

Août 2019

# Comment mieux satisfaire les demandes de mobilité interne dans le parc social ?



Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Le taux de rotation ne cesse de diminuer depuis plus de dix ans. Un point de rotation en moins, c'est 50 000 ménages qui ne trouveront pas de logement dans le parc social. 30% des nouveaux emménagés dans le parc social étaient déjà locataires dans le parc social. Les locataires Hlm restent plus longtemps dans le logement social, ils y vieillissent...

C'est principalement la conséquence de l'évolution du marché du logement. Les prix des loyers dans le secteur privé sont devenus hors de portée pour les locataires du parc social. Et que dire de l'évolution des prix de l'achat : on croyait que les évolutions à deux chiffres ne concernaient que l'agglomération parisienne mais aujourd'hui quasiment toutes les métropoles régionales sont touchées. Ce n'est en rien de la responsabilité du système du logement social. Les économistes et les politiques devraient se concentrer sur ces évolutions et sur les phénomènes de rentes sous-jacents. La situation actuelle enrichit certains et ce ne sont pas les locataires Hlm.

Les organismes de logements sociaux doivent s'adapter à cette réalité. En premier lieu, il y a une question d'adaptation des logements à des ménages vieillissants. En second lieu, la question de la mutation d'un logement social vers un autre logement social doit être traitée avec justice et équité. En effet, le législateur et les conseils d'administration des organismes ont souvent délibéré pour encadrer les attributions, alors que le cadre des mutations demeure plus flou. Avec 30% des attributions, les mobilités internes doivent donc être anticipées, réfléchies et encadrées.

Il n'en demeure pas moins que ces mobilités internes ne doivent pas se faire au détriment des ménages qui veulent entrer dans le logement social. Dès lors, la solution pour augmenter le nombre de nouveaux entrants dans le parc Hlm, et donc préserver toute son importance sociale, est de continuer à produire des logements sociaux en quantités suffisantes.

---

Thierry Debrand, Président du Conseil social

Créé en 1982, le Conseil social de l'Union sociale pour l'habitat est une instance de représentation et d'expression des partenaires du logement social, il est composé d'une trentaine de membres répartis en cinq collèges (associations d'habitants, organisations syndicales, organismes socio-professionnels, associations d'élus locaux, associations d'insertion et gestionnaires). Il a pour vocation à faire entendre la voix des partenaires du mouvement Hlm sur les questions du logement. Il produit des avis, des analyses, des rapports sur des thèmes de fond et sur des questions d'actualité.

# La question en détail

## Une demande de mutations importante...

Notre pays compte 2 060 000 demandes de logement social, dont 33,5% émanent de ménages déjà logés dans le parc Hlm. Les mutations représentent près d'une trentaine de pourcents des attributions annuelles. Pour autant, le taux de succès<sup>1</sup> des ménages du parc Hlm est assez proche, légèrement plus faible, que celui de l'ensemble des ménages, à savoir 19,9% contre 23,1% (Source : SNE).

La mobilité interne au parc social est forte. Les locataires du secteur social qui connaissent une mobilité :

- > Restent dans le parc Hlm : 53%
- > Deviennent locataires du secteur libre : 26,1%
- > Accèdent à la propriété : 20,9%<sup>2</sup>

## ... dans un contexte de baisse du taux de rotation que ne compense pas le niveau de production

L'accès à un logement social se réalise six fois plus grâce à la libération d'un logement existant que du fait de la production d'un logement neuf. Or, la rotation au sein du parc Hlm est en diminution constante. Elle n'était plus que de 9,4% en 2017<sup>3</sup>.

Le taux de mobilité<sup>4</sup> sur une durée de quatre ans dans le parc social est chiffré à 20,8% par l'Insee dans l'enquête logement 2013, alors qu'il est de 48,5% pour les locataires du secteur libre. En termes de mobilité et donc de durée d'occupation, le comportement des locataires Hlm s'approche plus de celui des propriétaires que celui des locataires du secteur privé.

## Des déterminants exogènes et endogènes participent à une limitation de la rotation

Les prix des loyers dans le secteur privé sont l'une des causes de la faiblesse de la rotation du parc social. Les locataires privés s'acquittent d'un loyer 60% supérieur au loyer Hlm, soit un écart moyen estimé par l'Insee à 261 euros de pouvoir d'achat mensuel en moins en 2006 pour les locataires privés. Variable selon les territoires, cet écart est plus marqué dans les zones où il est plus difficile de se loger. Le parc Hlm joue donc un rôle protecteur, source de pouvoir d'achat, et donc les locataires souhaitent y demeurer. Le problème ne vient donc pas d'une sur-protection dans le parc social mais d'une sous protection dans le parc privé et de prix devenus inaccessibles dans ce même parc pour les ménages modestes. L'envol des prix d'achat pour les primo-accédants produit le même effet sur la mobilité résidentielle des locataires Hlm.

Les indicateurs de peuplement montrent que les logements du parc social en sous-occupation connaissent une augmentation constante depuis 30 ans. Ils représentaient 39,2 % du parc en 1984, ils atteignent 45% en 2013.

