



RAPPORT INTER-ASSOCIATIF

SUR LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU PARC SOCIAL DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

JUIN 2020



RÉDACTRICE DU RAPPORT :

Pauline PORTEFAIX

CONTRIBUTEURS :

**Pierre MADEC,
Michel VIVINIS,
Pierre GRAVOIN,
Pierrick DUBOURG,
Jean-Claude DRIANT**

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons adresser nos remerciements à tou·te·s les professionnel·le·s qui, malgré leur emploi du temps très chargé, nous ont accordé du temps et de la confiance et ont ainsi contribué à cette recherche. Nous remercions les services du ministère du logement pour nous avoir donné accès aux données du Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE) afin de réaliser les traitements statistiques que nous estimions nécessaires.

Nous témoignons un remerciement spécifique à tous les intermédiaires associatifs qui ont bien voulu répondre à l'enquête malgré les multiples sollicitations extérieures qu'ils reçoivent. Le travail effectué auprès des ménages apporte une connaissance indispensable pour comprendre des phénomènes sur lesquels nous n'avons qu'une très faible visibilité.

Nous remercions toutes les personnes avec qui nous avons pu nous entretenir pour nous avoir transmis des informations sur leurs pratiques, et avoir répondu à nos questions, alimentant notre réflexion. Nous remercions également tous les chercheur·e·s et professionnel·le·s retraité·e·s qui ont partagé avec nous leur connaissance du sujet. Nous tenions également à remercier les membres du comité de pilotage et du comité scientifique de cette étude qui ont suivi la progression de ce travail, nous ont permis d'adapter constamment notre méthodologie et de renforcer nos résultats. Nous adressons particulièrement ces remerciements à Michel Vivinis, Pierre Madec, Michel Platzer, Thierry Verrier, Jean Merckaert, Manuel Domergue, François Meekel, Diane Forin, Bernard Lacharme, Catherine Roubaud et Jean-Claude Driant.

Nous remercions ainsi toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à alimenter ce rapport et les propositions qui en découlent : nous espérons qu'elles trouveront dans le travail réalisé l'importance de leur contribution à ce diagnostic sur les dysfonctionnements d'une politique publique aussi fondamentale que celle du logement social.

➤ CONTEXTE DE RECHERCHE

Cette recherche a été lancée à l'initiative d'un groupement de six associations de solidarité pour le logement : le Secours Catholique, ATD Quart Monde, Habitat et Humanisme, la Fondation Abbé Pierre, l'Association DALO, Solidarités nouvelles pour le logement. Le constat fait par ces associations est que, faute de ressources suffisantes, des ménages sont aujourd'hui exclus du logement social. Ces ménages sont contraints d'assumer des taux d'effort considérables dans le parc privé ou de rester bloqués dans le circuit de l'hébergement (ONPES, 2018).

Une telle situation est en contradiction flagrante avec l'affirmation, par la loi, du droit au logement. Elle résulte de l'organisation d'un système économique, politique, juridique et financier, qui exclut de fait, pour cause de ressources insuffisantes, des catégories entières de la population. Face à cette situation, le projet commun des associations citées plus haut est de mener une réflexion, sous la forme d'une recherche portant sur un état des lieux de la question. Les résultats de cette recherche serviront de base de réflexion pour proposer des solutions opérationnelles au problème identifié.

➤ RÉSUMÉ

Cette recherche tente d'objectiver et de caractériser les mécanismes d'exclusion, à l'œuvre dans le système d'attribution des logements du parc social, qui en bloquent l'accès aux ménages à faibles ressources. L'analyse s'intéresse avant tout à la question du poids donné au critère de solvabilité des demandeurs dans l'accès au parc social. Une approche statistique, fondée sur l'exploitation des données enregistrées dans le SNE (Système National d'Enregistrement des demandes de logement social), aborde ainsi les caractéristiques de la demande de logements sociaux et leur influence sur les taux d'attribution selon le niveau de revenu des demandeurs.

Cette analyse montre que, jusqu'à un certain niveau de ressources, les chances de succès de la demande augmentent lorsque les ressources des demandeurs augmentent. Alors que le parc social a vocation à corriger les phénomènes d'exclusion du marché du logement, ce dysfonctionnement dans le système d'attribution est causé simultanément par un effet structurel lié à la répartition de l'offre et aux niveaux des loyers des logements sociaux, et par les pratiques des acteurs du système d'attribution. L'analyse des difficultés rencontrées par les demandeurs à faibles ressources pour accéder au logement social confirme l'existence de processus d'exclusion d'une partie d'entre eux lors de la désignation des candidats à la commission d'attribution et au moment de l'attribution du logement.

Ces analyses se fondent sur une enquête auprès des intermédiaires associatifs qui accompagnent les ménages dans leurs démarches d'accès au parc social et sur des entretiens avec les parties prenantes du système d'attribution, sur cinq territoires d'étude aux contextes politiques, sociaux et immobiliers différents. Ils permettent de tirer des enseignements certes contextuels et partiels, mais qui apportent néanmoins des connaissances cruciales sur les dysfonctionnements globaux du système d'attribution, analysé sous l'angle particulier des ressources des demandeurs.

SOMMAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES	6
--	---

INTRODUCTION	8
---------------------------	---

CHAPITRE 1

Caractéristiques de la demande de logements sociaux et des taux d’attribution selon le niveau de revenu des demandeurs	35
---	----

1. Analyses déjà disponibles sur les demandeurs à faibles ressources et leurs lacunes	35
A) Analyses déjà disponibles	35
B) Lacunes des analyses déjà disponibles : estimation du taux d’attribution	37
C) Lacunes des analyses déjà disponibles : ancienneté des données	39
D) Lacunes des analyses déjà disponibles : la nécessité d’une analyse fine des demandeurs à faibles ressources	40
2. Choix méthodologiques de traitement du fichier SNE et variables d’analyse retenues	40
A) Données SNE mobilisées	40
B) Variable du Revenu par Unité de Consommation (RUC)	41
C) Autres variables utilisées	42
D) Fiabilité des données utilisées : des ressources mal renseignées par les demandeurs dans le SNE ?	42
3. Analyse des caractéristiques et taux d’attribution des ménages à faibles ressources	46
A) Résultat d’ensemble : une demande qui augmente et qui s’est appauvrie contre un taux d’attribution en baisse	46
B) Taux d’attribution : de fortes différences selon le niveau de ressources	50
C) Hypothèses explicatives du taux d’attribution élevé des ménages à très faibles ressources	51
D) Caractéristiques des demandeurs à faibles ressources et leurs conséquences sur le taux d’attribution	55
E) Disparités d’accès des ménages selon le type de logement et les localisations demandées	62
F) Corrélation entre niveau de ressources des demandeurs et taux d’attribution : une probabilité d’attribution croissante selon le revenu des demandeurs	70
CONCLUSION du chapitre 1	72

CHAPITRE 2

Caractériser les difficultés rencontrées par les demandeurs à faibles ressources	75
1. Questionnements et méthodologie	75
A) Objectifs de l’enquête menée auprès des intermédiaires associatifs	75
B) Méthode de constitution de l’échantillon	76
2. Corrélation entre les caractéristiques des demandeurs et leur présentation ou non en CAL	77
A) Profil spécifique des ménages de l’échantillon	77
B) Caractéristiques distinctes des ménages présentés et non-présentés en CAL	83
C) Typologie des profils de ménages de l’échantillon	86
3. Nature des blocages rencontrés par les ménages	89

A) Montant et instabilité des ressources	90
B) Ressources faibles avec une APL nulle ou insuffisante	92
C) Ressources dépendantes du titre de séjour	93
D) Ressources utilisées comme prétexte pour masquer des motifs inadmissibles	95
E) Inadéquation des ressources au logement adéquat	96
F) Autres difficultés non liées aux ressources mais liées à la précarité des ménages à faibles ressources	97
G) Difficultés liées à une revendication de liberté de choix	99
CONCLUSION du chapitre 2	101

CHAPITRE 3

Les processus d'exclusion d'une partie des ménages à faibles ressources lors de la désignation des candidats et de l'attribution d'un logement

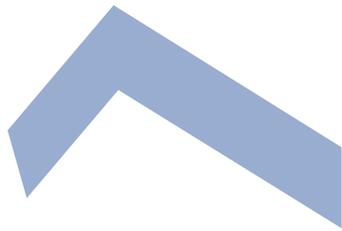
1. Une succession de processus qui excluent une partie des ménages à faibles ressources au moment de la désignation	105
A) Ménages non identifiés, qui ne sont pas encore demandeurs ou qui sont invisibles parmi les demandeurs	105
B) Ménages identifiés mais non présentés	108
C) Inégalité d'accès au parc social : des pratiques de désignation hétérogènes selon les territoires et selon les acteurs	111
D) Un système de priorisation saturé qui met en concurrence les ménages : les stratégies de positionnement des candidats	114
2. Le poids du critère des ressources dans le processus d'attribution	116
A) Appréciation de la situation financière des ménages : rigidité et variation des critères de solvabilité et différences d'accessibilité au parc social	116
B) Une sélection des ménages à faibles ressources en fonction du « risque » qu'ils représentent	119
C) Conditions d'accès au parc social des ménages à faibles ressources : le rôle des conseillères en économie sociale et familiale et des mesures d'accompagnement	121
D) Un objectif législatif d'attribution pour les ménages à faibles ressources non atteint et qui serait difficilement atteignable dans le contexte actuel selon les acteurs	123
3. Les conséquences de ces processus pour les ménages à faibles ressources	130
A) Un système d'attribution qui ne peut pas être isolé de la question de l'insuffisance de l'offre de logements à bas loyers	130
B) Délais d'attente rallongés et non maîtrisés	139
C) Localisation et type de logement comme variables d'ajustement	139
D) Impact négatif d'un refus du ménage sur le traitement ultérieur de sa demande : un phénomène accentué pour les ménages à faibles ressources	140
CONCLUSION du chapitre 3	142

CONCLUSION GÉNÉRALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

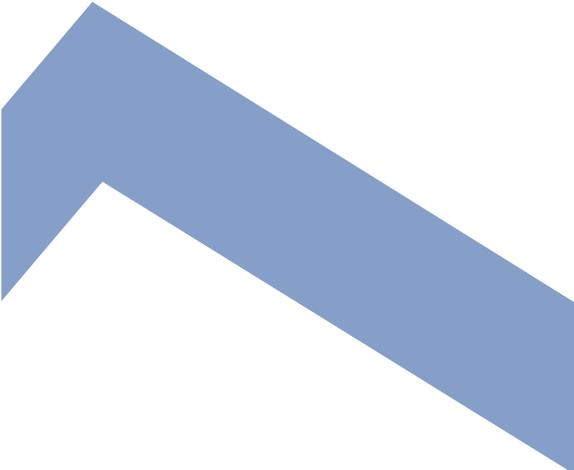
Annexe 1- Liste des entretiens	152
Annexe 2 - Questionnaire de l'enquête	158
Annexe 3 - Présentation des structures qui ont répondu à l'enquête	161
Annexe 4 - Données brutes issues de l'enquête	163
Annexe 5 - Explication technique de la construction de la CAH	170



LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

AAH :	Allocation aux adultes handicapés
ACD :	Accords collectifs départementaux
AEEH :	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
AJPP :	Allocation journalière de présence parentale
AL :	Allocation logement
ALPIL :	Action pour l'insertion par le logement
ANCOLS :	Agence nationale de contrôle du logement social
AORIF :	Association des organismes de logement social de la région Île-de-France
APUR :	Atelier parisien d'urbanisme
CAH :	Classification ascendante hiérarchique
CAL :	Commission d'attribution de Logement
CCH :	Code de la construction et de l'habitation
CESF :	Conseillère en économie sociale et familiale
CGDD :	Commissariat général au développement durable
CGET :	Commissariat général à l'égalité des territoires
CHRS :	Centre l'hébergement et de réinsertion sociale
CIA :	Convention intercommunale du logement
CIL :	Conférence intercommunale du logement
CLLAJ :	Comité local pour le logement des jeunes
COMED :	Commission de médiation
DALO :	Droit au logement opposable
DAHO :	Droit à l'hébergement opposable
DGALN :	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP :	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRIHL :	Direction régionale interministérielle à l'hébergement et au logement
ENL :	Enquêtes nationales logement
EPCI :	Etablissements publics de coopération intercommunale
HCLPD :	Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

HLM :	Habitation à loyer modéré
NPNRU :	Nouveau programme national de renouvellement urbain
NVM :	Niveau de vie médian
OPH :	Office public de l'habitat
PAJE :	Prestation d'accueil du jeune enfant
PDALHPD :	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PLAI :	Prêt locatif aidé d'intégration
PLUS :	Prêt locatif à usage social
PLS :	Prêt locatif social
PLH :	Programme local de l'habitat
PLHI :	Programme local de l'habitat intercommunal
PPGID :	Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs
PUCA :	Plan urbanisme construction architecture
Q1 :	Premier quartile de revenu par unité de consommation des demandeurs de logements sociaux
Q2 :	Deuxième quartile de revenu par unité de consommation des demandeurs de logements sociaux
Q3 :	Troisième quartile de revenu par unité de consommation des demandeurs de logements sociaux
Q4 :	Quatrième quartile de revenu par unité de consommation des demandeurs de logements sociaux
RSA :	Revenu de solidarité active
RUC :	Revenu par unité de consommation
SEM :	Société d'économie mixte
SIAO :	Service intégré d'accueil et d'orientation
SMIC :	Salaire minimum de croissance
SNE :	Système national d'enregistrement de la demande de logement social
USH :	Union sociale pour l'habitat
UC :	Unité de consommation



INTRODUCTION

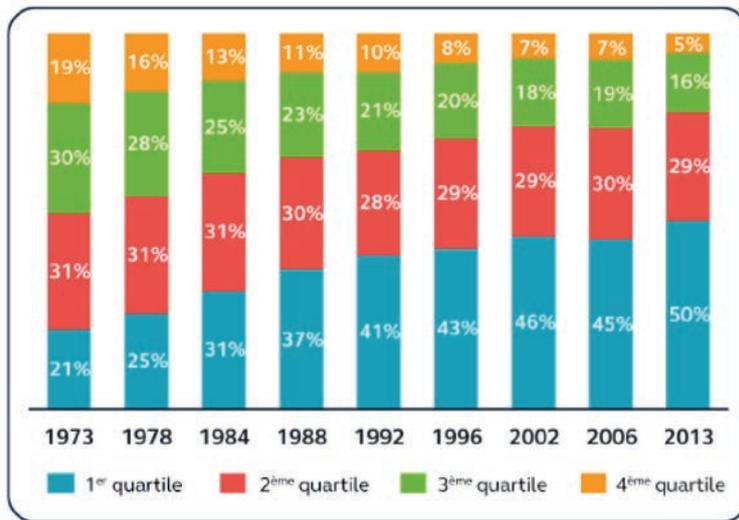
La spécificité de la politique publique de logement social en France réside dans la population ciblée. En effet, son approche « généraliste » vise à accueillir une diversité de populations avec des conditions d'accès fixées en fonction des revenus, ce qui la place entre une conception « résiduelle », à la population cible très restreinte, et une conception « universaliste », fournissant potentiellement un logement à tous les citoyens (Ghekière, 2008). La multiplicité des types de logements et des plafonds de ressources, qui dépendent du financement dont a bénéficié le logement, illustre bien cette diversité théorique des profils des locataires du parc social¹. Mais cette diversification illustre en même temps les **contradictions des logiques de peuplement du parc social**, entre mixité sociale et droit au logement (Driant, 2009 ; Houard, 2009). Si l'équilibre est difficile à trouver, il semblerait aujourd'hui que des mécanismes d'exclusion, à l'œuvre dans le système d'attribution, freinent l'accès au parc social des ménages à faibles ressources.

Un paradoxe mérite d'être signalé d'emblée : **dans un parc social qui accueille de plus en plus de ménages à faibles ressources, ceux-ci ont plus de difficultés à y accéder**. Selon les termes de la loi définissant les objectifs de la politique publique de logement social française, la mission du parc social serait de loger de manière décente et pour un coût compatible avec leurs ressources², des ménages³ qui ne pourraient pas l'être dans les conditions actuelles du marché : « la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement, et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers » (Article L. 411 du Code de la Construction et de l'Habitation), issu de la loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998). Pourtant, si le taux moyen de succès⁴ des demandeurs de logements sociaux est de 25 %, ceux qui disposent de moins de 500 euros par mois par unité de consommation (UC) n'ont que 18 % de chances d'obtenir une place dans le parc social dans l'année : ils représentent 15 % des demandeurs, mais ne reçoivent que 10 % des logements attribués chaque année (Fondation Abbé Pierre, 2018). D'après des calculs effectués dans un rapport public de la Cour des Comptes à partir du Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE), les demandeurs ont en moyenne une chance sur 3,91 d'obtenir chaque année un logement social. Mais les ménages sous le seuil de pauvreté n'ont qu'une chance sur 4,25 et les ménages en grande précarité de logement (sans abri, squat, hôtel, camping) une chance sur 5,92 (Cour des Comptes, 2017). La Cour des Comptes met donc en évidence l'incapacité du parc social à pouvoir loger la totalité des locataires vivant sous

1. Les logements PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Insertion) sont destinés aux populations les plus précaires ; les logements PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) s'adressent principalement aux ménages modestes et les logements PLS (Prêt Locatif Social) accueillent « des ménages qui appartiennent aux couches supérieures de la classe moyenne [...] et qui dépassent les plafonds d'accès au logement social » (Driant, 2011, p. 189).
2. Le terme de ressources est systématiquement utilisé, au cours de cette recherche, au sens de moyens financiers dont disposent les ménages. De même, la **définition des ménages à faibles ressources fait référence aux ménages qui se situent en dessous du seuil de pauvreté soit un revenu 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 revenu médian**.
3. Le terme de « ménages » est systématiquement utilisé, au cours de cette recherche, pour désigner les demandeurs de logements, y compris les demandeurs « hors logement » (en hébergement, en habitations mobiles, ou logés gratuitement chez des ascendants, descendants ou tiers, etc.) au moment de la 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.
4. Le taux moyen de succès est le ratio entre le nombre de logements attribués sur l'année n et le nombre de demandeurs à fin décembre de cette année n.

le seuil de pauvreté en France alors que « [sa] dimension lui permettrait de tous les accueillir »⁵. Bien que la part des ménages les plus défavorisés économiquement ait progressé de 21 à 50 % entre 1973 et 2013 au sein du parc social (figure 1), son accès leur est toujours difficile alors qu'ils représentaient en 2013 un demandeur sur six (Cour des Comptes, 2017).

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



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 durée d'accès à un logement social** (Bonnal, Boumahdi, Favard, 2012). Alors que la durée moyenne d'obtention du logement social est d'environ deux ans et demi, il apparaît que plus le niveau de revenu annuel par unité de consommation est élevé, moins le ménage mettra du temps à obtenir un logement social (Ibid., p.734).

On peut dès lors se demander **pourquoi l'accès au logement social est plus difficile pour les populations les plus défavorisées économiquement**. L'objectif de cette recherche est donc de répondre à cette question, au regard de la mission première que s'est fixé la politique publique de logement social, à savoir l'accès au parc social des personnes modestes et défavorisées. L'analyse porte ainsi sur la nature des barrières qui s'opposent à l'accès au parc social des ménages ayant les plus faibles ressources. On entend par « accès au parc 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, non moins légitimes que celles des autres demandeurs (familiales, professionnelles, montant du loyer, qualité du logement et de son environnement, etc.), souhaitent changer de logement. Il ne nous a pas semblé souhaitable de distinguer les demandeurs selon le logement où ils résident au moment de leur demande.

1/ POSITIONNEMENT PAR RAPPORT AUX TRAVAUX DE RECHERCHE SCIENTIFIQUES

Cette recherche s'appuie sur de précédents travaux, présentés ci-après, qui ont contribué à objectiver le même constat : les ménages à faibles ressources ont moins de chances que les autres de bénéficier d'un logement social. Ces travaux scientifiques pointent tous l'inertie du système d'attribution, voire les réticences de certains acteurs à rendre effectif ce droit au logement (Rongé, 2004). Alors que la production de logement social progresse et ce, même dans les communes désignées par l'État comme

⁵ Levray N., "La Cour des Comptes demande de réserver l'accès des HLM aux modestes d'entre les modestes." La Gazette Santé Sociale.Fr, mars 2017. En effet, le nombre de logements sociaux est d'un million supérieur à l'effectif total des personnes situées sous le seuil de pauvreté.

carencées⁶, les populations les plus fragiles ne sont pas les premières bénéficiaires de ces opérations. Une partie des demandeurs à faibles ressources reste donc dans les listes d'attente du logement social, invisibles parmi des centaines de milliers d'autres demandeurs, en particulier dans les secteurs tendus.

Nous reviendrons d'abord sur la **politique publique de logement social** et son rôle vis-à-vis des ménages défavorisés à travers un rappel de l'évolution du cadre législatif et juridique. Le constat établi à travers l'analyse du marché du logement fait état de l'inadéquation croissante entre l'offre de logement social nouvellement produite et la demande actuelle. Nous nous appuyerons également sur les travaux qui analysent le **système d'attribution de logements sociaux**⁷, à travers les mécanismes et les pratiques d'attribution. En analysant l'écart entre les mécanismes théoriques et les mécanismes effectifs, les études éclairent les différences de traitement qui existent entre les demandeurs. Ces travaux confirment le constat de la difficulté d'accès au parc social des ménages les plus modestes.

I / UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE À DESTINATION DES MÉNAGES LES PLUS MODESTES ?

A) L'évolution du cadre législatif à partir des années 1980

Il semble nécessaire de faire un rappel historique de l'édifice législatif qui a progressivement constitué la politique publique du logement social, en France, depuis la fin du vingtième siècle et notamment des évolutions juridiques en matière d'attribution. Les enjeux liés aux attributions de logements sociaux et donc aux politiques de peuplement sont à la fois politiques, économiques et sociaux. C'est pourquoi le législateur a dû progressivement encadrer les modalités d'attribution des logements et mettre en place une priorisation des publics du parc social.

C'est à partir des années 1980 que l'on assiste au développement d'une « tonalité sociale de la politique du logement » (Kamoun, 2009, p.28), c'est-à-dire de l'institutionnalisation d'une volonté politique de loger les ménages les plus fragiles, s'éloignant du modèle qui préexistait depuis l'après-guerre à savoir le logement de masse des classes moyennes. **L'accès des personnes défavorisées au logement devient alors la préoccupation centrale de la politique du logement** avec notamment la **loi Quillot de 1982** qui, pour la première fois, énonce le « droit fondamental à l'habitat » (Dutrey, 2018, p.2) suivie par la décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 qui affirme que « la possibilité de disposer d'un logement est un objectif à valeur constitutionnelle » (Ibid., p.2). Cette orientation prise par la politique publique de logement social à l'égard des ménages les plus défavorisés, c'est-à-dire des « ménages possédant certaines caractéristiques défavorables à l'obtention rapide d'un logement social » (Fondation Abbé Pierre, 2018, p. 83), est renforcée par cinq autres lois.

Il s'agit d'abord de la **loi du 5 mars 2007 (n° 2007-290) qui institue le Droit au Logement Opposable (DALO)**. L'« opposabilité » signifie que le droit à être logé est reconnu au citoyen et peut être « opposé » devant les tribunaux, obligeant l'autorité qui en est chargée à le mettre en œuvre. Cette loi permet théoriquement à « tout citoyen en difficulté pour accéder ou se maintenir dans le logement de bénéficier d'une aide qui lui permet effectivement d'être logé » (Dutrey, 2018, p.3). Depuis 2008, on comptabilise 238 259 ménages reconnus prioritaires au titre du DALO et 148 234 d'entre eux ont accédé à un logement (Comité de suivi de la loi DALO, 2017). Le droit au logement, bien qu'il fasse l'objet d'une loi, rencontre un échec important dans les secteurs qui sont les plus tendus avec un

6. Une commune est dite « carencée » si elle n'a pas réalisé l'objectif de production de logement social qui a été assigné par la loi SRU (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; no 2000-1208).

7. Le terme de système d'attribution renvoie bien à l'ensemble des étapes qui constituent le traitement de la demande de logement social et ne se limite pas à la décision d'attribution prise par les membres d'une Commission d'Attribution de Logement (CAL). Cette dernière a récemment changé de dénomination avec le loi ELAN (n°2018-1021) et pour devenir la CALEOL (Commission d'Attribution des Logements et d'Examen d'Occupation des Logements).

nombre de **54 367 ménages reconnus prioritaires en attente** dont les deux tiers se situent en Île-de-France (Dutrey, 2018, p.5).

Le 25 mars 2009, la loi (n° 2009-323) dite « Molle » (Mobilisation pour le logement et contre l'exclusion) impose qu'un quart des logements réservés par Action Logement⁸, bénéficient aux salariés et demandeurs d'emploi reconnus prioritaires au titre du DALO. Grâce à cette loi, l'État n'est plus le seul à mobiliser ses logements réservés pour assurer l'accès au parc social des ménages en grande difficulté de logement : la responsabilité pèse alors aussi sur d'autres réservataires⁹ de logements sociaux. La même loi consacre une diminution des plafonds de ressources pour accéder au logement social de l'ordre de 10 %, afin d'affirmer l'objectif d'un ciblage du parc social sur des populations plus modestes.

Une autre pierre angulaire de cette orientation prise par la politique de logement social s'observe dans la mise en place du **Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées¹⁰ (PDALHPD) par la loi ALUR (Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové, n°2014-366)**. Ce plan comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence (CCH : L. 301-1-II), d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins.

C'est dans le but de mieux orienter les attributions de logement vers les ménages défavorisés que **la loi (n°2017-86) du 27 janvier 2017 appelée loi « Égalité et citoyenneté »** impose le même quota d'attribution aux ménages reconnus prioritaires au titre du DALO à l'ensemble des contingents des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux. Ces derniers doivent donc eux aussi attribuer un quart de leurs logements sociaux à des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO. Une autre disposition de cette loi cherche à favoriser spécifiquement l'accès des ménages à faibles ressources au parc social. En effet, elle prévoit un quota d'attribution de logements sociaux de 25 % pour les ménages appartenant au premier quartile de revenu par UC des demandeurs (Q1) et pour les ménages relogés dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). Dans un objectif de rééquilibrage territorial, ces attributions doivent être faites hors des Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) et hors Quartiers de Veille Active (QVA)¹¹. C'est ainsi qu'une offre de logements qui avait tendance à ne pas être attribuée aux ménages les plus en difficulté peut être mobilisée. Mais force est de constater que l'offre prévue par les textes pour assurer l'accès au logement des personnes aux ressources les plus modestes n'est que partiellement mobilisée. De fait, l'objectif d'attribution de 25 % des logements aux demandeurs du premier quartile de revenu par UC hors QPV est loin d'être atteint. Selon une étude effectuée par les services de l'État à partir du SNE en 2016, ce taux était de 18,7 % au niveau national, de seulement 14,1 % en région Provence

8. Action Logement gère paritairement la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), versée par les entreprises de plus de 20 salariés (sur la base de 0,45 % de leur masse salariale), dans le but de faciliter l'accès au logement pour favoriser l'emploi.

9. En vertu des règles de financement du logement social en vigueur, chaque programme de logement social fait l'objet de réservations au profit de différents acteurs, appelés réservataires. Les conventions de réservation leur attribuent des droits de désignation des candidats sur les logements de leur contingent. Les bailleurs sociaux possèdent également ces droits sur le parc qui n'est pas réservé. Dans certains territoires, les réservataires délèguent leurs droits de désignation à un bailleur social. C'est pourquoi on différencie les réservataires et les désignataires.

10. Le PDALHPD est issu de la fusion en 2014 du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), instauré par la loi (n° 90-449) dite loi Besson du 31 mai 1990, et du Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) créée par la loi (n° 2009-323) du 25 mars 2009 dite loi Molle (mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) instaurant de fait un rapprochement plus étroit entre politiques du logement et de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

11. 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 ».

Alpes Côte d'Azur et il tombait à 11,1 % en région Île-de-France (DHUP, 2016). Le rapport du Lab'Urba pour le compte de l'Agence Nationale du Contrôle du Logement Social (ANCOLS) a montré que les bailleurs sociaux disposaient d'un parc à bas loyers dans les zones tendues, qui se libère chaque année pour être attribué, même hors QPV, permettant potentiellement de mettre en œuvre la loi sans délai (Driant, Navarre, Pistre, 2016). Les chercheurs expliquent qu'une baisse ciblée de loyers ne serait même pas nécessaire mais qu'il suffirait de ne pas augmenter les loyers en cas de relocation.

L'ensemble de ces lois a donc progressivement donné à la politique publique du logement social une dimension visant particulièrement à réduire les inégalités sociales en matière de logement (Fijalkow et Lévy, 2014). Cette inclinaison est d'autant plus déterminante qu'elle intervient dans un contexte d'augmentation constante des inégalités sociales, depuis les années 1990, en particulier des inégalités face au coût du logement (Driant, 2010).

