

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU PARC SOCIAL

DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

RÉSUMÉ DU RAPPORT INTER-ASSOCIATIF

JUIN 2020



ONT CONTRIBUÉ AU TRAVAIL :

Manuel Domergue, Jean-Claude Driant, Pierrick Dubourg, Diane Forin, Pierre Gravoine, Bernard Lacharme, Pierre Madec, François Meekel, Jean Merckaert, Michel Platzer, Pauline Portefaix, Catherine Roubaud, Thierry Verrier, Michel Vivinis.

Cette recherche a été initiée par six associations de solidarité pour le logement (le Secours Catholique, ATD Quart Monde, la Fondation Abbé Pierre, l'Association DALO, Solidarités nouvelles pour le logement, Habitat et Humanisme) afin d'objectiver le constat fait par leurs équipes de terrain qui accompagnent les ménages pour accéder au parc social : **un nombre grandissant de ménages¹ parviennent difficilement ou ne parviennent pas à avoir accès au logement social² en raison de l'insuffisance de leurs ressources.** Ces ménages sont contraints d'assumer des taux d'effort considérables dans le parc privé ou de rester bloqués dans le circuit de l'hébergement³. Des chercheur-e-s (Pauline Portefaix, Pierre Madec, Jean-Claude Driant, Pierre Gravoin et Pierrick Dubourg) ont été associé-e-s à la démarche de ce groupe de travail inter-associatif pour répondre à la question suivante : **pourquoi l'accès au logement social est-il plus difficile pour les populations les plus défavorisées économiquement ?** Plus précisément, il a été décidé de poser le problème en ces termes : **au-delà des problèmes structurels du manque d'offre de logement abordable, dans quelle mesure des mécanismes d'exclusion, à l'œuvre dans le système d'attribution, freinent-ils l'accès au parc social des ménages à faibles ressources ?** Le terme « ménages à faibles ressources » fait référence aux ménages dont les ressources, nettes des impôts directs et transferts sociaux (hors APL/AL), se situent en dessous du seuil de pauvreté, soit en dessous de 1 026 euros par mois pour une personne seule en 2016, selon la définition de l'INSEE calculée sur la base de 60 % du niveau de vie médian (NVM). **Ces ménages représentent environ 996 000 demandeurs en 2017.**

La recherche menée tente d'objectiver et de caractériser les dysfonctionnements globaux du système d'attribution sous l'angle particulier des ressources des demandeurs. Elle se fonde, d'une part, sur des analyses statistiques inédites des caractéristiques de la demande de logements sociaux et des taux d'attribution selon le niveau de revenu des demandeurs à l'échelle nationale, analyses menées à partir des données 2017 du Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE). Elle s'appuie, d'autre part, sur une enquête qualitative menée auprès des associations qui accompagnent les ménages dans leurs démarches d'accès au parc social, et sur une quarantaine d'entretiens menés auprès des parties prenantes du système d'attribution sur cinq territoires aux contextes politiques, sociaux et immobiliers différents⁴.

Nous remercions toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à alimenter ce diagnostic et les propositions qui en découlent, et particulièrement tou-te-s les professionnel-les (salariés, bénévoles ou retraités) qui nous ont accordé du temps et de la confiance et sans qui ce travail n'aurait pas existé.

1. « Ménages » au sens large, y compris les demandeurs « hors logement » (en hébergement, en habitations mobiles, ou logés gratuitement chez des ascendants, descendants ou tiers, etc.) au moment de leur demande. Le terme ne renvoie donc pas à l'ensemble des ménages déjà logés dans le parc social, ni à l'ensemble des ménages français mais bien aux demandeurs encore en attente d'un logement ou d'une mutation au sein du parc.

2. On entend par « accès au logement social » la satisfaction de la demande de tous les ménages demandeurs de logements sociaux, y compris ceux qui résident déjà dans le parc social et qui, pour diverses raisons (familiales, professionnelles, montant du loyer, qualité du logement et de son environnement, etc.), souhaitent changer de logement.

3. Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), Mal logement, mal logés : rapport 2017-2018, juin 2018, 324 p.

4. La ville de Paris, la ville de Saint-Denis, la ville d'Issy-les-Moulineaux, la ville de Laon et l'agglomération lyonnaise.

GLOSSAIRE	5
UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE LOGEMENT SOCIAL QUI LOGE DIFFICILEMENT LES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES	6
1. Une probabilité d'accès au parc social plus faible et des délais d'attente rallongés pour ces ménages	7
Alors que le parc social loge une population de plus en plus pauvre...	7
... les ménages les plus modestes ont une plus faible probabilité d'y accéder...	7
... une probabilité et des délais d'attente différents selon la tension du marché immobilier local	9
Qui sont ces demandeurs à faibles ressources ?	10
2. Des propositions de logement qui sont moins souvent adressées aux demandeurs à faibles ressources	11
Des demandeurs moins souvent présentés en Commission d'Attribution de Logement (CAL)	
Des mécanismes d'exclusion écartent une partie des ménages à faibles ressources de l'accès à la CAL	
3. Nature des difficultés rencontrées par les ménages dont les ressources sont jugées insuffisantes pour accéder au parc social	15
COMPRENDRE LES CAUSES MULTIPLES DES MÉCANISMES D'EXCLUSION DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES	17
1. Des raisons structurelles : une offre de logement social qui ne répond ni en volume ni en niveau de loyer à la demande des ménages pauvres	18
2. Les contradictions des logiques de peuplement du parc social, entre mixité sociale et droit au logement	20
Une attribution de logement repose sur l'évaluation du risque représenté par les ménages pour le bailleur	20
Une obligation légale d'attribution aux ménages à faibles ressources qui n'atteint pas ses objectifs	21
CONCLUSION	23
PROPOSITIONS	24
BIBLIOGRAPHIE	26



GLOSSAIRE

CAL (Commission d'attribution de logement social) : conformément à la législation, cette commission est la seule compétente pour attribuer les logements sociaux des organismes HLM, elle est composée de sept membres délibérateurs (six issus du Conseil d'administration de l'organisme bailleur dont un représentant des locataires ainsi que du maire de la commune (ou son représentant) où sont implantés les logements.

Réservataire : institutions (Etat, collectivités, etc.) ou des acteurs du logement social (Action logement) qui, en contrepartie des financements publics ou des garanties d'emprunts accordés dans les programmes immobiliers, disposent d'un droit de désignation de demandeurs à présenter à la CAL sur le contingent de logements qui leur est réservé.

Désignataire : organisme qui désigne les candidats présentés à la CAL ; il peut s'agir d'un des réservataires (voir ci-après) ou du bailleur social.

DALO (Droit au logement opposable) et DAHO (Droit à l'hébergement opposable) : instauré par la loi du 5 mars 2007, ce recours permet aux personnes d'accéder ou de se maintenir dans un logement ou un hébergement adapté à leurs besoins, quand les autres dispositifs légaux ne l'ont pas permis.

PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) : il existe plusieurs catégories de logements sociaux suivant les prêts et subventions accordés aux organismes lors de leur construction, à savoir les PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) ; les PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) ; les PLS (Prêt Locatif Social) et les PLI (Prêt Locatif Intermédiaire).

Q1 (premier quartile) : pour l'application de l'article 70 de la loi Égalité & Citoyenneté, il s'agit du quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles parmi les demandeurs d'un logement social situé sur le territoire de chaque EPCI.

Reste-à-vivre ou reste-pour-vivre : revenu disponible dans un ménage pour les autres dépenses que celles liées au logement. Le mode de calcul du reste-pour-vivre recommandé par l'Association des organismes HLM de la région Île-de-France (AORIF) est le suivant : $[\text{Ressources totales} - (\text{loyer} + \text{charges} - \text{APL})] / \text{UC} / \text{jour}$.

Taux d'effort : pourcentage des ressources totales affecté aux dépenses du logement.

UC (Unité de consommation) : unité de mesure, utilisée par l'INSEE, qui permet de relativiser le revenu du ménage suivant sa taille et sa structure par âge. Dans chaque ménage fiscal, on compte le nombre d'équivalents adultes qui le composent : le premier adulte compte pour 1 ; les autres personnes de 14 ans et plus pour 0,5 ; les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.



**UNE POLITIQUE
PUBLIQUE
DE LOGEMENT
SOCIAL
QUI LOGE
DIFFICILEMENT
LES MÉNAGES
À FAIBLES
RESSOURCES**

1

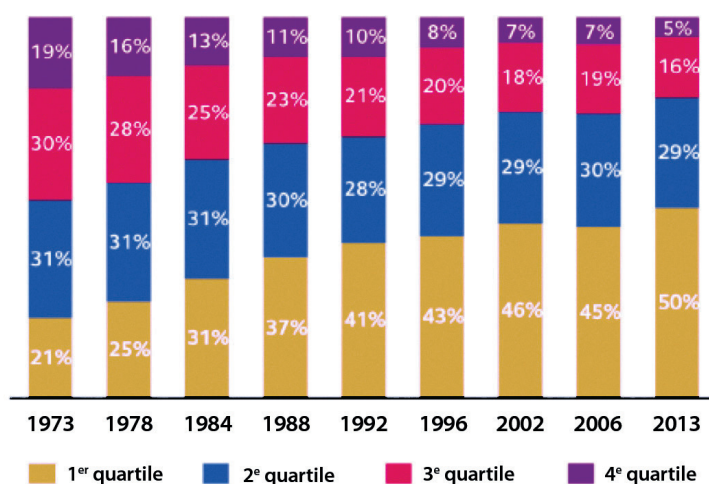
UNE PROBABILITÉ D'ACCÈS AU PARC SOCIAL PLUS FAIBLE ET DES DÉLAIS D'ATTENTE RALLONGÉS POUR CES MÉNAGES

ALORS QUE LE PARC SOCIAL LOGE UNE POPULATION DE PLUS EN PLUS PAUVRE...

Le parc social loge une part plus importante de ménages pauvres que par le passé : la part des locataires du parc social appartenant au premier quartile de niveau de vie, c'est-à-dire faisant partie des 25 % les plus pauvres de la population, est passée de 21 % en 1973 à 50 % en 2013 (cf. figure 1). Ainsi, en 2013, 39 % de l'ensemble des locataires du parc social se situaient sous le seuil de pauvreté⁵.

La paupérisation des locataires du parc social a plusieurs explications : elle serait en partie liée à l'appauvrissement des occupants en place, ainsi qu'au départ plus fréquent des occupants les plus aisés vers l'accession à la propriété ou vers le locatif privé. Mais elle est aussi due à **l'appauvrissement des nouveaux entrants**. Jusqu'en 2013, la part des demandeurs pauvres a constamment augmenté, puis s'est stabilisée entre 2013 et 2016, et a très légèrement diminué entre 2016 et 2018, tout en restant élevée : au **1^{er} janvier 2018, 51 % des demandeurs de logement social avaient des ressources (hors APL/AL) inférieures à 60 % du revenu médian (seuil de pauvreté)**. L'augmentation du taux de pauvreté en France depuis la crise économique de 2008 explique sans doute en partie la nette accélération de l'appauvrissement des demandeurs de logements sociaux entre 2006 et 2013.

FIGURE 1. Évolution de la répartition des ménages du parc social en fonction de leur niveau de vie de 1973 à 2013 (par quartiles de niveau de vie de l'ensemble de la population française)



Source : Cour des comptes, d'après données Insee 2016, à partir des ENL 1973-2013.

...LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES ONT UNE PLUS FAIBLE PROBABILITÉ D'Y ACCÉDER...

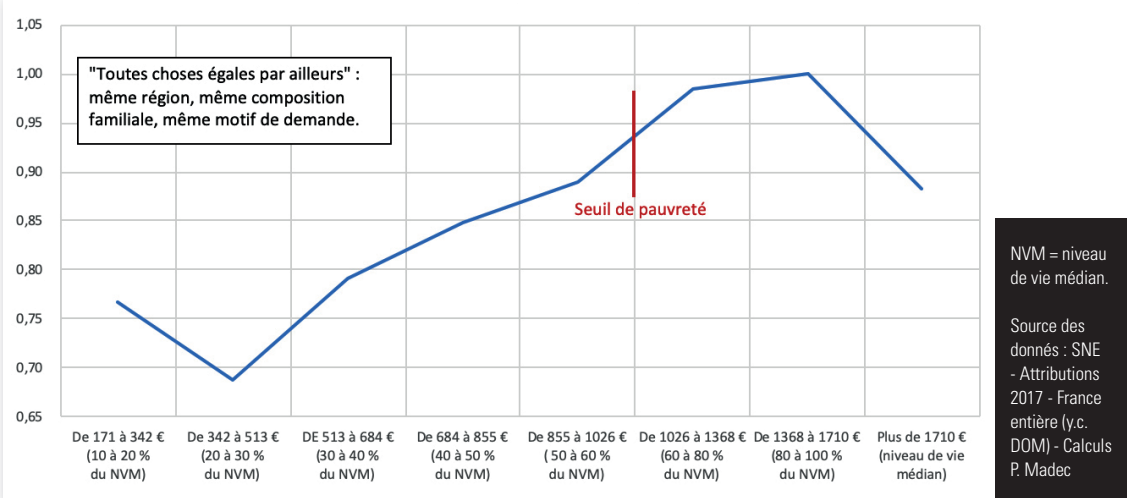
Un paradoxe mérite d'être signalé d'emblée : **dans un parc social qui loge de plus en plus de ménages à faibles ressources, une partie d'entre eux a de plus en plus de difficultés à y accéder**. En effet, si à l'échelle nationale, 50 % des attributions sont faites à des ménages dont les ressources se situent en dessous du seuil de pauvreté, l'analyse des attributions par tranches de revenus révèle une situation très contrastée pour ces ménages. L'examen approfondi – et sous un abord inédit – des données 2017 du Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), a permis

5. Cour des Comptes, Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés, février 2017, 221 p.

d'établir (cf. figure 2) la variation des chances d'accéder à un logement social en fonction du revenu par unité de consommation (UC⁶), toutes choses égales par ailleurs⁷.

Ce graphique montre que les ménages dont le revenu mensuel est compris entre 342 et 513 € par unité de consommation (UC) ont environ 30 % de chance de moins d'obtenir un logement social dans l'année que ceux dont le revenu mensuel par UC est compris entre 1 026 et 1 368 €. **Autrement dit, au sein des demandeurs, les plus pauvres ont moins de chances que les autres de bénéficier d'un logement social.**

FIGURE 2. Rapports de probabilités d'obtenir un logement social selon le revenu mensuel/UC (hors APL/AL) du demandeur



LA SITUATION PARTICULIÈRE DES DEMANDEURS TRÈS PAUVRES

On note que les ménages dont les ressources sont extrêmement faibles, c'est-à-dire ceux dont le revenu par UC est inférieur à 20 % du niveau de vie médian (342 €/UC/mois, hors APL/AL) ont toutefois une probabilité d'attribution plus importante que celle de la masse des autres demandeurs à faibles ressources ; mais ils ne représentent que 47 000 demandeurs, soit 2 % de l'ensemble des demandeurs et à peine 5 % des demandeurs à faibles ressources. Plusieurs hypothèses explicatives peuvent être avancées en caractérisant cette sous-population et en la comparant à celle des demandeurs de la tranche supérieure de revenu par UC.

On remarque d'abord que les ressources de ces ménages sont anormalement basses (c'est-à-dire plus basses que les minima sociaux) et que, pour une partie d'entre eux, les revenus imposables qu'ils déclarent pour l'année en cours et pour l'année précédente sont incohérents, contrairement aux ménages des autres tranches de revenu par UC. Cela laisserait donc à penser qu'au moins une partie de ces ménages ont vu leurs ressources augmenter entre l'enregistrement de leur demande et l'attribution effective du logement. Dans ce cas, cela signifierait que le phénomène observé relèverait de l'anomalie statistique, ou plutôt de l'incapacité du SNE à décrire correctement la situation en rapide évolution de certains demandeurs. Il s'agirait de ménages étant, pour une large part, dans des situations de transition (décohabitation des jeunes ou séparations). Ainsi, le demandeur n'étant pas un ménage fiscal (au sens des impôts), mais seulement une partie d'un ménage en instance de décohabitation au moment de sa demande, il n'aurait pas de revenu propre clairement identifié (le revenu mensuel et le Revenu Fiscal de Référence étant ceux du ménage avant sa séparation). Quasi nul avant la décohabitation, le revenu de certains décohabitants deviendrait rapidement plus élevé après la décohabitation, les rendant ainsi plus facilement éligibles au logement social.

Une autre explication tiendrait au fait que ces demandeurs seraient favorisés par les systèmes de priorisation (DALO, PDALHPD, labellisation ACD, etc.) et par l'action d'accompagnement et de suivi des associations : les demandeurs DALO ont en effet des revenus par UC plus faibles que l'ensemble des demandeurs de logement social⁸.

6. Cette unité de mesure, utilisée par l'INSEE, permet de relativiser le revenu du ménage suivant sa taille et sa structure par âge ; dans chaque ménage fiscal, on compte le nombre d'équivalents adultes qui le composent : le premier adulte compte pour 1 ; les autres personnes de 14 ans et plus pour 0,5, les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.
 7. « Toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en prenant en compte les données des ménages d'une même région, de même composition familiale, et dont la demande procède du même motif.
 8. Lab'Urba - UPEC (Driant J.C., Navarre F., Pistre P.) pour le compte de l'ANCOLS, Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine - Rapport de l'analyse quantitative, décembre 2016, 276 p.

... UNE PROBABILITÉ ET DES DÉLAIS D'ATTENTE DIFFÉRENTS SELON LA TENSION DU MARCHÉ IMMOBILIER LOCAL

Par ailleurs, cette moyenne nationale masque de **très fortes disparités entre les différentes zones (A bis, A, B1, B2 et C), correspondant en France au classement des territoires en fonction de la tension du marché immobilier local.**

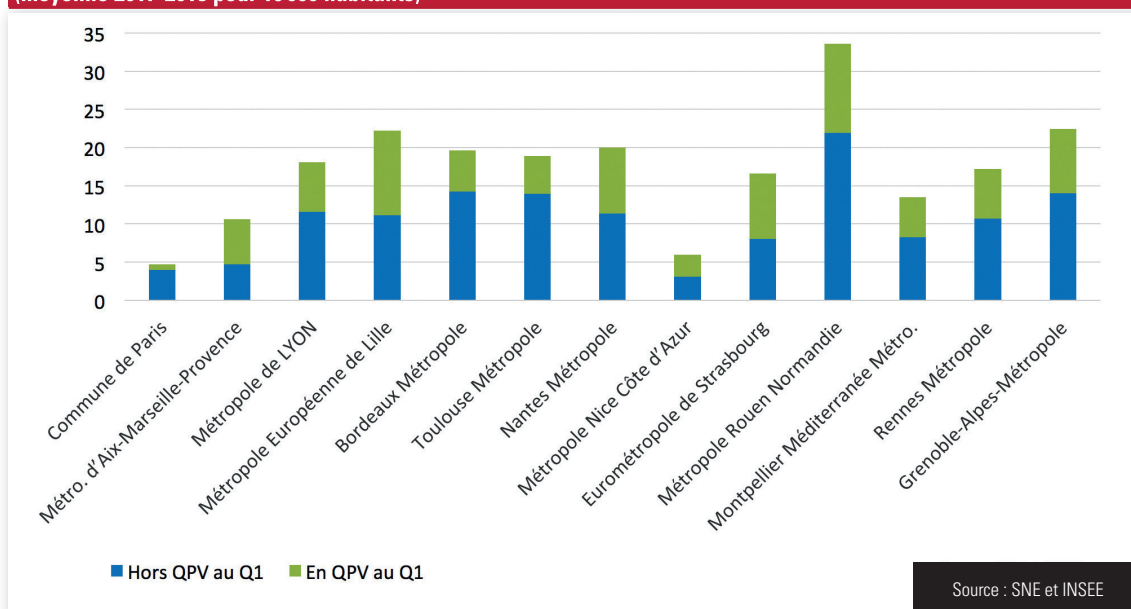
Dans la zone A (Agglomération parisienne, Côte d'Azur, Genevois et centres-villes de Lille, Lyon et Montpellier) dans laquelle se concentre 40 % de la demande nationale de logements sociaux, et où le déséquilibre entre offre et demande de logements sociaux est particulièrement fort, les taux d'attribution⁹ moyens (10,2 % en 2017) sont nettement inférieurs à la moyenne nationale (18,6 %), et ils sont encore plus faibles pour les demandeurs pauvres (8,8 % contre 19 % en moyenne nationale).

Dans les zones B1 et B2 (grandes et moyennes agglomérations hors zone A, et périphérie des agglomérations de la zone A), le taux d'attribution aux demandeurs pauvres est équivalent au taux d'attribution moyen de ces zones.

Il n'y a qu'en zone C (petites agglomérations et zones rurales) que les demandeurs à faibles ressources bénéficient de taux d'attribution légèrement supérieurs à la moyenne (28,4 % pour une moyenne à 26,8 %).

Si les difficultés sont concentrées dans les zones les plus tendues, les différences d'accès au logement social dans les grandes villes sont importantes (cf. figure 3). Paris et les villes de la côte méditerranéenne (Marseille, Nice, Montpellier) se situent entre 5 et 13 attributions par an aux ménages du premier quartile de revenu des demandeurs (Q1) pour 10 000 habitants (pour un total d'attributions de logement social de 30 à 50 pour 10 000 habitants). Lyon et Lille, pourtant dans la zone A, se rattachent plutôt aux villes de la zone B1, où l'offre est moins rare puisqu'elles enregistrent entre 17 et 22 attributions par an au Q1 pour 10 000 habitants (pour un total d'attributions de logement social de 75 à 110 pour 10 000 habitants). Rouen est un cas à part, qui résulte d'un contexte de désindustrialisation, de faible dynamique démographique, et d'héritage d'un parc social très important (155 attributions de logements sociaux, dont 33 au Q1, pour 10 000 habitants).

FIGURE 3. Attributions de logements sociaux au 1^{er} quartile des demandeurs dans les métropoles (moyenne 2017-2018 pour 10 000 habitants)



9. Nombre d'attributions dans l'année rapporté au nombre total de demandes présentes au cours de l'année dans le SNE (hors annulations).

Dans un rapport public de 2017, la Cour des comptes établissait déjà ce constat : « la pression de la demande et les règles de priorité conduisent à une spécialisation croissante du logement social sur les ménages les plus modestes, sauf en Île-de-France où il reste réparti presque également entre toutes les catégories de revenu. Mais, sur le plan national, le parc social n'héberge que la moitié des ménages de locataires situés sous le seuil de pauvreté, en mobilisant pour eux à peine 40 % de sa capacité. Les ménages en grande précarité de logement rencontrent plus de difficultés d'accès au logement social que la moyenne »¹⁰.

