

REGARDS

HABITAT
SEPTEMBRE 2017 | N°63

LE LOGEMENT SOCIAL

Révéléateur de société

L'habitat est au cœur des préoccupations de nos habitants. C'est un enjeu majeur de proximité dans ce vaste espace métropolitain, en même temps qu'un enjeu sociétal. La diversité de notre population appelle une multiplicité de réponses dont le logement social est un maillon essentiel. C'est en recherchant la complémentarité des différents types de logements, du social au privé en passant par le logement abordable que l'on pourra redonner de la fluidité aux parcours résidentiels. Au-delà de la seule production de logements, c'est le lien étroit avec les déplacements, l'économie et l'environnement qui assurera l'équilibre de la Métropole et stimulera son attractivité.

LAURE-AGNÈS CARADEC, Présidente de l'Agam

À l'heure des grands changements sociétaux, de la mise en œuvre d'actions publiques et territoriales fortes en faveur du logement, il me paraît nécessaire d'améliorer notre connaissance sur le logement et en particulier le logement social. En effet, le dynamisme économique et le cadre de vie attrayant dont bénéficie le territoire, génèrent de fortes tensions sur le marché du logement et du logement social en particulier. La perspective du PLH, sous l'égide de la Métropole et non plus de la CPA seulement, nécessite de réfléchir à une stratégie cohérente et ce, sur un très grand territoire. En ce sens, je fais confiance à l'Aupa pour nous aider à bâtir une vision prospective tenant compte des modifications sociétales profondes de notre territoire en mettant en place un observatoire de la stratégie et des actions que nous mènerons.

MARYSE JOISSAINS MASINI, Président de l'Aupa



INTRO

Parce qu'il a vocation à loger les ménages modestes et que les « obligations » réglementaires n'ont cessé de se renforcer, le logement social est au cœur des politiques de l'habitat. La course aux objectifs de production fait parfois oublier sa réelle utilité sociale. L'implication de l'État semble aujourd'hui nécessaire mais contraste avec ses débuts. À l'origine impulsé par un patronat « bienveillant », l'État aura tardé à s'y impliquer. Il est un maillon indispensable dans le parcours résidentiel de nombreux ménages. Avec des loyers largement inférieurs aux marchés privés, il améliore les conditions de vie de ses occupants. Mais le gap entre logement social et privé ne favorise pas le départ des occupants les plus aisés. Aujourd'hui, il n'est plus une étape dans l'ascension résidentielle mais une fin en soi. Améliorer la mobilité résidentielle est probablement une des réponses, mais quels leviers mobiliser ? Poursuivre la production neuve à un rythme soutenu apparaît indispensable dans un contexte de forte demande. Mais faut-il aussi agir à côté, sur l'ensemble de la chaîne résidentielle ? Les ambitions des collectivités locales et la traduction dans leurs documents de planification sont désormais la pierre angulaire de ces projets résidentiels.

UN PARC SOCIAL ANCIEN, DES EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES RÉCENTES

AUX ORIGINES, LE « LOGEMENT OUVRIER »

L'histoire du logement social est étroitement liée à l'évolution de la société française. Aujourd'hui largement liée à l'intervention de l'État, la production de logements « aidés » n'a pas, aux origines, été impulsée par la puissance publique mais bien par l'initiative privée. C'est essentiellement lors de la seconde révolution industrielle que de grands industriels, aux côtés d'hygiénistes et philanthropes, ont initié les logements ouvriers. Bien qu'à l'époque il s'agissait avant tout de placer sous « tutelle » leurs travailleurs, c'est en 1894 que les bases du logement social actuel sont jetées dans une première loi (Siegfried) qui acta notamment que les bénéficiaires n'étaient plus strictement des ouvriers mais les « citoyens modestes », quelle que soit leur profession.

LA SHSBM DE MARSEILLE, À L'ORIGINE DU MODÈLE DE FINANCEMENT ACTUEL

C'est à Marseille qu'en 1889, naît pour la première fois dans la Métropole, la Société d'habitations salubres et à bon marché de Marseille (SHSBM). Créée par Eugène Rostand, jeune président de la Caisse d'Épargne des Bouches-du-Rhône, il impulsera surtout la première

participation des caisses d'épargne au financement du logement « populaire ». Marseille fut longtemps la seule ville de France à offrir une diversité de logements « à bon marché » : location, accession coopérative, système de location avec promesse de vente, et même réhabilitation. D'autres initiatives suivront dans la Métropole comme la Société des maisons ouvrières de Port-de-Bouc probablement liée au chantier naval (Somaport) mais aussi dans le bassin minier de la Vallée de l'Arc. À l'époque, le logement populaire n'était pas seulement locatif. L'accession à la propriété était largement plébiscitée comme un des vecteurs de régulation sociale.