B) Un mouvement continu d'inscription de la politique publique du logement dans la sphère locale : la politique d'attribution, une compétence localement convoitée ?

L'inscription de la politique publique du logement dans la sphère locale, initiée par les lois de décentralisation de 1982-1983, a eu des conséquences importantes sur la politique d'attribution des logements sociaux. En effet, en matière d'attributions, on peut mentionner la loi Besson de 1990 (n° 90-449) qui met en place des Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS) et cherche à enrayer le processus de concentration des personnes défavorisées en améliorant « l'équilibre sociologique des quartiers à l'échelle du bassin d'habitat ». La loi de 1998 d'Orientation relative à la lutte contre les exclusions (n°98-657) remplace les POPS par des Conférences Intercommunales du Logement (CIL) chargées de définir les objectifs d'attribution des logements sociaux à l'intérieur d'un bassin d'habitat et donc de définir la politique d'occupation des logements sociaux. La CIL a alors l'obligation d'instaurer une charte intercommunale du logement qui vient fixer et quantifier des objectifs annuels d'accueil des populations du PDALPD (Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées) dans le parc social des communes membres d'un bassin d'habitat (Sénat, 2019). Cette contractualisation est censée susciter « la production locale de normes adaptées aux spécificités territoriales définissant les enjeux de la politique du logement » (Mi, Lopez-Jollivet, 2011).

Mais c'est surtout avec la loi ALUR de 2014 (n°2014-366) et la loi Égalité et Citoyenneté de 2017 (n°2017-86) que l'intercommunalité aussi appelée Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) est promue « chef d'orchestre de la stratégie locale d'attribution » (Desage, Morelle-Journal, Sala-Pala, 2014, p.66). D'autres outils sont alors définis afin de traduire les orientations stratégiques des CIL et notamment les Plans Partenariaux de Gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGID), censés améliorer le suivi des demandes de logements en permettant aux demandeurs d'être mieux informés de l'avancement de leur dossier. Les objectifs sont alors divers mais visent tous à **organiser légalement le principe de mixité sociale et à améliorer la transparence du système d'attribution** : en plaçant la régulation à l'échelon supérieur, l'objectif est de limiter la tendance de certaines communes à la préférence communale, d'homogénéiser les procédures de sélection des candidats et d'effectuer un rééquilibrage territorial des populations à l'échelle de l'agglomération. L'État central, pour sa part, continue de jouer un rôle stratégique en fixant des objectifs nationaux et locaux de production du logement social et d'accueil des ménages via notamment la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain, no 2000-1208). En parallèle, les bailleurs sociaux ont le plus souvent bénéficié d'une grande autonomie dans la définition de leurs stratégies (Bourgeois, 1996). Certains chercheurs vont jusqu'à évoquer une forme de délégation, de la part des pouvoirs publics (État et collectivités locales) au profit des bailleurs sociaux, de la responsabilité de gérer plusieurs types de contradictions (Houard, 2009) : entre « droit au logement » et « mixité sociale », **l'organisme HLM cherche à maintenir des « équilibres » à l'échelle des immeubles et jusqu'aux cages d'escalier, ce qui aboutit à une production institutionnelle des discriminations et de la ségrégation** (Sala Pala, 2013). En marché détendu et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville des zones tendues, un premier objectif affirmé par les acteurs locaux est de parvenir à une

diversification sociale des quartiers paupérisés grâce aux attributions de logements sociaux (USH, 2019). **L'objectif alloué à la politique d'attribution est d'apporter une mixité sociale « par le haut »** (Ibid., p.17) en recherchant parmi les demandeurs ceux dont le niveau de ressources est supérieur à celui observé chez les ménages en place. Le but poursuivi par les acteurs locaux est de **se servir des attributions pour mieux répartir spatialement les ménages les plus paupérisés** entre les centres urbains et les communes périphériques.

Les débats qui structurent la littérature de science politique sur le pouvoir intercommunal en France s'organisent autour de deux lectures. La première, que l'on peut qualifier de « stratégiste », s'intéresse au politique, aux élus locaux et à leurs stratégies (Le Saout, Desage, Guéranger). Selon cette lecture, l'EPCI est un guichet supplémentaire permettant de servir les intérêts des municipalités pour qui l'objectif commun est de neutraliser l'institution intercommunale naissante. Les EPCI n'auraient ainsi pas d'impact sur ce qu'ils étaient censés résoudre à savoir les disparités territoriales et la ségrégation. Face à cette approche, se sont développées d'autres lectures dites « pragmatistes » ou « institutionnalistes », qui défendent l'idée que les situations de travail collectif et de construction de politiques publiques communes peuvent amener les acteurs à faire évoluer la vision qu'ils ont de leurs propres intérêts (Estèbe, Le Galès, Borraz, Dormois, Reigner, Frinault, Pinson). Le passage à l'intercommunalité ferait évoluer les maires et les conceptions qu'ils peuvent avoir de leur pouvoir. Ces travaux mettent en avant les effets d'apprentissage et de socialisation, les effets d'institutionnalisation, les effets des dynamiques délibératives et le rôle de la technostructure. Même s'il est marqué par le déficit démocratique et l'impératif de compétitivité, un processus d'institutionnalisation d'un pouvoir d'agglomération serait vraisemblablement en marche. **Ainsi, les lectures stratégistes de l'intercommunalité mettent l'accent plutôt sur des postures communalistes, tandis que les lectures pragmatistes mettent en avant la montée en puissance graduelle d'un pouvoir d'intercommunal.**

Les dernières recherches menées sur le sujet du passage à l'intercommunalité des politiques d'attribution et de peuplement (USH, 2019) montrent que ces deux visions s'articulent et ne sont pas exclusives l'une de l'autre. **La capacité d'action des intercommunalités varie donc en fonction des territoires et des enjeux.** Sur les attributions par exemple, ces travaux montrent que la logique stratégiste et communaliste semble l'emporter contrairement au volet de la production de logements sociaux (Ibid., p.21). Les évolutions législatives vont, par ailleurs, dans le sens d'un renforcement de cette échelle intercommunale, avec la généralisation de la cotation et la gestion en flux, qui marquent un véritable changement de paradigme et une technicisation de la gestion des attributions. L'idée d'une montée en puissance « linéaire » de l'intercommunalité est également nuancée. En effet, les dynamiques intercommunales restent tributaires des jeux politiques et d'autres situations de ruptures (Ibid., p.23).

En parallèle, d'autres travaux étudient les facteurs qui favorisent ou limitent la marge de manœuvre communale dans le processus d'attribution des logements sociaux (Mi, Lopez-Jollivet, 2011). **La légitimité du maire en termes d'attribution reposerait sur sa capacité à veiller au respect d'un certain équilibre de peuplement au sein de la commune dont il est responsable :** « les élus locaux qui ont à répondre de la gestion de leur territoire revendiquent la maîtrise des attributions de logements car elle participe à la réalisation de leur politique de peuplement dont ils mesurent l'importance pour leur projet municipal » (Ibid., p.22). Mais la **réalité du pouvoir du maire et de la marge de manœuvre effective des municipalités sur l'attribution fait débat.** Cette marge de manœuvre reposerait à la fois sur des règles juridiques définies à l'échelle nationale octroyant aux municipalités un droit de regard, d'information et de participation dans le système d'attribution et sur le service logement de ces dernières qui sélectionne les candidats à présenter à la CAL sur le contingent de la ville. Selon Catherine Bourgeois, la marge de manœuvre laissée à la commune est grande et cette dernière aurait une vision inévitablement électoraliste de l'attribution en renforçant la présence, au sein de son territoire, de catégories sociales qui lui sont plus favorables (Bourgeois, 1996). Néanmoins, si le pouvoir des communes est important, il reste encadré juridiquement et dépend largement de leur capacité à travailler en coopération avec le reste des acteurs du logement social (Mi, Lopez-Jollivet, 2011).

II / UNE DÉCONNEXION CROISSANTE ENTRE L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL PRODUITE ET LA DEMANDE

Pour pouvoir étudier les pratiques d'attribution de logements, il faut comprendre l'imbrication entre les politiques de production des logements sociaux et les politiques de gestion de l'offre produite.

A) Un parc social qui loge une population de plus en plus précaire

Le parc social accueille une part plus importante des ménages les plus modestes que par le passé : leur part augmente de 43 % à 52 % entre 2006 et 2013 (Cour des Comptes, 2017, p.61). Le logement social voit donc le revenu moyen de ses locataires baisser constamment. En parallèle, il accueille une part croissante de ménages dont les revenus sont largement en dessous des plafonds de ressources (Desjardins, 2008 ; Driant, 2009) et même situés en dessous du seuil de pauvreté, ce qui contribue nécessairement à **une paupérisation des habitants du parc social**. En 2013, 39 % de l'ensemble des locataires du parc social se situe en dessous du seuil de pauvreté (HCLPD, 2012).

B) Le constat de la déconnexion spatiale et économique de l'offre et de la demande

La paupérisation des demandeurs ne serait pas problématique outre mesure si le parc accompagnait cette évolution en proposant des loyers moins élevés. Mais, parallèlement à l'appauvrissement des demandeurs, on remarque que **le montant des loyers du parc social a augmenté**. Cette hausse tendancielle des loyers a été constatée dans les nouvelles livraisons (le parc existant échappe à cette évolution). Ceci est notamment une conséquence du relèvement des plafonds de loyer fixés par la loi. On remarque ainsi une déconnexion croissance entre l'offre de logement social produite et la demande en logement, c'est-à-dire une **déconnexion entre les ressources des demandeurs et les loyers pratiqués dans le parc social nouvellement mise en service**.

Au-delà de la notion médiatisée de « crise du logement », un certain nombre de travaux universitaires viennent expliciter les ressorts de cette dernière et remettent en question cette notion. Il n'y aurait pas une crise du logement mais « des crises » (Driant et Madec, 2018, p.6) et surtout « une crise, non pas du logement, mais du logement abordable » (Kamoun, 2009, p.30). En effet, la transformation du parc locatif privé a réduit de façon radicale l'offre de logements accessibles aux ménages à faibles ressources, alors que les écarts entre les loyers du parc privé et ceux du parc social se creusent dans les zones où le marché est le plus tendu. Dans son rapport d'évaluation de la politique publique de logement social (2017), la Cour des Comptes pose la question suivante : « les logements proposés correspondent-ils à la demande ? » (Ibid., p.49). Répondre à cette question suppose de considérer que le déplacement de l'emploi et les mutations de la famille ont fait évoluer la demande de logement social (Ibid., p.55). Les conséquences de ces évolutions sont doubles. D'un côté, les disparités territoriales en termes de tension du marché sont accentuées du fait d'une demande soutenue et d'une offre insuffisante, les zones tendues disposant en effet de 53 % de l'offre pour traiter 73 % de la demande. En terme d'offre globale disponible, le potentiel d'accueil dans le logement social des ménages les plus modestes est conséquent mais difficile à mobiliser du fait de sa localisation souvent périphérique, davantage encore dans les zones détendues. De l'autre, **la typologie de la demande est globalement inversée par rapport à celle de l'offre**, entraînant une forte pression sur les petits logements (T1) et les très grands logements (T5, T6, etc.) sur lesquels porte aujourd'hui une grande partie de la demande.

L'effort de production de logements PLAI, ceux destinés aux ménages les plus pauvres, a été réel ces dernières années : alors qu'entre 2001 et 2006 seuls 8 à 10 % des logements sociaux financés étaient des PLAI, en 2013 c'est le cas pour 25 % d'entre eux, cela à une période de forte production de logements sociaux, conduisant ainsi à une explosion du nombre de PLAI financés au sein du territoire français (passant de moins de 5 500 PLAI financés par an en 2001 à 29 734 en 2013) (Cour

des Comptes, 2017). **Mais l'évolution quantitative de cette offre a été insuffisante au regard de la croissance du nombre de demandeurs à faibles ressources** (leur part augmente de 43 % à 52 % entre 2006 et 2013). De plus, l'offre de logements à bas loyers qui convient à ces ménages est localisée à 61 % en zone détendue, où ne s'exprime que 27 % de la demande en logement à bas loyer (Ibid., p.69). La tendance au resserrement du parc social sur les ménages les plus démunis semblerait donc atteindre « une certaine limite de solvabilité » (Cour des Comptes, 2017, p. 55). Il semblerait que « même en mobilisant les logements les plus accessibles et en tenant compte de l'APL (Aide Personnelle au Logement), il n'est pas possible d'y accueillir les ménages dont les ressources sont inférieures à 30 % du revenu médian national » (Ibid., p.64). Le rapport de la Cour des Comptes confirme donc le constat fait précédemment : des « **loyers de plus en plus chers pour des demandeurs de plus en plus pauvres** » (Ibid., p.55).

La hausse du montant des loyers dans le parc social s'accompagne également d'une concentration de la paupérisation du parc dans certains territoires : « les Zones Urbaines Sensibles [maintenant remplacées par les QPV], qui représentent 23 % du parc social, disposent de 31 % du parc accessible pour les ménages les plus pauvres » (HCLPD, 2012 ; p6).

En effet, au-delà mode de financement initial du logement, **c'est bien l'ancienneté du logement qui influe le plus sur son niveau de loyer** (Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), 2019). Ainsi, les logements construits depuis 40 à 59 ans ont le loyer moyen le plus faible (5,11 €/m²) du parc social (figure 2 réalisée par le CGDD, 2019). Les logements ayant les plus bas loyers se trouvent donc dans le parc antérieur à 1977 et pas dans celui des PLAI (figure 3, CGDD, 2019). Cependant il faut aussi remarquer qu'une grande part de ce parc est situé en QPV, et que les loyers en Île-de-France sont plus élevés qu'ailleurs (figure 4, CGDD, 2019), alors que cette région concentre une part importante de la demande des ménages pauvres. En effet, en Île-de-France, le loyer moyen par m² est supérieur de 1,34 € à la moyenne des autres régions. C'est dans cette région et en Provence-Alpes-Côte d'Azur que les loyers moyens sont les plus élevés (respectivement 6,84 €/m² et 5,83 €/m²), ainsi que dans la plupart des DROM, notamment, en Guadeloupe et en Guyane, où le loyer moyen est légèrement supérieur à 6 €/m². Au 1^{er} janvier 2019, dans le parc locatif social, le loyer s'élève en moyenne à 5,83 € par m² de surface habitable, ce qui signifie que le loyer moyen a augmenté de 1,4 % en un an. Un quart des loyers sont inférieurs à 4,94 €/m² et près d'un quart sont supérieurs à 6,65 €/m².

FIGURE 2. Loyer moyen en €/m² de surface habitable par tranche d'ancienneté (*) du logement

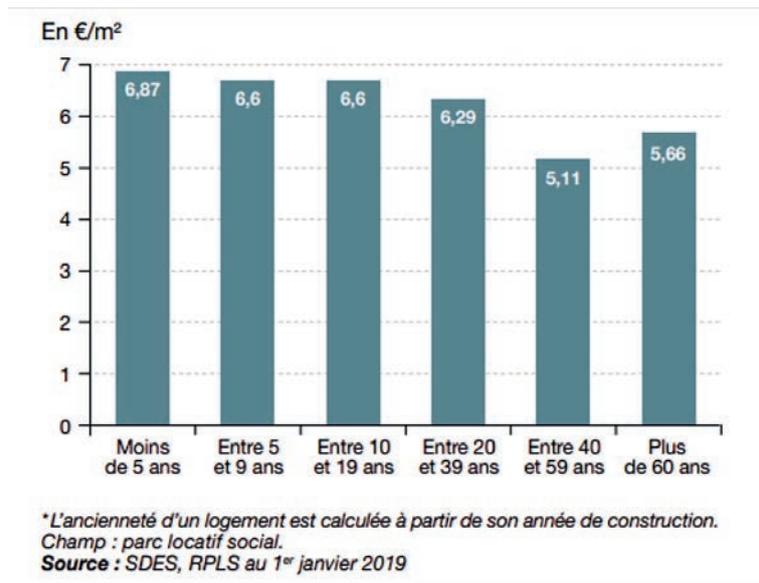
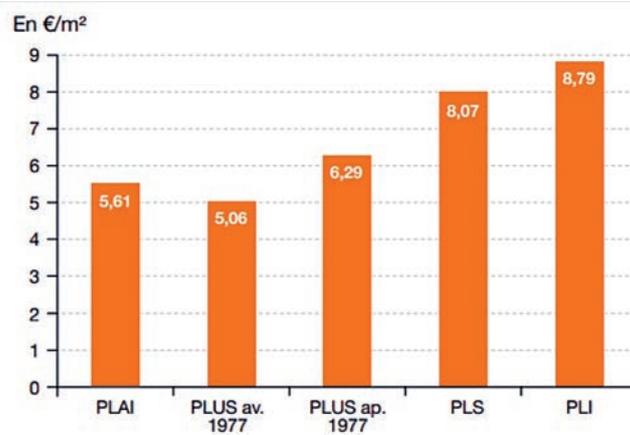


FIGURE 3. Loyer moyen en €/m² de surface habitable en fonction du financement (*)



* Pour tous les logements dont le financement n'est plus en vigueur actuellement, il s'agit d'un financement équivalent.
 Champ : parc locatif social
 Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2019

FIGURE 4. Loyer moyen en euros par mètre carré de surface habitable

Région	Nombre de logements loués	Loyer moyen en €/m ² de surface habitable		Proportion de logements dont le loyer moyen est :	
		Loyer moyen du parc locatif social, 2019	Évolution 2018-2019	< 1 ^{er} quartile moyen (4,94 €/m ²)*	> 3 ^e quartile moyen (6,65 €/m ²)*
Guadeloupe	32 600	6,18	1,1 %	9 %	26 %
Guyane	16 300	6,16	1,0 %	16 %	27 %
La Réunion	72 500	5,97	1,0 %	14 %	24 %
Martinique	30 900	5,47	1,9 %	31 %	22 %
Mayotte	300	5,31	-3,5 %	29 %	0 %
Auvergne-Rhône-Alpes	521 600	5,65	0,9 %	27 %	21 %
Bourgogne-Franche-Comté	170 700	5,14	-0,6 %	43 %	9 %
Bretagne	168 700	5,33	-1,9 %	32 %	10 %
Centre-Val de Loire	176 700	5,26	1,4 %	39 %	12 %
Corse	13 600	5,63	0,3 %	27 %	18 %
Grand Est	383 100	5,36	1,5 %	36 %	13 %
Hauts-de-France	531 600	5,51	1,1 %	26 %	13 %
Île-de-France	1 205 200	6,84	1,6 %	9 %	50 %
Normandie	280 500	5,31	1,5 %	36 %	10 %
Nouvelle-Aquitaine	283 000	5,47	1,9 %	31 %	15 %
Occitanie	274 200	5,61	1,5 %	27 %	20 %
Pays de la Loire	217 300	5,35	1,8 %	34 %	13 %
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	292 400	5,83	0,9 %	27 %	28 %
Total France entière	4 671 300	5,83	1,4 %	25 %	25 %
France entière hors Ile de France	3 466 000	5,5	1,2 %	30 %	16 %

* Ces valeurs sont les premier et troisième quartiles de la répartition nationale des loyers en €/m².
 Note : les chiffres présentés dans cette publication sont arrondis à la centaine. L'arrondi de la somme n'est ainsi pas forcément égal à la somme des arrondis.
 Champ : parc locatif social.
 Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2019

Une partie importante des ménages très défavorisés serait donc théoriquement exclue du logement social. Ces ménages représenteraient, selon l'Enquête nationale du logement (ENL) de 2013, 16 % des demandeurs – soit environ 224 000 ménages. Ces derniers se situent **sous le seuil de 30 % du revenu médian national** ce qui représente environ 500 € par mois par UC (Cour des Comptes, 2017, p.54). Faute de ressources suffisantes, des ménages sont rejetés par les commissions d'attribution des bailleurs – et surtout en amont de celles-ci – et donc contraints d'assumer des taux d'effort considérables dans le parc privé ou de rester « bloqués » dans le circuit de l'hébergement ou redirigés

vers le logement d'insertion (ONPES, 2018). La région Île-de-France présente à ce titre le taux annuel de sorties de l'hébergement vers le logement ordinaire le plus faible à l'échelle nationale (17 % en 2016 pour un taux supérieur à 30 % dans les autres régions) (Ibid., p.18). Le champ du logement d'insertion regroupe, d'une part, des logements collectifs en foyers ou résidences sociales et, d'autre part, des logements individuels en diffus, dont la loi Besson a caractérisé les modalités particulières d'accès et de gestion. La question de l'articulation entre le logement d'insertion et la politique d'accès au logement social se pose ici dans la mesure où les freins à la sortie du logement d'insertion – ou du système d'hébergement - vers le logement social ordinaire en raison de l'insuffisance de revenus ont été objectivés (Faucheux-Leroy, 2014 ; Lanzaro, 2014). L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale¹² estime que **30 % des personnes hébergées dans un centre d'insertion « présentent l'ensemble des conditions requises pour accéder à un logement social »**. Il est important ici de rappeler que le logement d'insertion a pour caractéristique essentielle d'être transitoire et ne devrait pas constituer un habitat d'où les ménages ne peuvent pas sortir. La fluidité des parcours vers le logement social semble donc insuffisamment organisée. Des personnes qui n'auraient, a priori, plus besoin d'un hébergement et des mesures d'accompagnement social que celui-ci implique, ne se voient pas pour autant attribuer un logement de droit commun. Sur ces questions des limites du système d'hébergement et du logement d'insertion, les travaux de Marie Lanzaro viennent interroger **les blocages induits par le passage d'une catégorie d'action publique à une autre** (Lanzaro, 2014 ; Lanzaro, 2016). Cette chercheuse a montré que l'hébergement, qui est censé mener les personnes prises en charge à l'autonomie et les préparer à l'occupation d'un logement, aurait paradoxalement pour effet de les éloigner du logement de droit commun. En effet, l'allongement des durées d'hébergement fragiliserait leurs parcours et augmenterait les craintes des bailleurs et réservataires à leur égard (Lanzaro, 2014, p.42). C'est dans ce contexte qu'une approche qui promeut l'accès au logement pour les personnes qui en sont dépourvues, sans passer par l'hébergement, a été lancée par les pouvoirs publics en 2012¹³ sous le label « logement d'abord » sur le modèle finlandais du *Housing First*.

C) Les difficultés de la production d'une offre de logement à bas loyer

Cette augmentation des loyers est liée à la **hausse des coûts de construction**, mais également au **désengagement de l'État du financement du logement social** (Cour des Comptes, 2017).

Selon la Fondation Abbé Pierre, « les politiques du logement n'arrivent plus à corriger suffisamment les inégalités sociales, parce que les aides personnelles n'ont pas suivi la progression du coût du logement ou que les aides publiques à la construction ne permettent plus de produire à des montants compatibles avec les ressources des ménages modestes » (Fondation Abbé Pierre, 2016, p. 35). En effet, l'État programme l'augmentation de la production de logement social sans augmenter le budget qui y alloué, ce qui implique un abaissement des taux de subvention attribués aux logements sociaux (Driant, 2011). En effet, **la contribution de l'État aux aides à la pierre pour la construction de logements sociaux passe de 800 millions d'euros en 2008 à 150 millions en 2017** (Dutrey, 2018). Ainsi, la catégorie bénéficiant de la subvention au logement la plus forte, à savoir **le PLAI, ne représente que 25 % des nouveaux logements financés alors que 66 % des ménages entrants dans le logement social en remplissent les conditions de ressources** (HCLPD, 2012). D'autre part, bailleurs sociaux et maires ont tendance à « privilégier les catégories de financement les moins subventionnées, dont les loyers sont les plus élevés » (Dutrey, 2018 ; p.9) et qui logent des populations plus aisées. **La France a d'ailleurs été condamnée en 2008 par le Conseil de l'Europe pour « l'insuffisance de l'offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes »** (Résolution CM/ResChS, 2008). La difficulté à trouver des locataires pour les logements sociaux PLS a été pointée du doigt dans plusieurs espaces franciliens (Raad, 2017) avec des programmes qui « s'accompagnent de difficultés d'attribution, de vacance prolongée ou de rotation élevée » (Joinet, 2013, p. 109) et dont la plupart des ménages logés ont des taux d'effort élevés (Ibid., p.110).

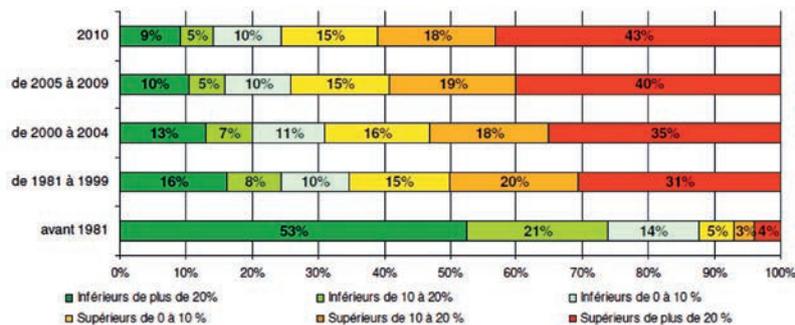
12. Séance du 31.08.2004, n°25 NOR : C.E.S.X0000125V.

13. Circulaire du n°2012-133 du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord.

En parallèle, **l'augmentation du prix du foncier (surtout en zone tendue) et la hausse des coûts de construction engendrent une hausse des coûts de production du logement**. Ces deux facteurs ont des conséquences immédiates. D'une part, les loyers des logements sociaux sont d'autant plus élevés que ceux-ci sont récents (donc l'offre de bas loyers est essentiellement constituée par le parc ancien). **Ainsi, même lorsqu'elle est effectivement produite, l'offre nouvelle en PLAI est difficilement accessible aux plus modestes** : « 63 % des 86 755 logements livrés en 2014 [toutes catégories de financement confondues] ont des loyers supérieurs à 6 €/m² » (Cour des Comptes, 2017, p.57). Force est donc de constater le « désajustement des gammes de loyer » (Ibid., p.61) qui est à l'œuvre. Les loyers effectifs des logements financés en PLAI sont en grande majorité supérieurs aux plafonds qui sont fixés par la loi : « Le RPLS (Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux) 2015 indique ainsi que la valeur médiane du loyer par m² de surface habitable des PLAI livrés en 2014 est de 6,68 €/m² en Île-de-France et de 5,5 €/m² en province, soit environ 1 € au-dessus des plafonds théoriques » (Ibid., p. 59). La Cour des Comptes explique ce décalage par l'application d'un « coefficient de structure », qui engendre un loyer plus élevé pour les logements plus petits, et d'une « marge locale » liée à la qualité technique du logement et à sa performance énergétique. Les logements nouveaux PLAI se situent donc à des niveaux de loyers réels « supérieurs de 20,1 % en Île-de-France et de 28 % hors Île-de-France, à ceux du parc d'avant 1978 » (Ibid., p.60). Ce constat pousse Lina Raad à poser la question du rôle du logement social dans la réduction des inégalités d'accès au logement : « pour quelles catégories sociales produit-on du logement social ? » (Raad, 2017).

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) a mené en 2012 une étude afin d'« apprécier la réalité des loyers par rapport aux loyers plafonds des aides au logement » (HCLPD, 2012, p.2). L'une des premières conclusions de l'étude est qu'**une grande partie des logements ont des loyers qui dépassent les loyers-plafonds APL** : « 39 % du parc social est de loyer non compatible avec les aides à la personne » (Ibid., p.3). L'étude montre que les logements récents sont les moins accessibles (figure 5, réalisée par le HCLPD), ce qui signifie que « le financement PLAI n'est pas une garantie de loyer abordable » (Ibid., p.5). L'étude conclut que « **les logements produits, y compris en PLAI, ne permettent pas de loger une partie du public auquel ils sont destinés** » (Ibid., p.7).

FIGURE 5. Comparaison des loyers avec les loyers-plafonds des aides selon la demande de mise en location



Source : HCLPD, 2012.

A ce titre, **les collectivités locales ont un rôle à jouer dans le développement d'une offre de logements à bas niveau de quittance**. Celles-ci ont en effet la capacité d'imposer la production de cette offre via des leviers réglementaires et contractuels. Parmi les outils réglementaires et contractuels dont elles disposent, les collectivités peuvent s'appuyer sur les politiques de taux des Programmes Locaux de l'Habitat (ou PLH) ou des Programmes Locaux de l'Habitat Intercommunaux (ou PLHI), sur les Conventions Intercommunales d'Attributions (ou CIA), sur les obligations de reconstitution de l'offre en PLAI dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (ou NPNRU), ou enfin sur l'élaboration de Contrats d'Objectifs avec les bailleurs sociaux de leur territoire, permettant de porter au niveau local différents thèmes que la collectivité souhaite développer ; ou encore

recourir à des formes de contractualisations particulières, comme c'est le cas pour la Métropole de Rennes avec sa politique de loyer unique¹⁴. Cependant, ces leviers seuls ne peuvent suffire. Négocier les règles peut permettre la sortie de terre de quelques opérations mais **cela ne résout pas le problème du coût de production de cette offre et laisse entier le besoin de « massification » de son développement**. Dans le contexte de hausse des coûts et de diminution des recettes pour les bailleurs sociaux, les leviers réglementaires et contractuels peuvent être accompagnés d'une aide financière provenant de la collectivité. Les intercommunalités peuvent en effet agir au niveau du bilan d'équilibre des opérations des bailleurs : soit en diminuant le prix de revient via une aide foncière, soit en augmentant les recettes via l'apport d'une ou plusieurs subventions. Ces actions sont également l'occasion d'inciter au développement d'une offre particulière au travers de critères d'éligibilité pour bénéficier de l'aide. Néanmoins, l'effet levier de ces aides est à nuancer en fonction de leur niveau (qui relève de choix politiques de la part de la collectivité contrainte dans son budget), de l'objet qu'elles ciblent ainsi que des critères et exigences formulés par la collectivité. Des collectivités mettent en œuvre de nouvelles logiques d'action consistant à mettre en réseau les différents acteurs du domaine afin d'élaborer un plan d'action partenarial.

