

La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

N°10 – Avril 2013



L'Edito

Xavier EMMANUELLI
*président du Haut comité pour le logement
des personnes défavorisées*

Logement social : Quels logements et pour qui ?

Les difficultés de logement touchent de nombreuses catégories de population, et elles se traduisent par des situations souvent dramatiques pour les plus démunis. Pour combattre cette situation notre pays dispose d'un atout solide, bâti au cours des décennies : le logement social, avec un parc de 4,5 millions de logements locatifs et des opérateurs disposant d'un savoir-faire reconnu, tant pour la maîtrise d'ouvrage que la gestion sociale.

Le Gouvernement a décidé de davantage mobiliser ce secteur. Il a fixé l'objectif ambitieux de production de 150 000 logements sociaux par an, objectif qui devrait par ailleurs apporter une contribution significative au soutien à l'emploi dans les entreprises du bâtiment. Il a également décidé d'entreprendre une réforme de l'attribution des logements sociaux car celle-ci, au fil du temps, est devenue particulièrement complexe et opaque pour les demandeurs. Davantage de logements sociaux, davantage d'objectivité et de transparence dans l'attribution : ce sont des objectifs que l'on ne peut que soutenir.

Il convient cependant d'attirer l'attention sur la cible de ces réformes. Trop souvent les objectifs quantitatifs ont conduit à oublier la mission sociale. L'étude publiée l'an dernier par le Haut Comité montrait que la production de logements sociaux de ces dernières années est devenue largement inaccessible aux plus modestes, y compris quelquefois lorsqu'il s'agit de logements étiquetés « très sociaux ». Dans la conception que l'on s'en fait en France, le logement social a, certes, une vocation large : il doit être ouvert à tous ceux qui peinent à trouver un logement compatible avec leurs ressources dans le cadre des marchés du logement. Pour autant, il est aussi le principal outil de la mise en œuvre du droit au logement.

La réforme des attributions est l'occasion de réaffirmer qu'il y a des priorités à respecter : pour ceux qui ne sont pas logés ou qui sont logés dans des conditions indignes, l'accès au logement social est une question d'urgence. Ces priorités doivent s'imposer à tous les acteurs de l'attribution.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a été créé en 1992 à la demande de l'Abbé Pierre. Placé auprès du Premier ministre, il comprend un président, 14 membres et un secrétaire général nommés par le Président de la République.

Agir sur les loyers

Le décalage est de plus en plus important entre les loyers des logements sociaux et les loyers plafonds pris en compte par les barèmes de l'aide personnelle au logement : 39% des loyers du parc social sont au-dessus des plafonds de l'APL, ce qui les rend inabordables pour les ménages les plus modestes. Mais ce phénomène touche principalement les logements les plus récents. Il concerne :

- 11% des logements sociaux construits avant 1981,
- 66% des logements livrés entre 1981 et 2000,
- 69% des logements livrés entre 2000 et 2004,
- 74% des logements livrés entre 2005 et 2009,
- 76% des logements livrés en 2010.

Remettre en ordre les loyers des logements Hlm existants

Le niveau des loyers des logements sociaux est très divers. D'une opération à l'autre, il est fortement dépendant de la date de construction et des financements qui ont été mobilisés. Globalement, les loyers sont moins élevés dans le parc le plus ancien, et en particulier dans les ZUS. Il en résulte que les ménages les plus pauvres sont difficilement orientés vers le parc social le plus récent.

Remédier à cette situation suppose de baisser les loyers d'une partie au moins des logements appartenant à des ensembles construits au cours des 30 dernières années. Cependant, un ajustement qui porterait uniquement sur la baisse des loyers les plus élevés est difficilement envisageable, sauf à mettre en péril l'équilibre financier des organismes. C'est pourquoi il convient de procéder, organisme par organisme, à une redéfinition des grilles de loyers dans laquelle les baisses seront compensées par des hausses équivalentes.

La législation prévoit d'ores et déjà, à l'échéance de 2017, une remise en ordre des loyers. Celle-ci doit se faire dans le cadre des conventions d'utilité sociale (CUS) passées entre chaque organisme et l'Etat. Cependant, en l'état actuel des textes, cette remise en ordre est supposée s'opérer en fonction du « service rendu ». L'application de ce critère risque de renchérir encore les logements des groupes les plus récents et les mieux insérés, ce qui irait à l'encontre de la mixité sociale.

