
Classes moyennes : à la porte du logement social

NOTE D'ÉCLAIRAGE - MAI 2024



Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ÉCLAIRAGE - Mai 2024

Classes moyennes : à la porte du logement social



Les notes d'éclairage de l'Institut Montaigne permettent de se situer et de rendre intelligible l'environnement dans lequel nous évoluons.



Cette note s'inscrit dans une série de scénarios de court et moyen termes, utiles à la prise de décision.

**Note
d'éclairage**

Se situer
et rendre
intelligible notre
environnement

**Note
d'enjeux**

Poser des
constats et
identifier des
problématiques

**Note
d'action**

Formuler
des recom-
mandations
opérationnelles

**Opération
spéciale**

Sonder,
chiffrer,
expérimenter

Rapport

Analyser
et proposer
collégalement
des solutions
de long terme

La politique du logement fait partie intégrante de la fondation et de l'extension de l'État-providence dans notre pays. De la nécessité d'instaurer la salubrité publique en luttant contre les habitats indignes au devoir de protéger les ouvriers les plus précaires en les logeant près de leur lieu de travail, le logement social s'est progressivement déployé pour répondre aux attentes sociétales du XIX^e et XX^e siècle. **Aujourd'hui, le logement social a une vocation « généraliste » puisque près de 70 % des Français y sont éligibles – sous conditions de ressources – et qu'il accueille actuellement 10 millions de locataires, soit un peu plus de 17 % des ménages en France.**

En 2023, acculés par la crise conjoncturelle de l'immobilier, les demandeurs de logements sociaux ont augmenté de 7 %, atteignant près de 2,4 millions de demandes en attente non pourvues. Ces demandes comprennent aussi bien des populations précaires que des classes moyennes inférieures, qui de fait, se voient reléguées dans les listes d'attente derrière les personnes dites prioritaires et ont du mal à accepter les politiques d'attribution menées par les collectivités locales, l'État et les bailleurs sociaux. **Dans l'incapacité de loger l'ensemble des ménages défavorisés et jugés prioritaires, le logement social n'est aujourd'hui plus conçu pour répondre aux demandes des classes moyennes, bien que celles-ci restent en grande partie toujours éligibles.**

Face à ce constat, les postures varient : les défenseurs du logement social (bailleurs, associations d'aide) appellent de leurs vœux une nette augmentation du nombre de nouvelles constructions de logements sociaux financés par l'État ; les constructeurs parviennent difficilement à soutenir un modèle économique dont la rentabilité globale est affectée par la proportion croissante de logements sociaux dans les programmes immobiliers ; certains acteurs institutionnels souhaitent renouer avec une politique d'attribution des logements en ligne avec leur raison d'être ; des communes souffrent de l'application uniforme d'une politique générale qui ne correspond pas aux réalités du terrain ; les populations exigent

le renouvellement d'un parc de logement adapté à leurs conditions de vie, en particulier professionnelles. **Conscient de la complexité économique et juridique du sujet et des enjeux politiques, l'État a choisi de poursuivre son soutien au modèle du logement social actuel tout en initiant un déploiement (timide) de logements intermédiaires dédiés aux classes moyennes.**

Ces différentes postures, cristallisées par la loi SRU de décembre 2000, traduisent l'existence d'un système à bout de souffle. Notre modèle de logement social est en effet confronté à trois enjeux majeurs, celui de sa légitimité, celui de son efficacité et celui de sa pérennité.

- **Il existe tout d'abord un enjeu de légitimité républicaine du logement social face à la contradiction entre une éligibilité « théorique » de 70 % des ménages français – sous condition de plafond de ressources – et un parc social constitué aujourd'hui de plus de 90 % de locataires aux revenus inférieurs au revenu médian (dont 40 % en-dessous du seuil de pauvreté).** À l'heure où la décentralisation et « l'écoute des territoires » se font maîtres-mots de l'action publique, **le manque de légitimité est aussi territorial puisque nombre de communes concernées par la loi SRU ne parviennent ou ne souhaitent pas respecter les quotas nationaux (entre 20 et 25 %).** Ces derniers ont été imposés sans évaluation préalable de leur opérationnalité territoriale, au nom d'une « mixité sociale » qui souffre du péché originel de son indéfinition et de postures politiques incantatoires.
- **Le second enjeu est celui de l'efficacité du modèle face à un fonctionnement structurel qui tend à immobiliser le parc social.** Les conditions d'attribution formatées par les législations successives qui ont entériné le « droit au logement » favorisent aujourd'hui des effets « rente » tout particulièrement dans les zones tendues du territoire. La mobilité au sein du parc social est ainsi en nette diminution depuis près de quatre décennies – le taux de rotation était de 12,2 % en

1989 contre moins de 8% en 2020 – en raison notamment de règles d'affectation qui paupérisent toujours plus le parc locatif social. **Les parcours résidentiels des locataires sociaux sont ainsi bloqués et de plus en plus tributaires des conjonctures économiques.**

- **Enfin, la pérennité du système du logement social est également à interroger eu égard aux évolutions démographiques et sociétales qui se font jour.** L'immobilisme actuel du parc social risque de s'accroître sous le poids conjugué d'une croissance tendancielle de l'immigration en France, d'une hausse globale du nombre de ménages liée à l'augmentation de familles monoparentales et au vieillissement démographique de la population française. **Ces différentes dynamiques seront de nature à accentuer la crise du logement social, d'autant qu'elles pourraient être d'intensités variables entre les territoires, indépendamment de l'état actuel du parc social local.**

Bien au-delà d'ajustements législatifs, réglementaires et fiscaux, la politique du logement en France souffre surtout de dogmatisme dont la crise du logement social en est l'emblème. Alors que la politique du logement représente une dépense de 32 milliards d'euros par an, elle concentre toutes les frustrations citoyennes et tous les fantasmes partisans. Il convient de réinterroger **la véritable vocation du logement social : un logement d'urgence ou un logement de la première chance, un service public pour les plus modestes ou un point d'étape pour des classes moyennes en quête de souffle ?**

Cette interrogation doit être correctement soulevée et clairement portée au débat public. Les classes moyennes ne doivent plus être la variable d'ajustement autour desquelles les dispositifs de remédiation se créent pour pallier l'inadaptation de la politique du logement social à leur endroit. **Il est urgent d'adopter une stratégie de logement compatible avec la nouvelle sociologie française et les exigences économiques qui l'accompagnent et de transformer ce totem politique en tremplin républicain.**

Synthèse	5
-----------------------	---

Introduction	12
---------------------------	----

1

Le logement pour tous : l'idéal républicain face aux réalités économiques et politiques	14
--	----

1.1. Le logement social comme pierre angulaire des politiques de logement en France	14
a. La politique du logement en France : entre initiative patronale et protection étatique	14
b. Du droit au logement pour tous à l'urgence du « devoir de loger » les plus vulnérables	17
c. La loi SRU : socle législatif et politique du logement social	18
1.2. Un parc social à la population aujourd'hui paupérisée et vieillissante	21
a. Des logements sociaux hétérogènes face à une conception « généraliste » de notre parc social	21
b. La paupérisation du parc social français drainée par de nouvelles structures familiales	28
c. Un vieillissement des locataires du parc social sous l'effet d'une faible mobilité résidentielle	38
1.3. Les classes moyennes (encore) dans l'entre-deux des politiques du logement en France	44

a. Entre forte vulnérabilité à la conjoncture du marché immobilier et marginalisation du recours au logement social	44
b. La création du logement intermédiaire comme rempart à la moindre présence des classes moyennes au sein du parc social	48
c. 10 ans après : un déploiement relativement faible et décevant du logement intermédiaire en France	53

2

Le logement social : la fin du dogmatisme, le temps des choix politiques	59
---	----

2.1. Clarifier le rôle et les objectifs du logement social pour renforcer la légitimité et l'acceptabilité démocratique du système	59
a. Renouer avec un discours politique assumé et crédible sur le logement social	59
b. Réinterroger la structure et la mobilité résidentielle du parc social comme préalable à toute revendication liée à de nouvelles constructions	66
2.2. Initier de nouveaux débats liés à la territorialisation de la loi SRU après plus de vingt ans de mise en œuvre	73
a. Assumer l'affaiblissement politique de l'objectif de mixité sociale	73
b. Renforcer la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre de la loi SRU en la conciliant avec les contraintes territoriales et économiques	78

2.3. Réinvestir un véritable parcours résidentiel adapté aux classes moyennes	86
a. Favoriser l'approche du « logement ascensionnel » en conciliant l'aspiration des classes moyennes, les besoins des territoires et la pérennité d'un modèle de financement pour l'État	86
b. Réintégrer au sein du parcours résidentiel des classes moyennes l'importance portée à la logique « travail – épargne – propriété »	96
 Glossaire	 100
Bibliographie	105
Remerciements	112

Lisa Thomas-Darbois

Lisa Thomas-Darbois est directrice adjointe des Études France de l'Institut Montaigne.

Diplômée de l'ESCP Business School et de Sciences Po Paris, elle a développé une connaissance accrue du monde économique et financier à travers des expériences en fusion-acquisition dans un cabinet de conseil et d'audit mais aussi à la Cour des comptes.

Avant de rejoindre l'Institut Montaigne, elle a occupé la fonction de conseillère technique au sein du cabinet du ministre de l'Action et des Comptes publics où elle a notamment contribué à l'élaboration et au suivi du projet de loi de finances pour 2020.

À l'Institut Montaigne, Lisa pilote les « opérations spéciales » visant à analyser et décrypter les moments saillants de la vie démocratique et politique française telles que « Présidentielle 2022 » ou encore « Municipales 2020 : l'heure du bilan à mi-parcours ». Ses principaux thèmes de réflexion sont l'efficacité de l'État, les finances publiques et les sujets de cohésion sociale en France. Elle est notamment l'auteur de la note d'enjeux « Classes moyennes : l'équilibre perdu ? » publiée en janvier 2024.

En 2022, les dépenses publiques en faveur du logement en France représentaient près de 32 milliards d'euros soit 1,2% du PIB, ce qui positionne la France bien au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (0,8% du PIB) et de la zone euro (0,9% du PIB). Ces dépenses traduisent une politique du logement qui repose dans notre pays sur plusieurs piliers : les aides « à la personne » à travers de nombreuses prestations sociales liées au logement (y compris les allocations personnalisées au logement, APL) ainsi que les subventions et aides « à la pierre » qui visent à couvrir les investissements des bailleurs sociaux mais aussi à stimuler la construction neuve dans le marché libre grâce à des avantages fiscaux.

La composition du parc du logement en France est par ailleurs relativement équilibrée. Une majorité de Français (57,2%) est aujourd'hui propriétaire de sa résidence principale dont 20,3% sont des primo-accédants et 40,2% sont des locataires. Au total, 17,6% des Français sont aujourd'hui locataires du parc social et 22,6% sont logés par des bailleurs privés¹. **Il existe toutefois un déséquilibre structurel dans notre pays entre l'offre et la demande de logements. Largement documentés par de nombreux travaux² notamment les derniers rapports parlementaires publiés au printemps 2024, les besoins annuels en logements en France se situeraient au-delà de l'offre actuellement disponible.** La France aurait ainsi un besoin annuel en logements estimé entre 380 000 et 430 000 logements d'ici à 2030, bien au-dessus de l'objectif de construction actuellement retenu par le gouvernement de près de 250 000 logements par an³.

¹ Insee – Données du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Service des données et études statistiques (SDES) ; estimations annuelles du parc de logements au 1^{er} janvier 2023.

² Note de Terra Nova, « Logement : au bout d'une année de crise, état des lieux et priorités 2024 », janvier 2024 ou encore le rapport de David Amiel, « Loger les travailleurs du service public », Mission auprès du gouvernement, avril 2024.

³ Rapport de la mission d'information du Sénat sur la « crise du logement », avril 2024.

La crise du logement que nous connaissons, régulièrement qualifiée de « bombe sociale », prend en réalité racine depuis 2022 dans la conjugaison de nombreux facteurs. L'augmentation progressive des taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE) décidée depuis juillet 2022 – taux de dépôt passé de 0 % en 2022 à 4 % fin 2023⁴ – a conduit à un retrait des investisseurs institutionnels du secteur résidentiel (jugé dès lors moins rentable) et à une baisse d'offre de logements due à une atonie de constructions nouvelles. **Il en résulte ainsi une tension locative très forte sur le territoire, entretenue par le manque de constructions disponibles et donc une baisse du nombre de transactions immobilières, reflétant une rigidification du parcours résidentiel pour les Français.**

Cette pénurie de logements est de nature à alimenter – en partie – la crise du logement social caractérisée par une demande estimée en 2019 comme étant 3,6 fois supérieure à l'offre sociale⁵. **Les demandes de logements sociaux sont en effet en nette augmentation de près de 7 % en 2023⁶ – soit 2,4 millions de demandeurs de logements sociaux en situation d'attente d'attribution.** Ce goulot d'étranglement s'explique par un rythme de construction du logement social sensiblement réduit ces dernières années – 93 000 logements sociaux ont été financés en 2023 contre 125 000 en 2016⁷ – mais aussi par une faible mobilité des locataires au sein du parc social.

L'état du logement en France se caractérise ainsi par une « précarisation de couches entières de la population » avec 12,1 millions de personnes aujourd'hui fragilisées par cette crise du logement dont 5,7 millions considérées en effort financier excessif⁸, y compris

⁴ Chiffres Banque de France.

⁵ Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS), « Quelle adéquation entre l'offre et la demande de logement social dans les territoires de France métropolitaine ? », février 2022.

⁶ Union sociale pour l'habitat, « Les chiffres clés du logement social », édition nationale 2023.

⁷ Fondation Abbé Pierre, 29^e rapport sur l'état du mal-logement, 2024.

⁸ Effort financier excessif caractérisé par un taux d'effort supérieur à 35 % – Fondation Abbé Pierre, 29^e rapport sur l'état du mal-logement, 2024, Ibid.

chez les classes moyennes. Ces dernières font désormais l'objet d'une attention croissante de la part de l'exécutif qui entend « *soutenir la classe moyenne qui a du mal à se loger* »⁹ en incitant le déploiement d'une offre de logements abordables. **Si cette initiative politique mérite d'être encouragée – au regard des nombreux défis à venir pour les classes moyennes en France¹⁰ – elle ne peut toutefois éviter d'interroger le fonctionnement du modèle du logement social dans notre pays. Car seule une réflexion systémique et non dogmatique permettra de répondre avec efficacité aux enjeux du logement abordable et accessible pour tous les Français.**

1 Le logement pour tous : l'idéal républicain face aux réalités économiques et politiques

1.1. LE LOGEMENT SOCIAL COMME PIERRE ANGULAIRE DES POLITIQUES DE LOGEMENT EN FRANCE

a. La politique du logement en France :
entre initiative patronale et protection étatique

D'une nécessité de salubrité publique à un devoir étatique

L'histoire du logement social en France s'inscrit dans la droite ligne des principaux débats philosophiques qui ont jalonné la construction de notre État-providence. À la fin du XVIII^e siècle, plus d'un tiers de la

⁹ *Propos du ministre chargé du Logement, recueillis par Marcelo Wesfreid et Delphine Denuit, « Des surloyers en logement social « dès le premier euro de dépassement » : les mesures du gouvernement pour résoudre la crise », Le Parisien, 2 mai 2024.*

¹⁰ *Lisa Thomas-Darbois, « Classes moyennes : l'équilibre perdu », Institut Montaigne, janvier 2024.*

population française se trouvait sous le seuil de pauvreté, dans une précarité manifeste en matière de logement. Au XIX^e siècle, les « logements tanières » ou en « garni » accueillait la majorité des classes populaires qui y vivaient dans des conditions d'hygiène et de salubrité particulièrement difficiles. Les surfaces, de 15 à 20 m², pouvaient accueillir des familles entières dont les droits en tant que locataires pesaient en réalité peu face à la toute-puissance des propriétaires¹¹. La diffusion médiatique et populaire de ces conditions de vie insalubres conjuguée à la crainte du retour de certaines épidémies – dont celle du choléra qui sévissait en France dans la seconde partie du XIX^e siècle – ont conduit certains parlementaires à s'emparer du sujet de « l'habitat ». Sous l'impulsion du milieu conservateur socio-catholique de l'Assemblée nationale, une loi visant à lutter contre l'habitat insalubre fut votée le 13 avril 1850.

À cette époque déjà, le débat autour de la constitution d'habitats ouvriers faisait émerger deux problématiques étrangement contemporaines. La première se référait à la question du regroupement de ces logements ouvriers dans des habitats collectifs ce qui, pour certains notables, faisait courir le risque d'un trouble à l'ordre moral et public. D'autres, notamment entrepreneurs, se montraient plus favorables à la création de « cités ouvrières » proches des usines pour garantir loyauté et ponctualité de la main d'œuvre. À plus long terme, la mobilisation du pouvoir public en faveur de la création de tels logements ouvriers pouvait paraître antinomique à l'enjeu de l'accès à la propriété, seule source d'un statut social établi et respectable selon la noblesse d'alors. La conclusion de ces différents débats se matérialisa par la promulgation le 30 novembre 1894 de la loi dite « Siegfried » qui entérinait la nécessité de construction d'habitations à bon marché (HBM) – ancêtres de nos habitations à loyer modéré (HLM) – pour répondre à l'urgence de la justice sociale et mettre un terme aux problèmes d'insalubrité. Certaines dispositions de la loi, notamment fiscales, demeurèrent toutefois particulièrement avantageuses pour les

¹¹ Alain Faure, « Comment se logeait le peuple parisien à la belle époque ? », *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, 1999, pp. 41-52.

propriétaires et les primo-accédants afin de garantir la pérennité du droit de propriété. **Entre constat d'un besoin inéluctable de logements publics à destination des ménages ouvriers les plus précaires et désir de sauvegarde d'un ordre établi, fondé sur l'accession à la propriété, la loi Siegfried cristallisa dès sa mise en œuvre deux conceptions idéologiques de la politique publique du logement.**

*D'une faible intervention de l'État à la nécessité
d'un logement social pour une majorité de Français*

Les années suivantes seront toutefois celles de la consécration du rôle du législateur et de la puissance publique dans le logement des populations les plus défavorisées. La loi Ribot du 10 avril 1908, facilite ainsi l'accès à la propriété des Français les plus humbles au nom du « *progrès moral et de la pacification des esprits* »¹². **Quatre années plus tard, la loi « Bonnevay », du 22 décembre 1912 rompt avec le caractère incitatif de cette évolution législative et confère aux pouvoirs publics « non seulement le droit, mais le devoir d'intervenir » dans le logement social.** La progression de la construction de HBM dans le courant des décennies suivantes – 7 500 logements construits en 1950 contre 85 000 en 1958 – s'accompagne ainsi d'une relative ferveur citoyenne. La population potentiellement bénéficiaire s'élargit peu à peu. Si elle ne concernait à la fin du XIX^e siècle que les personnes non propriétaires, « *vivant principalement de leur travail ou de leur salaire* », les classes moyennes furent celles qui en ont le plus bénéficié dans les années 1950-1960. Cette dernière décennie fut également celle de la construction des grands immeubles en périphérie des métropoles pour répondre à la nécessité d'accueillir massivement les ruraux en quête de travail mais aussi près d'un million de rapatriés d'Algérie¹³ puis une majorité de populations immigrées à

¹² Jean-Marc Stébé, « *Le logement social en France* », *Que sais-je ?*, 2022.

¹³ Hervé Vieillard-Baron, « *Sarcelles aujourd'hui : de la cité-dortoir aux communautés ?* », *Espace Populations Sociétés*, 1996, 2-3, p. 325-333.

partir des années 1970¹⁴. Jusque dans les années 1980 toutefois, seuls les ménages percevant un revenu modeste issu du travail étaient éligibles au logement social.

**b. Du droit au logement pour tous à l'urgence
du «devoir de loger» les plus vulnérables**

Progressivement, le législateur a réorienté le rôle du logement social vers un «*devoir de solidarité*»¹⁵ envers les personnes les plus défavorisées, sans conditionnalité liée à l'origine des ressources (revenus salariaux et/ou prestations sociales). La loi institue même une obligation de résultats en matière de mise en œuvre d'un droit au logement décent et accessible pour tous. À cet égard, certains publics dont les mal-logés et les très défavorisés, les personnes en situation de handicap ou encore les victimes de violences conjugales deviennent désormais prioritaires en matière d'attribution de logement social. Les critères d'éligibilité s'élargissent pour ne recouvrir plus que la possession de la citoyenneté française (ou titre de séjour régulier) et un plafond de ressources maximal.

La loi n° 2007-290, dite loi DALO¹⁶, figure parmi les textes les plus notables de cette nouvelle philosophie : elle crée en 2007 un droit au logement opposable dont l'État est désigné comme garant, générant *de facto* une obligation de résultats vis-à-vis des publics bénéficiaires les plus en difficulté via des mécanismes qui leur permettent de faire valoir ce droit. Ces ménages dits « DALO » correspondent ainsi à certains critères dont ceux d'être sans domicile, en situation d'expulsion, hébergés dans des structures d'hébergement provisoire ou logés dans des espaces trop petits. Aujourd'hui, on estime que

¹⁴ Marie-Claude Blanc-Chaléard, « Les immigrés et le logement en France depuis le XIX^e siècle. Une histoire paradoxale », *Hommes et Migrations*, 2006.

¹⁵ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

¹⁶ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

près de 35 % des ménages dits Dalo sont des familles monoparentales et 39 % représentent des personnes seules¹⁷. Dans ce même esprit, et afin de lutter contre la concentration de la pauvreté, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017¹⁸ vise à privilégier les ménages dits prioritaires, dont les critères de définition sont rendus plus transparents dans le cadre de cette loi, et impose que 25 % des logements sociaux disponibles dans les quartiers les plus attractifs soient attribués aux 25 % des ménages les plus modestes.

L'ensemble de ce corpus législatif s'inscrit ainsi dans une double volonté : celle, d'une part, de permettre une augmentation significative de la production de logement social, et d'autre part, de cibler prioritairement les plus précaires, tout en maintenant un impératif de mixité sociale.

c. La loi SRU : socle législatif et politique du logement social

La loi pour la solidarité et le renouvellement urbain (SRU)¹⁹ (*cf. encadré ci-après*), votée le 13 décembre 2000, constitue un autre tournant majeur dans la politique de logement social. En introduisant, *via* son article 55, une obligation pour les communes les plus attractives de disposer d'un minimum de 20 % de logements sociaux, elle instaure un nouveau paradigme et confère au logement social – au-delà d'un seul service permettant aux plus précaires d'accéder à un logement – un rôle dans la création de mixité sociale pour « *récréer un équilibre social dans chaque territoire et répondre à la pénurie de logements sociaux* ». Tandis que cette mesure s'inscrit dans la continuité du quota de 20 % imposé dans les grandes

¹⁷ Site du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, « Chiffres et données sur DALO » mis à jour le 16 février 2024.

¹⁸ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

¹⁹ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

agglomérations françaises depuis la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991²⁰, le périmètre élargi et le caractère contraignant de l'article 55 font particulièrement date²¹. **Véritable totem politique et symbolique de la gauche française, le texte va plus largement dans le sens de l'affirmation du logement locatif social comme pilier du droit au logement en France. Elle l'érige ainsi comme grand principe de solidarité nationale, la « mixité sociale » faisant désormais figure d'objectif prioritaire.**

La loi SRU, pilier des politiques urbaines depuis plus de 20 ans

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) émerge dans le cadre d'une volonté de moderniser et de réformer les politiques urbaines pour répondre à une « crise urbaine » – cristallisée par les émeutes de Mantes-la-Jolie ou de Sartrouville au début de la décennie – qui pose de nouveaux enjeux²². Son vote en 2000 constitue l'un des temps forts du gouvernement de gauche plurielle mené par le Premier ministre, Lionel Jospin. Elle est portée par Jean-Claude Gayssot, ministre communiste de l'Équipement, du Transport et des Logements, aux côtés de Louis Besson, secrétaire d'État au Logement.

²⁰ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

²¹ Sandrine Levasseur, « La loi SRU et les quotas de logements sociaux : bilan et perspectives », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2016, pp. 113-149.

²² Sandrine Levasseur, « La loi SRU et les quotas de logements sociaux : bilan et perspectives », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2016, pp. 113-149.

²³ Site du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, « Loi pour la solidarité et le renouvellement urbain », 2022.

La loi s'articule autour de trois grands objectifs : une plus grande solidarité, l'encouragement au développement durable et le renforcement de la démocratie et de la décentralisation. Parmi ses orientations phares, on retrouve la création des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) – documents d'urbanisme de référence encadrant la construction et le développement urbain des villes dans le respect de critères sécuritaires, environnementaux, sociaux, etc. – la limitation de l'étalement urbain ou encore le développement des transports en commun.