Ce nouveau levier permet aujourd'hui aux intercommunalités de mieux orienter la production de logements sociaux vers des loyers abordables, mais également d'agir plus directement sur les moyens techniques de production permettant de diminuer les loyers et les charges des logements, sur lesquels elles ont plus difficilement la main. Il s'agit ici pour les collectivités d'inciter les bailleurs à optimiser la surface des logements pour agir directement sur le calcul du loyer ou encore de maîtriser la majoration des loyers pour favoriser la diminution des charges à travers la révision des Marges Locales de Loyer¹⁵.

En 2013, un programme de logements sociaux à bas niveau de quittance, appelé PLAI-adapté, a été lancé par l'État afin d'encourager le développement « d'une offre nouvelle de logements à destination de ménages cumulant des difficultés financières et sociales »¹⁶, dont la situation nécessite la maîtrise du loyer et des charges, une gestion locative adaptée, un accompagnement ou des configurations de logement spécifiques. L'État subventionne de manière importante ces logements grâce à une majoration des prélèvements dans les communes carencées SRU : cela représente une aide située entre 5 600 € et 18 630 € par logement en fonction de la taille de l'opération (les petites opérations étant favorisées). Toutefois, ce produit a de grandes difficultés à sortir de terre car la mise en place d'un accompagnement sur le long terme peut difficilement être prise en charge en interne par les bailleurs qui doivent alors rechercher une association ou un organisme capable de l'effectuer dans la durée. Alors que les productions annuelles restent extrêmement basses, la plupart des opérations sont essentiellement construites en résidences sociales, où l'accompagnement existe déjà.

On comprend donc que **la question de l'offre de logements à bas niveau de quittance est une question travaillée par les acteurs locaux et nationaux mais qui est encore loin d'être résolue**. Par ailleurs, les contraintes inhérentes au secteur de l'immobilier font peser un doute important sur les chances que la livraison d'un logement spécifique à bas niveau de quittance d'une certaine taille et dans un certain lieu, réponde effectivement au besoin d'une famille.

14. À partir du 1^{er} juillet 2018, la Métropole de Rennes a mis en place une expérimentation autorisée par décret dans le cadre de la loi Égalité et Citoyenneté. Inscrite dans une « CUS Loyer Unique », elle consiste à mettre en place un même loyer pour tous les logements sociaux d'un même type, quels que soient la date de construction, la surface du logement, le territoire et son mode de financement (PLUS ou PLAI).

15. Depuis 1995, les bailleurs sociaux doivent fixer un loyer maximum pour toutes les opérations de construction subventionnées et/ou aidées par l'État. Ce loyer maximum est encadré par un avis annuel de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP). Instaurées la même année et plafonnées par le même avis, les Marges Locales de Loyer permettent aux bailleurs sociaux de majorer ce loyer maximum pour les logements PLUS et PLAI en fonction de critères fixés localement (mais suivant un cadre national) par le préfet ou le territoire délégataire, à savoir les EPCI qui en ont la compétence. Ces critères doivent permettre l'amélioration du service rendu aux locataires au travers de la mise en œuvre de la transition énergétique et environnementale devant permettre la maîtrise des dépenses et l'amélioration de la qualité de service. De plus, la majoration ne peut porter sur des critères rendus obligatoires par la loi : les MLL doivent inciter les bailleurs sociaux à aller plus loin que la loi. Les critères les plus fréquents sont ainsi : une performance thermique anticipant la future réglementation, la création d'énergies renouvelables pour le chauffage des logements ou encore la proximité avec les transports en commun.

16. Ministère de la cohésion des territoires, « Programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance. Cahier des charges relatifs aux opérations de PLAI adaptés », 2017.

D) Les mutations contemporaines du système de production HLM

En l'espace d'une décennie (2000 à 2010), malgré la hausse du coût du foncier et des coûts de construction, associées à une baisse des aides budgétaires de l'État à la construction (les aides à la pierre), la production de logements sociaux en France a été multipliée par un peu plus de trois (Gimat, 2017). Alors que 46 000 logements HLM ont été produits en 2000, plus de 100 000 le sont systématiquement à partir de 2006. Cet apparent paradoxe est lié aux transformations contemporaines du système de production du logement social et particulièrement à l'évolution de l'organisation institutionnelle du système de production HLM. Pour pallier à la baisse des financements publics, les organismes HLM ont en effet effectué un certain nombre d'ajustements. Ces derniers mobilisent désormais leurs propres réserves financières dans la production neuve et sont amenés à distribuer inégalement dans l'espace le surplus de logements produits et à réorganiser leurs modalités d'accès à la ressource foncière. Un modèle de néo-libéralisation alternatif¹⁷ du logement social se dessinerait en France (Gimat, 2017). Ce modèle ne reposerait plus seulement sur l'investissement public. Il viserait au contraire à ce que soient valorisés les flux financiers produits par le parc social existant, en faisant en sorte que les fonds propres ne s'accumulent pas dans les organismes HLM et puissent être réinvestis. Il reposerait aussi sur la recherche de complémentarités avec les acteurs à but lucratif.

Dans la lignée de ces travaux, Ludovic Halbert et Katia Attuyer explorent les évolutions du secteur HLM en France depuis les années 2000 et constatent que les modalités de financement du logement social, conçues pour protéger les ménages et leur logement d'un impératif de rémunération des capitaux (un faible taux du Livret A, des fonds publics non rémunérés, une limitation drastique des dividendes, une marchandisation réduite du foncier) se voient graduellement imposer une logique de rentabilité (Halbert et Attuyer, 2016). Ces travaux montrent que les **politiques du logement social sont aujourd'hui dépendantes des mécanismes de valorisations foncière et immobilière.**

D'autres travaux universitaires montrent que la **déconnexion croissante entre l'offre de logement social produite et la demande est encouragée par les pouvoirs publics** à travers une injonction à la mixité sociale (Palomares, 2008 ; Kirzszbaum, 2008). La déconnexion est alimentée par les communes privilégiées qui ont tendance à se spécialiser dans la construction de logements intermédiaires de type PLS pour répondre à l'obligation légale définie par la loi SRU, afin d'attirer des classes moyennes en évitant ainsi la paupérisation de leur territoire (Clerval et Fleury, 2009 ; Pollard, 2009 ; Pinçon et Pinçon-Charlot, 2010 ; Clerval et Miot, 2017 ; Desage, 2017). Fabien Desage (2016) par exemple analyse les logiques des collectivités territoriales dans l'application de la loi SRU. Il montre notamment que **les élus acceptent de construire du logement social dans la mesure où ils peuvent en maîtriser le peuplement**, c'est-à-dire lorsqu'ils ont l'assurance d'avoir un contrôle sur le profil des futurs locataires. Le logement social passe donc pour eux du statut de contrainte à celui de ressource, dans la mesure où il leur permet de loger des ménages de classe moyenne (Desage, 2017, p.20). Les politiques favorisant la construction de logements sociaux au nom de l'inclusion des ménages précaires, comme voulu par la loi SRU, s'accompagnent d'une « redéfinition des publics destinataires de ces nouveaux logements qui en exclut discrètement les populations les plus indésirables » (Ibid., p.24). Le contrôle des nouveaux habitants représenterait pour les élus un enjeu plus prépondérant que les logements eux-mêmes. Les travaux de Valérie Sala Pala (2011), de Lina Raad (2017) et de Marine Bourgeois (2017) démontrent que la programmation HLM s'apparente à une véritable politique de peuplement.

17. Le terme est utilisé dans le but de distinguer ce processus de celui de la néo-libéralisation classique des politiques publiques et parapubliques comme celui qui a eu lieu au Royaume-Uni où une partie importante du parc immobilier social a été vendue dès les années 1980.

III / UN SYSTÈME ET DES PRATIQUES D'ATTRIBUTION QUI RENFORCENT LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL DES MÉNAGES AUX RESSOURCES LES PLUS MODESTES

A) Le contexte juridique du système d'attribution : l'évaluation du niveau de solvabilité des demandeurs dans l'instruction globale d'une candidature

L'accès au logement social se fait par le biais d'une procédure d'attribution qui associe un certain nombre d'acteurs dans le pilotage global et dans le traitement de chaque attribution de logement, en fonction des financements qu'ils ont apportés (subventions, fourniture du terrain, etc.). Les financeurs (l'État et ses services déconcentrés, les collectivités, Action logement) disposent de quotas de logements réservés pour des candidats locataires qui leur en font la demande. Ces financeurs sont appelés réservataires et disposent d'un contingent c'est-à-dire d'un nombre de logements attribuables. C'est lors de la Commission d'Attribution de Logement (CAL), qui se réunit à intervalles réguliers, que le bailleur social, gestionnaire des logements, examine trois dossiers de candidats qui ont été proposés par les réservataires et qui répondent aux critères d'attribution pour chaque logement disponible. Des critères légaux d'éligibilité, à la fois sociaux et financiers, sont retenus lors de l'attribution d'un logement social à un ménage. En parallèle, des critères de priorité sont déterminés à la fois par la loi (n° 2007-290) du 5 mars 2007 instituant le DALO et dans chaque département par les règlements départementaux d'attribution (le PDALHPD et les Accords Collectifs Départementaux¹⁸). Les décisions d'attribution doivent aussi intégrer l'objectif de mixité sociale des villes et des quartiers (Houard, 2009).

Il convient tout d'abord de distinguer trois situations aboutissant au non-accès d'un demandeur au logement social (USH, 2016).

- L'instruction peut être négative en amont de la CAL, cela signifie que la demande du ménage n'est pas retenue parmi les trois candidatures à examiner en CAL pour un logement libéré (en raison de l'inadaptation de la structure du ménage ou de ses ressources au logement, etc.).

- La demande peut faire l'objet d'un rejet par la CAL. Ce refus d'attribution ne peut être motivé que par trois critères : le dépassement des plafonds de ressources, la situation irrégulière (s'agissant par exemple de personnes sans droit de séjour), ou le fait que le demandeur soit propriétaire d'un logement¹⁹. En aucun cas, l'insuffisance des ressources ne peut justifier un refus d'attribution comme le rappelle cette réponse ministérielle à une question d'un parlementaire (n° 45018 du 6 avril 2010) : « l'attribution des logements locatifs sociaux a pour objet premier de satisfaire les besoins des personnes aux ressources modestes et des personnes défavorisées. **Aucune disposition du code de la construction et de l'habitation ne subordonne l'attribution de logements sociaux à une condition de ressources minimales.** Un refus d'attribution fondé sur ce seul motif serait illégal. Les bénéficiaires des prestations sociales font partie de nos concitoyens les plus fragiles et rencontrent des difficultés pour accéder au logement privé. Ils ont donc, à ce titre, particulièrement vocation à bénéficier de l'attribution des logements sociaux ».

- La demande peut faire l'objet d'une non-attribution par la CAL. Cette décision signifie qu'à un ménage donné n'est pas attribué un logement donné, et donc que le même ménage pourrait

18. Les Accords Collectifs Départementaux définissent, dans le respect de la mixité sociale, des objectifs annuels chiffrés d'accueil des populations répondant aux critères du PDALHPD et constituent donc à ce titre un levier à l'application de ce plan.

19. Le refus d'attribution entraîne la radiation de la liste des demandeurs ce qui n'empêche pas le demandeur de déposer une nouvelle demande ultérieurement.

se voir attribuer un autre logement. Dans tous les cas, la décision de non-attribution doit être motivée. L'insuffisance des ressources du candidat peut être avancée comme un motif de non-attribution. Cependant, **plusieurs éléments de nature juridique viennent restreindre, sans l'interdire, la possibilité de motiver une décision de non-attribution au regard de l'insuffisance des ressources du demandeur.** L'appréciation de la solvabilité d'un ménage au regard du logement à attribuer correspond à l'évaluation de la capacité du candidat à payer le loyer et les charges locatives. Cette appréciation s'appuie sur le calcul du taux d'effort, tel que défini par l'article R441-3-1 du Code de l'Habitat et de la Construction (CCH)²⁰ et selon les modalités fixées par l'arrêté du 10 mars 2011²¹. Les bailleurs complètent souvent l'analyse par le calcul du reste-à-vivre²², selon des modalités propres à chaque bailleur. La loi ne fixe cependant aucun niveau de taux d'effort ou de reste-à-vivre dans la mesure où, conformément à la loi, il n'existe pas de valeur plancher pour accéder au parc social. Les évaluations du taux d'effort ou du reste-à-vivre n'ont donc qu'une valeur indicative quant à la fragilité financière possible du demandeur de logement (Ibid., p.55). Le principe de non-discrimination dans l'exercice du droit au logement est inscrit dans la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. L'article 1 précise qu'« aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement pour un motif discriminatoire », comme le serait notamment la « particulière vulnérabilité [d'une personne] résultant de sa situation économique (...) » (les motifs sont listés par l'article 225-1 du code pénal). **Malgré l'encadrement de cette procédure par la loi, l'absence d'un cadre partagé par les bailleurs sociaux, pour apprécier les ressources des ménages, contribue à rendre cette procédure peu lisible** (USH, 2016). Le calcul du reste-à-vivre n'est pas mobilisé par tous les bailleurs et pour ceux qui le mobilisent, les écarts entre organismes persistent et reposent sur différents éléments : les modalités de calcul de cet indicateur (le reste-à-vivre est indifféremment calculé par ménage, par personne ou par UC) et les marges d'appréciation dans la prise en compte des ressources et des dépenses ; une fois les indicateurs calculés, les organismes ont recours à des seuils d'exclusion d'une part très variables et d'autre part illégaux en partie (Ibid.).

L'attribution d'un logement procède inévitablement de la sélection d'un candidat, en particulier dans le cas où la demande en logement dépasse de loin l'offre locative. Or **la phase du rapprochement de l'offre et de la demande reste l'un des angles-morts du système d'attribution de logement.** Dans certains territoires, le rapprochement offre-demande fait l'objet d'une cotation qui s'appuie sur la définition de priorités d'attribution afin d'objectiver le processus de sélection des dossiers traités. Cette démarche permet de hiérarchiser les demandes de logements sociaux en attribuant des points selon des critères prédéfinis et priorisés (USH, 2016). On comprend que « la définition des critères est donc un enjeu essentiel puisque c'est ce qui garantira un traitement égalitaire et transparent » (RÉEL, 2015). La mise en place d'un système de cotation est rendue obligatoire par la loi ELAN pour les communes tenues de se doter d'un PLH (406 communes concernées) et devra être effective d'ici décembre 2021. Plusieurs villes, dont la ville de Paris en 2014, ont mis en place un système de cotation pour gérer la désignation des candidats sur leur propre contingent.

Jusqu'à présent, chaque désignataire est en mesure de sélectionner les demandeurs sur son contingent selon ses propres modes de fonctionnement, ce qui entraîne inévitablement une inégalité

20. « Lorsque la commission d'attribution utilise, parmi les informations dont elle dispose pour proposer un logement adapté au demandeur selon les critères fixés aux articles L.441 et L.441-1, le taux d'effort des personnes qui vivront au foyer, ce taux est calculé selon la méthode définie par arrêté du ministre chargé du logement » (article R441-3-1 du CCH).

21. L'arrêté du 10 mars 2011 fixant la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R. 441-3-1 du CCH définit le taux d'effort (net) comme le rapport suivant : (1) numérateur : somme du loyer principal, du loyer des annexes, des charges récupérables (au sens de l'article L. 442-3 du code précité et du montant de la contribution du locataire telle que résultant de l'application des articles R.442-28 et R.442-29 du code précité) diminuées, le cas échéant, de l'aide personnalisée au logement ou des allocations de logement à caractère social ou familial ; (2) dénominateur : somme des ressources des personnes qui vivront au foyer, au sens de l'article L.442-12 du code précité, figurant dans le formulaire mentionné à l'article R.441-2-2 de ce même code.

22. Le reste-à-vivre désigne l'ensemble des ressources d'un ménage, déduction faite des « dépenses contraintes ». Contrairement au taux d'effort, son calcul n'est défini dans aucun texte de loi et relève donc uniquement de la pratique des acteurs.

de traitement entre les demandeurs : « à l'échelle d'un même bassin de population, l'absence d'obligation pour l'ensemble des acteurs d'harmoniser leurs critères d'attribution peut créer des inégalités et renforcer l'absence de lisibilité du système ainsi que les difficultés de compréhension du demandeur » (RéEI, 2015, p.6). Les différences dans les modes de fonctionnement des désignataires ont été objectivées notamment par Marine Bourgeois (2011). **Différents régimes de tri des ménages** existent en fonction des caractéristiques du contexte local et des modalités d'association entre élus, bailleurs et acteurs économiques (1) quand le logement est réservé et que le candidat est désigné par un tiers ; (2) quand le logement est réservé mais remis à disposition du bailleur par le réservataire ; (3) quand le logement n'est pas réservé. Chacune de ces configurations induit un mode de gestion particulier de la demande ; ces configurations étant elles-mêmes liées à un contexte territorial singulier.

La forte précarisation de la demande et les contraintes de gestion du bailleur conduisent aujourd'hui les organismes à prêter une attention renforcée aux ressources des ménages, de manière à « prévenir au mieux les risques d'impayés locatifs et pour ne pas fragiliser la situation des ménages dès l'accès au logement » (USH, 2016). L'attention portée est d'autant plus forte que **la solvabilité des ménages est rendue de plus en plus difficile à anticiper** en raison de deux facteurs : d'une part, le renforcement de l'imprévisibilité des parcours avec notamment la précarisation des contrats de travail et la fragilisation de la cellule familiale ; d'autre part, l'affaiblissement budgétaire des dispositifs de droit commun destinés à la solvabilisation des ménages les plus modestes au titre de l'accès et du maintien dans le logement (les aides au logement, la garantie Locapass pour obtenir une caution locative, les Fonds de Solidarité pour le Logement, l'Accompagnement Vers et Dans le Logement, l'Accompagnement Social Lié au Logement...), diminuant de fait les garanties financières pour le bailleur (Ibid., p.9).

B) Les politiques de peuplement : entre mixité sociale et droit au logement

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 national** (Houard, 2009). La sélection des futurs locataires se structure en effet autour des deux principes d'action publique que sont le droit au logement et la mixité sociale. Développées à partir des années 1980, les politiques de mixité sociale ont pour but de « faire coexister différentes classes sociales au sein d'une même unité urbaine » (Bacqué, 2003, p. 297). Le législateur affirme donc conjointement la nécessité d'accueillir dans le parc social des individus en situation précaire voire de grande précarité et le maintien d'une certaine diversité des profils afin d'éviter les concentrations de population pauvre susceptibles d'aboutir à des situations de ségrégation résidentielle. Noémie Houard montre justement que l'articulation de ces deux catégories d'action publique n'a rien d'évident car elles portent en elles des « injonctions concurrentes, non hiérarchisées, qui peuvent entrer en contradiction sur le terrain » (Houard, 2009, p.179), l'objectif de mixité sociale n'étant pas non plus clairement défini par les pouvoirs publics²³.

Depuis le milieu des années 1990, les professionnels du logement social doivent composer avec des injonctions gestionnaires (Demoulin, 2016), qui reconfigurent les modalités de tri des ménages, dans un sens qui serait favorable à la reproduction et l'amplification des inégalités (Bourgeois, 2018). Combinés à des stratégies de « préférence communale » de certains élus, ces éléments expliqueraient les logiques d'exclusion sociale et spatiale produites par les processus d'attribution (Bourgeois, 2017). Dans les marges de manœuvre dont ils disposent, les chargés d'attribution évaluent les situations, qualifient et catégorisent les dossiers. **Au cours de cette sélection, les représentations des chargés d'attribution freinent l'accès au logement d'une partie des publics défavorisés** (Van de Walle et al., 2016 ; Weill, 2017). Ceci conduit à ce que, malgré l'urgence de leur situation au regard des critères de la loi, les plus démunis soient souvent réorientés vers une solution d'hébergement car dans ce

23. La loi Egalité et Citoyenneté a récemment donné une définition de la mixité sociale en définissant des objectifs d'attribution par quartile de revenu des demandeurs en QPV et hors QPV, mais nous y reviendrons par la suite.

contexte de réduction de l'offre, « les ménages les plus dignes d'y accéder doivent être suffisamment modestes pour ne pouvoir se tourner vers le secteur privé mais toutefois en mesure de s'acquitter d'un loyer et d'adopter un style de vie conforme aux attentes des acteurs de l'habitat » (Weill, 2017, p.125). Le rapport d'évaluation de la politique du logement social de la Cour des Comptes concède le fait que « si le système d'attribution permet effectivement de cibler les ménages à ressources modestes et relevant des catégories prioritaires, **les situations les plus précaires rencontrent des difficultés particulières** » (Cour des Comptes, 2017, p.47).

C) Les pratiques d'attribution vues sous l'angle de la discrimination

Malgré l'existence de critères de priorisation, **le manque de transparence sur les procédures de sélection des dossiers des demandeurs** et d'attribution des logements rend le système d'attribution difficilement lisible. L'examen des indicateurs de pression²⁴ effectué par la Cour des Comptes (2017) a montré que le système d'attribution prend assez bien en compte les ménages hébergés chez leurs parents ou enfants (l'indicateur étant inférieur à 3), mais propose très peu de solutions pour les ménages qui sont logés en hôtel ou en résidence hôtelière à vocation sociale (l'indicateur étant supérieur à 5), et encore moins aux personnes sans abri ou aux occupants de squats (l'indicateur dépassant 6) (Ibid., p. 36). L'indicateur de pression pour les demandeurs prioritaires au titre du DALO s'élevait en 2014 à 3,44, ce qui est légèrement plus favorable que la moyenne nationale, mais ce qui ne signifie pas pour autant que le délai réglementaire de relogement soit respecté (délai fixé de trois ou six mois). Les différents désignataires sont peu nombreux à disposer d'une « méthode formalisée de présélection des dossiers avant la réunion de la commission d'attribution » (Ibid., p.43) mais lorsque ces méthodes existent, elles sont très peu souvent publiques ou communiquées aux demandeurs. **L'égalité de traitement des demandeurs est donc loin d'être garantie par les désignataires.** Si le cadre juridique est généralement respecté, il n'en reste pas moins que « la gestion des demandes par les bailleurs reste souvent empirique et l'absence de critères communs engendre des variantes importantes entre les organismes sur des critères d'appréciation qui devraient pourtant être objectifs, par exemple en ce qui concerne les modalités de calcul du taux d'effort et du reste-à-vivre dans l'analyse de la situation des candidats » (Ibid. p.43).

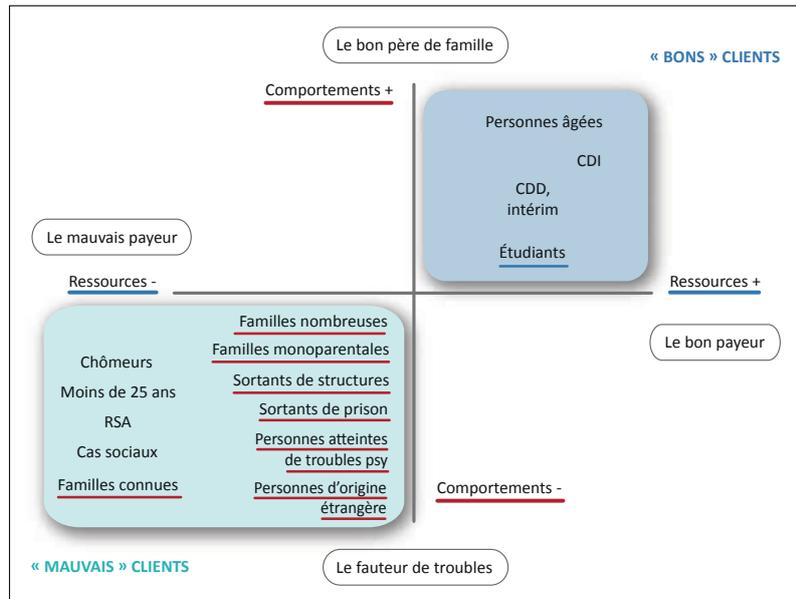
Si les **délais d'accès au parc HLM sont nettement défavorables aux ménages les plus modestes** (Bonnal, Boumahdi, Favard, 2012), cela signifie donc que les critères familiaux et sociaux ne sont pas les seuls critères retenus par les bailleurs sociaux lors de la sélection d'un dossier à présenter à la CAL ou de l'attribution d'un logement. Au-delà de ces critères légaux, des critères implicites interviennent donc dans les décisions d'attribution de logement : il a été démontré que **les caractéristiques individuelles des ménages ont un effet sur la durée d'obtention d'un logement social ou sur son obtention effective** (Bonnal, Boumahdi, Favard, 2012 ; Lab'Urba, 2015 ; Bourgeois, 2018). Il s'agit de ménages en situation de précarité (aux revenus faibles ou en situation de chômage), sans diplôme, ayant connu des situations d'impayé de loyer ou d'expulsion locative ou encore de nationalité non européenne.

Les bailleurs sociaux et les élus locaux partagent souvent un même souci de maîtrise du peuplement (Morel-Journel et Sala Pala, 2011). Le recours à la notion de risque s'est ainsi progressivement constitué comme une norme de gestion des bailleurs sociaux et a forgé les représentations des élus et des pouvoirs publics (Simon, 2003). Pour les bailleurs, il s'agit avant tout d'un objectif gestionnaire et commercial : il faut limiter les risques locatifs (impayés de loyer et conflits de voisinage, etc.). Pour les élus, l'objectif est davantage politique et lié à des enjeux électoraux. Ces acteurs élaborent donc des règles et des outils à partir de savoirs empiriques et de statistiques descriptives afin de repérer les « populations difficiles » et de pouvoir agir sur la distribution spatiale des populations qu'ils logent (Sala Pala, 2013) dans **le but de « placer le « bon » candidat au « bon » endroit** » (Bourgeois, 2018, p.6). Les acteurs évaluent donc les situations afin de « distinguer les candidats dignes d'être

24. L'indicateur de pression calculé par la Cour des Comptes rapporte « le nombre de demandeurs d'une catégorie donnée en fin de période au nombre d'attributions à des ménages de cette catégorie intervenues pendant la période » (Cour des Comptes, 2017 ; p.35).

logés de ceux qui ne le sont pas : ils forment des jugements quant aux risques qu'ils représentent pour le bailleur » (Ibid., p.7). Ils s'appuient à la fois sur les informations contenues dans les dossiers de demande, sur des impressions recueillies lors des entretiens en face-à-face et sur leur expérience de terrain, ce qui les conduit à l'élaboration de « catégories pratiques officieuses » (Ibid., p.7) : **d'un côté les « profils à risque » et de l'autre, des candidats plus « stables »** (figure 6).

FIGURE 6. Catégorisation des demandeurs de logements sociaux par les agents HLM



Source : Bourgeois, 2017, p. 475. Cette figure a été construite à partir des catégories utilisées par les agents rencontrés lors de l'enquête pour désigner les clients (en entretiens et lors des observations au guichet). Certaines catégories sont soulignées en bleu, d'autres en rouge, en fonction de la dimension – ressources ou comportements – qui prime dans la catégorisation du groupe. D'autres ne sont pas soulignées : elles correspondent aux situations dont la qualification mêle des considérations en termes de ressources et de comportements.

