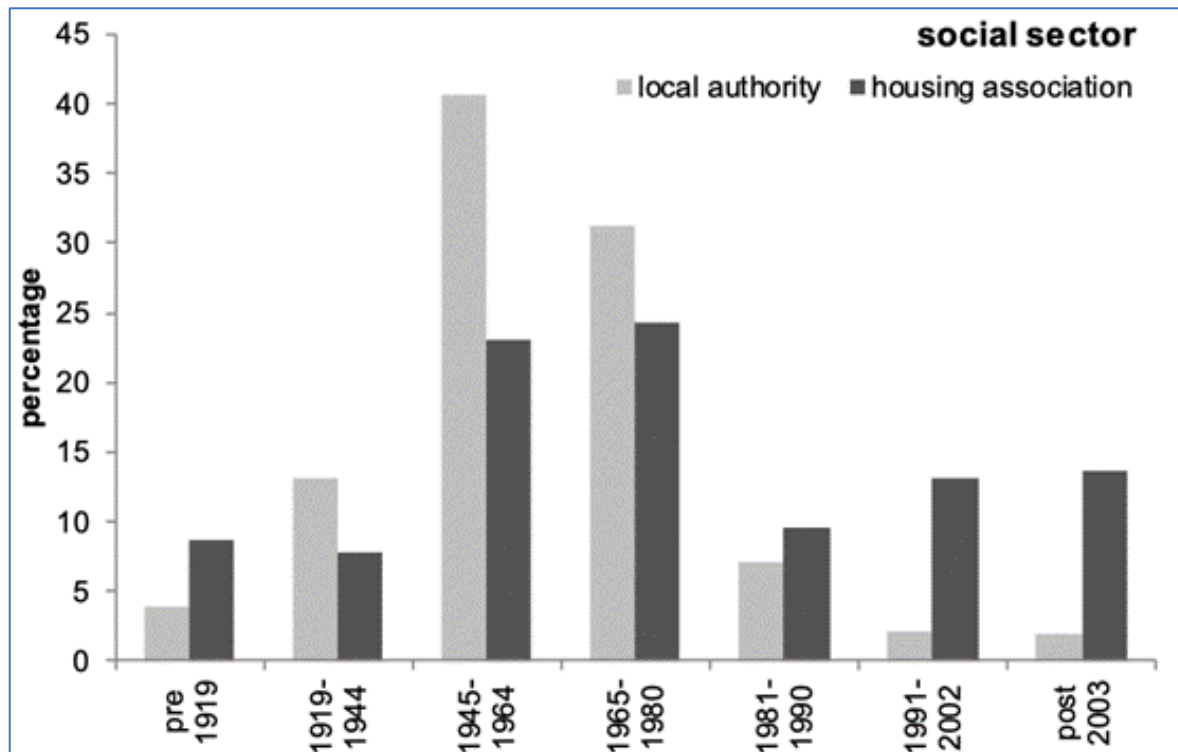
Le Royaume-Uni

- Le droit à l'achat (*right to buy, 1980*)
 - Plus 5 millions de logts en 1979, appartenant aux collectivités locales
 - 2 millions vendus (surtout des logts individuels) à très bas prix
 - Dessaisissement des coll. locales, montée en régime des *housing associations*
- Conséquences
 - Augmentation de la part des prop. occupants : de 55% à 71% (2003), puis régression (63% en 2016)
 - Doublement du locatif privé (de 9 à 20%)
 - Rôle résiduel du locatif social

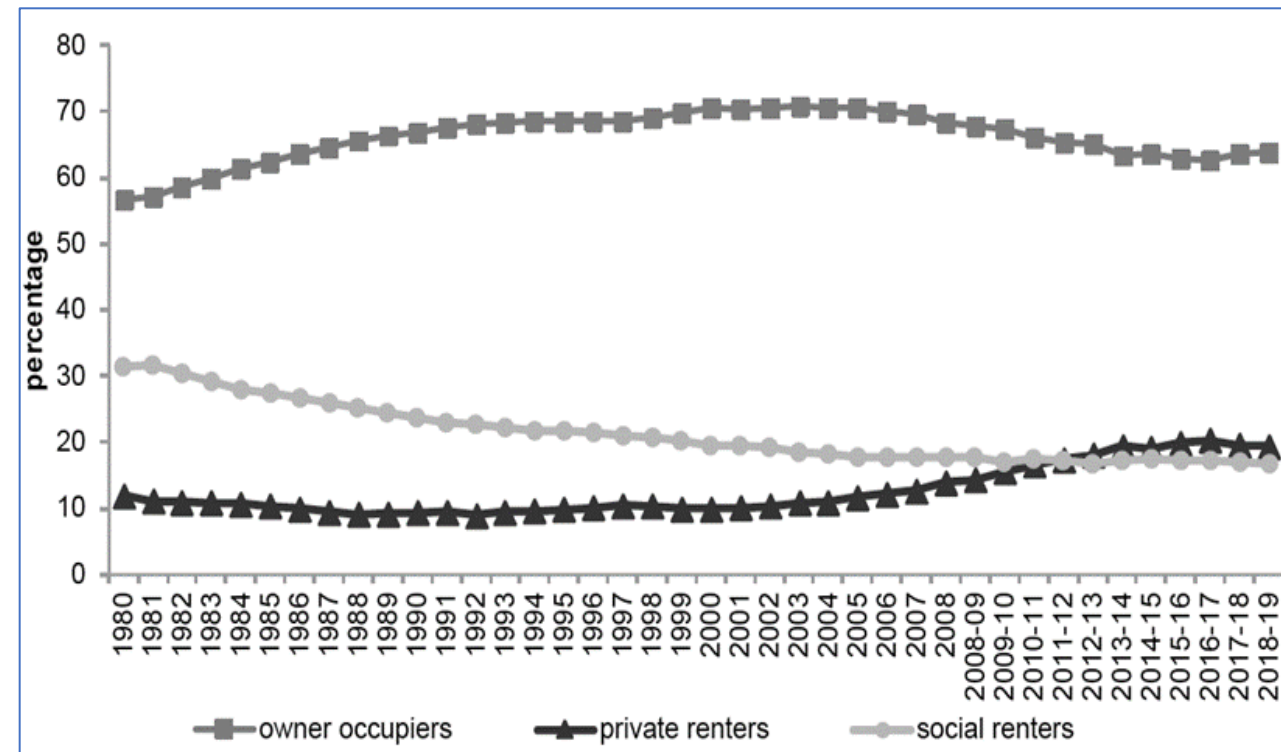
Vente et financiarisation (5)

Le Royaume-Uni

Evolution de la détention des logements sociaux



Evolution de la part des statuts d'occupation



Vente et financiarisation (6)

La vente en France: enjeux et risques

- Vente à l'unité : des conditions difficiles à réunir
- Ventes en bloc : la boîte de Pandore
- Des ventes pour quoi faire ?
- Décentralisation: le risque d'instrumentalisation

Vente et financiarisation (7)

La financiarisation, ou les HLM dans le marché

- Techniques envisageables
 - Émission de titres participatifs
 - Création de véhicules d'investissement
 - Création d'un nouveau statut de bailleur social (foncière)
 - Entrée d'investisseurs privés au capital des organismes
 - Bailleurs sociaux privés
- Pas de financiarisation sans déconventionnement
- Privatiser ou investir : il faut choisir