Son article 55, qui impose aux communes un quota obligatoire de logements sociaux, cristallise toutefois les débats et demeure la mesure la plus notable. Le dispositif impose d'atteindre **un quota de 20 ou 25 % de logements sociaux en tant que résidences principales aux communes supérieures à 3 500 habitants** (1 500 en Île-de-France), situées dans des agglomérations ou des intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants²⁴. Depuis la loi de 2013 portant l'obligation du taux de logements sociaux dans les communes assujetties à 25 %, l'ancien taux de 20 % est devenu l'exception pour des zones moyennement tendues. 2 157 communes sont aujourd'hui concernées par l'obligation de l'article 55 de la loi SRU, ce qui représente à peu près 6 % des communes françaises.

Parallèlement, le dispositif SRU est renforcé par différentes lois : en 2013, le quota est porté à 25 % dans les communes les plus tendues²⁵ et la loi de 2017²⁶ durcit les sanctions appliquées aux communes déficitaires.

²⁴ Site du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, « L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), mode d'emploi », 2023.

²⁵ Loi n° 2013-61 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Plus récemment, la loi « 3DS » du 21 février 2022 pérennise l'application de l'article 55 tout en assouplissant et territorialisant les conditions de rattrapage pour les communes déficitaires. Cette nouvelle démarche se matérialise notamment par la création de contrats de mixité sociale qui engagent préfets et maires dans cette dynamique.

1.2. UN PARC SOCIAL À LA POPULATION AUJOURD'HUI PAUPÉRISÉE ET VIEILLISSANTE

a. Des logements sociaux hétérogènes face à une conception « généraliste » de notre parc social

La France compte aujourd'hui 5,3 millions de logements sociaux pour 10,2 millions de locataires²⁷. **On estime qu'au cours de leur vie, près de 38 % des Français sont ou ont été locataires d'un logement social**²⁸. Le nombre de locataires sociaux a ainsi progressivement augmenté – 14,6 % des Français étaient locataires sociaux en 1983²⁹ contre 17,6 % des ménages aujourd'hui³⁰ – faisant de la France un pays dans lequel le parc social locatif représente aujourd'hui près de 17 %³¹ du parc immobilier total. Au regard des autres pays de l'OCDE, cela représente une taille de parc dans la moyenne haute, derrière le Royaume-Uni, l'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas mais bien devant la Finlande, la Norvège, ou encore l'Italie³².

²⁶ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

²⁷ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Données RPLS au 1^{er} janvier 2023.

²⁸ Enquête Elabe pour l'Institut Montaigne, mai 2024.

²⁹ Insee – Données Focus n° 309 1^{er} janvier 2023.

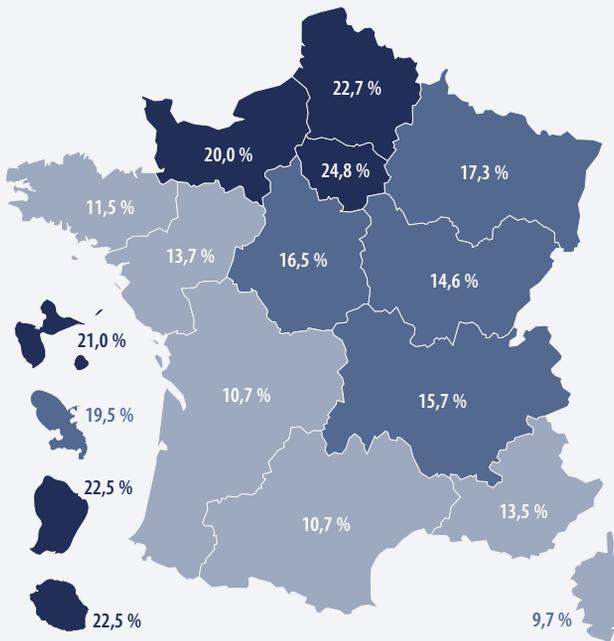
³⁰ Insee – Données Focus n° 309 1^{er} janvier 2023.

³¹ Housing Europe Housing Europe et Union sociale pour l'habitat (USH), « L'état du logement en Europe », septembre 2023.

³² OCDE, « Le logement social : un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain, Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales », 2020.

Le poids du logement social en France et en Europe

Graphique n° 1 : part de logements locatifs sociaux dans le parc de résidences principales par région en 2018 (en pourcentage)



Moyenne nationale = 17 %

■ 20 % - 25 %

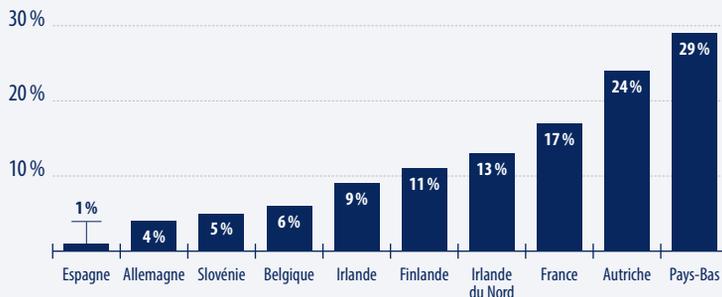
■ 15 % - 20 %

■ 9 % - 14 %

Source : Observatoire des territoires (agence nationale de la cohésion des territoires).

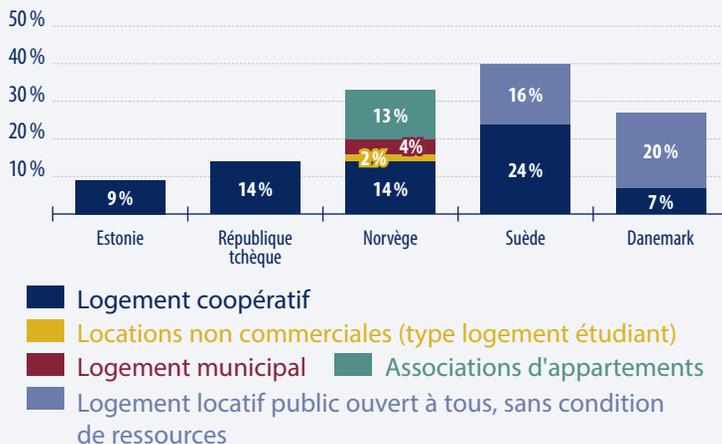
Graphique n° 2 : le poids du logement social en France et en Europe (pays ayant un parc de logement locatif « social »)

Part de logement social dans le parc total (en %)



Graphique n° 3 : pays sans logement social « classique » mais possédant des dispositifs alternatifs

Part de logements distincts du marché libre classique (en %)



Sources : Document USH – Housing Europe³³.

³³ Housing Europe et USH, « L'état du logement en Europe », septembre 2023.

La France s'inscrit ainsi dans un modèle dit « généraliste » qui s'adresse à une large majorité de la population sous condition de plafonds de ressources. En effet, en 2021, 70 % des ménages français étaient – théoriquement – éligibles³⁴ à un logement social en fonction de plafonds de revenus définis par typologie de logement social. Cette conception se situe au milieu par nature des conceptions dites « résiduelles » – ou ciblées – qui tendent à privilégier l'attribution des logements aux plus précaires uniquement et à l'approche « universaliste » qui tend à ouvrir plus largement encore le logement social à l'ensemble de la population.

Tableau n° 1 : typologie des modèles
du logement social en Europe

	Résiduel (ou ciblé)	Généraliste	Universel
Missions	Aider les plus défavorisés et exclus du marché du logement à se loger.	Loger les personnes ayant des difficultés à se loger dans les conditions du marché, en raison de revenus trop modestes.	Loger l'ensemble de la population en plus d'une offre présente sur le marché.
Pays	Royaume-Uni, Irlande, Hongrie.	France, Pays-Bas (après 2011).	Suède, Danemark, Pays-Bas (avant 2011).

Source : Laurent Ghekière³⁵ Noémie Houard³⁶.

La part du logement social dans l'ensemble du parc immobilier ne fait pas tout. **La typologie des logements sociaux qui structure le parc social est un élément important et indicatif de l'accessibilité réelle**

³⁴ 70 % des Français ont des revenus inférieurs aux plus hauts plafonds (PLS). Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS), « 54 % des ménages résidant en France métropolitaine sont éligibles au logement PLUS », mars 2024.

³⁵ Laurent Ghekière, « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et Prévisions*, n° 94, 2008. *Politiques du logement : questions sociales*, pp. 21-34.

³⁶ Noémie Houard, « Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence ? », *Revue de l'OFCE*, vol. 128, n° 2, 2013, pp. 49-72.

du parc social à la population. Il existe aujourd'hui différentes catégories de logements sociaux, selon la typologie de prêts ou de subventions accordés pour financer leurs constructions. À chaque type de logement social est associé un plafond de ressources applicable (revenu fiscal de référence) qui est fonction de la composition du ménage et de la localisation du logement social. Le Prêt locatif intermédiaire (PLI) – ancêtre du logement intermédiaire – mis à part, il existe aujourd'hui trois grandes catégories de logement social : le PLS, le PLUS et le PLAI³⁷.

Catégories de logements sociaux en France

PLS (*Prêt locatif social*) :

- correspond aux locations d'une population ne pouvant pas prétendre aux HLM mais dont le niveau de revenus ne permet pas nécessairement de se loger dans le privé.
- Plafond de ressources maximal pour 1 personne seule en île-de-France : 33 857 € **soit 2 821 € net mensuels.**

PLUS (*Prêt locatif à usage social*) :

- correspond aux locations pour une habitation à loyer modéré (HLM), le « droit commun » du logement social.
- Plafond de ressources maximal pour 1 personne seule en île-de-France : 26 044 € **soit 2 170 € net mensuels.**

PLAI (*Prêt locatif aidé d'intégration*) :

- correspond aux locations des personnes en situation de grande précarité financière.
- Plafond de ressources maximal pour 1 personne seule en île-de-France : 14 329 € **soit 1 187 € net mensuels.**

³⁷ Action Logement.

Tableau n° 2 : statut des ménages en fonction de leur éligibilité au sein du parc social

Catégorie	Éligibilité des ménages en France	Statut des ménages			
		Propriétaires	Locatif privé	Locatif social	Total
PLS	70 %	50 %	30 %	20 %	100 %
PLUS	54 %	43 %	33 %	24 %	100 %
PLAI	24 %	29 %	38 %	33 %	100 %
50 % du PLAI	11 %	19 %	44 %	37 %	100 %

Source : ANCOLS, Fidéli 2019³⁸.

Clé de lecture : En 2019, 70 % des ménages français étaient éligibles, sous conditions de ressources, aux logements sociaux dits « PLS » dont 50 % étaient propriétaires, 30 % locataires du parc privé et 20 % locataires du parc social.

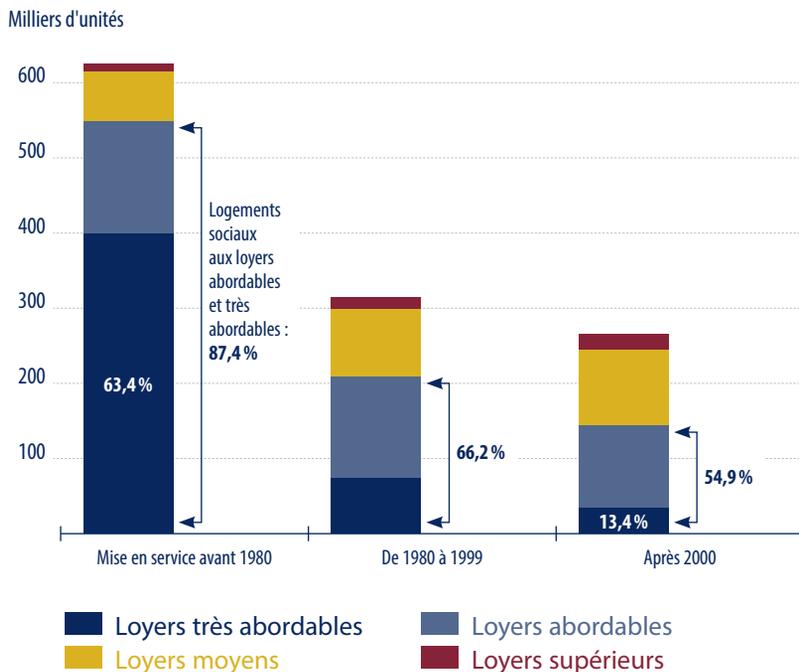
Les ménages les plus modestes, éligibles au logement social, sont donc majoritaires parmi les ménages vivant actuellement dans le parc social. Une part toutefois non négligeable des ménages éligibles, y compris chez les plus modestes, vit actuellement dans le parc privé. **En considérant que le parc social accueille près de 17 % des ménages en France, il ne pourrait actuellement pas prendre en compte l'ensemble des ménages éligibles aux plafonds PLAI, qui sont pourtant les plus précaires.**

Par ailleurs, la surreprésentation des logements dits PLAI au sein du parc social, héritage des grands ensembles urbains construits dans les années 1970, n'est aujourd'hui plus corrélée à un niveau de loyer majoritairement

³⁸ ANCOLS, *op. cit.*

« très abordable ». Les différentes catégories de logements sociaux classiques ne se superposent désormais plus aux niveaux de loyers : **37 % des PLAI seulement ont un niveau de loyer très abordable et 50 % ont un niveau de loyer abordable**³⁹, l'écart étant compensé par les allocations logement.

Graphique n° 4 : évolution de la construction de logement social en fonction du niveau de loyer



Source : RPLS janvier 2017, l'Institut Paris Région.

³⁹ Observatoire de la mixité sociale (OMIS), « Vivre ensemble dans l'espace public », 2021.

b. La paupérisation du parc social français drainée par de nouvelles structures familiales

Une pauvreté monétaire des locataires sociaux de plus en plus manifeste

En 1973, 41 % des locataires de HLM disposaient d'un revenu inférieur au revenu médian. En 1988, ce chiffre atteignait 63 %. Aujourd'hui, 61 % des locataires sociaux disposent de revenus inférieurs à 60 %⁴⁰ des plafonds de ressources (*niveau PLUS, détails ci-dessus*) et un peu plus de **40 % d'entre eux se situent en-dessous du seuil de pauvreté**⁴¹. Cette situation s'explique notamment par la situation géographique des logements sociaux dont 30 % se trouvent⁴² dans des quartiers prioritaires de la ville (QPV). Dans ces localités, près de 12 % des locataires sociaux sont en situation de chômage, soit près de 4 points de plus que la moyenne nationale⁴³.

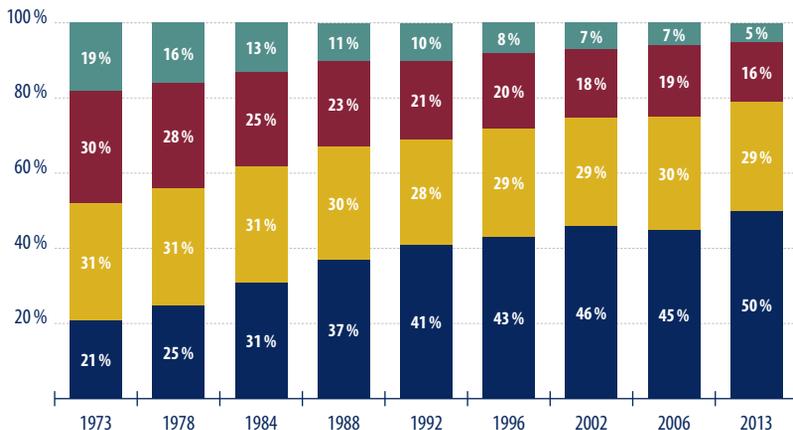
⁴⁰ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Données de l'Enquête OPS 2020.

⁴¹ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Données RPLS au 1^{er} janvier 2023.

⁴² USH, « Les chiffres clés du logement social », édition nationale 2023.

⁴³ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Données de l'Enquête OPS 2020.

Graphique n° 5 : répartition des occupants du parc social par quartiles de niveaux de vie



Source : « Loger les travailleurs des services publics », rapport David Amiel, avril 2024.

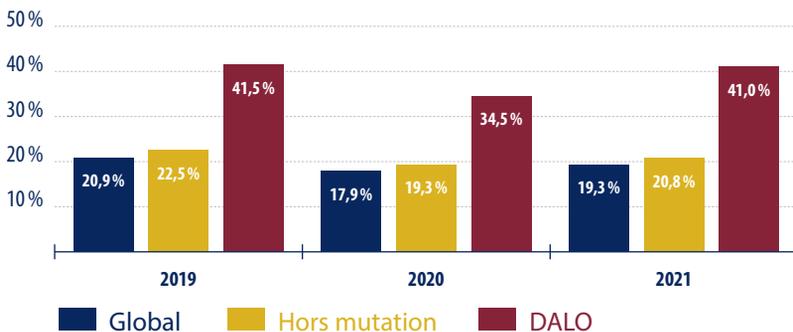
Le parc social en France est aujourd'hui constitué **de 61 % de locataires dont les revenus fiscaux se situent en-dessous des plafonds PLAI** (12 452 € par an pour une personne seule hors Île-de-France) et près de **90 % se situent en dessous des plafonds PLUS (22 642 € par an pour une personne seule hors Île-de-France), soit en-dessous du niveau de vie médian qui s'établit à 23 160 € en France en 2021⁴⁴. Autrement dit, une très large majorité des classes moyennes françaises – qui représentent 50 % de la population, autour du revenu médian – n'est pas représentée au sein du parc social locatif.** Cette situation est d'autant plus vraie dans les QPV (en métropole) dans lesquels 72 % des locataires du parc social se situent sous les plafonds PLAI et 94 % sous les plafonds PLUS. La différence avec le parc privé et les ménages propriétaires est ainsi significative. En 2017, le revenu annuel moyen (par unité

⁴⁴ Insee – Tableau de bord de l'économie française, 2021.

de consommation) s'établissait à 13 100€ bruts pour les locataires du parc social contre respectivement 18 500€ et 26 300€ pour les locataires du parc privé et les ménages propriétaires de leur résidence principale⁴⁵.

Les chiffres d'attributions des demandes du parc social attestent cette dynamique désormais bien ancrée. En 2023, près de 393 000 nouvelles attributions de logements sociaux ont été réalisées sur le territoire, dont près de 288 000 correspondant à des demandes hors parc social. Parmi celles-ci, près de 181 000 ont été octroyées à des demandeurs dont le revenu fiscal était inférieur au plafond maximal des PLAI. **Autrement dit, près de 76% des attributions de 2023 ont été réalisées à destination de personnes en situation de revenus proches du taux de pauvreté.** En témoigne notamment le «taux de succès» – ratio entre le nombre de logements attribués et le nombre de demandeurs – pour les publics prioritaires «DALO». Alors que ce taux atteint en moyenne **19,3% en 2021 pour l'ensemble des demandes, il s'établit à 41% pour les demandeurs DALO, soit un taux d'attribution plus de deux fois supérieur à l'ensemble des demandeurs.**

Graphique n° 6 : taux de succès selon la nature de la demande



Source : DGALN, Infocentre SNE, données au 8 avril 2022.

⁴⁵ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Chiffres clés du logement social, édition 2022.

L’attribution du logement social alimente ainsi un sentiment de frustration au regard du grand nombre de demandeurs, éligibles, pour lesquels aucun logement ne peut toutefois être attribué. Les procédures d’attribution des logements sociaux sont en réalité encadrées et assurent une forme de représentation collégiale des principales parties prenantes à la décision à travers la Commission des logements et d’examen de l’occupation des logements (CALEOL). Composée de membres du conseil d’administration du bailleur social, d’un représentant de la mairie et d’autres acteurs consultatifs, l’ensemble des dossiers sont étudiés selon des critères de cotation. Ces derniers respectent notamment la priorité donnée à certains publics plus précaires, dits ménages « DALO »⁴⁶, que se doivent de respecter l’ensemble des organismes sociaux et des réservataires (*voir ci-dessous*) lors de l’affectation des logements.

Quotas d’attribution des logements sociaux

Les principaux organismes financeurs et opérateurs du parc social possèdent un droit de proposition sur l’attribution des logements. Ils sont **dits réservataires et sont principalement :**

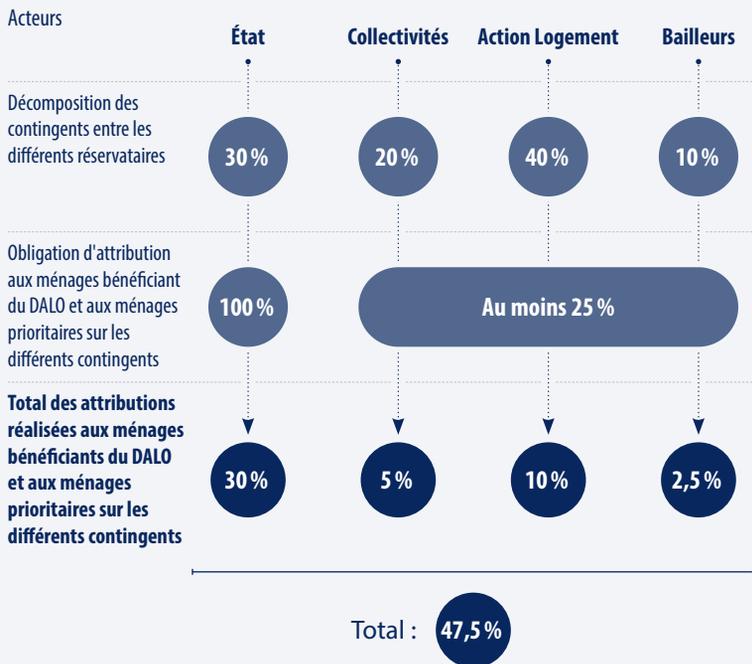
- **L’État**, qui dispose d’un contingent par l’intermédiaire du pré-fet, dédié aux ménages prioritaires qui est fixé à **30 % du flux annuel du total des logements de chaque organisme**, dont 5 % au plus à destination des fonctionnaires d’État⁴⁷ ;
- **Les collectivités territoriales** (communes, intercommunalités, départements), **qui possèdent un droit de réservation de maximum 20 % du flux annuel sur leur territoire ;**

⁴⁶ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

⁴⁷ Site du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, « Attributions de logements sociaux », 11/09/2023.

- **Action Logement, qui possède un droit d'attribution à hauteur de 40 % des logements construits ;**
- **Les bailleurs sociaux, qui disposent d'un contingent équivalent à 10 %.**

Graphique n° 7 : exemples de répartition des contingents et des obligations afférentes d'attributions aux ménages bénéficiaires du DALO et aux demandeurs prioritaires



Source : DHUP.

Depuis la loi relative à l'égalité et la Citoyenneté (2017), les bailleurs sociaux, Action Logement, les collectivités et autres **réservataires doivent par ailleurs consacrer aux ménages prioritaires « au moins 25 % de leurs attributions annuelles respectivement sur leur contingent ou sur le contingent non réservé au logement de ces ménages ».**

Au regard de l'ensemble des obligations d'attributions, l'ensemble du parc social doit être attribué pour près de 47,5 % au minimum à destination des ménages bénéficiant du DALO ou des demandeurs jugés prioritaires.

Une demande de logements sociaux de plus en plus forte chez les ménages de petite taille

Il existe aujourd'hui une surreprésentation des familles monoparentales ainsi que de personnes seules au sein du parc social. Ce nouveau paysage familial va de pair avec une décroissance du nombre de personnes par ménage en France, passé de 3,08 en 1968 à 2,19 en 2021⁴⁸. Ainsi, en 2020, près de 40 % des occupants de logements sociaux étaient des personnes seules et 22 % des familles monoparentales⁴⁹. **Cette nouvelle composition familiale au cœur de la demande de logement social implique une tension particulièrement accrue sur certains types de logements, de plus petites tailles, en particulier les studios et les 2 pièces.** Cette tension est renforcée par un parc social majoritairement composé de plus grandes surfaces type T3, T4 ou T5 qui représentent plus de 72 % des logements du parc social locatif.

⁴⁸ Cour des Comptes, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », juillet 2023.

⁴⁹ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Données de l'Enquête OPS 2020.

Tableau n° 3 : demandes et offres de logements sociaux
par taille de logement

	Demandes de logements sociaux au 31/12/2022	Logements sociaux disponibles ⁵⁰ au cours de l'année	Nombre de demandes pour une offre
Chambre et studio	378 516	51 604	7,34
2 pièces	796 404	132 426	6,02
3 pièces	699 544	219 266	3,19
4 pièces	460 355	136 853	3,37
5 pièces et plus	95 275	31 125	3,06
Ensemble	2 430 094	571 004	4,26

Champ : demandes actives au 31 décembre 2022, logements dont le bail est en cours au 1^{er} janvier 2023, vacants ou dont le dernier bail date de 2022 ou du 1^{er} janvier 2023, France métropolitaine et DOM.

Tableau n° 4 : répartition des logements sociaux
selon leur nombre de pièces au 1^{er} janvier 2023

Nombre de pièces	Logements du parc locatif social	Dont mis en service depuis 2018
1 pièce	7,5 %	10,2 %
2 pièces	20,0 %	29,1 %
3 pièces	36,9 %	37,2 %
4 pièces	27,9 %	20,1 %
5 pièces et plus	7,7 %	3,4 %

Source des deux tableaux : infocentre du système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE), extraction au 2 novembre 2023, SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2023.

