

CHAPITRE 6

# Logement social : un modèle à conforter mais des corrections nécessaires

BERNARD COLOOS ET LE GROUPE LOGEMENT DE TERRA NOVA

MARS 2026



## Chapitre 6

# **Logement social : un modèle à conforter**

Bernard Coloos et le groupe logement de Terra Nova

## Résumé

La France a la chance de disposer d'un important parc de logements sociaux. Longtemps critiquée comme anachronique ou contraire aux lois du marché, cette forte présence du logement social<sup>1</sup> tend à présent à devenir une référence : les institutions européennes notamment y voient une solution à une crise du logement qui s'intensifie dans la quasi-totalité des pays de l'Union et y consacrent actuellement des réflexions.

### ***Poursuivre le développement de ce parc et améliorer sa répartition géographique***

La première nécessité est le développement d'un important parc à loyers modérés et la correction des différences spatiales : pour des raisons historiques, ces logements sont concentrés dans certaines zones et certaines communes sont réticentes à en accueillir sur leur territoire. Cet objectif implique le maintien à haut niveau de la production, qu'il s'agisse de construction neuve ou d'acquisition-amélioration d'immeubles existants, ce qui impose la mobilisation de moyens financiers importants. La réduction de loyer de solidarité (RLS) a de ce point de vue un effet négatif dont les conséquences vont se faire sentir dans le temps long. A moyen terme, la suppression pure et simple de la RLS, dont la complexité est en outre fortement consommatrice de moyens, paraît indispensable.

Le deuxième aspect de ce problème majeur reste celui de la concentration géographique de logements locatifs sociaux dans les quartiers<sup>2</sup>, contre laquelle la politique de rénovation urbaine s'avère insuffisamment efficace : du fait des oppositions des élus locaux<sup>3</sup>, on n'est pas allé au bout de la logique qui voulait que, dans des quartiers plus que majoritairement, voire exclusivement HLM, l'on ne reconstruise sur place aucun logement social, la reconstitution de l'offre se faisant ailleurs (dans d'autres quartiers ou dans les autres communes de l'agglomération).

### ***Une politique des loyers cohérente***

Le niveau des loyers des logements sociaux reste marqué par leur époque de construction. Du fait de l'évolution des conditions de financement et des coûts, les loyers des logements construits avant 1980 restent largement inférieurs à ceux des logements plus récents, sans

---

<sup>1</sup> Y compris sa composante logement intermédiaire avec les PLS (prêt locatif social) et PLI (prêt locatif intermédiaire).

<sup>2</sup> Dits de la politique de la ville

<sup>3</sup> Qui ne font que traduire l'opposition de leurs électeurs.

que la différence soit forcément justifiée par une différence de qualité du bâti, du confort ou de la localisation.

La nécessité d'une remise à plat et le souci de préserver la capacité d'investissement des organismes plaident pour la mise en place d'une nouvelle matrice des loyers qui pourrait se faire au gré des rotations des locataires, ce qui pourra s'avérer assez long dans certains territoires compte tenu de la faible mobilité. Il n'est en effet pas pensable de modifier brutalement les loyers des locataires en place, sauf à accepter de susciter l'incompréhension et, dans de nombreux cas, des difficultés financières.

### ***Réaffirmer et adapter le principe du droit au maintien dans les lieux***

Le principe du droit au maintien dans les lieux doit clairement être réaffirmé, car il s'agit là d'une protection apportée à des ménages menacés par la faiblesse et la précarité de leurs revenus. Néanmoins, il convient de mieux le conjuguer avec les nécessités d'une plus grande mobilité des ménages dans le parc, ne serait-ce que pour mieux adapter la taille des logements occupés à la taille des familles, qui se réduit dans le temps avec le vieillissement des occupants. Le respect du droit au maintien dans les lieux doit de plus en plus s'entendre comme le droit au maintien dans le parc social plutôt que dans un logement donné.

### ***Vers un statut unique des organismes***

La question des acteurs du logement social a été abordée par les pouvoirs publics à travers les opérations de regroupements d'organismes, c'est-à-dire sous l'angle de la taille, censée<sup>4</sup> recouvrir la question de l'efficacité. Une réflexion autour d'un statut réformé et uniformisé des organismes et de leur gouvernance<sup>5</sup> permettrait d'ouvrir la gamme des services, en termes d'accompagnement social (à travers l'aide à l'insertion, le soutien scolaire...) offerts aux locataires et aux acteurs locaux, en fonction des besoins des territoires et de manière coordonnée entre organismes.

Le nombre de logements sociaux a progressé continûment depuis 40 ans (de 3,3 à 5,7 millions), accroissant son poids au sein des résidences principales (18 % contre 16 %), et surtout au sein du parc locatif (42 % contre 33 %), mais avec de fortes disparités territoriales, sa localisation restant marquée dans les territoires industriels.

---

<sup>4</sup> A tort !

<sup>5</sup> Autour d'un statut sui generis sans but lucratif

Si les caractéristiques actuelles de la population logée et de la production de logements sociaux diffèrent de celles des années 1980, traduisant l'adaptation au moins partielle du secteur aux orientations politiques et aux variations du contexte économique et social, on peut relever la pérennité du parc locatif social, de ses missions, de ses acteurs.

Son modèle économique de production contribue largement à cette pérennité, puisqu'il prévoit une gestion et une possession sur le très long terme de chaque logement par les organismes de logement social. Il en résulte parfois des rigidités, fruits de l'histoire. Ce modèle a fait ses preuves, bien qu'il soit considéré par certains acteurs comme daté et coûteux ; il connaît actuellement des inflexions sous les coups de boutoir financiers ou institutionnels portés par les gouvernements en place, notamment depuis 2017. Ces dispositifs épars, comme la Réduction de loyer de solidarité (RLS)<sup>6</sup> pourraient hypothéquer l'avenir.

