

15 PROPOSITIONS

POUR L'ACCÈS AU PARC HLM DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

COMMUNIQUÉ DE PRESSE



PLUS UN DEMANDEUR HLM EST PAUVRE, MOINS IL A DE CHANCES D'OBTENIR UN LOGEMENT

« L'attribution des logements locatifs sociaux a pour objet premier de satisfaire les besoins des personnes aux ressources modestes et des personnes défavorisées... Les bénéficiaires des prestations sociales font partie de nos concitoyens les plus fragiles... Ils ont donc, à ce titre, particulièrement vocation à bénéficier de l'attribution des logements sociaux¹ ».

À l'issue d'un travail de recherche, mené depuis un an, avec le soutien d'universitaires et d'économistes spécialistes du logement, un collectif de 6 associations présente en juin 2020 un rapport sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources.

Ce rapport, qui associe analyses statistiques, entretiens avec des acteurs, analyses de cas et remontées d'expériences associatives, prouve, chiffres à l'appui, que la réalité des situations des familles pauvres est en contradiction flagrante avec la mise en œuvre du droit au logement :

- ♦ Au niveau national, parmi les demandeurs Hlm, les chances pour un ménage d'obtenir un logement social sont d'autant plus faibles que ses ressources sont basses ;
- ♦ Plus grave : dans les zones tendues, des dizaines de milliers de ménages dépourvus de logements ou mal logés restent en attente par manque de logements sociaux financièrement accessibles ;
- ♦ Un ménage pauvre sur deux se voit contraint de subir la loi du parc privé avec des taux d'effort insoutenables qui viennent fréquemment s'ajouter à des conditions de logement indignes ;
- ♦ Les tentatives des pouvoirs publics pour combattre cette situation, et assurer l'accès des plus démunis au logement social, qu'elles soient contraignantes (obligation – non respectée – d'attribuer 25 % des logements aux plus pauvres en dehors des quartiers de la politique de la ville,) ou incitatives (autorisation – non utilisée – de modifier les loyers) restent sans effet notable

1. Réponse ministérielle n° 45018 du 6 avril 2010



POURQUOI LES DEMANDEURS LES PLUS PAUVRES ONT-ILS MOINS ACCÈS QUE LES AUTRES AU LOGEMENT SOCIAL ?

Si la réglementation n'exige aucun minimum de ressources, les commissions d'attribution évaluent la capacité du demandeur à supporter le coût de son logement. Or ce coût n'a cessé d'augmenter : loyers des logements sociaux en hausse constante depuis 1977 à cause de la hausse des prix du foncier et de la construction, et de la baisse des aides à la pierre ; baisse régulière des aides personnelles ; hausse des charges. En parallèle, la précarité croissante des familles candidates au logement social conduit à une réduction des ressources stables « présentables » au bailleur. Numérateur en hausse, dénominateur en baisse : le « taux d'effort » du candidat dépasse de plus en plus souvent le seuil de 25 ou 30 %, synonyme d'exclusion.

Cette exigence est présente, de manière implicite ou explicite, à toutes les étapes d'une procédure d'attribution des logements sociaux marquée par la complexité et la multiplicité des intervenants. Les représentants de l'État eux-mêmes, pourtant en capacité d'exiger le relogement des ménages prioritaires, mais sensibles à l'exigence des bailleurs, renoncent à exercer leurs prérogatives.

Il convient que l'État manifeste clairement sa volonté de mettre fin au sans-abrisme et au mal-logement en respectant la loi DALO. Ceci doit le conduire à s'interroger, avec les bailleurs sociaux et les associations, sur les moyens de lever les blocages que rencontrent les ménages pauvres pour accéder au logement social.



QUE FAUT-IL FAIRE ?

Les obstacles à l'accès au parc social des demandeurs les plus pauvres sont multiformes : pénurie de logements sociaux, loyers HLM trop élevés, attributions mal ciblées, défaut d'accompagnement, solvabilisation insuffisante par les aides publiques, méconnaissance de leurs obligations par les différents acteurs... à commencer par les préfets.

Les 15 propositions présentées par le collectif touchent donc à différents leviers, rassemblés en trois catégories : loyers et charges / parc social accessible / accès au Droit au logement.