C'est en raison de cette catégorisation que les ménages les plus défavorisés sont rarement pensés comme prioritaires. Ces raisonnements constituent ce que le sociologue Patrick Simon appelle des « discriminations probabilistes » (Simon, 2003, p.78) dans la mesure où « le fait d'avoir réuni un certain nombre d'informations négatives sur un groupe conduit à éviter d'admettre les ménages que l'on rattache au groupe » (Ibid., p.78). Ces discriminations s'appliquent alors particulièrement à l'encontre des populations immigrées ou aux ménages à faibles ressources suspectés d'impayés de loyer. Ces discriminations échapperaient aux intentions discriminatoires des agents. Elles sont contenues dans les objectifs même du système de gestion de la demande de logement social, ce qu'il qualifie de « **contexte institutionnel favorisant les discriminations** » (Ibid., p.90). A l'inverse, pour Marine Bourgeois ce sont les agents de l'organisme HLM qui jouent un rôle central dans les processus d'attribution. Selon cette chercheuse c'est « en reconnaissant aux acteurs locaux le pouvoir de hiérarchiser et de sélectionner les demandeurs de logement, [que] l'État autorise finalement l'émergence de ces stratégies de peuplement et de ces pratiques discriminatoires » (Bourgeois, 2018, p. 8). Cette dernière souligne également que depuis le milieu des années 1990, « les réformes managériales des organismes HLM (indicateurs de performance, obligation de résultats, polyvalence des tâches) transforment les pratiques professionnelles et redéfinissent les modalités d'attribution des logements sociaux, au prix de l'effritement de la vocation sociale du parc HLM d'une part ; et du renforcement des pratiques discriminatoires dans le processus d'attribution des logements sociaux d'autre part »

(Bourgeois, 2019, p.1). Il semblerait alors qu'un basculement au sein du modèle HLM se soit opéré : si la question du risque a toujours été présente dans le système de gestion du logement social « **ce n'est désormais plus le risque pour le demandeur qui est pris en compte [c'est-à-dire les risques des aléas de l'existence auxquels il est exposé] mais celui que ce dernier représente pour l'institution et qu'il s'agit d'évaluer** » (Bourgeois, 2019, p. 6). La défenseuse des droits Béatrice Robert de Massy rappelle à ce titre que **la particularité du logement social est que les discriminations y prennent une forme le plus souvent indirecte** : elles peuvent résulter de la mise en œuvre de dispositions, de pratiques ou de critères qui en soi ne renvoient pas à des critères discriminatoires (USH, 2019, p. 27). Cela participe d'une **invisibilisation des discriminations dans l'accès au logement social**. Le propre de ce type de discriminations est qu'elles peuvent se produire sans que personne n'en ait conscience. Ces inégalités ne sont, le plus souvent, identifiées qu'a posteriori, à travers des statistiques et notamment à travers les deux indicateurs que sont le délai d'accès au logement social et la localisation du logement attribué.

2/ PROBLÉMATIQUE ET HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

Malgré un cadre juridique contraignant, force est de constater que l'insuffisance des ressources demeure un frein majeur à l'accès au logement social de certains ménages, en particulier dans le contexte des marchés immobiliers tendus des grandes agglomérations. Ce fait est bien documenté autant par les recherches universitaires que par les acteurs du logement eux-mêmes dans les documents institutionnels que nous avons présentés ci-dessus. Cela permet dès lors d'affirmer que **la politique publique du logement social faillit en partie à loger, dans des délais raisonnables, les ménages les plus modestes pourtant ciblés par cette politique**. La plus faible probabilité d'accès des plus modestes au logement relève de causalités multiples. D'une part, elle résulte d'une cause structurelle qui repose sur l'insuffisance d'une offre de logement social abordable dans les zones tendues. D'autre part, elle relève des logiques contradictoires qui sous-tendent le système d'attribution de logement social. Ces logiques tendent à évincer d'emblée les ménages avec le moins de ressources constituant des « publics à risques ».

Ces constats démontrent donc l'existence de difficultés particulières d'accès au logement social des ménages les plus modestes. Les raisons qui peuvent en partie expliquer ces difficultés ont été objectivées mais ne suffisent pas à répondre à l'ensemble des interrogations que les acteurs, à la fois associatifs et institutionnels, rencontrent sur le terrain. Des questions cruciales concernant le processus d'attribution, et le respect du cadre juridique régissant ce processus, demeurent : selon quelles modalités les désignataires sélectionnent-ils des candidats à présenter en CAL pour un logement ? Existe-t-il des ménages qui ne sont jamais présentés en CAL en raison du niveau jugé insuffisant de leurs ressources ? Constate-t-on une progression des motifs de non-attribution en CAL pour insuffisance de ressources ? Lorsque la CAL prend une décision de non-attribution, celle-ci est-elle toujours motivée ? Lorsqu'elle est motivée, les motifs invoqués sont-ils clairs et explicites ? Lorsque l'insuffisance de ressources est le motif invoqué, est-il contestable ? Lorsque d'autres motifs sont invoqués, ne cachent-ils pas un motif économique au regard des risques juridiques encourus par le bailleur s'il l'invoquait ? Quels types de propositions alternatives les organismes HLM font-ils pour parvenir à loger ces personnes aux ressources jugées insuffisantes par les autres organismes ? Qu'en est-il de la performance des outils juridiques d'amélioration de l'accès des personnes les plus pauvres au logement social ? D'autres questions, aussi importantes, mais encore plus difficiles, car elles renvoient à des mécanismes complexes, voire opaques, sont soulevées par le processus de sélection ou de non-sélection des candidatures soumises à la CAL : les refus de présentation à la CAL des candidats à faibles ressources sont-ils explicités et motivés ? Les longs délais d'attente pour certains demandeurs à faibles ressources dissimulent-ils un motif de rejet de leur demande pour insuffisance de ressources ? Les désignataires ont-ils adopté des règles de sélection des candidatures ? Quelle place y trouve le critère de ressources ? **Aucune de ces questions ne trouve de réponse claire à l'échelle nationale**. Les contrôles périodiques des bailleurs assurés par l'ANCOLS prennent en compte

ces questions et apportent souvent des éclairages intéressants, mais ceux-ci sont ponctuels, et limités aux seuls bailleurs contrôlés et non à l'ensemble des désignataires. Les situations de refus de ces ménages aux ressources les plus modestes ne font l'objet d'aucune comptabilisation, car les candidats présentés par les réservataires dans les CAL sont en général des familles disposant de ressources jugées a priori suffisantes, et les dossiers refusés ou non présentés en commissions ne sont recensés par aucun indicateur. Il semble pourtant nécessaire **d'objectiver les situations des ménages à faibles ressources confrontés à des difficultés d'accès au logement social**, et pour lesquels on peut penser que c'est bien l'insuffisance de ressources qui est la cause du non-accès au logement social. L'interrogation centrale posée dans cette recherche est donc la suivante : **au-delà des problèmes structurels du manque d'offre de logement abordable, dans quelle mesure des mécanismes d'exclusion dans le système d'attribution freinent-ils l'accès au parc social d'une partie des ménages à faibles ressources ?** La question posée ainsi paraît d'autant plus cruciale que les enjeux qui y sont attachés sont de plus en plus importants dans la mesure où la hausse des prix dans le parc privé accroît la pression sur le parc social et y fixe des populations plus précaires, limitant de fait la mobilité résidentielle.

POUR RÉPONDRE À CETTE PROBLÉMATIQUE, QUATRE HYPOTHÈSES SONT POSÉES.

→ HYPOTHÈSE 1 :

On sait aujourd'hui que les délais d'attente sont plus longs selon les caractéristiques des demandeurs. Les familles nombreuses ou monoparentales, les ménages immigrés ainsi que les ménages à faibles ressources - faibles revenus, au chômage, en emploi précaire - sont les plus concernés par les délais les plus longs (Bonnal, Boumahdi, Favard, 2012 ; Lab'Urba, 2015 ; Bourgeois, 2018). Cela s'expliquerait notamment par les caractéristiques de l'offre de logement produite et de logements disponibles à la location - en termes de type et de plafond de loyer - mais aussi par les réserves émises par les organismes HLM sur ces ménages du fait des risques – alors supposés ou réels – qu'ils peuvent présenter ou représenter, en termes d'impayés de loyer ou de troubles de jouissance. En prenant en compte les contradictions et les contraintes auxquelles les acteurs du logement sont confrontés, l'hypothèse que l'on peut formuler est la suivante : **le système d'attribution tel qu'il existe aujourd'hui, dans les principes et les pratiques qui le constituent, conduirait une partie des ménages à faibles ressources à être évincés de l'accès au parc social avant même la présentation en commission d'attribution.**

→ HYPOTHÈSE 2 :

Si l'insuffisance de ressources peut constituer le motif principal du non-accès au logement social, ce motif s'accompagne potentiellement d'autres motifs avoués ou inavoués qui expliquent le rejet du demandeur. En effet, d'autres caractéristiques des ménages sont susceptibles d'avoir une influence sur le traitement de leur demande au-delà du seul critère des ressources et peuvent alors jouer un rôle différenciateur. Le non-accès au logement social est un phénomène qui revêt un aspect multidimensionnel (Lab'Urba, 2015). Nous faisons l'hypothèse que si les demandes des ménages à faibles ressources sont présentées en commission d'attribution, l'obligation de motiver la non-attribution par l'organisme HLM prévue par l'article R. 441-2-17 du CCH relèverait de motifs qui masquent l'insuffisance de ressources comme raison première de la non-attribution. Autrement dit **le motif de l'insuffisance de ressources est-il utilisé relativement au logement proposé ou constitue-t-il, dans certaines situations, un motif absolu de rejet d'un demandeur ? A l'inverse, d'autres motifs de non-attribution masquent-ils un rejet qui serait en réalité d'ordre économique ?**

→ HYPOTHÈSE 3 :

Dans un contexte où l'offre de logements est inférieure à la demande, les modalités d'entrée dans le parc social sont soumises à des critères de sélection qui varient alors en fonction des organismes de logements sociaux et des collectivités. Il semble donc nécessaire de prendre en compte les situations locales et d'analyser les différences entre les pratiques locales qui viennent renforcer les déséquilibres territoriaux. Si la décision d'attribution est réglementée, le flou juridique sur la notion de mixité sociale autorise la production de normes locales et renforce de fait la marge de manœuvre potentielle des acteurs locaux à même de façonner des politiques de peuplement. Pour Noémie Houard « la règle nationale ne suffit pas à déterminer les normes d'occupation du parc HLM, qui résultent plutôt d'un processus de construction négocié entre les organismes HLM et les responsables municipaux,

le rôle central de ces acteurs impliquant la prédominance de l'échelle municipale dans l'attribution de logement sociaux » (Houard, 2009). Certains travaux (Lab'Urba, 2014) montrent également que dans certains territoires, les pratiques d'attribution aboutissent de fait à loger des ménages de plus en plus pauvres. **Partant de ces constats-là, on peut se demander dans quelles mesures les pratiques de sélection de candidats et d'attribution de logements aux demandeurs à faibles ressources diffèrent-elles selon les territoires aux contextes politiques, sociaux et immobiliers différents ?**

→ **HYPOTHÈSE 4 :**

Au regard des trois hypothèses précédentes, il semble nécessaire de clarifier les caractéristiques des demandeurs à faibles ressources au regard de l'ensemble des demandeurs pour connaître les spécificités de la demande de ces ménages. **Les caractéristiques des demandeurs pauvres, renforcent-elles, indépendamment des ressources des ménages, leurs difficultés d'accès au parc social ?**

3/ MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Cette recherche a été conduite à partir d'une méthodologie fondée sur des approches complémentaires, l'une quantitative et l'autre qualitative. La première repose sur l'exploitation de bases de données statistiques²⁵ et sur des traitements qui permettent d'appréhender statistiquement la réalité de notre objet d'étude. La seconde se fonde sur une analyse qualitative conçue en deux temps. Des difficultés particulières d'accès au logement social des ménages à faibles ressources ont pu être identifiées à partir d'une enquête menée auprès des intermédiaires associatifs, qui accompagnent les ménages dans leurs démarches pour accéder au logement social. L'enquête avait pour but d'identifier des cas de ménages dont l'insuffisance de ressources semblait être la cause du non-accès au logement social. Un travail de catégorisation de ces situations de blocage a ensuite été mené à partir des cas qui ont été identifiés afin d'explicitier la nature des blocages rencontrés par les ménages. L'entrée qualitative de cette enquête est indispensable afin de préciser la réalité de ce que la statistique vient révéler. A partir des quatre-vingt-seize cas identifiés, une esquisse de typologie a été proposée pour qualifier les profils des ménages concernés. Cette approche qualitative est complétée, en parallèle, par des entretiens menés auprès des acteurs associatifs qui accompagnent les ménages et des acteurs institutionnels, qui sont parties prenantes du système d'attribution²⁶. L'objet de ces entretiens, à la fois formels et informels²⁷, est multiple. Ils ont permis d'interroger les acteurs sur les caractéristiques des ménages à faibles ressources qu'ils ne parviennent pas à loger. Ils ont également permis d'étudier les représentations de ces acteurs, qui interviennent à différents niveaux dans le processus de sélection des demandeurs, ainsi que d'identifier les pratiques à l'œuvre telles qu'elles transparaissent dans le discours de ces acteurs. Les informations recueillies au cours des entretiens nous ont permis de reconstituer les processus à l'œuvre dans le système d'attribution, qui conduisent à l'exclusion de l'accès au parc social d'une partie des ménages à faibles ressources. Les entretiens ont été complétés par l'observation des pratiques des acteurs lors de différentes commissions. Nous avons pu assister à deux CAL, celle de l'un des Offices Publics de l'Habitat (OPH) métropolitains de Lyon, Grand Lyon Habitat, et celle de l'OPH départemental de l'Aisne, l'Office Public de l'Aisne et de Laon (l'OPAL). Nous avons en outre assisté à une commission de recevabilité ou commission locale de priorisation des Accords Collectifs Départementaux de la métropole de Lyon.

25. Les sources statistiques auxquelles nous faisons ici référence sont le rapport de la Cour des Comptes de 2017, le rapport du Lab'Urba pour le compte de l'ANCOLS de 2016 réalisé par J.C Driant, F. Navarre, P. Pistre, et le rapport de la Fondation Abbé Pierre qui ont été cités précédemment. Les données statistiques exploitées sont celles de l'INSEE et surtout celles du SNE.

26. La liste des entretiens se trouve en annexe 1.

27. Nous entendons ici par entretiens formels des entretiens semi-directifs qui ont été menés à partir d'une grille d'entretien préalablement établie et dont la durée a été au minimum d'une heure. Ils ont été pour la plupart enregistrés et retranscrits. Les entretiens informels sont des entretiens qui ne sont pas semi-directifs et qui ont été réalisés sans grille d'entretien préalable mais qui ont néanmoins permis de recueillir des informations sur notre objet d'étude.

Un troisième choix méthodologique concerne la zone géographique de l'étude. Il est important de garder à l'esprit qu'il **existe des contrastes très marqués dans la manière dont les politiques du logement social sont mises en œuvre à l'échelle locale**. En effet, une approche territorialisée de notre objet d'étude se révèle indispensable dans la mesure où l'équilibre local entre offre et demande de logements sociaux et les choix politiques locaux qui sont effectués ont un impact sur les processus d'attribution des logements. L'analyse porte donc sur deux territoires dont le marché du logement est tendu mais dont le niveau de tension diffère. Le premier terrain de recherche est l'agglomération parisienne qui présente plusieurs spécificités. Il s'agit d'un espace dynamique et attractif dont la population s'accroît, et dont le stock global du parc de logements sociaux augmente pour accueillir jusqu'à 26,1 % de la population de l'agglomération (Chapelle et Ramond, 2018, p.12). Le territoire francilien se caractérise par une forte tension sur le marché du logement à la fois privé et social, avec une demande très forte et des niveaux élevés de prix à l'accession et à la location dans le secteur privé affaiblissant drastiquement la mobilité et les choix résidentiels des ménages (Ibid., p.12). Enfin, l'agglomération parisienne est le creuset de forts contrastes sociaux, ce qui n'est pas sans effet sur l'organisation des politiques locales du logement social (Ibid., p.12). Ce territoire est donc susceptible de présenter à la fois une quantité et une variété de situations où les ménages les plus modestes rencontrent des difficultés d'accès au logement social. Le parc social francilien représente 22 % des résidences principales et accueille deux millions huit cents mille personnes (Ibid., p.2). Trois municipalités de l'agglomération parisienne aux contextes social, économique, politique et immobilier différents (figure 7) seront investiguées de manière détaillée afin de tester nos hypothèses de recherche : la ville de Paris, la ville de Saint-Denis et la ville d'Issy-les-Moulineaux.

○ **PARIS**²⁸

On compte officiellement 237 858 logements sociaux (selon l'inventaire SRU) en service à Paris au 1^{er} janvier 2017, soit 20,5 % des résidences principales (figure 8). Le parc social de la ville comporte 26 % de PLAI (26 117 logements), 44 % de PLUS (42 790 logements) et 30 % de PLS (29 320 logements). Face à cette offre, le nombre de demandeurs de logements sociaux souhaitant un logement à Paris est particulièrement important et en progression par rapport aux années précédentes : 244 421 ménages ont renouvelé ou déposé une première demande en 2017 en indiquant Paris parmi leurs choix de localisation. La demande de logement social qui s'exprime à Paris est principalement le fait de ménages aux ressources faibles : 67 % des ménages inscrits comme demandeurs de logement ont un niveau de revenus inférieur aux plafonds PLAI. Près de 11 000 logements sociaux parisiens ont été attribués au cours de l'année 2017 (baux signés).

○ **SAINT-DENIS**²⁹

La ville de Saint-Denis est la plus grande commune de l'EPCI (Plaine Commune) auquel elle appartient. En 2017, le taux de logements sociaux de la commune s'établit à 54,3 % selon l'inventaire SRU des services de l'État soit 23 671 logements sociaux. La ville appartient à une intercommunalité qui comporte une forte proportion de logements locatifs sociaux et peu de propriétaires occupants : 46 % des ménages sont locataires HLM, 29 % sont locataires du parc privé, 25 % sont propriétaires occupants (figure 8). La particularité de ce contexte intercommunal est d'avoir un parc social accessible concentré dans les QPV qui représentent près de 60 % du territoire. Face à cette offre, les demandeurs de logements sociaux qui souhaitent résider à Saint-Denis sont particulièrement nombreux et précaires : environ 45 000 ménages ont renouvelé ou déposé une première demande en 2017 en indiquant Saint-Denis parmi leurs choix de localisation. Parmi ces demandeurs, 80 % se situent en dessous des plafonds PLAI. Ce territoire accueille une population particulièrement précaire puisqu'un peu plus de 40 % des ménages de l'intercommunalité ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. La ville de Saint-Denis est gouvernée par un maire communiste.

28.L'ensemble des données descriptives qui vont suivre concernant le parc social de la ville de Paris sont tirées de la dernière étude de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) d'avril 2019 (NOTE n°146) sur les données disponibles de l'année 2017.

29.L'ensemble des données descriptives qui vont suivre concernant le parc social de la ville de Saint-Denis sont tirées du Plan Local de l'Habitat Intercommunal (PLHI) de Plaine Commune (2016-2021).

ISSY-LES-MOULINEAUX³⁰

En 2017, la ville d'Issy-les-Moulineaux recensait 7 776 logements sociaux au titre de la loi SRU, soit un taux de 24 %. La commune appartient à l'établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest (GPSO) qui comporte une faible part de logements locatifs sociaux puisque le parc social ne représente que 20,1 % des résidences principales (26 359 logements) (figure 8). La ville est gouvernée depuis les années 1980 par un maire conservateur du parti de l'Union des démocrates et indépendants.

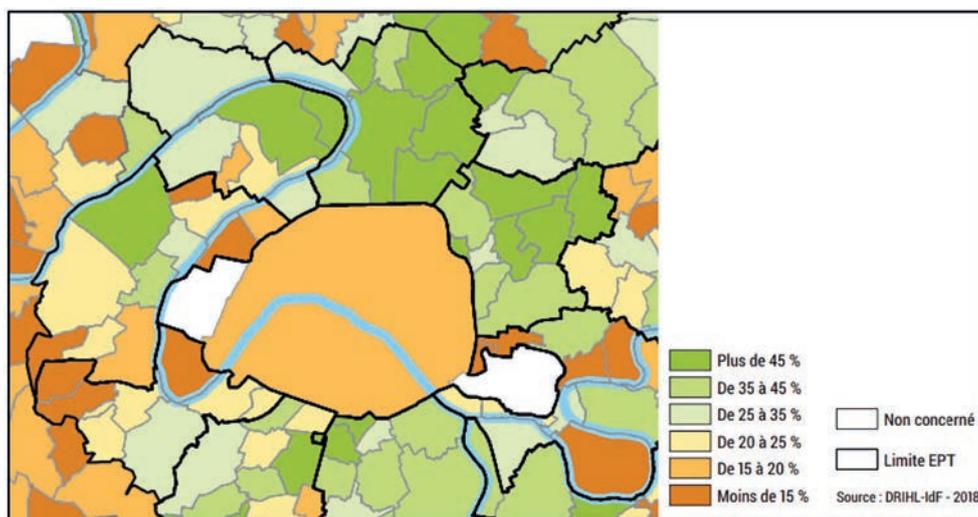
FIGURE 7. Loyers moyens (en € par m²) pour les douze EPCI de l'agglomération parisienne en 2016

	Loyer moyen (€/m ²)	X<5 €/m ²	5 €/m ² <= X<7 €/m ²	7 €/m ² <= X<9 €/m ²	9 €/m ² <= X<11 €/m ²	X>= 11 €/m ²	Loyer ou surface non renseigné	Ensemble
T1 - Paris	7,4	15 300	66 821	62 127	20 690	13 238	14 492	192 668
T2 - Vallée Sud Grand Paris	6,4	6 311	28 654	9 194	3 777	1 290	3 540	52 766
T3 - Grand Paris Seine Ouest	7,2	1 616	11 345	7 925	2 660	1 454	1 359	26 359
T4 - Paris Ouest la Défense	6,4	11 808	25 880	10 960	4 526	2 389	2 846	58 409
T5- Boucle Nord de Seine	6,4	8 227	31 392	12 682	3 339	1 119	2 614	59 373
T6 - Plaine Commune	6,6	3 946	32 665	14 550	2 478	1 801	12 282	67 722
T7 - Paris Terres d'Envol	6,1	4 710	23 422	8 018	863	112	6 505	43 630
T8 - Est Ensemble	6,8	4 368	31 699	14 398	4 274	3 141	9 643	67 523
T9 - Grand Paris Grand Est	6,7	2 817	15 126	8 598	2 448	1 065	4 492	34 546
T10 - Paris Est Marne & Bois	6,4	7 100	20 619	9 960	2 205	1 449	1 931	43 264
T11 - Grand Paris Sud Est Avenir	6,6	3 362	18 004	10 551	2 344	614	2 731	37 606
T12 - Grand Orly Seine Bièvre	6,4	11 070	47 539	21 028	5 033	1 040	4 115	89 825
MGR	6,7	80 635	353 166	189 991	54 637	28 712	66 550	773 691

Source : APUR, NOTE n°139, décembre 2018, à partir des données RPLS au 1^{er} janvier 2016.

30.L'ensemble des données descriptives qui vont suivre concernant le parc social de la ville d'Issy-les-Moulineaux sont tirées du Plan Local de l'Habitat Intercommunal (PLHI) de Grand Paris Seine Ouest (2013-2018).

FIGURE 8. Part des logements locatifs sociaux dans le total des résidences principales au 1^{er} janvier 2016 à Paris et dans les communes de la première couronne



Source : APUR, NOTE n° 139, décembre 2018 à partir des données DRIHL Île-de-France.

Afin de sortir du contexte strictement francilien, un autre terrain d'étude a été sélectionné : la métropole lyonnaise.

○ LA MÉTROPOLE DE LYON³¹

La Métropole de Lyon est une collectivité territoriale, structurée depuis 2015, qui exerce à la fois les compétences d'un département et celles d'une métropole, pour les 59 communes qui la composent. Le logement social représente presque 25 % des résidences principales en 2017 soit 158 317 logements sociaux (dont 50 % de T3 et de T4). La Métropole comptait 67 103 demandeurs à la fin de l'année 2018 (dont 40 % sont déjà logés dans le parc social et formulent donc une demande de mutation) pour un total d'attribution de 11 207 logements.

Enfin un cinquième territoire a été investigué : le département de l'Aisne. L'enquête menée sur ce territoire d'étude est beaucoup moins approfondie que celle menée dans les territoires en zone tendue. Les entretiens avec les acteurs ont été limités mais ils nous ont permis d'avoir un regard sur les conditions d'accès au parc social des ménages à faibles ressources en territoire détendu. Le département de l'Aisne est en effet marqué par un marché immobilier particulièrement détendu car le territoire connaît un phénomène de décroissance qui allie déclin démographique, vieillissement de la population et vulnérabilité socio-économique forte de ses habitants. La tension locative du parc social du département de l'Aisne est la plus faible des Hauts-de-France (avec un indicateur de tension locative³² de 2,23). Le parc de logement social du département croît faiblement au regard de la dynamique régionale et compte 38 994 logements sociaux soit 17 % des résidences principales en 2017³³. Le défaut d'attractivité dont pâtissent les logements sociaux est révélé par un taux de vacance élevé (de 4,5 %) et par une mobilité très forte des locataires HLM (13 % des locataires ont changé de logement en 2015). En 2017, la demande en logement social s'élève à 9 854 demandeurs, un chiffre en baisse par rapport à l'année précédente. Il faut noter que le parc locatif privé possède un caractère éminemment social dans la mesure où 35 % des locataires du privé vivent en dessous du seuil de pauvreté.

31. L'ensemble des données descriptives qui vont suivre concernant le parc social de la Métropole de Lyon sont tirées du bilan produit par Grand Lyon Métropole, *Habiter et se loger : chiffres clés 2018*, mars 2019.

32. L'indicateur de tension locative correspond au rapport entre le nombre de demande et le nombre d'attributions de logements sociaux.

33. L'ensemble des données descriptives qui vont suivre concernant le parc social du département de l'Aisne sont tirées de l'INSEE.

Cette recherche veillera autant que possible à adopter une lecture multidimensionnelle et territorialisée des politiques publiques de logement. Ceci étant dit, il est nécessaire d'explicitier ici ses **partis-pris méthodologiques**.

Travailler sur les processus d'exclusion dans l'accès au logement social et le processus d'attribution revêt, en effet, de nombreuses difficultés méthodologiques (Lab'Urba, 2015). D'une part, l'attribution d'un logement fait intervenir un grand nombre d'acteurs ayant des logiques d'intervention différentes. D'autre part, l'attribution est une procédure locale qui se déroule dans un marché du logement aux caractéristiques variables d'un site à un autre. C'est pourquoi nous avons choisi quatre territoires d'étude en retenant comme critères une tension forte mais différenciée des marchés locaux du logement, avec une répartition variable de l'offre de logements sociaux existante et une différence de contexte politique et social. Un cinquième territoire d'étude, beaucoup moins investigué, dans lequel le marché immobilier est détendu, nous a permis de tester nos hypothèses dans ce contexte particulier. Les observations faites au sein de ce territoire doivent être considérées comme un éclairage de notre objet d'étude et ne peuvent en aucun cas être généralisées à l'ensemble des contextes où le marché du logement est détendu. La pertinence de ces catégories de « marché tendu » et de « marché détendu » pourrait être en elle-même questionnée car elles apparaissent, à bien des égards, comme trop globalisantes et simplificatrices. Elles ne font pas ici l'objet d'un questionnement qui serait long à mener mais il n'en demeure pas moins que ces catégories ne peuvent être appréhendées comme des entités dont les problématiques seraient complètement opposées. Dans le cas des marchés tendus par exemple, les acteurs interrogés soulignent que le degré de tension est très différent d'un espace à un autre (communes résidentielles périurbaines et Quartiers Prioritaires de la Ville). La référence au marché détendu est mobilisée mais n'est pas clairement définie. Elle renvoie le plus souvent à la baisse et à la paupérisation de la demande, à l'importance des demandes de mutations ou à une vacance élevée.

Une deuxième difficulté méthodologique sur ce sujet relève de la grande méfiance des acteurs institutionnels dans le domaine du logement, les organismes logeurs étant souvent les premiers mis en cause pour leurs pratiques discriminatoires et de fait peu enclins à parler des questions d'égalité de traitement des demandes de logement social (Ibid., p.9). La connaissance de ces obstacles a conditionné l'enquête qui a été menée. Premièrement, elle a influé sur le choix des terrains de recherche : les réseaux franciliens et lyonnais des associations qui ont initié cette recherche sont des supports de taille, qui ont permis d'interroger les acteurs clés du territoire et d'identifier des situations de ménages qui ne font l'objet d'aucun dénombrement. Deuxièmement, le protocole méthodologique de cette recherche suppose de croiser les points de vue des acteurs, les méthodes et les territoires. Il se différencie ainsi des travaux réalisés sur le même sujet à partir des jeux d'acteurs et rejoint dans une moindre mesure ceux menés sur les pratiques d'attribution « de l'intérieur » (Bourgeois, 2014). Du fait de la difficulté à appréhender ces ménages « invisibilisés » par le système d'attribution et de la diversité des réalités selon les territoires, cette recherche comporte ainsi une dimension exploratoire.

