

Juin 2010

Hausse des loyers HLM en 2010

64,85% des organismes ne respectent pas

la recommandation ministérielle

Résultats d'une observation dans 19 régions, auprès de 165 organismes



Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie – 59, bd Exelmans 75016 Paris – Tél. : 01 56 54 32 10 - Fax : 01 43 20 72 02 - www.clcv.org
La CLCV, créée en 1952, est une association indépendante agréée au titre de la défense des consommateurs, de la protection de l'environnement, de l'éducation populaire, association représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique et comme association éducative complémentaire de l'enseignement public. Elle est reconnue représentative des locataires. Elle est membre du Bureau Européen des Unions de Consommateurs et de Consumers International.

Notre enquête porte sur **165** organismes HLM :

- **64,85%** des organismes ne respectent pas la recommandation ministérielle ;
- la moyenne des augmentations de loyer est de **1,33%**.

Parmi les hausses pratiquées :

- **35,15%** des organismes augmentent les loyers de **moins de 1%** ;
- **49,09%** des organismes augmentent les loyers **entre 1% et 1,9%** ;
- **15,76%** des organismes augmentent les loyers **de plus de 2%** ;
- **1,2%** des organismes **rattrapent encore le gel des loyers** effectué en 2000 et 2001 ;
- **37,5%** pratiquent des modulations de loyers.

Pour empêcher une paupérisation croissante du parc social, nous demandons :

- un gel exceptionnel des loyers pour l'année 2011 pour faire face à la situation actuelle de crise ;
- le versement des aides personnelles au logement dès le 1^{er} euro ;
- la revalorisation des aides personnelles au logement d'au moins 10% afin de rattraper la perte de pouvoir d'achat des locataires due à leur décochage compte tenu de la hausse de l'immobilier;
- la revalorisation du forfait charges pour prendre en considération les hausses observées ;
- des moyens supplémentaires pour la MIILOS ;
- une transmission automatique des rapports au parquet et à l'administration fiscale ainsi que la possibilité, pour tout particulier, de consulter *in extenso* le rapport établi par la MIILOS auprès d'un organisme.

NOTRE ENQUÊTE

La question du pouvoir d'achat continue d'être au cœur des préoccupations de nos concitoyens. Alors même que certains augures prédisaient l'éclatement d'une bulle immobilière que d'aucuns ne voyaient pas pour autant, force est de constater que le renversement du marché n'a pas eu lieu et que, si tassement il y a eu, il ne s'est traduit que par une timide baisse temporaire dans certaines zones géographiques bien localisées. Parallèlement à cela, la problématique concernant l'accès à un logement économiquement accessible se couple avec la possibilité, pour les ménages, de se maintenir dans les lieux.

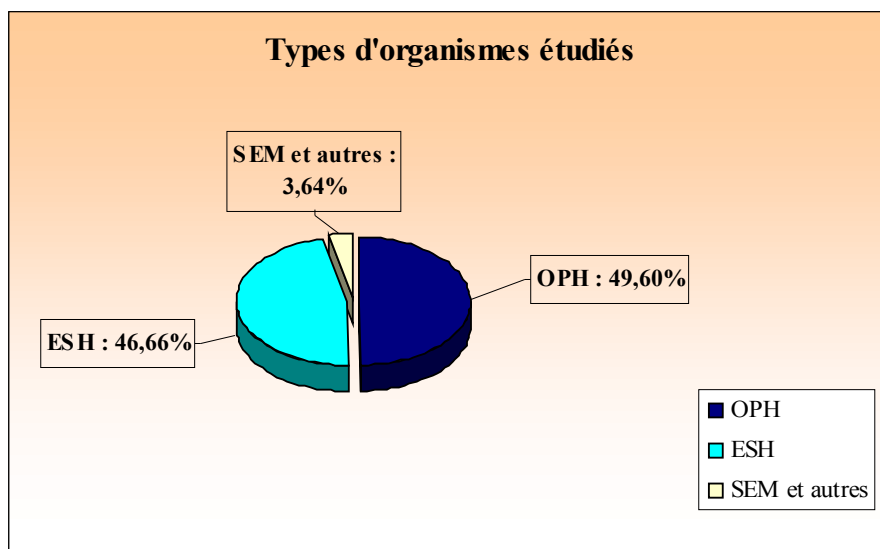
Dans un contexte où les aides au logement apparaissent comme insuffisantes au regard de leur montant déconnecté de la réalité du marché et où le forfait *charges* ne peut absorber les augmentations conséquentes du coût de l'énergie (que ce soit le prix du gaz, du fuel ou de l'électricité), **étudier les augmentations de loyer pratiquées dans le secteur social nous est apparu, cette année davantage que les autres, comme un bon indicateur du taux d'effort supplémentaire exigé au locataire.**

La population habitant dans le secteur social étant, par définition, plus fragile, chaque année, le ministre en place chargé du logement prend une circulaire dans laquelle il recommande aux organismes HLM de ne pas dépasser un certain seuil d'augmentation des loyers. Et, chaque année, nous réalisons une enquête pour savoir si cette recommandation est suivie ou non. Sur ce sujet, force est de constater que, malheureusement, cette recommandation n'est pas suivie.

I- L'ÉCHANTILLON ÉTUDIÉ

Notre enquête annuelle vise à connaître les hausses annuelles de loyer dans les logements HLM. Elle a porté sur **165 organismes** et concerne **1.706.085 logements** répartis dans **19 régions**, soit **37,39%** du parc total de logements concernés et **20,22%** des organismes HLM présents en France.