En 1912, les communes et département vont pouvoir créer des Offices publics d'habitations à bon marché (OPHBM) qui les autorisent à construire du logement abordable. Sur la métropole, sont créés les OPHBM d'Aix en 1915 (actuel Pays d'Aix Habitat), de Marseille en 1919 (Habitat Marseille Provence), des Bouches-du-Rhône en 1920 (13 Habitat). Des constructions se réalisent (Cité Gontard à Aix, Cité Jean Masse à Allauch, Pasquet à Berre, Pujade à Istres...). Malgré une tentative d'engagement direct de l'État et d'objectifs de production chiffrés, cette offre reste confidentielle faute de crédits. Les effets succes-

sifs de la crise de 1929, puis la seconde guerre mondiale ne seront pas de nature à favoriser le développement de logements sociaux. La production ne décollera pas.

DEUXIÈME GÉNÉRATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Il faudra attendre l'hiver 1954 et l'appel de l'Abbé Pierre pour que l'État s'engage massivement dans l'effort de construction, notamment sous la forme des grands ensembles qui venaient répondre à une crise du logement sévère. À l'instar du contexte national, près de la moitié du parc social métropolitain s'est développée au cours des Trente Glorieuses. C'est Olivier Guichard, le

il s'est construit deux fois moins de logements sociaux sur le territoire de la Métropole que pendant les années 60. Ce n'est que lors du plan de relance national pour le logement, en 2009, que la production a de nouveau dépassé la barre des 2 000 livraisons annuelles.

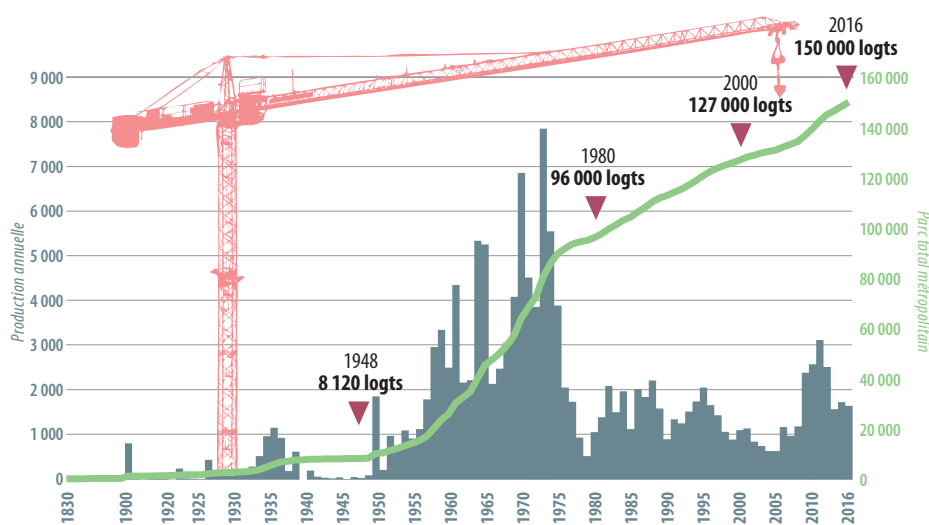
LOCAL VERSUS NATIONAL ?

Même si dans la constitution de 1946 le droit au logement apparaît en filigrane, il faut réellement attendre 1982, pour que l'État l'inscrive nommément comme droit fondamental dans une loi. En 2007, la loi DALO crée une possibilité de recours pour les ménages mal logés. L'application de la loi « Égalité et citoyenneté » récemment votée, apporte une pierre supplémentaire à cet édifice réglementaire. Côté « objectifs chiffrés », la loi SRU, puis la loi ALUR, ont donné et renforcé les obligations faites à certaines communes d'atteindre une part minimale de logements locatifs sociaux sur leur territoire. Ces objectifs fixés « d'en haut » contrastent finalement avec une autre volonté de l'État : conforter l'intercommunalité comme échelon pertinent pour la définition des politiques locales de l'habitat et des réponses aux besoins locaux.

Aix-Marseille-Provence, en fédérant et accompagnant les actions déjà développées depuis longtemps par les territoires qui la composent, se trouve face à un nouveau défi que le futur Programme local de l'habitat doit relever.