Peut-on concilier cette pérennité, qui apporte une certaine stabilité au secteur immobilier et aux onze millions de locataires en place, avec une plus grande souplesse et une meilleure efficacité pour répondre au mieux aux ménages aux revenus modestes en attente d'un HLM ?

Longtemps critiquée comme anachronique ou contraire aux nécessaires lois du marché, cette forte présence du logement social<sup>7</sup> tend à présent à devenir une référence : les institutions européennes notamment y voient une solution à une crise du logement qui s'intensifie en Europe et dans l'OCDE, par exemple, y consacre actuellement des réflexions.

---

<sup>6</sup> Baisse des aides personnelles de certains ménages occupant le parc social compensée par une baisse de leur loyer, ce qui se traduit par une économie budgétaire pour l'État et une perte de revenus pour les organismes de logement social. Voir détails in Chapitre 2 sur les aides personnelles.

<sup>7</sup> Y compris sa composante logement intermédiaire avec les PLS (prêt locatif social) et PLI (prêt locatif intermédiaire).

## 1 – Les apports du système de logement social

Reconnu comme un droit fondamental, l'accès à un logement décent pour chaque ménage, notamment les plus défavorisés, correspond à la matérialisation d'une indispensable solidarité, mais aussi à la nécessité d'éviter des situations de logement précaires, nuisibles au cadre de vie et à la santé.

Tout nouveau ministre du logement doit s'y consacrer ; il peut pour cela s'appuyer sur un poids lourd du secteur de l'immobilier. Le parc social assure en effet une offre annuelle, importante et certaine, de logements locatifs, globalement de qualité, à loyer modéré<sup>8</sup> ; on y est tellement habitué que cela semble aller de soi !

Or c'est là le fruit de dizaines d'années d'investissement et de subventionnement passées et de la gestion dans la durée par les organismes de logement social.

Cette histoire longue du financement du logement social par des fonds publics se traduit par sa qualification de « patrimoine de la Nation », maintes fois réaffirmée face aux velléités d'en faire un actif immobilier classique.

Les près de cinq millions de ménages présents dans le parc social disposent d'une forte visibilité quant à leurs conditions de logement futures<sup>9</sup> car ils bénéficient, contrairement aux locataires du parc privé, d'un droit au maintien dans les lieux, sauf si leurs revenus dépassent un certain seuil. De plus, nombreux sont les locataires HLM – 103 000 en 2024, selon l'ANCOLS<sup>10</sup> – qui bénéficient d'une mobilité interne au sein du parc (principalement pour des motifs de sur ou de sous-occupation), ce qui permet une meilleure adéquation de l'offre à la demande. La même année, on comptait 281 000 nouveaux entrants. Ce nombre est en forte baisse (de 100 000 par rapport à 2016), attestant d'une diminution de la mobilité au sein du parc social. Plus qu'un effet de rente indu, il faut y voir l'impact du vieillissement des

---

<sup>8</sup> En grandes masses si les logements HLM occupés étaient facturés au prix du marché, les loyers s'établiraient près de 11 Mds € au-dessus de leur niveau effectif.

<sup>9</sup> Droit au maintien dans les lieux, sauf départs obligatoires pour dépassement marqué des plafonds de revenus à l'entrée.

<sup>10</sup> Rapport Annuel de l'Agence nationale de contrôle du logement social.



locataires<sup>11</sup>, de leur appauvrissement<sup>12</sup> et de l'accroissement du poids des dépenses de logement dans le budget des ménages.

Cette baisse de la mobilité des locataires confère un rôle de plus en plus important à la production nouvelle dans l'accueil de nouveaux ménages. 80 000 à 100 000 logements sont mis en service chaque année, dont la répartition géographique est orientée par les pouvoirs politiques nationaux et locaux. Les capacités financières des organismes leur permettent d'en assurer une partie du financement ; ils participent ainsi à l'offre nouvelle à bas loyers exigeante en « fonds gratuits » (subventions et fonds propres<sup>13</sup>). En effet le plan de financement des programmes de logement social repose sur une équation économique pluriannuelle entérinant sur 40 ans un niveau de loyer bas assuré contractuellement et cristallisant à l'origine une partie des aides.

Si l'on ajoute leurs investissements en travaux d'entretien et d'amélioration (5,7 Mds € en 2023) à ces investissements de production neuve (11,9 Mds € la même année), on prend la mesure du rôle d'investisseur du secteur du logement social, qui contribue ainsi à l'activité du secteur du bâtiment, suivie au plus près par les pouvoirs publics en ce qu'elle induit de nombreux emplois. Cette production est de plus en plus intriquée avec celle des acteurs privés par le biais notamment de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) via des promoteurs : les programmes lancés par les promoteurs privés sont de plus en plus souvent « mixtes », incluant une part d'accession à la propriété, une part de locatif libre et une part de logement social, ce qui accroît l'interdépendance des acteurs, la difficulté d'un seul d'entre eux pouvant dès lors remettre en cause l'intégralité d'un programme.

Les organismes de logement social sont des acteurs professionnels, innovateurs et précurseurs des nouvelles normes<sup>14</sup> et donc partenaires des acteurs publics, contrairement aux multiples ménages investisseurs du parc locatif privé qui ne proposent qu'un ou deux

---

<sup>11</sup> 22 % des chefs de ménages locataires Hlm avaient plus de 65 ans en 2013 contre 15 % en 1984, phénomène qui s'est poursuivi depuis cette plus « récente » enquête ENL

<sup>12</sup> 42 % des ménages locataires du parc Hlm appartiennent aux deux premiers déciles de revenus en 2013 contre 21 % en 1984, phénomène qui s'est poursuivi depuis cette plus « récente » enquête ENL

<sup>13</sup> Les subventions et les « fonds propres » (ou auto-financement) participent au plan de financement d'une opération de production de logement social, ils contribuent à limiter le recours à l'endettement et donc à limiter la charge en annuités à venir. Plus l'objectif du programme lancé est ambitieux en matière de loyers (le plus bas possible) plus l'apport en subventions et fonds propres doit être élevé.