À partir de l'enquête logement 2006 de l'INSEE, une équipe de trois chercheurs a montré que les **ménages modestes étaient pénalisés en termes de délai d'accès à un logement social** : plus le niveau de revenu annuel par unité de consommation est élevé, moins le ménage mettra du temps à obtenir un logement social¹¹.

QUI SONT CES DEMANDEURS À FAIBLES RESSOURCES ?

À l'échelle nationale, les demandeurs pauvres sont, plus souvent que l'ensemble des demandeurs :

- ♦ âgés de 40 à 60 ans (effet des séparations et pertes d'emploi),
- ♦ familles monoparentales,
- ♦ hébergés chez un tiers ou dans une structure d'hébergement,
- ♦ à la recherche d'un grand logement (T4),
- ♦ en zone B (périphérie des très grandes agglomérations, et agglomérations grandes et moyennes),
- ♦ dans les régions PACA, Nord-Pas-de-Calais et Languedoc-Roussillon (ancien découpage).

Et, comme pour l'ensemble des demandeurs, il y a aussi beaucoup de demandeurs pauvres isolés, et de demandeurs pauvres cherchant un logement en zone A (surtout agglomération parisienne, Lille, Lyon, Montpellier).

10. Cour des Comptes, Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés, février 2017, 221 p. ; p.130.

11. Bonnal L., Boumahdi R. et Favard, P. (2012), « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », Revue économique, vol. 63, pp. 721-741.

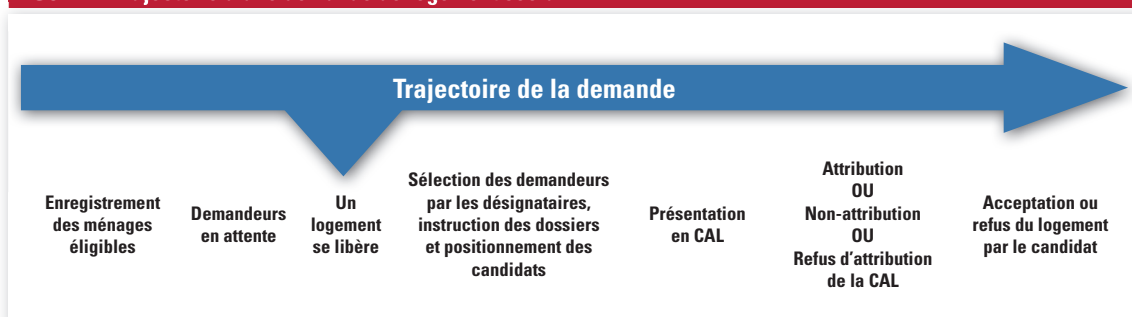
2

DES PROPOSITIONS DE LOGEMENT QUI SONT MOINS SOUVENT ADRESSÉES AUX DEMANDEURS À FAIBLES RESSOURCES

DES DEMANDEURS MOINS SOUVENT PRÉSENTÉS EN COMMISSION D'ATTRIBUTION DE LOGEMENT (CAL)

Dans le cadre de cette recherche, une enquête a été lancée auprès des structures qui accompagnent les demandeurs de logement social, permettant d'identifier 96 demandeurs qui ne parviennent pas à accéder au parc social à cause d'un manque de ressources. Cette enquête a été motivée par la faible visibilité et lisibilité des processus de désignation des candidats à la Commission d'Attribution des Logements (CAL). La « désignation » est le processus de sélection, par un « réservataire¹² », des candidats (en principe trois) dont la demande va être examinée par la CAL du bailleur¹³. À l'inverse la non-présentation¹⁴ en CAL d'un demandeur signifie que son dossier a pu être instruit mais n'a pas été sélectionné pour être présenté à la CAL (cf. figure 4).

FIGURE 4. Trajectoire d'une demande de logement social



Contrairement à la procédure d'attribution de logement en CAL, ce processus de sélection des candidatures en amont de la CAL est peu réglementé¹⁵. Cette enquête visait donc à répondre aux interrogations suivantes : certains demandeurs ne sont-ils pas présentés en CAL en raison du faible montant de leurs ressources ? Autrement dit, **l'absence de proposition de logement ou les délais anormalement longs de ces propositions dissimulent-ils un rejet de certains ménages en raison d'une insuffisance de ressources ?**

Afin d'y répondre nous avons identifié au sein de notre échantillon quelles variables étaient corrélées à la « présentation en CAL » d'un demandeur. Le tableau qui suit (cf. figure 5) présente les traits caractéristiques des demandeurs de l'échantillon (et non des portraits-types de demandeurs) qui n'ont jamais été présentés en CAL d'une part, et de ceux qui l'ont déjà été d'autre part.

12. Par « réservataires », ou « désignataires » on entend les institutions (Etat, collectivités, etc.) ou des acteurs du logement social (Action logement) qui, en contrepartie des financements publics ou des garanties d'emprunts accordés dans les programmes immobiliers, disposent d'un droit de désignation de demandeurs à présenter à la CAL (Commission d'attribution de logements des bailleurs) sur le contingent de logements qui leur est réservé (30 % pour les préfetures, 20 % pour les collectivités).

13. Cette procédure s'applique réglementairement à tous les désignataires qui doivent proposer à la CAL trois candidats pour un logement, excepté à la préfeture qui a le droit de ne positionner qu'un candidat sur un logement s'il s'agit d'un demandeur prioritaire DALO. Il arrive que plus ou, à l'inverse, moins de trois candidats, soient proposés pour un logement. Cela peut être involontaire et provenir du fait que le désignataire n'a pas trouvé assez de candidats pour ce logement ou que les candidats proposés se sont désistés. Cela peut aussi être volontaire et relever d'une stratégie de positionnement.

14. Les expressions « présentation en CAL », « désignation », « proposition de logement » renvoient au même processus et sont donc utilisés indifféremment.

15. La mise en place d'un système de cotation, pour objectiver les critères de sélection, est rendue obligatoire par la loi ELAN pour les EPCI tenus de se doter d'un PLH (406 EPCI concernés) et devra être effective d'ici décembre 2021. Plusieurs villes, dont la ville de Paris, de Rennes ou de Grenoble, ont déjà mis en place un système de cotation pour gérer la désignation des candidats sur leur propre contingent.

FIGURE 5. À partir d'un échantillon de 96 ménages recensés...

	Caractéristiques des ménages sous-représentés dans la présentation en CAL	Caractéristiques des ménages surreprésentés dans la présentation en CAL
Ressources mensuelles par UC	Inférieures à 1 000 €	Supérieures à 1 300 €
Emploi	Sans emploi	Avec emploi
Composition familiale	Personne seule et seule avec enfant(s)	Couple avec enfants
Nombre d'enfant(s)	Avec un enfant	Avec deux enfants ou plus
Type de logement demandé	T1	T3 ou T4

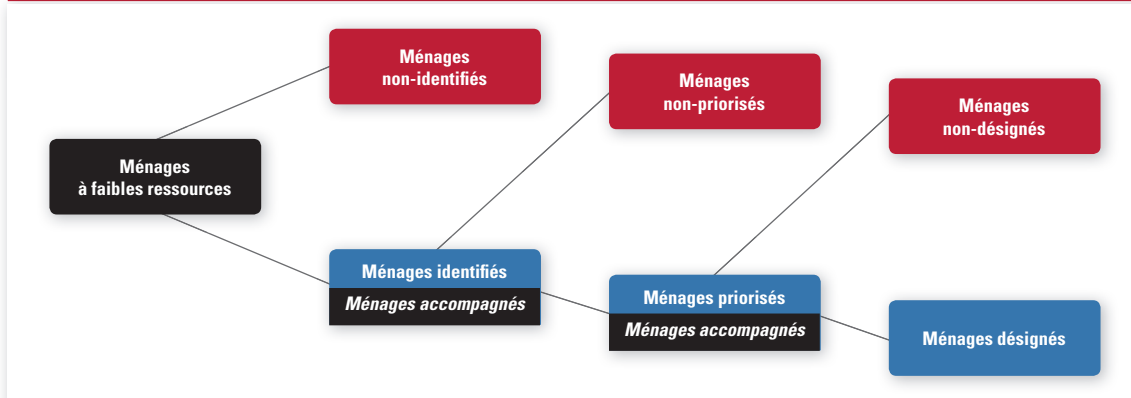
DES MÉCANISMES D'EXCLUSION ÉCARTENT UNE PARTIE DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES DE L'ACCÈS À LA CAL

Le processus de sélection des demandeurs ne peut se résumer au moment du choix d'un candidat en CAL. C'est bien en amont de cette instance, formellement décisionnaire, que la sélection des demandeurs s'amorce, et se poursuit ensuite au moment de l'attribution. L'exclusion d'une partie des ménages à faibles ressources du parc social résulte d'une succession de mécanismes, intentionnels ou non, qui décident de la trajectoire d'une demande de logement social. Nous en avons relevé plusieurs¹⁶ (cf. figure 6) :

- ♦ **Non-identification** de certains ménages invisibles parmi l'ensemble des demandeurs (i) ;
- ♦ **Non-priorisation** de ménages identifiés (ii) ;
- ♦ **Non-présentation** en CAL de ménages priorisés (iii) ;
- ♦ Une grande **hétérogénéité des pratiques de désignation des candidats** à la CAL selon les territoires et selon les acteurs (iv) ;

Au-delà de ces mécanismes, un facteur supplémentaire d'exclusion des ménages pauvres du parc social peut être mentionné : il s'agit du non-recours d'une partie de ces ménages au dépôt d'une demande de logement social. Le non-recours se traduit par l'absence de demande déposée en raison des difficultés de la procédure d'enregistrement de la demande, ou bien du non-renouvellement (annuel) de celle-ci, qui aboutit à sa suppression mais également de la méconnaissance des démarches à effectuer, voire d'un refus conscient de se soumettre à cette procédure. Le non-recours constitue un vivier difficilement quantifiable de demandeurs potentiels.

