

16 mai 2022

La place du logement social dans un marché immobilier équilibré: l'exemple français

Virginie Toussain Mission Affaires européennes USH



Logement social: typologie UE

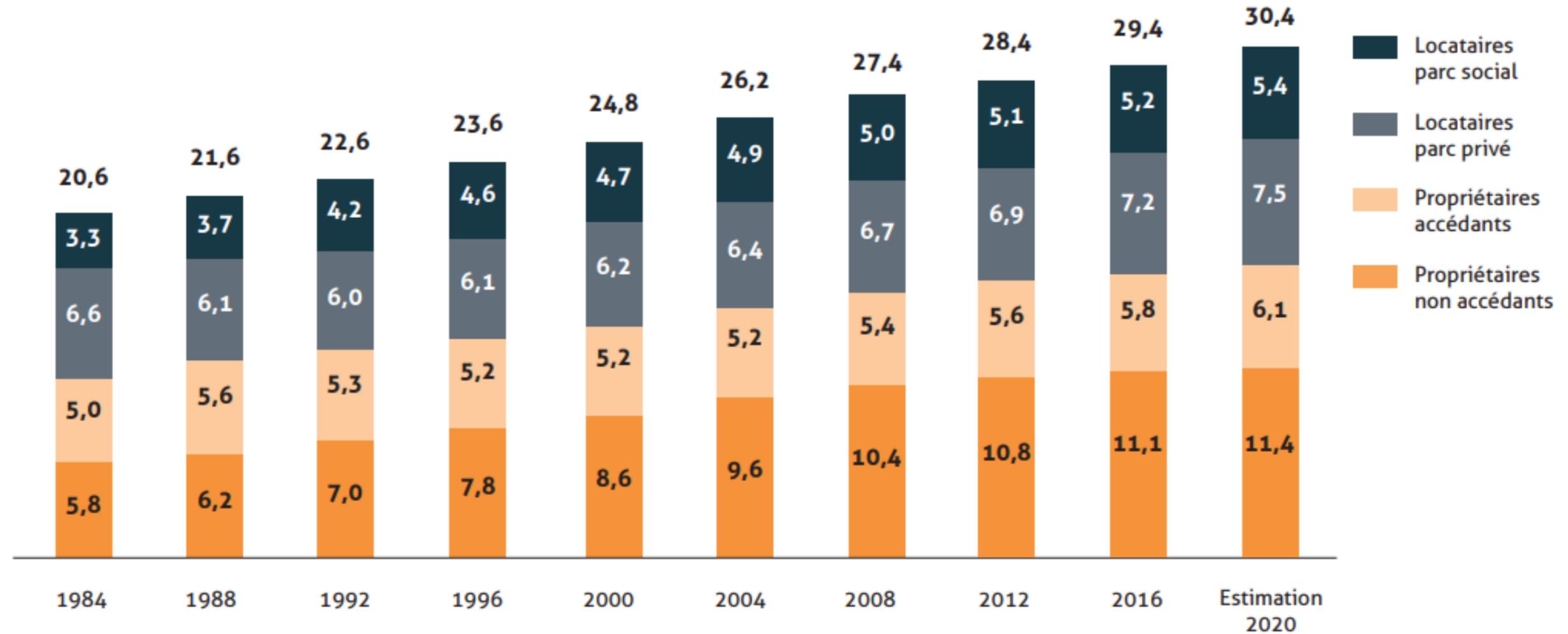
TYPOLOGIE DES CONCEPTIONS DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES 27 ÉTATS MEMBRES		
Conception RÉSIDUELLE	Conception GÉNÉRALISTE	Conception UNIVERSELLE
Demande sociale <ul style="list-style-type: none"> ■ Ménages défavorisés ■ Groupes cibles exclus 	Demande sociale <ul style="list-style-type: none"> ■ Ménages défavorisés ■ Groupes cibles exclus ■ Ménages à faibles ressources 	Demande globale <ul style="list-style-type: none"> ■ Tout ménage
MISSION ESSENTIELLE		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Répondre à l'exclusion du marché du logement 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Répondre aux difficultés d'accès au marché du logement 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Répondre à l'accès pour tous à un logement décent
CARACTÉRISTIQUES DU MARCHÉ DU LOGEMENT		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Forte prédominance de l'accession ■ Faiblesse du locatif privé qui est dérégulé 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prédominance de l'accession à la propriété ■ Existence d'un secteur locatif privé ■ Prédominance du secteur privé dans le marché locatif 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Faiblesse de l'accession à la propriété ■ Existence d'un secteur locatif privé régulé ■ Prédominance du secteur locatif social dans le marché locatif
POLITIQUE TARIFAIRE		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Loyers aux coûts ou loyers en fonction des revenus ■ Aides sociales pour les ménages 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Loyers plafonnés fixes ou loyers en fonction des revenus ■ Aides personnelles au logement (en fonction des revenus) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Loyers aux coûts ■ Aides personnelles au logement ■ Garantie de paiement des loyers pour les plus défavorisés

USH quelques chiffres

- En France, 58 % des ménages sont propriétaires occupants, 25 % sont locataires d'un bailleur privé, 18 % locataires d'un organisme de logement social.
- 593 organismes Hlm - 4,7 millions de logements locatifs et 0,35 million de logements-foyers.
- Les organismes Hlm logent ainsi environ 10 millions de personnes.
- Le parc social accueille des ménages répondant à des conditions maximales de ressources. Par rapport à la structure de la population française, les habitants du parc locatif social se caractérisent par une surreprésentation des familles monoparentales (22 % des ménages logés par les organismes, contre 10 % dans l'ensemble de la population) et par le caractère modeste de leurs revenus.
- Près d'un logement sur quatre mis en location est attribué à un ménage dont le revenu est inférieur à 20 % des plafonds de ressources PLUS*.
- 61 % des ménages logés par les organismes ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources PLUS*, et un peu plus du tiers des locataires Hlm ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté national (contre 14 % pour l'ensemble des ménages).
- 2,4 millions de ménages locataires Hlm bénéficient d'une aide personnelle au logement.
- Fin 2020, on estimait à 2,2 millions, les demandes de logements Hlm non encore pourvues, dont 730000 demandes de ménages déjà locataires Hlm.