<sup>14</sup> Ainsi en est-il en matière environnementale comme le prouve la difficile mobilisation des primes à la rénovation

logements à la location, souvent au sein d'immeubles collectifs et peinent à mettre en application les orientations des politiques publiques.

Enfin, et cela est moins souvent évoqué, les organismes de logement social participent aux circuits de l'épargne publique en France. On les présente souvent comme les « bénéficiaires » du circuit du livret A ; ils en sont plutôt un « rouage ». Si les organismes obtiennent via la Caisse des dépôts et consignations (CDC) une grande sécurité d'accès à des financements, y compris de très long terme, à des conditions de taux généralement intéressantes, ils contribuent en contrepartie à un volume d'activité récurrent essentiel à l'emploi des fonds d'épargne, à une sécurité dans l'emploi de ces fonds et à une affectation de l'épargne française à des missions d'intérêt général. Les caractéristiques de ce système fondé sur le livret A (sécurisation, solidarité entre acteurs, adossement intégral des fonds d'épargne<sup>15</sup>) permettent de limiter le coût de l'endettement des organismes, ce qui est fondamental pour un secteur qui porte près de 180 Mds€ de dette, tout en assurant une rémunération nette à la CDC.

## 2 – Les limites du système

Le secteur du logement social, même si son rôle est essentiel, ne peut cependant pallier à lui seul les limites de l'offre privée. Il ne parvient pas à répondre à la demande, qui explose du fait de la hausse des prix immobiliers et de la pauvreté. Toujours selon l'ANCOLS, on recensait en 2024 3,8 millions de demandes hors locataires HLM, dont 9 % seulement ont pu être satisfaites. C'est, certes, la rançon de son succès, mais c'est aussi la preuve que l'accès au logement locatif reste difficile pour de nombreux ménages. *A fortiori*, il ne peut faire face aux besoins d'hébergement de personnes en difficultés autres que financières, qu'il s'agisse de raisons réglementaires (sans papier) ou de publics qui nécessitent un lourd accompagnement social.

---

<sup>15</sup> Schématiquement la très grande majorité des fonds disponibles sont issus de la centralisation partielle des fonds déposés sur livret A et LDDS, c'est pourquoi le coût de la ressource est indexé sur le taux du livret A. Parallèlement, les prêts aux organismes de logement social sont indexés eux aussi sur le taux du livret A. Cet adossement évite aux fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts (CDC) de s'exposer à un risque de taux ou de change. La CDC reste exposée à un risque de liquidité, contenu grâce à la dynamique des fonds centralisés.



Dans un cadre d'offre insuffisante, la question des modes d'attribution est d'autant plus cruciale. Or elle reste complexe, soumise à de trop nombreuses priorités et implique de nombreux acteurs.

L'offre à loyers bas ne suffit pas à se passer des aides à la personne. En effet, le loyer ne prend pas en compte le revenu effectif et évolutif du ménage locataire. Pour les ménages les plus modestes, ce loyer peut encore représenter une charge trop élevée et l'apport de l'aide personnelle au logement est indispensable pour limiter le taux d'effort. Environ 8 Mds € y sont consacrés annuellement, ce qui en fait une « cible » pour les services budgétaires de l'État.

L'offre de logement social est rigide. Le maintien dans les lieux et les loyers d'équilibre fixés en fonction du financement de la construction apportent une nécessaire visibilité à l'offre sociale et aux ressources<sup>16</sup> des organismes. Mais ils induisent une forme de sclérose, car :

- les niveaux de loyer des logements anciens, fondés sur des conditions initiales de financement qui ont fortement évolué, ne prennent pas en compte l'évolution du marché de l'immobilier locatif privé, ce qui entraîne des écarts très divers avec celui-ci (et donc une efficacité très diverse) d'un point à l'autre du territoire ;
- certaines parties du parc semblent affectées *ad vitam aeternam* à l'offre à loyers très bas, ce qui peut entraîner une forme de ségrégation sociale ;
- la matrice de l'occupation sociale du parc n'est pas optimale : les ménages les plus modestes n'occupent pas forcément les logements les moins coûteux en loyer et en charges ;
- le droit au maintien dans les lieux complexifie les processus d'adaptation de l'offre à la demande et constitue un frein réel, mais non insurmontable, à l'indispensable mobilité au sein du parc.

Les pouvoirs publics et les acteurs ne sont évidemment pas restés inertes face à ces problèmes et ont déjà mobilisé certaines marges de manœuvre, ce qui désagrège peu à peu le principe originel du modèle économique du logement social, c'est-à-dire un logement construit, possédé, géré par l'organisme sur la durée de vie du logement :

---

<sup>16</sup> Un des facteurs de la santé des organismes

- la production directe de logements a été remise en cause par la VEFA qui réduit le rôle de producteur des organismes mais ouvre des possibilités nouvelles, au regard notamment de la recherche de mixité sociale ;
- la question de la durée de vie du logement social a été repensée avec l'apparition du montage en usufruit locatif social<sup>17</sup>, et surtout l'encouragement à la vente de patrimoine, aux locataires ou en bloc, parce qu'elle détend l'équation budgétaire<sup>18</sup> ;
- la question des loyers a fait l'objet de propositions de refonte : lors du conventionnement du parc, avec la Remise en ordre des loyers (ROL), à vocation d'adapter le niveau de loyer au « service rendu », c'est-à-dire aux qualités du logement – localisation, conception, confort – ou avec la Nouvelle politique des loyers (NPL), à vocation d'étoffer l'offre sociale dans certaines zones. Mais ces projets se sont heurtés au maintien du niveau de ressources de chaque organisme, à la situation des ménages en place<sup>19</sup> et aux attentes des collectivités locales.