FIGURE 6. Une succession de mécanismes d'exclusion des demandeurs à faibles ressources lors de la sélection des candidats à la CAL



(i) UNE PARTIE DES MÉNAGES N'EST PAS IDENTIFIÉE

Le premier frein à l'accès au parc social des ménages à faibles ressources relève d'un **défaut d'identification** d'une partie d'entre eux. Une partie des ménages est de fait invisibilisée dans le fichier des demandeurs car ils sont jugés non-compatibles avec les offres de logement en raison de la mauvaise prise en compte de l'APL (et des aides facultatives pouvant exister localement) au moment

16. L'ensemble des informations traitées ici proviennent de trois sources différentes. Une grande partie d'entre elles ont été tirées des trente-huit entretiens (formels et informels) menés avec les parties prenantes du système de désignation et d'attribution, les acteurs associatifs et tout autre acteur ayant une bonne connaissance de ce système dans les cinq territoires d'étude retenus. L'autre partie provient des observations qui ont été faites lors de trois commissions au sein de deux des cinq territoires (deux CAL et une commission de priorisation). Ces informations sont complétées par des analyses tirées de précédentes recherches menées sur le sujet et qui viennent éclairer certains points que nous n'avons pas pu approfondir.

de la désignation d'un candidat pour un logement donné. En effet, au moment où le logement se libère, le désignataire définit des « demandeurs compatibles » pour cette offre à partir d'un certain nombre de critères. L'évaluation de la solvabilité est réalisée à partir des ressources déclarées par les ménages et du calcul de leur taux d'effort. Aucun seuil pour ce taux d'effort n'est fixé réglementairement (seul le calcul est réglementaire), mais la pratique veut que ce taux ne dépasse pas 30 %. C'est à ce moment-là que se pose la question du calcul de l'APL qui vient solvabiliser les ménages à faibles ressources. Lors de cette phase de pré-sélection, il est difficile de calculer exactement l'APL à laquelle peut prétendre le demandeur, car le désignataire ne possède pas encore l'intégralité des informations nécessaires au calcul de l'APL. Le filtrage des ménages à partir du fichier des demandeurs¹⁷ se fait donc à partir d'une estimation d'un plancher de ressources, comprenant une APL fictive, qui représente 30 à 40 % de la quittance (un pourcentage qui varie selon les désignataires rencontrés). À défaut d'une bonne prise en compte de l'APL potentielle (et des aides facultatives pouvant exister localement) dans le calcul du taux d'effort, les ménages pauvres qui sont ceux qui ont le plus besoin d'une APL conséquente pour être jugés compatibles économiquement avec les logements proposés se retrouvent mécaniquement exclus des candidats éligibles. C'est ce dont témoignent les acteurs rencontrés : « l'appréciation de la situation économique réelle des demandeurs est difficile à approcher car le calcul réel de l'APL arrive après la désignation, donc l'effet solvabilisateur de l'APL ne joue pas entièrement son rôle au moment de la désignation » (entretien avec un chargé de projet de l'AORIF¹⁸, juin 2019).

(ii) CERTAINS MÉNAGES IDENTIFIÉS NE SONT PAS PRIORISÉS

Une partie des ménages à faibles ressources, qui a été identifiée, n'est pas priorisée en raison de la **structuration du système de priorisation** et des **critères d'éligibilité à certains dispositifs de priorisation**. En zone tendue, **la reconnaissance du caractère prioritaire d'une demande est un prérequis** pour qu'un ménage précaire puisse avoir une proposition de logement.

En effet, afin de gérer la pénurie de logements, des dispositifs de priorisation ont été définis à la fois nationalement et localement pour hiérarchiser l'urgence des situations des ménages et définir des catégories de ménages prioritaires dans l'accès au parc social.

Ces dispositifs sont multiples et ont chacun leurs critères d'éligibilité. L'entrée dans ces dispositifs est thématique, mais aucun d'entre eux ne comporte une entrée spécifique par les ressources¹⁹ (sauf spécificités locales). Bien que la plupart des ménages éligibles à ces dispositifs soient des ménages à faibles ressources et que les fragilités économiques et sociales soient souvent imbriquées, **l'absence de dispositifs priorisant spécifiquement le critère des faibles ressources est un angle mort du système**. Cela signifie que si un ménage pauvre ne rencontre pas de problème autre que l'insuffisance de ses ressources, il ne peut entrer dans aucun dispositif de priorisation souvent basé sur le cumul des difficultés. Or « si tu n'entres pas dans un dispositif tu ne passes nulle part » (entretien avec une chargée de mission de l'ALPIL²⁰, juillet 2019).

L'accès à ces dispositifs de priorisation dépend également de **l'accompagnement du ménage et du suivi de sa demande** par des intermédiaires (connaissance des dispositifs, relances, actualisation de la demande). En effet, la complexité du système de priorisation entraîne une inégalité d'accès au logement social au regard de l'information dont disposent les ménages. Une étude du Lab'Urba a montré que les chances de succès des demandes de logement social des personnes défavorisées dépendent beaucoup de leur connaissance de l'offre disponible et des voies d'accès à l'offre ; ce en quoi l'aide des associations et des travailleurs sociaux est très précieuse, à condition que ces derniers aient eux-mêmes une bonne connaissance de l'offre et des voies d'accès, ce qui est loin d'être toujours le cas²¹.

L'accès aux dispositifs de priorisation est parfois lui-même discriminant pour les ménages trop pauvres. Une commission de validation des demandes de priorisation au titre des Accords Collectifs Départementaux²² au sein de la Métropole de Lyon accorde ainsi la **priorisation si les ressources des ménages sont jugées suffisantes**. Les demandes priorisées peuvent d'ailleurs être

17. Le fichier de la demande correspond au SNE mais il peut prendre la forme d'un fichier commun à un ensemble d'acteurs d'un territoire qui est interfacé avec le SNE, d'un fichier propre à un acteur ou du logiciel SYPLO pour les services de l'État.

18. L'AORIF est l'association des organismes HLM de la région Île-de-France

19. Le nouveau critère instauré par la loi Égalité et Citoyenneté (n°2017-86) et fondé sur l'obligation, pour les bailleurs sociaux, d'atteindre un quota annuel d'attribution de logements de 25 % au premier quartile de revenu des demandeurs en dehors des quartiers prioritaires de la Politique de la ville (QPV) est un premier pas vers la priorisation du critère des faibles ressources. Mais cet objectif ne modifie pas encore les pratiques d'attribution puisqu'il est suivi non pas en amont de l'attribution mais a posteriori et qu'il s'applique aux bailleurs et non aux réservataires. Concernant le recours DALO, le taux d'effort excessif dans le logement n'est pas un critère à part entière de reconnaissance, mais il peut justifier l'urgence à reloger si le recours est fait sur le critère du délai anormalement long (délai fixé par le préfet du département sur son territoire).

20. L'ALPIL (Action pour l'Insertion par le Logement) est une association qui accueille et accompagne des ménages en difficulté d'habitat.

21. Lab'Urba - UPEC (Gaulhier P., Lanzaro M., Navarre F.), Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole. Accès au logement social : délai d'attente et profil des demandeurs de logement, Rapport final de l'appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA – DDD, juin 2015, 204 p.

22. Les Accords Collectifs Départementaux sont des accords triennaux conclus entre l'État et les bailleurs sociaux. Ils définissent dans chaque département les objectifs annuels chiffrés relatifs à l'attribution prioritaire de logements sociaux au bénéfice des ménages cumulant des difficultés économiques et sociales, ainsi que les principes et les modalités de mise en œuvre. Ces objectifs doivent répondre aux critères du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), dont ils constituent un levier.

suspendues pour un délai de deux mois en raison d'une suspension éventuelle des ressources. Il en va de même pour la reconnaissance du statut prioritaire DALO²³ : la majorité des requalifications par les commissions de médiation (COMED) des dossiers DALO en DAHO, renvoyant ainsi des demandeurs de logement vers des solutions de simple hébergement, seraient liées à l'insuffisance de ressources du demandeur, d'après le Comité de suivi de la loi DALO. Quand il est utilisé, ce motif illégal de requalification est plus ou moins explicite selon les COMED : certaines refusent ouvertement de reconnaître une demande de priorisation DALO en raison des revenus jugés insuffisants du demandeur, alors que d'autres masquent ce motif derrière l'évaluation de la capacité à habiter de la personne.

La priorisation au regard de leurs ressources fait donc pleinement partie du processus de sélection des demandeurs.

De plus, **le système de priorisation tel qu'il existe aujourd'hui est saturé**, ce qui accentue d'autant plus la difficulté d'accès au parc social des ménages à faibles ressources. Par exemple, le Service Inter-administratif du Logement (SIAL), qui est l'organisme qui gère le contingent préfectoral du département du Rhône, n'était plus en mesure d'enregistrer de nouvelles demandes de priorisation au nom des Accords Collectifs Départementaux en juin 2019, en raison du volume de demande à traiter. Les dispositifs de priorisation se font eux-mêmes concurrence. En Seine-Saint-Denis, si le ménage est labellisé prioritaire et enregistré dans SYPLO²⁴, il ne peut pas déposer un recours DALO avant un an, alors qu'il y est éligible. Le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO) de Seine-Saint-Denis souligne l'incohérence que ce système engendre : « le système demande tout et son contraire : le relogement est facilité si les critères de priorité sont cumulés, mais l'État limite le cumul des critères de priorité » (entretien avec un directeur opérationnel à Interlogement 93²⁵, juin 2019).

(iii) CERTAINS MÉNAGES PRIORISÉS NE SONT PAS PRÉSENTÉS EN CAL

Le fait que certains ménages prioritaires ne soient pas présentés à la CAL provient en partie des **pratiques de pré-filtrage pour éviter les rejets de la CAL**. Ces pratiques relèvent à la fois des travailleurs sociaux qui inscrivent les ménages dans les dispositifs de priorisation, et également des réservataires qui désignent des candidats à présenter en CAL. Ces pratiques de pré-filtrage qui relèvent de la censure ou de l'autocensure ont été identifiées par les acteurs eux-mêmes, qui témoignent du fait d'avoir intégré les exigences d'accès au parc social des bailleurs sociaux : « **on ne va pas proposer certains candidats car on sait que le bailleur ne les acceptera pas**. Certains dossiers sont trop précaires, comme un chômeur en fin de droits par exemple » (entretien avec un salarié du service logement de la ville de Paris, juillet 2019). Il est entendu que ces pratiques ne sont pas adoptées uniformément par l'ensemble des acteurs.

(iv) LES MÉNAGES N'ONT PAS LES MÊMES POSSIBILITÉS D'ACCÈS AU PARC SOCIAL DU FAIT DE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PRATIQUES DE DÉSIGNATION DES CANDIDATS À LA CAL

Lorsqu'un logement se libère, **le tri des demandeurs s'effectue de manière différente selon les modes de sélection des désignataires²⁶ et les marges de manœuvre dont ils disposent**. Le processus d'attribution a évolué vers plus d'encadrement et de transparence des pratiques des bailleurs sociaux, contrairement au processus de désignation des candidats à présenter à la CAL, qui s'inscrit dans un vide réglementaire. Si la question des ressources ne doit pas être isolée, car elle n'est pas le seul facteur de tri dans le processus de désignation, elle occupe une place importante et surtout une place variable selon les territoires et les acteurs. Le seuil du taux d'effort et la limite du reste-à-vivre²⁷ divergent selon les réservataires, qui s'ajustent plus ou moins aux pratiques d'attribution des bailleurs sociaux de leur territoire. Les pratiques de désignation des bailleurs sociaux sur les logements qui ne sont pas réservés diffèrent elles aussi énormément selon les statuts des organismes (Office Public de l'Habitat rattaché à une collectivité, Entreprise Sociale pour l'Habitat ou Société d'Economie Mixte), les territoires sur lesquels ils sont implantés et les relations qu'ils entretiennent avec les municipalités.

Les différences de pratiques de désignation se produisent aussi à l'échelle des chargés de gestion locative des bailleurs sociaux²⁸, comme nous avons pu le vérifier en entretien auprès de différents organismes. Ainsi, les **stratégies de peuplement et les marges de manœuvre** sur la désignation des candidats entraînent nécessairement des différences de traitement entre les demandeurs. Ces deux facteurs seraient porteurs de discriminations dans l'accès au logement social. À l'échelle des bailleurs sociaux,

23. Le Droit au logement opposable (DALO) et le Droit à l'hébergement opposable (DAHO) sont des recours quand les autres dispositifs légaux n'ont pas permis aux personnes d'accéder ou de se maintenir dans un logement ou un hébergement adapté à leurs besoins.