Le Haut Comité demande

- que la remise en ordre des loyers, qui doit se faire à masse constante, ait pour objectif principal de rendre l'ensemble du parc locatif social accessible aux plus pauvres.
- qu'elle s'opère sans attendre 2017 pour les logements qui changent de locataires.
- que les logements dont le loyer aura été baissé soient prioritairement attribués à des ménages de faibles ressources.

Produire du logement social moins cher

Les loyers des logements produits ces dernières années sont trop élevés : trois logements sociaux sur quatre produits dans les cinq dernières années ont un loyer supérieur aux plafonds pris en compte par le barème de l'APL. Cette situation résulte, pour partie, de la part croissante des logements intermédiaires (PLS), qui ont atteint 35% de la production. Cependant, les loyers supérieurs aux plafonds concernent toutes les catégories de logements sociaux, y compris les PLAI, pourtant destinés à des ménages en difficulté sociale et financière : 61% d'entre eux ont des loyers supérieurs aux plafonds de l'APL.

Le renchérissement des loyers des logements sociaux neufs résulte aussi de la hausse très importante des coûts du foncier et de la construction. Face à cette hausse, le Gouvernement a décidé de consentir des efforts significatifs : mobilisation de terrains publics avec des décotes allant jusqu'à la gratuité et TVA

ramenée au taux de 5% en 2014 (au lieu de 7% aujourd'hui et 10% qui auraient dû s'appliquer l'an prochain). Dans le contexte actuel, cet effort et celui consenti par les collectivités territoriales ont des limites : il convient donc de travailler sur la conception même des logements et les coûts de construction.

Le niveau du loyer ne peut plus être la variable d'ajustement des plans de financement des opérations de logement social. Le développement quantitatif de l'offre n'a de sens que si celle-ci permet effectivement de loger les ménages visés : le Haut Comité demande que la moitié au moins des nouveaux logements sociaux produits soit de loyer inférieur ou égal au loyer plafond de l'APL applicable à la composition familiale à laquelle ils sont destinés.

Adapter les aides personnelles

Au fil des ans, les barèmes de l'allocation de logement et de l'aide personnalisée au logement ont été recentrés sur les ménages les plus modestes. En 1977, au moment de la grande réforme des aides au logement, le revenu au-delà duquel on ne percevait plus d'aide équivalait à 2,5 SMIC pour une personne seule ; il est aujourd'hui tout juste équivalent au SMIC. Pour un ménage avec 2 enfants, la limite était de 4 SMIC, elle est inférieure à 2 SMIC actuellement. Tandis que s'opérait ce recentrage, un écart s'est creusé entre le coût réel du logement et celui qui est pris en compte dans le calcul des aides.

Le Haut Comité est conscient de ce que les difficultés budgétaires actuelles limitent la possibilité de remise à niveau des barèmes des aides. Il demande toutefois des ajustements pour mettre fin aux situations les plus choquantes.

Adapter la notion d'enfant à charge à la réalité d'aujourd'hui.

Actuellement, un enfant ne peut être considéré comme à charge au titre des aides au logement que jusqu'à son 21^e anniversaire. Or, à 21 ans, un jeune sur deux vit encore au domicile de ses parents. La proportion est encore de 24% à 25 ans. Il n'est pas rare qu'une famille compte plusieurs enfants de plus de 20 ans qui ne disposent pas de revenus. L'APL se trouve calculée comme s'ils n'étaient pas là, alors que leur présence oblige les parents à garder un grand logement. Cette situation est d'autant plus choquante que, par ailleurs, un enfant issu d'un milieu favorisé qui prend un logement autonome pour suivre des études pourra bénéficier d'une aide au logement.

Le Haut Comité demande que tout enfant vivant chez ses parents soit considéré comme à charge pour le calcul des aides au logement, sous réserve de la prise en compte de ses revenus éventuels.

Mieux prendre en compte les charges locatives

Les charges locatives sont prises en compte de façon forfaitaire et pour un montant qui ne correspond pas à la réalité des dépenses : 53€ pour une personne seule ou un couple sans enfant, 77€ pour un couple avec deux enfants.

Le forfait de charges doit être réévalué. Il convient en particulier de prendre en compte la situation particulière des immeubles collectifs.

Maintenir les aides au logement aux ménages en impayé ou dont le bail a été résilié

Actuellement, les aides au logement peuvent être supprimées lorsqu'un locataire est en impayé. Elles ne sont plus dues lorsque le bail a été résilié, alors même que le ménage doit s'acquitter d'une indemnité d'occupation.