Ces tentatives, notamment ROL et NPL, n'ont quasiment pas eu de résultats. Ne serait-ce que parce qu'on ne leur a pas laissé le temps de l'expérimentation, indispensable eu égard à la complexité des dispositifs nationaux imaginés, et à cause des fréquents changements d'objectifs.

### 3 – Les problèmes de répartition spatiale et des publics destinataires

#### *Une répartition spatiale des logements sociaux très inégale*

C'est vrai à l'échelle du pays, mais aussi de tous les territoires. À l'échelle de la France, la localisation des logements du parc locatif social est largement liée à son histoire. Peu sont situés dans des communes rurales ou péri-urbaines. Leur part dans les résidences principales est élevée dans le nord de la France, notamment en Ile-de-France, en Normandie et dans les Hauts-de-France. Elle est faible, en revanche, dans le sud et l'ouest du pays.

---

<sup>17</sup> Montage financier et fiscal dans lequel un particulier acquiert un logement et en vend immédiatement l'usufruit à un organisme de logement social pour une période de l'ordre de 10 à 15 ans.

<sup>18</sup> La vente apporte une recette immédiate en trésorerie mais prive de ressources futures.

<sup>19</sup> Les changements de niveau de loyer lors des seules rotations ont un effet très lent ; de plus les différences de loyer d'un logement à l'autre au sein d'un même immeuble ou palier sont difficiles à justifier aux locataires.

Cette répartition est la conséquence de la vocation initiale des logements sociaux, destinés prioritairement au logement des ouvriers et qui, dans la période de construction de masse, ont très majoritairement été édifiés dans les zones où se concentraient les emplois industriels. La production nouvelle permet de corriger en partie ces imperfections, mais un tel processus s'inscrit dans le temps long.

La répartition est tout aussi hétérogène au niveau local, quelle que soit la maille de l'observation. Car si la part des logements sociaux diffère grandement d'une agglomération à l'autre, elle est tout aussi inégale entre les communes d'une même aire urbaine (figure 1), et même, bien souvent, à l'intérieur d'une même commune. Selon le recensement de la population, un tiers des logements sociaux sont situés dans des IRIS<sup>20</sup> à l'intérieur desquels ils représentent plus de la moitié de l'ensemble du parc.

Figure 1 – Répartition du parc social dans les dix aires urbaines les plus peuplées de la France métropolitaine (%)

| Aire urbaine  | Part du parc social dans l'aire urbaine | Part du parc social dans la commune concentrant le plus de logements sociaux |
|---------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Paris         | 24,5                                    | 74,3                                                                         |
| Lyon          | 20,7                                    | 60,0                                                                         |
| Marseille-Aix | 17,5                                    | 43,4                                                                         |
| Toulouse      | 12,0                                    | 27,5                                                                         |
| Lille*        | 24,6                                    | 46,2                                                                         |
| Bordeaux      | 14,4                                    | 53,6                                                                         |
| Nice          | 9,0                                     | 29,6                                                                         |
| Nantes        | 15,1                                    | 26,8                                                                         |
| Strasbourg*   | 15,7                                    | 35,1                                                                         |
| Grenoble      | 16,0                                    | 38,3                                                                         |

(\*) Partie française

Source: SOeS-DGFiP, Filocom 2013, Les conditions de logement en France, édition 2017

<sup>20</sup> L'IRIS (ilôt regroupé pour l'information statistique) constitue la brique de base en matière de diffusion de données infra-communales. Il doit respecter des critères géographiques et démographiques et avoir des contours identifiables sans ambiguïté et stables dans le temps. Les communes d'au moins 10 000 habitants et une forte proportion des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en IRIS. Les IRIS d'habitat (92 % des IRIS) ont une population qui se situe en général entre 1800 et 5 000 habitants. (Source : INSEE)

Dans le but de rendre plus homogène la répartition spatiale des logements sociaux, la loi Solidarité et renouvellement urbain (loi SRU) de décembre 2000 a imposé dans son article 55 à certaines communes l'obligation de disposer d'un quota minimum de logements sociaux<sup>21</sup>. Le quota, fixé à 25 %–20 % par dérogation si la situation locale le justifie – du nombre de résidences principales, doit être atteint en 2025. Des sanctions financières sont appliquées aux communes qui ne font pas l'effort nécessaire pour atteindre cet objectif. 728 communes étaient concernées lors de l'entrée en vigueur de la loi, le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Si ces mesures ont suscité de vives oppositions, la loi SRU a survécu aux différentes majorités qui se sont succédé depuis son adoption et a contribué à une meilleure répartition géographique des logements sociaux dans les communes urbaines. Les effets de cette loi sont loin d'être négligeables puisque 40 % environ de la production est réalisée dans ces communes, mais les objectifs des législateurs sont loin d'être atteints, tant au plan quantitatif que qualitatif (s'agissant notamment de la part des logements ordinaires versus résidences collectives). Enfin, la loi SRU, qui vise à remédier à la concentration de logements sociaux dans un nombre restreint de communes, a échoué dans son ambition de réduire les inégalités de revenus des ménages entre communes riches et pauvres.