24. SYPLO (Système Priorité Logement) est l'outil de gestion des demandeurs qui peuvent prétendre à un logement social réservé par l'État (contingent préfectoral).

25. Interlogement 93 est une association d'associations fondée pour favoriser l'accès au logement des ménages en difficulté et porte notamment le dispositif opérationnel du SIAO du département de Seine-Saint-Denis.

26. Par « réservataires », ou « désignataires » on entend les institutions (Etat, collectivités, etc.) ou des acteurs du logement social (Action logement) qui, en contrepartie des financements publics ou des garanties d'emprunts accordés dans les programmes immobiliers, disposent d'un droit de désignation de demandeurs à présenter à la CAL (Commission d'attribution de logements des bailleurs) sur le contingent de logements qui leur est réservé (30 % pour les préfetures, 20 % pour les collectivités).

27. Le reste-à-vivre ou reste-pour-vivre, défini selon l'Association des organismes HLM de la région Île-de-France (AORIF) est le calcul des ressources disponibles pour un ménage afin de s'acquitter des dépenses autres que celles liées au logement (santé, alimentation, vêtements, transport, scolarité).

28. Bourgeois M. (2017), Tris et sélections des populations dans le logement social. Une ethnographie comparée de trois villes françaises, Thèse pour le doctorat de science politique, Sciences Po Paris.

deux autres facteurs sont porteurs de risque discriminatoire : la **culture professionnelle des agents** qui catégorisent les publics qu'ils reçoivent en fonction des comportements qu'ils anticipent de la part des futurs locataires d'une part ; de l'autre, le rôle des **contraintes organisationnelles** souvent tributaires des réformes managériales (comme l'instauration des primes à la performance)²⁹.

Ainsi, la désignation d'un candidat relève de plusieurs logiques. Face à la concurrence entre les différents dispositifs de priorisation, certains désignataires adoptent des **stratégies de positionnement de leurs candidats**. Plusieurs acteurs rencontrés nous ont signalé que certains réservataires, notamment Action Logement, contournaient les règles de fonctionnement des CAL en contraignant leur choix, ou même en ne leur laissant aucune possibilité de choix. Il s'agit notamment du fait de ne positionner qu'un seul candidat sur un logement libéré au lieu d'en positionner trois, faute d'autres candidatures (qui n'auraient en fait volontairement pas été instruites). Or, seule la préfecture a la possibilité de ne présenter qu'un seul candidat lorsqu'il s'agit d'un ménage reconnu prioritaire DALO. Un autre bailleur de l'agglomération lyonnaise témoigne de la **difficulté dans certains cas de refuser de désigner « les candidats du maire »**, étant donné que c'est le maire qui accorde les permis de construire dans sa commune.

3

NATURE DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES MÉNAGES DONT LES RESSOURCES SONT JUGÉES INSUFFISANTES POUR ACCÉDER AU PARC SOCIAL

La nature des difficultés que rencontrent les ménages dont les ressources sont jugées insuffisantes pour accéder au parc social a pu être qualifiée en ordonnant les données issues de l'enquête menée auprès des intermédiaires associatifs et des informations tirées des entretiens auprès des acteurs locaux. Les difficultés identifiées concernent principalement les territoires où le marché est tendu, mais ces difficultés sont aussi rencontrées, bien que dans une moindre mesure, dans les contextes de moindre tension immobilière. Ces difficultés ne sont pas indépassables mais elles ralentissent fortement ou gèlent pour un temps le traitement de la demande de ces ménages. Nous proposons ici une typologie associant à chaque difficulté identifiée des profils de ménages de l'échantillon. **Les raisons qui freinent les ménages pauvres peuvent ainsi être liées au montant ainsi qu'au manque de stabilité et de pérennité de leurs ressources mais aussi à d'autres facteurs souvent liés à ces faibles ressources.** Cependant, il ne faudrait pas prendre ces catégories pour des réalités figées : les blocages peuvent être multifactoriels et évolutifs et les catégories ne sont pas étanches.

1. MONTANT ET INSTABILITÉ DES RESSOURCES

- ♦ Personne qui enchaîne des contrats précaires avec des prestations sociales fluctuantes
- ♦ Personne seule de moins de 25 ans sans ressources ou avec des ressources précaires
- ♦ Personne seule au RSA sans logement ou hébergée en centre d'hébergement (CHRS)

Les évolutions du marché de l'emploi et notamment la précarisation des contrats de travail accentuent la difficulté pour les ménages de connaître une stabilité de leurs ressources ou de pouvoir la justifier. Par exemple, le CDI n'est plus une garantie de stabilité car il existe désormais des contrats CDI zéro heure. Dans ces cas-là, les heures, pourtant effectuées régulièrement, ne sont pas prises en compte par le bailleur, qui se base sur la réalité juridique du contrat pour évaluer la capacité financière du ménage.

29. Ibid.

2. RESSOURCES FAIBLES AVEC UNE APL NULLE OU INSUFFISANTE

- ♦ Personne seule, souvent au SMIC ou retraitée, et dont le revenu est proche du seuil de non versement de l'APL (le loyer au m² des petits logements est élevé)
- ♦ Personne qui cohabite avec ses enfants majeurs (non pris en compte dans le calcul de l'APL et ayant pourtant besoin d'une chambre)

3. RESSOURCES DÉPENDANTES DU TITRE DE SÉJOUR

- ♦ Personne en droits incomplets (enfants sans droit de séjour par exemple)
- ♦ Personne dont la pérennité des ressources dépend de son titre de séjour (en attente de renouvellement du titre)

4. FAIBLES RESSOURCES UTILISÉES COMME PRÉTEXTE POUR MASQUER DES MOTIFS INAVOUABLES

- Personne qui ne réside pas sur le territoire communal sur lequel porte sa demande
- Personne discriminée en raison de son origine ethnique réelle ou supposée³⁰
- Personne avec un passé d'impayés de loyers ou de surendettement

5. INADÉQUATION DES RESSOURCES AU LOGEMENT ADÉQUAT

Il s'agit ici de ménages dont la composition familiale nécessite un grand logement financièrement inaccessible au regard des ressources perçues.

- ♦ Famille monoparentale avec le parent au RSA et des grands enfants dont l'âge ne permet plus le versement d'allocations familiales.
- ♦ Personne divorcée avec un droit de visite de ses enfants.
- ♦ Famille nombreuse dont la demande porte sur un grand logement (T4-T5-T6).

6. AUTRES DIFFICULTÉS NON LIÉES AUX RESSOURCES, MAIS LIÉES À LA PRÉCARITÉ DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

- ♦ Freins administratifs du fait de pièces justificatives manquantes
- ♦ Problème de santé (psychologiques ou personne à mobilité réduite)
- ♦ Personne dont la stabilité géographique est fragile (suivi des démarches rendu compliqué)

7. DIFFICULTÉS LIÉES À UNE REVENDICATION DE LIBERTÉ DE CHOIX

L'impact négatif des phénomènes mentionnés ci-après sur le traitement d'une demande ne sont pas liés à la situation financière des ménages mais il est d'autant plus important que les ménages ont moins de ressources, certains comportements étant moins tolérés pour les pauvres du fait de l'urgence et de la précarité de leur situation.

- ♦ Ménage sanctionné par un refus précédent considéré comme non-justifié
- ♦ Personne qui demande un type de logement très peu disponible sur le territoire
- ♦ Personne dont la demande porte sur un territoire très tendu et qui a volontairement souhaité ne pas l'élargir à d'autres secteurs.

30. L'existence de traitements différenciés des candidatures et d'une discrimination à l'accès au logement social en raison de l'origine réelle ou supposée de la personne a déjà été démontrée (Sala Pala V. (2013), Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni, Rennes, Presses Universitaires de Rennes ; Lab'Urba - UPEC (Gauthier P., Lanzaro M., Navarre F.), Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole. Accès au logement social : délai d'attente et profil des demandeurs de logement, Rapport final de l'appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA – DDD, juin 2015, 204 p. ; Bonnal L., Boumahdi R. et Favard, P. (2012), « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », Revue économique, vol. 63, pp. 721-741.



**COMPRENDRE
LES CAUSES
MULTIPLES DES
MÉCANISMES
D'EXCLUSION
DES MÉNAGES
À FAIBLES
RESSOURCES**

1

DES RAISONS STRUCTURELLES : UNE OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL QUI NE RÉPOND NI EN VOLUME NI EN NIVEAU DE LOYER À LA DEMANDE DES MÉNAGES PAUVRES

Cette analyse des pratiques de désignation et d'attribution au regard de l'évaluation de la solvabilité des ménages ne saurait s'extraire du contexte dans lequel elle s'inscrit. Ces dysfonctionnements doivent être mis en perspective par rapport au **décalage structurel entre la demande de logement social et l'offre de logement disponible**.

- ♦ **Volume de l'offre : la structure du parc est presque inversée par rapport à la structure de la demande** puisque 72 % des demandeurs en 2016 se trouvent en dessous des plafonds PLA³¹³², pour un nombre de PLA³¹ et d'autres logements sociaux à bas loyers (PLUS antérieurs à 1977) qui ne représente que 45 % du parc total de logements sociaux (selon le Répertoire sur le Parc Locatif Social (RPLS) de 2017). Et la proportion des logements à bas loyers tombe à 30 % des logements sociaux mis ou remis en location chaque année³³.
- ♦ **Répartition de l'offre et niveau de loyer** : l'offre à bas loyers (PLA³¹, et PLUS antérieurs à 1977) est située à 39 % dans les grandes agglomérations³⁴, alors que la demande des ménages pauvres est concentrée à 71 % dans ces zones³⁵. C'est en Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Guadeloupe et en Guyane que les loyers sont les plus élevés, alors que ces régions concentrent une part importante de la demande des ménages pauvres.

Les disparités territoriales en termes d'accès au parc social des ménages à faibles ressources dépendent donc non seulement de la politique et des pratiques d'attribution des bailleurs, mais aussi de la structure de leur patrimoine, de la pression démographique et de la tension des marchés immobiliers, des spécificités de la demande, du taux de rotation du parc social, du dynamisme de la construction de logements sociaux, etc.

Le taux d'attribution varie selon les caractéristiques de la demande et notamment de la situation résidentielle du demandeur et du type de logement qu'il recherche : les demandeurs dont le revenu par UC se situe entre 20 et 40 % du niveau de vie médian sont défavorisés quand ils sont en résidence sociale ou sans logement, et légèrement favorisés en sortie de centre d'hébergement ; leurs taux d'attribution sont encore inférieurs à la moyenne, déjà très basse, pour les demandeurs qui cherchent des petits logements (T1 et T2).

Afin d'approfondir l'analyse de la capacité de l'offre de logements sociaux à répondre à la demande des ménages à faibles ressources, nous avons comparé dans une quinzaine de grands EPCI³⁶ situés en zone tendue, la distribution des loyers des logements mis ou remis en location (attributions de 2017 enregistrées dans le SNE), avec celle des loyers « acceptables » par les demandeurs (inscrits dans le SNE en 2017) ayant fait une demande de logement dans le même EPCI.

La comparaison a été faite par type de logement (T1, T2, T3, etc.), selon une affectation standardisée des types de logement aux compositions familiales, sur la base du référentiel proposé par l'ANCOLS³⁷ et le Lab'Urba³⁸.