La répartition des bailleurs par type d'organisme est la suivante :



II- LES AUGMENTATIONS RELEVÉES

• 2.1- Indices et recommandation

✘ Jusqu'en 2007, les aides au logement étaient indexées sur l'indice des prix à la consommation (IPC). La recommandation ministérielle demandant la limitation des hausses de loyer en HLM, publiée chaque année, se basait également sur cet indice.

✘ La loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable précise que les aides au logement seront désormais revalorisées chaque année au 1^{er} janvier en fonction des variations de l'indice de référence des loyers (IRL). A ce moment, cet indice se constitue d'un panier de valeur comprenant, à hauteur de 60%, l'Indice des prix à la consommation (IPC), hors tabac et loyers, à hauteur de 20%, l'Indice du coût de la construction (ICC) et, également à hauteur de 20%, l'Indice de l'évolution des coûts des travaux d'entretien et d'amélioration du logement (IPEA). Or, la loi sur le pouvoir d'achat du 8 février 2008 modifie la composition de l'IRL, celui-ci n'étant constitué désormais que de la variation de l'indice des prix, hors tabac et loyers. La revalorisation des aides au logement se base donc indirectement sur l'évolution des prix à la consommation.

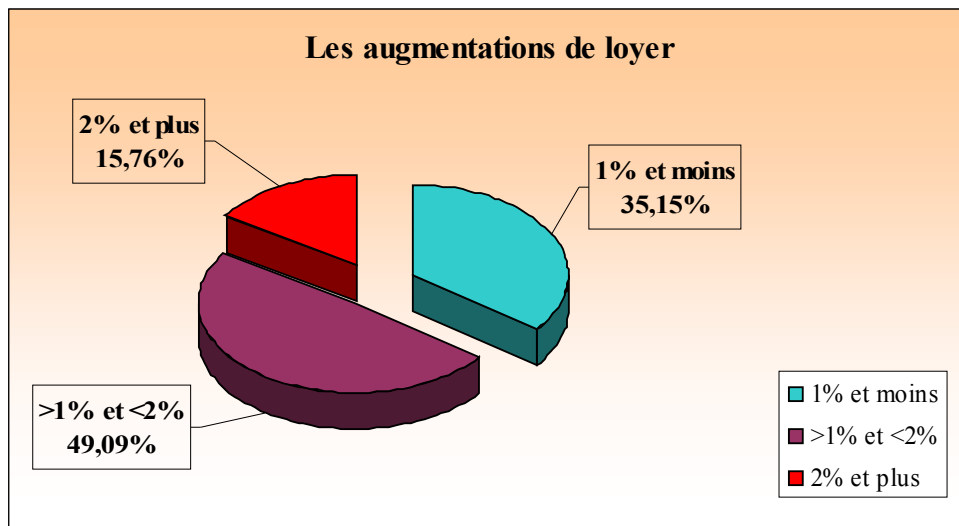
✘ En 2009, l'IRL était de 2.38% et les loyers ne devaient donc pas dépasser ce taux. Pour l'année 2010, le dernier Indice de Référence des Loyers connu lors de la publication de la circulaire était de 1.31%. **Le Ministre, dans sa circulaire du 12 octobre 2009, a abaissé ce seuil à 1% à partir duquel les préfets de régions et de départements doivent demander une seconde délibération aux organismes qui envisagent une hausse des loyers supérieure à ce taux.** Or, quatre jour après la diffusion de cette circulaire, la nouvelle variation de l'IRL était publiée et s'élevait à 0,32%. Devant une telle concomitance des événements, et au regard du contexte de crise que nous subissons actuellement, la recommandation ministérielle aurait dû être revue et préconiser un gel des loyers pour 2010 (d'ailleurs, la variation de l'indice publiée le trimestre suivant était négative, s'élevant ainsi à -0,06%, ce qui ne s'était pas vu depuis plus de 10 ans).

• 2.2- Les augmentations votées

Selon l'enquête de la CLCV, 64.85% des organismes HLM ne respectent pas la recommandation ministérielle de limitation des hausses de loyers. En effet, les augmentations votées pour 2010 sont, pour 64,85% d'entre elles, supérieures à 1%.

Pour l'année 2010, les augmentations de loyers dans le secteur HLM sont en moyenne de **1.33%**. ce chiffre est à mettre en relation avec le taux du livret A qui est très bas actuellement (1,25%).

Nous constatons que près de la majorité des organismes (**49,09%**) pratique des augmentations de loyers entre 1 et 1.9%. En revanche, ils sont assez nombreux à voter des hausses importantes puisque **15,76%** des organismes ont décidé d'augmenter les loyers de 2% et plus.



📌 En 2010, 64,85% des organismes HLM n'ont pas respecté la recommandation ministérielle. Les augmentations moyennes des loyers sont de 1,33%.

