

# **LES LOYERS DES HLM ET L'ACCUEIL DES PLUS PAUVRES PLUS DE LIBERTÉ POUR PLUS DE RESPONSABILITÉS**

Par Frédérique Lahaye et le  
groupe logement de Terra Nova

21 SEPTEMBRE 2021

# Les loyers des HLM et l'accueil des plus pauvres

## Plus de liberté pour plus de responsabilités

### Synthèse

Frédérique Lahaye,  
pour le groupe  
logement de Terra Nova

---

21 septembre 2021

Le logement social joue-t-il encore son rôle auprès des plus défavorisés ? Point fort de la solidarité nationale, facteur d'intégration des ménages modestes, le parc locatif public ne peut-il pas faire plus pour l'hébergement des exclus ? Faute d'autre solution, la prise en charge de la grande pauvreté par les dispositifs d'urgence s'est rapidement développée ces dernières années. Coûteux et souvent mal adaptés, ceux-ci ne devraient pas devenir des dispositifs courants. Mais, faute de logements accessibles à bas loyers, les HLM ne proposent pas suffisamment de solutions pour les parcours de réinsertion. Au final, les foyers les plus pauvres ont du mal à accéder aux logements sociaux. Comment corriger ce déséquilibre croissant ?

Plusieurs facteurs limitent l'accès des plus bas revenus aux HLM. La contrainte économique qui pèse sur les opérateurs les conduit à privilégier les ménages solvables. La structure existante du parc de logement a été prévue pour des familles plus que pour des personnes seules alors même qu'elles sont les plus nombreuses en mal de logement. Enfin, le mode de fixation des loyers HLM apparaît comme un facteur de rigidité limitant actuellement la contribution du parc social à la lutte contre la grande exclusion. Garant de l'effort de solidarité nationale pour le logement, l'Etat a la charge de la politique du logement. A ce titre, les loyers sont fixés dans le secteur social sur un système de zonage national fixé une fois pour toute en fonction des financements d'origine des immeubles. Or, une meilleure prise en compte des

situations locales de l'habitat permettrait de moduler la fixation des loyers pour mieux s'adapter aux besoins des habitants.

L'effort de production de nouveaux logements par de la construction neuve ou la réhabilitation de logements anciens doit se poursuivre pour maintenir les marges de manœuvre du logement social et préserver sa vocation généraliste. Mais il faut aussi développer l'offre des loyers les plus faibles sur le stock de logements. L'Etat qui impose des objectifs chiffrés d'accueil des ménages pauvres dans les HLM pourrait renforcer cette action en fonction des besoins locaux et des capacités de chaque organisme avec des sanctions en cas de non-respect de ces objectifs. Cependant, on ne peut pas imposer de nouveaux objectifs aux organismes HLM sans accroître la part des logements à bas loyers dans le parc existant et leur capacité de réponse aux besoins de leur territoire.

En contrepartie, les organismes pourraient être exemptés de la contribution à la RLS (réduction de Loyer de Solidarité) instaurée en 2017 dont la complexité et l'iniquité des situations qu'elle a engendrées sont unanimement décriées par les acteurs du secteur du logement social. Ceux-ci pourraient revoir leurs grilles de loyer au-delà des marges de manœuvres déjà existantes et mener une politique adaptée aux réalités locales, en préservant des objectifs généraux de mixité sociale et de décote vis-à-vis du marché locatif privé. Enfin, les collectivités locales volontaires seraient invitées à s'emparer de cette nouvelle compétence permettant de répondre à des besoins locaux de lutte contre la grande pauvreté, aujourd'hui mal pris en charge.

## INTRODUCTION

La politique du logement de la France est l'une des plus fortes et ambitieuses d'Europe. Son budget est conséquent mais pour certains, les résultats de cette politique ne sont pas toujours à la hauteur des investissements publics qui y sont consacrés (environ 40 milliards d'euros par an). Le secteur HLM n'échappe pas à ces critiques, avec des interpellations régulières sur sa capacité à loger les publics les plus défavorisés. Important en volume (il représente 17% du parc résidentiel, soit 5 143 600 de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2020), le parc social joue un rôle fondamental dans l'accueil de familles modestes<sup>1</sup>. Il permet à plus de 11 millions de personnes de se loger dans de bonnes conditions, et à un grand nombre d'échapper à la pauvreté.