LOYERS ET CHARGES : POUR RÉDUIRE L'ÉCART ENTRE DES LOYERS TROP CHERS ET DES REVENUS TROP BAS, PLUSIEURS SOLUTIONS SONT AVANCÉES (propositions 1 à 6)

Il peut s'agir de rétablir le pouvoir solvabilisateur des APL, en revenant sur les différentes coupes qui l'ont rogné depuis vingt ans et en aidant mieux les locataires en difficulté à payer leurs charges. Ce choix de redistribution impliquerait de mobiliser les milliards d'euros d'APL que les différentes coupes budgétaires successives ont retirés aux locataires à bas revenus. Il est aussi possible de cibler précisément les demandeurs HLM à bas revenus en grande difficulté, à travers des baisses de quittance ciblées sur les personnes les plus exclues, en particulier sans-domicile, pour réaliser les objectifs du Logement d'abord. La meilleure adéquation entre les ressources des locataires et leur reste-à-payer, peut passer par une plus forte modulation des APL et des suppléments de loyer de solidarité (SLS) pour les locataires plus aisés. Elle peut aussi nécessiter d'apporter globalement plus de souplesse dans la politique des loyers, en expérimentant la « nouvelle politique des loyers », le « loyer unique » ou l'évolution des loyers selon les ressources.

Ces différentes propositions visent en quelque sorte à retrouver les niveaux de loyer et d'aides qui ont pu exister par le passé, avant que la diminution des aides à la pierre puis des aides à la personne aboutisse à augmenter le taux d'effort des ménages à bas revenus en HLM, jusqu'à parfois leur barrer l'accès au parc. Toutefois, il ne suffit pas d'avoir des bas niveaux de quittance pour que les plus pauvres accèdent au parc social. Encore faut-il que les logements existent en nombre suffisant et qu'ils soient attribués aux ménages les plus en difficulté.

PARC SOCIAL ACCESSIBLE : FACE À LA PÉNURIE, IL EST DONC INDISPENSABLE DE RENFORCER LES MOYENS DE PRODUIRE DU LOGEMENT TRÈS SOCIAL (propositions 7 à 9)

Des aides à la pierre accrues pourraient permettre aux bailleurs sociaux de produire 60 000 PLAI sous les plafonds de loyer pris en charge par les APL, permettant l'accès des ménages les plus pauvres, en particulier dans les agglomérations tendues. Des outils de mobilisation du foncier doivent aussi être confiés aux élus locaux (dissociation foncier-bâti, secteurs de mixité sociale, droit de préemption renforcé, recettes accrues issues d'une hausse de la fiscalité foncière des logements et quartiers aisés) pour leur permettre d'aider les bailleurs sociaux à accroître leur nombre d'opérations dont les loyers d'équilibre ne soient pas grevés par le coût du foncier. Ces moyens doivent s'accompagner d'obligations accrues en renforçant et pérennisant la loi SRU, pour que les logements très sociaux qui font défaut soient produits en priorité dans les communes et les arrondissements qui traditionnellement sont réticents à les accueillir. En complément au parc social, un plan de mobilisation du parc privé à vocation sociale doit être doté de moyens nouveaux pour développer ce gisement sous-utilisé. Ces pistes permettraient de mieux faire respecter le droit au logement des plus pauvres sans priver les classes moyennes de l'accès au logement social et sans accroître les tendances à la ségrégation territoriale.

ACCÈS AU DROIT AU LOGEMENT : IL FAUT ENFIN LEVER LES FREINS À L'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX AUX PLUS DÉFAVORISÉS (propositions 10 à 15)

Tout d'abord, la loi DALO doit être enfin mieux appliquée, en responsabilisant davantage les préfets et en versant directement les astreintes au demandeur lésé. Les grilles de cotation de la demande HLM doivent aussi intégrer le critère des faibles revenus. Le quota de 25 % d'attributions de logements sociaux hors-QPV aux ménages les plus pauvres doit s'appliquer strictement, à chaque réservataire concerné, sous peine de sanctions. Les ménages enfin doivent être davantage informés et accompagnés dans leurs démarches de demande HLM ou de recours DALO, qui pourraient être simplifiées, tandis que les agents doivent bénéficier de formations pour faciliter l'exercice du droit au logement des personnes les plus défavorisées.