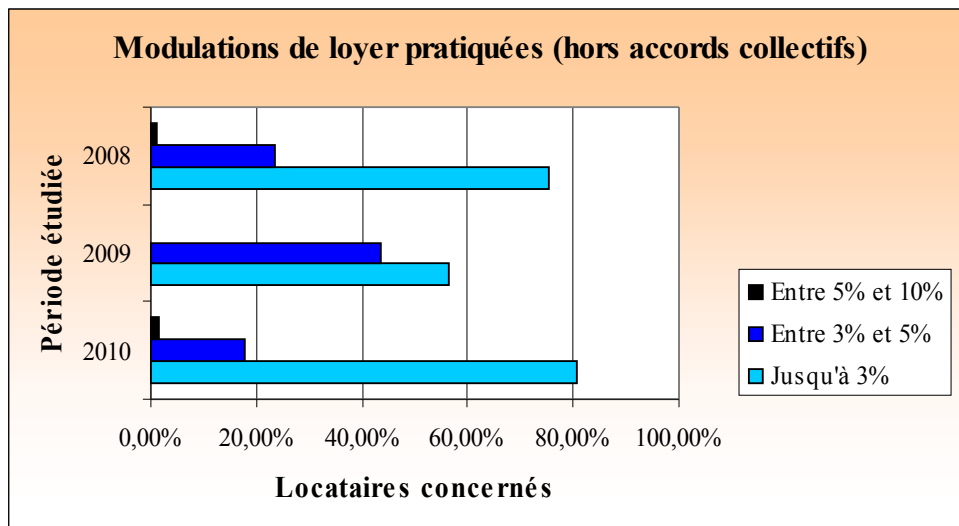
• **2.3- Des disparités dans les hausses de loyer**

✘ Les organismes HLM appliquent rarement une seule et même augmentation de loyer pour tout leur patrimoine : nombres d'entre eux pratiquent ce que l'on appelle des « *modulations de loyer* ». Ainsi, les locataires ont souvent des hausses de loyers différentes selon leur lieu d'habitation ou leur logement. Cela est dû à l'historique de chaque résidence et à la grille de loyer qui lui est appliquée en fonction notamment des financements obtenus pour la construction ou la réhabilitation. Lorsque le loyer atteint le plafond fixé pour la résidence, l'évolution des loyers est basée sur l'IRL. Enfin dans certaines résidences, des accords collectifs ont pu être signés entre bailleurs et locataires prévoyant des hausses spécifiques en contrepartie de travaux ou améliorations.

Dans notre échantillon, au moins 37.5% des organismes HLM pratiquent des modulations de loyer.

De par la loi¹, les organismes HLM peuvent augmenter les loyers jusqu'à 10% par semestre, à condition de ne pas dépasser les loyers plafonds. Les loyers peuvent ainsi connaître jusqu'à 10% de hausse ! Nous constatons, dans notre enquête, **qu'un peu plus de 1% des locataires subissent des hausses s'échelonnant entre 5 et 10%. La variation la plus fréquente (80,6%) se situe entre 0 et 3%.**

¹ Article L.442-1 du Code de la construction et de l'habitation.



✘ **Les locataires d'un même bailleur ne subissent donc pas tous les mêmes augmentations et ne correspondent pas forcément aux hausses moyennes votées.** A titre d'exemple, les loyers d'un organisme HLM dans le Nord augmentent entre 0% et 2.38% selon le niveau actuel du loyer, la situation géographique du logement dans la ville, le taux de vacance...

✘ On ne peut donc se contenter de comparer des augmentations moyennes, car entre le rattrapage des loyers et les modulations qui sont pratiquées, les hausses effectives pour bon nombre de locataires leur sont bien supérieures.

• [2.4- Le rattrapage du gel des loyers des années 2000-2001 : des augmentations déguisées inacceptables](#)

Dix ans après le gel opéré durant les années 2000-2001, **1,2% des organismes ont encore procédé à une récupération des augmentations qui n'ont pas été réalisées durant cette période.** Certes, le pourcentage de bailleurs agissant de la sorte diminue avec les années (il était de 15,76 lors de notre enquête publiée en 2005) mais il n'en demeure pas moins que ces augmentations annuelles sont contraires aux engagements pris par les organismes et qu'ils sont tenus de respecter. **Il est inadmissible qu'en 2010 des organismes HLM osent encore maintenir une telle « sur-augmentation » sans cause des loyers.**

En pratique, cette augmentation se monte à environ 0,5% et s'ajoute aux augmentations annuelles de loyer.

Dans la plupart des cas, seuls les administrateurs locataires s'y opposent. Bien souvent, les préfets n'interviennent pas pour faire respecter les engagements pris, alors même que les organismes ont reçu des financements pour compenser cette période de gel. L'Etat est donc complice de ces pratiques.

• 2.5- Quelques exemples d'augmentations pratiquées

64,85% des organismes augmentent les loyers de plus de 1%, bafouant ainsi allègrement la recommandation ministérielle en date du 12 octobre 2009.

Citons parmi eux :

- OPAC de Saône et Loire (71) : **4,00%**
- SA HLM Coopération et Famille (75) : **3,00%**
- Saint Louis habitats (68) : **2,56%**
- OPHLM Habitat 25 (25) : **2,87%**
- OPH d'Avignon (84) : **2,64%**
- SA HLM Foyers Rémois (51) : **2,50%**
- SA HLM Nièvre Habitat (58) : **2,50%**
- OPH de Calais (62) : **2,38%**

35,15% des organismes ont voté des augmentations de loyers inférieures ou égales à 1%. Parmi eux, certains ont même procédé à un gel des loyers pour 2010, ce qui prouve bien que la hausse annuelle est évitable sans pour autant compromettre la santé financière des organismes.