Ouvert sur critères de revenus à deux tiers de la population française et accueillant pour un tiers des ménages aux ressources inférieures au seuil de pauvreté<sup>2</sup>, les HLM jouent un rôle d'amortisseur économique et sont un puissant facteur d'intégration sociale. Signe de cet avantage comparatif, le parc locatif social fait l'objet d'une demande grandissante avec plus de 2 millions de ménages actuellement en attente d'un logement plus adapté à leurs besoins.

Pour autant, plusieurs rapports récents ont dénoncé l'accueil insuffisant des plus pauvres par les HLM. Six associations dont La Fondation Abbé Pierre et ATD quart monde ont ainsi publié en juin 2020 une étude sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources<sup>3</sup>. Plus récemment, la Cour des comptes a regretté que les logements sociaux "ne remplissent plus leur mission d'intérêt général, à savoir loger les plus précaires"<sup>4</sup>. L'un des motifs évoqués dans ces constats est le manque de bas loyers dans le parc social. Ainsi, alors que la demande de logement social est de plus en plus le fait de ménages modestes, le montant des loyers du parc social a augmenté (+40% en 20 ans<sup>5</sup> alors même que l'inflation

---

<sup>1</sup> En 2016, le niveau de vie médian des occupants s'élevait à 15.100 euros par an soit un niveau de vie médian inférieur au reste de la population (*INSEE Première*, n°1715 du 24/10/2018)

<sup>2</sup> Le parc locatif social loge plus de 11 millions de personnes. Les ménages dont les revenus sont situés en dessous du seuil de pauvreté (situé à 60% du niveau de vie médian en France, soit 1.063 euros par mois en 2021) représentent 33% des ménages du parc social et sont 22% dans le parc locatif privé. Source : *Les HLM en chiffres*, édition 2020.

<sup>3</sup> *Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources*, juin 2020 ; <https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2020/06/2020-RAPPORT-ACCES-AU-LOGEMENT-SOCIAL.pdf>

<sup>4</sup> "Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise", remis le 15 juin 2021 au Premier ministre.

<sup>5</sup> Sources : *Les HLM en chiffres/Comptes du logement*, édition 2020.

n'a été que de 33% pendant la même période). Malgré ce constat, globalement partagé, les dispositions mises en place à ce jour pour générer des bas loyers dans le parc HLM, en particulier dans le parc existant<sup>6</sup>, restent rares ou d'une ampleur insuffisante.<sup>7</sup>

Parallèlement, la demande d'hébergement d'urgence ne cesse d'augmenter malgré la hausse considérable du nombre de places (le nombre de places d'urgence permanentes a augmenté de 54 % entre décembre 2016 et décembre 2019<sup>8</sup>). En sept ans, les crédits affectés à l'hébergement ont ainsi augmenté de 700 millions d'euros pour se porter à plus de deux milliards d'euros à l'été 2021. Si un certain nombre des personnes hébergées en urgence ne peuvent accéder à un logement social du fait de leur situation administrative (deux personnes sur trois ne sont pas ressortissantes de l'Union Européenne), il n'en reste pas moins qu'un grand nombre pourraient juridiquement accéder à un logement social. Enfin, la mise en œuvre de la politique du « logement d'abord », qui vise à limiter le recours à l'hébergement, suppose que le parc social puisse accueillir en nombre des personnes ou ménages en difficulté qui relèvent du droit au logement.

Le loyer, contrepartie de la mise à disposition d'un logement, est l'élément principal de la relation contractuelle entre le bailleur et le locataire, à ce titre il doit être d'un montant suffisant pour donner des droits au locataire et permettre au bailleur de gérer, d'entretenir, voire de renouveler son parc immobilier. L'augmentation de la part du loyer dans le pouvoir d'achat des ménages<sup>9</sup> (depuis 20 ans, les loyers et charges évoluent plus vite que l'inflation : 1,9% entre 1998 et 2018 en moyenne annuelle contre 1,4%) soulève des difficultés qui dépassent le secteur HLM et justifie l'activité régulatrice et le soutien de l'Etat et des collectivités locales dans le domaine du logement.

Ce soutien public aux organismes HLM et à leurs locataires par de multiples dispositifs est indispensable pour loger le plus grand nombre de demandeurs mais plus de volontarisme

---

<sup>6</sup> Le volume de logements neufs aux loyers les plus bas (les PLAI) sont en progression depuis 10 ans. Ils s'établissaient à 17.000 logements en 2009 mais à 26.000 en 2019). Source : *Les HLM en chiffres*, édition 2020.

<sup>7</sup> Rennes métropole est l'une des seules métropoles régulièrement citée pour expérimenter le loyer unique égal au loyer plafond pris en compte pour le calcul des APL.