### ***Une population de ménages de plus en plus pauvres et de petite taille.***

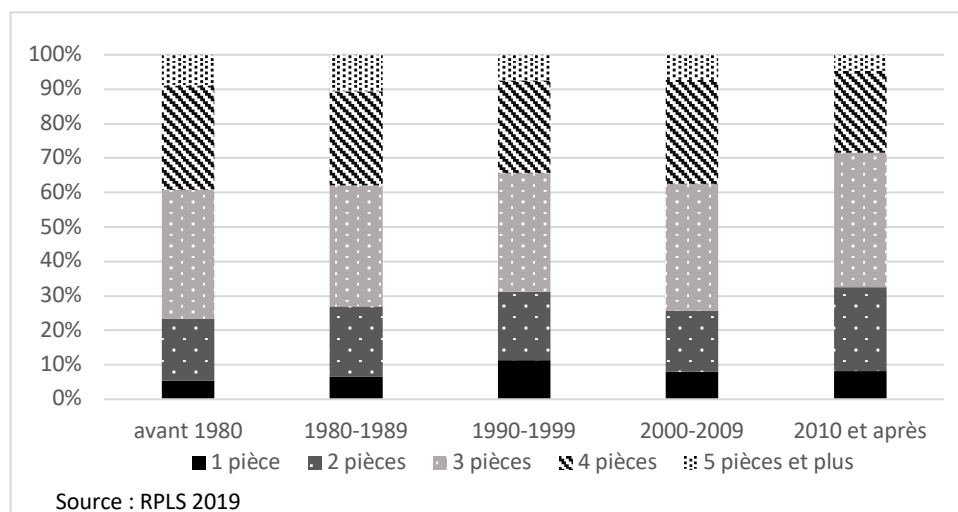
Conçu à l'origine pour accueillir des familles et ouvert au plus grand nombre (la réforme Barre de 1977 parle de 80 % de ménages éligibles), le parc locatif social loge aujourd'hui plus de personnes seules (41 %) et de pauvres.

Les ménages avec enfants ne représentaient en 2013 plus que 40 % de l'ensemble des locataires, contre 53 % en 2004. La part des personnes seules dans l'ensemble des ménages occupants est passée de 23 % en 1984 à 41 % en 2013. Or le parc locatif social, destiné à l'origine à accueillir surtout des familles, reste composé très majoritairement (73 % en 2022) de logements de trois pièces ou plus. Qui plus est, la structure de la production n'a guère évolué avec le temps, comme le montre la figure 2.

---

<sup>21</sup> Il s'agit, pour l'essentiel, des communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants

Figure 2 – Répartition des logements sociaux par taille, selon la date d'achèvement



Les demandeurs de logements sociaux étant aujourd'hui majoritairement composés de ménages d'une ou deux personnes, les commissions d'attribution sont confrontées au dilemme suivant : éconduire la grande majorité de ces petits ménages ou leur proposer des logements d'une taille supérieure au strict nécessaire. Elles choisissent en général la deuxième solution. Ce choix se trouve en partie responsable des taux d'effort excessifs imposés à certains occupants. Mais surtout, le parc social compte une grosse part de logements sous-occupés, ce qui est difficilement justifiable, car le parc social étant financé par la collectivité, l'affectation des logements devrait être optimale au regard de la taille des ménages. Le constat aurait dû conduire depuis longtemps à une forte inflexion dans la typologie des nouveaux logements. Cela n'a pas vraiment été le cas jusqu'à présent. Il est vrai que la gestion des petits logements, où la rotation est plus élevée, est plus lourde et plus onéreuse.

La part des ménages pauvres parmi les locataires HLM est en augmentation rapide<sup>22</sup> : la part des ménages appartenant aux deux premiers déciles est passée de 21 % en 1984 à 45 % en 2020. La paupérisation des locataires affecte au demeurant aussi ceux du parc privé. En résumé, les pauvres se répartissent de façon à peu près égale entre les deux grands segments du parc locatif, mais ces deux segments du parc ne jouent pas le même rôle : le parc privé accueille la grande majorité des ménages mobiles, jeunes pour beaucoup, chose que le parc social n'est guère en mesure de faire en raison d'une offre insuffisante,

<sup>22</sup> La paupérisation marquée de la population HLM explique pour l'essentiel l'effondrement de la mobilité dans ce parc

notamment en petits logements<sup>23</sup>, et du délai entre le dépôt de la demande et l'attribution éventuelle. A contrario, les familles monoparentales sont largement surreprésentées au sein du parc social, ainsi que les ménages immigrés (cf. encadré), qui représentaient en 2013 plus de 20 % des occupants, soit une proportion bien plus élevée que parmi les locataires du privé (12 %) et surtout parmi les propriétaires (7 %).

La surreprésentation des immigrés ne tient pas, comme certains l'affirment, à un choix délibéré. Selon l'INSEE, « la surreprésentation des ménages immigrés parmi les locataires du secteur social s'explique au moins aux trois quarts par des différences socio-économiques ». En d'autres termes, les immigrés sont plus présents dans le parc locatif social tout simplement parce qu'ils sont plus pauvres. Parler à cet égard, comme le font certains, de « préférence étrangère » est une contre-vérité et une injure à la probité des commissions d'attribution<sup>24</sup>. Il faut préciser que les immigrés logés dans le parc social sont, comme l'exige la loi, en situation régulière.

#### **Le secteur HLM et les immigrés**

Le parc locatif social loge de nombreux immigrés, tous en situation régulière faute de quoi l'accès est, du fait de la loi, impossible<sup>25</sup>: en 2008, 33 % des ménages immigrés âgés de 18 à 59 ans vivaient en HLM, contre 28 % pour les descendants d'immigrés et 14 % pour les personnes ni immigrées, ni descendantes d'immigrés. La disproportion est flagrante, elle l'est encore plus pour les immigrés originaires d'Afrique dont 46 % sont locataires HLM et pour leurs descendants (44 %)<sup>26</sup>. L'enquête logement 2013 fournit des données plus récentes qui corroborent les précédentes<sup>27</sup> : « Les ménages immigrés locataires vivent deux fois plus dans le secteur social que les non-immigrés. Cette part a augmenté de 6

<sup>23</sup> Le parc social, composé pour l'essentiel de logements de trois pièces et plus, est mal adapté à l'accueil de ménages d'une ou deux personnes

<sup>24</sup> Marc-Olivier Padis, « Quelques idées fausses sur le logement social », *La Grande Conversation*, 27 mai 2024, <https://www.lagrandeconversation.com/societe/quelques-idees-fausses-sur-le-logement-social/>

<sup>25</sup> Voir sur ce point essentiel, chapitre supra chapitre 4

<sup>26</sup> Résultats publiés dans « Immigrés et descendants d'immigrés en France », *Insee références*, édition 2012. Source : Ined ; Insee, enquête Trajectoires et origines 2008. L'enquête n'a pas été renouvelée depuis lors.