Voici une sélection des organismes n'ayant pas augmenté les loyers ou ne les ayant augmenté que faiblement :

- SA HLM Domofrance (33) : **0%**
- SA HLM Clairienne (33) : **0%**
- OPAC Haute-Loire (43) : **0%**
- OPHLM CODI Habitat (22) : **0%**
- SEM SECOMILE (27) : **0%**
- OPH de l'Aveyron (12) : **0%**
- SAHLM LOGIREM Marseille (13) : **0.13%**
- SEM SEMSAMAR (97) : **0.32%**

• 2.6- Les hausses de loyer en fonction du type d'organisme

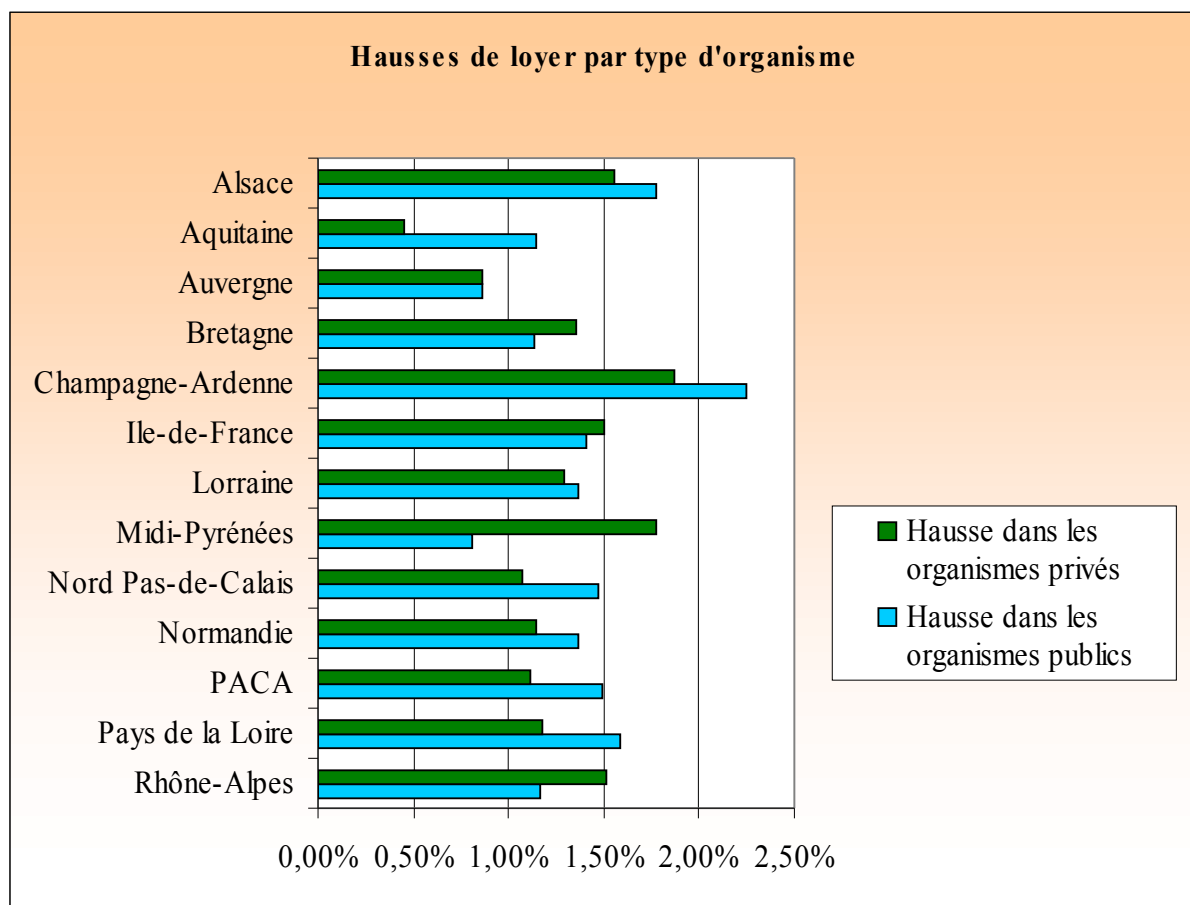
On peut noter des **différences significatives** entre les hausses pratiquées par les organismes privés et celles décidées par les organismes publics, à travers une illustration de ce qui se passe dans certaines régions.

Ainsi, la moyenne des augmentations s'élève à 1,37% dans les organismes publics contre 1,27% pour les organismes privés².

Si les résultats obtenus sont à tempérer puisque qu'il peut exister des différences entre les deux types d'organisme, notamment en matière de gestion ou de gouvernance, **le locataire au sein d'un immeuble HLM géré par un organisme public peut, dans certaines régions, être défavorisé et subir une hausse du loyer plus importante que si l'immeuble avait été géré par le secteur privé.** Il paie entre autres les désengagements progressifs de l'Etat au détriment des collectivités territoriales, qui doivent alors augmenter les loyers pour trouver d'autres solutions de financement. Les locataires

² Faute de données suffisantes permettant un comparatif significatif, les régions Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Picardie ainsi que la Guadeloupe n'ont pas ici prises en compte.

sont en droit d'exiger le loyer le plus bas possible, indépendamment du mode de gestion de leur immeuble HLM



III- DANS LES RÉGIONS...