RÉSIDENCES PRINCIPALES SELON LEUR STATUT D'OCCUPATION

Compte du logement, France entière - Millions de logements / de ménages



Depuis 1984, le nombre de ménages locataires (12,9 millions) a augmenté de 3 millions : 2 millions de plus logés dans le parc locatif social et 1 million de plus dans le parc locatif privé.

Quelle mission pour le logement social en France?

L 411 CCH

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 oeuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers.

L 411-2 CCH

Les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés aux alinéas précédents bénéficient, en conformité avec la décision 2012/21/ UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'Etat au titre du service d'intérêt général défini comme :

- la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 831-1 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. Font toutefois partie du service d'intérêt général, jusqu'au 1er janvier 2020, les opérations susmentionnées destinées à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés au titre IX du livre III, lorsque les logements correspondants représentent moins de 10 % des logements locatifs sociaux mentionnés à l'article [L. 302-5](#) détenus par l'organisme ;
- la réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum, majorés de 11 %, fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article [L. 831-1](#) et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. Font toutefois partie du service d'intérêt général, dans la limite de 25 % des logements vendus par l'organisme, les opérations destinées à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources dépassent les plafonds maximum susmentionnés sans excéder les plafonds fixés au titre IX du livre III, majorés de 11 %, lorsque l'ensemble des opérations sont assorties de garanties pour l'accédant dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;
- la gestion ou l'acquisition en vue de leur revente, avec l'accord du maire de la commune d'implantation et du représentant de l'Etat dans le département, de logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat visée à l'article [L. 303-1](#) ou situés dans le périmètre d'opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à [l'article L. 741-1](#) ainsi que, pour une période maximale de dix ans à compter de la première cession, la gestion des copropriétés issues de la cession des logements locatifs mentionnés au neuvième alinéa du présent article tant que l'organisme vendeur y demeure propriétaire de logements. A défaut d'opposition de la part du représentant de l'Etat notifiée dans le délai de deux mois à compter de la date de la réception de la demande, son avis est réputé favorable ;
- l'intervention comme opérateur, sans pouvoir être tiers-financeur, dans le cadre des procédures prévues à l'article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et de [l'article L. 615-10](#) du présent code ;
- les services accessoires aux opérations susmentionnées et les services que les organismes d'habitations à loyer modéré se rendent entre eux pour les besoins des opérations susmentionnées.

Garantir le droit au logement et rechercher la mixité sociale

Garantir le droit au logement

Rechercher la mixité sociale

- Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (art. 1^{er})
Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.

- Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998
- Décision n° 58-403 du 29 juillet 1998 du Conseil constitutionnel : « La possibilité pour toute personne de **disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle.** »

- Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable
« Le **droit à un logement décent et indépendant**, mentionné ... est **garanti par l'Etat** à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. »
Art. L. 300-1 – L. 441-2-3 à L. 441-2-3-2 CCH

[Cour des comptes janvier 2022](#)

L'affaiblissement du DALO a plusieurs causes :

- augmentation des catégories de prioritaires
NB : dernièrement avec les mineurs émancipés avec la loi du 07.02.22, les pompiers volontaires avec la loi du 25.11.21 et les travailleurs clés dans la loi 3D.
- risque d'accentuation avec la cotation de la demande qui risque d'orienter la file des demandeurs
- concentration excessive sur l'Etat de l'effort de relogement des ménages DALO
- traitement indifférencié des ménages demandeurs selon qu'ils sont déjà dans le parc social ou non : accreditée l'idée que la DALO se substitue aux obligations normales des bailleurs sociaux et au droit commun de la mutation au sein du parc social
- insuffisance des ressources des ménages demandeurs : illégal TA Paris 4.05.18
- recherche de la mixité sociale
NB : nouveau motif de refus par la loi 3D sur les résidences identifiées à enjeu de mixité sociale

- Loi du 14.11.1990 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (art. 29)
« Le PLH définit les objectifs et principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à **favoriser la mixité sociale** en assurant entre les communes et les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. »
Art. L. 302-1 CCH

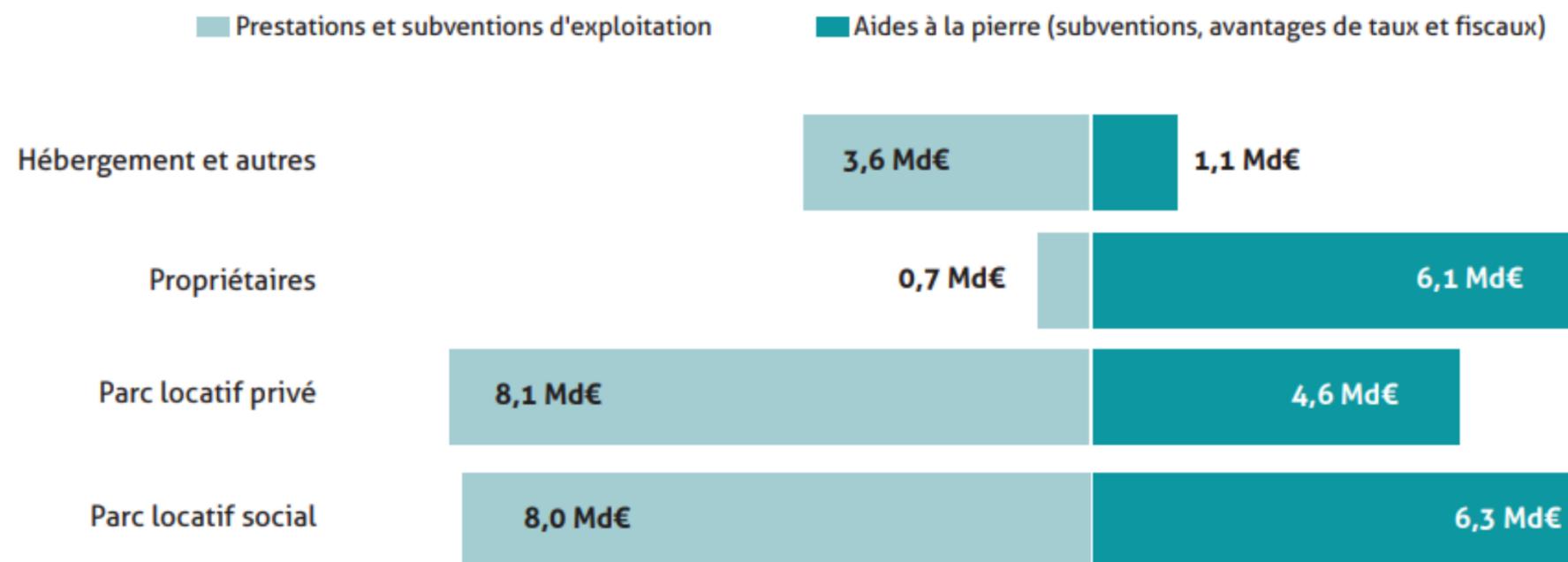
- Art. L. 411 CCH issu de la loi du 29 juillet 1998 contre les exclusions
« La construction, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat. Ces opérations **contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers.** »
Art. R. 441-1-1 CCH : Pour **favoriser la mixité sociale des grands ensembles et les QPV**, le préfet peut déroger localement et temporairement aux conditions de ressources réglementaires pour l'attribution. Même faculté en dehors de ces sites pour les immeubles occupés à plus de 65% par des ménages bénéficiant de l'APL.