⁵⁰ Logements sociaux disponibles à la location au moins 1 jour en 2022.

Cette tendance se confirme également parmi les nouvelles demandes et les attributions. Au 31 décembre 2023, près de 2,6 millions de demandes de logements sociaux étaient en attente d’attribution⁵¹, en hausse de 7,3 %⁵² dont 1,7 million hors du parc social (*hors mutations*). Parmi ce stock de demandes en cours hors mutations, 56,1 % concernaient des personnes isolées et 21,7 % des familles monoparentales. En revanche, la demande provenant du parc social (mutations) émane relativement plus de couples avec personne à charge (29,7 %).

Parmi les nouvelles demandes de logement social, enregistrées tout au long de l’année 2023, ces tendances se confirment. Pour les ménages du parc social, respectivement 33 %, 31 % et près de 25 % des demandes concernent des personnes isolées, des familles monoparentales ou des couples avec personne à charge. Les ressources mensuelles par unité de consommation chez les nouveaux demandeurs se situent également pour la grande majorité en-dessous de 1 500 € par adulte.

Tableau n° 5 : nouvelles demandes de logement social
(du 01/01/2023 au 31/12/2023)

	Hors Mutation	Mutation (dans le parc social)
Revenu fiscal entre 0 € et le PLUS	92,1 %	94,3 %
Ressources mensuelles par UC comprises entre 0 € et 1 500 €	63,1 %	68,7 %
Personnes isolées ou familles monoparentales	79,7 %	64,2 %
Couples avec personne à charge	9,8 %	24,6 %

Source : SNE – USH 2023.

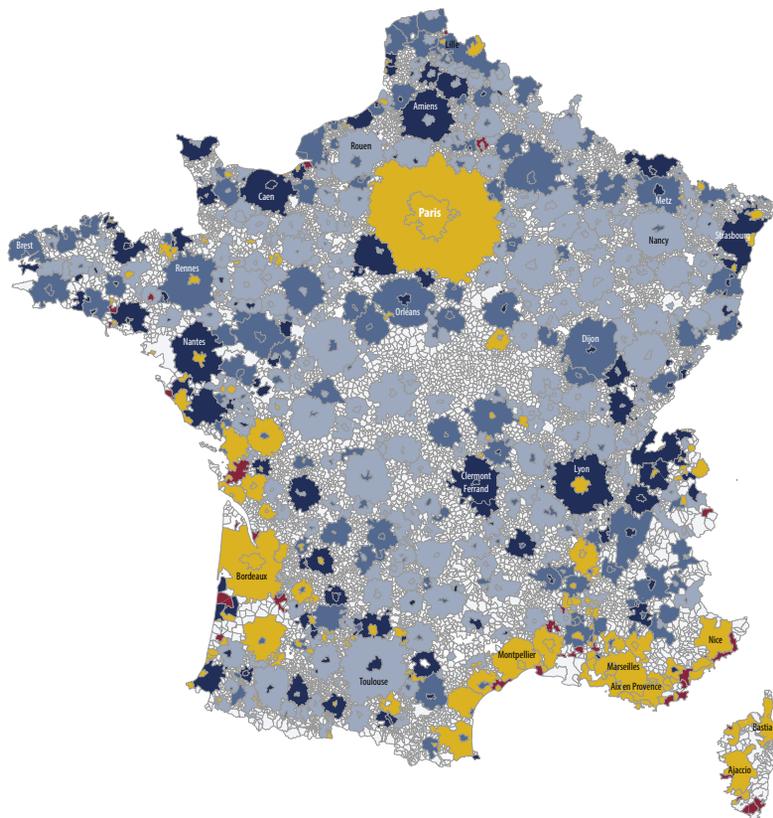
⁵¹ SNE – Données au quatrième trimestre 2023.

⁵² USH, « Les chiffres clés du logement social », édition nationale 2023.

La variation du stock de demandes est également hétérogène selon les territoires. Elle est particulièrement importante dans les départements d'Outre-mer : + 34,5 % à Mayotte, + 16,3 % en Guadeloupe ou encore + 13 % à la Réunion en 2023. Certaines disparités régionales persistent également, en France métropolitaine : l'Occitanie (+ 9,7 %), la Corse (+ 8,6 %) ou l'Auvergne-Rhône-Alpes (+ 8,4 %) sont les régions qui enregistrent la variation du stock de demandes la plus importante. En valeur absolue toutefois, l'Île-de-France est de loin la région dont le stock de demandes est le plus élevé (837 000), loin devant l'Auvergne-Rhône-Alpes (265 000) et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (223 000).

Graphique n° 8 : rapport entre les demandes et les attributions de logements sociaux en France

(en 2018, par aire d'attraction des villes)



Source : Observatoire des territoires (Agence nationale de la cohésion des territoires).

c. Un vieillissement des locataires du parc social sous l'effet d'une faible mobilité résidentielle

En France, l'âge moyen des locataires du parc social est de 53 ans contre 45 en moyenne dans le parc privé⁵³. En 2016, on estimait que près de 19 % des locataires sociaux étaient âgés de plus de 65 ans contre moins de 13 % des locataires du parc privé⁵⁴. Ce vieillissement du parc social a tendance à augmenter en raison d'une ancienneté importante au sein du parc. En effet, alors que l'ancienneté en matière d'occupation est de 6 années en moyenne dans le parc privé, elle atteint 12 années dans le parc social⁵⁵. Cette immobilité se traduit par un taux de rotation qui a significativement diminué au cours des dernières années, en passant de 12,2 % en 1989⁵⁶ à 10 % en 2011 et moins de 8 % en 2020⁵⁷.

⁵³ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – *Chiffres clés du logement social, édition 2022*.

⁵⁴ Insee – *Données Fideli 2016*.

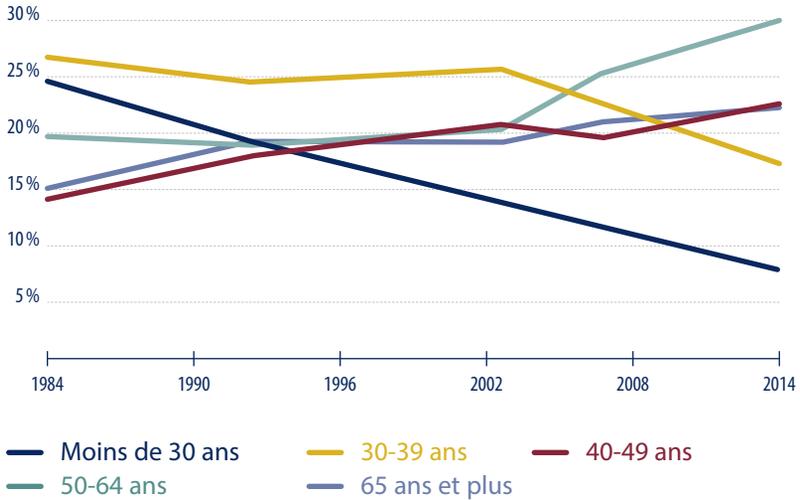
⁵⁵ Insee – *Données Enquête Logement 2013*.

⁵⁶ Jean-Claude Driant, « *Crise du logement et mutations des politiques du logement en France* ». *Crises et politiques du logement, édité par David Fée et Corinne Nativel, Presses Sorbonne Nouvelle, 2008*.

⁵⁷ *Cour des Comptes*, « *Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis* », juillet 2021.

Graphique n° 9 : évolution de l'âge des chefs de ménages locataires du parc social

(Enquête logement de 1984 à 2013 – France métropolitaine)



Lecture : la part des ménages de moins de 30 ans parmi les locataires du parc social a décliné fortement en trois décennies, passant de 24 % en 1984 à 8 % en 2013. *A contrario*, la part des ménages de plus de 65 ans a cru de 15 % en 1984 à 22 % en 2013.

Source : USH, HLM en chiffres, édition 2021.

Les explications de ce phénomène sont nombreuses et sont, pour partie, auto-entretenues par le corpus réglementaire régissant le logement social. Tout d'abord, il convient de souligner que la dégradation des conditions économiques des locataires de logements sociaux et la baisse du pouvoir d'achat immobilier contribuent à fortement entraver le parcours résidentiel de ces derniers vers la propriété ou le parc privé.

La mobilité résidentielle du parc social est de fait réduite par la précarité des locataires, par la conjoncture économique et la hausse structurelle des prix de l'immobilier. **Toutefois, dans la droite ligne des législations successives ayant entériné le « droit au logement »⁵⁸, le parc social fournit une protection particulièrement importante à l'égard de ses locataires, et les mécanismes visant à mettre fin au bail en cas de situation inadéquate avec le logement occupé ne permettent pas de favoriser une dynamique de mobilité significative.**

Logement social et bail à durée « illimitée »

En raison du droit au maintien dans les lieux, le logement social dispose ainsi d'un bail à durée « illimitée ». Comme dans le parc privé, ce dernier peut toutefois être résilié en cas d'impayés de loyer (après décision d'un juge) ou de troubles de voisinage. **Le législateur⁵⁹ a en outre prévu cinq cas supplémentaires pour lesquels le bail peut être résilié :**

- en cas de (i) sous-occupation du logement, (ii) de la disparition d'un handicap justifiant d'une attribution spécifique et (iii) de la démolition du logement : le locataire se voit alors proposer une possibilité de relogement, qui doit répondre à ses besoins et dont le loyer doit être inférieur à celui d'origine. **Au bout de trois refus d'offres de relogement, le locataire est finalement déchu de tout titre d'occupation ;**
- en cas de (iv) locataires habitant dans une zone tendue (A, Abis, B1), dont les revenus dépassent les plafonds de ressources

⁵⁸ Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement ; Article 40 de la loi du 6 juillet 1989 ; Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

⁵⁹ LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

tels qu'ils sont 1,5 fois supérieurs aux plafonds de ressources les plus élevés pendant deux années consécutives ou (iv) qui font l'objet d'un défaut de réponse à l'enquête annuelle de ressources pendant la même durée : le locataire est obligé de quitter son logement sous un délai de 18 mois.

Par ailleurs, dès qu'un ménage dispose de ressources 1,2 fois supérieures au plafond maximal du logement social qu'il occupe, il s'expose à un surloyer, dont le montant dépend de la surface, du coefficient de dépassement et du prix du loyer. **Cette situation concernerait 80 000 ménages⁶⁰, soit environ 1,5 % des ménages du parc social. Enfin, pour les locataires habitant dans un QPV, présentant un handicap ou étant âgés de plus de 65 ans, aucune résiliation du bail pour quelque motif que ce soit ne peut être réalisée.**

Dans la perspective de proposer un meilleur accompagnement des parcours résidentiels, le législateur⁶¹ a en outre confié à la Commission d'attribution de logements et d'examen d'occupation de logements (CALEOL), le soin de réexaminer tous les 3 ans la situation des locataires du parc social. Sur la base des informations recueillies par le bailleur social, la CALEOL est ainsi chargée d'examiner, dans les zones tendues, les situations inadéquates avec les caractéristiques du logement occupé – inadéquation des plafonds de ressources, disparition ou reconnaissance d'un handicap, sur ou sous-occupation – et de proposer un parcours résidentiel adapté, à l'intérieur ou à l'extérieur du parc social

⁶⁰ Chiffre de l'USH cité dans *Les Echos*. Elsa Dicharry, « HLM : 120 000 ménages de plus pourraient payer un surloyer », *Les Echos*, 26/04/2024.

⁶¹ LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁶² Ministère chargé du logement, « La politique d'attribution des logements locatifs sociaux, Les missions des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol) », site du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, avril 2023.

(accession sociale, logement intermédiaire)⁶². Aucune évaluation gouvernementale de ce dispositif n'a pour le moment été réalisée même si l'Union sociale pour l'habitat (USH) a déclaré qu'en pratique, « *l'immense majorité des dossiers faisant l'objet d'un réexamen devant les CALEOL concernent des ménages dont les ressources ont baissé* » et que « *ce mécanisme de réexamen est intéressant, il nécessite un gros travail, il permet un accompagnement social... mais il n'a pas fait augmenter la mobilité dans le parc*⁶³. »

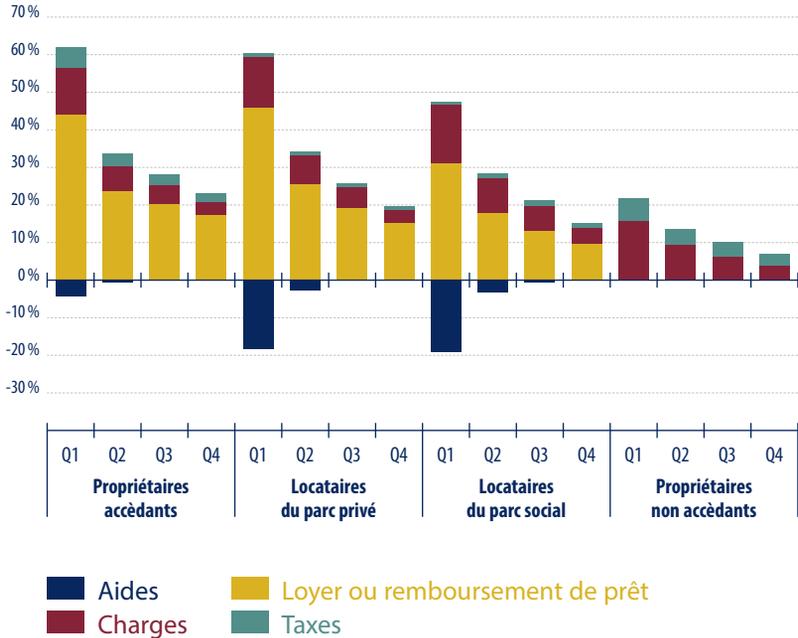
En dépit de ces dispositifs, le taux de rotation demeure particulièrement faible et doublé d'une population vieillissante : cela conduit ainsi à la saturation du système, tout particulièrement dans les zones les plus tendues. **Cet immobilisme est susceptible de réduire ou de faire stagner le nombre de « primo-accédants » dans le parc social. La perception d'inégalités d'accès au logement social pour ceux n'en ayant jamais bénéficié est ainsi accentuée par la prédominance du stock de demandes de logements sociaux provenant de locataires d'ores et déjà installés au sein du parc social.** Aujourd'hui, 32,4% des demandeurs de logements sociaux sont des locataires de HLM contre 28,6% de locataires privés. **Les locataires sociaux sont donc aujourd'hui les plus nombreux à demander l'attribution d'un logement social, révélant ainsi un véritable « effet lock-in ».** Ainsi, 26,7% des logements attribués en 2023 l'ont été au profit de locataires HLM contre 25,2% à des locataires du parc privé⁶⁴.

Cette situation est ainsi à l'origine d'un réel « effet rente » au sein du parc social qui est en outre exacerbé par la différence significative du taux d'effort – part, après déduction des aides personnelles au logement (APL) du budget des ménages consacré au logement – à niveau de revenu égal, dans le parc social et privé.

⁶³ Audition de Mme Marianne Louis, directrice générale de l'USH dans le cadre du rapport d'information n° 5 121 de l'Assemblée nationale, février 2022.

⁶⁴ SNE – Données au quatrième trimestre 2023.

Graphique n° 10 : poids des dépenses de logement dans le revenu des ménages



Lecture : Q1 à Q4 correspondent aux quartiles de revenu définis parmi l'ensemble des statuts d'occupation.

Note : les loyers représentent 46 % du revenu des locataires du parc privé appartenant au quart des ménages les plus modestes (premier quartile des revenus). Les charges et taxes représentent respectivement 13 % et 1 % de leur revenu, tandis que les aides permettent d'atténuer leurs dépenses de logement à hauteur de 18 % de leur revenu.

Champ : France entière.

Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Chiffres clés du logement social, « Taux d'effort des ménages », édition 2022.

1.3. LES CLASSES MOYENNES (ENCORE) DANS L'ENTRE-DEUX DES POLITIQUES DU LOGEMENT EN FRANCE

- a. Entre forte vulnérabilité à la conjoncture
du marché immobilier et marginalisation
du recours au logement social

Le logement et le lieu de résidence figurent parmi les dimensions essentielles des aspirations sociales des classes moyennes⁶⁵. Au cœur des dépenses contraintes qui ont le plus augmenté ces dernières années (*graphique en page suivante*), le logement devient une préoccupation majeure pour les classes moyennes, dont le niveau de vie moyen net par unité de consommation peut être estimé entre 1 400 € et 3 100 €⁶⁶ mensuels. **Ces dernières subissent d'autant plus fortement la crise du logement actuelle que leur capacité d'accès à la propriété est sensiblement réduite tandis que leur éligibilité de fait au logement social est également marginalisée.**

Le « pouvoir d'achat immobilier » a en effet significativement diminué au cours des dernières décennies, atteignant des valeurs 50 % plus faibles en 2005 par rapport à 1975⁶⁷. Cette tendance n'a fait que se confirmer, puisqu'en 1999 un Français pouvait acheter 99 m² en moyenne avec un prêt sur 20 ans contre 80 m² en 2022⁶⁸.

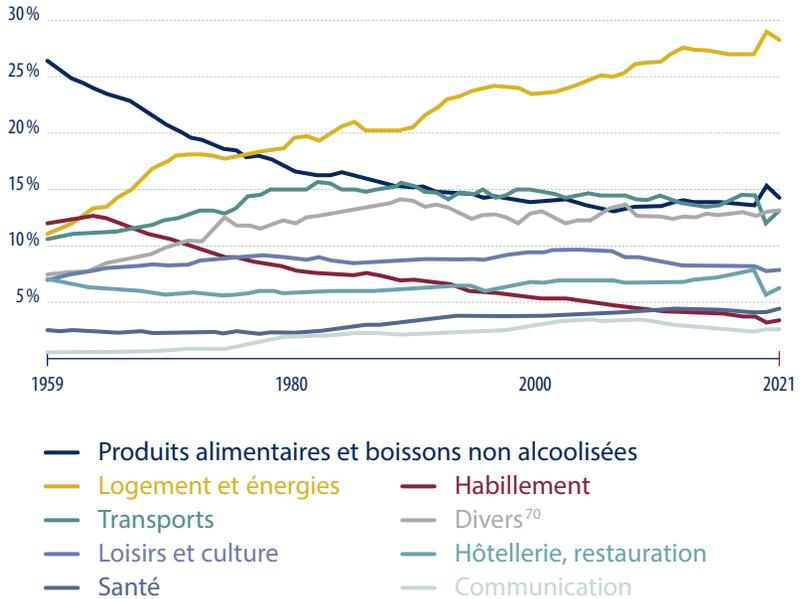
⁶⁵ Lisa Thomas-Darbois, « Classes moyennes : l'équilibre perdu », Institut Montaigne, janvier 2024.

⁶⁶ Lisa Thomas-Darbois, janvier 2024, *Ibid.*

⁶⁷ Régis Bigot, « Les classes moyennes sous pression ». *Consommation et modes de vie*, 2009, vol. 219.

⁶⁸ Conseil supérieur du notariat – Conférence de presse immobilière nationale – 15 décembre 2022.

Graphique n° 11 : évolution de la consommation des ménages par type de produit depuis 1959⁶⁹
(Part du budget des ménages consacré en %)



Source : Insee.

L'augmentation constante du coût du logement entre 2012 et 2015 – notamment liée à un relatif déficit de constructions de logements en France dans les zones tendues comme en région parisienne⁷¹ – était jusqu'ici compensée par des conditions d'emprunt particulièrement

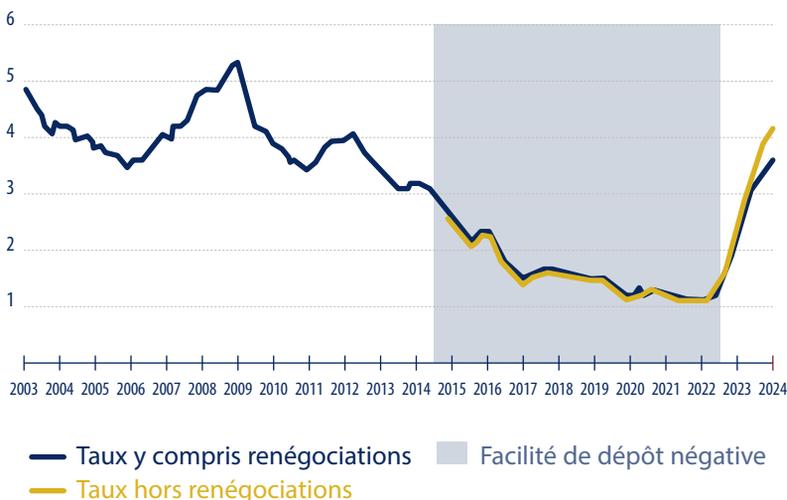
⁶⁹ Elsa Conesa, « Les Français dépensent moins pour l'alimentation » : ce que disent les chiffres, au-delà de la polémique sur les propos de Macron », *Le Monde*, 05/03/2024.

⁷⁰ Biens et services divers.

⁷¹ Jean-Claude Driant, « La crise du logement vient-elle d'un déficit de constructions ? », *L'Économie politique*, vol. 65, n° 1, 2015, pp. 23-33.

avantageuses. L'augmentation significative des taux d'intérêt depuis l'année 2022 a toutefois cristallisé cette croissance tendancielle des prix de l'immobilier liée à une hausse structurelle du prix du foncier – estimée à 30% entre 2013 et 2023⁷² – rendant plus difficile voire impossible l'accès à la propriété pour les classes moyennes. Nombre de primo-accédants ne peuvent désormais plus envisager de projet immobilier sans support familial ou héritage : l'apport personnel exigé pour obtenir un crédit a ainsi augmenté de 60% depuis 2022⁷³.

Graphique n° 12 : taux d'intérêt des nouveaux prêts à l'habitat aux particuliers (en %)



Source : Banque de France, janvier 2024⁷⁴.

⁷² Insee – Données Enquête Logement 2013 et Focus n° 309 1^{er} janvier 2023.

⁷³ Christel Villedieu, « Immobilier ancien : Que s'est-il passé au 1^{er} semestre 2023 ? » Century 21, 26/06/2023.

⁷⁴ Banque de France, « Panorama des prêts à l'habitat des ménages », Banque de France, 07/03/2024.

Largement exclue de l'accèsion à la propriété, une partie des classes moyennes – éligible au logement social au titre des revenus plafonds du PLS – est en réalité aujourd'hui peu présente au sein du parc social. L'une des principales explications est mécaniquement celle de la structure du parc social (*évoquée plus haut*). Les ménages éligibles aux seuls logements PLS en raison de leurs ressources représentent 17 % des ménages résidents en France (4,7 millions) **alors que le parc social n'est constitué que de 7 % de logements PLS (soit 300 000 logements)⁷⁵.** **Cet écart entre la part de population éligible uniquement aux PLS et le faible nombre relatifs de logements PLS dans le parc social alimente le sentiment de non-accessibilité des classes moyennes aux parc social.** Ce sentiment est accentué par les mécanismes d'éligibilité qui rendent de fait les logements PLS également accessibles aux ménages disposant de ressources encore inférieures aux plafonds PLS (c'est à dire aux PLUS et PLAI). Or, en théorie, respectivement 24 % et 29 % des ménages éligibles aux logements sociaux le sont aux titres des plafonds PLAI et PLUS mais aussi PLS, ce qui réduit d'autant plus la « probabilité » d'attribution des seuls ménages éligibles aux plafonds supérieurs. De fait, près de la moitié des logements type PLS accueille aujourd'hui des locataires dont les ressources sont très faibles et correspondent aux plafonds des PLAI⁷⁶.

Historiquement pourtant, et particulièrement pendant les Trente Glorieuses durant les années 1950-1960, les bailleurs sociaux privilégiaient les classes moyennes aux revenus modestes⁷⁷. Les différentes législations futures entérineront la nécessité d'un logement social français généraliste, accueillant toutefois en priorité les personnes les plus défavorisées. En effet, de nouveaux publics deviennent prioritaires dès les années 1970 (mal-logés, personnes en situation de

⁷⁵ ANCOLS, *op. cit.*

⁷⁶ IGF et CGEDD, « Développement de l'offre de logements locatifs intermédiaires par les investisseurs institutionnels », 2021.

⁷⁷ Jean-Marc Stébé, « Le logement social en France », *Que sais-je ?*, 2022.

handicap ou d'hébergement temporaire) ainsi que les personnes d'origine étrangère, aux statuts de réfugiés par exemple. La paupérisation de certains quartiers abritant des logements sociaux ainsi que la vétusté perçue des immeubles HLM, symboles urbanistes d'un autre temps, ont achevé de renforcer la ségrégation spatiale des populations précaires et le déport durable des classes moyennes du parc social. **Aujourd'hui encore, près de 12 % des habitants de la région parisienne ne font pas de demande de logement social en raison de la mauvaise image qu'ils en ont contre moins de 9 % pour les autres catégories d'agglomération**⁷⁸. Aspirant à une autre forme d'ascension sociale, les classes moyennes se sont progressivement déplacées dans le périurbain, redoutant toutefois la proximité avec la « ghettoïsation »⁷⁹ des banlieues, et n'ayant pas les ressources financières pour accéder aux centre-villes, lieux de gentrification des classes moyennes supérieures et classes plus aisées.