<sup>8</sup> DRESS (direction de la recherche et des statistiques), collection *Études et Résultats*, 4/03/2021

<sup>9</sup> La part des dépenses pré-engagées dans le revenu disponible est 26% pour les ménages pauvres contre 22% pour les ménages modestes et 18% pour les ménages aisés ; dossiers de la DRESS 28/03/2018

pour loger les plus démunis est également nécessaire de la part des organismes HLM eux-mêmes.

A cause d'un système rigide de fixation des loyers HLM, d'une production inadaptée ou encore en raison de la crainte d'impayés futurs, les ménages les plus pauvres bénéficient moins que d'autres des logements sociaux.

## **1. LES LOYERS DEMANDES POUR BENEFICIER D'UN LOGEMENT SOCIAL S'ELOIGNENT DE PLUS EN PLUS DES REVENUS DES DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL**

**L'écart entre la part des ménages pauvres demandeurs d'un logement social et la part du parc HLM à bas loyers est fort.** En 2021, 75% des demandeurs peuvent prétendre à un logement HLM à bas loyer (sous loyers plafonds PLAI donc compris entre 6,22euros/m<sup>2</sup> à Paris et 4,75 euros/m<sup>2</sup> dans les zones rurales<sup>10</sup>).

Pour mémoire, les revenus annuels d'un ménage pour être éligible aux trois grandes catégories de logement social figurent dans le tableau ci-après. On prend l'exemple d'une personne seule et d'un foyer comportant quatre personnes.

---

<sup>10</sup> Source : *Les aides financières au logement*, ministère de la transition écologique, édition 2021

**Tableau n°1 : exemples de revenu maximum des ménages pour demander un logement social (revenu fiscal de référence n-2)**

	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
PLAI 1 personne	13 268	13 268	11 531
PLAI 4 personnes ou 1 personnes et 2 à charge, ou 3 personnes dont 1 en situation de handicap	31 029	28 543	22 479
PLUS 1 personne	24 116	24 116	20 966
PLUS 4 personnes ou 1 personnes et 2 à charge, ou 3 personnes dont 1 en situation de handicap	56 410	51 897	40 648
PLS 1 personne	31 351	31 351	27 256
PLS 4 personnes ou 1 personnes et 2 à charge, ou 3 personnes dont 1 en situation de handicap	73 333	67 466	52 842

Or, si 55% des loyers HLM pratiqués en France sont compris entre 4 et 6 euros du m<sup>2</sup> et si 83% sont inférieurs à 7 euros, force est de constater que ces chiffres sont le reflet des niveaux de loyers pratiqués pour les locataires déjà présents dans le parc<sup>11</sup> souvent depuis de nombreuses années<sup>12</sup> et ne bénéficient pas toujours aux nouveaux entrants. A ceux-là sont offerts, soit les logements neufs plus chers, soit des logements anciens remis en location au niveau des plafonds des loyers qui leurs sont réglementairement applicables (en 20 ans, le loyer annuel moyen d'un HLM est passé de 280€/m<sup>2</sup> à 390€/m<sup>2</sup> soit une augmentation de près de 40%<sup>13</sup> alors même que l'inflation n'a été que de 33%). Cette différence de traitement entre ancien et nouveau locataire s'explique du fait d'anciennes politiques locales des loyers et de blocages annuels qui produisent leurs effets pendant toute la durée des baux en cours.

**A ce phénomène s'ajoute le niveau des plafonds de loyers pris en compte pour le calcul des aides au logement** décorrélé dans certains territoires des loyers réellement

<sup>11</sup> Source : *Les HLM en chiffres*, édition 2020.

<sup>12</sup> L'âge moyen d'un locataire HLM est de 50 ans... source *INSEE statistiques*, 25 octobre 2018

<sup>13</sup> Source : Les comptes du logement cités dans *Les HLM en chiffres*, éditions 2020.

pratiqués. En Île-de-France par exemple, seuls 10% des logements HLM sont loués à moins de 5% du plafond des loyers pris en compte pour le calcul des APL<sup>14</sup>. La proportion des logements à loyers très abordables (moins de 5 euros/m<sup>2</sup>) est en réduction continue du fait de la hausse des loyers et de la perte du pouvoir solvabilisateur des APL.<sup>15</sup> En résulte un loyer résiduel trop important pour les plus pauvres.