31. Il existe plusieurs catégories de logements sociaux suivant les prêts et subventions accordés aux organismes lors de leur construction : les PLA³¹ (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) ; les PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) ; les PLS (Prêt Locatif Social) et les PLI (Prêt Locatif Intermédiaire).

32. Union Social pour l'Habitat (USH), Les HLM en chiffres, HLM et territoires, quelles perspectives pour le nouveau quinquennat, septembre 2017, 29 p.

33. Cour des Comptes, Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés, février 2017, 221 p.

34. Ibid.

35. Lab'Urba - UPEC (Driant J.C., Navarre F., Pistre P.) pour le compte de l'ANCOLS, Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine - Rapport de l'analyse quantitative, décembre 2016, 276 p.

36. Un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) est une structure administrative française regroupant plusieurs communes afin d'exercer certaines de leurs compétences en commun.

37. L'ANCOLS est l'Agence nationale de contrôle du logement social

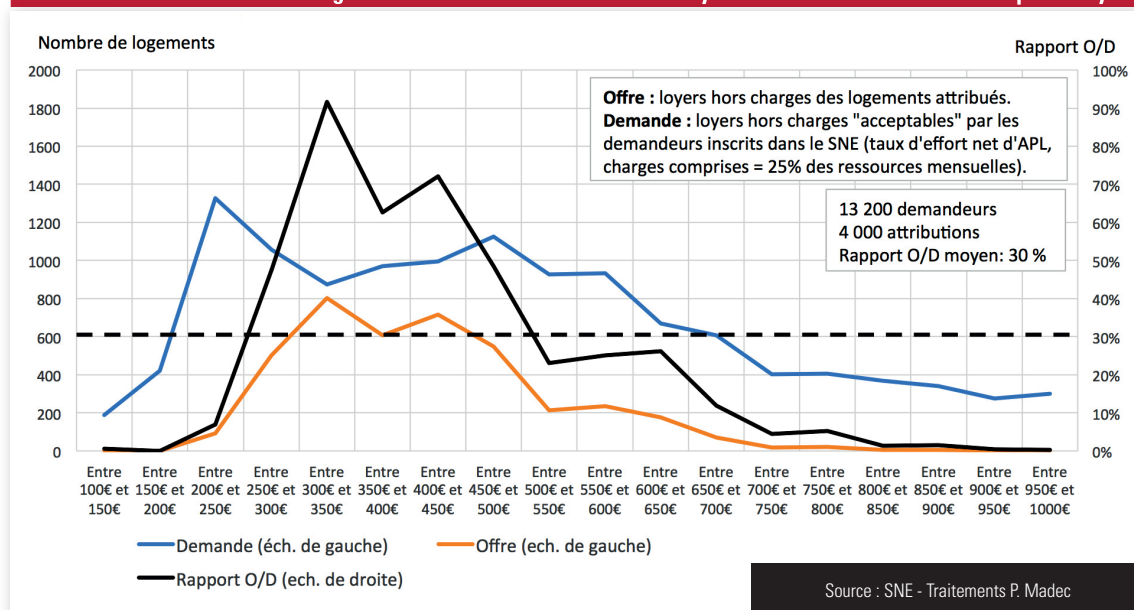
38. Lab'Urba - UPEC (Driant J.C., Navarre F., Pistre P.) pour le compte de l'ANCOLS, Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine - Rapport de l'analyse quantitative, décembre 2016, 276 p.

Nous avons considéré comme loyer « acceptable », un loyer principal (loyer brut hors charges) tel que le montant de la quittance nette de l'APL, charges comprises, représente pour tous les ménages au maximum 25 % de leurs ressources mensuelles, aussi faibles soient-elles. Ce chiffre de 25 % a été pris en référence au taux d'effort³⁹ net moyen constaté par l'INSEE dans le parc social (ENL 2013). **Le choix volontariste** fait dans cette approche de l'adéquation de l'offre de logement social à la demande doit être considéré comme un exercice théorique, comportant en outre diverses approximations et simplifications.

La méthode mise en œuvre permet de calculer un rapport offre/demande pour chaque tranche de loyer hors charges de chaque type de logement offert dans chaque EPCI. Par exemple, pour la Métropole de Lyon (figure 4), le rapport global offre/demande est de 15 % (10 900 attributions pour 74 400 demandeurs), il est de 30 % pour les T3 (4 000 attributions pour 13 200 demandeurs), et il est de 7 % pour les T3 avec un loyer hors charges compris entre 200 et 250 €/mois (90 attributions pour 1 300 demandeurs pour qui ce loyer est « acceptable »). Or, c'est bien à ce dernier niveau que doit être considérée l'adéquation de l'offre à la demande (même EPCI, même taille de logement, même tranche de loyer).

Les analyses ainsi menées mettent en évidence la double problématique de l'offre de logement social, à savoir : **l'insuffisance globale du nombre de logements** proposés, mais surtout **le décalage du niveau des loyers des logements** proposés par rapport aux revenus des demandeurs. **Ces analyses révèlent l'exclusion économique du parc social d'une partie des demandeurs** : le volume de la demande de logements à bas loyer (moins de 4 €/m²/mois, hors charges, en zone tendue) est très important, alors que l'offre de logement - fortement concentrée sur les loyers plus élevés (5 à 8 €/m²/mois, hors charges, en zone tendue), est à ce niveau quasi inexistante. Au pic de demande de logements d'un loyer compris entre 200 et 250 €/mois, correspond un déficit maximal d'offre de logements (cf. figure 7). Ces ménages ont donc peu de chances de voir leur demande aboutir et, dans le cas où celle-ci aboutit, ce sera au prix d'un taux d'effort net charges comprises élevé (jusqu'à 40 %), d'une longue attente, ou encore d'un éloignement de la localisation initialement demandée.

FIGURE 7. Offre et demande de logements sociaux selon le niveau de loyer en 2017. T3 dans l'EPCI Métropole le Lyon



39. Le taux d'effort est le pourcentage total des ressources affectées aux dépenses du logement.

2

LES CONTRADICTIONS DES LOGIQUES DE PEUPLEMENT DU PARC SOCIAL, ENTRE MIXITÉ SOCIALE ET DROIT AU LOGEMENT

UNE ATTRIBUTION DE LOGEMENT REPOSE SUR L'ÉVALUATION DU RISQUE REPRÉSENTÉ PAR LES MÉNAGES POUR LE BAILLEUR

Les travaux universitaires sur les attributions démontrent que les discriminations dans l'accès au logement social, loin d'être des cas isolés ou des accidents de parcours, s'expliquent par les ambiguïtés du cadre national⁴⁰. **La sélection des futurs locataires se structure autour des deux principes d'action publique que sont le droit au logement et la mixité sociale.** La loi affirme donc conjointement la nécessité d'accueillir dans le parc social des individus aux ressources modestes et en situation précaire, voire de grande précarité, tout en maintenant une certaine diversité des profils afin d'éviter les concentrations susceptibles d'aboutir à des situations de ségrégation résidentielle.

L'évaluation de la solvabilité des demandeurs est destinée à éviter de mettre un ménage en difficulté pour s'acquitter de son loyer, et ce en fonction des deux indicateurs que sont le taux d'effort et le reste-à-vivre. Les désignataires et surtout les bailleurs utilisent ces deux critères de manière conjointe mais n'appliquent pas les mêmes seuils.

Le calcul du taux d'effort est défini réglementairement, mais aucun seuil légal n'est fixé⁴¹. Quant au reste-à-vivre, qui ne peut légalement pas être utilisé comme un motif de non-attribution, les référentiels de calcul et les seuils pratiqués sont encore plus hétérogènes que pour le taux d'effort.

Cependant, **une jurisprudence, concernant l'exclusion des ménages les plus modestes du parc social, existe bel et bien.** Cette jurisprudence affirme que, si la prise en compte des ressources dans l'accès au parc social est autorisée, le manque de justification de la part du bailleur dans la motivation de la décision de non-attribution en raison de l'insuffisance des ressources d'un ménage est reconnu comme une pratique illégale.

Mais **en dépit de la jurisprudence**, insuffisamment appliquée, la sélection au moment de l'attribution est principalement basée sur la notion globale de risque que les ménages représentent pour le bailleur. Ce risque semble comporter deux dimensions : une dimension financière et une dimension liée au fonctionnement social de la résidence. L'examen du dossier d'un demandeur ne prend pas uniquement en compte sa situation au moment où le logement lui est proposé, mais également la potentielle évolution de celle-ci dans le temps. **Les ressources font l'objet d'une enquête fine de la part du bailleur**, jusqu'à l'examen d'éventuelles retenues CAF⁴², **de manière à prévenir tout « risque »**. Une demande a ainsi d'autant plus de chances d'aboutir lorsque le réservataire « défend » le dossier devant la CAL afin de réduire le risque potentiel. Vu la limite de temps imparti aux membres de la CAL pour prendre une décision d'attribution, l'émission d'un doute – auquel n'est pas trouvé de réponse immédiate – sur la situation d'un candidat, entraîne presque automatiquement le passage à un autre candidat.

Au moment de la sélection des candidats à présenter à la CAL, **un diagnostic social** peut être réalisé par les conseillères⁴³ en économie sociale et familiale (CESF), employées par les bailleurs sociaux, et joue alors un rôle prépondérant : les mesures de solvabilisation et d'accompagnement qu'elles préconisent au moment de l'attribution semblent primordiales dans l'accès des ménages à faibles ressources au parc social pour emporter l'adhésion des membres de la CAL. Mais la fonction des CESF est ambiguë. Elles n'instruisent en effet que les dossiers qui leur sont transmis par les chargées de gestion locative : leur diagnostic intervient donc pour des ménages précaires qui ont déjà été filtrés une première fois. Et elles opèrent une sélection des ménages en fonction de l'évaluation personnelle qu'elles font de la capacité du ménage à se maintenir dans le logement. **Les dispositifs de solvabilisation**

40. Houard N. (2009), Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social, Paris, L'Harmattan, 306 p.

41. L'analyse des capacités économiques d'un demandeur est a minima fondée sur le calcul systématique du taux d'effort tel que défini par l'article R441-3-1 du Code de la construction et de l'habitation et par l'arrêté du 10 mars 2011.

42. Caisse d'Allocations Familiales.

43. Nous utilisons ici le terme au féminin car les acteurs utilisent eux-mêmes systématiquement ce terme au féminin.

et d'accompagnement⁴⁴ sont, quant à eux, jugés indispensables à l'accès des ménages modestes au parc social. Ils apportent les garanties financières nécessaires pour prendre en charge la fragilité des ménages.

UNE OBLIGATION LÉGALE D'ATTRIBUTION AUX MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES PEU RESPECTÉE

La loi Egalité et Citoyenneté (n° 2017-86) du 27 janvier 2017 impose aux bailleurs sociaux un quota d'attribution suivie d'un bail signé de 25 % de logements aux ménages du premier quartile de revenu des demandeurs⁴⁵ hors des Quartiers de la Politique de la Ville (QPV) et hors Quartiers de Veille Active (QVA)⁴⁶. Cet objectif vise à favoriser l'accès des ménages à faibles ressources au parc social et à contribuer à un rééquilibrage territorial. Il concerne les EPCI de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, les EPCI ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un QPV, et enfin les EPCI de la métropole du Grand Paris.