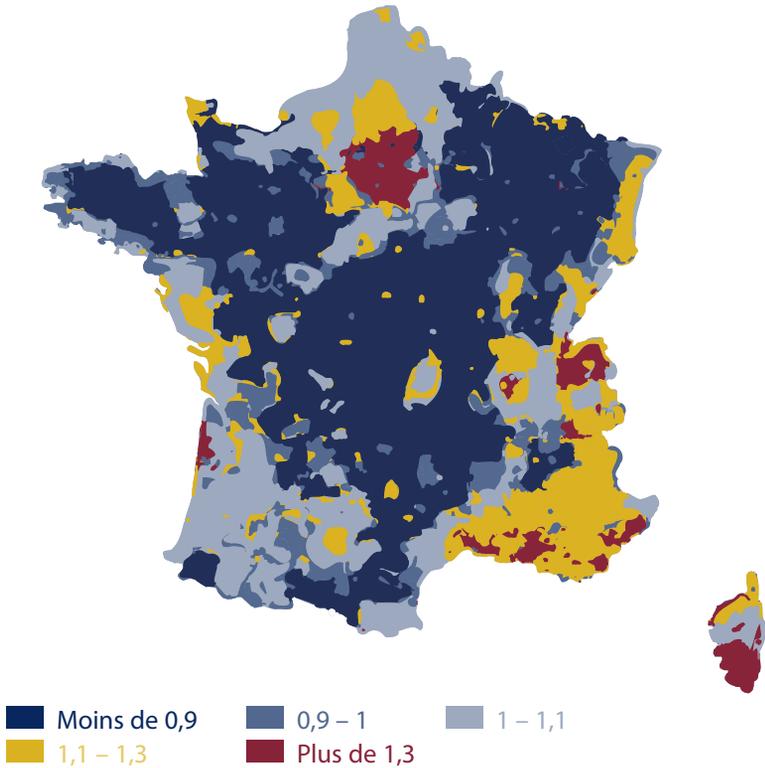
b. La création du logement intermédiaire comme rempart à la moindre présence des classes moyennes au sein du parc social

Face à l'envolée des prix de l'immobilier et le déport important des classes moyennes du logement social, une partie de ces dernières se sont vues contraintes de se loger dans le parc privé. Ce dernier connaît toutefois de fortes tensions inflationnistes en raison d'une insuffisance de constructions et d'offres, tout particulièrement dans les zones dites « tendues ». Les écarts de loyers de marché et ceux pratiqués dans le parc social sont ainsi dans certaines régions de France particulièrement importants.

⁷⁸ Enquête Elabe pour l'Institut Montaigne, mai 2024.

⁷⁹ Jacques Donzelot, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Revue Esprit*, mars-avril 2004.

Graphique n° 13 : écarts entre loyers de marché et loyers plafonds PLS selon les territoires



Lecture : dans les communes en bordaux, le loyer par m² dans le parc privé est supérieur de plus de 30% au plafond de loyer PLS en 2018. Par exemple, à Nice, le loyer moyen (hors charges) dans le parc privé est de 14,55€/m² et le plafond de loyer PLS (zone A) est de 10,15€/m², soit un ratio de 1,43.

Source : DHUP – Bureau FES.

Les ménages des classes moyennes éligibles aux plafonds de ressources PLS par exemple mais contraints de se loger dans le parc privé dans certaines agglomérations tendues souffrent particulièrement du déséquilibre de cette situation. Parmi les nouvelles demandes d'accès au logement social, la part de celles provenant de locataires du privé a ainsi atteint 27,1 % en 2023 en France. **Ce taux est toutefois très inégal sur le territoire : les zones particulièrement tendues ou pour lesquelles le prix du marché libre a augmenté voient les nouvelles demandes d'attribution de logements sociaux de la part de locataires du parc privé significativement croître.** C'est le cas en Occitanie où la part des nouvelles demandes provenant du parc privé a atteint un peu plus de 34 % (contre 23 % provenant du parc social) ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur avec respectivement 37 % et 22 %.

Face à cette problématique, **le logement locatif intermédiaire (LLI) est créé en 2014⁸⁰, afin de proposer un logement abordable aux classes moyennes n'ayant pas accès au parc social dans les zones tendues.** Leur production est encadrée par un régime fiscal et un prêt locatif avantageux à destination des investisseurs institutionnels et permet ainsi de proposer des loyers plafonnés, entre 10 à 20 % inférieurs aux prix du marché en moyenne (voire 30 à 40 % dans les zones très tendues), à des bénéficiaires qui doivent justifier de ressources conformes aux plafonds fixés. En sus de leur nécessaire localisation en zones tendues (*cf encadré page suivante*), ces logements doivent être situés dans des communes comprenant 25 % de logements sociaux et dans un ensemble immobilier intégrant le même quota⁸¹. Contrairement aux logements sociaux administrés, les logements intermédiaires ne sont pas soumis aux mêmes contraintes réglementaires puisqu'il n'existe pas d'agrément ni de commission d'attribution.

⁸⁰ Article L. 302-16 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

⁸¹ Ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire.

Zonage et conditions de ressources pour les LLI

Le territoire français – y compris les départements d’outre-mer – est soumis à un découpage réglementaire et administratif défini comme le « zonage ». Ce dernier doit rendre compte de l’adéquation ou de l’inadéquation entre l’offre et la demande de logements, définissant ainsi : « le niveau de tension du marché immobilier sur un territoire. » Certains indicateurs liés aux dynamiques territoriales (bassins d’emplois, évolutions démographiques) et au marché immobilier local sont ainsi utilisés pour actualiser régulièrement le zonage des territoires français. La dernière modification⁸² du « zonage » a été réalisée le 2 octobre 2023 :

- **Zone A bis** : comprend Paris et 75 communes des Yvelines, des Hauts de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d’Oise ;
- **Zone A** : agglomération de Paris (dont la zone Abis), la Côte d’Azur, la partie française de l’agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes (ex : Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Montpellier, Toulouse, Bordeaux) et 8 communes des départements d’outre-mer où les loyers et les prix des logements sont très élevés ;
- **Zone B1** : comprend certaines grandes agglomérations et certaines communes où les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone Abis ou A, des villes tendues de Province et les communes des départements d’outre-mer non classées en zone A ;
- **Zone B2** : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zones Abis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1 ;
- **Zone C** : reste du territoire.

À ces zones sont ensuite associées – pour la majorité des dispositifs de politique de logement – des conditions de ressources (adaptées aux disparités de rémunérations salariales et de coût de la vie entre les territoires) ainsi que des plafonds de loyers pour le logement social mais aussi pour le LLI.

Tableau n° 6 : comparaison des plafonds de ressources et loyers, logements intermédiaires et PLS

	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Plafond de ressources annuels pour le logement intermédiaire : pour une personne seule	43 529 €	43 539 €	35 479 €	31 932 €	32 932 €
Plafond de ressources annuels pour le logement intermédiaire : pour trois personnes ou une personne seule plus une personne à charge	85 282 €	78 201 €	56 976 €	51 279 €	51 279 €
Plafond de loyer pour le logement intermédiaire	17,43 €/m ²	12,95 €/m ²	10,44 €/m ²	9,07 €/m ²	9,07 €/m ²
Plafond de loyer PLS	13,54 €/m ²	10,44 €/m ²	8,99 €/m ²	8,61 €/m ²	8,00 €/m ²

Source : plafonds de ressources annuels : Action Logement, 2024⁸³ Source plafonds de loyer : Rapport IGF 2021⁸⁴.

⁸² Arrêté du 2 octobre 2023 modifiant l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁸³ Action Logement – Les plafonds de ressources locatifs au 1^{er} janvier 2024.

⁸⁴ IGF et CGEDD, 2021, op. cit.

Outre le logement intermédiaire, d'autres initiatives ont été développées en faveur du logement abordable dans le parc privé. Le dispositif Pinel, qui a vocation à disparaître en décembre 2024, permet depuis 2014 aux particuliers propriétaires une réduction d'impôt sur le revenu sous réserves de certaines conditions de mise en location équivalentes à celles du LLI⁸⁵ et le dispositif Loc'Avantages, héritier de la loi Cosse, fonctionne selon le même mécanisme, sans que les plafonds soient toutefois alignés avec ceux du LLI⁸⁶. Ces différents dispositifs n'ont toutefois pas obtenu l'effet escompté et se sont révélés relativement décevants dans leur déploiement.

c. 10 ans après : un déploiement relativement faible et décevant du logement intermédiaire en France

La France compte aujourd'hui un peu plus 120 000 logements qui pourraient être considérés comme « intermédiaires ». Parmi eux, près de 50 000 proviennent de financements en prêts locatifs intermédiaires (PLI, voir encadré page suivante) et sont soumis à des plafonds de loyers et de ressources similaires au dispositif Pinel dans le marché libre. Cette offre de logements intermédiaires représentait en 2021 près de **1 % de l'ensemble du parc des bailleurs sociaux et se situait majoritairement en Île-de-France**⁸⁷. Avec la création en 2014 des LLI, l'offre en PLI s'est peu à peu amoindrie au profit du déploiement de logements sous ce nouveau régime à destination des institutionnels. **À cet égard, plus de 73 000 logements intermédiaires ont été engagés depuis 10 ans avec une intensification à partir de 2019, et une croissance particulièrement marquée de + 34 % en 2021**⁸⁸. Un protocole a même été signé

⁸⁵ Site du ministère de l'Économie, des Finances, et de la souveraineté industrielle et numérique, « Le dispositif Pinel d'investissement locatif », 16/12/2023.

⁸⁶ Site du ministère de l'Économie, des Finances, et de la souveraineté industrielle et numérique « Loc'Avantages : un dispositif de réduction d'impôt », 10/05/2022.

⁸⁷ IGF et CGEDD, 2021, op. cit.

⁸⁸ Site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Emmanuelle Wargon annonce des résultats exceptionnels pour le développement du logement intermédiaire en 2021 : 17 912 logements, soit une progression de 34 % sur un an », 14/03/2022.

en 2021 entre l'État et les principaux investisseurs afin de développer 55 000 logements intermédiaires sur la période 2021-2023, soit un objectif de construction d'un peu plus de 18 000 logements par an.

Financement du logement intermédiaire en France

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) gère aujourd'hui en France les prêts accordés aux bailleurs sociaux (PLAI, PLUS ou encore PLS). Ces prêts sont de très long terme (en moyenne 40 années voire 50 années) et sont financés principalement par l'épargne des Français à travers le livret A. Le PLAI et le PLUS ouvrent ainsi droit aux organismes sociaux agréés d'obtenir une subvention de l'État, de bénéficier de la TVA à un taux réduit de 10 % et d'une exonération de TFPB sur la construction pendant 25 ans⁸⁹.

Le prêt locatif intermédiaire (PLI) est également géré par la CDC et financé par le Livret d'épargne populaire (LEP) pour des logements aux loyers compris entre les logements sociaux et ceux du parc privé. **Face à la faiblesse du déploiement de ces prêts en raison d'un retrait progressif d'investisseurs institutionnels, l'ordonnance du 20 février 2014 a assorti la catégorie de logements locatifs intermédiaires (LLI) d'avantages fiscaux, notamment le dispositif Pinel.** Cette nouvelle catégorie de logements n'est pas financée par la CDC mais par sa filiale, CDC Habitat. Cette dernière s'est associée en 2014 à une dizaine de grands investisseurs institutionnels privés pour créer le Fonds de logement intermédiaire (FLI) dédié à la construction de LLI en zones tendues, notamment à Paris, en banlieue parisienne et dans les principales métropoles françaises. Géré par Ampere Gestion,

⁸⁹ IGF et CGEDD, « La diversification des sources du financement du secteur du logement locatif social », juillet 2019.

une filiale de CDC Habitat, ce FLI disposait de 1 Md€ de capitaux propres (1,8 Md€ en investissement) pour produire 10 000 logements, avec un taux de rentabilité brut moyen cible de 4,8 %. Un second fonds de logement intermédiaire (FLI 2) a été créé en octobre 2015 avec 1 Md€ de fonds propres pour un objectif fixé de 13 000 nouveaux logements. **En 2023, plus de 7 Md€ ont été levés pour une capacité d'investissement de 13 Md€ qui s'est matérialisée par le financement de 40 000 logements depuis 2014.**

Aujourd'hui, CDC Habitat et les filiales IN'LI d'Action Logement sont les principaux acteurs du déploiement des logements intermédiaires sur le territoire national. **Ils représentent 64 % des LLI agréés sur la période 2014-2020⁹⁰.**

Ces résultats sont pourtant bien en-deçà des besoins recensés pour ce logement intermédiaire destiné aux classes moyennes dans les zones les plus tendues. Selon l'Inspection générale des finances⁹¹, **entre 320 000 et 560 000 ménages en France seraient en attente d'un logement intermédiaire et le besoin de construction est estimé entre 180 000 et 420 000 logements sur une décennie, soit entre 18 000 et 40 000 logements par an.**

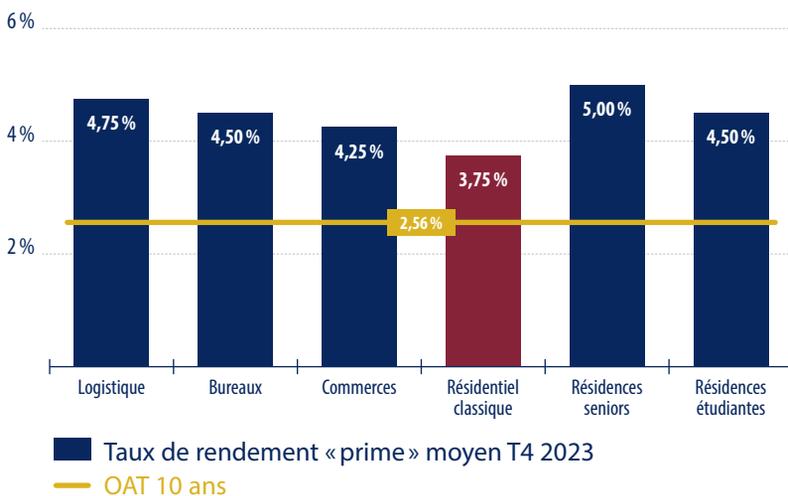
Or, l'objectif des 18 000 logements annuels du protocole de 2021 n'a pas été respecté en raison notamment d'un arrêt significatif de l'investissement institutionnel dans cette classe d'actifs. En effet, depuis les années 1980, les investisseurs institutionnels ont progressivement

⁹⁰ IGF et CGEDD, « Développement de l'offre de logements locatifs intermédiaires par les investisseurs institutionnels », 2021.

⁹¹ IGF et CGEDD, 2021, *Ibid.*

retiré le « résidentiel » de leurs portefeuilles d'actifs, jugé moins rémunérateur par rapport aux autres classes d'actifs. Ainsi, en 2019, la valeur des actifs immobiliers détenus par les investisseurs institutionnels ne représentait que 6,3 % de la valeur totale des actifs, contre 85 % pour les valeurs mobilières⁹². La remontée des taux d'intérêt en France depuis juillet 2022 a significativement accentué cette tendance, les actifs du résidentiel classique demeurant moins rentables que les autres classes d'actifs, notamment en résidences gérées (seniors et étudiantes).

Graphique n° 14 : taux de rendement « prime »
moyen des classes d'actifs



Source : données BNP Paribas Real Estate⁹³ et JLL⁹⁴.

⁹² IGF et CGEDD, 2021, *Ibid*.

⁹³ BNP Paribas Real Estate, Immostat, « Investissement en France ; un recul historique du marché » données au quatrième trimestre 2023.

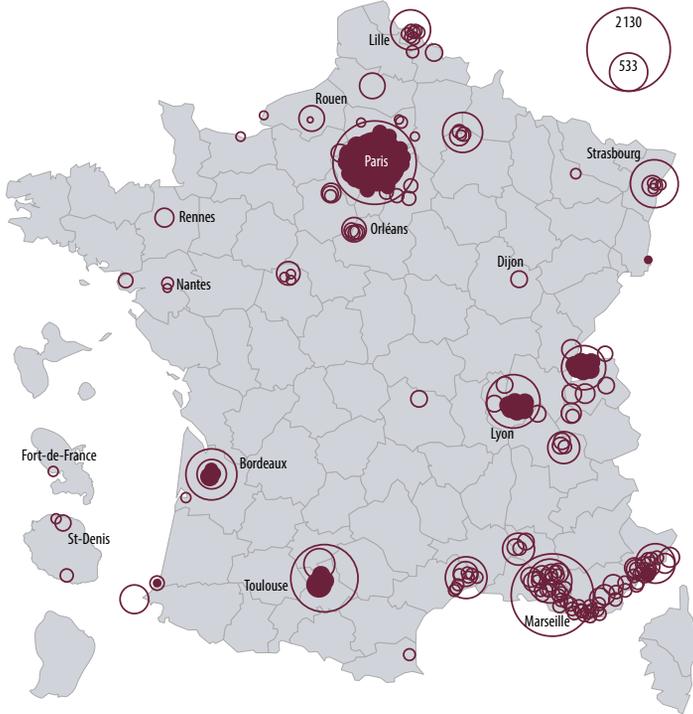
⁹⁴ Jones Lang Lasalle (JLL), Immostat, « Les chiffres du marché de l'investissement en Résidentiel », données au quatrième trimestre 2023.

Enfin, le dispositif Pinel – incitation fiscale à destination de l’investissement des particuliers dans des logements intermédiaires – **n’a pas montré de résultats concluants**. Les logements construits ou financés dans le cadre des dispositifs Pinel et Duflot se situaient en réalité davantage dans des zones détendues – entre 2017 et 2018, 67 % des logements du dispositif se situaient en zone B contre 33 % en zone A⁹⁵ – dans lesquelles l’écart des loyers proposés avec ceux des logements sociaux n’étaient pas significatifs. **Le déploiement des LLI est donc, compte tenu des besoins nationaux, encore insuffisant surtout dans certains territoires situés en zones tendues**. Cette pénurie de logements intermédiaires est d’autant plus dommageable que ces derniers sont susceptibles d’être plébiscités par les ménages médians dont les revenus se situent entre les plafonds du PLS et du LLI mais aussi, et peut-être surtout, par les classes moyennes inférieures éligibles au PLS voire au PLUS qui ne parviennent pas à accéder à un parc social saturé. En Île-de-France par exemple, la population cible du dispositif est estimée à 281 000 ménages. Pour 162 000 d’entre eux, l’accès à la propriété n’est pas même pas une option au regard de leurs faibles capacités financières et d’endettement. D’autres territoires – non encore considérés comme « zones tendues » – subissent désormais une tension inflationniste forte sur le marché de l’immobilier, notamment la façade Ouest française⁹⁶.

⁹⁵ IGF et CGEDD, 2021, *op.cit.*

⁹⁶ Delphine Denuit, « Immobilier : en hausse de 1,39 % en France en 2022, les loyers ont résisté à l’inflation », *Le Parisien*, 21/03/2023.

Graphique n° 15 : implantation par commune des LLI agrées entre 2014 et 2020



Source : mission à partir du fichier SISAL de la DHUP.

2 Le logement social : la fin du dogmatisme, le temps des choix politiques

2.1. CLARIFIER LE RÔLE ET LES OBJECTIFS DU LOGEMENT SOCIAL POUR RENFORCER LA LÉGITIMITÉ ET L'ACCEPTABILITÉ DÉMOCRATIQUE DU SYSTÈME

- a. Renouer avec un discours politique assumé et crédible sur le logement social

Un décalage éloquent entre la conception « généraliste » du logement social et son système d'attribution

L'ambition généraliste historique du logement social Français – 70 % des ménages y sont éligibles en 2021⁹⁷ – semble être difficilement conciliable avec la volonté de répondre aux besoins spécifiques des populations très précaires. **Une véritable tension concernant la conception et les aspirations du modèle du logement social français semble se manifester**. S'il s'agissait, à l'origine, de loger les ouvriers et actifs français aux revenus (du travail) les plus modestes, nous assistons aujourd'hui, de fait, à un glissement vers un modèle plus anglo-saxon – « résiduel » – visant à protéger prioritairement les plus précaires⁹⁸. Les différents quotas afférents aux flux de logements sociaux et à leurs réservataires (*détailés précédemment*) sont orientés depuis les années 2000 vers une massification de l'accueil des plus précaires au nom du « droit au logement opposable » ; le système de cotation et d'attribution abonde également en ce sens.

⁹⁷ ANCOLS, *op. cit.*

⁹⁸ Iona Lefebvre, « Budget 2023 : L'hébergement d'urgence et l'accès au logement – une politique publique en voie de précarisation », Institut Montaigne, 03/11/2022.

La procédure d'attribution repose sur un système de cotation récemment réformé par la loi ELAN qui rend obligatoire la généralisation de la mise en œuvre d'un système de cotation lisible et transparent pour les demandeurs de logements sociaux⁹⁹. **La loi prévoit ainsi que chaque demandeur de logement social puisse apprécier la position relative de sa demande parmi les autres au regard des critères prioritaires pris en compte.** Cette réforme – progressivement mise en œuvre depuis janvier 2024 – concourt à améliorer la perception des Français à l'égard des critères d'attribution. Cette dernière est aujourd'hui particulièrement dégradée. Près de 40% d'entre eux estiment qu'aujourd'hui l'attribution est décidée de manière opaque et peu claire, et 37% déclarent ne rien en savoir du tout. **Le sentiment de l'opacité des choix est particulièrement présent chez les classes moyennes (45% pour un niveau de vie compris entre 1 700€ et 2 100€ mensuels), les foyers sans enfant (40%) et au sein de l'agglomération parisienne (45%)¹⁰⁰.**

Si l'initiative d'une telle réforme ne peut être que saluée, le choix des critères de cotation confirme le caractère prioritaire d'une partie de la population la plus en difficulté. Or, cet **affichage des critères révèle de fait que l'attribution des logements se fait en priorité pour les personnes les plus précaires, donnant ainsi une dimension « prime » aux situations personnelles et familiales les plus dramatiques et nourrissant le sentiment d'exclusion de populations pourtant éligibles mais socialement moins exposées. En ce sens, cet effet pervers du système peut alimenter le ressentiment d'une large partie de la population qui – bien que non aisée – n'a pas une situation personnelle lui permettant de gagner suffisamment de « points » pour se voir attribuer un logement social.** L'exemple du système de cotation déployé par la Ville de Paris¹⁰¹ est en ce sens révélateur des priorités d'attribution de son

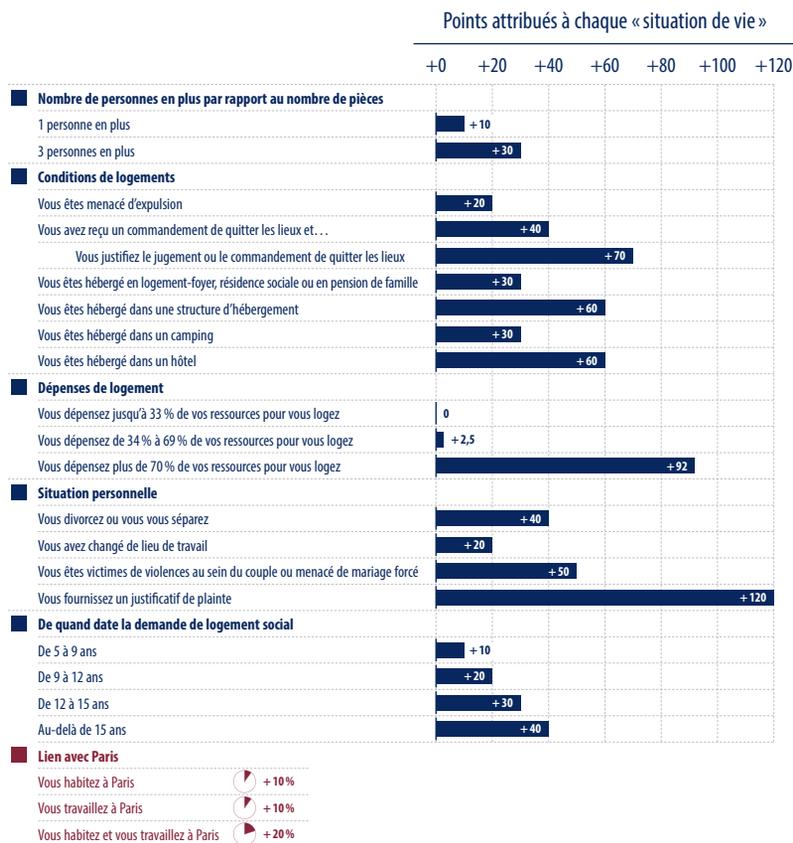
⁹⁹ Plus précisément, « La loi ELAN du 23 novembre 2018 rend sa mise en place obligatoire et l'inscrit dans le Plan partenarial de gestion de la demande (PPGD), pour les territoires des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) mentionnés à l'alinéa 20 de l'article L. 441-1 du CCH. », selon l'Agence nationale pour l'information sur le Logement.