• 3.1- Le palmarès régional des hausses

✘ Les plus fortes augmentations constatées se situent dans les régions :

- Bourgogne **2,80%**
- Champagne Ardennes **2,00%**
- Picardie **1,75%**
- Alsace **1,70%**
- Pays de la Loire **1,49%**

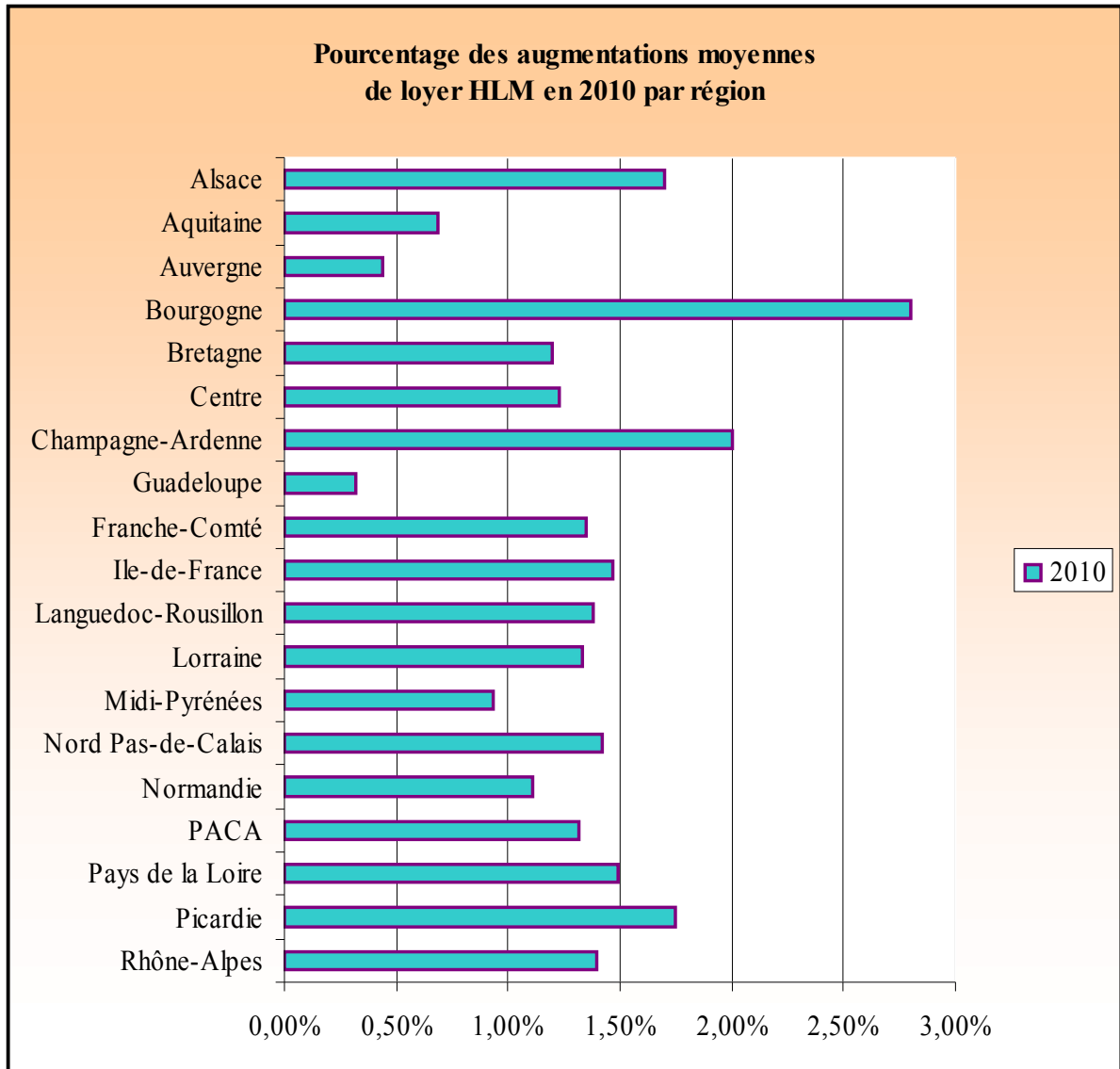
On notera que, comme en 2009 et 2008, **les régions Champagne-Ardenne et Alsace figurent dans le palmarès des plus fortes hausses de loyer.**

✘ Les plus faibles augmentations sont dans les régions :

- Guadeloupe **0.32%**
- Auvergne **0.44%**

- Aquitaine **0.69%**
- Midi-Pyrénées **0.93%**
- Normandie **1.11%**

Dans ce classement, nous retrouvons des régions qui y figuraient déjà en 2009 : la Normandie et la région Midi-Pyrénées.

