

MOBILITÉ

➔ Qu'est-ce que la mobilité ?

Pour décrire la mobilité des ménages locataires, sont observés :

- Les déménagements des sortants ;
- Les emménagements des locataires nouveaux entrants dans le parc social ;
- Les mouvements de locataires déménageant à l'intérieur du parc.

Chaque année, l'organisme Hlm établit un taux de mobilité pour évaluer la fluidité de son parc. Ce taux est un bon indicateur de la pression du marché.

➔ Les locataires Hlm sont-ils mobiles ?

Chaque année, 10% des 4 millions de logements Hlm sont remis en location. Environ un tiers des locataires Hlm qui changent de logement le font pour aller vers un autre logement du parc social.

D'une manière générale, les locataires Hlm sont moins mobiles que ceux du parc privé et la situation ne fait que s'aggraver. Il y a deux raisons à cela :

- L'écart très important qui existe entre les loyers du parc privé et ceux du parc social. Les loyers Hlm sont deux fois moins élevés que ceux du privé, voire trois fois moins dans les zones tendues. Or plus les locataires ont des ressources faibles, moins ils peuvent bouger.
- Le vieillissement de la population hébergée dans le parc. Les personnes âgées sont moins mobiles, ont des habitudes de vie et sont souvent très attachées à leur logement, leur quartier.

➔ Les locataires Hlm peuvent-ils rester toute leur vie dans le même logement ?

Ils le peuvent. C'est le « droit au maintien dans les lieux », ou le « droit au maintien dans le parc social », qui signifie qu'un organisme peut proposer un autre logement social au locataire, en cas de sous-occupation par exemple. Le Mouvement Hlm est fondamentalement attaché à ce droit. La mission première des organismes Hlm est d'offrir aux locataires une sécurité et des prestations pérennes. Par ailleurs, la majorité des locataires ont des ressources faibles, voire très faibles, et ne pourraient se loger dans le parc privé. À noter néanmoins que :

- Par souci d'équité, les locataires qui voient leurs revenus augmenter et dépasser les plafonds de ressources payent un supplément de loyer ; ils occupent aujourd'hui 4 % du parc.
- Depuis la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi Molle du 25 mars 2009), les locataires qui dépassent de plus de deux fois les plafonds de ressources dans les zones tendues devront quitter le parc social après une période intermédiaire de trois ans.

➔ La « sous-occupation » est-elle importante ?

On entend par sous-occupation le fait, pour un foyer, d'habiter un appartement trop grand par rapport à sa composition familiale.

En retenant la norme légale – « sont sous-occupés les logements dont le nombre de pièces excède de plus de deux⁽¹⁾ le nombre de personnes » – et en utilisant la dernière enquête nationale logement de 2006, 280 000 logements Hlm sur un total de 4 millions, soit près de 7 %, sont en situation de sous-occupation effective au sens de la loi⁽²⁾.

1. Soit au moins trois : ainsi, un couple dans un 5 pièces est en sous-occupation.

2. Article R 641-4 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).



MOBILITÉ

Cette « sous-occupation », qui concerne surtout des personnes âgées et/ou seules, est beaucoup moins fréquente que celle constatée pour l'ensemble des autres résidences principales (de l'ordre de 26 %).

Elle doit, surtout, être recontextualisée et relativisée au regard de certains éléments précis :

- Le parc Hlm a été construit pour loger des familles : il compte toujours beaucoup plus de logements de 3 et 4 pièces (environ 70 %) que de studios ou de 2 pièces. Or l'évolution des modes de vie, vieillissement, divorce..., entraîne une baisse de la taille des foyers et une forte demande de petits logements. Il y a donc une difficulté structurelle à répondre à la demande et aux besoins en matière de logement comme de relogement de ménages de petite taille.
- En outre, la taille du logement est toujours exprimée en nombre de pièces principales, indépendamment de la surface. C'est oublier que certains 3 ou 4 pièces anciens sont bien plus petits que des 2 pièces récents. Pour définir la sous-occupation, la surface devrait donc être prise en compte.
- « L'occupation » varie tout au long de la vie et les trajectoires sont de moins en moins linéaires : mariage, naissances, divorce, garde alternée, départ des enfants du foyer, veuvage, famille recomposée...
- L'occupation ne se résume pas à la présence continue des locataires dans un logement : ainsi, dans les situations de garde alternée, un parent isolé a besoin d'un logement adapté pour loger son ou ses enfant(s).
- Enfin, la sous-occupation n'a pas le même sens dans un territoire tendu ou détendu, et selon qu'on manque plutôt de petits logements ou de logements familiaux. Ainsi, les besoins en petits logements sont particulièrement sensibles en Île-de-France, où les personnes seules sont proportionnellement plus nombreuses que dans le reste du territoire.