<sup>27</sup> Les résultats des deux enquêtes ne sont pas directement comparables, l'enquête logement portant sur l'ensemble des ménages (dont le caractère d'immigré ou non est déterminé d'après la situation de la personne de référence) alors que l'enquête Immigrés et descendants d'immigrés en France s'intéresse aux individus (et non aux ménages) de 18 à 50 ans.



points entre 1996 et 2013, alors qu'elle est restée stable pour les autres ménages »<sup>28</sup>. Concrètement, on passe de 28 à 34 % pour les immigrés, contre 15 % pour les non immigrés. En 2013, la part des ménages immigrés vivant dans le parc social était de 34 % contre 15 % pour les non immigrés. Selon l'INSEE, « la surreprésentation des ménages immigrés parmi les locataires du secteur social s'explique au moins aux trois quarts par des différences socio-économiques ». En d'autres termes, les immigrés sont plus présents dans le parc locatif social tout simplement parce qu'ils sont plus pauvres. C'est vrai surtout des immigrés originaires d'Afrique ou d'Asie, les caractéristiques de ceux originaires d'Europe se rapprochant beaucoup plus de celles des non immigrés

Si les immigrés sont globalement sur-représentés dans le parc social, surtout ceux originaires d'Afrique, leur proportion parmi les locataires de ce parc varie fortement en fonction de la localisation. En 2008 la part des immigrés de 18 à 50 ans dans les quartiers comptant plus de 25 % de logements sociaux était plus de deux fois celle des non immigrés (40 % contre 17 %)<sup>29</sup>. Et en 2013, le pourcentage de ménages étrangers dans le secteur social était de 19,4 % en ZUS et de 10,5 % ailleurs<sup>30</sup>. D'où le constat de Claire Lévy-Vroelant que le parc locatif social « ne s'est ouvert aux immigrés que dans des localisations peu attractives et seulement lorsque les ménages français ont commencé à les quitter ». Son commentaire diffère toutefois notablement de celui de l'Insee : « La localisation des immigrés montre une accentuation de la ségrégation socio-spatiale. Ils sont concentrés dans les parties les plus anciennes et les plus excentrées du parc de logement social, et le délai d'attente après le dépôt de la demande est en moyenne double par rapport à l'ensemble des ménages. Les immigrés sont, dans le domaine du logement, désavantagés en raison de leur origine et non de leur position socio-professionnelle ni même de leurs revenus. [...] Ces processus discriminants reposent sur l'idée, développée par les gestionnaires, de « risque sociologique », le ménage immigré étant représenté comme apportant avec lui non pas tant un risque d'impayés de loyers que de disqualification symbolique du patrimoine immobilier et du quartier<sup>31</sup>. Le principe de mixité sociale, mis en avant par la loi Besson du 31 mai 1990 et la loi d'orientation de lutte contre

<sup>28</sup> « Les conditions de logement en France », Insee Références, édition 2017.

<sup>29</sup> « Immigrés et descendants d'immigrés en France », op. cit.

<sup>30</sup> « Les conditions de logement en France », op. cit.

<sup>31</sup> L'auteur cite comme source : GELD (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations). Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social, Note du GELD n° 13, mai 2001.

les exclusions du 29 juillet 1998 repose sur l'idée que le brassage est favorable à l'intégration des populations défavorisées. Mais ce principe débouche sur des pratiques contradictoires avec le droit au logement, qui visent à doser les candidatures pour un logement HLM selon des critères parmi lesquels intervient l'origine nationale, voire ethnique. L'effet paradoxal est de limiter encore le choix du logement et de sa localisation. A l'échelle du quartier, voire de l'îlot, la concentration est plus forte en 1999 qu'au recensement précédent pour toutes les nationalités. Le regroupement des immigrés dans les mêmes lieux d'habitat n'est certes pas une nouveauté ni d'ailleurs en soi un problème. S'il est aujourd'hui signe de fragilité et d'exclusion, c'est parce qu'il obéit à des processus de relégation sociale et spatiale »<sup>32</sup>. Cette question de la disqualification symbolique de quartiers ou d'immeubles du fait de la forte présence d'immigrés a été soulignée par d'autres chercheurs. Sur la question du caractère volontaire du processus, les avis semblent en revanche moins unanimes.

Il n'est pas exagéré de parler d'injonctions contradictoires entre loger les pauvres<sup>33</sup> (ce que fait de plus en plus le parc HLM) et l'objectif de mixité sociale<sup>34</sup>. Alors que l'accès au parc social est réglementairement aujourd'hui ouvert à près des deux tiers des ménages, la priorité donnée aux plus démunis par l'institution du droit au logement opposable, renforcée par la politique du « logement d'abord », entre en contradiction avec un autre principe régulièrement réaffirmé par les responsables politiques nationaux ou locaux, les organismes HLM et leurs organes représentatifs. Ainsi, dans sa réponse à un référé de la Cour des comptes sur la mise en œuvre du « logement d'abord », qui recommande d'« accentuer l'occupation sociale du parc de logement social en zones tendues » et de « modifier les règles et les pratiques d'attribution des logements sociaux afin que les ménages sans

---

<sup>32</sup> « Migrants et logement : une histoire mouvementée », Claire Lévy-Vroelant, *Plein droit*, 2006/1 n° 68, pages 5 à 10. La longue citation, à une exception près, ne mentionne pas les sources

<sup>33</sup> On parle en terminologie européenne de modèle résiduel, par opposition au modèle généralistes qui intègre précisément l'objectif de mixité.