Un modèle remis en question dès 1973

ministre du Logement qui en 1973 signera « l'arrêt de mort » de la production de masse en périphérie des villes, sans transports ni commerces. Un « modèle » d'urbanisation déjà identifié à l'époque comme générateur de ségrégation sociale, qui actera les prémices de notre actuelle politique de la ville. Le choc pétrolier de 1974 viendra entériner cette baisse drastique de la production. Ainsi, au cours des trente dernières années,



PÉRIODES DE DÉVELOPPEMENT DU PARC SOCIAL MÉTROPOLITAIN

REPÈRES



150 000

logements sociaux en 2016



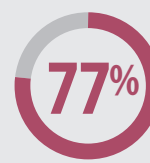
de la population logée sur la Métropole

72 600

demandeurs



habitent déjà en logement social

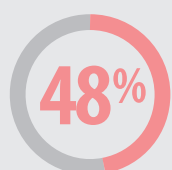


des demandeurs souhaitent rester dans la commune où ils résident déjà



des logements sociaux de la Métropole ont changé de locataires en 2015

9 500
ménages



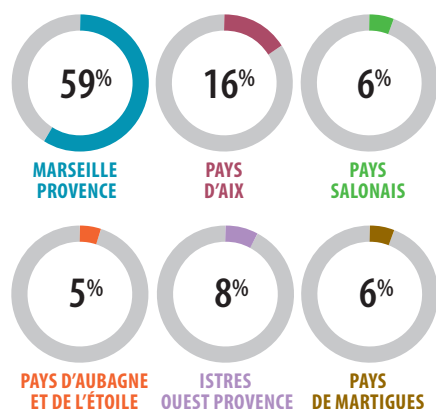
des ménages* sont potentiellement éligibles au logement social

*hors ceux déjà locataires HLM

UN « MARCHÉ SOCIAL » SOUS TENSION

UNE DEMANDE QUI NE TARIT PAS

Comme pour d'autres territoires du grand Sud, et plus particulièrement de la Région Paca, Aix-Marseille-Provence Métropole enregistre 72 000 demandes de logements sociaux à fin 2016, soit près des deux tiers de la demande régionale.



RÉPARTITION DU PARC SOCIAL PAR CONSEIL DE TERRITOIRE

nale. Depuis la mise en place du numéro unique et d'un système national d'enregistrement, le nombre de demandes enregistrées n'a cessé d'augmenter. En excluant les premières années de « mise en route » de l'outil, près de 3 000 demandes supplémentaires par an ont été recensées entre 2014 et 2016. Un tiers d'entre eux résident déjà dans le parc social et leur part reste stable.

DES NOUVEAUX DEMANDEURS MIEUX SATISFAITS

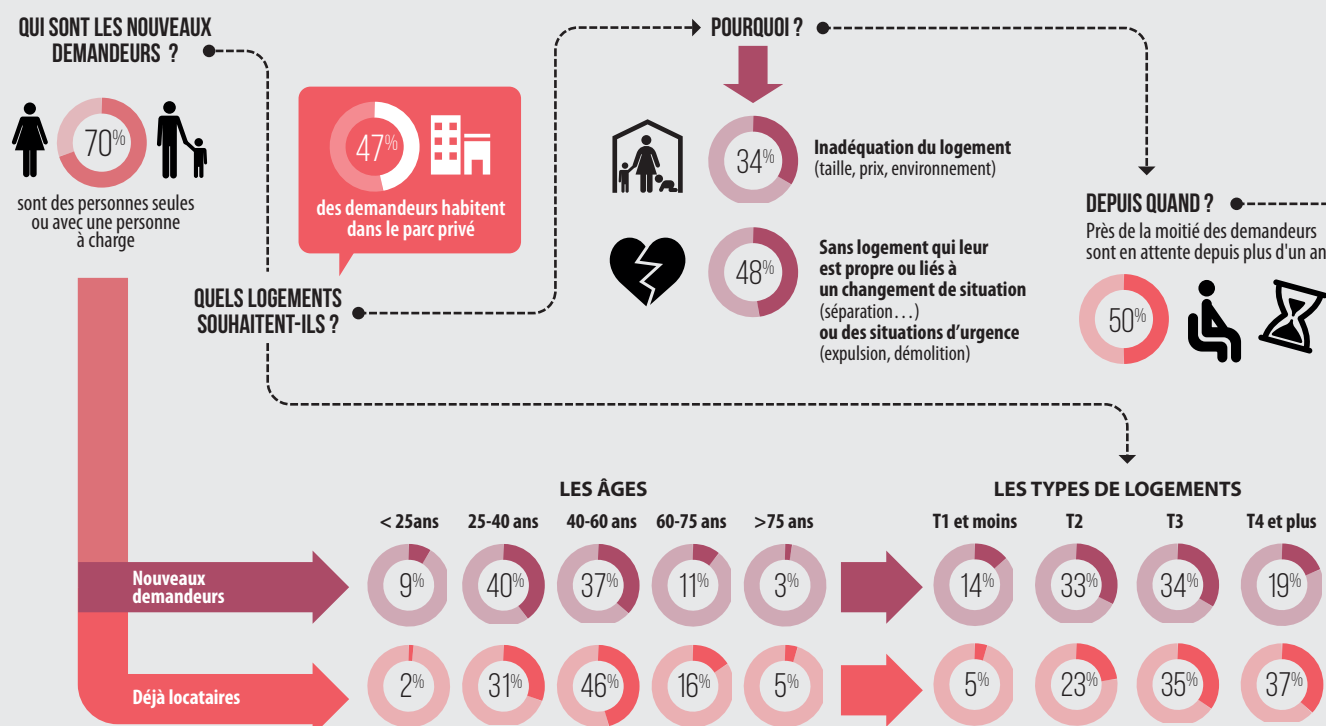
La « pression » sur le parc locatif social reste importante mais elle diminue légèrement grâce à un nombre d'attributions qui a lui aussi augmenté au cours de l'année 2016. Près de 9 500 demandeurs ont bénéficié d'un logement social sur la métropole. Pour un logement attribué 7,7 demandeurs restaient en attente contre 8,1 en 2015. Ce ratio pris dans sa globalité témoigne d'une difficulté réelle pour les ménages les plus mo-