- Art. R. 441-3-2 : Pour **favoriser la mixité sociale des villes et des quartiers**, le produit du SLS peut être affecté au financement de remises sur le loyer acquitté par les locataires connaissant des difficultés économiques et sociales.
URBANISME
- Art. L.101-2 : L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : **la mixité sociale dans l'habitat**, ...
- Art. L. 141-7 : SCOT - Le document d'orientation et d'objectifs du SCOT décline **l'exigence de mixité sociale** ...
- Art. L. 151-15 : PLU - Le règlement peut délimiter dans les zones urbaines et à urbaniser des secteurs dans lesquels en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des **objectifs de mixité sociale.**
[Cour des comptes - novembre 2021, p. 18 et 19 et janvier 2022 p. 64](#)
- recentrer la politique du logement sur les publics les plus défavorisés - mieux définir le concept de mixité sociale et ne pas le limiter aux conditions de ressources.
- l'exigence d'une plus grande mixité sociale dans les équilibres de peuplement ne peut avoir pour effet de restreindre les possibilités de relogement des ménages DALO

Les moyens financiers

AIDES AU LOGEMENT SELON LA FILIÈRE BÉNÉFICIAIRE EN 2019

Compte du logement - Milliards d'euros

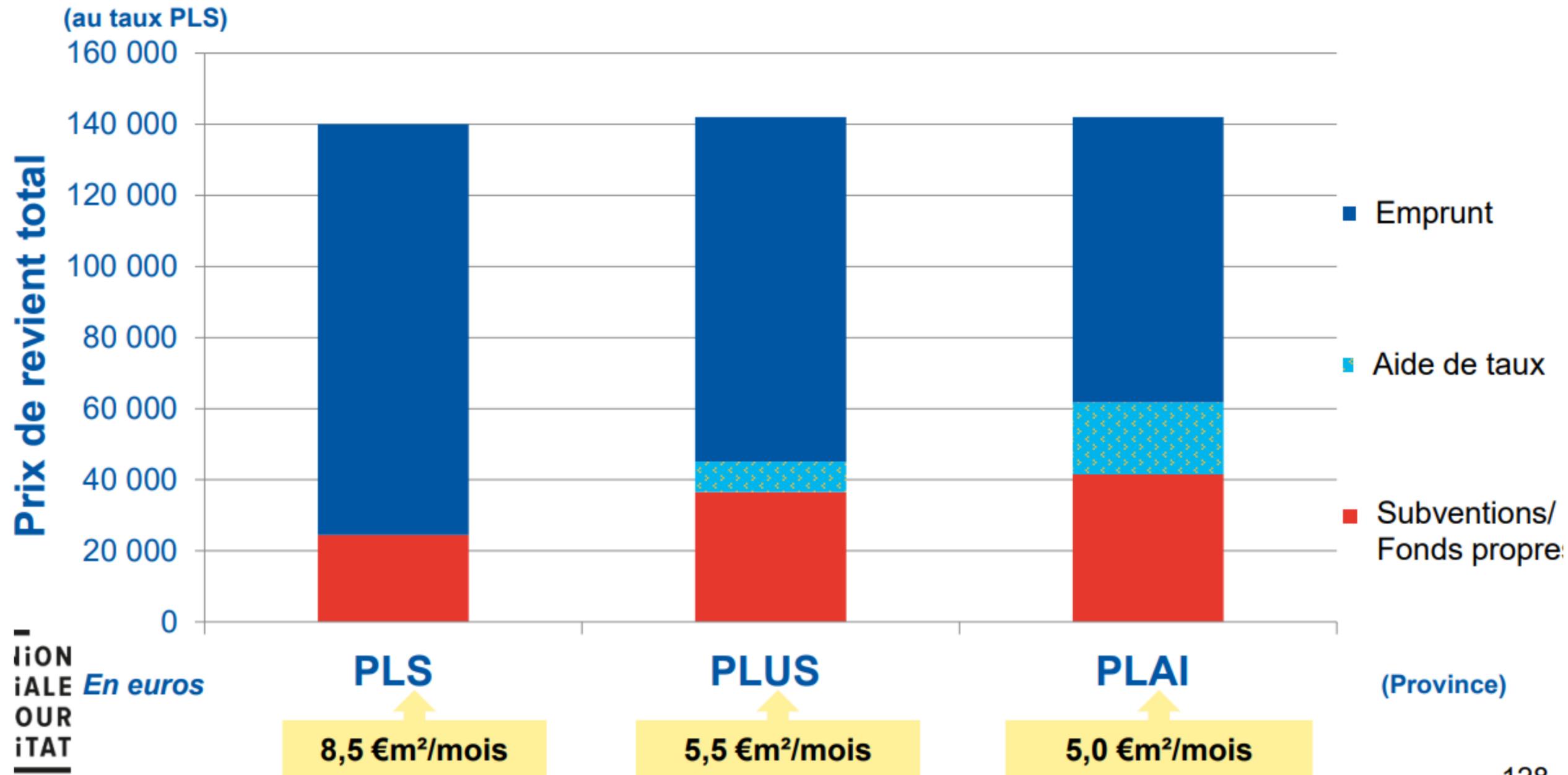


Au total, sur 38,5 Md€ d'aides en 2019, les bailleurs sociaux et leurs occupants ont bénéficié de 14,3 Md€, les propriétaires occupants de 6,8 Md€ et les bailleurs privés et leurs locataires de 12,8 Md€.

De 2008 à 2016, les aides représentaient de l'ordre de 1,9% à 2,2% du PIB. Elles sont en baisse depuis pour s'établir à 1,6% en 2019.



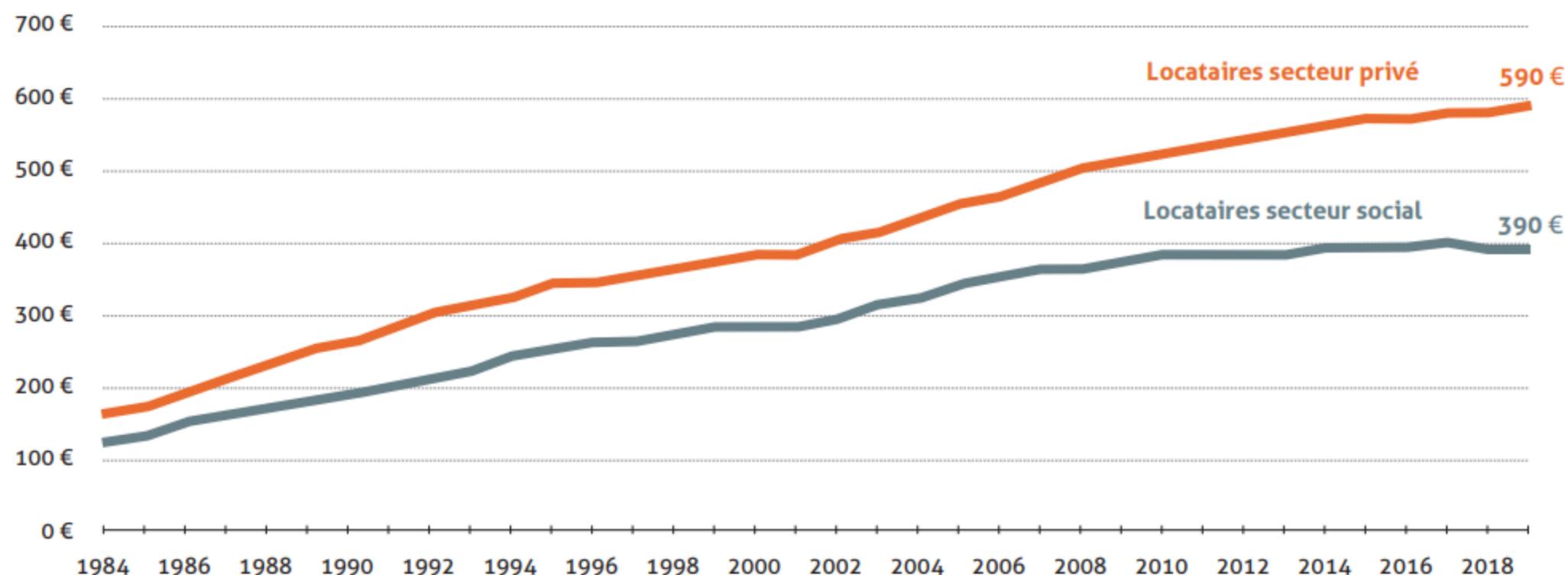
Le plan de financement d'une opération de logement social



L'activité locative des organismes Hlm s'exprime par une offre de logements à loyer modéré à des ménages sous conditions de ressources. En moyenne, les loyers ressortent un tiers moins élevés que ceux du parc privé.