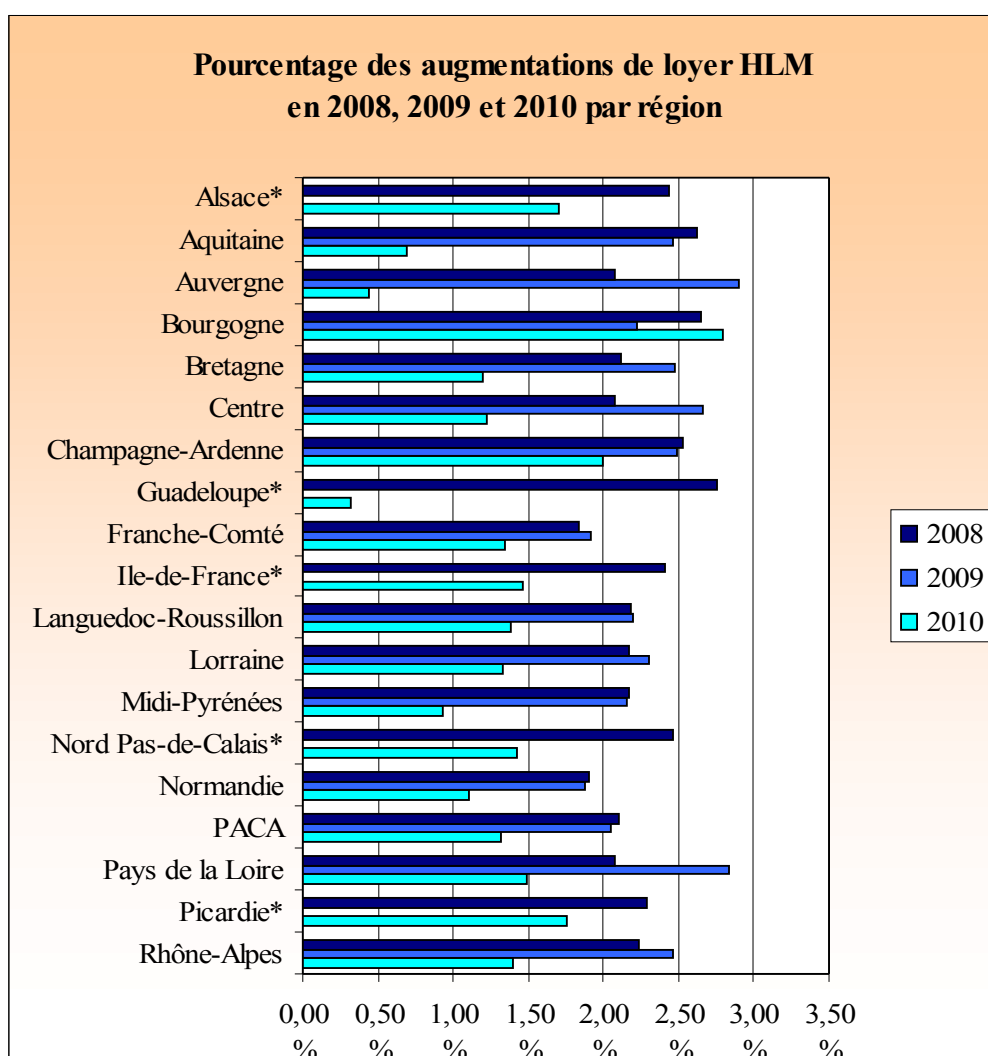


• 3.2- Evolution des loyers HLM entre 2009 et 2010

Les augmentations constatées en 2010 font apparaître **une augmentation moyenne (1,33%) plus faible qu'en 2009 (2,36%)**. La situation était cependant différente et la recommandation ministérielle préconisait de ne pas dépasser 2,38%. Les bailleurs s'étaient donc sentis plus libres de procéder à d'importantes augmentations de loyer. Or, même si la moyenne 2010 paraît inférieure à celle de 2009, il n'en demeure pas moins que ces augmentations peuvent avoir des conséquences financières très dommageables pour les locataires étant donné le contexte économique actuel.

✘ **La région Bourgogne, en tête de notre classement, connaît une augmentation de 0,58 points, soit une hausse de 26,13%.** En revanche, la région Champagne Ardennes connaît une diminution de 0,49 point par rapport à 2009. Mais les baisses les plus importantes sont pour les régions Auvergne et Aquitaine puisqu'elles sont respectivement de 2,46 et 1,77 points (soit -84,83% et -68,05%). Les régions Centre et Pays de la Loire ne sont pas non plus en reste étant donné qu'elles connaissent, elles aussi, une baisse significative (respectivement 1,43 et 1,34 point). Les mêmes tendances sont à signaler pour la région Midi-Pyrénées (-1,23 point) et Rhône-Alpes (-1,06 point) ainsi que pour la Provence Alpes Côte d'Azur (1,32% en 2010, 2,05% en 2009), la Normandie (1,11% en 2010, 1,88% en 2009), le Languedoc-Roussillon (1,38% en 2010, 2,20% en 2009) ou encore la Franche Comté (1,35% en 2010, 1,91% en 2009).

✘ A noter toutefois, comme nous l'avons signalé plus haut, que cette tendance générale à la baisse par rapport à 2009 connaît une **exception** puisque la Bourgogne a connu **une hausse de loyers de 0,58 point** (2,80% en 2010, 2,22% en 2009).



(*) données insuffisantes sur 2009.

• 3.3- Illustration

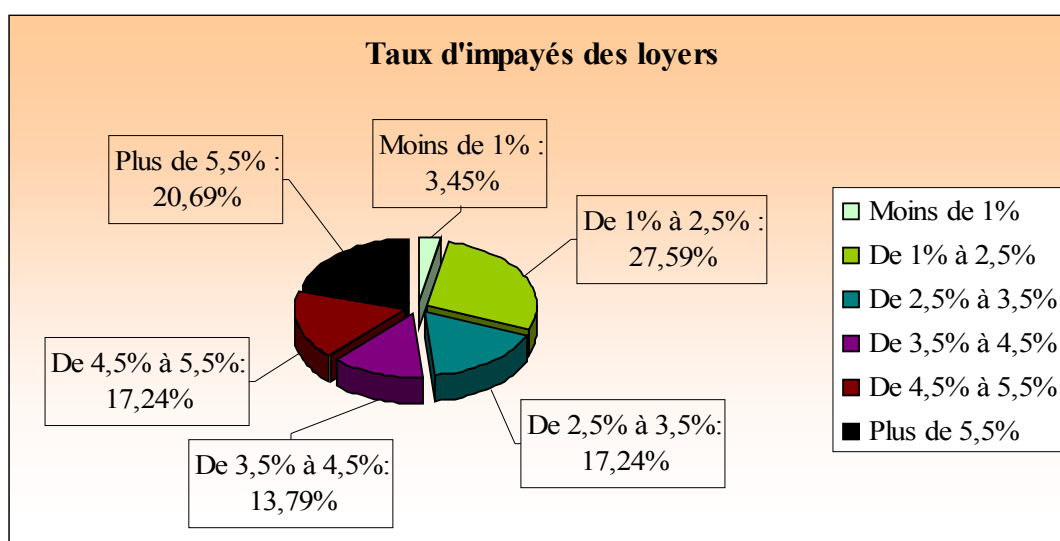
Deux locataires, l'un à Dijon, l'autre à Besançon, ont chacun emménagé dans un logement HLM en 2005. Le montant de leur loyer mensuel (hors charges) était alors de 500 euros. Voyons l'évolution de leurs loyers réciproques en fonction des hausses moyennes pratiquées dans leurs régions depuis 2006.