destes dans l'accès au logement. Mais ce sont les nouveaux requérants qui voient leurs demandes mieux satisfaites que celles des ménages résidant déjà en logement social. Pour un logement attribué à un ménage ne logeant pas déjà en logement social, six restaient en attente alors qu'ils étaient neuf pour ceux déjà locataires du parc social.

DES LOGIQUES ESSENTIELLEMENT « URBAINES »

Au sein du territoire, ce sont « logiquement » les territoires les plus peuplés qui concentrent le plus de demandes. Marseille-Provence enregistre plus de la moitié de la demande au regard d'un parc de logements sociaux qui représente lui aussi plus de la moitié de l'offre et 57% des habitants de la Métropole. C'est également ce territoire qui contribue pour plus des deux tiers à la croissance de la demande métropolitaine (66%) au cours des trois dernières années.

PROFILS DES NOUVEAUX DEMANDEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX



Cette « correspondance » entre poids des demandeurs et poids du parc social est aussi valable à l'échelle des « villes » et notamment des six villes-centres de la Métropole, puisqu'elles concentrent 70 % des demandes de logements sociaux et 75 % du parc social.

Mis en perspective avec la dynamique démographique métropolitaine, le nombre de ménages demandeurs de logements locatifs sociaux évolue plus vite que l'ensemble des ménages (5 % par an contre +1 % par an). Une évolution qui témoigne là encore de l'accroissement des difficultés d'accès au logement sur un marché privé dont les niveaux de prix restent déconnectés des revenus d'une part importante des ménages métropolitains. Plusieurs indicateurs illustrent également cette tension : 48 % des ménages métropolitains qui ne sont pas déjà locataires HLM peuvent potentiellement prétendre à un logement social ordinaire (PLUS) ; près de 45 % des ménages sous le seuil de pauvreté sont logés dans le parc locatif privé et un tiers des ménages aidés par les APL a un taux d'effort supérieur à 40 % alors qu'ils ne sont que 5 % dans le parc public.

DES EFFORTS DE PRODUCTION ACCRUS

Pour faire face à cette demande, ce sont près de 3 000 logements sociaux qui ont été mis en location chaque année entre 2013 et fin 2015. Sur la même période, plus de 4 000 logements sociaux ont été financés chaque année, augmentant ainsi de manière significative la capacité du parc HLM métropolitain à loger les ménages toujours en attente dans les prochaines années.

L'offre nouvelle « couvre » environ 30 % des attributions annuelles de logements sociaux. Le reste l'est dans le parc social existant principalement grâce à la mobilité résidentielle (ménages sortis du parc HLM). Alors qu'autrefois, le logement social ne constituait qu'une marche dans un parcours résidentiel ascendant, il est aujourd'hui pour nombre de ménages une fin en soi. Le contexte de crise économique conjugué à des marchés immobiliers tendus se traduit aujourd'hui par un tassement des départs vers le parc locatif privé ou l'accession à la propriété.

Plus de 4 000 logements sociaux sont financés chaque année, depuis 2013

QUELLES RESSOURCES ?

Une personne seule pour un T2 de 45 m²



Une famille monoparentale pour un T3 de 63 m²



Financement PLAII

Revenus max.
923 €/mois

Prix du loyer max.
264 €/mois

Financement PLUS

Revenus max.
1 677 €/mois

Prix du loyer max.
294 €/m²

Revenus max.
1 616 €/mois

Prix du loyer max.
350 €/mois

Revenus max.
2 693 €/mois

Prix du loyer max.
393 €/mois



65%

des demandeurs disposent de ressources égales ou inférieures au PLAII - loyer très social*

Répartition des logements récents par financement

PLAII
21%

PLUS
44%

PLS
35%

DU FINANCEMENT AU LOYER

Lorsqu'un logement social est construit c'est l'emprunt qui constitue le mode de financement principal. En fonction du type de prêt utilisé, le logement aura un loyer/m² maximum et pour y prétendre un ménage ne devra pas dépasser un certain niveau de revenus.