ÉVOLUTION DU LOYER MENSUEL MOYEN

Compte du logement - France entière - € courants



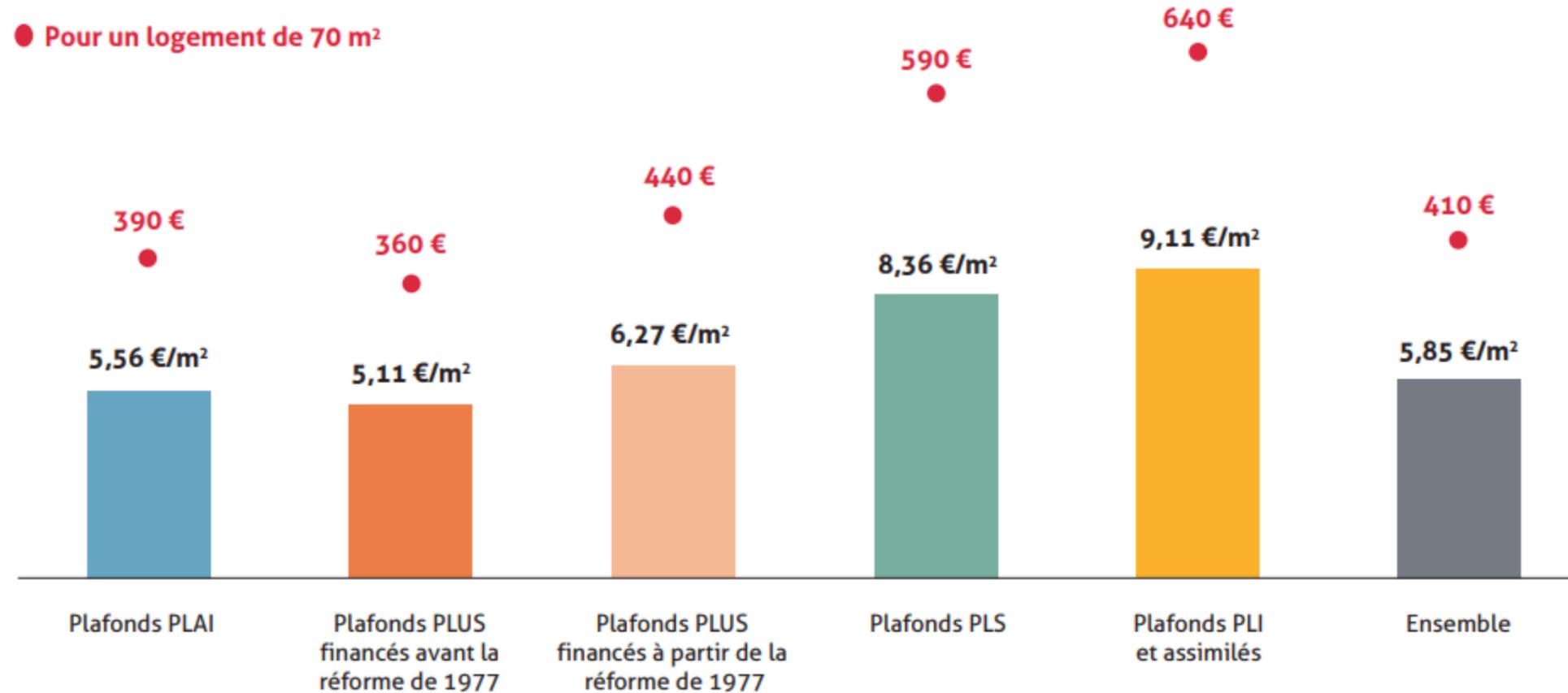
Sur longue période, les loyers du parc social et ceux du parc privé ont évolué à des rythmes proches et proches de celui du PIB.

En 2019, le loyer moyen Hlm reste stable après la baisse observée en 2018 suite à la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) pour certains ménages sous conditions de ressources. La RLS s'accompagne pour ces locataires d'une baisse d'aide personnalisée au logement (APL).

L'écart des niveaux de loyer moyen entre le secteur social et le secteur privé continue de s'intensifier en euros courants.

LOYERS MENSUELS MOYENS CONSTATÉS SELON LE TYPE DE FINANCEMENT

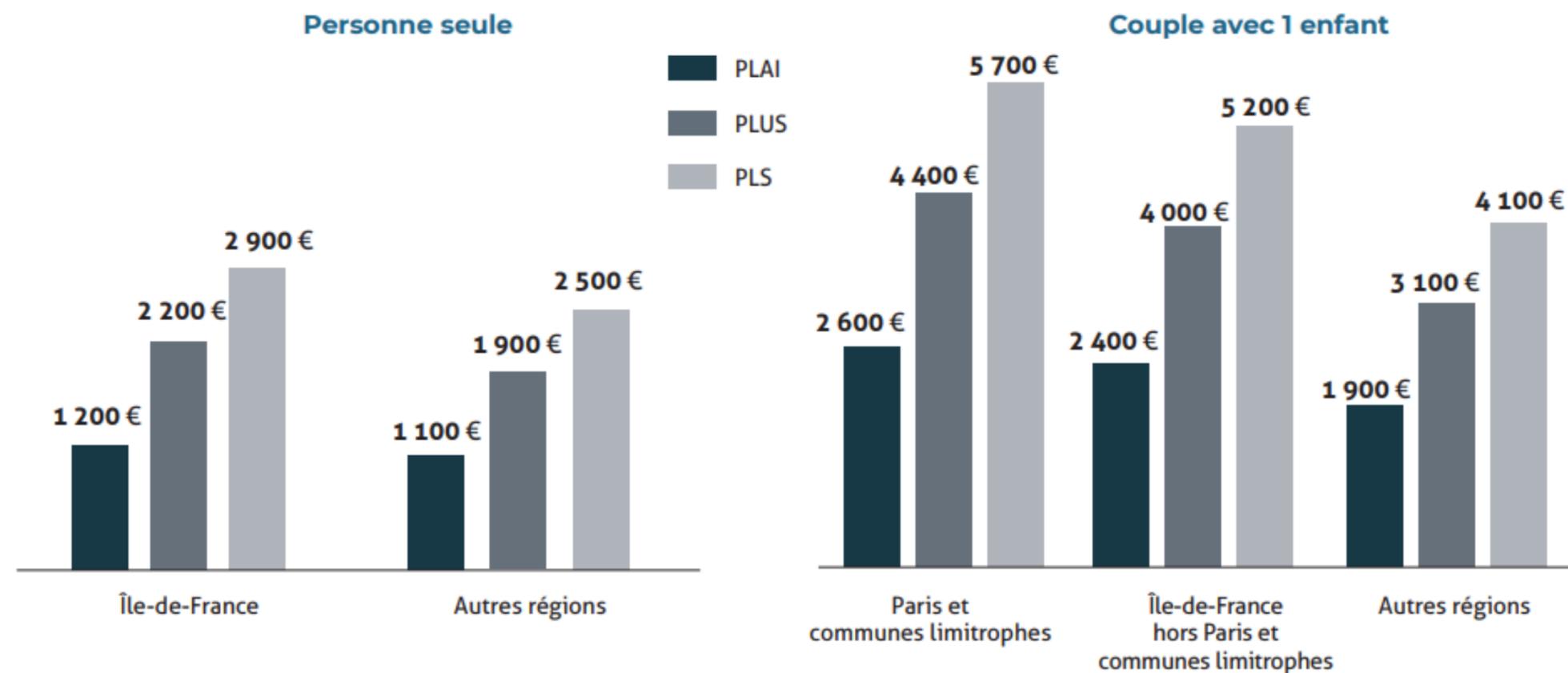
RPLS - France métropolitaine, parc Hlm



Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels réels constatés en 2019 s'échelonnent de 360 € à 640 € selon le type de financement de la construction.