La suppression de l'aide accroît la dette vis-à-vis du propriétaire. Elle rend l'expulsion inéluctable et rend particulièrement difficile la recherche d'une solution de relogement. Le Haut Comité demande que les aides au logement soient systématiquement maintenues. Dès lors que le locataire est en impayé, elles doivent être versées en tiers payant au propriétaire.

Mettre fin à la récupération des indus de prestations sociales sur les aides au logement

Aujourd'hui, une personne peut voir son aide au logement amputée parce que la CAF récupère un trop versé d'une autre prestation. Une telle situation ne peut que conduire à l'impayé et au risque d'expulsion. L'aide au logement conditionne la mise en œuvre du droit au logement. C'est une aide dédiée qui ne doit pas pouvoir faire l'objet de ponctions.

Solvabiliser les personnes dont les ressources sont très faibles

L'insuffisance de ressources ne devrait pas être un motif de refus d'une demande de logement social : si une personne ou une famille est considérée comme trop pauvre pour obtenir un logement social, qui la logera ?

Créer des instances locales d'examen des situations bloquées

Certains ménages voient leurs candidatures refusées par les commissions d'attribution des bailleurs ou, en amont, non proposées par les réservataires du fait de l'insuffisance de leurs ressources.

Pour une part, ces situations renvoient au décalage entre les loyers pratiqués et les barèmes de l'APL. Mais elles peuvent aussi être liées au niveau des charges ou à des éléments propres à la candidature (ménage endetté, budget déséquilibré en raison de dépenses de santé, de transport, etc.).

Il est légitime que les organismes Hlm s'assurent de la capacité d'un demandeur à payer son loyer : le coût des impayés pèse sur leur équilibre financier et sur leur capacité à entretenir leur patrimoine. La réglementation dit la façon dont doit être calculé le taux d'effort, mais elle ne dit pas à partir de quel chiffre celui-ci est acceptable ou non. Le calcul du reste pour vivre est un élément tout aussi important, et il ne fait pas non plus l'objet d'un barème. Il ne serait d'ailleurs pas souhaitable d'encadrer davantage l'appréciation de la solvabilité des candidats locataires car les éléments qui affectent le budget d'un ménage, et donc sa capacité à payer son loyer et ses charges, sont nombreux, ce qui rend indispensable un examen détaillé de chaque situation. Pour autant, cette situation conduit à des divergences d'appréciation entre bailleurs – certains se montrent plus frileux que d'autres – et elle produit de l'exclusion.

C'est pourquoi le Haut Comité propose la mise en place, de préférence au niveau intercommunal, d'une instance commune chargée d'examiner la situation des ménages dont les ressources sont jugées insuffisantes par les commissions d'attribution. Celle-ci pourrait être saisie :

- en amont : lorsqu'un bailleur ou un réservataire n'est pas en mesure de satisfaire une demande dans un délai compatible avec son urgence du fait de l'insuffisance des ressources ;
- en aval : lorsqu'une commission d'attribution refuse une candidature pour insuffisance de ressources et ne s'estime pas en mesure de proposer, dans un délai raisonnable, un logement de coût mieux adapté.

Elle aurait pour mission

- de façon générale, de concourir à l'harmonisation des critères d'appréciation de la solvabilité des candidats locataires ;

- pour chaque demande examinée :
 - de l'orienter vers un bailleur disposant de logements d'un coût compatible avec le budget du demandeur ;
 - lorsque la situation en fait apparaître le besoin, de mobiliser un accompagnement social, ou de rechercher un habitat adapté au mode de vie du ménage ;
 - lorsqu'aucun logement de coût adapté n'est disponible, de mettre en place une aide sur quittance pour rendre le relogement possible (voir ci-après).

De telles commissions d'examens fonctionnent déjà dans quelques agglomérations ou départements. Il s'agit de les généraliser.

Mettre en place une aide sur quittance pour les situations les plus difficiles

La mise en place de fonds locaux d'aide sur quittance est un complément souhaitable pour le fonctionnement de ces instances. Des expérimentations de tels dispositifs ont montré leur intérêt pour l'accueil et le maintien dans les lieux de ménages dont le budget ne permet pas de faire face au coût du logement. L'aide sur quittance serait accordé dans les conditions suivantes :

- elle interviendrait en complément des aides de droit commun (APL) ;
- elle viendrait en déduction du loyer et des charges ;
- elle serait accordée pour une durée limitée ;
- elle serait versée en tiers payant au bailleur.

Les fonds locaux d'aide sur quittance pourraient notamment être alimentés par une partie du montant des surloyers. Le cas échéant, une application du surloyer au premier euro dépassant les plafonds de ressources pourrait être décidée après remise en ordre des loyers.