Selon les parties prenantes du système d'attribution, cet objectif leur a permis de **mieux prendre en compte une population jusque-là fortement invisibilisée et d'avoir des objectifs clairs en termes d'accueil des ménages à faibles ressources.**

Mais tous rencontrent des difficultés dans l'application de cette **règle dont les conditions de mise en œuvre ne semblent pas actuellement réunies**. Le constat posé ici est confirmé par les d'autres recherches menées sur le sujet⁴⁷. Les acteurs locaux contestant rarement les fondements de la loi, les débats portent davantage sur les indicateurs retenus. Si les effectifs d'attribution progressent dans certains territoires, quasiment aucun territoire n'atteint l'objectif de 25 %, qui est considéré comme difficilement atteignable pour différentes raisons exposées ci-après.

Premièrement, il semble que **cet objectif ne parvienne pas ou très peu à modifier les pratiques d'attribution**. Les objectifs légaux de 25 % d'attributions de logement hors Quartiers de la politique de la ville (QPV) aux ménages du premier quartile de revenu ne sont pas atteints, loin de là, et surtout dans les zones les plus tendues. À Paris, en 2018, les attributions HLM aux ménages du premier quartile de revenu ont représenté 7,8 %, tandis que celles au quatrième quartile pesaient 47 % (Conférence parisienne du logement, 2019). Au plan national, l'année 2018 semble même avoir été celle d'une régression, avec 14 % d'attributions contre 16,5 % en 2017. En effet, le respect de l'objectif incombe au bailleur social et non au réservataire, qui désigne pourtant les candidats sur le contingent du parc social qui lui revient en compensation des financements fournis. Il s'agit donc d'un objectif qui est suivi *a posteriori*, et non en amont de l'attribution, lors de la désignation. Une recherche récente⁴⁸ sur les politiques d'attribution en établit le constat : le positionnement des candidats n'est pas réalisé sur la base de leur quartile d'appartenance, c'est *a posteriori* que les bailleurs sociaux le prennent en compte dans le suivi statistique des attributions réalisées, afin de pouvoir « rendre des comptes ».

Deux autres aspects législatifs peuvent expliquer le fait que cet objectif fixé par la loi Egalité et Citoyenneté ne soit pas atteint. Premièrement, l'objectif porte sur les attributions effectives et non sur les attributions prononcées⁴⁹. Or, les bailleurs rencontrés témoignent du décalage qui se produit souvent sur le statut du candidat entre l'attribution « prononcée » et l'attribution « effective » si ses ressources augmentent entre temps. Deuxièmement, comme le souligne l'Union sociale pour l'habitat⁵⁰ le niveau de ressources plafond du premier quartile des demandeurs est particulièrement bas⁵¹, puisqu'il est déterminé à partir du fichier des demandeurs

44. Ces dispositifs ont pour but de réduire les difficultés des ménages pour accéder ou se maintenir dans un logement. Les plus importants sont le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), le bail glissant, l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL), l'Accompagnement Social Lié au logement (ASLL) et le dispositif Solibail.

45. C'est-à-dire des demandeurs appartenant au premier quartile de revenu par unité de consommation (UC) de l'ensemble des demandeurs.

46. Le périmètre des Quartiers de Veille Active (QVA) a été ajouté depuis la loi ELAN (n° 2018-1021). Ces derniers ont été prévus par la loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine (n° 2014-173) du 21 février 2014 prévoit dans son article 13 : « les quartiers qui relèvent, au 31 décembre 2014, d'un zonage de la politique de la ville et qui ne présentent pas les caractéristiques d'un quartier prioritaire de la politique de la ville à compter du 1^{er} janvier 2015 font l'objet d'un dispositif de veille active mis en place par l'État et les collectivités territoriales ».

47. Union Sociale pour l'Habitat (USH), Attribution des logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : quelles recompositions ?, Actes du séminaire intermédiaire de la recherche, recherche effectuée par une équipe de recherche pluridisciplinaire des laboratoires TRIANGLE, SAGE, LATTIS et du Centre Emile Durkheim pour le compte du CGET, de l'USH, de l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts, de la Banque des territoires, du PUCA, tenu le 14 juin 2019, Paris.

48. Ibid.

49. L'attribution « prononcée » renvoie à la décision d'attribution d'un logement à un candidat (et à ses éventuels suppléants) prise au moment de la CAL. Elle diffère de l'attribution « effective » qui renvoie à l'attribution réelle du logement à un candidat. Un laps de temps s'écoule donc entre l'attribution prononcée et l'attribution effective pendant lequel le candidat positionné en première position peut refuser le logement. Dans ce cas l'attribution effective est faite à son suppléant, qui peut être au-dessus du premier quartile, si celui-ci accepte la proposition.

50. L'Union sociale pour l'habitat (USH) est l'union nationale des fédérations d'organismes HLM qui représente les organismes d'habitat social auprès des pouvoirs publics et qui rassemble quatre fédérations d'organismes HLM et une fédération regroupant les associations régionales.

51. Les ressources plafond du premier quartile des demandeurs de logements sociaux de la Métropole de Lyon se situent à 8 244 €/UC/an et 9 720 €/UC/an à Paris. Ces niveaux se situent tous deux très en deçà du seuil de pauvreté, qui était de 12 312 €/UC/an en 2016 d'après l'INSEE.

(fichier SNE) et à l'existence de valeurs erronées à même de le fausser. Ceci rend difficile l'attribution à ces ménages pour certains réservataires : Action Logement déclare par exemple avoir très peu de demandeurs du premier quartile à désigner parmi son vivier de demandeurs, constitué principalement de salariés.

La difficulté d'application de cet objectif serait liée, selon les bailleurs sociaux, à la structure de leur parc et au manque d'offre accessible pour ces ménages en dehors des QPV et QVA, du fait du niveau de loyer trop élevé des logements disponibles hors de ces zones. Le parc le plus accessible pour les demandeurs du premier quartile se situe en effet en grande majorité dans ces quartiers, et le parc en dehors de ceux-ci est jugé non compatible avec les ressources de ces demandeurs. Une partie importante des logements situés en QPV a en effet été construite dans les années 1960-1970, avant la réforme des aides à la pierre : on y trouve de fait des loyers extrêmement faibles, alors que dans les constructions neuves, les loyers sont globalement plus élevés. La possibilité d'accueil des ménages du premier quartile dépend donc de la politique actuelle de peuplement du bailleur, mais aussi du parc historique dont dispose chaque bailleur⁵². **Si les écarts de loyers existent effectivement entre les QPV/QVA et les autres quartiers, ils ne sont pas excessifs.** À Paris par exemple, les loyers moyens des logements des bailleurs sociaux situés dans les quartiers de la politique de la ville (6,30 €/m²) et les quartiers de veille active (7,10 €/m²) ne sont pas beaucoup plus faibles que le loyer moyen des logements de ces mêmes bailleurs situés ailleurs dans Paris (7,40 €/m²) . D'autre part, les bailleurs ont la possibilité de mettre en place une politique de modulation des loyers à la hausse et à la baisse pour permettre l'accueil de demandeurs pauvres ; mais très peu se sont saisi de cette possibilité. La crainte des bailleurs porte sur l'effet de seuil entre les demandeurs du premier quartile et du deuxième quartile. La mise en œuvre de cet objectif comporterait un risque de baisse des attributions au deuxième quartile des demandeurs. La question des « effets frontières » est aussi soulevée par les bailleurs : certaines attributions sont faites « hors QPV », mais se trouvent en réalité très proches spatialement du QPV.

52. Le niveau de loyer dépend du mode de financement d'origine des logements. Les logements les moins chers sont les HLMO produits dans les années 60 et 70. Ces logements, pourtant classés en catégorie PLUS, sont souvent beaucoup moins chers que les PLAI et sont présents massivement dans les QPV.

53. Atelier parisien d'urbanisme (APUR), L'occupation des logements sociaux dans les quartiers parisiens de la politique de la ville, janvier 2020, 122 p.



CONCLUSION

Les enseignements de cette recherche mettent en évidence l'existence de **mécanismes d'exclusion dans le système d'attribution du logement social** qui ont tendance à freiner et limiter l'accès au parc social d'une partie des ménages au regard de l'insuffisance de leurs ressources.

L'analyse statistique menée à l'échelle nationale à partir du fichier national de la demande (SNE) confirme l'existence d'une corrélation positive, toutes choses égales par ailleurs, entre le revenu par UC des ménages et la probabilité d'attribution d'un logement. Autrement dit, pour la masse des demandeurs à faibles ressources, soit 949 000 demandeurs en 2017 ayant entre 342 et 1 026 €/UC/mois (hors APL/AL), il existe bien une baisse régulière des chances de succès de la demande de logement social avec la baisse du revenu.

Cependant, l'ampleur des difficultés diffère selon les caractéristiques des demandeurs (l'âge, la composition familiale, le motif de la demande, la situation résidentielle etc.) et surtout la localisation demandée (la moyenne nationale masquant de très fortes disparités selon la tension des marchés immobiliers).

C'est au moment de la désignation des candidats à présenter à la CAL du bailleur social qu'une part importante des ménages à faibles ressources est évincée de l'accès au parc social à travers une série de mécanismes d'exclusion à la fois intentionnels et non-intentionnels.

Certains ménages ne sont pas identifiés parmi l'ensemble des demandeurs, certains sont identifiés mais ne sont pas priorités, d'autres encore sont priorités mais ne sont pas présentés à la CAL. **Des propositions de logement leur sont donc moins souvent adressées.** Les mécanismes d'exclusion ne sont pas uniformes : la grande hétérogénéité des pratiques et des critères de désignation des candidats à la CAL selon les territoires et selon les acteurs est à l'origine d'une **différence d'accessibilité au parc social des ménages à faibles ressources.** La différence d'accessibilité est également renforcée par les caractéristiques du patrimoine des bailleurs et donc de l'offre.

La question du manque de solvabilité de ces ménages se pose différemment selon la nature, le montant, la stabilité et la pérennité de leurs ressources. Ces derniers sont également confrontés à des situations multifactorielles de blocage qui ne relèvent pas uniquement de la précarité économique de leur situation. À l'inverse, le motif de l'insuffisance de ressources peut être utilisé comme prétexte pour masquer d'autres motifs d'exclusion inavouables par le bailleur. Dans tous les cas, les ménages à faibles ressources sont soumis à des délais d'attente plus longs et sont plus contraints que les autres demandeurs dans leurs choix de localisation et de type de logement.

Les phénomènes d'exclusion, de concentration de population et de discrimination liés à la vulnérabilité économique des ménages résultent donc simultanément

d'un **effet des pratiques** plus ou moins intentionnelles des acteurs et d'un **effet structurel** qui renvoie aux caractéristiques du parc social et du niveau des loyers et des charges.

La défaillance du parc existant à loger, dans certains territoires, des ménages dont le niveau de solvabilité est jugé insuffisant est ici de nouveau démontrée.

Ce constat nous pousse donc à porter des propositions à quatre niveaux :

- (1) Au niveau de **l'accessibilité économique de l'offre de logement social**, qui relève à la fois du niveau de solvabilité exigé pour accéder au parc, du niveau des loyers pratiqués et du niveau des charges.
- (2) Au niveau du **volume de l'offre et de la nécessaire croissance du parc HLM**. Se pose la question du nombre insuffisant de logements à faible niveau de quittancement dans certains territoires et de l'absence de volonté politique de développement d'une telle offre dans certains territoires.
- (3) Au niveau **des conditions d'accès au parc social et du fonctionnement du système attribution**, dans le but de garantir un système d'attribution qui ne soit pas défavorable aux ménages à faibles ressources.
- (4) Au niveau de **l'évaluation des progrès accomplis**.