REVENUS PLAFONDS D'ÉLIGIBILITÉ AU LOGEMENT SOCIAL EN 2021

DHUP - Revenu mensuel en €

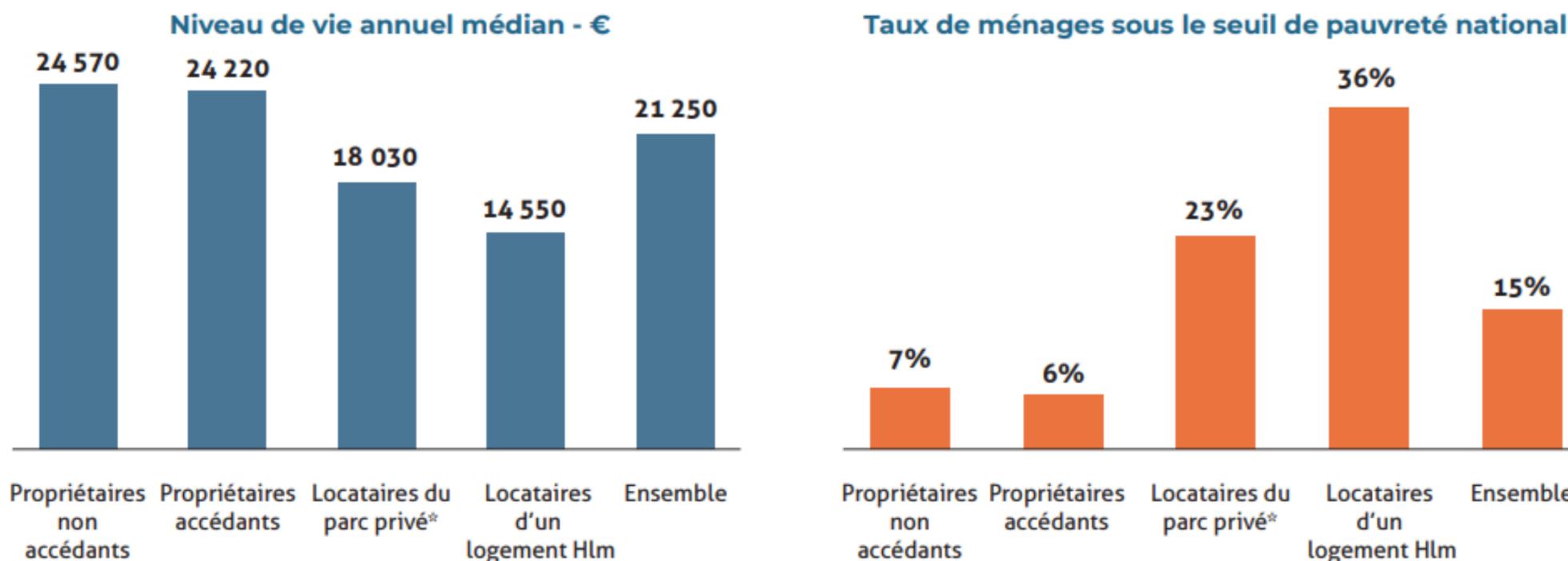


Les plafonds de ressources de référence présentés ici sont exprimés en revenu mensuel (les barèmes officiels sont eux exprimés en revenu fiscal de référence annuel).

Le plafond de ressources à respecter à l'entrée dans le parc social diffère selon la composition familiale, la localisation du logement et la nature du prêt qui a financé sa construction (ou son acquisition) qui détermine également le niveau du loyer.

NIVEAU DE VIE ANNUEL MÉDIAN ET TAUX DE PAUVRETÉ DES MEMBRES DES MÉNAGES SELON LEUR STATUT D'OCCUPATION

Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018 - France métropolitaine, ménages ordinaires dont la personne de référence n'est pas un étudiant, revenu déclaré positif ou nul



Le niveau de vie d'un ménage est son revenu disponible (ensemble des revenus nets d'impôts, y compris prestations sociales) par unité de consommation : 1 pour le chef de ménage, 0,5 par personne de plus de 14 ans et 0,3 par enfant de moins de 14 ans. Le taux de pauvreté correspond à la proportion de ménages dont les ressources les situent en-deça du seuil de pauvreté (correspondant ici à 60% du revenu médian).

Le seuil de pauvreté s'élevait à 1 063 € par mois et par UC en 2018, en référence nationale.