Le sous-peuplement dans le secteur libre a également tendance à se développer sur la même période, mais dans une proportion moindre. Il atteignait 43,3% en

2013.

L'enquête logement 2013 de l'Insee révèle que « les demandeurs de logement sociaux qui résident déjà dans le secteur social refusent plus souvent les offres qui leur sont faites que ceux du secteur libre (respectivement 21,1% et 17%) »<sup>5</sup>. Cette donnée est à prendre avec précaution, dans la mesure où elle n'intègre pas la dimension de l'attractivité des territoires où les logements sont proposés.

## Un cadre réglementaire en évolution

Cette évolution de la mobilité interne au parc s'inscrit dans un contexte d'importantes réformes législatives. La loi Mlle du 25 mars 2009 a fixé trois axes pour favoriser la mobilité résidentielle :

- > Faciliter la libération des logements en sous-occupation.
- > Permettre la reprise des logements adaptés au handicap occupés par des personnes qui ne sont pas en situation de handicap.
- > Favoriser la libération des logements occupés par des ménages aux revenus supérieurs à 150% du plafond.

Le bailleur doit examiner ces situations. Le droit au maintien dans le logement a été supprimé dans certaines situations. La loi ELAN renforce les mesures visant à favoriser la rotation. Depuis le 1er janvier 2019, dans les territoires tendus, le bailleur examine tous les trois ans les conditions d'occupation des logements. Les dossiers des locataires sont examinés par la Commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements (ex-CAL). Elle définit les caractéristiques du logement adapté aux besoins du locataire et peut conseiller l'accession sociale.

## Combien coûte une mutation ?

On estime à 5 000 euros le coût d'une mutation pour le bailleur, incluant les travaux de remise en état et les frais administratifs induits. Pour autant, la situation n'est pas univoque : un logement surpeuplé connaît davantage de désordres techniques. Le coût de sa remise en état en sera impacté...

<sup>1</sup> Taux de succès : rapport entre le nombre d'attributions en 2017 et le nombre de demandes

<sup>2</sup> Source : Insee, enquête logement 2013

<sup>3</sup> Taux de rotation annuel : nombre de logements emménagés en 2017 hors mises en service en 2017 / nombre de logements loués ou offerts à la location hors mises en service en 2017 (USH)

<sup>4</sup> Taux de mobilité : sur une période de quatre ans, nombre de logements permanents occupés comme résidence principale ayant changé d'occupants, rapporté au nombre de logements permanents occupés comme résidence principale en début de période (Insee)

<sup>5</sup> Être locataire, une situation plus durable dans le secteur social que dans le secteur libre, Nathalie Donzeau et Raphaël Lardeux, Insee, Les conditions du logement en France, 2017.

# Propositions

Si la proportion de mutations internes atteint près de 30% des attributions annuelles, la forte proportion des locataires Hlm en demandes de mutation est aussi l'un des marqueurs de la difficulté à mettre en place des parcours résidentiels internes. Et ce d'autant plus que le taux de succès des locataires Hlm est légèrement inférieur à celui de la demande exogène. Or, la baisse de la rotation limite la possibilité d'un traitement satisfaisant de la demande de mutations internes et donc de l'adaptation du parc à la réalité de la vie de ces locataires. C'est pourquoi le Conseil social de l'Union sociale pour l'habitat propose douze mesures visant à favoriser le développement de la mobilité interne au parc social.

## 1. Appliquer une politique partenariale à l'échelle du bassin d'habitat et d'emploi

Pour la réussite de la politique de mobilité, le Conseil social préconise de :

- > Définir des priorités territoriales précises et partagées par l'ensemble des parties prenantes qui se déclinent dans des politiques intercommunales d'attribution articulées, notamment dans le volet mobilité des plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs ;
- > S'orienter vers une homogénéisation des pratiques de gestion des demandes de mutation des bailleurs qui portera ses fruits si elle s'accompagne d'une pratique souple des contingents par l'ensemble des réservataires ;
- > Sensibiliser et former l'ensemble des acteurs, dont les services logement des communes et des EPCI à la problématique de la mobilité ;
- > Développer les outils de connaissance et d'observation des données, afin d'aider à la prise de décision et de rendre publique la mobilisation des acteurs sur le sujet.

## 2. Améliorer la lisibilité des process d'attribution pour les locataires

Afin de rendre les demandeurs de mutation acteurs de leurs demandes de mutation, le Conseil social recommande de :

- > Expérimenter des dispositifs inter-bailleurs de centralisation du traitement des demandes de mutations ;
- > Favoriser le développement d'outils de location active telles que les bourses d'échanges de logements entre locataires qui devraient être généralisées ;
- > Informer les demandeurs de la réalité de la situation de l'offre locale et de leur chance de succès.