¹⁰⁰ Enquête Elabe pour l'Institut Montaigne, mai 2024.

¹⁰¹ Site teleservices.paris.fr – Cotation des demandes de logement.

parc social. Hormis le caractère discutable du nombre de points attribués à chaque « situation de vie » – être actuellement hébergé dans un camping ou dans un abri de fortune vous rapportera moins de points que d’être actuellement hébergé dans un hôtel – la cotation est révélatrice des réalités d’attributions en matière de population.

Graphique n° 16 : système de cotation de la Ville de Paris



Source : Site teleservices.paris.fr – Cotation des demandes de logement.

La prise en compte de tels critères entre ainsi clairement en contradiction – tout du moins philosophiquement – avec la communication affichée et revendiquée sur le site internet de la Ville selon qui « 71 % des Parisiens sont éligibles à un logement du parc des bailleurs sociaux ». Dès lors, si le modèle théorique est encore généraliste, force est de constater que sa « résidualisation » a d’ores et déjà bien pénétré l’esprit des Français. La perception d’une inéligibilité aux logements sociaux est partagée par 56 % des Français dont près de 65 % pour ceux ayant un niveau de vie mensuel compris entre 1 700 et 2 100 €¹⁰². Ces derniers sont pourtant pour la très grande majorité sous les plafonds de ressources exigés par les logements sociaux dits « PLS ».

Cet état de fait contribue ainsi à un taux de recours particulièrement faible au sein du parc privé. Seuls 16 % des ménages éligibles du parc privé font une demande de logement social, et ce taux de recours diminue significativement au-delà de 16 000 € de revenu fiscal de référence¹⁰³ soit bien en-dessous du revenu médian. **La priorisation actuelle du système serait ainsi de nature à « introduire un biais moral entre le droit à prétendre et la légitimité à demander »¹⁰⁴ ce que confirme le fait qu’aujourd’hui 86 % des Français n’envisagent pas de faire une demande de logement social. Ce taux atteint même 88 % pour ceux dont le niveau de vie mensuel est compris entre 1 700 et 2 100 €. Or 30 % de ces foyers citent leur « non-éligibilité » comme motif de non-recours au logement social, alors que leurs revenus les rendent de fait, éligibles.**

Les moins de 30 ans – jeunes actifs – sont ceux pour lesquels ce taux de recours est le plus faible, ce qui s’expliquerait par des délais d’attribution particulièrement longs en zones tendues et par une formalisation

¹⁰² Enquête Elabe pour l’Institut Montaigne.

¹⁰³ ANCOLS, op. cit.

¹⁰⁴ Marc Uhry et Cédric Van Styvendael, « Les grands défis du parc social », *Revue Projet*, vol. 364, n° 3, 2018, pp. 39-47.

administrative trop lourde¹⁰⁵. Ces derniers sont pourtant ceux pour qui le revenu de vie médian est le moins important (22 500 € en 2021 pour les 18-29 ans contre 25 850 € pour les 50-64 ans¹⁰⁶) et pour qui les enjeux en matière d'accès à la propriété et d'intégration sur le marché de l'emploi sont décisifs, notamment dans les zones tendues. **À Paris, le délai d'attente atteint même plus de 16 ans selon l'Institut Paris Région¹⁰⁷. La durée d'attribution est en effet de plus en plus importante, parfois plus d'une dizaine d'années dans les zones les plus attractives¹⁰⁸.** Ces délais d'attente sont ainsi autant d'années de mal-logement, de contraintes financières importantes et de privations, qui peuvent contribuer à nourrir un ressentiment politique important.

*Un manque de lisibilité du rôle du logement social
qui alimente les radicalités politiques*

Pour mettre en œuvre une politique du logement efficace, (véritablement) généraliste et ambitieuse, l'opposition systématique des populations éligibles aux logements subventionnés par l'État ne doit plus se substituer à la remise en cause plus structurelle du système. Le décalage entre le maintien d'un discours généraliste et la composition d'un parc social en réalité bien en-dessous des plafonds de ressources exigés est délétère et alimente la radicalisation de nombreuses postures politiques. **En ce sens, les principaux représentants politiques et associatifs du secteur ont une véritable responsabilité citoyenne quant aux discours qu'ils diffusent.** Opposer par exemple, la construction de logements sociaux et de logements intermédiaires – « *alors que*

¹⁰⁵ IGF et CGEDD, 2021, *op. cit.*

¹⁰⁶ Insee – Niveau de vie selon l'âge, données de 1996 à 2021.

¹⁰⁷ Sandrine Beauflis, Philippe Pauquet, « De plus en plus de franciliens attendent un logement social : qui sont les demandeurs ? », Note rapide Société-Habitat, n° 998, Institut Paris Région, 30/11/2023.

¹⁰⁸ L'Alsace, La rédaction avec l'AFP, « Jusqu'à 10 ans d'attente... L'interminable délai d'obtention des HLM », L'Alsace, 05/09/2023.

la rigueur budgétaire ne s'assouplit guère sur le logement social, au moment où la construction chute, le gouvernement mise sur le logement « intermédiaire » pour loger les classes moyennes »¹⁰⁹, déclaration de la Fondation Abbé Pierre – concourt négativement à alimenter les tensions politiques et sociétales en opposant les ménages qui sont pourtant, de fait, éligibles à l'ensemble de ces dispositifs.

L'accumulation de frustrations et de ressentis négatifs de la population sur ce sujet risque d'alimenter une forme de radicalisation politique. En ce sens, les débats relatifs à la part de la population immigrée au sein des logements sociaux est emblématique¹¹⁰. Bien que la part des ménages de nationalité étrangère au sein du parc social – estimée à 12 %¹¹¹ – soit stable depuis des années, la surreprésentation des ménages à faibles revenus parmi la population immigrée ainsi que la composition de leurs ménages¹¹² sont de nature à « favoriser » une sur-représentation de la population immigrée au sein du parc social. **Ces aspects sont avant toute chose, de nature réglementaire et économique. La prolifération dans les discours politiques de propositions d'attribution prioritaires des logements sociaux aux ménages de nationalité française**¹¹³, au nom de la « préférence nationale », est ainsi symptomatique des effets collatéraux de l'illisibilité et de l'inefficacité de la politique du logement social en France.

¹⁰⁹ Fondation Abbé Pierre, 29ème rapport sur l'état du mal-logement, 2024.

¹¹⁰ Michel Auboin, « Les étrangers extra-européens et le logement social en France », Fondapol, Avril 2024.

¹¹¹ Le chiffre figure dans une étude de l'Insee – Les conditions de logement en 2017, qui utilise des données de 2013 et est citée dans un article du Monde, qui cite les données 2017 de l'Union sociale pour l'Habitat. Isabelle Rey-Lefebvre, « Les organismes HLM rejettent la priorité aux Français voulue par le FN », Le Monde, 02/05/2017.

¹¹² Déclaration du Ministère de l'Intérieur, citée dans Libération. Anaïs Condomines, « Est-il vrai qu'un tiers des immigrés occupent des HLM, comme l'affirme le RN ? », Libération, 22/04/2022.

¹¹³ Cette proposition figure respectivement dans les programmes de Marine Le Pen, « M la France – Mon projet présidentiel » et d'Éric Zemmour, « Pour que la France reste la France – Mon programme » pour les élections présidentielles 2022.

Cette montée des idées les plus radicales – certainement inapplicables par ailleurs sur le fond car inconstitutionnelles – risque fort d’emporter l’adhésion d’un nombre croissant de Français dans un contexte particulièrement difficile en matière de marges de manœuvre budgétaires et d’embolie du parc social, surtout au sein des classes moyennes. Ces dernières sont d’ailleurs celles dont la perception de dégradation de l’accès au logement social est la plus présente : **en 2019, 63 % des ménages dits « professions intermédiaires » estimaient qu’il était difficile d’accéder à un logement social ou intermédiaire dans sa commune contre 82 % aujourd’hui**¹¹⁴. Sur le public cible et l’attribution de l’offre de logements sociaux, ils sont également 69 % à soutenir l’idée d’une priorisation plus forte sur les ménages modestes qui travaillent que sur les populations plus vulnérables, indépendamment de leur situation d’emploi. **Ici encore, une véritable fracture idéologique demeure puisque 49 % des partisans de gauche soutiennent la priorisation des publics les plus précaires contre 25 % de l’électorat de droite. Ces derniers sont en revanche 75 % à soutenir l’idée d’une attribution plus importante des logements sociaux à destination des travailleurs modestes**¹¹⁵.

Le consentement démocratique au système du logement social ne peut dès lors se fonder que sur la clarification du public cible et donc, plus fondamentalement, sur son rôle dans notre société. Comme les Pays-Bas en 2011, contraints de basculer d’un système dit « universaliste » à « généraliste »¹¹⁶ en intégrant des plafonds de ressources inexistantes jusqu’alors et rendant ainsi seuls 41 % des Néerlandais éligibles au parc social, la France se situe aujourd’hui à la croisée des chemins. Le basculement d’un modèle généraliste à un modèle plus « résiduel » – ce qui est dans les faits davantage le cas au regard de la paupérisation du parc social – n’est cependant pas sans conséquence en matière de mixité sociale et d’affichage politique.

¹¹⁴ Enquête Elabe pour l’Institut Montaigne, mai 2024.

¹¹⁵ Enquête Elabe pour l’Institut Montaigne, mai 2024.

¹¹⁶ Noémie Houard, « Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l’État-providence ? », *Revue de l’OFCE*, vol. 128, n° 2, 2013, pp. 49-72.

La question mérite toutefois d’être clairement posée : souhaite-on continuer à porter le message selon lequel 72 % de Français sont éligibles à un logement social alors qu’une majorité d’entre eux n’y aura en réalité jamais accès et, en premier lieu, les classes moyennes ? Souhaite-on au contraire affirmer l’enjeu réel de paupérisation d’une partie de la population – sous des effets conjoncturels et structurels multiples – et assumer le choix de les loger en priorité ?

Ces interrogations soulèvent dès lors des problématiques plus structurelles qui méritent d’être discutées et débattues : à qui doit (désormais) s’adresser le logement social ? Quelle doit-être sa raison d’être ? Et par extension, quelles doivent-être ses modalités de mise en œuvre ?

b. Réinterroger la structure et la mobilité résidentielle du parc social comme préalable à toute revendication liée à de nouvelles constructions

La construction de nouveaux logements sociaux est utile et nécessaire, mais n’est en rien la réponse magique à une pénurie structurelle alimentée par le système

La pénurie de logements en France et particulièrement dans le parc social est réelle. Le système est actuellement « embolisé » par une demande bien plus importante que la capacité d’accueil : fin 2023, le stock national de demandes de logements sociaux s’établissait ainsi à un peu plus de 2,6 millions – dont près d’1,4 million de demandes nouvelles – contre une capacité d’attribution de près de 393 000 logements¹¹⁷.

Cette situation coexiste avec une crise sectorielle du logement et notamment de la construction puisque seuls 93 000 logements sociaux¹¹⁸ ont été

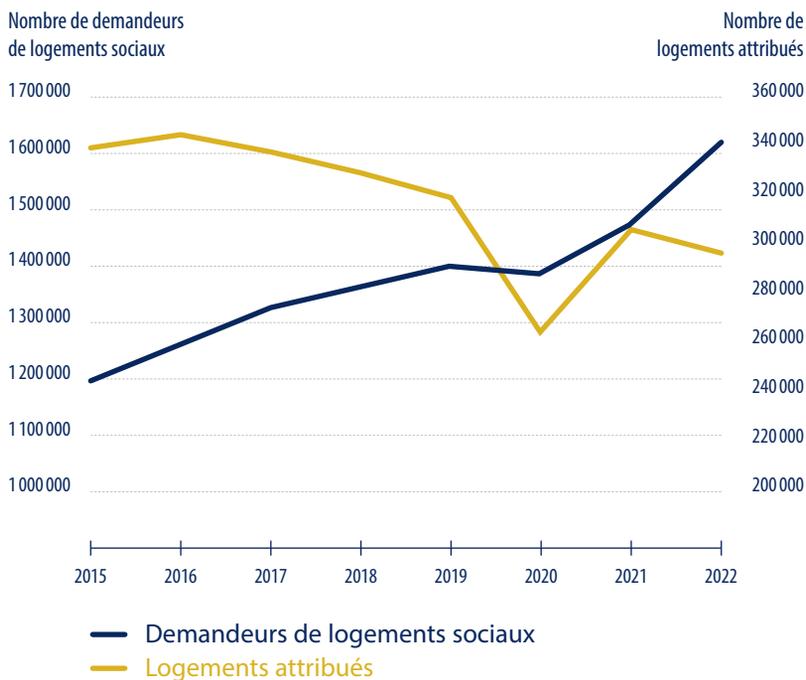
¹¹⁷ SNE – Données au quatrième trimestre 2023.

¹¹⁸ Fondation Abbé Pierre, 29^e rapport sur l’état du mal-logement, 2024.

financés en 2023 contre 125 000 en 2016, et 295 000 logements ont été mis en chantier courant 2023 contre 371 000 durant l'année 2022. **La réduction du rythme de construction de logements sociaux est réelle et contribue au mal-logement et à la précarisation d'une partie de la population.** Les choix s'amenuisent face à la pression des dossiers vulnérables et donc abaissent les capacités d'attribution et de mobilité au sein du parc. La pénurie de logements nouveaux alimente donc la pénurie générale.

Graphique n° 17 : évolution comparée de la demande de logements sociaux et des attributions

(hors mutations à l'intérieur du parc)



Source : « Loger les travailleurs des services publics », rapport David Amiel, avril 2024.

Toutefois, la posture inchangée selon laquelle seul un rythme de construction accéléré et pérenne permettra de pallier durablement les défaillances du système est peu crédible au regard du stock et du flux de populations particulièrement prioritaires à loger chaque année, dont DALO. Ainsi, de 2008 à 2012, près de 13 800 demandeurs DALO étaient relogés en moyenne chaque année contre près de 19 000 en moyenne annuelle entre 2012 et 2022¹¹⁹. Selon un rapport de la Cour des comptes de février 2017¹²⁰, **la politique du logement social en France est trop focalisée sur le sujet de la construction et pas suffisamment sur les questions – pourtant fondamentales et structurantes – de « l’organisation des parcours résidentiels, de la mobilité des locataires et de la gestion du parc existant ».** En ce sens, l’unique argument selon lequel il y a de plus en plus de populations précaires qui nécessitent d’être logées et donc autant de logements à construire n’est pas viable dans le temps s’il existe toujours de plus en plus de personnes à loger et une mobilité relativement faible au sein du parc social.

La question de la construction semble ainsi relativement mineure face à la réflexion nécessaire liée à la composition du parc social, son modèle d’attribution et le niveau de ses loyers. Ces leviers sont en effet décisifs pour orienter l’équilibre de la priorisation des ménages éligibles au logement social. La composition du parc social (PLS, PLUS ou PLAI) et son inadéquation avec le niveau des loyers pratiqués est un élément à prendre en compte dans la sélection des catégories de populations susceptibles d’être accueillies au sein du parc. La refonte potentielle des quotas « DALO » imposés à chaque flux d’attribution des différents réservataires, pourrait également être étudiée à l’aune de ces réflexions.

¹¹⁹ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Données annuelles DALO au 1^{er} janvier 2023.

¹²⁰ Cour des Comptes, « Le logement social face au défi de l’accès des publics modestes et défavorisés », février 2017.

Les rigidités en matière de mobilité résidentielle au sein du parc social risquent de s'accroître dans le courant des prochaines années et doivent être anticipées

L'immobilité du parc social est aujourd'hui une réalité qui alimente notamment la pénurie de logements sociaux et le sentiment d'illégitimité et d'inefficacité du système. **Cet immobilisme risque toutefois de s'aggraver dans le courant des prochaines années en raison d'évolutions démographiques qui pèseront encore davantage sur le logement social.** Ces réalités doivent être intégrées à la réflexion plus globale sur le rôle du logement social et sur la pertinence et la pérennité du système.

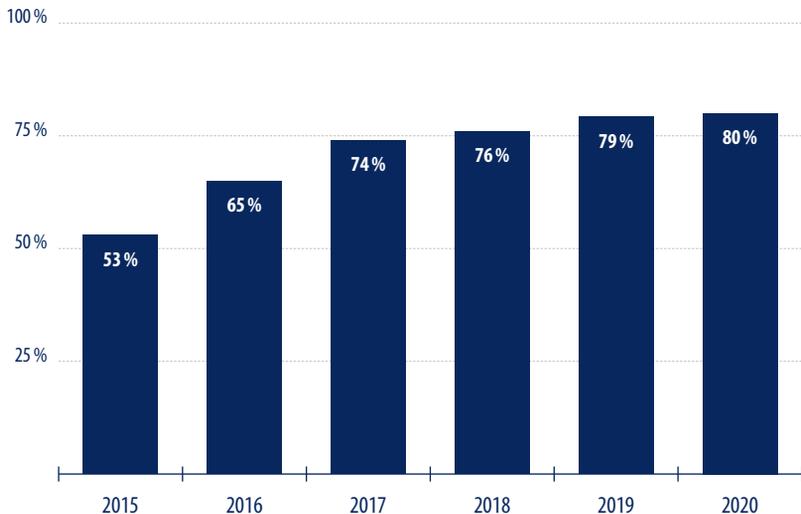
Les tendances démographiques tendent en effet à montrer que des personnes en situation de mal-logement ou de demandes prioritaires de logement ne pourraient que s'accroître. **Cette demande nouvelle pourrait notamment être alimentée par l'immigration, les flux annuels d'entrées d'étrangers sur le territoire national s'inscrivant dans une dynamique croissante constante depuis près de trois décennies.** En découle un stock de titres de séjours valides en constante augmentation et qui atteint aujourd'hui le chiffre proche des quatre millions¹²¹. S'il est actuellement nécessaire en France de disposer de la nationalité française ou d'un titre de séjour en cours de validité pour être éligible à un logement social, la projection des tendances démographiques laissent à penser que les flux migratoires pourraient contribuer à peser sur la capacité à faire face à l'ensemble des demandes à venir en raison d'une surreprésentation de la pauvreté chez les personnes immigrées. **En effet, selon l'Insee, près de 32 % des personnes immigrées ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté monétaire (1 102 € par mois), soit un taux de pauvreté près de trois fois supérieur à celui des personnes sans ascendance migratoire**¹²². Cette hausse tendancielle de

¹²¹ Bruno Tertrais, « Démographie en France : conséquences pour l'action publique de demain », Institut Montaigne, août 2023.

¹²² Insee – Immigrés et descendants d'immigrés, édition 2023.

l'immigration – dont dépend désormais la croissance démographique du pays¹²³ – augmente mécaniquement la proportion de population immigrée au sein des dispositifs d'hébergement et à terme, en raison du développement de la politique du « logement d'abord », une augmentation liée au sein du parc social.

Graphique n° 18 : part des ressortissants extra communautaires dans les dispositifs d'hébergement hivernal en Île-de-France



Source : Julien Damon, « Aux frontières du logement ordinaire », octobre 2022.

Depuis 2017, le taux des attributions totales des ménages sans-domicile au sein du logement social – dont la part relevant de l'immigration s'accroît sensiblement – a significativement augmenté, passant de

¹²³ Bruno Tertrais, 2023, *Ibid.*

3,96 % à 6,54 % en 2022¹²⁴. **Cette situation démographique est ainsi à prendre en compte de manière systémique dans la gestion du parc social.** Selon Julien Damon, cette situation est particulièrement délicate à gérer dans la mesure où « *Le secteur de l'hébergement, au sens strict, s'en débrouille péniblement tandis que les responsables politiques peuvent être tétanisés par le dossier*¹²⁵. »

Cette dynamique démographique sera amenée à coexister avec une augmentation globale du nombre de ménages, en dépit du ralentissement de la croissance de la population, passant ainsi selon l'Insee¹²⁶ de 32 à 36 millions de ménages en 2050 contre 30 millions en 2018 et seulement 22 millions en 1990. **Cette réalité prend principalement racine dans l'évolution des comportements d'habitation, qui se traduit par l'augmentation de familles monoparentales, et a fortiori, du nombre d'adultes vivant seuls.** Tandis que la proportion de personnes en couples (avec ou sans enfants) devrait, selon les mêmes projections, baisser de 0,16 point d'ici à 2050, la proportion de personnes seules et de familles monoparentales devrait ainsi continuer de croître, augmentant respectivement de + 0,20 point et de + 0,03 point d'ici 2050. Ces types de ménages tendent *de facto* à être plus précaires et sont – comme évoqué plus tôt¹²⁷ – les plus surreprésentés dans le parc social, mettant en tension les logements de plus petites tailles adaptés à leurs besoins. **Cette projection doit être d'autant plus considérée qu'elle est adossée à des disparités territoriales persistantes. Certains des départements qui devraient connaître la plus forte croissance démographique¹²⁸ – notamment ceux situés dans le Sud-Est, en Corse ou dans les**

¹²⁴ Annexe au projet de loi de finances pour 2022 – programme 177, Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables.

¹²⁵ Julien Damon, « Aux frontières du logement ordinaire », Éditions de l'aube, octobre 2022.

¹²⁶ Insee – Recensements de la population 1990 (sondage au quart), 1999, 2008, 2013 et 2018, outils de projections de population (Omphale) et de ménages (hypothèse centrale).

¹²⁷ Voir section 1.2. du 1.

¹²⁸ Insee – *Ibid.*

départements d’Outre-Mer – sont déjà ceux qui connaissent la variation du stock de demandes de logements sociaux la plus importante¹²⁹.

Enfin, le vieillissement démographique de la population française va également peser sur la capacité à créer de la mobilité résidentielle au sein du parc social. Ainsi, en 2016, près de 19% de locataires du parc social étaient âgés de plus de 65 ans et bénéficiaient ainsi d’un bail social illimité. Au regard des projections démographiques et du vieillissement global de la population, l’Insee estime que **d’ici à 2040, 1 Français sur 4 aura plus de 65 ans et qu’en 2070 cette part atteindra 29%, soit près de 1 Français sur 3¹³⁰. La proportion de personnes âgées en population générale en 2016 étant sensiblement la même au sein du parc social – à paramètres d’attribution constants et à taux de rotation inchangé – près du tiers du parc social pourrait à terme être occupé par des personnes âgées de plus de 65 ans et donc, inamovibles.** Toutes ces dynamiques démographiques doit ainsi être anticipé et pris en compte dans l’ensemble de la gestion du parc social et dépasse largement les enjeux de construction qui seuls, ne peuvent en rien améliorer la pérennité du système.

¹²⁹ Voir section 1.2. du 1.

¹³⁰ Insee – Recensements de la population de 1995 à 2018, projections démographiques Omphale 2018-2070.

2.2. INITIER DE NOUVEAUX DÉBATS LIÉS À LA TERRITORIALISATION DE LA LOI SRU APRÈS PLUS DE VINGT ANS DE MISE EN ŒUVRE

- a. Assumer l'affaiblissement politique
de l'objectif de mixité sociale

*Un objectif de mixité sociale avant tout
idéologique qui doit être réévalué*

L'un des principaux freins politiques à la mise en œuvre opérationnelle de l'article 55 de la loi SRU est l'enjeu de la « mixité sociale ».

Cette notion de mixité sociale est apparue pour la première fois dans la législation française à l'occasion des débats parlementaires relatifs à la loi d'orientation pour la ville, en 1991¹³¹. Cette loi a notamment entériné le principe selon lequel la mixité sociale pouvait être atteinte grâce à l'instauration d'un nombre minimal de HLM dans les grandes villes. Cette idée a également pris racine au cœur de la conception de la loi SRU de 2000 portée par le ministre des Transports et du Logement, Jean-Claude Gaysot (PCF), dont l'exposé des motifs énonce : « *Il n'y aura pas de mixité sociale et urbaine et d'équilibre social de l'habitat sans réalisation de logements sociaux là où il y en a peu ou pas du tout* »¹³².

Les débats relatifs à l'intégration des populations plus défavorisées dans des quartiers dédiés à proximité des résidences de vie des plus favorisés ne sont pourtant pas nouveaux.

François Miron, prévôt des marchands de Paris de 1604 à 1609, formula ainsi son désaccord au roi Henri IV au regard de l'aménagement de l'île de la Cité. Il écrit : « *Je refuse ; je le répète à mon cher maître et Souverain bien-aimé : c'est une malheureuse idée de bâtir des quartiers à l'usage exclusif d'artisans et d'ouvriers. Dans une*

¹³¹ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

¹³² Dominique Schnapper, « *Idéal et limites de la mixité sociale. Les arguments du débat public* », *Informations sociales*, vol. 125, n° 5, 2005, pp. 6-15.