PROPOSITIONS

AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ ÉCONOMIQUE DU PARC SOCIAL

1. REVALORISER LES APL

Une des principales raisons de l'inaccessibilité de bon nombre de logements sociaux pour les ménages les plus pauvres réside dans l'écart croissant entre des loyers en hausse et des revenus des demandeurs en baisse. Pour combler cet écart, les aides personnelles au logement (APL) sont cruciales mais leur pouvoir solvabilisateur a été rogné au fil des années.

2. CRÉER UN FONDS RÉGIONAL DE BAISSÉ DE QUITTANCE HLM

Il est proposé l'expérimentation sur un territoire d'un fonds régional de remise de quittance Logement d'abord pour le parc social, visant d'une part les ménages accédant au parc social et d'autre part certains ménages connaissant des difficultés importantes de maintien dans leur logement. Cette expérimentation appellerait des moyens à hauteur de 6 à 8 millions d'euros pour 1 000 logements, de 60 à 80 millions d'euros pour 10 000 logements.

3. RENFORCER LES CONDITIONS D'APPLICATION DU SUPPLÉMENT DE LOYER DE SOLIDARITÉ (SLS)

- ♦ En zone tendue hors QPV, abaisser le seuil de déclenchement du SLS, sans toutefois descendre en dessous du plafond de ressources, et revoir sa pente pour toutes les catégories de logements sociaux, afin que le taux d'effort brut hors charges ne descende jamais en dessous de 15 % et atteigne au moins 20 % à 120 % du plafond de ressources.
- ♦ Assujettir les logements PLI au même système de SLS que les autres catégories de logements sociaux.
- ♦ Appliquer le nouveau système de calcul du SLS à tous les baux des nouveaux entrants, et le mettre en œuvre par étapes pour tous les locataires en place.
- ♦ Affecter le produit du SLS à la réduction du taux d'effort des locataires à très bas revenu, par un circuit long (budget du FGSL ou FNAP) ou un circuit court (bailleur).

4. MAÎTRISER LE COÛT DES CHARGES

Les débats sur l'accessibilité du logement locatif social se focalisent souvent sur le niveau de loyer. Pourtant, pour les ménages à bas revenus, notamment quand ils louent des logements à bas niveau de loyer, la dépense de logement est en grande partie constituée du paiement des charges. Or, si les politiques publiques pour produire des bas niveaux de loyer dans le parc social et pour solvabiliser les ménages grâce aux aides au logement sont largement développées et ont fait la preuve de leur utilité, l'action sur les charges est quant à elle trop souvent négligée. Pourtant, dans le parc social, les charges représentent en moyenne 3 €/m² de surface habitable, soit la moitié du loyer principal moyen (5,8 €/m²) d'après l'ANCOLS⁵⁴.

5. ÉVALUER LES EXPÉRIENCES DE RECOMPOSITION DES LOYERS DU PARC SOCIAL

La loi Égalité Citoyenneté du 27 janvier 2017 autorise les bailleurs sociaux à effectuer un « reset » total ou partiel des loyers, à enveloppe globale constante, et a également autorisé l'expérimentation de politiques du loyer unique. La loi ELAN du 23 novembre 2018 autorise par ordonnance les bailleurs sociaux à expérimenter une politique des loyers dérogatoire, en faveur des ménages très modestes. Aucune de ces ouvertures ne donne, sauf exception, de résultat tangible.

6. EXPÉRIMENTER LA QUITTANCE ADAPTÉE AUX RESSOURCES DU MÉNAGE

Face aux difficultés d'accès au logement social pour les ménages les plus pauvres, étudier la faisabilité de deux déclinaisons opérationnelles d'un nouveau mode de fixation des quittances. Cette nouvelle approche doit permettre de répondre de façon transparente à la question : qui veut-on loger, comment et avec quel effort financier de la collectivité ?

54. ANCOLS, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

AUGMENTER LE VOLUME DU PARC SOCIAL

7. DÉVELOPPER ET MIEUX RÉPARTIR LE LOGEMENT SOCIAL DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS

La proposition vise à développer et rééquilibrer l'offre de logement social en zone tendue en ciblant les quartiers déficitaires en logement social et en dotant l'État, les collectivités et les bailleurs sociaux des leviers urbanistiques, fonciers et financiers pour élaborer et mettre en œuvre une politique de logement social territorialisée.

8. FINANCER CHAQUE ANNÉE 60 000 PLAI AUX LOYERS PROCHES DES PLAFONDS APL

Face à une demande croissante de logements à faible niveau de quittance, il apparaît indispensable de mettre en œuvre grâce à un financement renforcé issu du Fonds National d'Aide à la Pierre, l'augmentation progressive de l'objectif de production de PLAI, de 40 000 à 60 000 par an, dont la moitié de « super-PLAI » avec des loyers proches des plafonds APL.

9. MOBILISER LA VACANCE ET L'OFFRE PRIVÉE À VOCATION SOCIALE

La construction de logements sociaux fait face à des difficultés de tous ordres (fonciers, finances, contestations...). Celles-ci culminent dans les zones tendues, où les besoins sont les plus criants. La réponse à ces besoins, notamment pour les populations les plus démunies, doit impérativement intégrer la mobilisation du parc existant, locatif ou vacant.

AMÉLIORER LES CONDITIONS D'ACCÈS AU PARC SOCIAL

10. ACCÉLÉRER LE RELOGEMENT DES PUBLICS PRIORITAIRES

Les trois mesures proposées, visent à mettre fin à l'irresponsabilité qui s'est installée dans le respect de la loi DALO.

11. INFORMER ET ACCOMPAGNER LES DEMANDEURS EN DIFFICULTÉ

La mise en œuvre du droit au logement passe principalement par la gestion des priorités dans l'attribution des logements locatifs sociaux. Elle met également en jeu des actions d'accompagnement social, de prévention des expulsions, de lutte contre l'habitat indigne et un dispositif d'accueil d'hébergement et d'insertion. Elle est garantie par les procédures ouvertes par la loi DALO.

12. FIABILISER L'OUTIL DE GESTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

Le Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE) mis en place en 2009 est un outil essentiel de

pilotage des politiques publiques, de gestion quotidienne pour les réservataires et les bailleurs et d'information des demandeurs. Il présente des lacunes au regard de sa capacité à assurer un traitement équitable des demandeurs à faibles ressources, auxquelles il apparaît essentiel de remédier.

13. INTÉGRER AUX SYSTÈMES DE COTATION DES CRITÈRES DE RESSOURCES FINANCIÈRES DES MÉNAGES

La loi ALUR, puis la loi ELAN imposent à compter de 2021 le principe de systèmes de cotation des demandes de logement social, dont les critères sont laissés à la discrétion des collectivités et des bailleurs. Il est proposé d'intégrer dans ces cotations un/des critère(s) de priorisation des ressources facilitant la désignation des demandeurs du premier quartile de revenu.

14. FAIRE APPLIQUER LES OBLIGATIONS LIÉES AU RESPECT DES 25 % D'ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS HORS QPV AU PREMIER QUARTILE DE REVENU DES DEMANDEURS

La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 dispose que 25% des attributions effectives (bail signé) de logements sociaux réalisées en dehors des Quartiers Prioritaires de la Ville QPV- intégrant les Quartiers de Veille active- QVA doivent bénéficier à des ménages, nouveaux entrants ou en mutation, appartenant au premier quartile de revenu (Q1) des demandeurs ou aux ménages relogés dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU)¹⁴. Trois ans après le vote de la loi, cet objectif d'attribution de 25 % est loin d'être atteint et il apparaît indispensable de renforcer les obligations qui lui sont liées.

ÉVALUER LES PROGRÈS ACCOMPLIS

15. ÉVALUATION DES PROGRÈS ACCOMPLIS GRÂCE À UN INDICATEUR ANNUEL D'ACCÈS AU LOGEMENT DES PLUS PAUVRES

La mise en place des conditions nécessaires et suffisantes qui permettront l'accès des plus démunis au logement social et la mise en œuvre effective de la loi DALO ne peut se réaliser que dans la durée, et nécessite en tout état de cause un effort permanent. Un tel projet pourrait utilement s'appuyer sur l'évaluation régulière de l'efficacité des actions conduites à l'aide d'une batterie de données qui permettent de répondre annuellement à la question : « sur le logement des personnes défavorisées, sommes-nous en progrès ou en recul ? ».

55. Sur la base des données 2016 du SNE, avant le vote de la loi, ce taux d'attribution effective au Q1 hors QPV s'élevait seulement à 18,7 % au niveau national, 14,1 % en région Provence Alpes Côte d'Azur et il tombait à 11,1 % en région Île-de-France selon la direction habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).



BIBLIOGRAPHIE

- ✚ APUR, *L'occupation des logements sociaux dans les quartiers parisiens de la politique de la ville*, janvier 2020, 122 p.
- ✚ Bonnal L., Boumahdi R. et Favard, P. (2012), *Les déterminants de la durée d'accès à un logement social*, Revue économique, vol. 63, pp. 721-741.
- ✚ Bourgeois M. (2017), *Tris et sélections des populations dans le logement social. Une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Thèse pour le doctorat de science politique, Sciences Po Paris.
- ✚ Cour des Comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, février 2017, 221 p.
- ✚ Houard N. (2009), *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 306 p.
- ✚ Lab'Urba - UPEC (Gauillier P., Lanzaro M., Navarre F.), *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole. Accès au logement social : délai d'attente et profil des demandeurs de logement*, Rapport final de l'appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA – DDD, juin 2015, 204 p.
- ✚ Lab'Urba - UPEC (Driant J.C, Navarre F., Pistre P.) pour le compte de l'ANCOLS, *Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine - Rapport de l'analyse quantitative*, décembre 2016, 276 p.
- ✚ Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), *Mal logement, mal logés : rapport 2017-2018*, juin 2018, 324 p.
- ✚ Union Sociale pour l'Habitat (USH), *Les HLM en chiffres, HLM et territoires, quelles perspectives pour le nouveau quinquennat*, septembre 2017, 29 p.
- ✚ Union Sociale pour l'Habitat (USH), *Attribution des logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : quelles recompositions ?*, Actes du séminaire intermédiaire de la recherche, recherche effectuée par une équipe de recherche pluridisciplinaire des laboratoires TRIANGLE, SAGE, LATTS et du Centre Emile Durkheim pour le compte du CGET, de l'USH, de l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts, de la Banque des territoires, du PUCA, tenu le 14 juin 2019, Paris.
- ✚ Sala Pala V. (2013), *Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

HABITAT ET HUMANISME

Marie-Annonciade Petit

ma.petit@habitat-humanisme.org
06 98 37 09 08

SECOURS CATHOLIQUE-CARITAS FRANCE

Djamila Aribi

djamila.aribi@secours-catholique.org
06 85 32 23 39

FONDATION ABBÉ PIERRE

Anne Lambert de Cursay

alambertdecursay@fap.fr
06 23 25 93 79

ATD QUART-MONDE

Emilie Perraudin

emilie.perraudin@atd-quartmonde.org
06 28 61 69 05

SOLIDARITÉS NOUVELLES POUR LE LOGEMENT

Karine Laymond

k.laymond@solidarites-nouvelles-logement.org
07 83 55 35 03

L'ASSOCIATION DALO

Diane Forin

dianeforin.assodalo@gmail.com
06 22 83 00 13