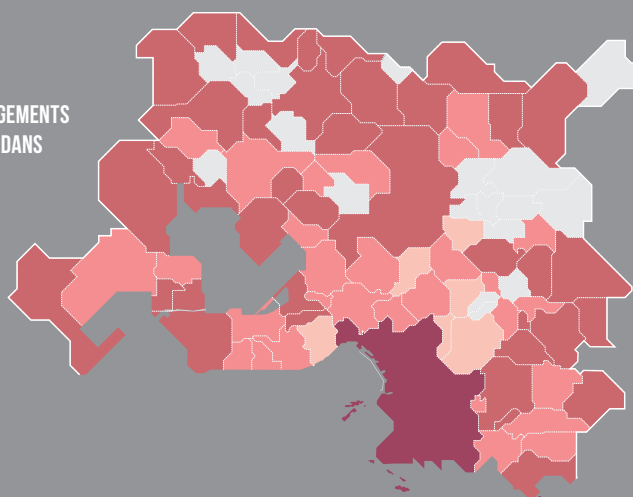
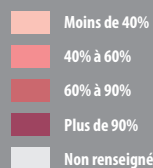
Le PLUS (Prêt locatif à usage social) correspond au logement social « ordinaire » et sert de point de référence pour les niveaux de ressources et de loyers. Il est d'usage de parler en pourcentage de cet étalon. L'usage veut ainsi que l'on exprime « 60 % ou 100 % des plafonds HLM ». Les 100 % correspondant au PLUS. Il existe trois grands types de financement, du « loyer très social » (PLAII) au « loyer intermédiaire » (PLS). En parallèle, chaque commune est classée selon différents zonages pour lesquels les niveaux de ressources ou de loyers peuvent également varier.

*Ces sont les « revenus fiscaux de référence » figurant sur les avis d'imposition qui sont pris en compte pour le calcul des revenus. Ils incluent également le montant de l'allocation au logement à laquelle le foyer peut prétendre.