**Enfin, la principale raison de cette carence en logement à bas loyers tient à la structure du parc**, majoritairement composé de logements de trois pièces ou plus, ce qui correspond à sa fonction traditionnelle qui consistait à loger des familles avec enfant(s). Cependant, au cours des cinquante dernières années, la structure des ménages a changé : leur taille moyenne a diminué de façon continue et près de 7 ménages sur 10 ne comptent aujourd'hui qu'une ou deux personnes. Cette évolution se retrouve dans celle de la demande de logements sociaux, au sein de laquelle ces petits ménages sont largement majoritaires. C'est plus encore le cas des plus démunis, qui, si l'on se réfère à la description des ménages ayant recours à l'hébergement, sont majoritairement des personnes seules.

Or, la part des logements d'une pièce dans le parc social n'est que de 5% et celle des deux pièces de 20%. L'accueil de personnes seules en proportion de la demande suppose donc qu'il soit attribué à la majorité d'entre elles des logements de deux, voire trois pièces. De même, la plus grande part des ménages de deux personnes ne peut être logée que dans des logements de trois ou quatre pièces. Ces ménages doivent de ce fait supporter un loyer plus élevé que pour un logement adéquat à leur taille : toutes choses égales par ailleurs, un deux pièces est plus cher qu'un studio, un trois pièces qu'un deux pièces, etc.

C'est ce qui explique la faible part des personnes les plus démunies dans les attributions. En effet, si pour une personne seule à très faibles ressources l'APL couvre la quasi totalité du loyer et des charges d'un studio, il n'en va plus forcément de même pour un deux pièces, a fortiori pour un trois pièces, dont le loyer dépasse le plus souvent le loyer plafond du barème APL. Le montant de l'APL est en effet maximum lorsque le loyer effectif est égal à ce plafond, au-delà il n'augmente plus. Or ce loyer plafond dépend non de la taille du logement, mais de la composition du ménage qui l'occupe. Le reste à charge du ménage augmente donc avec

---

<sup>14</sup> Un peu moins de la moitié des logements HLM sont loués à un loyer inférieur d'au moins 5% au loyer plafond APL. Source : *Les HLM en chiffres*, édition 2020.

<sup>15</sup> Source : *Les HLM en chiffres*, édition 2020

la taille du logement. Ce n'est pas forcément un problème insurmontable pour un ménage même modeste, mais c'est un élément rédhibitoire pour une personne démunie.

Cette inadéquation de l'offre de logements sociaux à la demande est connue depuis longtemps. Pourtant, la part des petits logements n'a guère augmenté au cours des dernières décennies. A l'heure où les centres d'hébergement débordent et où la dépense afférente augmente de façon exponentielle, le statu quo n'est pas acceptable. D'autant que le phénomène est devenu patent depuis que l'enregistrement des demandes sous un numéro unique permet d'étudier de façon précise les caractéristiques des demandeurs, des attributaires et de les rapprocher de celles des logements attribués.

**Cette situation justifie de s'interroger sur le niveau des loyers en fonction des marchés locaux de l'habitat, des caractéristiques de la demande et nécessite une meilleure adaptation du parc de logement aux demandeurs les plus pauvres.**

**L'avantage économique des loyers HLM est également très inégal d'un territoire à l'autre.** Cet avantage est très faible dans les territoires à faible demande en logement tandis qu'il peut être abyssal dans les territoires les plus tendus. Si l'écart moyen d'un loyer HLM avec le secteur libre est de près de 200€/mois au niveau national<sup>16</sup>, les locataires HLM de l'aire urbaine de Paris acquittent en moyenne un loyer mensuel de 349 euros alors que dans le parc locatif privé, le logement qu'ils occupent serait loué en moyenne pour 743 euros par mois. Cet avantage indirect leur confère donc le bénéfice de l'équivalent d'une aide de 394 euros chaque mois. Cette aide serait en revanche ramenée en moyenne à 100€/mois en-dehors des aires urbaines<sup>17</sup>. Cette situation génère différentes difficultés : certains niveaux de loyers du parc social n'incitent pas les locataires à la mobilité dans les zones tendues et peut entraîner, à l'opposé, de la vacance dans les zones détendues.

**En outre, la segmentation géographique des loyers tend mécaniquement à amplifier les phénomènes de ségrégation socio-spatiale.** Elle concentre les plus défavorisés dans le parc le plus ancien, aux loyers les plus bas. Selon une note du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, en 2012, les Zones Urbaines Sensibles [aujourd'hui Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville] hébergeaient 23% du parc social mais

---

<sup>16</sup> Source : comptes du logement 2019

<sup>17</sup> Source : Insee, enquête logement 2006, France métropolitaine.

accueillaient 31% du parc accessible pour les ménages les plus pauvres. Ces quartiers de grands ensembles sont déjà très précarisés et ne peuvent continuer d'accueillir davantage la population la plus fragile.