**Locataires du parc privé correspond à la catégorie "Locataires ou sous-locataires d'un logement loué vide non-HLM".*

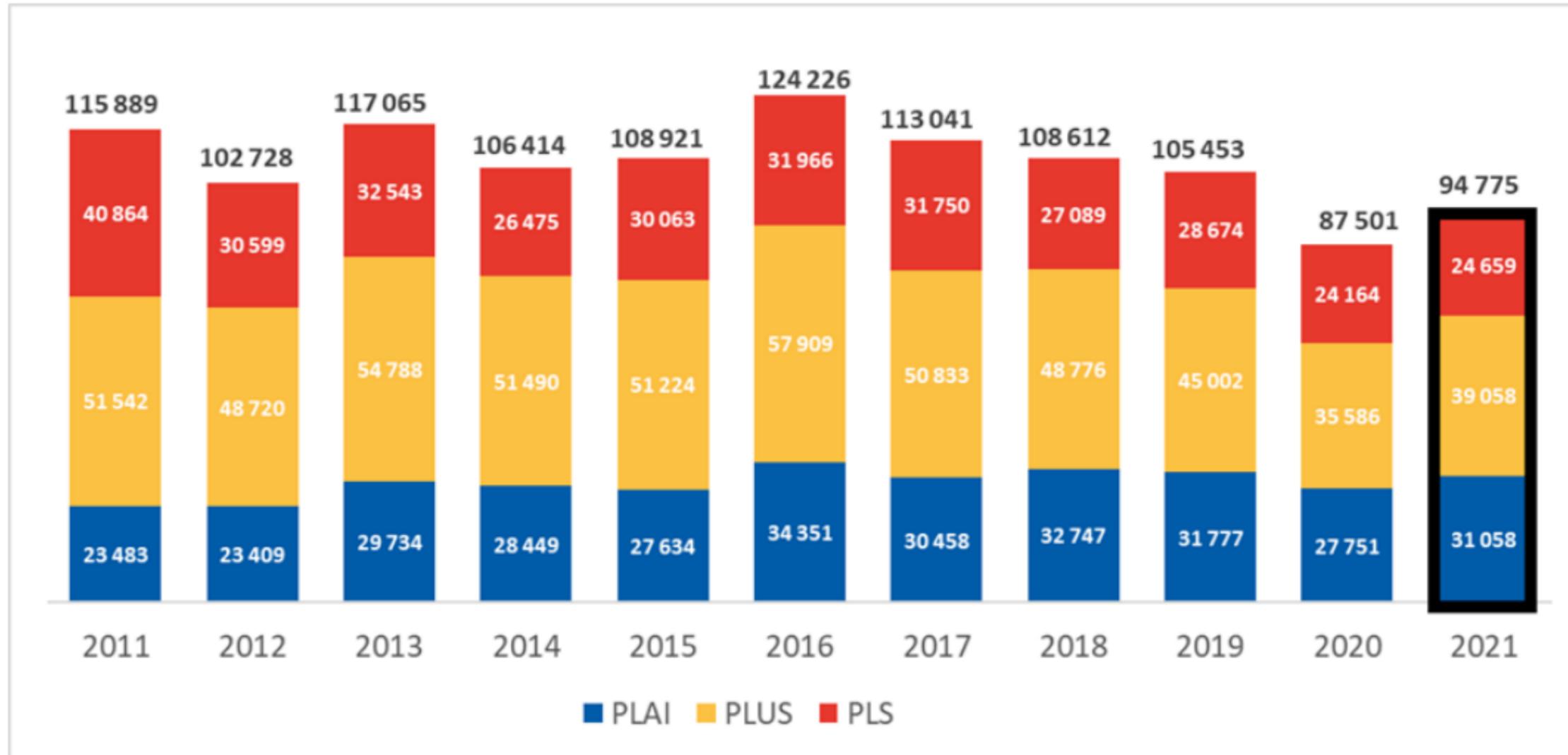
Le niveau de vie médian des locataires Hlm est inférieur de 40% à celui des propriétaires. Le taux de pauvreté est nettement supérieur dans le parc Hlm : 36% des locataires Hlm, contre 15% pour l'ensemble des ménages, et 7% pour les propriétaires non accédants par exemple. Le taux de pauvreté dans le parc Hlm était de 31% en 2014.

L'offre de logements sociaux pour les ménages aux revenus les plus modestes

- 75% des ménages demandeurs sont positionnées sous les plafonds PLAI
- Environ 50% des loyers du parcs sont sous loyer plafond APL
- Les agréments PLAI représentent 1/3 des agréments