Les trois chapitres qui composent cette recherche permettent donc d'appréhender l'inégalité de traitement des demandeurs à faibles ressources. Le premier chapitre présente une analyse quantitative des caractéristiques de la demande de logements sociaux et des taux d'attribution selon le niveau de revenu des demandeurs. Il s'agit principalement d'une analyse statistique des données 2017 du SNE. Le deuxième chapitre propose de caractériser les difficultés rencontrées par les demandeurs à faibles ressources dans l'accès au parc social en esquissant une typologie de ces difficultés et des profils de ces demandeurs. Cette analyse se fonde principalement sur le traitement des informations issues de l'enquête menée auprès des intermédiaires associatifs qui ont identifié des ménages rencontrant des difficultés d'accès au parc social en raison de l'insuffisance de leurs ressources. Le troisième chapitre présente une analyse des mécanismes d'exclusion d'une partie des ménages à faibles ressources à travers les processus de désignation des candidats et d'attribution de logement. L'analyse a été menée à partir des données issues des entretiens avec les acteurs et des observations recueillies lors des commissions auxquelles nous avons pu assister. ■



CHAPITRE 1

**CARACTÉRISTIQUES
DE LA DEMANDE DE
LOGEMENTS SOCIAUX
ET TAUX D'ATTRIBUTION
SELON LE NIVEAU
DE REVENU DES
DEMANDEURS**

Ce chapitre présente une analyse statistique des demandes de logement social des ménages en fonction de leurs revenus³⁴, et de l'influence des différentes caractéristiques qu'ils présentent sur la probabilité d'obtenir un logement. Un retour sur les analyses déjà disponibles et leurs lacunes vient justifier l'analyse que nous avons effectuée à partir des données du SNE sur les demandeurs et les attributions de logements en 2017. La méthodologie appliquée pour le traitement des données est explicitée avant d'exposer les résultats de l'analyse.

1/ ANALYSES DÉJÀ DISPONIBLES SUR LES DEMANDEURS À FAIBLES RESSOURCES ET LEURS LACUNES

A) Analyses déjà disponibles

Dans un rapport publié en 2017, la Cour des Comptes a effectué une analyse statistique, selon le niveau de revenu des ménages, des demandes et des attributions de logements sociaux enregistrées dans le SNE. Cette analyse a porté sur les données relatives à l'année 2015 (figure 9).

FIGURE 9. Attributions de logements sociaux en 2015, selon le revenu des demandeurs

Catégorie de ménages ³⁵ selon le revenu par UC ³⁶	Nombre de demandeurs en fin d'année (A)	Nombre d'attributions dans l'année (B)	Indicateur de pression (C)=A/B	Probabilité d'obtenir un logement dans l'année (D)=1/C
Tous les ménages demandeurs inscrits dans le SNE	1 885 000	482 000	3,91	26 %
Ménages « pauvres » avec moins de 1000 €/mois/UC (60 % du NVM*)	982 000	<i>231 000</i>	4,25	24 %
Dont ménages ayant entre 500 et 1000 €/mois/UC (30 à 60 % du NVM*)	<i>687 000</i>	<i>176 000</i>	3,90	26 %
Dont ménages avec moins de 500 €/mois/UC (30 % du NVM*)	<i>295 000</i>	<i>55 000</i>	5,37	19 %

Source : « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », Cour des Comptes, 2017, p. 35. UC : unité de consommation (selon l'échelle de l'OCDE). *NVM : niveau de vie médian (définition INSEE).

Les chiffres en italiques sont déduits de ceux figurant dans le rapport de la Cour des Comptes et concernent la France métropolitaine.

34. Dans ce chapitre, on utilise indifféremment le terme « revenu » (généralement utilisé par l'INSEE) et le terme « ressources » (généralement utilisé par les bailleurs sociaux). Ces deux termes sont équivalents ; ils comprennent les ressources imposables (revenus d'activités, allocations chômage, retraites, pensions, etc.), avant impôts directs, et les prestations familiales et sociales, à l'exception de l'APL/AL.

35. « 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 la demande.

36. Il s'agit très probablement des revenus hors impôts directs (certes négligeables pour les bas revenus) et hors APL/AL. Le revenu par UC ne donne donc qu'une idée approximative du niveau de vie au sens de l'INSEE qui, lui, est calculé à partir du revenu disponible, après impôts directs et transferts sociaux.

Cette analyse montre qu'en 2015 les ménages « pauvres » (selon la définition de l'INSEE), c'est-à-dire ceux dont le revenu par unité de consommation était inférieur à 60 % du niveau de vie médian (1 000 €/mois/UC, ici hors APL/AL), avaient presque la même probabilité (24 %) d'obtenir un logement social dans l'année que l'ensemble des demandeurs (26 %). **Cependant, il s'avérait plus difficile d'accéder au logement social pour les ménages dont le revenu (hors APL/AL) se situait en-dessous de 500 €/mois/UC** : bien que les attributions à ces ménages ne soient pas inexistantes (55 000 par an), la probabilité pour eux d'obtenir un logement dans l'année tombait à 19 %.

Pour tenter d'expliquer les raisons de cette faible probabilité d'attribution constatée à partir des données du SNE, la Cour des Comptes a calculé les niveaux de loyers par m² maximaux accessibles aux ménages les plus modestes dans un logement social de taille adaptée à leurs besoins (approche normalisée), à l'aide d'une simulation sur trois « niveaux de vie » (hors APL/AL) inférieurs au seuil de pauvreté (figure 9). Cette simulation retenait par hypothèse un taux d'effort net d'APL, hors charges, de 30 %, supérieur à la moyenne des taux d'effort observés dans le logement social (24 %).

La Cour des Comptes a ensuite comparé ces loyers par m² maximaux accessibles aux loyers par m² de l'ensemble du parc HLM (segmenté par localisation et date de construction) et en a conclu pour chaque type de ménage précité la possibilité ou non de trouver un logement compte tenu, non seulement des loyers pratiqués dans le parc social, mais aussi du reste-à-vivre minimum habituellement considéré comme admissible par les bailleurs sociaux, soit 10 €/jour/UC (300 €/mois/UC).

L'essentiel des résultats des simulations effectuées par la Cour des Comptes et des conclusions qu'elle en a tiré sont présentés dans le tableau suivant (figure 10). Aux loyers moyens pratiqués dans le parc social utilisés par la Cour des Comptes, nous avons substitué - pour plus de réalisme - les loyers constatés lors des mises en location (logements neufs ou acquis et réhabilités) et des remises en location (logements libérés par leur précédent occupant), tels qu'ils ont été évalués par le Lab'Urba pour le compte de l'ANCOLS (Driant, Navarre, Pistre, 2016, p. 214).

En raison de l'extrême rareté des loyers inférieurs à 5 €/m²/mois accessibles aux plus pauvres, la Cour des Comptes formule la conclusion suivante : « selon l'ENL [Enquête Nationale Logement] 2013, 16 % des demandeurs de logements sociaux, soit environ 224 000 ménages ou encore 525 000 personnes, se situent sous le seuil de 30 % [du niveau de vie médian]. Ces chiffres représentent un ordre de grandeur du volume des ménages très défavorisés théoriquement exclus du logement social » (Ibid., p.64).

FIGURE 10. Accessibilité du logement social aux ménages les plus modestes selon la Cour des Comptes (2015)

	SITUATION 1 « Niveau de vie » (hors APL) = 40 % du niveau de vie médian	SITUATION 2 « Niveau de vie » (hors APL) = 30 % du niveau de vie médian	SITUATION 3 « Niveau de vie » (hors APL) = 20 % du niveau de vie médian
« Niveau de vie » calculé par la Cour des Comptes (hors APL/AL)	667 €/mois/UC	500 €/mois/UC	333 €/mois/UC
Taux d'effort net d'APL, hors charges, visé	30 %	30 %	30 %
Reste-à-vivre, après paiement du loyer net d'APL et du forfait de charges CNAF* doublé (1)	475 €/mois/UC	355 €/mois/UC	237 €/mois/UC
Loyer maximum accessible, selon la composition du ménage	6,7 à 8,8 €/m ² /mois (moyenne : 7,4)	5,5 à 7,1 €/m ² /mois (moyenne : 6,0)	3,2 à 4,3 €/m ² /mois (moyenne : 3,7)
Loyers moyens des logements sociaux (2) en €/mois/m ²	Mises en location : 5,8 à 8,5 selon la taille d'UU** (médiane : 6,8) Remises en location : 5,4 à 7,5 selon la taille d'UU (médiane : 6,0)		
Conclusion de la Cour des Comptes	« Bien qu'en grande pauvreté, ces ménages peuvent accéder à l'essentiel de la gamme de loyers du logement social, avec un reste-à-vivre par UC faible mais considéré comme admissible par les bailleurs. »	« Bien qu'en très grande pauvreté, ces ménages peuvent encore théoriquement accéder aux loyers les plus bas du logement social (hors neuf en île-de-France), mais avec un reste-à-vivre par UC au point limite. »	« Les loyers accessibles à ces ménages très défavorisés sont extrêmement rares. »

Source : « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés » - Cour des Comptes – Février 2017 – Pages 62 à 65.
(1) 106 € pour une personne isolée ou un couple sans personne à charge, 130 € pour une personne isolée ou un couple avec une personne à charge et 24 € par personne à charge supplémentaire.

(2) Source RPLS 2015. *CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales. **UU : unité urbaine.

B) Lacunes des analyses déjà disponibles : estimation du taux d'attribution

Sur un plan méthodologique d'abord, la « probabilité d'obtenir un logement dans l'année » calculée par la Cour des Comptes nous a paru surestimer la réalité des attributions. C'est pourquoi nous avons préféré calculer des « taux d'attribution » selon la méthode décrite ci-dessous.

Soit :

- $d(01/01/N)$: demandeurs au 01/01/N [= $d(31/12/N-1)$]
- $dnr(01/01/N)$: demandeurs au 01/01/N qui n'ont pas renouvelé leur demande à la date anniversaire, ou ont annulé leur demande, ou dont la demande a été jugée irrecevable (dits aussi « radiations pour non-renouvellement, abandon, non-réponse ou irrecevabilité »)
- $nd(N)$: nouveaux demandeurs enregistrés au cours de l'année N
- $a(N)$: attributions au cours de l'année N (dites aussi « radiations pour attribution »)

La relation qui relie ces différentes données est la suivante :

$$d(01/01/N+1) = d(01/01/N) + nd(N) - a(N) - dnr(01/01/N)$$

Le tableau suivant (figure 11) établi par le Lab'Urba pour le compte de l'ANCOLS (Driant, Navarre, Pistre, 2016, p.118) illustre cette équation, avec les données de 2013 et 2014.

FIGURE 11. Demandes de logement social actives et radiations au cours des années 2013-2014 selon le Lab'Urba

	SNE « Année 2013 »	SNE « Année 2014 »	Évolution 2013/2014 en %
Volumes des demandes actives de logement social*			
Flux de demandeurs dans l'année			
<i>Demandes actives au 1^{er} janvier</i>	1 742 137	1 708 607	- 1,9
<i>+ les nouvelles demandes</i>	1 154 747	1 180 586	+ 2,2
<i>- les radiations</i>	1 188 277	1 150 833	- 3,2
<i>dont pour attribution</i>	446 444	465 669	+ 4,3
<i>dont pour non renouvellement</i>	674 282	631 063	- 6,4
<i>dont pour un autre motif de radiation**</i>	67 551	54 101	- 19,9
<i>= Demandes actives au 31 décembre</i>	1 708 607	1 738 360	+ 1,7
Nombre des demandes actives			
<i>Au cours de l'année</i>	2 896 884	2 889 194	- 0,3
<i>Au 1^{er} juillet (périmètre de l'étude)</i>	1 759 846	1 754 238	- 0,3

Notes : * Exclusion des cas où la date d'enregistrement de la demande est strictement égale à la date de radiation.

** Autres motifs de radiation = abandon, non réponse ou irrecevabilité.

Champ : demande de logement social des personnes physiques en France métropolitaine.

Source : infocentre SNE pour les demandes actives en 2013 et/ou 2014 – Traitement et élaboration des auteurs

En toute rigueur, si l'on veut calculer un taux d'attribution, la formule à utiliser est la suivante :

$$TA(N) = a(N) / [d(01/01/N) + nd(N) - dnr(01/01/N)]$$

Qui peut également s'écrire, en utilisant l'égalité précédente :

$$TA(N) = a(N) / [d(01/01/N+1) + a(N)]$$

Ce qui donne naturellement des chiffres inférieurs aux « probabilités de faire aboutir une demande dans l'année » calculées selon la méthode de la Cour des Comptes qui, elle, applique la formule suivante :

$$PA(N) = a(N) / d(01/01/N+1)$$

Par exemple, pour le total des attributions 2013, les deux méthodes de calcul aboutissent aux résultats suivants (K = milliers) :

$$\text{Méthode Cour des Comptes : } PA(2013) = 482K / 1885K = 25,6 \% \text{ 1/4}$$

$$\text{Notre méthode : } TA(2013) = 482K / (1885K + 482K) = 482K/2367K = 20,4 \% \text{ 1/5}$$

Ceci est normal, puisque les attributions de l'année N concernent aussi des demandeurs qui ne sont pas encore présents dans le SNE au 1^{er} janvier, et qui ne le sont plus au 31 décembre.

C) Lacunes des analyses déjà disponibles : ancienneté des données

Par ailleurs, les analyses fournies par la Cour des Comptes et le Lab'Urba sur le SNE ont l'inconvénient de porter sur des données de 2013 et 2014 (Lab'Urba) et 2015 (Cour des Comptes), alors que la situation est en évolution rapide, comme le font apparaître des données fournies par les Enquêtes Nationales Logement réalisées par l'INSEE (cf. graphiques de la page suivante).

Le premier graphique (figure 12) montre **la croissance rapide du nombre total de demandeurs inscrits dans le SNE**, au rythme moyen de 3,0 % par an au cours de la période 1996-2013. Il montre aussi que cette croissance a été plus faible dans les agglomérations de taille moyenne (20 à 100 000 habitants), et plus forte en zone rurale et dans les petites agglomérations (moins de 20 000 habitants).

Le second graphique (figure 13) montre surtout que **les demandeurs de logements sociaux se sont constamment appauvris au cours de cette période**. En particulier, le nombre de demandeurs du premier quintile de niveau de vie s'est accru au rythme moyen de 4,8 % par an au cours de la période 1996-2013, soit bien plus que le nombre total de demandeurs (3,0 %). Ce phénomène peut trouver deux explications. La croissance de la part des demandeurs en attente les plus pauvres peut être due à de plus faibles taux d'attribution aux demandeurs à faibles ressources et/ou à l'appauvrissement des nouveaux demandeurs.

Il était donc nécessaire d'actualiser ces données, afin d'observer l'évolution des files d'attente et des taux d'attribution, avec une attention particulière portée sur les demandeurs à bas revenu.

FIGURE 12. Graphique de l'évolution entre 1996 et 2013 du nombre de demandeurs de logement social selon l'unité urbaine (UU) dans laquelle s'exprime cette demande

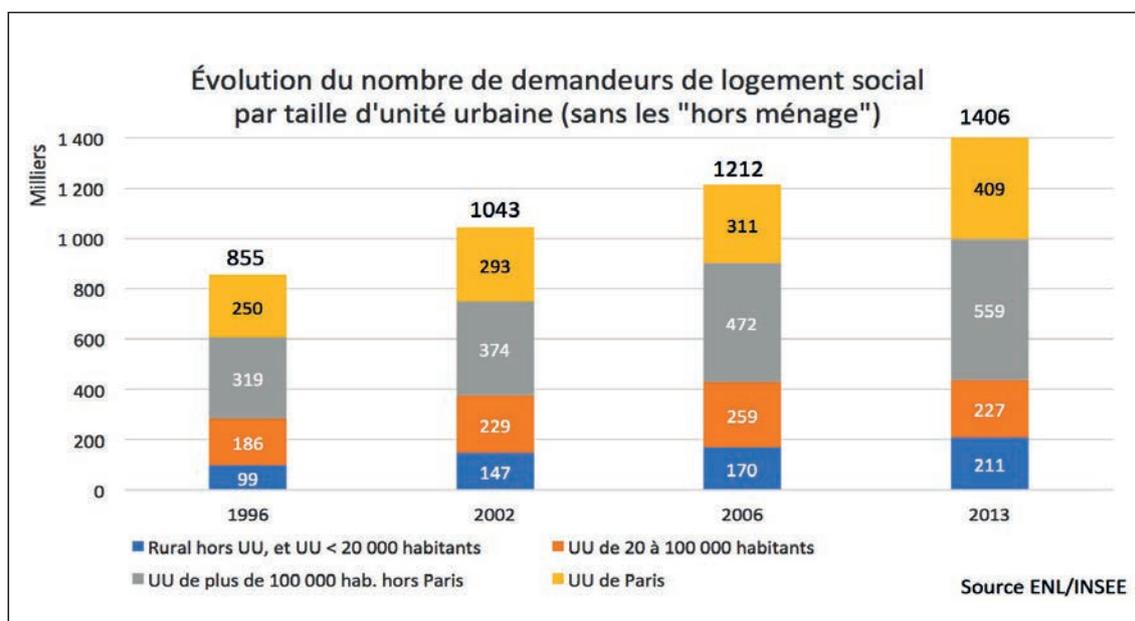
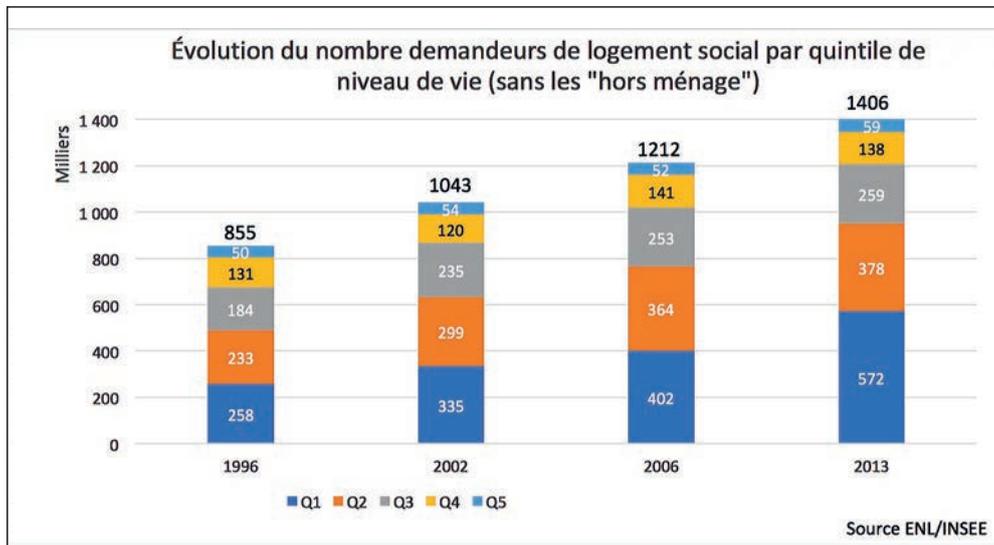


FIGURE 13. Graphique de l'évolution entre 1996 et 2013 du nombre de demandeurs de logement social selon leur quintile de niveau de vie

Il faut noter que les chiffres ci-dessus (figure 12 et figure 13) ne prennent pas en compte les demandes de logement social des personnes « hors ménage »³⁷ et des personnes souhaitant décohabiter, qu'on peut évaluer à environ 300 000, par comparaison avec les chiffres SNE fournis par l'ANCOLS pour 2013 (total SNE : 1 709 000 ; total ENL : 1 406 000).

D) Lacunes des analyses déjà disponibles : la nécessité d'une analyse fine des demandeurs à faibles ressources

Afin, d'une part, de mieux décrire la population des demandeurs à faibles ressources, et d'autre part, de chercher les facteurs explicatifs du plus faible taux d'attribution aux ménages disposant de moins de 500 €/mois/UC, pour autant qu'il se soit maintenu au cours des dernières années, il nous est apparu indispensable de réaliser des analyses de corrélations simples entre les revenus par UC (hors APL/AL) des demandeurs et les caractéristiques de leur demande : (1) âge du demandeur, (2) type de ménage, (3) logement actuel, (4) motif de la demande, (5) type de logement demandé, (6) localisation demandée, (7) zone (A, B1, B2, C)³⁸, (8) région et département. Dans un dernier temps, nous avons tenté une analyse multivariée, afin d'évaluer l'impact de la seule variable du revenu par UC sur les taux d'attribution.

2/ CHOIX MÉTHODOLOGIQUES DE TRAITEMENT DU FICHIER SNE ET VARIABLES D'ANALYSE RETENUES

A) Données SNE mobilisées

En réponse à notre demande, et sous les conditions expresses de respect de la confidentialité des informations individuelles fournies, le ministère en charge du logement (DGALN/DHUP) nous a remis

37. Les personnes vivant dans des habitations mobiles, les bateliers, les sans-abris, et les personnes vivant en communauté (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention...) sont considérées comme vivant hors ménage.

38. Zones de tension du marché immobilier définies par le ministère en charge du logement.

une extraction complète du fichier SNE comprenant : les demandeurs au 01/01/2017 et au 01/01/2018 ; les attributions de 2017 et de 2018.

Pour chaque demandeur ont été fournies une part importante des données anonymisées figurant dans le formulaire CERFA d'inscription de sa demande, ce qui nous a permis d'effectuer des tris croisés et de calculer les taux d'attribution de 2017 dans une segmentation fine des demandeurs, selon les différentes variables citées plus haut.

Les seuls traitements effectués sur les données fournies par le ministère chargé du logement, avant la réalisation des analyses statistiques, ont consisté à regrouper les fichiers régionaux en une base nationale unique. Il faut ici préciser que les calculs de taux d'attribution en 2017 ne donnent aucune information sur la durée de présence des demandeurs dans le fichier, qui a pu être de plusieurs années ou seulement de quelques semaines avant attribution.

B) Variable du Revenu par Unité de Consommation (RUC)

Selon la définition figurant dans le formulaire CERFA³⁹ d'inscription des demandes de logement social, les ressources prises en compte sont les « ressources mensuelles du demandeur, du conjoint, du concubin ou du futur co-titulaire du bail, et des personnes fiscalement à leur charge qui vivront dans le logement, hors APL/AL ». Ces ressources comprennent donc, non seulement les salaires, revenus d'activités ou retraites, mais également tous les revenus de transfert, hors APL/AL : pensions alimentaires reçues, pensions alimentaires versées, pension d'invalidité, allocations familiales, allocation aux adultes handicapés (AAH), allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), allocation journalière de présence parentale (AJPP), revenu de solidarité active (RSA), prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), allocation de minimum vieillesse, bourse étudiante, prime d'activité. Le montant mensuel de l'APL/AL éventuellement perçue est demandé dans une autre partie du formulaire CERFA.

Bien que l'aide personnelle au logement soit une des composantes prises en compte par l'INSEE pour le calcul du niveau de vie, toutes les analyses de revenus par UC de la Cour des Comptes et du Lab'Urba pour l'ANCOLS sont faites hors APL/AL. De même, le calcul du revenu par UC maximum du premier quartile des demandeurs (Q1), EPCI par EPCI, fait par l'État pour l'application de la règle des 25 % d'attributions annuelles au Q1 est fait hors APL/AL. Cela s'explique par l'importance donnée par les bailleurs aux revenus sans l'APL/AL dont bénéficie éventuellement le demandeur avant relogement, puisque l'APL qu'il touchera après relogement n'aura souvent rien à voir avec ce qu'il touchait avant (soit aucune aide au logement, soit une APL éventuellement différente s'il est dans le parc privé ou s'il est déjà dans le parc social).

Pour la segmentation par tranches de ressources mensuelles par unité de consommation (hors APL/AL), nous avons utilisé les tranches de niveau de vie, en référence au niveau de vie médian (NVM) 2016 des Français (1 710 €/UC/mois selon l'INSEE, dernière année disponible) qui, lui, inclut l'APL/AL. Mais le choix des tranches est purement conventionnel, et les analyses par tranches de revenu par UC de la Cour des Comptes sont menées de la même façon. Il découle de ce qui précède que le niveau de vie réel des ménages des basses tranches est supérieur aux revenus par UC indiqués ici, l'APL/AL potentiellement perçue s'élevant environ à 200 à 300 €/UC/mois pour les ménages les plus pauvres.

39. Un CERFA est un formulaire administratif réglementé. Il s'agit d'un imprimé officiel dont le modèle est fixé par arrêté. L'appellation CERFA provient du nom de l'organisme public chargé d'éditer ces formulaires : le centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA).

Les tranches de revenu mensuel par UC (hors APL/AL) retenues pour l'analyse, volontairement focalisées sur les bas revenus, sont les suivantes :

]0,171] ≈ 1 à 10 % du NVM	
(171,342] ≈ 10 à 20 % du NVM	
(342,513] ≈ 20 à 30 % du NVM	
(513,684] ≈ 30 à 40 % du NVM	
(684,855] ≈ 40 à 50 % du NVM	Seuil de grande pauvreté : 50 % du NVM= 855 €/UC/mois
(855,1026] ≈ 50 à 60 % du NVM	Seuil de pauvreté : 60 % du NVM = 1 026 €/UC/mois
(1026,1368] ≈ 60 à 80 % du NVM	Niveau de vie maximum du premier quartile : environ 1 260 €/UC/mois
(1368,1710] ≈ 80 à 100 % du NVM	Niveau de vie médian (maximum du deuxième quartile) : 1 710 €/UC/mois
(1710,10000] ≈ plus de 100 % du NVM	Troisième et quatrième quartiles

Des regroupements de tranches par 20 points de pourcentage de niveau de vie médian au lieu de 10 ont ensuite été effectués pour faciliter la lecture des résultats. Ont été classés en « hors tranches » les demandeurs n'ayant pas déclaré de revenu, ou bien ayant déclaré un revenu nul, négatif ou excessivement élevé.

Les entretiens que nous avons menés auprès des réservataires et des bailleurs conduisent à considérer avec prudence les revenus déclarés par les demandeurs dans le formulaire CERFA. Bien que celui-ci contienne la formule consacrée « toute fausse déclaration est passible des peines mentionnées aux articles 441-6 et 441-7 du Code pénal », les réservataires et bailleurs soupçonnent un certain nombre de demandeurs, soit de sous-déclarer leurs revenus (cas le plus fréquent) dans l'espoir mal fondé d'obtenir plus facilement un logement social, soit de les surestimer (cas moins fréquent) dans l'espoir d'afficher une solvabilité suffisante pour payer le loyer. Certaines données sur le revenu des demandeurs sont également inexactes du fait d'erreurs involontaires de la part des demandeurs lorsqu'ils remplissent le formulaire. Surtout, entre la date d'enregistrement de la demande et l'examen attentif par le réservataire des revenus des candidats qu'il envisage de présenter en CAL, les revenus varient souvent (plutôt à la hausse qu'à la baisse) à cause de l'instabilité des ressources des demandeurs, souvent précaires. La question des revenus non déclarés ou illégaux de certains demandeurs a aussi été évoquée par nos interlocuteurs. Finalement, sans que l'on dispose de preuves de cette affirmation, et encore moins d'un pourcentage d'écart, il faut sans doute considérer que les revenus par UC réels sont en moyenne légèrement supérieurs à ceux figurant dans le SNE.

C) Autres variables utilisées

Les différentes situations de « logement actuel » ont été agrégées en onze catégories aux intitulés succincts, dont le détail sera présenté plus loin. De même, les « motifs de demande » ont été agrégés en huit catégories. Quant aux types de ménages, ils ont été agrégés en quatre grandes catégories : (1) Personnes seules, (2) Familles monoparentales, (3) Couples sans enfant, (4) Couples avec enfant(s).

D) Fiabilité des données utilisées : des ressources mal renseignées par les demandeurs dans le SNE ?

Les parties prenantes du système d'attribution faisant état, comme indiqué plus haut, d'une sous-estimation systématique des ressources réelles des demandeurs de logement social enregistrés dans le SNE, nous avons décidé d'examiner cette question plus en détail. Cette sous-estimation aurait en

effet pour conséquence importante, selon une partie des personnes que nous avons rencontrées, de fausser le seuil fixé par l'État des revenus par UC plafonds du premier quartile de revenu par UC des demandeurs de chaque EPCI (pour l'application de l'article 70 de la Loi Egalité et Citoyenneté).

Pour tenter de repérer d'éventuels biais dans les ressources déclarées par les demandeurs, il a été décidé de comparer, pour les demandeurs de chaque tranche de revenus par UC au 1^{er} janvier 2018, la distribution de leurs ressources imposables par UC avec celles de leurs revenus fiscaux de référence (RFR) des deux années précédentes, par UC également (l'ensemble de ces données étant disponibles dans la base de données SNE). S'agissant d'un test de cohérence, l'analyse a été limitée à deux régions : Île-de-France et Rhône-Alpes (à partir de l'adresse du demandeur).

L'analyse de la distribution des différentes ressources (ressources imposables⁴⁰, ressources⁴¹, revenu fiscal de référence, prestations sociales et familiales⁴²) des tranches basses de niveau de vie des demandeurs de logements sociaux permet de conclure à **l'absence d'incohérence significative s'agissant des montants déclarés par les demandeurs des tranches 20-40 % et 40-60 % du niveau de vie médian (figure 15 et 16). Au contraire, l'analyse de la tranche 0-20 % du niveau de vie médian révèle plusieurs incohérences apparentes** (figure 14).