<sup>34</sup> La notion de mixité sociale reste floue, comme le rappelle une étude sur les discriminations dans l'accès au logement : « Omniprésente dans les textes depuis de nombreuses années, cette notion de mixité n'y est cependant jamais explicitée. Aucun texte n'en précise le contenu positif, sinon pour indiquer qu'elle concourt à la "cohésion sociale". Sa définition n'apparaît qu'en négatif, comme absence de « déséquilibre » et de refus de la "concentration" ». Source : « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », note de synthèse n°3 du GIP GELD, mai 2001.

domicile soient davantage reconnus comme prioritaires et qu'ils bénéficient d'une part plus élevée des attributions »<sup>35</sup>, le Premier ministre rappelle-t-il « l'importance de l'objectif de mixité sociale, garante du bien vivre ensemble ».

Au demeurant, un recentrage supplémentaire sur les plus démunis conduirait à remettre en question le système des réservations, dont les salariés bénéficiaires ne sont pas des plus pauvres, en contrepartie de cotisations spécifiques des entreprises qui seraient, dès lors, impossibles à justifier.

C'est pourquoi, au regard des évolutions et des priorités comme le DALO et de la nécessité de préserver un mode de financement essentiel (cf. chapitre sur la PEEC), le dilemme quant au rôle – généraliste ou résiduel – à assigner au parc social paraît aujourd'hui artificiel.

## 4 – Propositions

La première nécessité est le développement d'un important parc à loyers modérés. Il ne s'agit pas d'un tropisme français : face à une crise du logement qui tend à s'étendre, le recours au logement social, sous différentes formes, retrouve d'ailleurs un certain succès au sein des pays européens, avec l'appui des instances européennes. Cet acquis doit être consolidé en France. Les grands axes de solidarité doivent être maintenus : droit au logement, loi SRU. Mais ce développement doit se faire en priorité en direction des publics modestes ou en difficulté (visés par les subventions PLUS et PLAI), plutôt que vers les classes moyennes qui peuvent accéder à un loyer intermédiaire (PLS ou PLI)<sup>36</sup>. Il importe également que la priorité soit donnée à la production de petits logements, y compris par la restructuration d'une partie du parc existant.

L'offre du parc social doit être mise partout en continuité, c'est-à-dire un degré en dessous, de celle du parc privé en termes de niveau de loyer, ce qui nécessite de réexaminer les zonages et les références qui y sont attachées.

---

<sup>35</sup> « La politique en faveur du "logement d'abord" », référé du 20 octobre 2020.

<sup>36</sup> Ces sigles correspondent à différents financements des opérations menées par les organismes de logement social, en fonction de plafonds de ressources plus ou moins restrictifs : le Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) est destiné aux opérations visant à accueillir les locataires les plus pauvres ; le Prêt locatif à usage social (PLUS) répond à l'objectif de mixité sociale, Le Prêt locatif social (PLS) et le Prêt locatif intermédiaire (PLI) sont destinés aux logements accessibles aux classes moyennes.

Le maintien à haut niveau de la production, qu'il s'agisse de construction neuve ou d'acquisition-amélioration d'immeubles existants impose la mobilisation de moyens financiers importants. La réduction de loyer de solidarité (RLS) a de ce point de vue un effet négatif dont les conséquences vont se faire sentir dans le temps long. La période récente a montré que les mécanismes d'étalement dans le temps du coût d'une hausse du taux variable du livret A, censés compenser les effets de la RLS, étaient très imparfaits et n'offraient pas une protection financière suffisante pour permettre aux organismes de poursuivre leurs efforts d'investissement en période de taux élevé. Il est dès lors indispensable de recréer des paliers d'annuités à la hausse progressive garantissant une capacité à absorber progressivement la charge de la dette en cas de remontée des taux d'intérêt. Mais aussi, alors que la plupart des organismes ont été contraints de réduire leurs investissements, alors même que les besoins (en constructions neuves comme en réhabilitation) restent élevés, la suppression de la RLS figure au premier plan des revendications du monde HLM. Compte tenu de l'environnement budgétaire actuel, à minima dans l'immédiat, il apparaît indispensable que les organismes maintenant un effort d'investissement puissent bénéficier d'un « remboursement » total ou partiel des sommes prélevées dans le cadre de la RLS (via la CGLLS ou via le budget général). Mais, à moyen terme, la suppression pure et simple de la RLS paraît indispensable. Car elle est non seulement une source de complexité mais aussi et surtout elle compromet la capacité des bailleurs sociaux à entretenir leur parc immobilier, à répondre aux exigences de la transition énergétique et à développer l'offre nouvelle pour répondre aux besoins<sup>37</sup>.

La question de l'adaptation des loyers ne saurait être indéfiniment reportée. Trois préoccupations doivent être prises simultanément en compte : la valeur du service de logement (notamment la localisation plus ou moins favorable), l'accessibilité financière de toutes les fractions du parc aux ménages aux revenus les plus modestes ou les plus fragiles et la neutralité financière (i.e. à masse de loyers constante). Cette dernière peut être fixée soit au niveau de l'organisme, soit par le biais de transferts financiers au niveau du groupement d'organismes, soit encore au niveau global. La question des transferts en cas de rééquilibrage entre communes au sein d'une même agglomération fut l'un des obstacles insurmontables sur lesquels butèrent les tentatives de révision des loyers. Le rééquilibrage

---

<sup>37</sup> Voir Perspectives . L'étude sur le logement social. *Banque des Territoires*. 63 pages. Édition 2025

devrait s'opérer à une échelle plus large : les organismes dont le parc est situé dans les zones les mieux valorisées pourraient plus facilement augmenter leurs loyers.

La nécessité de la remise à plat et le souci de préserver la capacité d'investissement des organismes plaident pour la mise en place d'une nouvelle matrice des loyers qui pourrait se faire au gré des rotations, ce qui pourra s'avérer assez long dans certains territoires compte tenu de la faible mobilité. Ce réajustement sur les loyers plafonds réglementaires serait toutefois conditionné par la réalisation de travaux d'économie d'énergie et d'accessibilité selon un étiquetage à déterminer.