## 3. Définir pour chaque organisme une politique volontariste de mutation qui préserve le maintien dans le parc social

Le Conseil social suggère aux organismes Hlm de :

- > A l'instar des politiques d'attributions, définir des critères et des priorités, qui évitent les angles morts ;
- > Mettre en place des outils et des process de connaissance qualitative et quantitative fine de la demande interne à chaque bailleur, permettant entre autres de la traiter par segments cohérents avec l'offre, notamment dans la perspective de diminuer le nombre de refus de logements ;
- > Former des équipes des bailleurs, voire lorsque le volume à traiter le justifie, dédier des équipes à la gestion des mutations, fonction qui requiert une expertise spécifique ;
- > Mettre en place une politique incitatrice à la mutation :
  - Aides financières à la mobilité,
  - Remise en état des logements,
  - Application au nouveau logement attribué du prix du m<sup>2</sup> du logement quitté.
- > Grâce à un retour des aides à la pierre, produire des logements locatifs répondant aux attentes et capacités financières des locataires, sur la base d'une connaissance fine de la demande (typologie, localisation, niveau de loyer).

Trois organisations membres du Conseil social sont invités à se positionner sur le thème de l'avis, afin de faire entendre les spécificités de leur sensibilité sur le sujet traité.

### L'Assemblée des communautés de France (ADCF)

Les demandes de mutation des ménages installés dans le parc locatif social sont importantes. Elles correspondent, le plus souvent pour le ménage, à un besoin d'adaptation familiale ou professionnelle. Pour le bailleur social et la collectivité, c'est aussi l'occasion de mieux adapter offre et demande, d'apporter de la fluidité dans les attributions de logements et de répondre aux exigences de mixité fixées par le législateur.

D'ores et déjà, certaines collectivités ont mis en place avec l'aide de leurs bailleurs des outils qui facilitent la mobilité au sein des parc Hlm : bourses d'échange de logements, plateforme internet mettant en contact des locataires... Un travail collaboratif inter-bailleurs est une condition première et indispensable pour faciliter la mobilité interne. Si les modalités de mise en œuvre et les enjeux varient selon la tension de la demande de logement social, les mobilités constituent un atout important pour répondre aux attentes des ménages dans la réalisation de leur parcours résidentiel.

### La Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

La CFTC soutient tous les types de mobilité, statutaire, professionnelle, géographique. Pour être réussie, elle doit être choisie et sécurisée. A ce titre, la CFTC revendique une négociation interprofessionnelle pour repenser les conditions du recours à une mobilité volontaire sécurisée, afin de supprimer la condition relative au nombre de salariés de l'entreprise. Elle recommande de développer des offres de services pour tous les salariés. Elle demande d'abaisser à 12 mois le critère de l'ancienneté.

La hausse du coût du logement et la précarisation des emplois obligent les salariés à se loger loin de leur lieu de travail. Cet éloignement a pour conséquence un allongement des temps de trajet quotidiens, préjudiciables aux travailleurs et aux entreprises. La CFTC propose la prise en charge obligatoire d'une partie des frais de transport de tous les salariés, sans distinction du mode de transport ou de la taille de l'entreprise. Il convient également de penser le logement comme un risque à intégrer dans les politiques sociales.

Les besoins en logements étant différents selon les zones, définir une politique nationale uniforme est un non-sens. Les acteurs locaux sont les plus à même de déterminer une politique locale du logement adaptée à leur territoire.

Il convient d'aborder la question du logement de façon globale, en tenant compte d'autres thématiques liées et essentielles : emploi, réseau de transport, services publics et privés...

### La Confédération nationale du logement (CNL)

Comment pouvons-nous parler de mobilité résidentielle dans le parc de logement social alors qu'en France, tous les spécialistes et les rapports pointent du doigt le manque cruel de constructions nouvelles permettant de répondre aux besoins de la population ? Pour la CNL, habiter un logement locatif social à vie est une solution acceptable, et en sortir - a fortiori de façon contrainte - ne concourt pas à une promotion.

A ce titre, la CNL s'oppose à l'attaque du droit au maintien dans les lieux initiée par la loi Molle alors même que la pénurie de logements à loyer modéré s'intensifie en conséquence des politiques gouvernementales (désengagement financier de l'Etat, prélèvement annuel sur l'APL, démolition de logements sans reconstitution à l'identique et obligation de vendre une part du patrimoine locatif). L'injonction d'appel à la solidarité interne - entre organismes et entre locataires - ne peut faire office de politique publique : l'Etat doit rester garant du droit au logement. Contribuer à une mobilité consentie et voulue par les locataires nécessite au préalable un financement pérenne et approprié aux besoins des habitants de la part de l'Etat, l'abrogation du SLS, et le retour du droit au maintien dans les lieux.

Le Conseil social remercie pour leur participation à ses travaux :

- Thierry Asselin, Directeur du service des politiques urbaines et sociales de l'Union sociale pour l'habitat
- Corinne Aubin-Vasselin, Directrice de l'Habitat et du Logement, directrice de l'habitat de Grand Lyon - Métropole de Lyon
- Stéphane Bettiol, directeur général adjoint des politiques locatives de Paris Habitat
- Dominique Hoorens, Directeur des Etudes Economiques et Financières de de l'Union sociale pour l'habitat
- Mathilde Menanteau, chargée d'études économiques à de l'Union sociale pour l'habitat
- Anne Salvi, Chargée de mission Accès au Logement Social de Grand Lyon - Métropole de Lyon