Cette analyse, présentée ci-après, montre que **le niveau très faible des ressources des demandeurs de la tranche 0-20 % du niveau de vie médian résulte probablement moins de fausses déclarations que de la situation de transition dans laquelle se trouvent de nombreux demandeurs de cette tranche**. Cette situation de transition est sans doute moins fréquente dans la tranche 20-40 % du niveau de vie médian, dont les ressources imposables de l'année n sont presque aussi faibles mais qui bénéficient d'un montant plus élevé de prestations sociales et familiales, et seraient donc plus fréquemment « installés » dans la pauvreté. Ce constat fait sur l'Île-de-France se reproduit pratiquement à l'identique sur la région Rhône-Alpes, ce qui laisse penser qu'il est sans doute largement extrapolable à beaucoup d'autres régions. Nous proposons de présenter les résultats franciliens par tranches successives de niveau de vie.

➔ *Incohérence apparente des revenus déclarés pour les demandeurs à très faibles ressources (tranche 0-20 % du niveau de vie médian).*

Cette population est très fortement dépendante des prestations sociales et familiales, puisque 80 % des demandeurs ont des ressources imposables inférieures à 50 € par UC par mois (figure 14). Cependant, le montant médian des prestations sociales et familiales par UC étant très inférieur aux maximas auxquels les demandeurs ont droit (forte part de non recours), les revenus par UC sont très faibles. D'autre part, il apparaît que, pour la moitié de ceux qui déclarent un RFR pour les années n-1 et/ou n-2 (20 à 30 % des demandeurs), le RFR par UC est supérieur aux revenus par UC de l'année n. Cela peut être dû à la dégradation récente de la situation économique du demandeur, ou bien à une décohabitation (le demandeur décohabitant déclare alors le revenu imposable total du ménage qu'il quitte), ou encore à une sous-déclaration des ressources imposables de l'année n. Le doute demeure à propos de ceux, très nombreux, qui ne déclarent pas de RFR pour les années précédentes : on peut imaginer qu'il s'agit de ménages en cours de création, sans pouvoir le vérifier.

40. Les ressources imposables prises en compte dans les ressources mensuelles pour les comparer aux RFR (divisé par douze mois) sont les suivantes : salaire ou revenu d'activité, pension de retraite, allocation chômage ou indemnités, pension alimentaire reçue, pension d'invalidité. Le cas échéant la pension alimentaire versée est retirée.

41. On appelle ici « ressources » l'addition des ressources imposables de l'année n et des prestations familiales et sociales perçues cette même année. Rappelons que les termes « revenu par UC » et « ressources par UC » sont équivalents.

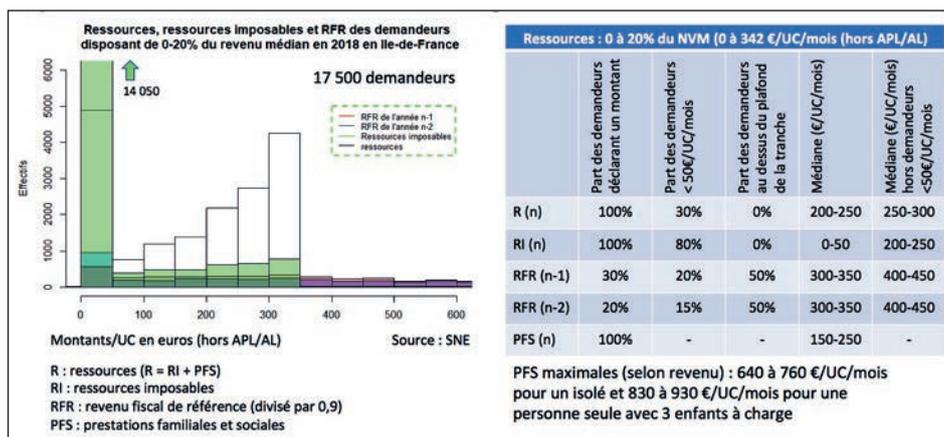
42. Les prestations familiales et sociales non imposables, retirées des ressources mensuelles avant de les comparer aux RFR (divisés par douze, et par 0,9 pour réintroduire l'abattement sur les salaires et pensions de retraite) sont les suivantes : prestations sociales : revenu de solidarité active (RSA), prime d'activité, ACRE (aide à la création ou à la reprise d'une entreprise) ; prestations familiales : allocations familiales, complément familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, de soutien familial, de rentrée scolaire, allocation journalière de présence parentale, bourses d'étude, etc. ; prestations liées à une situation de handicap : prestation de compensation du handicap (PCH), allocation aux adultes handicapés (AAH), complément de ressources et majoration pour la vie autonome, allocations servies aux infirmes, etc.

Cette tranche comprend en fait deux sous-populations : une première constituée de 4 900 demandeurs (soit 0,7 % de l'ensemble des demandeurs en Île-de-France au 01/01/2018) déclarant des ressources nulles ou inférieures à 50 € par UC par mois, et une deuxième constituée de 12 600 demandeurs (1,8 % des demandeurs) déclarant des ressources comprises entre 50 et 342 € par UC par mois. D'après le rapport du Lab'Urba pour l'ANCOLS (Driant, Navarre, Pistre, 2016), dont l'analyse porte sur l'ensemble de la France, la première sous-population est composée majoritairement de personnes seules, de moins de 30 ans, hébergées à titre temporaire ou chez des tiers ; alors que pour la seconde il s'agirait plutôt de familles monoparentales, logées en HLM ou bien hébergées à titre temporaire ou chez des tiers.

Notons également que le taux de renouvellement de la file d'attente⁴³ est nettement plus élevé pour la tranche des 0-10 % du niveau de vie médian (79 %) que pour l'ensemble des demandeurs (67 %).

Tous ces éléments manifestent l'instabilité (composition familiale, ressources) des situations des demandeurs de la plus basse tranche de niveau de vie, et peuvent expliquer en grande partie les incohérences apparentes des ressources déclarées.

FIGURE 14. Analyse de la distribution des différentes ressources des demandeurs de la tranche 0-20 % du niveau de vie médian



Ces incohérences apparentes sont de trois ordres : le faible montant des prestations sociales et familiales déclarées au regard de celles dont le demandeur pourrait bénéficier ; la faible proportion (20 %) de demandeurs déclarant des RFR (n-2) au regard de celle observée (50 %) dans les autres tranches ; et enfin, pour ceux qui en déclarent, des montants de RFR (n-2) par UC et RFR (n-1) par UC supérieurs dans 50 % des cas au plafond des revenus par UC de la tranche (342 € par UC par mois).

Les raisons possibles du faible montant des prestations sociales et familiales peuvent être liées à la sous-déclaration (qui est peu probable car les demandeurs n'y ont pas intérêt), au non-recours ou à une situation de transition (les aides dans la nouvelle situation seraient donc à venir).

En procédant par le même raisonnement, la faible proportion (20 %) de demandeurs déclarant des RFR (n-2) peut être expliquée par la volonté de ne pas déclarer un RFR éventuellement élevé. Mais en cas de décohabitation le ménage demandeur n'a pas la même composition que le ménage fiscal qu'il quitte, et déclarer le RFR de ce dernier n'aurait donc pas de sens.

Pour la même raison, la proportion importante (50 %) de demandeurs déclarant des RFR par UC supérieurs au plafond de revenus par UC de la tranche peut être liée au fait qu'en cas de décohabitation,

43. Nombre de demandeurs arrivés en cours d'année rapporté au nombre de demandeurs au 1^{er} janvier.

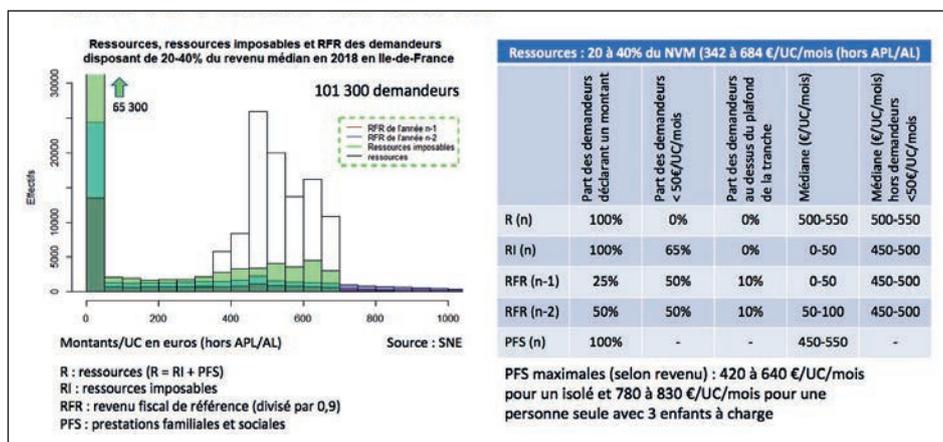
le demandeur se croit parfois obligé de déclarer le RFR du ménage fiscal qu'il quitte, alors que ce RFR n'a plus de rapport avec ses ressources, souvent nettement moindres (jeune décohabitant, divorcé, etc.). Ce cas est certainement fréquent, le formulaire CERFA n'aidant en rien à le distinguer. Un autre cas analogue est celui des demandeurs connaissant une forte baisse de leurs ressources sans modification de la composition du ménage fiscal, en raison par exemple d'une perte d'emploi, ce qui est sans doute également fréquent.

➔ *Cohérence des revenus déclarés pour la grande majorité des demandeurs à faibles ressources*

Contrairement aux demandeurs de la première tranche, les demandeurs des deux tranches suivantes ont des ressources déclarées cohérentes, comme le montre l'analyse menée ci-après (figures 15 et 16).

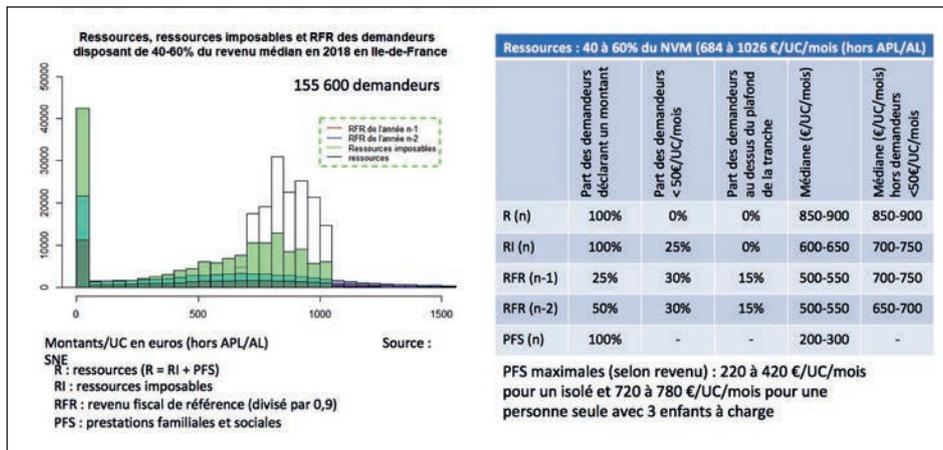
Les demandeurs de la tranche 20-40 % du niveau de vie médian ont encore des revenus fortement dépendants des prestations familiales et sociales, puisque 65 % des demandeurs y ont des ressources imposables inférieures à 50 € par UC par mois (figure 15). Cependant, l'appartenance à cette tranche supérieure est due à une légère amélioration des ressources imposables par UC, et surtout à un poids plus important des prestations familiales et sociales, **grâce sans doute à la réduction du non-recours**, alors même que les maxima des prestations familiales et sociales par UC, auxquels ces demandeurs ont droit, sont inférieurs à ceux de la tranche inférieure. Ceux qui déclarent un RFR (n-2) sont nettement plus nombreux que pour la tranche inférieure (50 % des demandeurs), et les montants semblent beaucoup plus en accord les uns avec les autres (seulement 10 % de demandeurs déclarent un RFR par UC de n-1 ou n-2 supérieur aux revenus par UC de l'année n), **ce qui peut être le signe d'une situation moins instable, bien qu'économiquement guère plus favorable**.

FIGURE 15. Analyse de la distribution des différentes ressources des demandeurs de la tranche 20-40 % du niveau de vie médian



Pour la tranche suivante (figure 16), **la dépendance aux prestations familiales et sociales s'estompe** nettement, puisque seulement 25 % des demandeurs ont des ressources imposables inférieures à 50 € par UC par mois. Ainsi la médiane des revenus imposables par UC est supérieure à celle des prestations familiales et sociales par UC, ce qui n'est pas le cas pour les deux tranches inférieures. S'agissant des RFR, le constat est presque le même que pour la tranche précédente. De plus, **on observe une tendance à l'amélioration de la situation économique des demandeurs** entre l'année n-2 et l'année n-1 (ressources imposables par UC), ce qui n'est pas le cas pour les deux tranches inférieures.

FIGURE 16. Analyse de la distribution des différentes ressources des demandeurs de la tranche 40-60 % du niveau de vie médian



3 / ANALYSE DES CARACTÉRISTIQUES ET TAUX D'ATTRIBUTION DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

A) Résultat d'ensemble : une demande qui augmente et qui s'est appauvrie, contre un taux d'attribution en baisse

L'évolution récente du nombre total de demandeurs et d'attributaires, et des taux d'attribution moyens qui en découlent sont présentés dans le tableau suivant (figure 17).

FIGURE 17. Demandeurs de logement social (France métropolitaine et DOM à partir de 2017)

En milliers	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Demandes actives au 1 ^{er} janvier	1 742	1 709	1 738	1 885	1 937	2 025
Attributions	446	466	482	475	476	463
Évolution N/N-1		4,3 %	3,5 %	-1,5 %	0,3 %	-3,2 %
Flux net de demandes (1)	413	495	629	527	565	
Évolution N/N-1		20,0 %	26,9 %	-16,2 %	7,3 %	
Demandes actives au 31 décembre	1 709	1 738	1 885	1 937	2 025	
Évolution N/N-1		1,7 %	8,4 %	2,7 %	4,6 %	
Taux d'attribution	20,7 %	21,1 %	20,4 %	19,7 %	19,0 %	

En noir les chiffres CC & Lab'Urba hors DOM. En rouge nos chiffres comprenant les DOM (y.c DOM)

En orange une interpolation « raisonnée » en l'absence de données disponibles.

(1) Flux net = nouvelles demandes – radiations hors attributions.

Sauf en 2013, les flux nets de demandes (nouvelles demandes, moins radiations pour non-renouvellement ou irrecevabilité) ont été, chaque année, supérieurs aux attributions, de telle sorte que **la tendance à l'augmentation du stock total de demandes observée au cours de la période 1996-2013 par l'INSEE s'est poursuivie au cours de la période 2014-2018**, avec une croissance annuelle moyenne en légère augmentation (pour la seule France métropolitaine : 4 % au lieu de 3 %) (figure 18). Ceci résulte d'un taux d'attribution constamment inférieur au taux qui assurerait au moins l'équilibre de l'offre et de la demande (soit 22,5 % en moyenne sur la période 2013-2017, si les attributions annuelles étaient exactement égales au flux net de demandes), faute d'un nombre suffisant de mises ou de remises en location. De plus, le taux d'attribution observé est en baisse depuis 2015 (figure 19).

FIGURE 18. Graphique représentant l'évolution du nombre de demandeurs de logements sociaux de 2014 à 2018⁴⁴

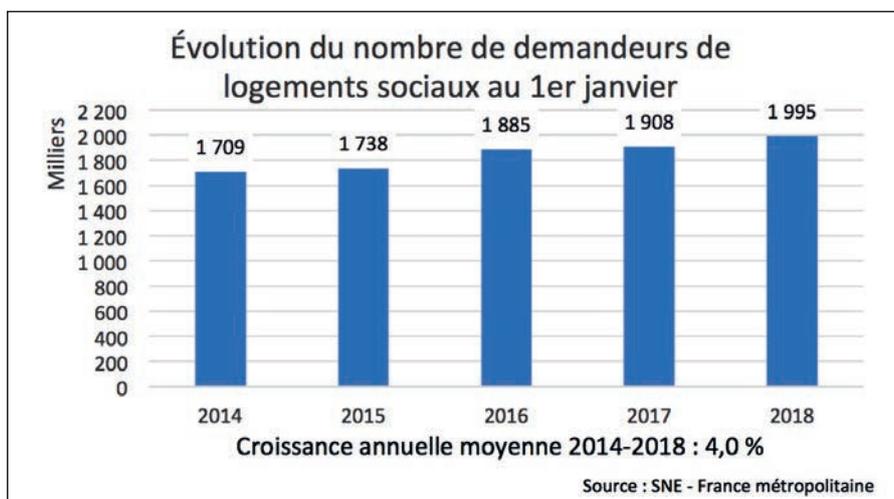
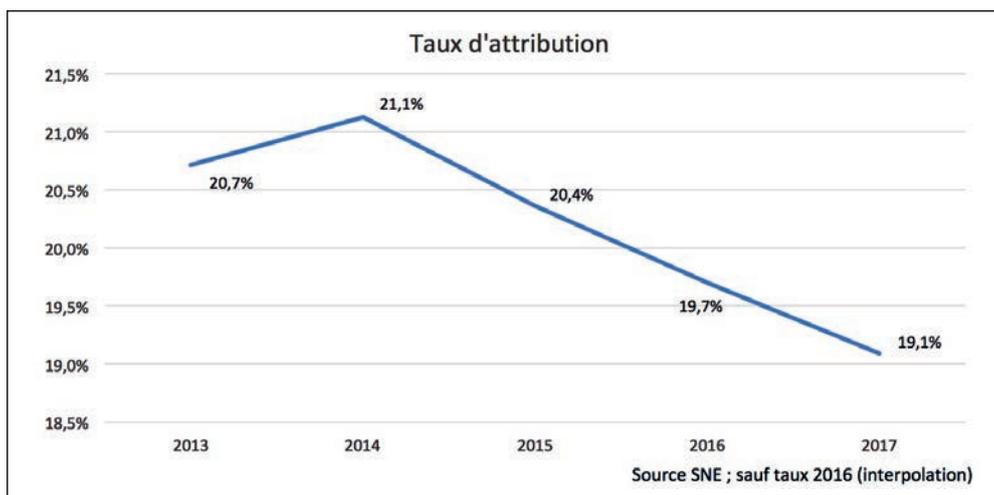


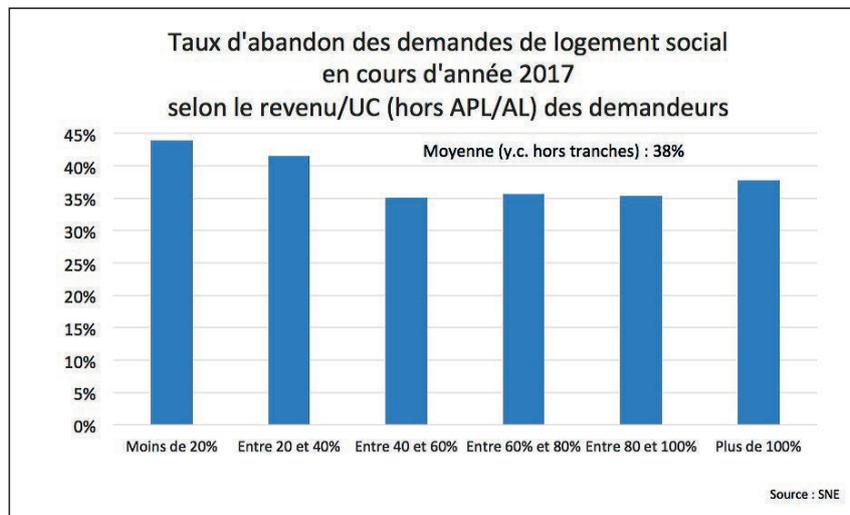
FIGURE 19. Graphique représentant l'évolution du taux d'attribution de logements sociaux entre 2013 et 2017



44. Les traitements pour 2014 et 2015 ont été effectués par le Lab'Urba (Driant, Navarre, Pistre) pour le compte de l'ANCOLS ; pour 2016 par la Cour des Comptes (Cour des Comptes, 2017) ; pour 2017 et 2018 par nous-mêmes, pour la France métropolitaine.

D'autres analyses ont été menées afin de décrire le mécanisme d'évolution du volume et de la structure de la file d'attente des demandeurs de logements sociaux au cours de l'année 2017. Le premier constat pouvant être émis est l'importance du renouvellement annuel de la file d'attente : le nombre de nouveaux entrants en 2017 représente 67 % de la file d'attente au 1^{er} janvier 2017, et 47 % des attributions de 2017 ont bénéficié à des ménages qui n'étaient pas encore inscrits comme demandeurs au 1^{er} janvier 2017. Les taux d'abandon⁴⁵ sont très élevés, en particulier pour les demandeurs dont les ressources se situent au niveau des minima sociaux (figure 20).

FIGURE 20. Graphique représentant le taux d'abandon des demandeurs de logement social selon le revenu par UC (hors APL/AL) des demandeurs au cours de l'année 2017

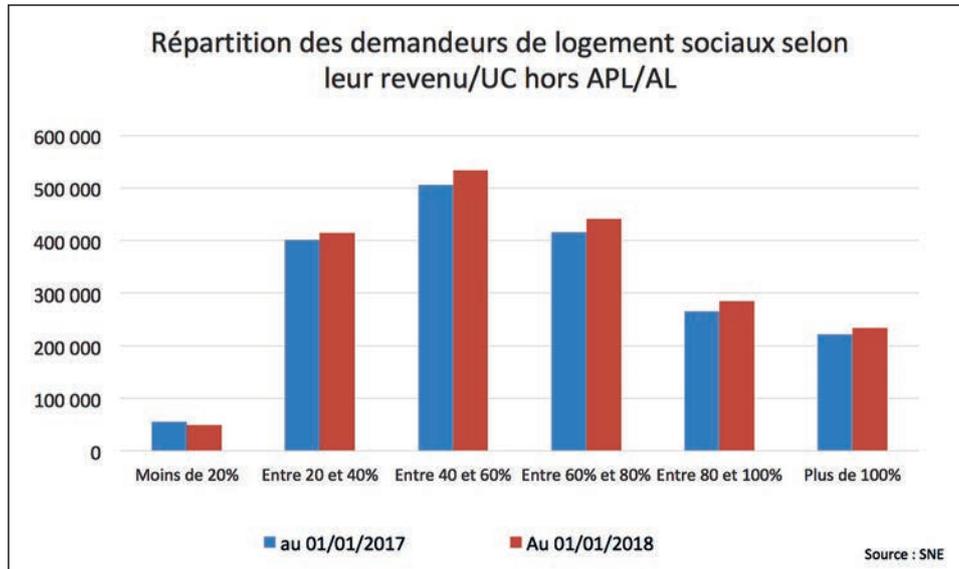


Ces analyses confirment et actualisent celles menées par le Lab'Urba pour le compte de l'ANCOLS : « plus de la moitié des demandeurs (57 % en 2013 et 55 % en 2014) ne renouvellent pas leur demande [à la date anniversaire], ce qui entraîne leur radiation de fait » (Driant, Navarre, Pistre, 2016, p. 188). Ce qui conduit à conclure que parmi le stock de demandes exprimées à un instant donné, toutes ne sont pas persistantes et que si l'offre visait à être équivalente à l'ensemble des demandes exprimées, on aboutirait à un surdimensionnement de l'offre.

On observe de plus que, sauf pour la tranche des demandeurs à moins de 20 % du niveau de vie médian, tous les flux entrants, tranche par tranche, ont été supérieurs aux flux sortants en 2017, la structure de la file d'attente reste donc globalement stable (figure 21).

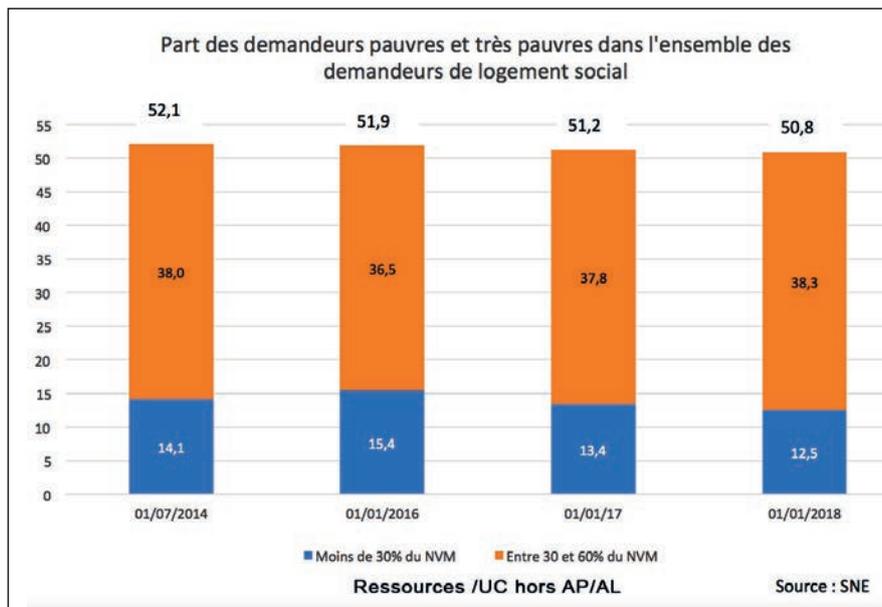
45. Le taux d'abandon est le rapport entre les demandeurs inscrits au 01/01/n et ne figurant ni parmi les attributaires de l'année n, ni parmi les demandeurs inscrits au 01/01/n+1 rapporté à l'ensemble des demandeurs. Les « abandons » comprennent les demandeurs qui retirent leur demande, ceux qui ne renouvellent pas leur demande à la date anniversaire de cette demande, même après courrier de relance, et ceux dont la demande est déclarée irrecevable (ex : ressources supérieures aux plafonds, absence de droit de séjour, etc.).

FIGURE 21. Graphique représentant la répartition du nombre de demandeurs de logements sociaux selon leur revenu par UC (hors APL/AL) en 2017 et 2018



Le deuxième constat pouvant être fait est donc la confirmation de l'arrêt de l'appauvrissement des demandeurs de logement social constaté depuis 2016, après la hausse observée entre 1996 et 2013 (figure 22).

FIGURE 22. Graphique représentant la part des demandeurs en dessous du seuil de pauvreté parmi l'ensemble des demandeurs de logement social entre 2014 et 2018⁴⁶



46. Dans ces analyses les revenus non déclarés, nuls, négatifs et excessifs n'ont pas été pris en compte. Les données portent sur la France métropolitaine en 2014 et 2016, sur la France y.c. DOM en 2017 et 2018. Le niveau de vie médian 2014 et 2016 utilisé est celui défini par l'INSEE en 2014 à savoir 1 667 €/UC/mois ; celui de 2017 et 2018 est celui défini par l'INSEE en 2016 à savoir 1 710 €/UC/mois. Les traitements pour l'année 2014 ont été effectués par le Lab'Urba ; par la Cour des Comptes pour 2016 ; et par nous-mêmes pour 2017 et 2018.

B) Taux d'attribution : de fortes différences selon le niveau de ressources

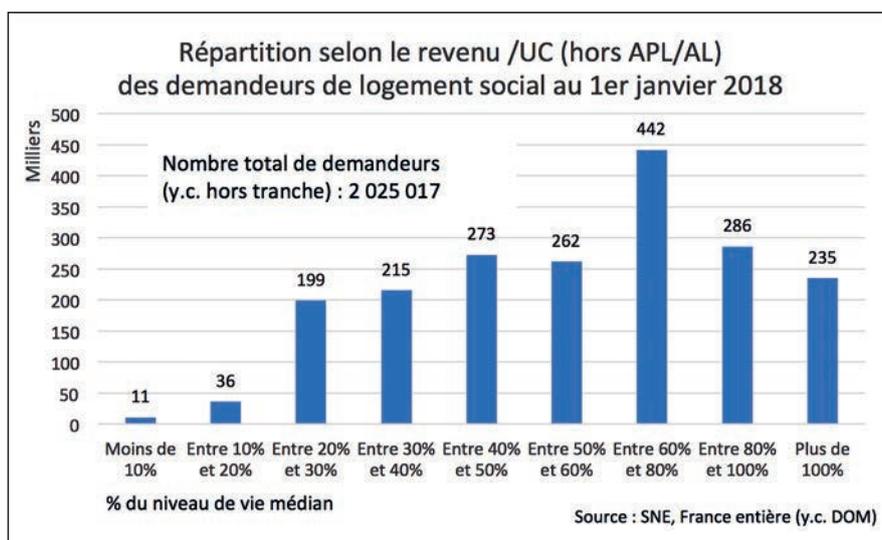
L'analyse de la répartition par tranches de revenu par UC (hors APL/AL) des demandeurs au 1^{er} janvier 2018, du taux d'attribution de 2017 et des attributaires de logement social en 2017 est présentée dans les graphiques suivants (figures 23, 24 et 25).