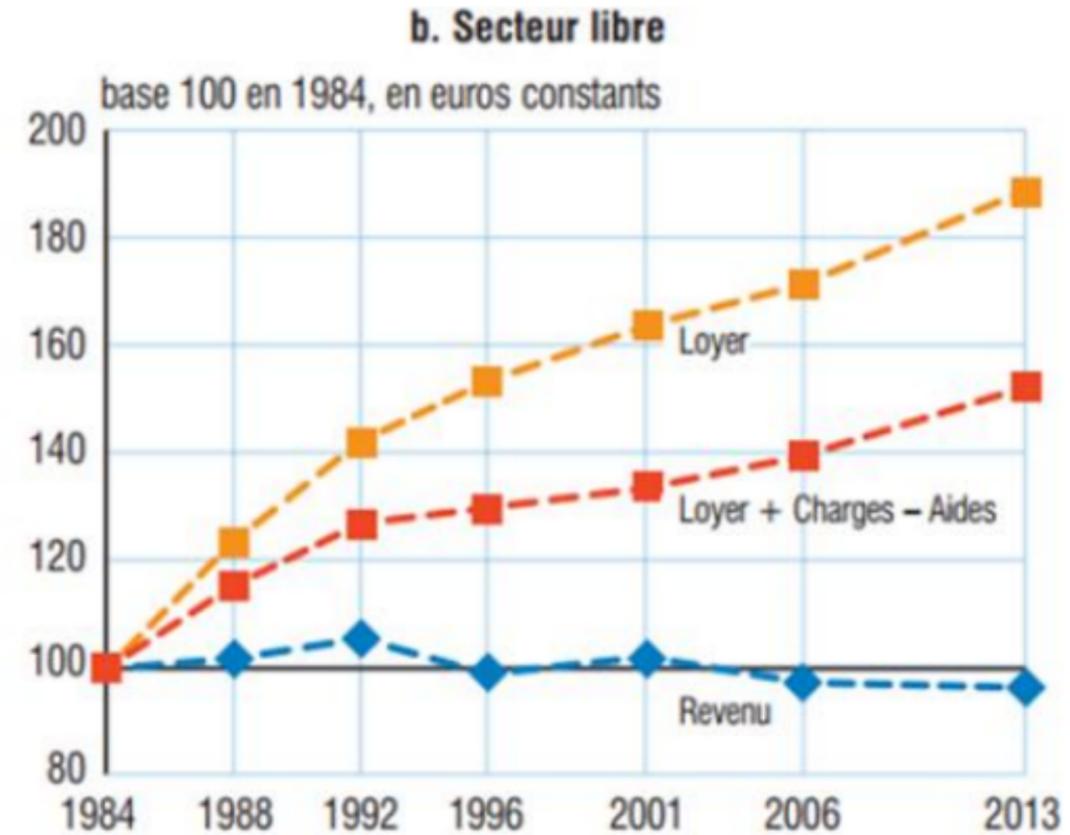
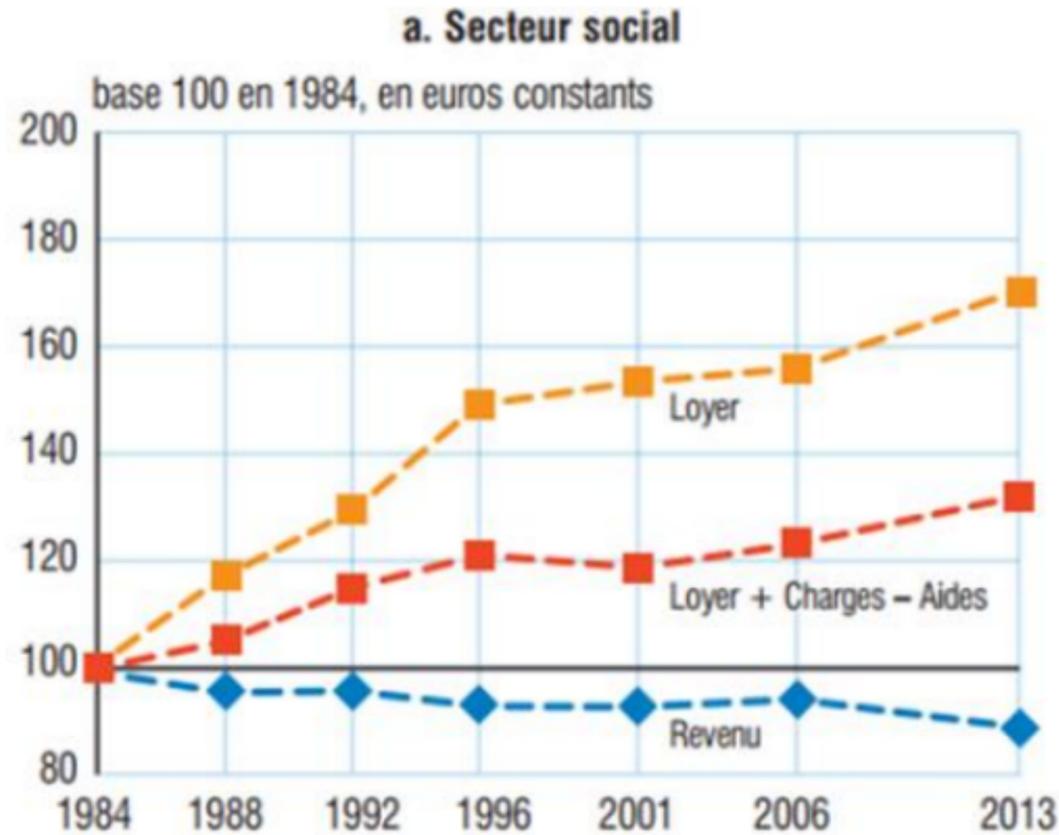


La programmation récente





La question de la paupérisation des ménages



Champ : France métropolitaine, ménages locataires, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.
Source : Insee, enquêtes Logement.

Une mission compatible avec le droit européen?

SIEG, service public et droit européen: Qualification par le Conseil d'Etat 24/04/1992 UNFOHLM, le logement social est un SIEG

- **Article 14TFUE** Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions.
- **Article 106 TUE** Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union
- **PROTOCOLE (No 26) SUR LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL**
 - Article 1** Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment:
 - le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs
 - la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes
 - un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.
 - Article 2** Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général.

Quelle liberté de définition du LS pour les Etats membres?

- Droit de la concurrence et aide d'état

- Décisions de la Commission européenne N209/01 en matière d'aide d'états attribuées au logement social en Irlande: base d'une jurisprudence pour un logement social SIEG uniquement pour les plus vulnérables?

- Arrêt du Tribunal de l'Union Européenne, 8ème chambre élargie, 15 novembre 2018, T-202/10 RENV II et T-203/10 RENV II: la nécessaire définition de la mission du logement social

« La Commission n'a pas considéré que la définition du SIEG contenait une erreur manifeste, parce qu'elle ne prévoyait pas que les sociétés de logement devaient louer « exclusivement » des logements à des personnes défavorisées, mais qu'elle était imprécise, parce qu'elle prévoyait la location en « priorité aux personnes qui [avaient] des difficultés à trouver un logement convenable », sans que ce groupe cible des personnes défavorisées soit défini »

« Il ne saurait cependant être exclu que la Commission ait également approuvé une définition du SIEG proposée par les autorités néerlandaises reposant sur un autre critère qu'une limitation de revenus, si cette définition était suffisamment claire et établissait un lien avec les personnes défavorisées ».

« La Commission n'a pas exigé des autorités néerlandaises qu'elles retiennent les mêmes critères, ni considéré qu'elles ne pouvaient définir le SIEG que par une référence à une limite de revenus » en référence au cas irlandais.

Au regard du large pouvoir d'appréciation dont ils bénéficient en matière de SIEG, le Tribunal rappelle que cette liberté s'exerce dans le respect des règles de concurrence et du marché intérieur et que pour être compatibles, donc dérogatoires, les aides d'état doivent être attribuées selon différents critères.

Le tribunal rappelle que l'exemption de notification des aides d'état de la décision CE 2005/842 notamment applicable aux entreprises de logement social exige de définir avec précision et clarté la mission d'intérêt général attribuée et d'établir le lien avec les bénéficiaires de ce service, les personnes défavorisées.

Néanmoins le tribunal confirme la liberté des Etats membres de définir le logement social dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité et du respect du marché intérieur. En effet, s'ils ne disposent pas d'un pouvoir « illimité » comme il a été démontré, les critères de délimitation de la mission restent libres, celui choisi en l'espèce de limitation des revenus n'étant pas l'unique qui puisse être choisi par les autorités nationales.

Merci de votre
attention



virginie.toussain@union-habitat.org