➔ Quelles sont les dispositions sur la sous-occupation de la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ?

Depuis la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le bailleur Hlm doit proposer à ses locataires en sous-occupation, quelles que soient leurs ressources, un relogement correspondant à leurs besoins et dont le loyer principal est inférieur à celui de leur logement d'origine, et prendre en charge, dans des conditions fixées par la réglementation, les frais de déménagement et d'installation dans le nouveau logement.

Dans les communes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans les communes de plus de 20 000 habitants, le refus par le locataire de trois offres de relogement respectant ces conditions entraîne la perte du droit au maintien dans le parc social du locataire qui est déchu de tout titre d'occupation six mois après la notification de la dernière offre.

Les locataires de plus de 65 ans, ceux présentant un handicap ou une perte d'autonomie, ou ayant à leur charge une personne avec handicap ou perte d'autonomie ainsi que les locataires des zones urbaines sensibles (ZUS) ne sont pas concernés par cette disposition. Selon une estimation faite à partir de l'enquête nationale logement de 2006, 70 000 ménages, soit 1,5 % des locataires Hlm, seraient concernés par cette disposition.

➔ Le point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

Le Mouvement Hlm s'applique à encourager la mobilité et faciliter les parcours résidentiels des locataires à chaque fois que cela est nécessaire et possible. Il entend en même temps répondre aux besoins des ménages et utiliser au mieux le parc de logements dont il dispose.



MOBILITÉ

De fait, un certain nombre d'organismes en pointe sur le sujet ont largement anticipé la loi et s'occupent depuis longtemps de la sous-occupation en menant un travail de conviction et d'incitation auprès des locataires et en facilitant la mobilité (financement du déménagement de la personne, etc.)⁽³⁾.

Dans le cadre de son Projet adopté lors de son Congrès en 2008, le Mouvement Hlm s'est engagé à généraliser ces pratiques et à faciliter les parcours résidentiels en créant un livret de mobilité, en instaurant des rendez-vous réguliers (tous les trois ans) avec les locataires qui en font la demande ou dont la situation de revenus ou d'occupation le justifie, et en facilitant les échanges entre locataires à l'issue d'une période d'expérimentation. L'accession sociale à la propriété donne également la possibilité à des ménages à faibles ressources de devenir, en toute sécurité, propriétaires.

Mais la question de la mobilité est complexe et ne saurait se satisfaire de réponses simplistes ou schématiques dans un contexte économique où de nombreux ménages ne peuvent plus se loger dans le parc privé. Pour retrouver de la fluidité dans les parcours résidentiels, la construction massive de logements à loyers et à prix accessibles pour toutes les familles qui ne peuvent se loger aux conditions du marché demeure le seul vrai préalable nécessaire.

Par ailleurs, le Mouvement Hlm reste fondamentalement attaché à des valeurs de solidarité et d'éthique vis-à-vis de ses locataires : il estime que la mobilité doit se faire dans le respect des conditions de vie des personnes (personnes âgées, en situation de handicap...), en tenant compte de l'évolution des mœurs (parents divorcés avec garde d'enfants le week-end, familles recomposées...) et dans le respect du droit fondamental au maintien dans le parc social.

S'agissant des ménages qui dépassent les plafonds de ressources, le Mouvement Hlm estime qu'un surloyer de solidarité qui resterait modéré est la contrepartie légitime du droit au maintien dans le parc social. Il estime aussi qu'un surloyer « dissuasif » pour les locataires dépassant très fortement les plafonds de ressources et qui pourraient se loger aisément dans les conditions du marché n'est pas inutile dans les zones les plus tendues.

De ce point de vue, l'obligation faite aux bailleurs par la même loi du 25 mars 2009 de transformer les baux des locataires qui dépassent de deux fois les plafonds de ressources en baux de trois ans est une mesure dont l'impact est limité et potentiellement dangereux : un impact limité, car l'éviction de 10 000 ménages (estimation d'après l'enquête sur l'occupation des logements sociaux de 2009) n'est pas une réponse crédible à l'attente des 1,7 million de demandeurs inscrits (d'après le Système national d'enregistrement [SNE]) et que le surloyer est aujourd'hui suffisamment dissuasif ; potentiellement dangereux, si la brèche ainsi ouverte dans le droit au maintien dans le parc social devait toucher des catégories plus modestes.

Quelques chiffres, en moyenne annuelle :

- Taux de vacance de plus de trois mois (en pourcentage des logements offerts à la location) : 1,2 %.
- Nombre de demandes d'un logement social en France : 1,7 million d'après le SNE, dont 0,5 pour l'Île-de-France.
- Taux de mobilité : 10%, soit 400 000 logements remis en location chaque année, auxquels s'ajoute la construction neuve.

3. Ainsi, plusieurs organismes ont créé des postes spécifiquement dédiés à la mobilité des résidents.