*capitale où se trouve le Souverain, il ne faut pas que les petits soient d'un côté et les gros et dodus de l'autre, c'est beaucoup et plus sûrement mélangés ; vos quartiers pòvres deviendraient des citadelles qui bloqueraient vos quartiers riches*¹³³. »

L'objectif de « mixité sociale », pierre angulaire du terreau idéologique de la loi SRU, relève ainsi davantage d'une posture idéologique que d'une lecture sociologique et géographique des conséquences de l'urbanisation sur les modes de vie au sein de la population française. À cet égard, la scission spatiale opérée par la construction de programmes de logements sociaux dans certains quartiers a pu contribuer à la fragmentation des vies entre élites et reste du pays, « vivre à côté » n'étant pas synonyme d'une capacité à « vivre ensemble ». L'historien Pierre Vermeren énonce à cet égard que « *La France du XIX^e siècle qui s'est prolongée par certains aspects jusqu'aux années 1970, selon les régions et les milieux, était un pays dans lequel les élites étaient dispersées dans le peuple : elles vivaient non pas comme le peuple, mais avec le peuple, par un contact quotidien* »¹³⁴. Les débats parlementaires liés à la loi SRU, soutenus par une partie de ses opposants, rappelaient déjà la nécessaire intégration des populations intermédiaires à ces objectifs de mixité sociale, au risque de favoriser la création de ghettos¹³⁵. **Cette question alimente encore aujourd'hui une nette fracture politique. Aujourd'hui, 16 % des Français estiment qu'il y a « trop » de logements sociaux dans leurs communes contre 36 % des citoyens s'auto-positionnant comme « très à droite » et 11 % pour ceux « très à gauche » de l'échiquier politique**¹³⁶.

¹³³ Jacques Barou, « *La place du pauvre – Histoire et géographie sociale de l'habitat HLM* », Collection *Minorités et sociétés*, Éditions L'Harmattan, 1992.

¹³⁴ Pierre Vermeren, « *L'impassé de la métropolisation* », Gallimard, 2021.

¹³⁵ Yankel Fijalkow, « *L'évolution des discours parlementaires sur le logement social en France dans les années 2000* », Métropoles, 2021.

¹³⁶ *Enquête Elabe pour l'Institut Montaigne*, mai 2024.

*Un bilan plus que mitigé de l'atteinte
de cette mixité sociale grâce aux quotas SRU*

Le premier péché originel de l'application des quotas de la loi SRU découle ainsi de sa teneur avant tout idéologique. La fixation de quotas à 20 % ou 25 % n'a en effet été fondée sur aucune étude d'impact ou évaluation préalable à la définition d'un tel objectif mais repose bel et bien sur une volonté d'affichage politique de lisser à 20 % – moyenne nationale de l'époque – le taux de logements sociaux dans les plus grandes municipalités¹³⁷. En matière de mixité sociale, la loi SRU (et tout particulièrement son article 55) présente, en effet, un bilan plutôt mitigé. **Si l'imposition de quotas a permis la construction de nombreux logements sociaux – plus de 210 000 nouveaux logements entre 2017 et 2019¹³⁸ – les disparités territoriales demeurent et les communes déficitaires sommées de rattraper leur retard ont eu relativement moins tendance à réaliser les objectifs fixés par la loi.**

Implications du non-respect de l'article 55 de la loi SRU pour les communes

En 2023, la France comptait près de 35 000 communes¹³⁹ dont 2 157 de plus de 3 500 habitants qui sont donc concernées par le quota obligatoire de l'article 55 de loi SRU. Parmi celles-ci, 849 communes ont atteint l'objectif du taux légal de logements sociaux, 152 communes sont exemptées de cette application et

¹³⁷ Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires – Préprogramme de la Journée d'études du comité ministériel d'histoire, avec le soutien de l'Union sociale pour l'habitat du vendredi 22 janvier 2021 : « L'article 55 de la loi SRU, 20 ans après. Rééquilibrer l'offre de logement entre les territoires, ambitions et controverses ».

¹³⁸ Cour des Comptes, « L'application de l'article 55 de la loi SRU », mars 2021.

¹³⁹ Site de collectivités-locales.gouv, « Bis 163 : le nombre de communes et d'EPCI à fiscalité propre ».

1 159 communes sont dites « carencées » en ne respectant pas le quota SRU. En excluant les communes soumises mais exemptées, **près de 58 % des communes aujourd'hui soumises à l'application de la loi SRU ne respectent pas le taux légal de logement social**¹⁴⁰.

En cas de non-respect de ces obligations légales, les communes concernées sont soumises à une sanction financière, un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales. En 2022 ce prélèvement a ainsi représenté 113 millions d'euros. Les communes carencées sont aussi soumises à une obligation de rattrapage de construction de logements sur une période de trois ans. Ces obligations triennales sont de natures quantitatives – atteinte à terme du taux légal de 20 % ou 25 % de logements sociaux sur le territoire – et qualitatives – obligation de répartition « équilibrée » des différentes typologies de logements sociaux, avec un minimum fixé à **30 % de logements PLAI (ressources très faibles) et un maximum de 30 % pour les logements PLS (ressources modestes)**.

À cet égard, en 2022, 1022 communes étaient en 2020 soumises à ce bilan triennal et 711 n'ont finalement pas atteint les objectifs donnés. Le préfet peut alors prendre des arrêtés de carence à l'encontre de ces communes déficitaires qui subissent :

- une majoration des pénalités financières (jusqu'à 5 fois le montant initial);
- un transfert du maire au préfet de son droit de préemption urbain;
- une obligation de respecter la part minimum de 30 % de logements PLUS-PLAI dans les futures opérations de constructions significatives.

¹⁴⁰ Site du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) », 11/04/2024 ; Commission Nationale SRU, Rapport, janvier 2021.

Parmi ces 711 communes, 341 ont ainsi fait l'objet d'un arrêté de carence pris par le préfet, soit 61 communes de plus que lors du précédent bilan triennal en 2019. **Ces mesures coercitives jugées par certains élus locaux davantage punitives que constructives, demeurent ainsi inefficaces voire contre-productives selon la Cour des comptes**¹⁴¹. Certains élus préférant demeurer récalcitrants, en payant les amendes plutôt que de respecter les quotas, au nom de la préservation de leur équilibre social¹⁴² et d'une justice locale.

Malgré les quotas et l'objectif de renforcement de la mixité sociale, la ségrégation en fonction des revenus a augmenté de 9% au niveau national¹⁴³. Selon un rapport d'information du Sénat de 2021¹⁴⁴, la concentration de la pauvreté a ainsi augmenté dans les grandes villes françaises et dans les QPV. **La pertinence de l'application de quotas de logements sociaux – décidés à échelle nationale – au nom de la mixité sociale, semble ainsi fortement affaiblie.** Ce rapport souligne par ailleurs que le taux de logements sociaux dans une commune est un indicateur imparfait et insuffisant pour mesurer la présence et l'efficacité de la mixité sociale dans les communes. **Selon l'IDHEAL**¹⁴⁵, **une lecture plus fine de cette mixité sociale reposerait davantage sur l'étude de la répartition des revenus au sein d'une commune, plutôt que la répartition entre le parc social et le parc privé** – ces derniers étant de plus en plus homogènes mais toujours plus divisés entre eux. À cet

¹⁴¹ Cour des Comptes, « L'application de l'article 55 de la loi SRU », mars 2021.

¹⁴² Véronique Chocron, « Nice et Saint-Maur-des-Fossés, ces villes réfractaires qui veulent aller loin dans la réforme de la loi SRU », *Le Monde*, 21/02/2024.

¹⁴³ Commission des finances du Sénat, « La mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU », *Rapport d'information n° 439 (2020-2021)*, mars 2021.

¹⁴⁴ Commission des finances du Sénat, *Ibid.*

¹⁴⁵ L'Institut Des Hautes Études pour l'Action dans le Logement (IDHEAL), « 20 ans après, la loi SRU a produit une mixité de façade » février 2020.

égard, certains travaux sociologiques anglo-saxons tendent à conditionner la réussite de la mixité sociale à une limitation des catégories de revenus des populations ciblées en montrant notamment que les classes moyennes contribuent positivement à la mixité sociale¹⁴⁶. La Cour des comptes¹⁴⁷ rappelle qu'en matière de logement social « *et même si l'Union sociale pour l'habitat réaffirme son attachement à la vocation généraliste du logement social, il serait utile de mieux définir le concept de mixité sociale pour recentrer son accès aux publics les plus défavorisés. Cette notion ne peut se limiter aux conditions de ressources, elle doit aussi prendre en compte l'ensemble des facteurs qui sont à l'origine des difficultés d'insertion économique et sociale des populations concernées.* »

b. Renforcer la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre de la loi SRU en la conciliant avec les contraintes territoriales et économiques

La prise en compte totale des logements à vocation sociale existants

Outre l'enjeu délicat de la mixité sociale, l'applicabilité de l'article 55 de la loi SRU est chaque année remise en cause par de nombreuses municipalités. Plusieurs arguments sont généralement avancés par ces communes qui ne respectent pas les quotas. **Le premier est la sous-estimation et la non prise en compte de logements à vocation sociale d'ores et déjà présents sur la commune.** Sur ce point, il faut rappeler que la loi prévoit pourtant un dialogue contradictoire, proposé chaque année entre la commune et l'État pour déterminer le nombre de logements sociaux actuellement existants. Le préfet transmet alors un inventaire à la

¹⁴⁶ Commission des affaires économiques du Sénat, « Évaluation de la loi n° 2000-1208 du 3 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », Rapport d'information n° 614 (2020-2021), mai 2019.

¹⁴⁷ Cour des Comptes, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », juillet 2021.

commune qui dispose d'un droit d'observation. À la suite de nombreuses contestations, les catégories de « logements sociaux » relatifs à l'article 55 de la loi SRU ont été progressivement élargies aux logements familiaux (tout logement appartenant à un organisme HLM financé avant 1977), les structures d'hébergement et les logements-foyers ainsi que les terrains locatifs familiaux (à destination de l'accueil des « gens du voyage »¹⁴⁸). Les logements ayant fait l'objet de ventes à des locataires occupants – dans le cadre du bail réel solidaire¹⁴⁹ par exemple – sont également maintenus et intégrés dans l'inventaire des logements sociaux de la commune, mais uniquement pour une durée de 10 ans.

Ces élargissements bénéficient ainsi directement aux populations prioritaires dans l'attribution des logements sociaux. Mais **il pourrait également être pertinent, au regard des spécificités locales, d'envisager l'intégration d'autres types de logements.** À cet égard, les résidences gérées – logement étudiants, pour les seniors – mais aussi les logements d'urgence ou d'accueil, ne sont pas comptabilisés dans les quotas des maires. Avec une offre totale d'hébergement qui est passée de 825 000 en 1990 à plus de 1,2 million de places en 2019¹⁵⁰, ces offres d'hébergement concourent pourtant à loger massivement sur le territoire certaines populations précaires.

La loi ne prend pas non plus en compte les inégalités historiques en matière d'urbanisme qui participent, pour certains territoires, à l'atteinte pérenne des quotas SRU. En ce sens, historiquement, les régions industrielles telles que les Hauts de France, mais aussi

¹⁴⁸ Cour des Comptes, « L'application de l'article 55 de la loi SRU », mars 2021.

¹⁴⁹ Selon le site d'Action Logement : « La loi pour un Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (2014), puis la loi pour la croissance et l'égalité des chances économiques (2015) complétées par des mesures fiscales ont créé un nouveau modèle d'accession social à la propriété : les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS), dont le cadre juridique est opérationnel depuis mai 2017. Le principe du BRS est la dissociation du foncier et du bâti qui permet de baisser le prix des logements : vous achetez uniquement le logement et vous louez le terrain à un Organisme Foncier Solidaire (OFS) pour un loyer faible, en signant un bail réel solidaire, d'une durée comprise entre 18 et 99 ans ».

¹⁵⁰ Julien Damon, « Aux frontières du logement ordinaire », Éditions de l'aube, octobre 2022.

l’Auvergne-Rhône-Alpes ou encore l’Île-de-France disposent de plus de logements sociaux, héritiers des logiques patronales des cités ouvrières du XIX^e siècle. **Ces trois régions représentent ainsi la moitié du parc social français¹⁵¹, réduisant considérablement les efforts nécessaires de certaines communes concernées par rapport à d’autres. Pourtant, les zones de tension et le besoin en logement social se concentrent notamment sur l’Île-de-France, la vallée du Rhône mais aussi la côte atlantique et méditerranéenne¹⁵².** Enfin, pour les communes carencées, la non-prise en compte de construction de logements sociaux PLS au-delà de 30%, conduit à s’interroger quant à la pertinence de l’application locale d’objectifs et de quotas définis à un niveau national. Cette difficulté plaide pour l’étude – si aucune réforme d’ampleur de loi SRU n’est envisagée – de l’application des quotas de l’article 55 sur les flux de construction et d’attribution de logements plutôt que sur les stocks.

*Les contraintes en matière de foncier
ont été prises en compte par le législateur
mais demeurent problématiques*

Les contraintes en matière de foncier disponible figurent également parmi les revendications clés de la territorialisation des politiques du logement social. **La rareté et donc le coût du foncier, mais aussi l’émergence progressive de l’impératif écologique depuis le début des années 2000 ont conduit à la multiplication des mesures visant à limiter l’impact de l’habitat sur l’environnement.** De fait, la construction de logements neufs, et a fortiori de logements individuels, représente près de 70 % de l’artificialisation des sols¹⁵³, tandis que cette dernière a un rôle majeur dans le développement de phénomènes délétères parmi lesquels

¹⁵¹ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Données RPLS au 1^{er} janvier 2023.

¹⁵² Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Ibid.

¹⁵³ Site Vie publique, « Zéro artificialisation nette (ZAN) : comment protéger les sols ? », 29/11/2023.

l'augmentation du risque d'inondations, la création d'îlots de chaleur et la perte de la biodiversité. Les lois votées visant à encourager les projets de densification de l'habitat dans la perspective de réduire l'étalement urbain se succèdent ainsi, depuis la loi SRU jusqu'à la mise en place de l'objectif ZAN (Zéro artificialisation nette) en 2021 en passant par la loi ALUR en 2014 et la loi ELAN en 2018.

Les différentes mesures prises dans le cadre de ces lois logements contribuent à durcir les critères de constructibilité et à réduire de fait le foncier disponible, en réponse à la nécessaire lutte contre une urbanisation non contrôlée mais aussi dans l'objectif de préserver certaines zones naturelles ou d'identifier les zones à risques.

Aujourd'hui, 2 560 communes sont exposées à un risque important d'inondation par submersion marine ou débordement de cours d'eau¹⁵⁴. Les littoraux, qui possèdent une densité de population 2,5 fois plus élevée que la moyenne sont particulièrement ciblés : 20 000 km de littoral français dont 22 % des zones côtières soumises à un phénomène d'érosion sont ainsi retirées du foncier constructible disponible¹⁵⁵.

Des exemptions existent au regard du caractère inconstructible de la partie du territoire urbanisé de la commune. Ce critère pose toutefois des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre opérationnelle selon la Cour des comptes¹⁵⁶ car il ne repose que sur la notion de « territoire urbanisé » de la commune, sans prendre en compte le calcul de l'ensemble des surfaces inconstructibles. **Certaines communes soumises à l'article 55 de la loi SRU sont ainsi confinées dans une situation « kafkaïenne »¹⁵⁷. Leur zonage les soumet à l'application de l'article 55 et de quotas, mais révèle aussi une rareté du foncier accrue et donc un équilibre**

¹⁵⁴ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Chiffres clés des risques naturels*, édition 2023.

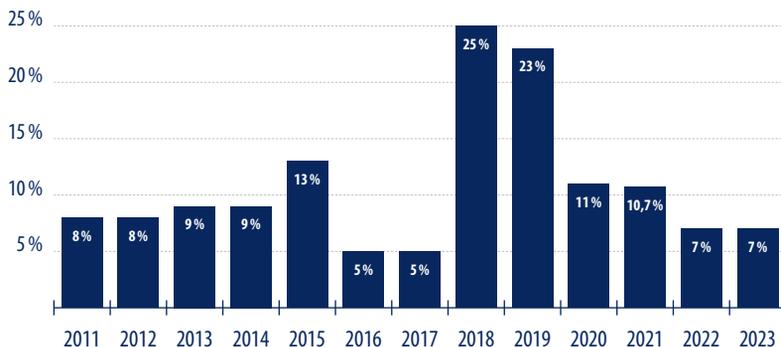
¹⁵⁵ Site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « *Adaptation des territoires aux évolutions du littoral* », 30/01/2024.

¹⁵⁶ Cour des Comptes, mars 2021, *op.cit.*

¹⁵⁷ Commission des affaires économiques du Sénat, mai 2019, *op.cit.*

financier des opérations de logements sociaux plus difficilement atteignable. En effet, leur géographie les expose à certains risques climatiques mais aussi au respect des législations successives visant à protéger certains espaces naturels, tout en limitant l'artificialisation des sols.

Graphique n° 19 : évolution du nombre de communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) exemptées de l'application de l'article 55 de la Loi SRU entre 2011 et 2023



Note : les critères d'exemption relatifs à la décroissance démographique et à l'attractivité des communes concernées ont évolué, ce qui explique la forte hausse des communes concernées en 2018 et 2019.

Source : Cour des comptes, 2021¹⁵⁸, rapport de la Commission Nationale SRU, 2021¹⁵⁹, ministère chargé de la Ville et du Logement, 2022¹⁶⁰, ministère de l'Écologie et de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, 2024¹⁶¹.

¹⁵⁸ Cour des Comptes, L'application de l'article 55 de la loi SRU, février 2021.

¹⁵⁹ Rapport de la Commission Nationale SRU, janvier 2021.

¹⁶⁰ Ministère chargé de la Ville et du Logement, Adaptation du dispositif de l'article 55 de la loi SRU, septembre 2022.

¹⁶¹ Ministère de l'Écologie et de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), 2024.

Dès lors, nous voyons émerger des situations ubuesques, certaines communes ne pouvant matériellement pas appliquer la loi SRU à laquelle elles sont soumises, faute de foncier disponible¹⁶². La loi 3DS du 21 février 2022 a élargi les critères d'exemption afin de mieux prendre en compte les spécificités territoriales en matière de bassins de vie, de tension de la demande en logement social ou encore d'inconstructibilité. Ces évolutions ont ainsi permis à davantage de communes d'être (partiellement)¹⁶³ exemptées de l'application de quotas. Le part du nombre de communes exemptées demeure toutefois relativement significative, signe d'une défaillance structurelle entre quotas nationaux et réalités locales.

*La nécessité de répondre « coûte que coûte »
aux obligations SRU contribue à obstruer le parc libre*

La multiplication des normes relatives aux objectifs environnementaux, d'urbanisme et de construction de logements sociaux évoqués participe de la diminution drastique des marges de manœuvre des constructeurs. **À cet égard, deux dynamiques particulièrement délétères qui découlent de l'application de la loi SRU contribuent à renchérir le coût de construction, de vente et à terme, d'habitation des logements du marché libre.** La première est la tendance à « sur-transposer » localement certaines normes nationales (qui pour certaines proviennent également d'une sur-transposition de la norme européenne applicable¹⁶⁴) qui nuisent ainsi à la création de nouveaux logements. **Les PLU, censés faire référence en matière de capacité et de conditions**

¹⁶² Exemple de la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon. *Cour des Comptes*, « L'application de l'article 55 de la loi SRU », mars 2021.

¹⁶³ Pour exemple, les communes qui bénéficient d'exemptions au titre de l'inconstructibilité, sont toutefois soumises à une obligation de production de 25 % de logements sociaux pour les opérations de construction qui représentent plus de 12 logements ou 800 m² de surface de plancher, au motif de la participation à l'effort de mixité sociale.

¹⁶⁴ Notamment, la Réglementation Environnementale 2020 (RE 2020), nouveau référentiel en la matière.

de constructibilité sont aujourd’hui sous-exploités. En matière d’exploitation par exemple, les possibilités, pourtant légales, ne sont pas nécessairement accordées par les municipalités. Certaines normes en matière de construction peuvent également être ajoutées à la convenance des maires qui sont bien les seuls à disposer du droit d’attribution des permis de construire.

À ces contraintes structurelles s’ajoute une déviance particulièrement bien documentée de l’effet des quotas SRU sur des communes carencées. **Ces dernières peuvent en effet inscrire, au sein de leurs PLU, des objectifs contraignants en matière de production de logement social.** Elles délimitent des secteurs de mixité sociale (SMS) pour lesquels un pourcentage de catégories de logements est obligatoire en cas de construction d’un nouveau programme. Ainsi, par exemple, la métropole de Nantes a approuvé en 2019 un taux moyen minimal de construction d’au moins 35 % de logements sociaux pour la construction de 300 m² de nouveaux programmes de logements. La ville de Paris a fait de même dans son PLU en imposant en 2016 la création d’un minimum de 30 % de logements sociaux à partir de 800 m² de construction dans les zones les plus dépourvues en logement social¹⁶⁵. **Certains maires – même ceux enclins à respecter les quotas SRU – dénoncent ainsi clairement l’utilisation de cette obligation d’urbanisme sur les nouveaux programmes immobiliers :** « *(Ici) on a une grande volonté depuis 15 ans de faire du logement social (300 logements sociaux réalisés). À tel point qu’on oblige les opérateurs, grâce à notre règlement du PLU, à faire 50 % de logement social dans chaque opération*¹⁶⁶. »

La contrainte pour les constructeurs est ainsi bien réelle. Si aucun « quota SRU » ne s’applique directement à eux – seules les communes concernées sont en soi soumises au respect des 20 ou 25 % de logement sociaux – ils

¹⁶⁵ *Actualités Habitat*, « Urbanisme, promouvoir la mixité sociale », *Actualités Habitat*, n° 1 115, 30/01/2020.

¹⁶⁶ *Témoignage d’Olivier Guirou alors maire de La Fare-les-Olivier, Bouches-du-Rhône. Commission des affaires économiques du Sénat, mai 2019, op.cit.*

opèrent en réalité selon les conditions définies par les mairies et leurs plans d'urbanisme. Or, plus la proportion de logements sociaux est exigée dans un programme de construction, plus les marges sont faibles pour le constructeur qui vend la même surface au m² à un prix bien moindre que dans le marché libre. **Dans les zones tendues où le prix du foncier est particulièrement onéreux, il existe des difficultés réelles à rentabiliser des opérations intégrant davantage de logements sociaux pour les promoteurs immobiliers.** Le risque – qui est variable au regard des stratégies d'urbanisme des municipalités – est un équilibrage du bilan des promoteurs sur le marché libre, et donc sur les logements non sociaux, participant de fait à la croissance des loyers du parc privé dans les villes tendues à destination des classes moyennes.

Face à un tel constat en matière de déploiement de la politique du logement social en France, deux approches semblent logiquement possibles :

- ***La première consiste à assumer de renoncer au logement social comme solution pour les classes moyennes et à convenir avec lucidité que le logement social est avant tout un « logement d'urgence », dédié aux plus fragiles. Cette stratégie rejoindrait un modèle « résiduel » du logement social tel que mis en œuvre aujourd'hui au Royaume-Uni ou en Irlande. Dans cette perspective, il conviendrait de clarifier les attributions et les attendus afin de ne pas nourrir indûment des espoirs qui sont nécessairement déçus. Dans le même temps, une politique proactive et ciblée sur les travailleurs des classes moyennes serait à développer de manière accrue. Dans un tel modèle toutefois, la mixité sociale défendue par certains y perdrait très certainement.***

- ***La seconde consiste, au contraire, à ne pas renoncer au logement social pour les classes moyennes dans la tradition républicaine d'après-guerre et à réinvestir la notion de parcours résidentiel. Le logement social pouvant être réinvesti en tant que première étape, ou étape de transition, dans un parcours de vie mobile et ascendant. Cela permettrait de redonner du sens et une vision méritocratique à un système à bout de souffle en réglant notamment la question des frustrations citoyennes. Cette approche laisse toutefois béante la question de l'accueil des populations plus précaires pour lesquelles les flux pourraient être tendanciellement croissants.***

Les débats politiques et législatifs à l'étude ne prévoient pas de décider clairement d'une approche ou d'une autre et ne remettent en cause ni le modèle du logement social ni sa mise en œuvre encadrée par la loi SRU. Ils ajouteraient en revanche la contrainte d'un déploiement de logements intermédiaires dans les zones qui n'ont pas atteint leur « quota SRU », indépendamment de tout besoin avéré. Il s'agit ainsi d'un signal politique important à l'égard des classes moyennes, dénué toutefois de réflexion structurelle sur le rôle du logement social, en particulier au sein du parcours résidentiel de ces dernières.