Redéfinir les rôles dans l'attribution des logements sociaux

Les processus d'attribution des logements sociaux sont complexes et peu lisibles. La complexité tient en partie au nombre d'acteurs qui interviennent : la préfecture, la commune, le 1% logement, l'organisme Hlm, et souvent d'autres réservataires et de nombreux dispositifs ou instances (commission d'attribution, accords collectifs...). Elle tient aussi au fait que chacun de ces acteurs, chacun de ces dispositifs a ses propres règles et que celles-ci ne sont pas portées à la connaissance du demandeur. Celui-ci subit un processus qu'il ne comprend pas et qui ne lui permet pas d'exercer des choix.

L'exigence de transparence, qui est à la base de la réforme annoncée par la ministre du logement, doit conduire à unifier et clarifier les processus. Elle nécessite de repositionner les acteurs.

L'Etat est le garant du droit au logement

La loi Dalo a fait de l'Etat le garant du droit au logement. Il doit veiller à ce que les personnes qui sont dans les situations de mal-logement obtiennent un logement social, et ce si possible sans avoir besoin de faire un recours. Il y a plusieurs façons pour l'Etat de jouer son rôle :

- il fixe, par la réglementation, des critères de priorités qui doivent s'imposer à tous les acteurs de l'attribution, réservataires et bailleurs ;
- il peut désigner lui-même les ménages prioritaires aux bailleurs sociaux en exerçant son droit de réservation sur une partie des logements ;

- il passe des accords collectifs avec les bailleurs et le cas échéant les réservataires pour répartir l'accueil des ménages prioritaires.

Ces différentes voies ne s'opposent pas nécessairement, mais la première doit être revalorisée : les priorités sociales doivent être plus clairement définies et l'Etat doit s'assurer de leur bonne mise en œuvre. Plutôt que de multiplier les filières d'attribution, il convient de privilégier la mise en place par les acteurs locaux et sous le contrôle de l'Etat, de grilles de hiérarchisation des demandes qui prennent en compte les priorités sociales.

La gouvernance locale des politiques de l'habitat doit intégrer celle de l'attribution des logements sociaux

Le rôle des intercommunalités dans la conduite des politiques locales de l'habitat est essentiel. C'est dans les territoires que s'expriment les besoins de logement et c'est à leur niveau que les actions doivent être menées pour adapter quantitativement et qualitativement l'offre. C'est aussi à leur niveau qu'il convient d'organiser la cohérence de l'attribution des logements sociaux entre tous les acteurs impliqués.

Le demandeur doit pouvoir exercer des choix sur son habitat

Il est légitime de pouvoir exercer un minimum de choix sur ce qui va être le lieu de vie pour de nombreuses années. Tel qu'il est organisé actuellement, le processus d'attribution ne le permet guère : le demandeur n'est pas suffisamment informé des caractéristiques du parc pour pouvoir exprimer ses souhaits lorsqu'il remplit la demande de logement social ; lorsqu'il refuse une proposition, sa demande peut se trouver replacée en bas de la liste d'attente. D'autres pays fonctionnent de façon tout à fait différente : ils informent les demandeurs lorsqu'un logement qui se libère et ils lui permettent de se déclarer candidats ou pas sur ce logement. Il est souhaitable d'avancer vers ce type de processus plus respectueux du demandeur.

La composition du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

Le Président :

Xavier EMMANUELLI - fondateur du SAMU social de Paris, ancien ministre

Les membres :

Dominique BALMARY - président délégué de l'UNIOPSS, conseiller d'Etat honoraire

Paul BOUCHET - conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde

Bernard DEVERT - président-fondateur de l'association Habitat et Humanisme

Patrick DOUTRELIGNE - délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Claude FIORI - membre de la Mission de France, membre du Secours Populaire Français

Gildas de KERHALIC - notaire, ancien président de l'UNPI (union nationale de la propriété immobilière)

Marie Françoise LEGRAND - membre du conseil d'administration de l'association Emmaüs, vice-présidente de Paris Habitat

Paul Louis MARTY - ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

Stéfania PARIGI - directrice générale du GIP SAMU social de Paris

Frédéric PASCAL - membre du Conseil économique, social et environnemental, ancien président de la SCIC

Philippe PELLETTIER - avocat, ancien président de l'ANAH

Jack RALITE - ancien ministre, ancien sénateur-maire d'Aubervilliers

Le secrétaire général :

Bernard LACHARME