Tous ces leviers sont réalistes. Certains existent parfois à certains endroits ou ont existé par le passé et relèvent d'un choix politique mais ne présentent pas de complexité technique ou juridique. D'autres appellent des expérimentations et des débats entre les acteurs concernés avant d'être généralisés. Tous seraient des marqueurs forts de la volonté de la communauté du logement de faire aux ménages les plus pauvres toute la place qu'ils méritent au sein du parc HLM, pour que le droit au logement de chacun soit enfin respecté.



15 PROPOSITIONS

LOYERS ET CHARGES

1. Revaloriser les APL
2. Créer un fonds régional de baisse de quittance HLM
3. Renforcer les conditions d'application du Supplément de Loyer de Solidarité (SLS)
4. Maîtriser le coût des charges
5. Évaluer les expériences de recomposition des loyers du parc social
6. Expérimenter la quittance adaptée aux ressources du ménage

PARC SOCIAL ACCESSIBLE

7. Développer et mieux répartir le logement social dans les grandes agglomérations
8. Financer chaque année 60 000 PLAI aux loyers proches des plafonds APL
9. Mobiliser la vacance et l'offre privée à vocation sociale

ACCÈS AU DROIT AU LOGEMENT

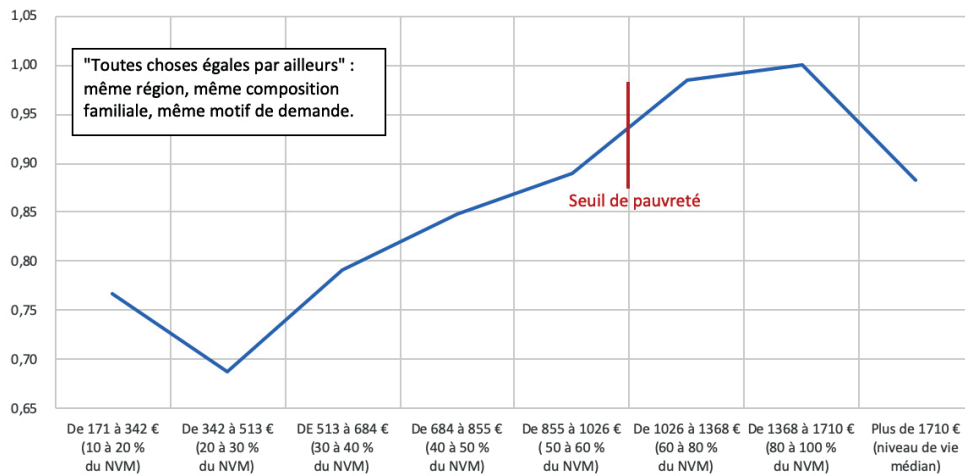
10. Accélérer le relogement des publics prioritaires
11. Informer et accompagner les demandeurs en difficulté
12. Fiabiliser l'outil de gestion de la demande de logement social
13. Intégrer aux systèmes de cotation des critères de ressources financières des ménages
14. Faire appliquer les obligations liées au respect des 25 % d'attributions de logements hors QPV au premier quartile de revenu des demandeurs

ÉVALUATION DES PROGRÈS ACCOMPLIS

15. Évaluer les progrès accomplis grâce à un indicateur annuel d'accès au logement des plus pauvres

AU NIVEAU NATIONAL, MOINS ON A D'ARGENT MOINS ON A DE CHANCES D'OBTENIR UN LOGEMENT

Rapports de probabilités d'obtenir un logement social selon le revenu mensuel/UC (hors APL/AL) du demandeur