Années	Loyer mensuel		Loyer annuel	
	Dijon	Besançon	Dijon	Besançon
2005	500 €	500 €	6 000 €	6000 €
2006	507,90 €	506,80 €	6094,80 €	6081,60 €
2007	519,53 €	515,72 €	6234,36 €	6188,64 €
2008	533,30 €	525,21 €	6399,60 €	6302,52 €
2009	545,14 €	535,24 €	6541,68 €	6422,88 €
2010	560,40 €	542,46 €	6724,80 €	6509,52 €
Différentiel 2010 / 2005	60,40€	42,46€	724,80 €	509,52 €
Différentiels	Ecart mensuel =17,94 €		Ecart annuel = 215,28 €	

En 2010, entre ces deux locataires ayant un même loyer de départ et 5 années d'occupation de leur logement, nous constatons un écart de loyer mensuel de presque 18€, ce qui représente plus de 215 € de différence par an... En matière de loyer HLM au moins, il est préférable d'habiter à Besançon plutôt qu'à Dijon.

IV- LES TAUX D'IMPAYÉS DE LOYER

Nous nous sommes également intéressés au taux d'impayés de loyer des organismes HLM. L'enquête logement 2002-2006 de l'INSEE mettait en avant une augmentation des problèmes financiers des locataires. Ainsi, près de 17% des personnes interrogées déclaraient avoir eu des difficultés à payer leur loyer ou leur charge alors qu'ils étaient 13,7% à le dire en 2002. Parallèlement à cela, les demandes d'expulsions avec le concours de la force publique ont progressé de 24,6% entre 2000 et 2006. Toutefois, le nombre de jugements prononçant l'expulsion du locataire semble diminuer. S'il était de 110.000 en 1996, il est passé à 102.103 en 2008.



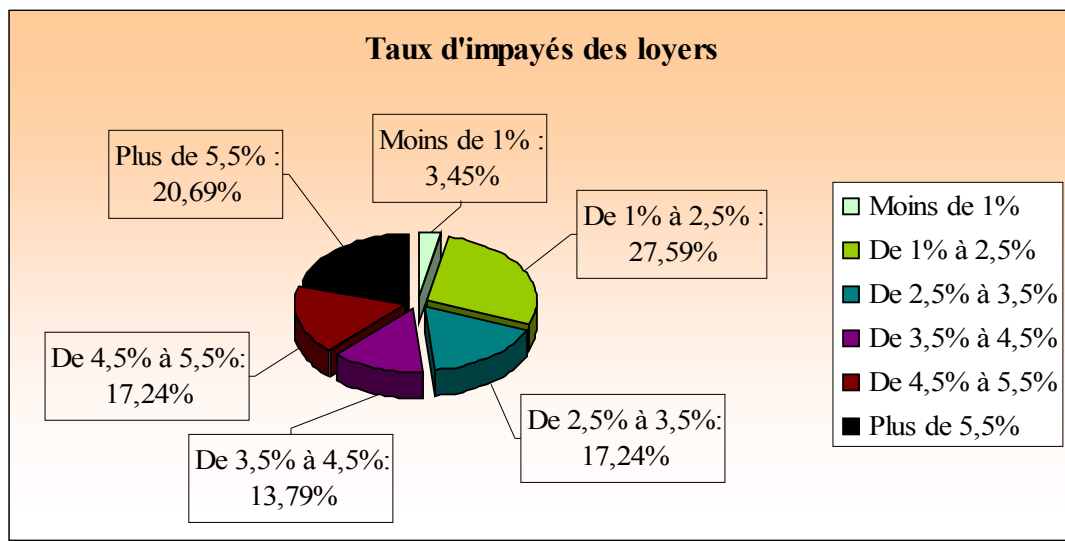
Ces chiffres, qui paraissent élevés, sont à mettre en relation avec ceux reflétant le taux d'impayés. Ainsi, le nombre de sinistre demeure assez faible puisqu'il était de l'ordre de 2% jusqu'au milieu des années 2000. Avec la hausse de l'immobilier, les choses se sont aggravées de sorte que ce taux avoisine désormais les 2,5%.

Nous avons constaté dans notre enquête de grandes disparités selon les bailleurs. En effet, **les taux d'impayés relevés** dans les organismes étudiés, **s'échelonnent de moins de 0,35% à 13,5% !**

Le taux d'impayé des loyers se situe pour près de la moitié des organismes entre 1 et 3,5%.

16,67% des organismes ont des taux d'impayé compris entre 3,5% et 4,5%, ce taux est le même pour les organismes ayant un taux variant entre 4,5% et 5,5% et supérieurs à 5,5%.

Les chiffres ainsi relevés, sans être négligeables, restent modérés.