## **2. LES ECARTS CROISSANTS ENTRE LOYERS DU PARC SOCIAL ET RESSOURCES DES BENEFICIAIRES SONT DUS A UN ENSEMBLE DE FACTEURS QU'IL CONVIENT DE CORRIGER**

Les facteurs ayant conduit les loyers du parc social à ne plus correspondre à la structure de la demande sont multiples.

Un premier facteur est lié au **caractère évolutif du financement du secteur HLM au fil du temps** mais aussi de **la difficulté de l'Etat à adapter ses aides à la diversité des territoires**. Ces deux difficultés se répercutent directement sur l'économie immobilière des opérations, et sur les niveaux de loyers permettant d'en assurer l'équilibre. Ainsi les loyers les plus bas sont essentiellement ceux des logements qui ont été construits dans les années 1950-70 et sont circonscrits territorialement dans les quartiers les plus déqualifiés, comme évoqué plus haut. Un rapport publié en 2016 par l'ANCOLS montrait ainsi que le loyer moyen des catégories les plus anciennes de logement social s'établissait à 4,46€/m<sup>2</sup>/mois contre 6,4/m<sup>2</sup>€ pour les logements sociaux « ordinaires » les plus récents (le PLUS) et 8,11€/m<sup>2</sup> pour un logement de la catégorie la plus haute (PLS).

Le retrait progressif du financement du secteur HLM par les aides à la pierre et la recherche d'économies budgétaire sur les APL avec l'instauration de la RLS<sup>18</sup> (réduction du loyer de solidarité) a induit une pression financière croissante sur les organismes et les collectivités locales les plus investies dans ce domaine. Les subventions à l'investissement de l'Etat d'un logement locatif social sont passées en moyenne de 7% des investissements en 2000 à seulement 2% en 2019.

---

<sup>18</sup> Dispositif de remise en ordre des loyers consistant à baisser loyers du parc social pour compenser la baisse des APL intervenues en 2017.

**Dans la production de logements neufs**, cette situation conduit les organismes à développer de manière privilégiée les gammes de loyer les plus élevées<sup>19</sup> mais aussi à se positionner systématiquement aux plafonds de loyers réglementaires (avec recours aux mécanismes de « marges locales » leur permettant de les dépasser). Ces pratiques rendent bon nombre de logements neufs inaccessibles aux ménages les plus pauvres.

**Dans le parc existant, une tendance similaire s'observe : beaucoup de bailleurs augmentent les loyers à la relocation pour les positionner aux plafonds réglementaires (Cf supra).** Ces tendances sont parfois soutenues par les élus locaux désireux de favoriser certaines catégories de ménages plutôt que d'autres.

**L'immobilisme du secteur HLM peut aussi également être invoqué. Les dispositifs mis en place par le législateur pour corriger les loyers du parc existant<sup>20</sup> ont été très peu mobilisés par les organismes.** Même si une partie de ces résultats décevants sont liés à la très grande complexité de ces dispositifs réglementaires, souvent qualifiés d'« usine à gaz », il convient de considérer que ceux-ci sont tout autant liés à l'absence de volonté de ces derniers. Moins d'une dizaine d'organismes se sont engagés à ce jour dans la mise en place d'une Nouvelle politique de loyer rendue possible depuis 2017 ou ont expérimenté les mesures mises en place par l'ordonnance sur les bas loyers introduite en 2019 par la loi Elan.

Actuellement, **les démarches consistant à mettre en place à grande échelle des politiques de loyers attentives aux personnes ayant de faibles ressources sont rares.**

---

<sup>19</sup> Les organismes HLM produisent ainsi quasiment autant de logements en PLS, qui correspond à la gamme la plus élevée des loyers, que de PLAI, la catégorie la plus abordable (21.000 PLS contre 26.000 PLAI en 2019). Source : *Les HLM en chiffres*, 2019.

<sup>20</sup> Pour les dispositifs en vigueur actuellement, il s'agit de la Nouvelle politique de loyers (NPN) introduite par la loi Egalité et citoyenneté en 2017 et une ordonnance sur les bas loyers datée du 15 mai 2019.