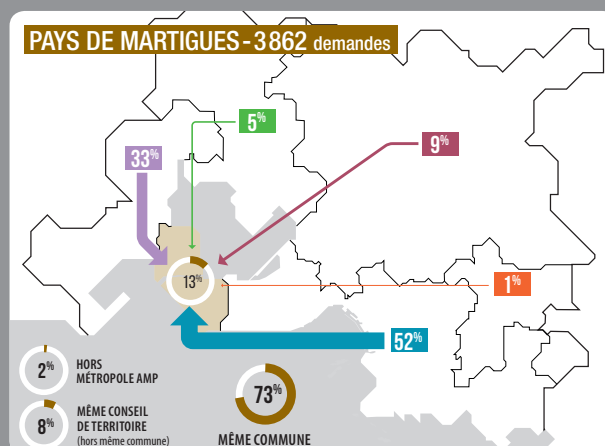
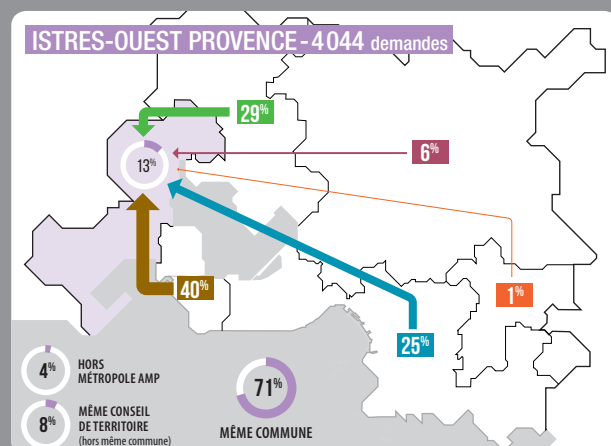
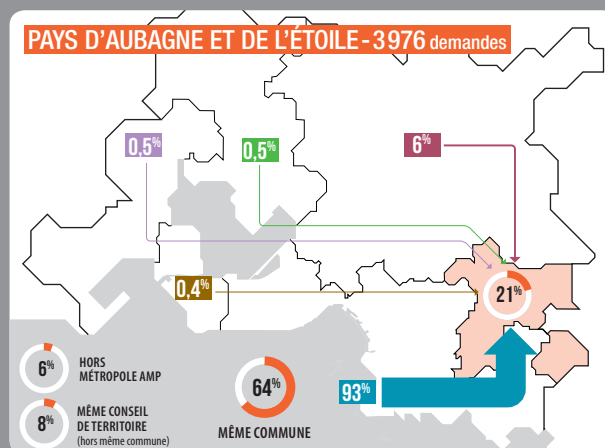
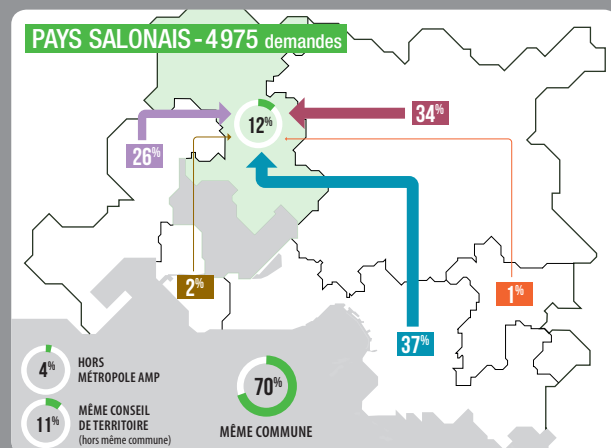
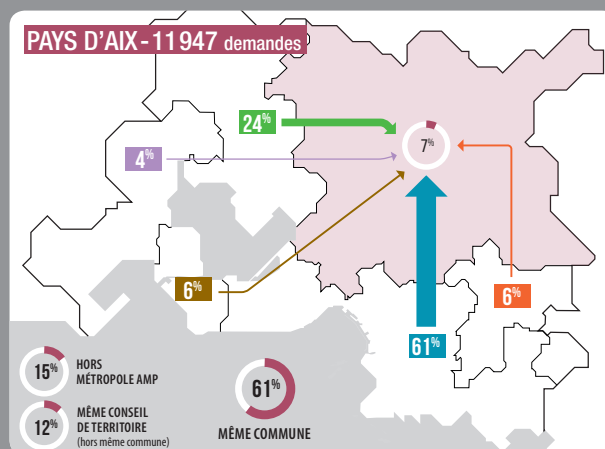
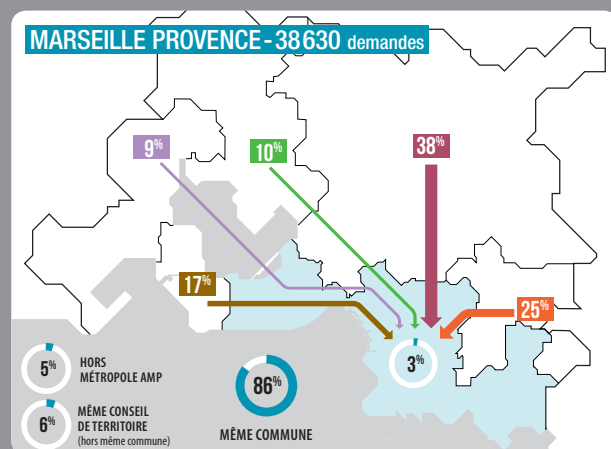
DES DEMANDEURS ATTACHÉS À LEUR TERRITOIRE D'ORIGINE, UNE DEMANDE DE PROXIMITÉ

77 % souhaitent habiter dans leur commune de résidence. Cela est particulièrement vrai pour Marseille où plus de 90 % des demandeurs résident déjà sur la ville portuaire.

PART DES DEMANDEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX SOUHAITANT RESTER DANS LEUR COMMUNE D'ORIGINE



ORIGINE DES DEMANDES POUR...



Par exemple, sur les 38 630 demandes pour le CT Marseille Provence, 86 % des demandeurs habitent déjà dans la commune qu'il demande, 6 % habitent une autre commune du CT, 3 % habitent un autre CT de la Métropole dont 25 % habitent le CT Pays d'Aubagne, 38 % le CT Pays d'Aix, etc. Enfin, 5 % ne résident pas déjà au sein du territoire métropolitain.

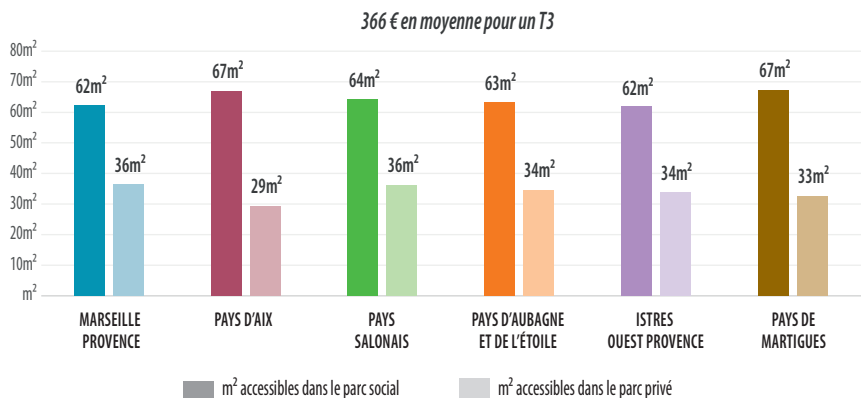
QUELLES PERSPECTIVES ?