Un premier constat est celui du taux d'attribution⁴⁷ élevé (en moyenne nationale) des demandeurs à très faibles ressources (moins de 20 % du niveau de vie médian, soit 340 €/UC/mois hors APL/AL). Une analyse approfondie de cette sous-population est présentée par la suite afin de tenter d'expliquer ce constat. Notons déjà que **cette tranche des moins de 20 % du niveau de vie médian, qui comporte 47 000 ménages, ne représente que 2,3 % du nombre total des demandeurs, et 4,7 % des demandeurs à faibles ressources**⁴⁸. De plus, on peut faire l'hypothèse que la part du non recours à une demande de logement social est élevée parmi les ménages en grande précarité.

On constate ensuite que le taux moyen d'attribution est nettement inférieur à la moyenne à partir de 100 % du niveau de vie médian (hors APL/AL), ce qui est conforme à la vocation spécifique du parc social vis-à-vis du parc privé.

Cependant, **pour la masse des demandeurs à faibles ressources, soit 949 000 demandeurs ayant entre 20 et 60 % du niveau de vie médian (entre 340 à 1 026 €/UC/mois hors APL/AL), le taux d'attribution augmente à mesure que leur revenu augmente (figure 24). La tranche des demandeurs dont le revenu par UC se situe en 20 et 30 % du niveau de vie médian enregistre un taux d'attribution (17 %) inférieur à la moyenne nationale (19 %).**

FIGURE 23. Graphique représentant la répartition des demandeurs de logement social au 1^{er} janvier 2018 selon leur revenu par unité de consommation



47. Pour rappel, le taux d'attribution est le rapport entre les attributaires de l'année et la somme des demandeurs à la fin de l'année et des attributaires de cette même année.

48. Pour rappel, les demandeurs à faibles ressources correspondent aux demandeurs dont les ressources par unité de consommation se situent à moins de 60 % du niveau de vie médian, c'est-à-dire en dessous du seuil de pauvreté.

FIGURE 24. Graphique représentant le taux d'attribution selon le revenu par unité de consommation des demandeurs de logement social en 2017

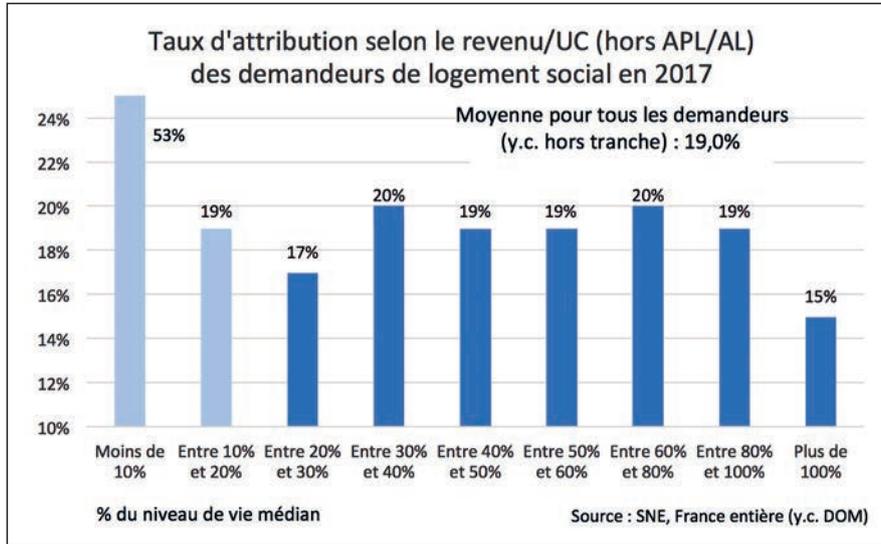
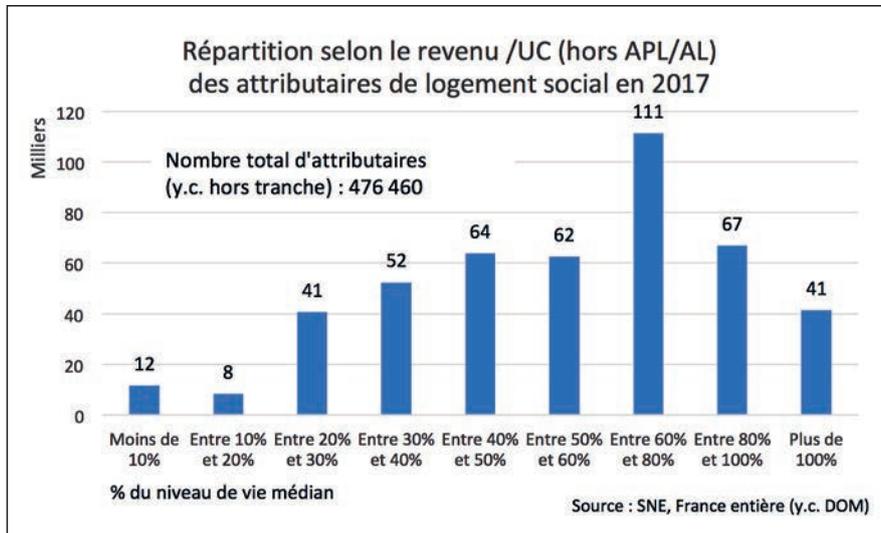


FIGURE 25. Graphique représentant la répartition des attributaires de logement social selon leur revenu par UC (hors APL/AL) en 2017



Puisqu'il s'agit d'une corrélation simple, il ne faut pas oublier que d'autres facteurs que le seul niveau de vie peuvent intervenir dans ce résultat. C'est pourquoi une analyse « toutes choses égales par ailleurs » a été menée à la fin de ce chapitre.

C) Hypothèses explicatives du taux d'attribution élevé des ménages à très faibles ressources

Ces premières analyses laissent entendre que les ménages à très faibles ressources, c'est-à-dire ceux qui ont des ressources par UC inférieures à 20 % du niveau de vie médian, sont favorisés par le système

d'attribution. On pourrait penser que cette frange minimale des ménages à très faibles ressources bénéficie du système de priorisation et d'un accompagnement social important lui permettant d'accéder plus facilement au parc social. Mais on remarque également 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 qu'ils déclarent pour l'année en cours et pour l'année précédente sont incohérents, contrairement aux ménages des autres tranches de revenus. 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 plutôt de l'anomalie statistique, ou plutôt de l'incapacité du SNE à décrire correctement la situation en rapide évolution de certains demandeurs. Les analyses menées ci-après tentent de vérifier ces hypothèses en caractérisant cette sous-population et en la comparant à celle des demandeurs de la tranche supérieure de revenu. Le but de cette analyse est d'identifier les caractéristiques qui augmentent les chances d'attribution de cette sous-population.

➔ *Situation familiale et conditions de logement des ménages à très faibles ressources (tranche des moins de 20 % du niveau de vie médian)*

Au sein de la tranche des moins de 20 % du niveau de vie médian, les ménages qui ont eu une attribution ont une demande plus souvent motivée par le « changement de situation familiale » (divorce ou séparation, décohabitation, futur mariage ou concubinage ou PACS) que ceux qui n'ont pas eu d'attribution (écart de 5 points en pourcentage). Ils sont également plus souvent hébergés chez leurs parents (écart de 9 points) et sont relativement un peu moins en situation d'absence de logement que ceux qui n'ont pas eu d'attribution (écart de 2 points). Ces ménages attributaires sont plus souvent des familles monoparentales (54 % des attributions alors qu'elles sont 45 % des demandeurs) et un peu moins souvent des personnes seules ou des couples avec enfants que ceux qui n'ont pas eu d'attribution.

On observe donc (comme on le verra au chapitre 1, 3, d) que ces caractéristiques qui distinguent les attributaires des non-attributaires au sein de la tranche des moins de 20 % du niveau de vie médian sont les mêmes que celles qui distinguent les demandeurs de la tranche des moins de 20 % du niveau de vie médian de ceux de la tranche 20-40 % du niveau de vie médian, le taux d'attribution moyen des premiers étant plus élevé que celui des seconds.

Ce constat fait sur les demandeurs de 2017 est confirmé et complété par les résultats de l'ACM (analyse des correspondances multiples) réalisée il y a quelques années par le Lab'Urba pour le compte de l'ANCOLS (Driant, Navarre, Pistre, 2016). L'ACM, menée sur les demandeurs de 2014, indiquait les caractéristiques les plus souvent rencontrées chez les demandeurs à très faibles ressources :

- Tranche RFR(n-2) par UC nul : personnes seules, de moins de 30 ans, dont la demande est motivée par des conditions d'hébergement précaires (hébergement ou SDF) ;
- Tranche RFR(n-2) par UC compris entre 1 et 40 % du plafonds PLUS⁴⁹ : ménages occupant déjà le parc HLM, dans un logement devenu trop petit, surtout constitués de familles (mono ou biparentales) avec enfants, dont le chef a entre 30 et 50 ans.

L'ACM permettait en outre d'observer que, dans ce deuxième groupe, les 1-20 % sont un peu plus jeunes, un peu plus souvent des familles monoparentales, et un peu plus souvent dans une situation d'hébergement temporaire ou chez un tiers, soit une réunion de **facteurs de précarité** qui peuvent, ou bien justifier l'intervention active des associations et des systèmes de priorisation, ou bien à l'inverse déboucher sur une amélioration rapide des ressources propres du demandeur, et expliquer ainsi - dans les deux cas - des taux d'attribution plus élevés que pour les 20-40 %.

49. Les plafonds de revenus PLUS correspondent approximativement au niveau de vie médian (un peu moins que le niveau de vie médian pour les couples et familles biparentales, un peu plus que le niveau de vie médian pour les familles monoparentales).

➔ *Ressources et capacité à payer un loyer des ménages de la tranche des moins de 20 % du niveau de vie médian*

En comparant les ressources déclarées par les demandeurs à trois autres variables disponibles dans le fichier SNE, le montant du loyer charges comprises qu'ils sont prêts à payer, celui hors charges du logement qui leur est attribué et celui, hors charges également, du logement qu'ils occupent au moment de leur demande, des incohérences ont pu être relevées pour les demandeurs de la tranche étudiée.

Contrairement aux autres demandeurs, les demandeurs à très faibles ressources déclarent pouvoir payer un loyer maximum charges comprises supérieur ou égal en moyenne aux revenus qu'ils déclarent, et le loyer hors charges du logement qui leur est attribué est plus élevé que celui du logement attribué aux demandeurs de la tranche supérieure (entre 20 % et 30 % du niveau de vie médian). Enfin, ils déclarent des niveaux de loyer actuel hors charges très élevés par rapport aux ressources qu'ils déclarent (figure 26).

FIGURE 26. Tableau de données descriptives comparant le montant maximal de loyer du logement demandé (charges comprises), le loyer du logement attribué (hors charges) et le montant du loyer actuel (hors charges) aux ressources moyennes déclarées par les demandeurs selon leur tranche de niveau de vie (données SNE 2017)

Tranche de niveau de vie	Montant maximal de loyer charges comprises du logement demandé	Montant du loyer hors charges du logement attribué	Montant du loyer hors charges du logement actuel	Ressources moyennes
Moins de 10 % du NVM	480	382	313	150
Entre 10 % et 20 %	498	366	347	506
Entre 20 % et 30 %	457	319	318	686
Entre 30 % et 40 %	514	360	355	1 028
Entre 40 % et 50 %	516	378	370	1 232
Entre 50 % et 60 %	542	398	397	1 484
Entre 60 % et 80 %	561	395	389	1 741
Entre 80 % et 100 %	594	425	392	2 083
Plus de 100 %	716	488	442	3 005

Si l'on compare à présent le revenu fiscal de référence (RFR) de l'année n-1 des demandeurs attributaires à celui des demandeurs qui n'ont pas eu d'attribution, selon la tranche de niveau de vie à laquelle ils appartiennent (calculée sur la base des ressources mensuelles de l'année n), deux constats peuvent être fait (figure 27) :

- Premièrement, pour les demandeurs de la tranche étudiée, le RFR des attributaires est plus élevé que le RFR des non-attributaires, alors que c'est le contraire pour les autres tranches (le RFR est plus faible pour les demandeurs à qui un logement a été attribué que pour les demandeurs qui ne se sont pas vus attribuer un logement) ;
- Deuxièmement, le RFR des demandeurs à très faibles revenus par UC qui ont eu une attribution est presque équivalent à celui des demandeurs de la tranche 40-50 % du niveau de vie médian (pour les demandeurs de la tranche des moins de 10 % du niveau de vie médian), et à celui des

demandeurs de la tranche 30-40 % du niveau de vie médian (pour les demandeurs de la tranche 10-20 % du niveau de vie médian).

FIGURE 27. Tableau de données descriptives comparant le RFR de l'année n-1 des demandeurs attributaires et non attributaires selon leur tranche de niveau de vie (données SNE 2017)

Tranche de niveau de vie	Non attribué	Attribué
Moins de 10 % du NVM	5 934	7 385
Entre 10 % et 20 %	4 850	5 482
Entre 20 % et 30 %	3 431	3 345
Entre 30 % et 40 %	5 444	4 779
Entre 40 % et 50 %	7 721	7 497
Entre 50 % et 60 %	10 786	10 751
Entre 60 % et 80 %	13 878	12 983
Entre 80 % et 100 %	17 655	16 301
Plus de 100 %	25 443	20 788

Afin de savoir si les faibles revenus par UC des ménages appartenant aux plus basses tranches de niveau de vie seraient en fait liés à un nombre d'UC plus important, on regarde le nombre d'UC moyen pour chaque tranche de niveau de vie des demandeurs (figure 28). Or, on constate que pour les demandeurs à moins de 10 % du niveau de vie médian, le nombre d'UC moyen n'est pas plus élevé que pour les autres demandeurs, donc que les revenus par UC faibles ne sont pas liés au nombre d'UC du ménage. L'incohérence est moins flagrante pour les demandeurs entre 10 et 20 % du niveau de vie médian, qui ont des ressources plus faibles et un nombre d'UC un peu supérieur.

FIGURE 28. Tableau de données descriptives comparant le nombre d'UC moyen du ménage attributaires et non attributaire pour chaque tranche de niveau de vie des demandeurs

Tranche de niveau de vie	Non attribué	Attribué
Moins de 10 % du NVM	1,54	1,57
Entre 10 % et 20 %	1,86	1,77
Entre 20 % et 30 %	1,52	1,52
Entre 30 % et 40 %	1,74	1,67
Entre 40 % et 50 %	1,59	1,57
Entre 50 % et 60 %	1,58	1,57
Entre 60 % et 80 %	1,47	1,43
Entre 80 % et 100 %	1,37	1,36
Plus de 100 %	1,36	1,37

On peut donc penser que, pour au moins une partie des demandeurs déclarant de très faibles ressources mensuelles par UC, leur capacité à payer un loyer relativement élevé et leur RFR (n-1) lui aussi relativement élevé révèlent une solvabilité en réalité plus importante que celle qu'ils affichent, ou devenue plus importante entre le moment du dépôt de leur demande de logement social et celui de l'attribution. L'analyse des RFR de l'année n-1 doit cependant être interprétée avec précaution, en raison du faible pourcentage de demandeurs des basses tranches de niveau de vie qui en déclarent un (environ 30 %) et des doutes qu'on peut avoir sur le fait qu'il correspond réellement aux ressources du demandeur (cf. chapitre 1, 2, d).

→ Enseignements tirés des caractéristiques et incohérences observées

En tout état de cause, les résultats relativement concordants de ces analyses permettent de formuler l'hypothèse selon laquelle il y aurait, parmi les demandeurs à très faibles ressources (moins de 20 % du niveau de vie médian), deux sous-populations :

- Une première sous-population de demandeurs en **situation de transition** (à la fois au niveau de la composition familiale et au niveau des ressources), qui trouvent rapidement un logement social parce que leurs ressources propres (revenus et prestations sociales et familiales) ont nettement augmenté depuis le dépôt de leur demande ;
- Une deuxième sous-population qui se trouve dans une **situation de grande pauvreté** et pour qui l'accès au logement social reste très compliqué : une partie d'entre eux y accède grâce à l'accompagnement social dont ils bénéficient et au système de priorisation qui les cible.

Donnons deux exemples illustratifs de la première sous-population :

- Un jeune qui quitte ses parents pour fonder un foyer peut n'avoir aucune ressource propre au moment où il dépose sa demande de logement social, et être finalement attributaire parce qu'il a entre-temps trouvé un emploi ;
- Une femme au foyer qui se sépare de son conjoint et a la garde des enfants peut à la fois déclarer des ressources mensuelles nulles et un RFR (n-1) important (celui du foyer fiscal qu'elle quitte, dont le revenu provenait de son ex-conjoint) au moment du dépôt de sa demande, et être finalement attributaire d'un logement parce qu'elle a entre-temps trouvé un emploi, et obtenu une pension alimentaire de son ex-conjoint ainsi que des allocations familiales.

D) Caractéristiques des demandeurs à faibles ressources et leurs conséquences sur le taux d'attribution

Les graphiques ci-après présentent les analyses de corrélations simples qui ont été réalisées entre le niveau de revenu⁵⁰ des demandeurs et les différentes variables décrites.

Deux types de graphiques sont utilisés : d'une part des graphiques de répartition des demandeurs selon la variable étudiée (par exemple la répartition par tranches d'âge), d'autre part des graphiques de taux d'attribution selon la variable étudiée (par exemple les taux d'attribution par tranches d'âge).

S'agissant de la répartition des demandeurs, l'analyse porte dans un premier temps sur la répartition de l'ensemble des demandeurs, puis dans un deuxième temps sur les différences entre cette répartition et celle des demandeurs à faibles ressources et à très faibles ressources. S'agissant des taux d'attribution, l'analyse porte d'abord sur les taux d'attribution moyens à l'ensemble des demandeurs, puis sur les écarts éventuellement constatés entre ceux-ci et les taux d'attribution aux demandeurs à faibles ressources, avec là-encore un « focus » sur les demandeurs à très faibles ressources.

50. Rappelons une nouvelle fois que les termes « revenu » et « ressources » sont indifféremment utilisés dans ce rapport, car équivalents. Ils désignent tous deux la somme des ressources imposables et des prestations familiales et sociales (ici, hors APL/AL).

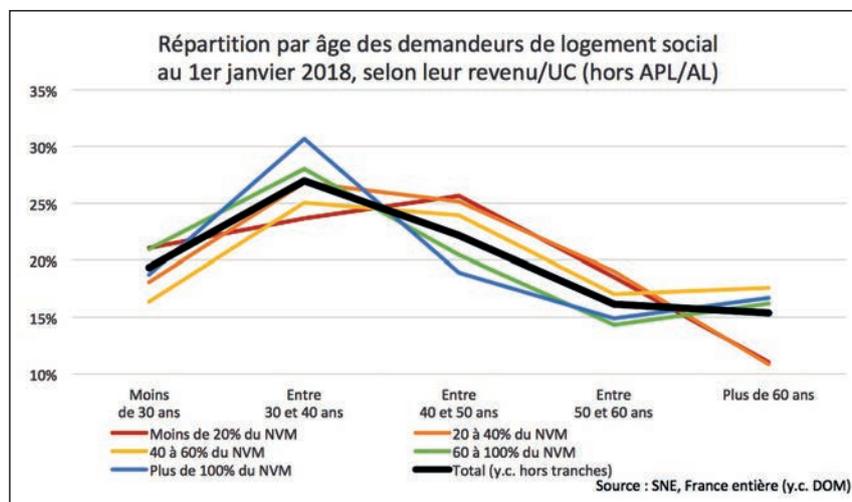
Le type de graphique non conventionnel utilisé, des courbes plutôt que des histogrammes, a deux avantages : d'une part cela permet de représenter simultanément six tranches de revenus par UC et le total des demandeurs (une représentation classique par histogramme serait difficilement lisible), d'autre part les lignes facilitent la comparaison d'une modalité de la variable étudiée à une autre (par exemple, le taux d'attribution aux 30-40 ans est plus élevé que le taux d'attribution aux 40-50 ans). **On peut ainsi faire plus aisément des comparaisons « horizontales » (selon la modalité de la variable étudiée) et « verticales » (selon le revenu par UC) qu'avec des histogrammes.**

➔ *Âge du demandeur*

Les demandeurs de logements sociaux les plus nombreux se situent aux âges où les ménages ont leurs premiers enfants (la tranche des 30 à 40 ans représente 27 % du total des demandeurs), suivis des 40 à 50 ans (22 %) (figure 29). Les moins de 30 ans représentent 19 % de la demande. Enfin, la part des seniors est plus réduite bien que non négligeable, respectivement 16 et 15 % pour les 50 à 60 ans et les plus de 60 ans, souvent confrontés à la baisse de leurs revenus.

Dans les basses tranches de revenu par UC, les demandeurs entre 40 et 60 ans sont plus nombreux que dans la population totale des demandeurs, ce qui peut être en lien avec les pertes d'emploi, les séparations, ou la tension du marché privé du logement. En revanche, les plus de 60 ans sont moins présents (nous pouvons faire l'hypothèse que ceci est lié au droit renforcé des personnes de plus de 65 ans au maintien dans les lieux dans le marché privé).

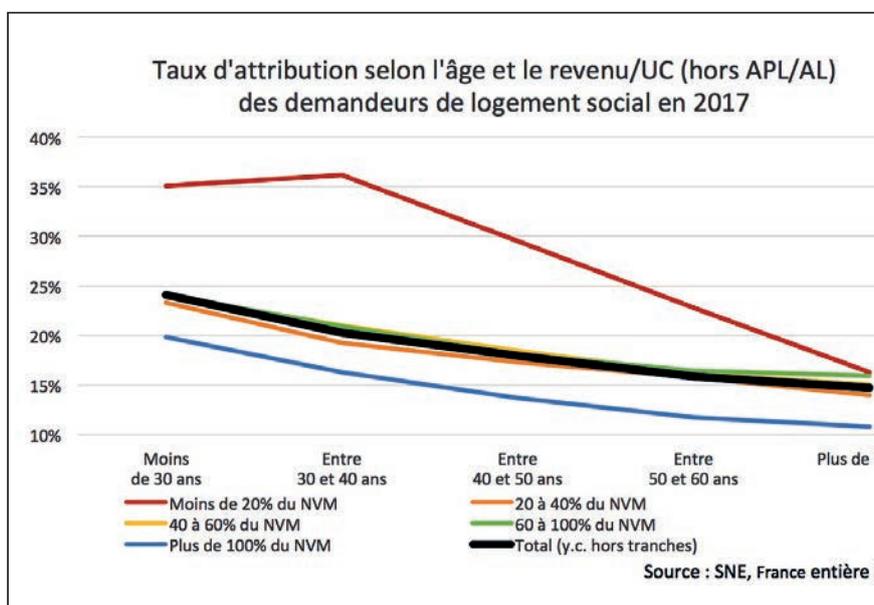
FIGURE 29. Graphique représentant la répartition par âge des demandeurs de logement social au 1^{er} janvier 2018 selon leur revenu par unité de consommation



Les taux d'attribution moyens diminuent de façon continue en fonction de l'âge du demandeur (figure 30). Relativement à l'ensemble des demandeurs de la même tranche d'âge, les demandeurs à faible revenu (de la tranche 20 à 40 % du niveau de vie médian) de moins de 40 ans et de plus de 60 ans ont des taux d'attribution légèrement inférieurs.

Le taux élevé d'attribution à la plus basse tranche de revenu par UC (moins de 340 €/UC/mois hors APL/AL) est observé à tous les âges, mais surtout chez les moins de 40 ans. On peut se demander si ceci a un lien avec la progression (en moyenne) des revenus entre la date de dépôt de la demande dans le SNE et la date d'examen des ressources des candidats lors de la présélection des candidats à présenter en CAL, ou bien avec la fréquence des familles monoparentales en situation précaire (cf. paragraphe suivant).

FIGURE 30. Graphique représentant le taux d'attribution selon l'âge et le revenu par unité de consommation des demandeurs de logement social en 2017



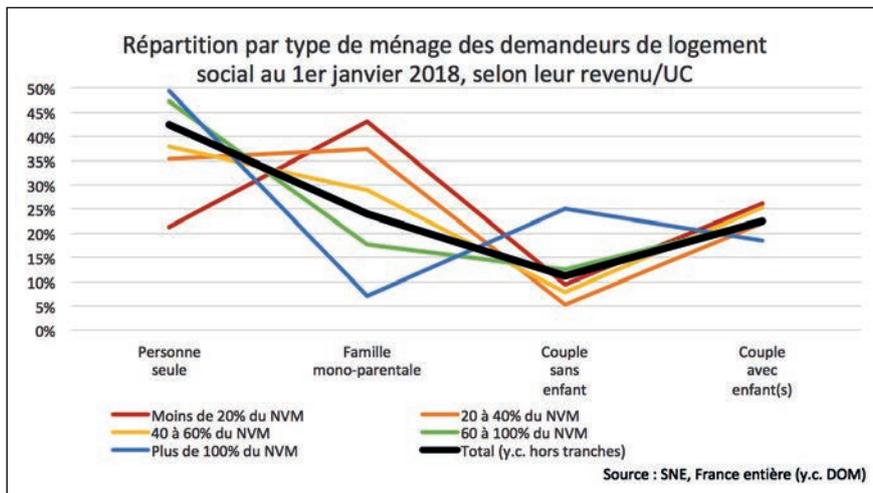
➔ *Type de ménage*

Les personnes seules représentent près de la moitié de la demande de logement social (42 %), suivies à parts presque égales par les familles monoparentales (24 %) et biparentales (22 %). La part des couples sans enfant est faible (11 %) (figure 31).

Dans les basses tranches de revenu par UC, ce sont les familles monoparentales qui sont de loin les plus présentes. Inversement, les personnes seules y sont beaucoup moins présentes que dans la population totale des demandeurs. Les plus hautes tranches de revenu par UC sont rarement des familles monoparentales, et souvent des couples sans enfant.

Ces éléments montrent clairement que les familles monoparentales ne bénéficient pas, s'agissant du logement, des mêmes « économies d'échelle » que les couples sans enfant et les personnes seules. Avec un seul salaire de 2 200 €/mois (hors APL/AL), une personne seule gagne 2 200 €/UC/mois, un couple sans enfant 1 470 €/UC/mois, et un couple avec un enfant de moins de 14 ans 1 220 €/UC/mois. Si le couple se sépare, le revenu par UC total des deux nouveaux ménages passe en dessous du seuil de pauvreté à 960 €/UC/mois. La situation de chacun des deux membres de l'ancien couple dépend ensuite du fait que celui qui avait un salaire a ou non la garde de l'enfant, du versement de la pension de la part de l'autre, et de la rapidité avec laquelle celui qui n'avait pas de salaire trouve un emploi. Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que les familles monoparentales à faibles ressources soient nombreuses à rechercher un logement social, venant du parc privé ou du parc social.

FIGURE 31. Graphique représentant la répartition par type de ménage des demandeurs de logement social au 1^{er} janvier 2018 selon leur revenu par unité de consommation

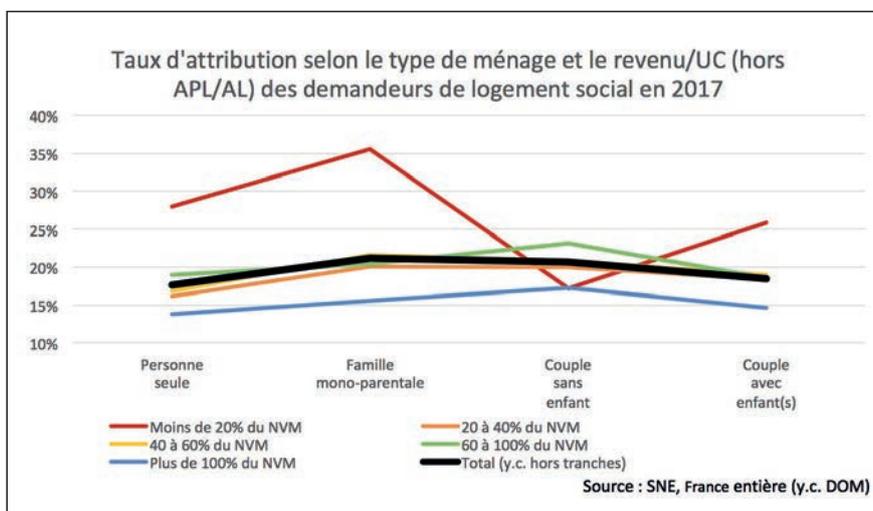


Pour l'ensemble des demandeurs, les taux d'attribution dépendent peu du type de ménage, avec toutefois un différentiel négatif pour les personnes seules, et dans une moindre mesure pour les couples avec enfants. On peut peut-être relier ce phénomène à la faible disponibilité des petits (T1) et grands logements (T5 et plus) (figure 32).

Relativement à l'ensemble des demandeurs du même type de ménage, **ce sont les personnes seules et les familles monoparentales pour qui le taux d'attribution est légèrement inférieur lorsque leur revenu par UC est plus faible.**

Les seuls ménages pour lesquels le taux élevé d'attribution à la plus basse tranche de revenu par UC (< 340 €/UC/mois) n'est pas observé sont les couples sans enfant. L'effet solvabilisateur de l'APL joue peut-être un rôle pour les autres ménages à très faibles ressources, accompagné de facteurs qui peuvent favoriser leur sélection par les CAL, par exemple la présence d'enfants et/ou l'impossibilité de trouver un logement dans le parc privé.