CONCLUSION

Notre enquête constate une fois de plus que la circulaire édictant un seuil à ne pas dépasser n'est globalement pas respectée et ce d'autant plus que les chiffres que nous relevons sont des moyennes qui cachent bien des disparités.

Nous ne faisons pas d'amalgame. Depuis plusieurs années, notre enquête montre aussi que plusieurs organismes savent maîtriser leurs loyers tout en étant correctement gérés. La démonstration est donc faite que de faibles augmentations ne mettent pas en péril la situation financière des organismes bailleurs. Nous souhaitons que cela se généralise dans l'ensemble du secteur social qui se doit d'être exemplaire.

A l'heure actuelle, les bailleurs qui ne tiennent pas compte des préconisations ministérielles ne sont nullement inquiétés. En effet, les pouvoirs du préfet sont en ce domaine on ne peut plus limités : tout au plus peut-il demander une seconde délibération, laquelle, bien souvent, s'avère d'ailleurs identique à la première. Les bailleurs peuvent donc pratiquer les augmentations qu'ils souhaitent, certes dans les limites imposées par les textes, mais l'on sait qu'il est possible de voter des hausses de 10% par semestre. Ces limites n'en sont donc pas et aucun contrôle n'est donc possible en ce domaine.

Les problématiques liées au logement ne doivent pas se cantonner à l'obtention d'un toit : encore faut-il pouvoir s'y maintenir. Or, la part du budget des familles consacré au logement ne cesse d'augmenter, que ce soit en raison de la hausse des loyers ou du fuel en cas de chauffage collectif. Que l'on ajoute à cela une croissance quasi inexistante et un taux de rémunération du livret A extrêmement faible et nous aboutissons à une situation de grande précarité pour bon nombres de locataires, notamment dans le secteur social.

Nous mettons régulièrement en garde les pouvoirs publics sur les risques que peut entraîner une hausse de loyer trop importante, notamment en terme de mixité sociale et de création d'un processus de ghettoïsation de tout un quartier. Cela, nos administrateurs locataires élus au sein des conseils d'administration et de surveillance des organismes HLM le savent bien et s'en font l'écho, mais ils ne sont pas entendus. Cela est d'ailleurs particulièrement flagrant pour tout ce qui concerne le rattrapage de la période de gel des loyers. Les dispositions de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 (dite *Loi Boutin*), constituaient déjà une première atteinte à cette mixité sociale pourtant prônée par les pouvoirs publics : suppression du droit au maintien dans les lieux, diminution des plafonds de ressources... Tout est fait pour créer une paupérisation de la population HLM.

Par ailleurs, nombre des représentants de l'Etat restent sourds à nos interpellations et n'y répondent pas. Pourtant la circulaire du 12 octobre 2009 indiquait clairement aux préfets : «*Vous tiendrez compte également de la position prise par les représentants de locataires* ».

En pratique, les organismes justifient les hausses excessives de loyers par des impératifs financiers. Nous contestons ici que les loyers soient la seule variable d'adaptation : des erreurs de gestion sont souvent la cause de dysfonctionnement financiers et il n'appartient pas aux locataires d'en supporter le coût. De même, au cas où un organisme en particulier subirait d'importants impayés de loyers, il lui appartient d'exercer les recours à sa disposition. Ici encore, on ne saurait augmenter les loyers pour palier ce défaut de trésorerie et créer ainsi une sorte de solidarité financière entre les locataires, ceux s'acquittant de leurs loyers devant pallier à ceux qui sont dans l'incapacité de le faire. Pour éviter de telles dérives, il est indispensable de doter la MIILOS (mission interministérielle d'inspection du logement social) de réels pouvoirs de coercition à l'égard des bailleurs et qu'elle transmette son rapport automatiquement au parquet ou à l'administration fiscale dans certaines situations (il ne s'agit que d'une possibilité à l'heure actuelle). Par ailleurs, les rapports de la MIILOS, s'ils peuvent être communiqués à des tiers, sont expurgés de toutes données nominatives. Or, nous pensons que les

locataires et, de manière générale, les contribuables, ont le droit de savoir si le dirigeant d'un organisme précis a commis des actes répréhensibles.

La hausse des loyers est une question très importante pour la CLCV et nous serons vigilants sur le comportement des bailleurs en la matière.



Nous demandons :

- un gel exceptionnel des loyers pour l'année 2011 avec instauration de sanctions financières pour les bailleurs qui procéderaient ultérieurement à un rattrapage ;
- un réel pouvoir des préfets en matière d'augmentation de loyer afin que celui-ci puisse, le cas échéant, limiter les hausses votées par l'organisme bailleur si elles sont supérieures aux recommandations ministérielles ou qui lui paraissent manifestement excessives ;
- le versement des aides personnelles au logement soit effectué dès le 1^{er} euro et que la franchise de 15€ par mois (soit 180€ par an) soit supprimée ;
- la revalorisation des aides personnelles au logement d'au moins 10% pour répondre à une situation urgente, rattraper la perte de pouvoir d'achat des locataires, et réduire encore les impayés ;
- la revalorisation du forfait charges pour prendre en considération les hausses observées ;
- des moyens financiers supplémentaires pour que la MIILOS puissent correctement exercer ses fonctions de contrôle (118 personnes seulement à l'heure actuelle pour contrôler un parc de 5 millions de logements !) ;
- une transmission automatique des rapports au parquet et à l'administration fiscale ainsi que la possibilité, pour tout particulier, de consulter *in extenso* le rapport établi par la MIILOS auprès d'un organisme.