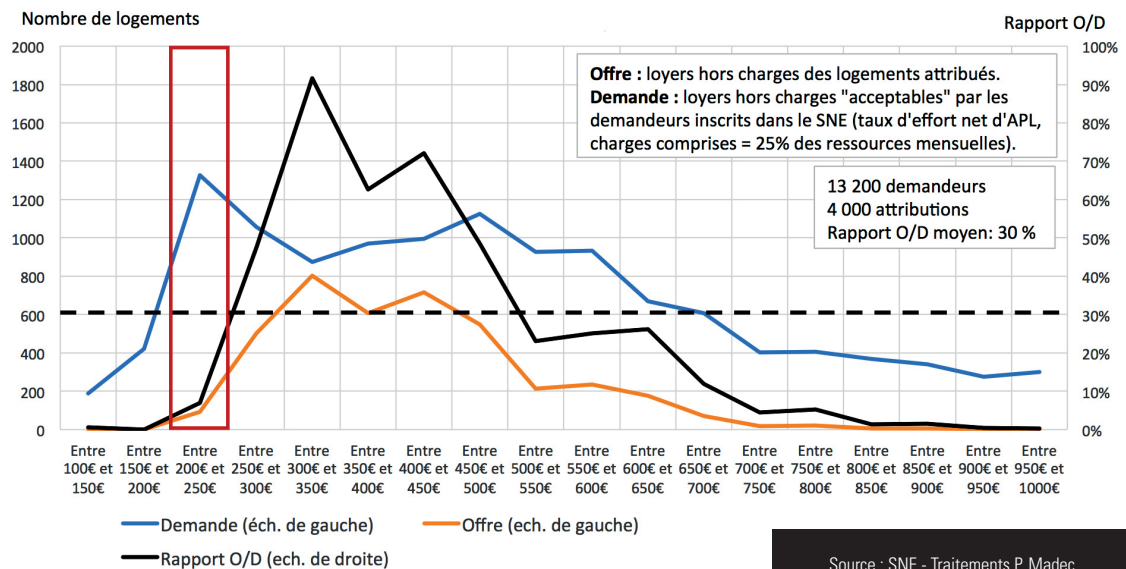


NVM = niveau de vie médian.
Source des données : SNE - Attributions 2017 - France entière (y.c. DOM) - Calculs P. Madec

Cette courbe présente, en 2017 pour l'ensemble de la France métropolitaine, l'influence du niveau de vie sur les espoirs relatifs de succès des demandeurs de logements sociaux. Ceux dont le revenu mensuel par unité de consommation est compris entre 342 et 513 € ont environ 30 % de chance de moins d'obtenir un logement social dans l'année que ceux dont le revenu mensuel par unité de consommation est compris entre 1 026 et 1 368 €. Autrement dit, au sein même des demandeurs à faibles ressources, les plus pauvres ont nettement moins de chances que les autres de bénéficier d'un logement social. Le « rebond » de la partie gauche de la courbe ne concerne que 47 000 demandeurs, soit 2 % de l'ensemble des demandeurs de logement social.

AU NIVEAU LOCAL, TRES PEU DE LOGEMENTS SOCIAUX DISPONIBLES POUR LES PLUS PAUVRES

Offre et demande de logements sociaux selon le niveau de loyer en 2017, T3 dans l'EPCI Métropole de Lyon



Source : SNE - Traitements P. Madec

Ces courbes présentent, en 2017 pour la Métropole de Lyon, à titre d'exemple, le « rapprochement » de l'offre et de la demande de logement social pour les logements de type T3. Pour toutes les catégories de loyers, la courbe bleue de la demande est largement au-dessus de la courbe orange de l'offre : seulement un logement offert pour trois demandeurs. Mais le plus grave se joue sur la partie gauche, celle où se situent les ménages les plus pauvres : par exemple, pour les 1 300 ménages dont le revenu mensuel est compris entre 800 et 1 000 €, il n'y a que 90 logements offerts à un loyer « acceptable », c'est-à-dire un loyer net d'APL, charges comprises, égal à 25 % du revenu mensuel. Pour ceux d'entre eux qui obtiendront un logement, ce sera donc souvent à des taux d'effort très supérieurs, exacerbant leur précarité : 30, 35, et même parfois 40 %.

HABITAT ET HUMANISME

Marie-Annonciade Petit

ma.petit@habitat-humanisme.org
06 98 37 09 08

SECOURS CATHOLIQUE-CARITAS FRANCE

Djamila Aribi

djamila.aribi@secours-catholique.org
06 85 32 23 39

FONDATION ABBÉ PIERRE

Anne Lambert de Cursay

alambertdecursay@fap.fr
06 23 25 93 79

ATD QUART-MONDE

Emilie Perraudin

emilie.perraudin@atd-quartmonde.org
06 28 61 69 05

SOLIDARITÉS NOUVELLES POUR LE LOGEMENT

Karine Laymond

k.laymond@solidarites-nouvelles-logement.org
07 83 55 35 03

L'ASSOCIATION DALO

Diane Forin

dianeforin.assodalo@gmail.com
06 22 83 00 13