### **3. POUR RESOUDRE CE PROBLEME, PLUSIEURS PRINCIPES DOIVENT ETRE RAPPELES**

**Les organismes ne répondent pas à leur vocation s'ils ne sont pas en capacité de démontrer davantage leur engagement en faveur des plus défavorisés et donc des plus exclus du logement.** La tension constatée sur les structures d'hébergement, la croissance des nuitées d'hôtel ou le recours à l'intermédiation locative dans le parc privé, ne peuvent être considérés que comme des « pis-aller ». En outre, la crise économique et sociale générée par la pandémie imposera aux organismes de faire encore davantage la démonstration de leur valeur ajoutée sociale.

**De son côté, l'Etat doit assumer davantage sa responsabilité de loger les ménages précaires dans le parc de logement social de droit commun. Les hébergements dans des structures du type CHRS ou résidences sociales, sans même parler des hôtels, ne devraient être qu'exceptionnelles dans le parcours des ménages.** Il doit donc trouver les moyens de mettre à disposition dans le parc social des logements moins chers et de taille mieux adaptée à ces publics.

**Les collectivités, quant à elles, sont en première ligne pour mesurer les besoins de logement à bas niveaux de loyers et doivent favoriser le développement d'une offre de logements pour toutes les catégories de demandeurs a minima en octroyant les autorisations d'urbanismes nécessaires et en donnant leur garantie pour les emprunts souscrits par les organismes pour développer leur parc.**

**Au-delà de l'affirmation de ces principes, comment faciliter l'accès du parc HLM aux ménages les plus pauvres ?**

**Il faut réaffirmer sur ce point le besoin de continuer l'effort de production (construction neuve et réhabilitation du parc de logements existants)** pour augmenter le stock de logements locatifs sociaux. C'est une condition importante pour préserver la vocation généraliste du parc social et ses principes de mixité sociale. C'est en augmentant le parc social qu'il sera possible de dégager davantage de latitudes dans l'accueil des différentes catégories ménages et pour que les communes pauvres cessent d'être les principaux territoires d'accueil des plus démunis. De ce point de vue, l'application de la loi SRU doit se poursuivre sans faiblesse.

Mais au-delà d'un engagement de production de logements sociaux pour tous, il faut bien sûr mettre l'accent sur la production de nouveaux logements à bas loyers : le plan « logement d'abord » a d'ailleurs fixé des objectifs de production de PLAI, de pensions de famille et autres résidences sociales. Toutefois, en supposant qu'ils soient atteints, ce ne sera pas suffisant.

**Pour les ménages aisés, il est indispensable d'inciter à leur mobilité en améliorant la progressivité des loyers en fonction des ressources.**

L'enjeu du Supplément de Loyer de Solidarité appliqué aux locataires qui dépassent les plafonds de ressources HLM est de faciliter la libération de logements pour les plus défavorisés mais aussi de corriger les rentes de situation pour les plus aisés dans les territoires où les écarts de loyers entre le parc social et le parc privé sont importants. La mesure pourrait consister **rendre les surloyers plus « dynamiques »** grâce à une augmentation plus progressive du SLS au regard de l'évolution des ressources et plus justes vis-à-vis du marché libre afin que le loyer pratiqué soit au minimum à son niveau.

**Enfin, l'Etat doit exiger que tous les organismes s'engagent sur des objectifs chiffrés de relogement de personnes pauvres en pratiquant des loyers faibles adaptés à leurs ressources.**

L'Etat, garant de la solidarité nationale, doit être **prescriptif vis-à-vis des organismes dans l'accueil de ménages pauvres et exiger qu'il s'engage à la fois sur un nombre de personnes à accueillir chaque année et sur les moyens mis en œuvre pour y arriver. L'adaptation des loyers est en cela une nécessité absolue au service de cet objectif fondamental.**

C'est sur le stock de logements existants lors de leur remise en location qu'il faut faire porter l'effort pour baisser les loyers. Pour cela, les organismes doivent engager une restructuration de leur parc en transformant des logements de trois pièces ou plus en logement plus petits. Or les organismes sont réticents à cette idée. Il semble donc nécessaire d'imaginer le moyen de les inciter à le faire.

Une solution pourrait être de leur demander de s'engager sur des quotas d'attributions de logements à bas loyers pouvant accueillir des ménages démunis. Ainsi, un organisme ne disposant pas d'un nombre suffisant de studios pour accueillir son quota de personnes seules pourrait leur attribuer des logements de deux, trois pièces mais au prix d'un studio ou d'un T1. Des conventions fixant des objectifs précis pourraient être prévues à cet effet.

En contrepartie, l'organisme pourrait être exempté de la RLS et disposerait de la liberté pour déterminer sa politique des loyers et lever les freins réglementaires du conventionnement qui déterminent les niveaux des loyers en fonction de leur financement d'origine.