AGIR SUR LES LOYERS ?

En augmentant la mobilité résidentielle au sein du parc social métropolitain de seulement 1 % près de 1 500 logements supplémentaires pourraient être proposés à la location. Mais, pour pouvoir augmenter ces départs il faut que les ménages les plus aisés puissent trouver une offre de logement adaptée, de qualité et que cette évolution vers le parc privé ne soit pas financièrement périlleuse pour ces ménages.

Or, ces conditions ne sont pas réellement assurées dans le parc privé, trop cher et parfois trop rare sur le territoire. Avec un loyer moyen de 366€/mois pour un logement de 66 m² en moyenne (5,8€/m²), le logement social offre aux ménages qu'il héberge des conditions de vie financièrement favorables. En effet, à loyer équivalent, la surface habitable à laquelle pourrait accéder un ménage dans le parc locatif privé ne serait que de 29 à 36 m² selon les principales villes de la Métropole.

Cet écart important entre loyers « social » et loyers « privés » ne favorise donc pas le départ des ménages les plus aisés mal-



GAIN DE SURFACE ENTRE UN LOGEMENT SOCIAL ET UN PRIVÉ POUR LE MÊME LOYER

gré des outils incitatifs existants comme l'application de surloyer. Au sein du territoire métropolitain ce sont environ 6 % des locataires HLM qui disposent de revenus supérieurs à 130 % des plafonds de ressources.

UN MAILLON INDISPENSABLE DE LA CHAÎNE DU LOGEMENT

Pour autant, contraindre ces ménages à quitter le parc social ne peut pas être une solution satisfaisante s'il n'existe pas une offre complémentaire et « intermédiaire » qui ne contraindrait pas ces mé-

nages à plus que doubler leur budget logement. En terme de financement, les logements dits « PLS » constituent déjà une gamme intermédiaire. Mais le plafonnement des loyers à 10 €/m² sur une partie du territoire métropolitain n'est-il pas encore trop proche des loyers du marché locatif privé ? Trop éloigné des loyers HLM « classiques » ? À surface égale, pour 65 m² par exemple, la différence entre le loyer « intermédiaire » et loyer privé est d'un peu moins de 100 €. Elle est de plus de 260 € avec le loyer moyen du parc social métropolitain.

PAROLES D'ACTEUR

« LA RÉPONSE
HLM CONTINUE
D'ÊTRE LA BONNE »



Pascal GALLARD
Directeur adjoint de l'AR HLM Paca & Corse

Aujourd'hui, le marché ne répond pas de façon satisfaisante à la demande des ménages modestes ou défavorisés. Face à cette situation, la réponse HLM continue d'être la bonne. Depuis plusieurs années sur la Métropole, l'effort des professionnels du logement social et de leurs partenaires s'est concrétisé par l'augmentation des logements sociaux agréés et livrés. L'enjeu est de maintenir cet effort dans la durée parallèlement au développement d'une production suffisamment diversifiée, notamment intermédiaire, pour réactiver le parcours résidentiel. Dans ce cadre, l'offre sociale nouvelle doit viser une mixité de populations et constituer un segment ouvert, et non pas réservé aux plus défavorisés.

Au-delà du développement, l'offre sociale existante, notamment celle des quartiers prioritaires situés au cœur de la Métropole, est l'objet d'une dynamique soutenue. Les opérateurs sociaux ont largement contribué

au programme de renouvellement urbain qui s'achève et ils préparent activement le NPNRU.

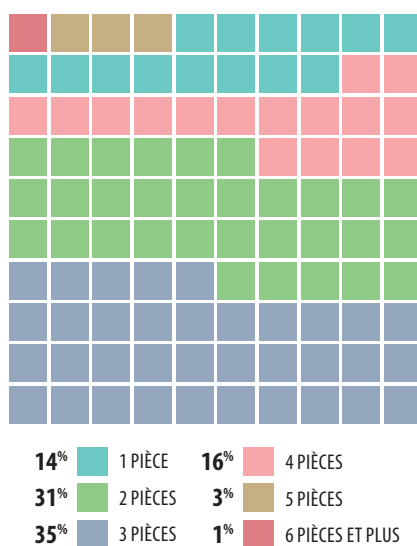
Enfin, une deuxième série d'enjeux concerne la satisfaction de la demande. Le stock de logements sociaux est de l'ordre de 142 000 et chaque année, seulement 10 000 logements sont offerts à la location. La population logée en HLM est extrêmement stable parfois même « captive » face à un marché privé inaccessible. La conférence intercommunale du logement qui vient d'être mise en place devrait aider à mieux coordonner les efforts des uns et des autres pour plus de mobilité. Seul un partenariat constructif peut relever ce défi. L'organisme HLM a le pouvoir d'attribuer un logement mais l'attribution n'est pas un acte isolé. Si nécessaire, pour réussir, elle doit être accompagnée par l'engagement des autres partenaires (dispositifs d'accompagnement, aides financières...).