2.3 RÉINVESTIR UN VÉRITABLE PARCOURS RÉSIDENTIEL ADAPTÉ AUX CLASSES MOYENNES

- a.** Favoriser l'approche du « logement ascensionnel » en conciliant l'aspiration des classes moyennes, les besoins des territoires et la pérennité d'un modèle de financement pour l'État

Face à la promesse républicaine non tenue du logement social, le logement intermédiaire se doit de devenir un logement « ascensionnel », véritable pilier fondamental de notre pacte méritocratique à l'égard des travailleurs des classes moyennes. Ces derniers, dans les faits majoritairement exclus

du logement social, dépendants des bassins d'emplois et donc des zones tendues du territoire, sont ainsi contraints de se loger par leurs propres moyens, à des coûts particulièrement élevés ou dans des endroits éloignés de leur lieu de travail. Ces dépenses contraintes de logement obscurcissent sensiblement leur capacité d'épargne et d'emprunt, au détriment de toute constitution de patrimoine.

À cet égard, une véritable réflexion de la compréhension du rôle et des besoins en matière de logement pour les classes moyennes doit être menée pour ne pas commettre demain, les mêmes erreurs qu'hier. Rigidifier au niveau national les objectifs quantitatifs, les mêler à d'autres plus qualitatifs censés garantir la « mixité sociale » ou encore complexifier et multiplier les dispositifs de réduction fiscale en faveur de différentes politiques de « logement abordable » sont des erreurs du passé qu'il conviendrait désormais d'éviter.

*Logements intermédiaires et territoires :
ne pas reproduire les erreurs de l'article 55 du SRU*

Face à une hausse significative des prix du marché libre – en raison notamment d'une hausse structurelle du coût du foncier – et une inaccessibilité de fait du logement social, les classes moyennes voient leurs possibilités de logement, et à terme, de parcours résidentiel, sensiblement réduites. Le « logement intermédiaire » (LLI) peut ainsi constituer une solution de repli, susceptible de répondre à certains besoins des classes moyennes qui sont inéligibles aux logements sociaux en raison de conditions de ressources élevées ou qui sont, au regard du fonctionnement du parc social, éligibles mais non attributaires. **Dans cette logique, le déploiement du logement intermédiaire doit se concevoir comme une étape, un logement de soutien accessible qui permet aux classes moyennes de se loger à certaines étapes clés de la vie telles que l'intégration dans la vie professionnelle, la fondation d'une famille ou encore les moments de séparation ou de divorces.** Parmi les locataires des

logements intermédiaires gérés par CDC Habitat en région parisienne, 53 % ont moins de 30 ans. Le profil type est ainsi un ménage de deux personnes, gagnant en moyenne près de 3 300€ par mois¹⁶⁷.

Pour répondre à ces différents besoins et constituer une alternative crédible et durable au parc privé et social, le déploiement actif d'un tel dispositif se doit d'être conditionné à quelques grands principes. Le premier est de cibler uniquement les zones très tendues. Le dispositif du LLI – tel que créé en 2014 – est dédié aux communes classées en zones tendues, et où les loyers sont particulièrement élevés. **Le déploiement actuel – bien que très succinct – démontre toutefois un éparpillement de la production de LLI dans des zones tendues mais à des niveaux de loyers bien distincts. Malgré des efforts notables, nombre de zones très tendues, particulièrement Abis et A – région parisienne – sont sous-dotées en LLI alors qu'elles représentent justement les zones prioritaires en matière de demande.** Cette difficulté n'est pas uniquement conjoncturelle. Elle s'explique également par un modèle de financement du LLI qui ne permet pas aujourd'hui d'envisager des programmes de construction économiquement viables pour les investisseurs institutionnels. Comme le dit un opérateur de LLI : « *La barrière, c'est environ 6 000 € du m². Au-dessus, ce n'est plus rentable. Il est clair que c'est à Paris intra-muros, Neuilly, Puteaux, Vincennes ou Saint-Mandé qu'il faut aller, mais on ne peut pas. On peut aller à Ivry, Vitry ou Choisy-le-Roi.* »¹⁶⁸ Pour rappel, à Paris intra-muros ou Puteaux, les prix sont aujourd'hui respectivement de 9 259 € du m² et 7 165 € du m²¹⁶⁹.

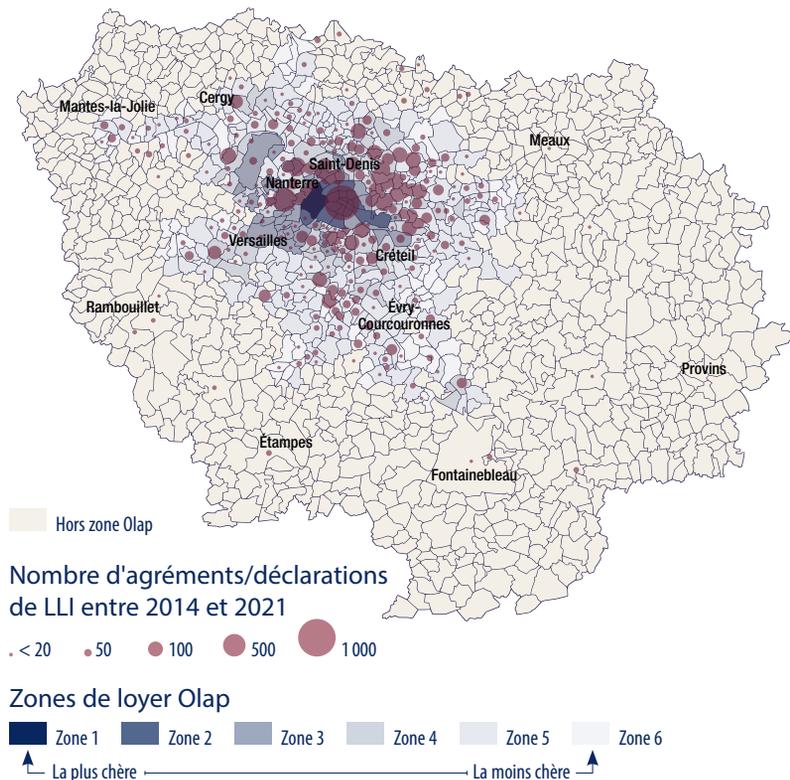
¹⁶⁷ Site de CDC Habitat, « Logement intermédiaire et logement abordable contractualisé ».

¹⁶⁸ Hélène Joinet, Philippe Pauquet, « Logement locatif intermédiaire : comment mieux répondre aux besoins des ménages et des territoires franciliens ? », Note rapide Société-Habitat, n° 961, Institut Paris Région, 27/10/2022.

¹⁶⁹ Prix au 1^{er} mai 2024 selon le site « Meilleurs agents ».

Graphique n° 20 : zones de loyers Olap

(seulement 20 % de la production de LLI dans les 4 zones de loyer les plus chères)



Note : les zones de loyer Olap ont été déterminées grâce à une modélisation économétrique qui isole l'effet de la localisation sur le niveau des loyers. Sept zones ont été distinguées, de la moins chère (zone 7) à la plus chère (zone 1). Ce zonage couvre les communes de la région parisienne, qui concentrent 93 % du parc locatif francilien (source : RP 2018).

Source : l'Institut Paris Région 2022, Olap, chiffres-clés 2021.

Pour que le dispositif réponde aux attentes et aux besoins, l'écart entre le niveau de loyer pratiqué dans le privé et celui du LLI doit être particulièrement significatif pour permettre aux classes moyennes des grands bassins d'emploi d'accéder à un logement accessible tout en essayant de se constituer une épargne.

Afin de répondre au mieux aux enjeux des territoires et des populations, la production de logements « ascensionnels » ne peut être fixée dans le cadre de quotas similaires à ceux de la loi SRU. Si le déploiement des LLI est pour le moment soumis aux zones tendues, dans des communes comprenant 25% de logements sociaux, sa réplique à l'échelle nationale ne peut se faire selon les mêmes modalités. **Si les communes plus réfractaires au développement de logements sociaux peuvent être tentées de recourir davantage au LLI, cela n'est en aucune façon la garantie d'une bonne utilisation des logements créés.** En effet, les communes particulièrement « bonnes élèves » en matière de logements sociaux – telles Aix-en-Provence ou Montpellier¹⁷⁰ – sont aussi celles pour lesquelles un déploiement accru du logement intermédiaire serait particulièrement bénéfique. À cet égard, plutôt que d'inscrire le déploiement du logement intermédiaire dans les quotas SRU, la prise en compte d'objectifs quantitatifs le concernant dans le cadre des plans locaux d'urbanisme (PLU) pourrait être envisagée¹⁷¹.

¹⁷⁰ Fondation Abbé Pierre, « Palmarès de la loi SRU 2020-2022, des centaines de communes hors-la-loi », décembre 2023.

¹⁷¹ IGF et CGEDD, 2021, *op.cit.* ; soutenu dans Institut Montaigne, « Territoire Azuréen : ambitions 2040 », novembre 2022.

Tableau n° 7 : logement intermédiaire et quotas SRU :
quelle conciliation potentielle ?

Dispositifs envisageables	Principal enjeu politique	Avantage(s)	Inconvénient(s)
Intégrer le LLI dans les quotas quantitatifs SRU (20 ou 25 %) sur les flux de rattrapage des communes carencées	Renforce l'adhésion de certaines mairies opposées à la loi SRU. N'ouvre pas le débat politiquement clivant sur la place et le rôle du logement social en France et les enjeux de mixité sociale qui en découlent.	Améliore la connaissance du dispositif LLI à niveau local et concourt à son déploiement large sur le territoire.	Ne répond pas à l'inadéquation des besoins de LLI en fonction des territoires faute d'évaluation préalable sur l'attractivité des LLI dans les zones carencées en logements sociaux. N'incite pas par ailleurs les communes bien pourvues en logements sociaux à construire du LLI, là où il pourrait y en avoir davantage besoin (<i>statu quo</i>).
« Neutraliser le LLI » en excluant les LLI du nombre total de logements sur la base duquel sont calculés les quotas de logements sociaux, conformément à la loi SRU.	Épargne davantage les grands équilibres de fonctionnement de la loi SRU en ne touchant pas aux quotas même si cela pourrait à terme diminuer les objectifs quantitatifs de production logements sociaux. N'ouvre pas le débat politiquement clivant sur la place et le rôle du logement social en France et les enjeux de mixité sociale qui en découlent.	Évite la « cannibalisation » potentielle du logement social par le LLI. Favorise un équilibre économique susceptible d'attirer davantage les investisseurs dans la construction résidentielle.	Ne satisfait ni les maires très opposés à la loi SRU dont la logique n'est pas sensiblement modifiée, ni ceux qui la défendent fermement puisque l'obligation de production de logement social est quantitativement moins importante. Ne crée pas de cadre incitatif ciblé pour des territoires donnés : pas de garantie que le LLI soit créé en nombre suffisant et au bon endroit.

Dispositifs envisageables	Principal enjeu politique	Avantage(s)	Inconvénient(s)
Ne pas intégrer le LLI dans la loi SRU et laisser le dispositif se développer <i>via</i> d'autres mécanismes	<p>Ne remet pas en cause la loi SRU ni ses objectifs mais concourt au renforcement de l'opposition d'une partie des communes carencées.</p> <p>N'ouvre pas le débat politiquement clivant sur la place et le rôle du logement social en France et les enjeux de mixité sociale qui en découlent.</p>	N'ajoute pas de rigidité ni de complexité normative supplémentaire aux collectivités locales.	<p>Potentielles dépenses fiscales supplémentaires pour attirer durablement les investisseurs sur cette classe d'actifs (en particulier dans les zones très tendues)</p> <p>N'incite pas par ailleurs les communes bien pourvues en logements sociaux à construire du LLI, là où il pourrait y en avoir davantage <i>(statu quo)</i>.</p>

La tension du parc privé et l'attractivité de la zone en matière de bassins d'emplois doivent être les critères prioritaires de déploiement du LLI si l'on veut éviter le risque de concourir, à terme, au développement de logements vacants. De même, inciter les municipalités carencées en matière de production de logements sociaux – au sens de l'article 55 de la loi SRU – à compenser leur retard par la production de logements intermédiaires ne semble être qu'un moyen détourné de répondre aux réticences liées aux enjeux de mixité sociale. Ces derniers sont étroitement liés à l'absence de réflexion politique ambitieuse relative au rôle et à la population cible du logement social en France, (*sujet mentionné plus tôt*).

L'harmonisation des dispositifs et de leur financement est nécessaire pour financer cette nouvelle offre de logements « ascensionnels »

La politique du « logement intermédiaire » est aujourd'hui peu claire et disséminée au regard de la prolifération du nombre de dispositifs qui concourent à cet objectif large d'offre de « logements abordables ». Entre

le logement intermédiaire (LLI), son précurseur le PLI, les dispositifs Pinel, ou encore « Loc'Avantages »¹⁷², l'offre réelle de logements destinés aux classes moyennes est illisible et complexe. Leur mise en œuvre est par ailleurs marginale et à certains égards décevante. S'agissant de « Loc'Avantages », l'absence de critères de zonage des logements proposés ainsi que la faiblesse des chiffres de déploiement – moins de 10 000 bénéficiaires par an¹⁷³ – contribuent à un bilan relativement décevant. Le dispositif Pinel – dont la suppression a été actée pour 2024, comme le proposait dès 2022 l'Institut Montaigne¹⁷⁴ – dispose d'un bilan à peine plus positif comme évoqué précédemment dans l'étude.

L'enjeu réside donc dans la capacité à bâtir un seul et unique régime de l'intermédiaire afin de clarifier au mieux le public visé, répondre aux besoins des classes moyennes et faciliter son financement. Principale explication d'un faible déploiement jusqu'alors de cette offre de logements, le financement de l'offre intermédiaire doit être optimisé et renforcé. Or, la structure majoritaire par endettement gérée par la Caisse des Dépôts et Action Logement ne saurait répondre seule aux besoins de construction ambitieux du logement intermédiaire, notamment en zones très tendues. **Au regard d'un besoin minimal estimé entre 2 et 4,5 Md€ par an sur 10 ans¹⁷⁵ pour déployer convenablement le LLI, la capacité à mobiliser les investisseurs institutionnels paraît aujourd'hui clé.** Avec un différentiel de rendement particulièrement important entre les baux commerciaux (bureaux) et d'habitation (résidentiel), la création de fonds durables dédiés et fléchés sur le logement paraissent opportuns. **En ce sens, le développement de la résidence gérée (bail commercial) – plus rentable pour les investisseurs – pourrait permettre de concilier attentes économiques et sociales en développant par exemple**

¹⁷² Anciennement « Louer abordable », dispositif permettant aux propriétaires bailleurs de bénéficier d'une réduction d'impôt contre un loyer plus faible que celui du marché libre mis en œuvre depuis mars 2022.

¹⁷³ Annexe au projet de loi de finances pour 2024 – Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements.

¹⁷⁴ « Logement : rebâtir nos ambitions », Institut Montaigne, février 2022.

¹⁷⁵ IGF et CGEDD, 2021, op.cit.

des offres de logements pour les étudiants et les plus seniors. Ces derniers sont particulièrement concernés par l'immobilité dans le parc social, avec des infrastructures parfois insuffisamment adaptées à leurs besoins. Le développement de résidences gérées pour les saisonniers dans les zones tendues touristiques – telles que la côte basque ou méditerranéenne – pourraient également être adaptées à certains enjeux locaux, et à long terme, de financement de logements pour les classes moyennes.

Enfin, le sujet du loyer plafond du logement intermédiaire est clé pour assurer le développement pérenne et durable de cette offre. **S'il est inférieur au marché dans 57% des cas¹⁷⁶ et en moyenne 10 à 15% moins élevé que dans le parc privé, cela demeure insuffisant pour constituer une solution de logement pérenne et durable pour les classes moyennes et ainsi accroître leurs marges de manœuvres financières et d'épargne.**

L'enjeu du plafond du loyer du logement intermédiaire

Tableau n° 8 : montant du loyer (hors charges) pour les baux conclus en 2020

Type de logement	Surface du logement (m ²)	Coefficient multiplicateur	Coefficient retenu	Plafond des loyers			Montant du loyer		
				Zone Abis	Zone A	Zone B1	Zone Abis	Zone A	Zone B1
T1	20	1,65	1,20	17,43 €/m ²	12,95 €/m ²	10,44 €/m ²	418 €	311 €	251 €
T2	45	1,12	1,12	17,43 €/m ²	12,95 €/m ²	10,44 €/m ²	880 €	654 €	527 €
T3	60	1,02	1,02	17,43 €/m ²	12,95 €/m ²	10,44 €/m ²	1 063 €	790 €	637 €

Coefficient multiplicateur = 0,7 + 19/s

Source : Anil, traitements Institut Paris Région.

¹⁷⁶ IGF et CGEDD, 2021, *Ibid.*

Exemple type**Pour une personne seule :**

- **Revenus annuels de 26 400 € par an, soit 2 200 € nets par mois (en-dessous donc des plafonds LLI et PLS).**
- **45 m² à Bordeaux intra-muros – (Zone A).**

Parc privé : plafond haut, 24 € m²¹⁷⁷, soit **960 € par mois / soit 44 % du net.**

Parc social (PLS) : plafond haut, 10 €/m² en 2020, soit **450 € par mois soit 20 % du net.**

Logement locatif intermédiaire (LLI) : plafond haut à 12,95 € en 2020, **soit 654 € par mois soit 30 % du net.**

Pour information, **les ménages français en 2017 consacraient en moyenne 19,7 %¹⁷⁸ de leurs revenus à leur logement.** Ce taux d'effort s'établissait à 32 % pour les 25 % des ménages les plus modestes. **Ici donc, avec 2 200 € de revenus net mensuels, un revenu légèrement supérieur au revenu médian en France, le poids du logement dans le parc privé s'établit à 44 % sur le marché libre contre 30 % dans l'intermédiaire, et seulement 20 % dans le parc social.**

Toutefois, l'une des difficultés demeure la nécessité a priori inconciliable du développement d'une offre de logements pour les classes moyennes aux loyers significativement inférieurs au marché libre et la capacité d'attirer des investisseurs institutionnels. En effet, plus l'écart est important, plus il devient bénéfique pour les investisseurs de financer le marché privé et non l'intermédiaire. Un cadre incitatif et

¹⁷⁸ SeLoger – Données baromètre Loyers mars 2024.

¹⁷⁹ Insee – Revenus et patrimoine des ménages, Édition 2021.

fiscal approprié notamment au regard du foncier¹⁷⁹ doit ainsi pouvoir être étudié et mis en œuvre pour attirer les investisseurs institutionnels. Cette stratégie d'harmonisation des différents cadres applicables pour le logement « intermédiaire » devra néanmoins s'inscrire dans une norme de dépenses fiscales acceptable et évaluée, dans une logique de maîtrise des dépenses publiques.

b. Réintégrer au sein du parcours résidentiel des classes moyennes l'importance portée à la logique « travail – épargne – propriété »

La nécessité de permettre aux jeunes travailleurs d'évoluer au plus près des bassins d'emplois attractifs et rémunérateurs

L'enjeu du déploiement durable et efficace d'un logement intermédiaire ou « ascensionnel » repose sur la compréhension des aspirations profondes des classes moyennes. Parmi celles-ci, l'aspiration durable à la propriété et à une forme d'ascension sociale liée à la rémunération du travail sont clés¹⁸⁰. En ce sens, le développement du logement intermédiaire en France – sous réserve d'une harmonisation des dispositifs et d'un financement pérenne – doit s'inscrire dans ce « parcours résidentiel » en cohérence avec les aspirations de ceux qu'il est censé servir : les travailleurs des classes moyennes.

À cet égard, les profils des jeunes travailleurs, nouvellement insérés ou au début d'une carrière professionnelle, pourraient être privilégiés dans l'attribution de ces logements. Près de 58 % des Français considèrent qu'il serait une bonne chose que les entreprises du territoire (en tant qu'employeur) puissent intervenir dans le processus

¹⁷⁹ Recommandation du Rapport IGF et CGEDD, 2021, op.cit.

¹⁸⁰ Lisa Thomas-Darbois, « Classes moyennes : l'équilibre perdu », Institut Montaigne, janvier 2024.

d'attribution, par exemple en appuyant le dossier de leurs salariés, en se portant garant pour ceux qui en ont besoin, en construisant ou en achetant des logements sociaux pour leurs salariés dans les zones où il y a des besoins de main-d'œuvre¹⁸¹. En 2023, la Confédération des PME estimait qu'un recrutement sur cinq¹⁸² ne se concrétisait pas en raison des difficultés à se loger proche de l'entreprise, un chiffre qui concorde avec les expériences des jeunes actifs : en avril 2023, parmi les 25-34 ans, 45 % ont déclaré avoir déjà refusé un emploi en raison de difficultés à se loger tandis que 83 % des 18-34 ans affirment qu'une offre de logement suffisante et abordable à proximité d'une entreprise renforce son attractivité. **Au total, ce sont neuf jeunes actifs sur dix qui estiment que trouver un logement dans une grande ville, pourtant bassins d'emplois majeurs, est difficile**¹⁸³. Cette situation est d'autant plus préoccupante pour les travailleurs essentiels, notamment les fonctionnaires qui, malgré un droit réservataire de l'État de 5 % à leur égard dans l'attribution des logements sociaux, subissent des difficultés pérennes en matière de logement¹⁸⁴.

Cette situation constitue un frein significatif dans le renforcement de l'efficacité du modèle de notre État-providence et de la pérennité de ses principaux piliers en matière de santé, d'éducation ou encore de sécurité. Notre stratégie nationale en matière de réindustrialisation se heurte également à la problématique du logement dans des territoires amenés à accueillir des milliers de nouveaux emplois, en étant souvent dépourvus d'offres de logements viables¹⁸⁵. Cette situation est d'autant plus remarquable dans les villes moyennes, dans lesquelles la qualité de l'offre locative est un facteur déterminant de la décision d'installation durable de salariés industriels.

¹⁸¹ Enquête Elabe pour l'Institut Montaigne, mai 2024.

¹⁸² CPME – Données de l'enquête « TPE-PME, Rémunération, logement, mesures sociales en débat », décembre 2023.

¹⁸³ Opinion Way pour The Boost Society – Sondage, avril 2023.

¹⁸⁴ David Amiel, « Loger les travailleurs du service public », Mission auprès du gouvernement, avril 2024.

*L'accès à la propriété comme objectif
intrinsèque et immuable pour les classes moyennes*

Enfin, l'aspiration profonde ancrée d'un accès à la propriété ne doit pas être oubliée dans toute politique de déploiement du logement intermédiaire. Dans le cadre d'un parcours résidentiel idéal et fantasmé par les classes moyennes, l'objectif final de toute location demeure l'accès à la propriété y compris chez les plus jeunes générations. **Ainsi, 61 % des Français non propriétaires considèrent l'accession à la propriété comme un objectif majeur et 80% des 18-34 ans en font même une priorité**¹⁸⁶. Cette aspiration forte pour la propriété plaide également pour le développement du logement intermédiaire au sein de zones dans lesquelles le foncier est particulièrement onéreux et difficilement accessible pour les primo-accédants. L'aspiration française notablement singulière par ailleurs pour le logement individuel (maison, pavillon) – 65,6 % des Français vivent dans une maison contre 52,8 % de la population de l'Union européenne¹⁸⁷ – est à prendre en compte dans la massification d'un parc intermédiaire d'habitations collectives. À cet égard, l'ensemble des dispositifs de location-accession ou de bail réel solidaire est à intégrer à la réflexion du déploiement de l'intermédiaire en France car ils constituent un lien intéressant entre impératifs financiers de court-terme – les dépenses contraintes de logement – et aspirations de long terme en matière de propriété.

¹⁸⁵ César Armand, Maxime Heuzé, « La pénurie de logements, cette menace qui plane sur la réindustrialisation de certains territoires », *La Tribune*, 07/07/2023.

¹⁸⁶ Toluna Harris Interactive pour Procvivis – *Baromètre Habitat*, édition 2023.

¹⁸⁷ Hervé Marchal, Jean-Marc Stébé, « *Le pavillon, une passion française* », PUF, 2023.

Alors que la crise du logement semble s'enliser en raison de défaillances structurelles liées notamment à la conjoncture économique et à l'offre, ces questions et arbitrages doivent désormais figurer au cœur du débat public. **Sans remettre en cause les réels bénéfiques constatés, certains grands enjeux semblent désormais se poser pour renforcer la légitimité des politiques publiques du logement en France et garantir une réponse adaptée et équitable.** Il s'agit d'un sujet éminemment complexe sur lequel, malheureusement, les postures idéologiques semblent avoir pris le pas sur le principe de réalité. Il y a matière désormais à remise en question d'un idéal jadis partagé par une majorité mais aujourd'hui dévoyé dans sa mise en œuvre opérationnelle.