C'est une des conditions pour identifier les besoins d'accueil au sein du parc social (part du parc à réserver à des ménages pauvres, et donc à loyers adaptés) mais aussi pour caler des niveaux de loyers garantissant l'effet économique et social des HLM (écart minimal à respecter avec le marché libre).

Outre qu'une telle mesure constituerait une puissante incitation à la restructuration du parc de grands logements, elle permettrait de faire de la RLS un véritable outil de la politique du logement, ce qu'elle n'est pas aujourd'hui. En effet, l'Etat est actuellement le seul bénéficiaire, par le biais de la diminution de l'APL versée, de la baisse de loyers, par ailleurs non ciblée, qu'elle impose. Les locataires n'en tirent aucun avantage, qu'ils soient démunis ou relativement aisés. Dans le schéma proposé, elle se transformerait en un malus appliqué aux organismes qui refuseraient de s'engager dans la démarche vertueuse de l'accueil de petits ménages à très faibles ressources.

#### **4. SIMPLIFIER ET ASSOULIR LES GRILLES DE LOYERS ET LES DETACHER DE LEUR FINANCEMENT INITIAL**

Une refonte des politiques de loyers du parc social peut être envisagée selon différentes perspectives.

Il s'agit tout d'abord de **développer une plus forte capacité d'accueil des ménages les plus modestes, en augmentant globalement la part des bas loyers dans le parc de logements sociaux**. Ces baisses de loyer doivent se faire dans le **respect des principes**

**de mixité sociale**, avec une attention toute particulière à leur distribution géographique, c'est-à-dire en en offrant dans des secteurs valorisés.

**En contrepartie, les bailleurs disposeraient de la liberté de** déterminer le niveau souhaitable des loyers pratiqués pour tous les nouveaux locataires en fonction de critères qu'il leur appartiendrait de définir. Cette liberté pourrait leur permettre dans certains cas de dégager des ressources supplémentaires à condition que soit appliquée une décote minimum vis-à-vis du marché locatif privé, d'au moins 20% par exemple, de manière à toujours garantir l'intérêt social du parc et continuer à rendre un service d'intérêt économique général.

Plus globalement, il convient de **sortir de l'approche centralisée actuelle dans laquelle l'Etat fixe de manière unilatérale des niveaux de loyers à grosse maille**<sup>21</sup>, qui ne correspond pas toujours aux besoins des ménages ni aux dynamiques des marchés locaux. Une approche plus agile et contextualisée des loyers et des objectifs d'accueil de ménages pauvres doit pouvoir prendre appui sur une connaissance plus fine de l'offre et de la demande au niveau local. Cette connaissance implique le développement **d'observatoires locaux de qualité plus homogène** portant à la fois sur le parc social et sur le marché libre.

Il ne faut cependant pas ignorer que les loyers fixés dans les conventions de financement ont été jusqu'à présent un élément essentiel d'appréciation de l'équilibre économique des opérations de construction pour octroyer les prêts bancaires nécessaires à leurs financements et permettre aux collectivités locales d'accorder leur garantie de remboursement d'emprunt aux organismes. La taille importante de nombreux organismes et le regroupement des autres avec la consolidation financière qui doit en découler, conduit à revoir les pratiques en la matière. Il est sans doute temps d'apprécier le sérieux d'une opération en fonction de la solidité financière de l'organisme qui la porte et non plus opération par opération.

---

<sup>21</sup> Les plafonds de loyers à ne pas dépasser en fonction du financement initial des logements sont fixés par décrets, arrêtés et circulaires en fonction de 4 zones géographiques : 1bis Paris et les communes limitrophes, 1 le reste de l'Île de France, 2 les grandes métropoles, la Corse et des DOM et 3 le reste du territoire.

## **5. RENFORCER LES SANCTIONS EN CAS DE NON ATTEINTE DES OBJECTIFS, SOUTENIR FINANCIEREMENT LES ORGANISMES LES PLUS CONTRAINTS**

L'obligation de loger une part prédéfinie de ménages à faibles revenus (ie : éligibles aux logements correspondant aux loyers PLA1) doit être assumée par l'Etat et être assortie de **sanctions effectivement mises en oeuvre**<sup>22</sup>.

Une approche plus territorialisée des loyers implique d'accorder davantage de latitudes aux organismes dans leur application pratique, mais peut aussi prendre appui sur une montée en puissance des collectivités sur ce volet. Ainsi, les organismes et leurs partenaires locaux seraient jugés non pas sur la méthode, mais sur les résultats (accueil effectif de ménages pauvres).