AGIR SUR LA SOUS-OCCUPATION

Un autre des leviers se situe autour de l'adaptation du parc social à la taille des ménages qui y réside et des demandeurs. Il s'agit d'optimiser l'utilisation du parc social en recherchant une meilleure adéquation entre le logement et la composition du ménage. La taille moyenne des ménages est de plus en plus faible face à un parc social initialement conçu comme un parc « familial standard » dont plus de 40 % des logements disposent de 4 pièces et plus contre seulement 20 % dans le parc locatif privé. Aujourd'hui les petits logements (studios et T2) ne représentent que 20 % du parc HLM alors que les personnes seules représentent 32 % des locataires sociaux (58 % en incluant les ménages de 2 personnes). Potentiellement le parc social pourrait loger entre 390 000 et 450 000 personnes, elles ne sont que 330 000. Pour autant, petits ménages ne veut pas forcément dire petits logements dans un contexte de profonde mutation de la cellule familiale classique (croissance des familles monoparentales, des situations de garde alternée ou de familles recomposées).

Mais, la question de la sous-occupation du parc se pose particulièrement pour la population la plus âgée. En effet près de 20 % des locataires HLM âgés de plus de 75 ans occupent un logement de 4 pièces et plus. 37 % des locataires du parc social ont plus de 60 ans alors qu'ils ne sont que 22 % au sein du parc locatif privé.

NOMBRE DE PIÈCES DES LOGEMENTS OCCUPÉS PAR DES MÉNAGES DE PLUS DE 75 ANS



Encourager leur mobilité résidentielle vers des logements plus petits ou vers une offre mieux adaptée permettrait de proposer autant de réponses à des demandes émanant de familles « à l'étroit » dans leur logement. Cependant, ce levier reste complexe à mettre en œuvre et il gagnerait à entrer dans une logique de mutualisation inter-bailleurs mais actuellement il relève de stratégies propres à chaque bailleur en fonction des particularités de l'occupation de son patrimoine.

L'intervention et l'adaptation du parc social constitue donc, en complément à la production sociale neuve, un levier supplémentaire pour améliorer la mobilité résidentielle et la satisfaction des demandeurs. De nombreux bailleurs sociaux sont déjà, et depuis longtemps, impliqués dans des actions permettant d'améliorer cette mobilité en fonction des caractéristiques de leur patrimoine et du profil de leurs occupants.

POUR EN SAVOIR PLUS

PUBLICATIONS

- Atlas du Parc locatif social de Marseille Provence, 8^e édition, Agam - 2017
- Atlas du Parc locatif social du Pays d'Aix, 4^e édition, Aupa - 2016
- HLM, changeons notre regard !, AR HLM Paca & Corse, Éditions Autrement - 2017
- 10 idées reçues sur le logement social, L'union sociale pour l'habitat - 2014
- Revisiter l'histoire du logement social, Christine Mengin, Métropolitiques - juillet 2011
- Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social, Cahier d'Actualités Habitat n°143, L'union sociale pour l'habitat - 2011
- Quel est l'impact du logement social sur l'activité des entreprises de Bâtiment en Provence-Alpes-Côte d'Azur ?, CERC Paca en partenariat avec l'AR HLM Paca & Corse, Région Paca, FFB et la Dreal Paca - 2017

SITES WEB

- Association Régionale HLM : www.arhlm-pacacorse.com
- Union sociale pour l'habitat : www.union-habitat.org
- Musée virtuel du logement social : www.musee-hlm.fr

agam
AGENCE D'URBANISME DE
L'AGGLOMÉRATION MARSEILLAISE

Louvre & Paix - La Canebière
CS 41858 - 13221 Marseille cedex 01
☎ 04 88 91 92 90 ☎ 04 88 91 92 65 ✉ agam@agam.org

Toutes nos ressources @ portée de clic sur www.agam.org
Pour recevoir nos publications dès leur sortie, inscrivez-vous à notre newsletter

Directeur de la publication : Christian Brunner
Rédaction : Agam - L. Vidal, I. Collet-Reymond ; Aupa - Camille Lominé
Conception / Réalisation : Pôle graphique Agam
Marseille - Septembre 2017 - Numéro ISSN : 2266-6257



aupa
Agence d'Urbanisme
Pays d'Aix - Durance

Le Mansard - Place Martin Luther King
Avenue du 8 mai 1945 - 13090 Aix-en-Provence
☎ 04 42 23 12 17 ☎ 04 42 96 56 35 ✉ aupa@aupa.fr

www.aupa.fr