En ce sens, il peut être admis que la vocation du logement social en France n'est plus véritablement celle d'hier. D'une promesse républicaine adressée aux travailleurs et ouvriers modestes, le système ne répond plus qu'aux multiples injonctions – parfois contradictoires – du « logement d'abord ». **Ce dernier se traduit aujourd'hui essentiellement par un logement de secours censé traiter l'urgence et la précarité mais qui pourtant s'éternise. Il n'est plus ce logement solidaire et ascensionnel qui accompagnait les travailleurs afin de leur permettre de dégager une manœuvrabilité financière et d'aspirer à terme à un logement propriétaire. Plus que jamais, les mots de l'Abbé Pierre résonnent avec justesse – « Gouverner, c'est d'abord loger son peuple ». À nos dirigeants de définir quel peuple et quel logement.**

Bail réel solidaire (BRS) : dispositif d'accèsion à la propriété qui permet aux ménages modestes sous plafonds de ressources déterminés de devenir propriétaires d'un logement à un prix abordable, notamment dans les zones tendues. Il s'agit d'un bail de longue durée – de 9 à 99 ans –, qui repose sur la dissociation du foncier et du bâti : l'acheteur acquiert le logement tandis qu'un Organisme de Foncier Solidaire (OFS) agréé par l'État garde la propriété du terrain. Le bien ne peut être transmis aux héritiers que si ces derniers disposent d'un revenu inférieur aux plafonds de ressources en vigueur.

Bailleur privé : se distinguant du bailleur social, le bailleur privé est une personne physique ou morale mettant ses propres biens privés sur le marché de la location immobilière à destination de particuliers. Il est autorisé à fixer ses propres règles de sélection concernant ses locataires et peut définir son propre loyer, dans la limite de ce qui est prévu par le droit commun.

Bailleur social : organisme chargé de la maîtrise d'ouvrage des logements sociaux, c'est-à-dire leur gestion et leur location auprès des bénéficiaires répondant à des conditions de ressources fixées et selon des loyers plafonnés, ainsi que leur construction directe. Une partie de la production de logements sociaux se fait toutefois en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) *via* des promoteurs. Il existe cinq formes juridiques reconnues de bailleurs sociaux :

- **les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) :** spécifiquement gestionnaires des HLM, c'est à cette catégorie qu'appartiennent les offices publics d'habitat (OPH), opérateurs publics rattachés à une ville ou une collectivité comme Paris Habitat ;
- **les sociétés anonymes d'économies mixtes (SEM) :** leur capital mixte, public et privé, est majoritairement détenu par plusieurs collectivités territoriales et CDC Habitat, premier bailleur social en France, constitue la principale SEM ;

- **la société anonyme Sainte-Barbe** : filiale de CDC Habitat, cette société qui dispose d'un statut particulier est gestionnaire d'un parc principalement occupé par d'anciens mineurs dans l'est de la France ;
- **l'association Foncière logement** : filiale du groupe Action Logement, qui gère des logements sociaux à destination de salariés du privé ;
- **les organismes agréés pour leur maîtrise d'ouvrage** : il s'agit d'organismes disposant d'un agrément spécifique, toutefois minoritaires dans la gestion de logements sociaux (ANAH, ANIL, UNAF0).

Catégories de financement des logements sociaux (PLAI, PLUS, PLS, PLI) : le parc social est classifié en 4 catégories selon les modalités de financement des logements, qui déterminent les critères d'attributions sur la base de plafonds de ressources réglementés ainsi que les loyers pratiqués :

- **le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)** : logements à destination des locataires en situation de grande précarité ;
- **le prêt locatif à usage social (PLUS)** : logements à destination des ménages modestes, il correspond à l'Habitat à Loyer Modéré (HLM) ;
- **le prêt locatif social (PLS)** : logements à destination des ménages aux revenus moyens inférieurs ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé, en priorité dans les zones tendues – toutefois accessibles à l'ensemble des ménages éligibles, y compris les ménages PLUS et PLAI, bien qu'ils pratiquent des niveaux de loyers supérieurs ;
- **le prêt locatif intermédiaire (PLI)** : logements à destination des ménages aux revenus moyens ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé, en priorité dans les zones tendues.

Demandes hors mutations : nombre de demandes de logements émanant de personnes actuellement non locataires d'un logement social.

Dispositif Pinel : dispositif d'incitation fiscale de réduction d'impôt à destination d'investisseurs particuliers, et non institutionnels, qui achètent un logement neuf situé en habitat collectif et mis en location selon des

conditions spécifiques de plafonnement du prix du loyer et des revenus du locataire – identiques à ceux prévus pour le LLI –, pour une durée de 6, 9 ou 12 ans. Il est destiné à encourager l'investissement locatif neuf abordable en zones tendues et prendra fin le 31 décembre 2024.

Droit au logement opposable (DALO) : le droit au logement garantit le droit à un logement décent et indépendant à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Depuis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, ce droit est dit « opposable », c'est-à-dire que le citoyen dispose de voies de recours pour obtenir sa mise en œuvre effective : l'État est garant de ce droit et doit reloger ou héberger les personnes reconnues prioritaires dans un délai de 3 à 6 mois. Pour faire valoir ce droit, le demandeur doit toutefois être dans l'une des situations suivantes : sans aucun logement, menacé d'expulsion sans possibilité de relogement, hébergé dans une structure d'hébergement ou logé temporairement, logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, logé dans un local manifestement suroccupé ou non-décent, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou d'être handicapé lui-même, être demandeur de logement locatif social depuis un délai anormalement long. Les ménages répondant à ces critères sont dits ménages « DALO ». Au sein d'une commission d'attribution, l'ensemble du contingent réservé à l'État leur bénéficie. En outre, l'ensemble des réservataires de logement social doivent consacrer au moins 25% de leurs attributions aux ménages DALO.

Effet Lock-In : dans le cas du logement social, situation de dépendance des bénéficiaires au dispositif de logement social dans lequel ils demeurent « enfermés » et dont ils ne parviennent ou ne souhaitent pas s'extraire en raison d'un différentiel trop important entre les loyers pratiqués dans le parc social et ceux du marché libre.

Logement locatif intermédiaire institutionnel (LLI) : dispositif créé en 2014 afin de proposer un logement abordable aux classes moyennes, en

particulier dans les zones tendues dans lesquelles elles ont difficilement accès au parc social et au parc privé. Ces logements font l'objet d'une aide directe ou indirecte de l'État à destination des investisseurs institutionnels afin de proposer des loyers plafonnés, inférieurs aux prix du marché, à des bénéficiaires qui doivent justifier de ressources conformes aux plafonds fixés. Leur production est principalement encadrée par un régime fiscal avantageux créé spécifiquement et, dans une moindre mesure, par le prêt locatif intermédiaire (PLI), préexistant à la création du LLI et également accessible aux bailleurs sociaux. En sus de leur nécessaire localisation en zones tendues, ces logements doivent être situés dans des communes comprenant 25% de logements sociaux et dans un ensemble immobilier intégrant le même quota.

Loc'avantages : dispositif d'incitation fiscale de réduction d'impôt, à destination de propriétaires mettant en location leur logement à trois niveaux de loyers possibles, inférieurs aux prix du marché, selon des conditions spécifiques de ressources du locataire – distinctes de celles prévues pour le LLI –, pour une durée de 6, 9 ou 12 ans. Il est destiné à encourager la mise en location de logements abordables sur le marché, sans condition de zonage géographique, et prendra fin le 31 décembre 2024.

Prêt à taux zéro (PTZ) : dispositif de soutien à l'accession à la propriété des ménages modestes sous plafonds de ressources déterminés. Il s'agit d'un prêt sans intérêts, sans frais de dossiers et d'une durée ne pouvant excéder 25 ans, qui ne peut toutefois financer la totalité de l'achat de la résidence et doit être complété par un crédit. Il est accordé pour des types d'acquisition déterminés : acquisition d'un logement ancien sous réserve de rénovation énergétique, acquisition du logement social occupé, acquisition d'un logement neuf en immeubles collectifs en zone tendue, etc.

Système national d'enregistrement de logement social (SNE) : outil mis en place depuis 2011, destiné à faciliter la gestion de la demande de logements sociaux et à agréger une base de données comportant des

statistiques publiques nationales. Les professionnels du logement social peuvent y accéder sous la forme d'une plateforme en ligne.

Taux de rotation : part de logements du parc social libérés au cours de l'année par rapport à l'ensemble des logements dans le parc en fin d'année. Ce taux prend ainsi en compte les mutations au sein du parc social, soit les ménages ayant quitté un logement social pour emménager dans un autre logement social. Il permet de mesurer la mobilité résidentielle dans le parc social.

Taux de succès : en matière d'attribution dans le parc social, il désigne le ratio entre le nombre de logements sociaux attribués et le nombre de demandeurs. Il permet d'apprécier la possibilité d'accès au logement social de différentes catégories de ménages demandeurs, en fonction de leurs revenus ou de leur composition par exemple.

Ouvrages généraux

- **Barou Jacques**, La place du pauvre – Histoire et géographie sociale de l’habitat HLM, Collection Minorités et sociétés, Editions L’Harmattan, 1992.
- **Damon Julien**, Aux frontières du logement ordinaire, Éditions de l’aube, octobre 2022.
- **Marchal Hervé**, Stébé Jean-Marc, Le pavillon, une passion française, PUF, 2023.
- **Stébé Jean-Marc**, Le logement social en France, Que sais-je ?, 2022.

Articles universitaires

- **Donzelot Jacques**, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », Revue Esprit, mars-avril 2004.
- **Driant Jean-Claude**, « Crise du logement et mutations des politiques du logement en France ». Crises et politiques du logement, édité par David Fée et Corinne Nativel, Presses Sorbonne Nouvelle, 2008.
- **Driant Jean-Claude**, « La crise du logement vient-elle d’un déficit de constructions ? », L’Économie politique, vol. 65, n° 1, 2015, pp. 23-33.
- **Faure Alain**, « Comment se logeait le peuple parisien à la belle époque ? », 1999, Vingtième siècle. Revue d’Histoire. pp. 41-52.
- **Fijalkow Yankel**, « L’évolution des discours parlementaires sur le logement social en France dans les années 2000 », Métropoles, 2021.
- **Houard Noémie**, « Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l’État-providence ? », Revue de l’OFCE, vol. 128, n° 2, 2013, pp. 49-72.
- **Levasseur Sandrine**, « La loi SRU et les quotas de logements sociaux :

- bilan et perspectives», Revue française des affaires sociales, n° 3, 2016, pp. 113-149.
- **Schnapper Dominique**, « Idéal et limites de la mixité sociale. Les arguments du débat public », Informations sociales, vol. 125, n° 5, 2005, pp. 6-15.
 - **Uhry Marc et Van Styvendael Cédric**, « Les grands défis du parc social », Revue Projet, vol. 364, n° 3, 2018, pp. 39-47.
 - **Vieillard-Baron Hervé**, « Sarcelles aujourd’hui : de la cité-dortoir aux communautés ? », Espace Populations Sociétés, 1996, 2-3, p. 325-333.

Articles de presse

- **Armand César**, Heuzé Maxime, « La pénurie de logements, cette menace qui plane sur la réindustrialisation de certains territoires », La Tribune, 07/07/2023.
- **Condomines Anais**, « Est-il vrai qu’un tiers des immigrés occupent des HLM, comme l’affirme le RN ? », Libération, 22/04/2022.
- **Conesa Elsa**, « Les Français dépensent moins pour l’alimentation » : ce que disent les chiffres, au-delà de la polémique sur les propos de Macron », Le Monde, 05/03/2024.
- **Denuit Delphine**, « Immobilier : en hausse de 1,39 % en France en 2022, les loyers ont résisté à l’inflation », Le Parisien, 21/03/2023.
- **L’Alsace**, La rédaction avec l’AFP, « Jusqu’à 10 ans d’attente... L’interminable délai d’obtention des HLM », L’Alsace, 05/09/2023.
- **Lefebvre Iona**, « Budget 2023 : L’hébergement d’urgence et l’accès au logement – une politique publique en voie de précarisation », Institut Montaigne, 03/11/2022.
- **Rey-Lefebvre Isabelle**, « Les organismes HLM rejettent la priorité aux Français voulue par le FN », Le Monde, 02/05/2017.
- **Villedieu Christel**, « Immobilier ancien : Que s’est-il passé au 1^{er} semestre 2023 ? » Century 21, 26/06/2023.

- Actualités Habitat, « Urbanisme, promouvoir la mixité sociale », Actualités Habitat, n° 1 115, 30/01/2020.
- **Wesfreid Marcelo**, Denuit Delphine, « Des surloyers en logement social « dès le premier euro de dépassement » : les mesures du gouvernement pour résoudre la crise », Le Parisien, 2 mai 2024.

Rapports et notes

- **Anantharaman Arnaud**, « Logement : au bout d'une année de crise, état des lieux et priorités 2024 », Terra Nova, janvier 2024.
- **Auboin Michel**, « Les étrangers extra-européens et le logement social en France », Fondapol, avril 2024.
- **Beaufils Sandrine, Pauquet Philippe**, « De plus en plus de franciliens attendent un logement social : qui sont les demandeurs ? », Note rapide Société-Habitat, n° 998, Institut Paris Région, novembre 2023.
- **Bigot Régis**, « Les classes moyennes sous pression ». Consommation et modes de vie, 2009, vol. 219.
- Conseil supérieur du notariat, Conférence de presse immobilière nationale, 15 décembre 2022.
- **Hélène Joinet, Philippe Pauquet**, « Le logement locatif intermédiaire dans la métropole du Grand Paris : constat, perspectives, préconisations », Institut Paris Région et Métropole du Grand Paris, décembre 2020.
- **Joinet Hélène, Pauquet Philippe**, « Logement locatif intermédiaire : comment mieux répondre aux besoins des ménages et des territoires franciliens ? », Note rapide Société-Habitat, n° 961, Institut Paris Région, octobre 2022.
- Institut Montaigne, « Logement : rebâtir nos ambitions », février 2022.
- Observatoire de la mixité sociale (OMIS), « Vivre ensemble dans l'espace public », 2021.

- **Thomas-Darbois Lisa**, « Classes moyennes : l'équilibre perdu », Institut Montaigne, janvier 2024.
- **Tertrais Bruno**, « Démographie en France : conséquences pour l'action publique de demain », Institut Montaigne, août 2023.
- Fondation Abbé Pierre, 29^e rapport sur l'état du mal-logement, 2024.
- Fondation Abbé Pierre, « Palmarès de la loi SRU 2020-2022, des centaines de communes hors-la-loi », décembre 2023.
- Housing Europe et Union Sociale pour l'Habitat, « L'état du logement en Europe », septembre 2023.
- Institut Des Hautes Études pour l'Action dans le Logement (IDHEAL), « 20 ans après, la loi SRU a produit une mixité de façade », février 2020.
- Institut Montaigne, « Territoire Azuréen : ambitions 2040 », novembre 2022.
- OCDE, « Le logement social : un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain, Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales ». 2020.
- Union sociale pour l'habitat, « HLM en chiffres », édition 2021.

Sondages et statistiques

- Banque de France, « Panorama des prêts à l'habitat des ménages », mars 2024.
- Banque de France, « Les taux monétaires directeurs », janvier 2024.
- BNP Paribas Real Estate, Immostat, « Investissement en France ; un recul historique du marché », données au quatrième trimestre 2023.
- CPME, « TPE-PME, Rémunération, logement, mesures sociales en débat », Enquête, décembre 2023.
- Étude Elabe pour l'Institut Montaigne, auprès d'un échantillon de 3 000 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus (méthode des quotas), avril 2024.

- Jones Lang Lasalle (JLL), Immostat, « Les chiffres du marché de l'investissement en Résidentiel », données au quatrième trimestre 2023.
- Opinion Way pour The Boost Society, Sondage, avril 2023.
- Toluna Harris Interactive pour Procvivis, Baromètre Habitat, édition 2023.
- Union sociale pour l'habitat, « Les chiffres clés du logement social », édition nationale 2023.

Sources institutionnelles

Données

- Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS), « 54 % des ménages résidant en France métropolitaine sont éligibles au logement PLUS », mars 2024.
- Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS), « Quelle adéquation entre l'offre et la demande de logement social dans les territoires de France métropolitaine ? », février 2022.
- Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Infocentre SNE, au 08/04/2022.
- Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), Données du fichier SISAL.
- Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), Données du Bureau FE5.
- Insee, Données Enquête Logement 1973-2013.
- Insee, Données Fideli 2016.
- Insee, Données du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Service des données et études statistiques (SDES); estimations annuelles du parc de logements au 1^{er} janvier 2023.
- Insee, Données immigrés et descendants d'immigrés, édition 2023.
- Insee, Données niveau de vie selon l'âge, données de 1996 à 2021.

- Insee, recensements de la population 1990 (sondage au quart), 1999, 2008, 2013 et 2018, outils de projections de population (Omphale) et de ménages.
- Insee, recensements de la population de 1995 à 2018, projections démographiques Omphale 2018-2070.
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Chiffres clés des risques naturels, édition 2023.
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Chiffres clés du logement social, édition 2022.
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Données de l'Enquête OPS 2020.
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Données du Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) au 1^{er} janvier 2023.
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Système National d'Enregistrement (SNE), données au quatrième trimestre 2023.

Rapports

- **Amiel David**, « Loger les travailleurs du service public », Mission auprès du gouvernement, avril 2024.
- Annexe au projet de loi de finances pour 2022 – programme 177, Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables.
- Commission des affaires économiques du Sénat, « Évaluation de la loi n° 2000-1208 du 3 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », Rapport d'information n° 614 (2020-2021), mai 2019.
- Commission des affaires économiques du Sénat, Rapport n° 567 de la mission d'information dédiée à la « Crise du logement », avril 2024.
- Commission des finances du Sénat, « La mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU », Rapport d'information n° 439 (2020-2021), mars 2021.
- Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, « Évaluation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant

- évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »), Rapport d'information n° 5121, février 2022.
- Commission Nationale SRU, Rapport, janvier 2021.
 - Cour des Comptes, « L'application de l'article 55 de la loi SRU », mars 2021.
 - Cour des Comptes, « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », février 2017.
 - Cour des Comptes, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », juillet 2021.
 - IGF et CGEDD, « Développement de l'offre de logements locatifs intermédiaires par les investisseurs institutionnels », 2021.
 - IGF et CGEDD, « La diversification des sources du financement du secteur du logement locatif social », juillet 2019.

Remerciements

L'auteur de cette note remercie l'ensemble de l'équipe de l'Institut Montaigne ayant permis sa réalisation, notamment **Marie-Pierre de Bailliencourt** et **Lou Vincent** ainsi que toutes les personnes auditionnées ou consultées dans l'élaboration de ce travail :

- **Cécile Belard du Plantys**, directrice générale, Paris Habitat
- **Nadia Bouyer**, directrice générale, Action Logement
- **Jean-Marc Coly**, président, ASPIM
- **Philippe Couturier**, président, Powerhouse Habitat
- **Emmanuel Desmaizières**, directeur général, Bouygues Immobilier
- **Géraldine Dumas**, directrice régionale Côte d'Azur, Erilia
- **Véronique Donnadieu**, déléguée générale, ASPIM
- **Philippe Guérand**, directeur général, Sier Constructeur
- **Nicolas Henry**, directeur de la stratégie, Action Logement
- **Thierry Lager**, directeur général adjoint en charge du développement, CDC Habitat
- **Clément Lecuivre**, directeur général groupe, CDC Habitat
- **Anne-Laure Linage**, directrice générale déléguée, Sier Constructeur
- **Marianne Louis**, directrice générale, USH
- **Valérie Mancret-Taylor**, directrice générale, ANAH
- **Boris Pétric**, directeur juridique et fiscal, USH
- **Véronique Sarselli**, maire de Sainte-Foy-lès-Lyon
- **Antonin Valière**, responsable des relations institutionnelles, ANAH
- **Fabien Verdier**, maire de Châteaudun

Enfin, des remerciements tout particuliers aux équipes d'Elabe, pour la réalisation d'une enquête dédiée au sujet du logement dans le cadre de la réalisation de cette note de l'Institut Montaigne.

Les opinions exprimées dans cette note n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

*L'Institut Montaigne vous propose de contribuer
à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer
collégalement des propositions au service
de l'intérêt général.*





Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
[*institutmontaigne.org*](http://institutmontaigne.org)

Imprimé en France
Dépôt légal : mai 2024
ISSN : 1771-6756

ABB France	Conseil supérieur du notariat	Jeantet Associés	Raise
AbbVie	D'Angelin & Co. Ltd	Jolt Capital	RATP
Accenture	Dassault Systèmes	Katalyse	RELX Group
Accor	Deloitte	Kea & Partners	Renault
Accuracy	De Pardieu Brocas	Kearney	Ricol Lasteyrie
Actual Group	Maffei	KPMG S.A.	Rivolier
Adeo	ECL Group	Kyndryl	Roche
ADIT	Edenred	La Banque Postale	Roche Diagnostics France
Air Liquide	EDF	La Compagnie Fruitière	Rokos Capital Management
Airbus	EDHEC Business School	Lenovo ISG	Rothschild & Co RTE
Allen & Overy	Ekimetrics France	Linedata Services	Safran
Allianz	Engie	Lloyds Europe	Sanofi
Amber Capital	EQT	L'Oréal	SAP France
Amundi	ESL & Network	LVMH - Moët- Hennessy - Louis Vuitton	Schneider Electric
Antidox	Ethique & Développement	M.Charraire	ServiceNow
Antin Infrastructure Partners	Eurogroup Consulting	MACSF	Servier
ArchiMed	FGS Global Europe	Mazars	SGS
Ardian	Getlink	Média-Participations	SIER Constructeur
Arqus	Gide Loyrette Nouel	Mediobanca	SNCF
Arthur D. Little	Google	Mercer	SNCF Réseau
AstraZeneca	Groupama	Meridiam	Sodexo
August Debouzy	Groupe Bel	Microsoft France	SPVIE
AXA	Groupe M6	Mitsubishi France	SUEZ
Bain & Company France	Groupe Orange	S.A.S	Tecnet Participations
Baker & McKenzie	Hameur et Cie	Moelis & Company	SARL
BearingPoint	Henner	Moody's France	Teneo
Bessé	Hitachi Energy France	Morgan Stanley	The Boston Consulting Group
BNP Paribas	HSBC Continental Europe	Natixis - BPCE	Tilder
Bolloré	IBM France	Natural Grass	Tofane
Bouygues	IFPASS	Naval Group	TotalEnergies Transformation
Bristol Myers Squibb	Incyte Biosciences France	Nestlé	Factory
Brousse Vergez	Inkarn	OCIRP	Unicancer
Brunswick	Institut Mérieux	ODDO BHF	Veolia
Capgemini	International SOS	Oliver Wyman	Verlingue
Capital Group	Interparfums	Ondra Partners	VINCI
CAREIT	Intuitive Surgical	Onet	Vivendi
Carrefour	Ionis Education Group	OPmobility	Wakam
Casino	iQo	Orano	Wavestone
Chubb	ISR	PAI Partners	Wendel
CIS		Pelham Media	White & Case
Cisco Systems France		Pergamon	Willis Towers Watson
Clariane		Polytane	France
Clifford Chance		Publicis	Zurich
CNP Assurances		PwC France & Maghreb	
Cohen Amir-Aslani			

La politique du logement fait partie intégrante de la fondation et de l'extension de l'État-providence dans notre pays. De la nécessité d'instaurer la salubrité publique en luttant contre les habitats indignes au devoir de protéger les ouvriers les plus précaires en les logeant près de leur lieu de travail, le logement social s'est progressivement déployé pour répondre aux attentes sociétales du XIX^e et XX^e siècle. Aujourd'hui, le logement social a une vocation « généraliste » puisque près de 70 % des Français y sont éligibles – sous conditions de ressources – et qu'il accueille actuellement 10 millions de locataires, soit un peu plus de 17 % des ménages en France.

En 2023, acculés par la crise conjoncturelle de l'immobilier, les demandeurs de logements sociaux ont augmenté de 7 %, atteignant près de 2,4 millions de demandes en attente non pourvues. Dans l'incapacité de loger l'ensemble des ménages défavorisés et jugés prioritaires, le logement social n'est aujourd'hui plus conçu pour répondre aux demandes des classes moyennes, bien que celles-ci restent en grande partie toujours éligibles.

Bien au-delà d'ajustements législatifs, réglementaires et fiscaux, la politique du logement en France souffre surtout de dogmatisme dont la crise du logement social en est l'emblème. Il convient de réinterroger la véritable vocation du logement social : un logement d'urgence ou un logement de la première chance, un service public pour les plus modestes ou un point d'étape pour des classes moyennes en quête de souffle ?

Cette interrogation doit être correctement soulevée et clairement portée au débat public. Les classes moyennes ne doivent plus être la variable d'ajustement autour desquelles les dispositifs de remédiation se créent pour pallier l'inadaptation de la politique du logement social à leur endroit. Il est urgent d'adopter une stratégie de logement compatible avec la nouvelle sociologie française et les exigences économiques qui l'accompagnent et de transformer ce totem politique en tremplin républicain.



10 €

ISSN : 1771-6756

NCL2405-01