Le deuxième problème majeur reste celui de la concentration géographique de logements locatifs sociaux dans les quartiers<sup>38</sup>, problème souvent aggravé par des défauts de « qualité » des logements et par l'environnement immédiat (sécurité, desserte, équipements, etc.). Le constat n'est pas nouveau et la solution existe. Remédier à ces difficultés est au cœur des missions de l'ANRU.

Certes, on a beaucoup investi sur ces quartiers, ce qui a incontestablement amélioré la qualité des logements et du cadre de vie. Certes, le choix de la démolition partielle, en lieu et place de la politique du tout réhabilitation ne fut pas un moyen détourné pour réduire l'offre HLM du fait du respect de la règle du « 1 pour 1<sup>39</sup> ». Toutefois, du fait des oppositions des élus locaux<sup>40</sup>, on n'est pas allé au bout de la logique qui voulait que, dans des quartiers plus que majoritairement, voire exclusivement HLM, l'on ne reconstruise sur place aucun logement social, la reconstitution de l'offre se faisant ailleurs (dans les autres communes de proximité pour faire simple ou dans l'agglomération). En clair, détruire 20 ou 30 % de logements sociaux dans un quartier qui en comptait 90 %, constitue une première marche significative dans l'indispensable banalisation de ces quartiers. A condition que les logements et/ou locaux reconstruits participent à l'indispensable diversification de l'offre.

On parle ici de première marche, car à l'évidence, la banalisation des quartiers s'inscrit dans une perspective de long terme. Raison de plus pour commencer au plus vite. Malheureusement, de ce point de vue, on a déjà perdu plus de 20 ans. C'est pourquoi, à l'avenir, garantir des moyens à l'ANRU doit donc s'accompagner d'une exigence de

---

<sup>38</sup> Dits de la politique de la ville

<sup>39</sup> Un logement construit pour un logement détruit, sauf dans les zones en déclin démographique sévère.

<sup>40</sup> Qui ne font que traduire l'opposition de leurs électeurs.

reconstitution de l'offre locative sociale hors des quartiers concernés en veillant bien entendu à ne pas créer de nouvelles concentrations.

Dans le même registre, la gestion des attributions et des droits d'attribution est complexe, source de lenteurs et insatisfaisante pour les acteurs en place. Une amélioration de l'offre quantitative et qualitative permettra à moyen terme de les alléger. Dans l'immédiat, le passage à la gestion « en flux »<sup>41</sup> des réservations a montré ses effets bénéfiques, en permettant une meilleure adéquation entre l'offre et la demande et en réduisant les temps de vacance. Il apparaît dès lors inapproprié de revenir sur cette réforme, pour tous les publics ou pour seulement certains d'entre eux comme le préconise la proposition de loi Amiel.

Le principe du droit au maintien dans les lieux doit clairement être réaffirmé, puisqu'il s'agit là d'une protection apportée à des ménages menacés par la faiblesse et la précarité de leurs revenus. Les modalités des exceptions à apporter méritent toutefois d'être clarifiées pour couper court à des formes de phantasme portant sur le nombre de « ménages riches » vivant en Hlm. Le nombre de personnes dépassant significativement et dans la durée les revenus-plafond fixés à l'entrée dans le parc est très limité, et ces situations sont à resituer par rapport au marché immobilier local et à l'occupation sociale locale du parc social. La résolution de ces cas anecdotiques via le départ forcé ne permettra pas d'étoffer significativement l'offre. A contrario, il convient de mieux conjuguer le principe du maintien dans les lieux avec les nécessités d'une plus grande mobilité des ménages dans le parc, ne serait-ce que pour mieux adapter la taille des logements occupés à la taille des familles, qui se réduit dans le temps avec le vieillissement des occupants. La mise en œuvre pratique doit se faire avec doigté et dans le respect des souhaits et attentes des ménages concernés, notamment en matière de localisation. Cela suppose également que ces déménagements ne s'accompagnent pas d'un accroissement du loyer acquitté. Ces dernières années des progrès en ce domaine ont été accomplis mais ils restent insuffisants. Le respect du maintien dans les lieux doit de plus en plus se conjuguer en termes de droit au maintien dans le parc social.

Pour faciliter le travail des acteurs mais aussi permettre d'exposer clairement les points forts et les points faible du secteur, il conviendrait aussi de poursuivre l'amélioration des

---

<sup>41</sup> Dans la gestion « en stock », les logements réservés étaient physiquement identifiés. Ils ne le sont plus dans la gestion « en flux ».

informations sur le parc social (patrimoine, occupation, attributions, ...) mises à disposition des chercheurs tout en respectant bien évidemment la confidentialité des données personnelles et individuelles sur les ménages.

La question des acteurs du logement social a été abordée par les pouvoirs publics à travers les opérations de regroupements d'organismes, c'est-à-dire sous l'angle de la taille, censée<sup>42</sup> recouvrir la question de l'efficacité. Elle pourrait l'être par un biais plus politique : celle de l'affirmation plus claire de l'appartenance des organismes à la sphère parapublique et en lien avec les collectivités locales. Les organismes tirent leur force de la stabilité de leur ancrage dans des dispositifs mutualisés (prêts, CGLLS,) au sein de la sphère parapublique et il ne faudrait pas l'entacher par des raisonnements partiels issus de la sphère privée ni voir leurs moyens détournés vers une offre de logements quasiment de marché.

Cette réflexion autour d'un statut réformé et uniformisé des organismes et de leur gouvernance<sup>43</sup> permettra en outre d'ouvrir la gamme des services, en termes d'accompagnement social (à travers l'aide à l'insertion, le soutien scolaire...) offerts aux locataires et aux acteurs locaux, en fonction des besoins des territoires et de manière coordonnée entre organismes.

---

<sup>42</sup> A tort !

<sup>43</sup> Autour d'un statut sui generis sans but lucratif