**En cas de non atteinte de ces objectifs, des sanctions graduées seraient appliquées : sanctions financières progressives avec possibilité pour l'Etat de se substituer aux organismes dans l'attribution des logements en cas de manquements répétés et importants à leurs obligations.**

Il est clair cependant que le modèle économique doit permettre de baisser les loyers dans une certaine mesure sans remettre en cause la solidité financière des organismes. Les fondamentaux du financement public non remis en cause, les réformes menées depuis plusieurs années dans les organismes HLM, comme de nouvelles sources de financement possibles le cas échéant rendent sans doute possible les baisses de loyers nécessaires pour accueillir les personnes les plus pauvres.

**Le regroupement imposé aux organismes HLM** qui a permis la création de groupes HLM de taille plus importante qu'auparavant (d'au moins 12 000 logements) doit permettre de

---

<sup>22</sup> Ainsi, comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi 3DS examiné par le Parlement au cours de l'été 2021, la mise en œuvre de la Loi Egalité et citoyenneté, qui oblige à attribuer en dehors des Quartiers prioritaires de la Ville, 25% des attributions annuelles à des demandeurs dont les revenus sont au maximum dans le premier quartile des revenus, est insatisfaisante : « *Les objectifs de mixité sociale en faveur des publics les plus modestes ne sont pas atteints. En 2017, en moyenne 18,9% des logements sociaux attribués et situés hors quartiers prioritaires de la ville (QPV) l'ont été au bénéfice des 25% des ménages demandeurs les plus pauvres (premier quartile), soit 6 points de moins que le seuil fixé. En 2018, ce taux atteint 16%, en baisse de 3 points. Seuls 17% des EPCI atteignent le seuil de 25% en 2017. Cette proportion baisse à 6% en 2018. 68% des EPCI ont connu une baisse de leur taux d'attribution entre 2017 et 2018* ». Également, l'obligation de présenter trois dossiers à la commission d'attribution pour un logement à attribuer devrait être mieux respectée.

dégager des moyens d'action plus conséquents (mutualisation des ressources et des compétences, gain de productivité, etc.).

**Des péréquations financières entre organismes via les redistributions rendues possibles, sur le modèle du fonctionnement du Fonds national d'aides à la pierre (FNAP), peuvent être mises en œuvre.** Au-delà du regroupement des organismes qui doit dégager des marges de manœuvre, cette possibilité permettrait d'orchestrer des redistributions financières entre organismes pour amortir les effets de minorations/majorations plus complexes et plus difficiles à assumer pour certains que pour d'autres.

**Détail de la proposition : Terra Nova propose de laisser les bailleurs sociaux libres de définir leur propre politique de loyers et de ne plus les soumettre à la redevance de loyer de solidarité (RLS) à condition de respecter, dans les conditions de mixité sociale prévues par la loi, les objectifs d'accueil des ménages les plus pauvres qui leur seraient assignés par l'Etat.**

Dans ce schéma, les organismes pourraient être libres de définir leurs propres grilles de loyers en contrepartie de l'obligation de loger des ménages pauvres tout en respectant des principes de mixité sociale et un écart minimum avec le parc privé, selon des objectifs définis localement. Il pourrait s'agir par exemple de fixer annuellement un taux d'accueil, territorialisé et contractualisé, proportionnel au poids des ménages pauvres dans la demande. Les organismes auraient alors pour obligation d'adosser les loyers pratiqués aux ressources de ces ménages pauvres.

Cette disposition implique le recours à des sanctions dissuasives à l'instar des dispositifs en place dans le cadre de la loi SRU.

Dans ce modèle, le financement initial des logements n'est plus le déterminant principal de la politique de loyers et la redevance de loyer de solidarité avec ses mécanismes complexes de compensation est supprimée.

Pour les collectivités locales qui seraient volontaires, le pilotage de ce dialogue avec les organismes pourrait leur être délégué par l'Etat. Techniquement, cela pourrait consister à leur accorder une délégation de signature des conventions d'utilité sociale, dans lesquelles figurent les objectifs d'accueil de certains publics et les politiques de loyer des organismes. Comme toute délégation de compétence, ces collectivités seraient jugées sur les résultats obtenus, avec la possibilité pour l'Etat de la leur retirer le cas échéant.



@TerraNovaThinkTank



@\_Terra\_Nova



Terra Nova- think tank

*Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes en France et en Europe.*