FIGURE 32. Graphique représentant le taux d'attribution selon le type de ménage et le revenu par unité de consommation des demandeurs de logement social en 2017



➔ *Logement actuel*

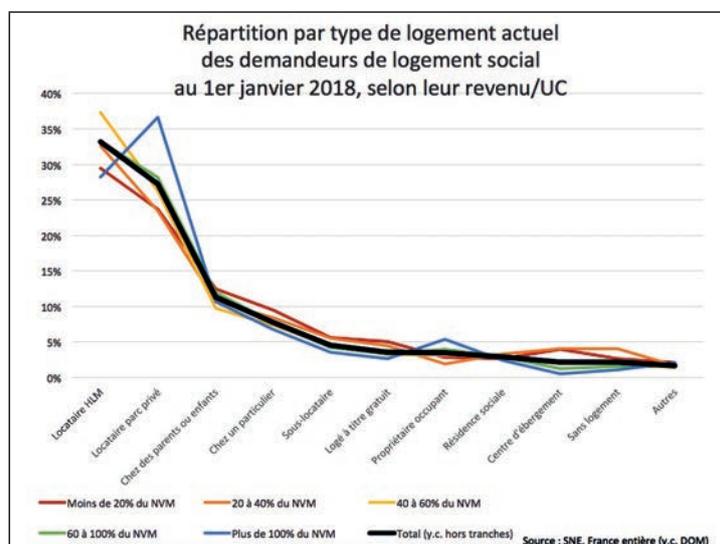
Comme indiqué précédemment, pour faciliter la présentation des résultats, les nombreux types de « logement actuel » (logement ordinaire, hébergement ou autres, y compris les sans-abri) ont été agrégés en onze grands groupes, avec des intitulés courts. On perd cependant en finesse d'analyse, car les motifs réunis au sein d'un même groupe sont parfois assez hétérogènes, en particulier le groupe intitulé « autres ». Le détail des types de « logement actuel » agrégés dans chacun de ces groupes est le suivant :

1 : « Locataire HLM » ; 2 : « Locataire parc privé » ; 3 : « Chez des parents ou enfants » (hébergé chez vos parents ou vos enfants) ; 4 : « Chez un particulier » (hébergé chez un particulier) ; 5 : « Sous-locataire » ; 6 : « Logé à titre gratuit » ; 7 : « Propriétaire occupant » ; 8 : « Résidence sociale » (logé en logement-foyer, résidence hôtelière à vocation sociale) ; 9 : « Centre d'hébergement » (hébergé dans une structure d'hébergement, hébergé dans un centre départemental de l'enfance et de la famille ou centre maternel) ; 10 : « Sans logement » (sans-abri ou habitat de fortune, occupant sans titre) ; 11 : « Autres » (logement de fonction, résidence étudiant, hébergé en hôtel, camping, caravanning, non défini).

Les demandeurs de logement social déjà locataires du parc social constituent exactement le tiers de l'ensemble des demandeurs (672 000 demandeurs), les motifs principaux invoqués par ces ménages étant sans doute des événements familiaux et des changements professionnels (figure 33). Viennent ensuite les locataires du parc privé (553 000 demandeurs, soit 27 % de l'ensemble des demandeurs), avec des motifs plus diversifiés, le montant excessif du loyer et l'état du logement s'ajoutant probablement aux motifs précités. Les demandeurs souhaitant décohabiter de chez leurs parents pour fonder un foyer sont également très nombreux (soit, en ajoutant une minorité de personnes souhaitant décohabiter de chez leurs enfants, 228 000 demandeurs, représentant 11 % de l'ensemble des demandeurs). Les trois catégories précitées représentent près des trois-quarts (72 %) de l'ensemble des demandeurs, aucune des huit autres catégories de demandeurs n'en réunissant plus de 10 %.

En comparaison avec l'ensemble des demandeurs, les demandeurs pauvres sont un peu moins souvent locataires du parc social ou du parc privé, et plus souvent dans la plupart des autres catégories, en particulier « Centre d'hébergement » et « Sans logement ». On remarque que 71 % des demandeurs en centre d'hébergement ont un revenu inférieur à 60 % du niveau de vie médian (1 030 €/UC/mois, hors APL/AL), soit 31 000 demandeurs sur un total de 43 600. Et 63 % des demandeurs « sans logement » (sans-abri, habitat de fortune, occupant sans titre) ont un revenu inférieur à 60 % du niveau de vie médian, soit 27 800 demandeurs sur un total de 44 000.

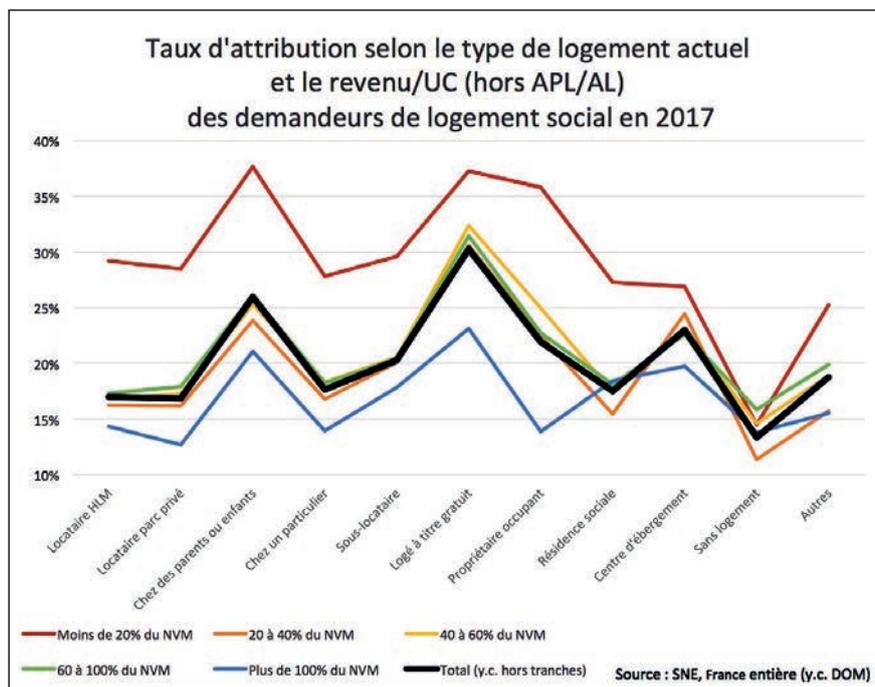
FIGURE 33. Graphique représentant la répartition par type de logement actuel des demandeurs de logement social au 1^{er} janvier 2018 selon leur revenu par unité de consommation



Les taux d'attribution moyens de l'ensemble des demandeurs varient assez fortement selon le logement actuel (13 à 30 %) (figure 34). Ils sont très élevés pour les demandeurs logés à titre gratuit (30 %) et assez élevés pour ceux qui logent chez leurs parents ou enfants (26 %), s'agissant souvent dans les deux cas de la fondation d'un nouveau foyer. Inversement, **les taux d'attribution les plus faibles sont observés pour les demandeurs locataires du parc privé ou du parc social (17 %), et pour les « sans logement » (13 %)**. On observe également que les taux d'attribution sont meilleurs pour les demandeurs en centre d'hébergement (23 %) que pour ceux habitant une résidence sociale (17 %).

Les écarts de taux d'attribution entre les demandeurs à faibles ressources et l'ensemble des demandeurs sont relativement faibles au regard des écarts observés selon le logement actuel. **On note toutefois que 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.** L'avantage relatif des demandeurs à très faibles ressources (moins de 20 % du niveau de vie médian) est encore plus net pour les propriétaires-occupants (accédants en difficultés, séparations), mais il est au contraire très réduit pour les demandeurs en centre d'hébergement ou sans logement.

FIGURE 34. Graphique représentant le taux d'attribution selon le type de logement actuel et le revenu par unité de consommation des demandeurs de logement social en 2017



➔ Motif de la demande

Les nombreux motifs possibles de la demande de logement social ont été agrégés en huit grands groupes. Là encore on perd en finesse d'analyse, en particulier pour les groupes intitulés, faute de mieux, « Logement inhabitable » et « Environnement local ». Le détail des motifs agrégés dans chacun de ces groupes est le suivant :

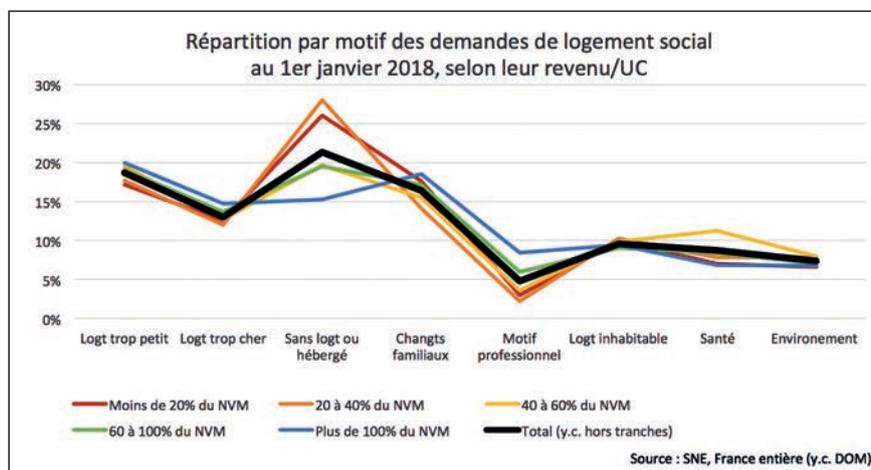
1 : « Logement trop petit » ; 2 : « Logement trop cher » ; 3 : « Sans logement ou hébergé » (sans logement ou hébergé ou en logement temporaire) ; 4 : « Changement familiaux » (divorce, séparation, décohabitation, futur mariage, concubinage, PACS, rapprochement de la famille,

regroupement familial) ; 5 : « Motif professionnel » (assistant(e) maternel(le) ou familiale, mobilité professionnelle, mutation professionnelle, profession du demandeur ou de son conjoint : assistant(e) maternel(le) ou familiale, rapprochement du lieu de travail) ; 6 : « Logement inhabitable » (accédant à la propriété en difficulté, en procédure d'expulsion, logement insalubre ou dangereux ou local impropre à l'habitation (cave, sous-sol, garage, combles, cabane), logement non décent (ne répondant pas aux caractéristiques fixées par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002), logement repris ou mis en vente par son propriétaire, logement trop grand) ; 7 : « Raisons de santé » (handicap, raisons de santé) ; 8 : « Environnement local » (démolition, problèmes d'environnement ou de voisinage, rapprochement des équipements et services, renouvellement urbain, violences familiales).

Les demandeurs de logement social les plus nombreux sont logiquement les personnes sans logement, hébergées ou en logement temporaire (21 % du total des demandeurs) et les ménages dont le logement est trop exigu (19 %), (figure 35). Viennent ensuite comme motif le coût trop élevé du loyer charges comprises (13 %) et les motifs familiaux, qui entraînent une diminution ou une augmentation de la taille du ménage (16 %). Au regard des autres, le motif professionnel est relativement moins souvent évoqué comme la principale raison de la demande (5 %).

Dans les basses tranches de revenu par UC, les personnes sans logement, hébergées ou en logement temporaire sont encore plus nombreuses, ce motif dominant largement tous les autres. Inversement, c'est le motif professionnel qui est le moins évoqué, sans doute parce qu'une proportion élevée de ces demandeurs est, au moment de leur demande, temporairement ou durablement sans emploi. La part assez importante du motif « santé » dans la tranche « 40 à 60 % du NVM » (510 à 1 030 €/UC/mois) tient peut-être à la présence du handicap dans ce groupe de motifs.

FIGURE 35. Graphique représentant la répartition des motifs des demandes de logement social au 1^{er} janvier 2018 selon le revenu par unité de consommation des demandeurs

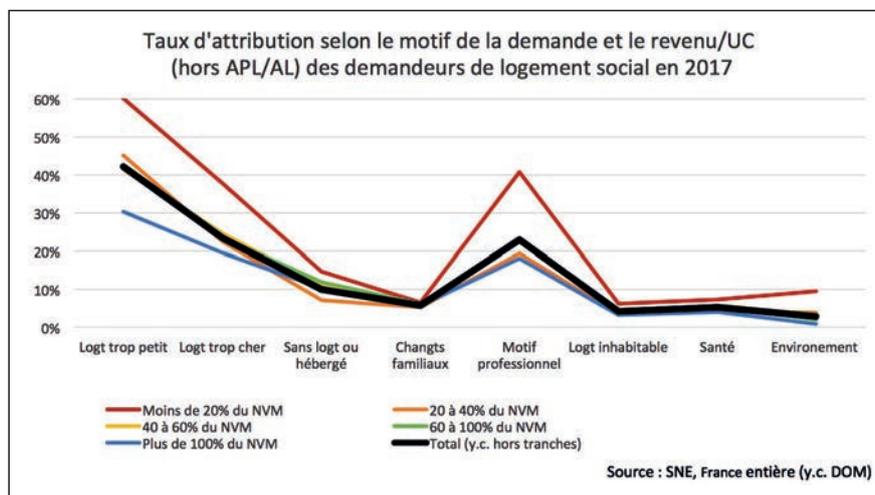


Les taux d'attribution moyens de l'ensemble des demandeurs varient fortement selon le motif de la demande (3 à 42 %), (figure 36). Ils sont généralement inférieurs à 10 %, sauf pour les motifs « Logement trop petit » (avec un taux très élevé à 40 %), « Motif professionnel » (23 %) et « Logement trop cher » (23 %). **Le motif « Sans logement ou hébergé » n'aboutit à un relogement dans l'année que pour 10 % des demandes actives.** On retrouve ici le taux d'attribution très bas déjà mentionné précédemment pour les « Sans logement » (le terme « hébergé » étant sans doute ici entendu par les demandeurs plutôt comme « hébergé chez un tiers » que comme « en centre d'hébergement »).

Relativement à l'ensemble des demandeurs, un bas revenu par UC (20 à 60 % du niveau de vie médian) n'a d'influence négative sur les taux d'attribution que pour deux catégories de motifs « Sans logement ou hébergé » et « Motif professionnel ». En revanche, pour le motif « Logement trop petit », les bas revenus sont légèrement avantagés.

Les demandeurs à très bas revenu (moins de 20 % du niveau de vie médian) sont nettement avantagés lorsque le motif de leur demande est « Logement trop petit » (le taux d'attribution moyen est de 60 %), « Motif professionnel » (41 %) et « Logement trop cher » (38 %). Les systèmes de priorisation de la demande (PDALHPD, PU-DALO et autres) jouent sans doute ici un rôle.

FIGURE 36. Graphique représentant le taux d'attribution selon le motif de la demande et le revenu par unité de consommation des demandeurs de logement social en 2017

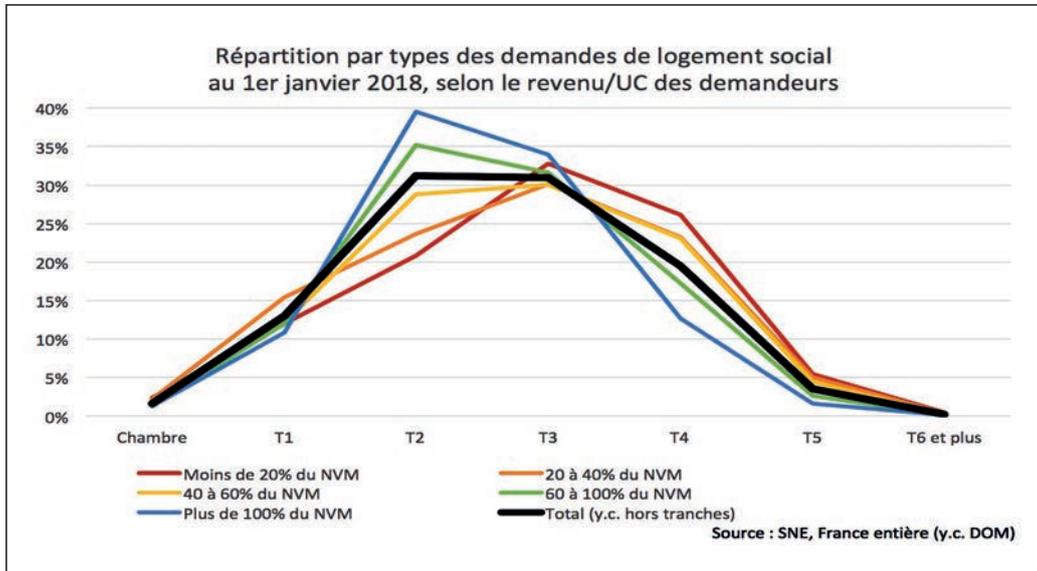


E) Disparités d'accès des ménages selon le type de logement et les localisations demandées

➔ Type de logement recherché

Les T2 et T3 sont les types de logement les plus recherchés par les demandeurs de logement social (figure 37). Ils représentent ensemble 62 % de la demande, à parts égales (31 % chacun). Cependant, les T4 représentent aussi une part significative de la demande (19 %). Les autres types de logements sont peu ou très peu demandés (71 300 demandes de T5, 32 600 demandes de chambres, 3 700 demandes de T6 et plus), sans qu'on puisse dire si cela correspond à la réalité de la demande, ou à des phénomènes de non-recours ou d'auto-restriction face à la rareté de l'offre de logements sociaux de ces types.

Dans les basses tranches de revenu par UC, la demande la plus importante concerne les T3, comme pour l'ensemble des demandeurs, mais elle est plus importante qu'en moyenne pour les T4 et T5, et nettement moindre pour les T2. Le phénomène est exactement inverse pour les plus hautes tranches de revenu, qui sont particulièrement nombreux à demander des T2 (40 %).

FIGURE 37. Graphique représentant la répartition par type de logement social demandé au 1^{er} janvier 2018 selon le revenu par unité de consommation des demandeurs

Bien que la demande globale soit aussi importante pour les T2 que pour les T3, les taux d'attribution sont nettement plus élevés pour les T3 que pour les T2 (figure 38). Plus généralement tous les taux d'attribution sont inférieurs à ceux observés pour les T3.

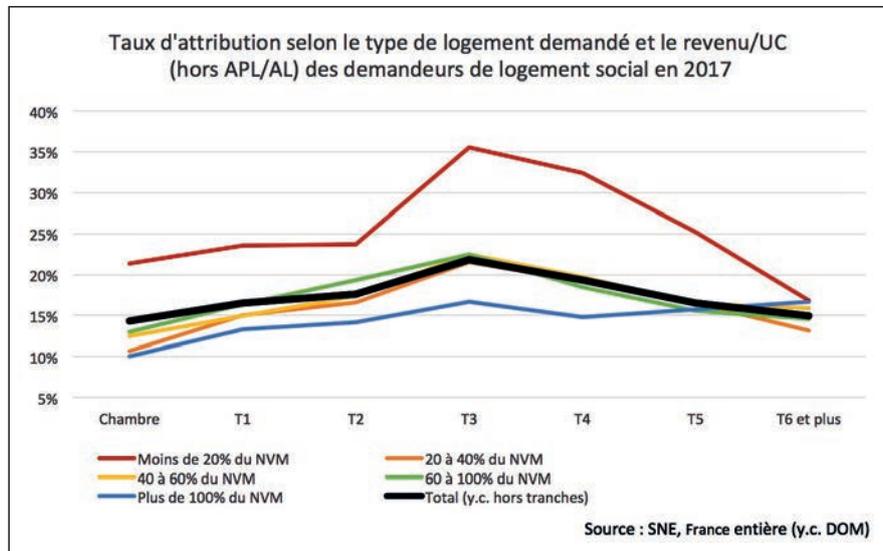
Ce constat met en lumière les déséquilibres de l'offre de logement social par type au regard de la demande⁵¹. S'agissant des remises en location, qui représentent l'essentiel de l'offre, ceci peut résulter localement d'une insuffisance du stock et/ou d'un taux de rotation trop faible. S'agissant des mises en location (construction neuve et acquisitions-réhabilitations), une production insuffisante ou « standard » et mal focalisée sur les types les plus demandés localement peut contribuer aux déséquilibres offre-demande, alors qu'elle pourrait au contraire corriger progressivement la mauvaise répartition par types du stock existant.

Les taux d'attribution aux demandeurs à faibles revenus par UC sont encore inférieurs à la moyenne, déjà très basse, pour les petits logements (T1 et T2).

Pour les demandeurs à très faibles ressources, les taux d'attribution sont particulièrement élevés lorsqu'ils recherchent des T3 ou es T4. On peut voir là une conséquence du fait que les dispositifs de priorisation privilégient les familles avec enfants.

51. Le rapport de l'ANCOLS, Lab'Urba, UPEC, « Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine » de décembre 2016 analyse très en détails ces déséquilibres entre offre et demande à l'échelle nationale et locale.

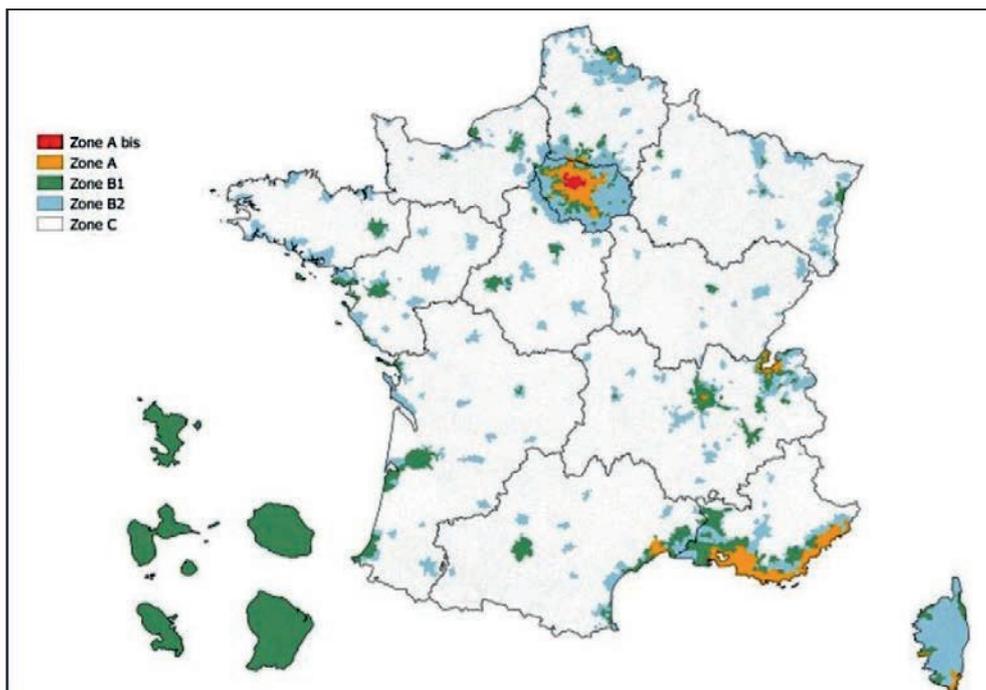
FIGURE 38. Graphique représentant le taux d'attribution selon le type de logement demandé et le revenu par unité de consommation des demandeurs de logement social en 2017



➔ *Zone demandée en premier choix*

Le zonage A/B/C a été créé par l'État en 2003 dans le cadre du dispositif « Robien » d'aide fiscale aux investissements en logements locatifs des ménages. Il a été révisé depuis, en 2006, 2009 et 2014. **Le critère de classement dans une des zones est la tension du marché immobilier local.** La carte ci-dessous présente l'état actuel de ce zonage (figure 39).

FIGURE 39. Carte du zonage A/B/C



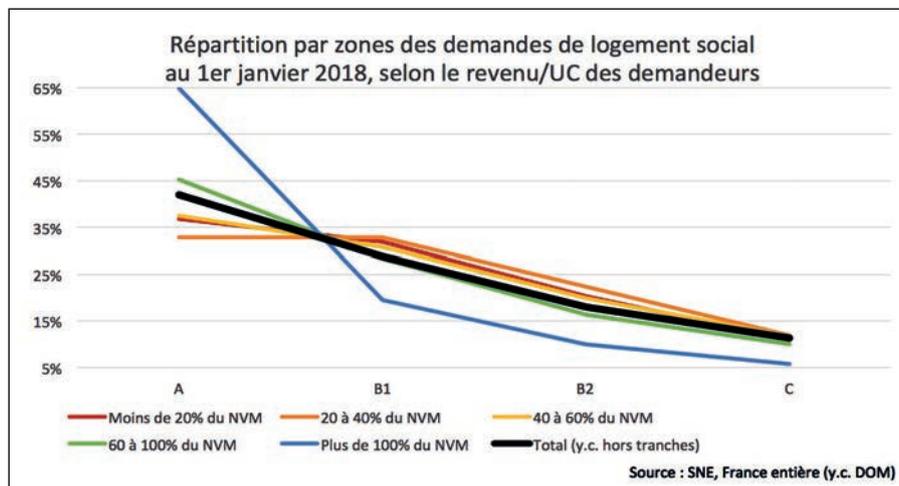
Dans leur demande de logement social, les ménages ont la possibilité de donner une liste de huit choix de localisation, classés par ordre de préférence. D'après l'analyse réalisée par le Lab'Urba pour le compte de l'ANCOLS (Driant, Navarre, Pistre, 2016, p.23) plus de 60 % des demandeurs expriment deux choix de localisation ou plus ; mais, en fait, plus des trois quarts d'entre eux renseignent un seul choix d'unité urbaine.

Nous n'avons analysé la répartition par zones A/B/C que du premier choix de commune exprimé par les demandeurs (figure 40). Selon la stratégie qu'ils choisissent pour optimiser leurs chances de succès, les choix venant après le premier peuvent aussi être situés dans la même zone, ou bien être localisés dans une zone moins tendue. Le premier choix ne résume donc pas complètement les localisations que le demandeur est prêt à accepter. Son analyse apporte cependant des informations importantes.

La courbe suivante (figure 40) résulte d'abord de la répartition inégale des zones d'habitat et d'emploi entre les trois zones A/B/C. **On constate cependant que 42 % de la demande de logement social se focalise sur la seule zone A**, alors que l'agglomération parisienne, principale composante de la zone A, ne concentre que 16 % de la population française (la Côte d'Azur, le Genevois et les centres-villes de Lille, Lyon et Montpellier sont aussi dans cette zone).

La répartition de la demande de logements sociaux des ménages à faibles ressources est plus focalisée dans les zones B1 (grandes agglomérations hors zone A) et B2 (agglomérations de taille moyenne et périphérie des agglomérations de la zone A), et elle est moins présente, relativement à la moyenne, en zone A. Le phénomène est inverse pour les demandeurs de logements sociaux aux plus hauts revenus, qui se concentrent majoritairement (65 %) en zone A.

FIGURE 40. Graphique représentant la répartition par zones de tension immobilière au 1^{er} janvier 2018 selon le revenu par unité de consommation des demandeurs



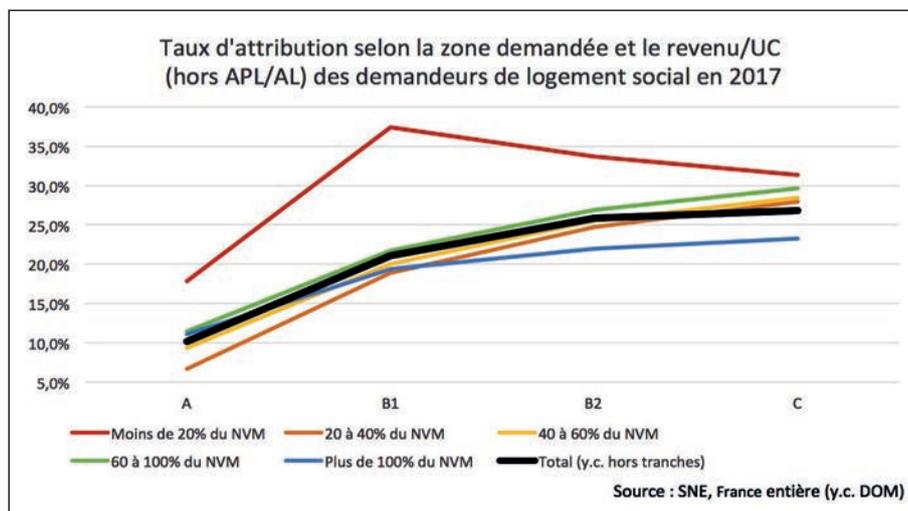
Dans la zone A, le déséquilibre entre offre et demande de logements sociaux est fort, d'où un taux d'attribution moyen très bas (10 %), (figure 41). Dans la zone B1, le taux moyen est proche de la moyenne générale. Dans les zones B1 et C, il est sensiblement meilleur qu'en moyenne (un peu plus de 25 %), traduisant un meilleur équilibre entre offre et demande (ou même un renversement de cet équilibre dans certaines zones, avec des taux de vacance élevés).

Les taux d'attribution aux demandeurs à faibles ressources sont encore inférieurs à la moyenne en zone A, s'établissant à 7 % pour les demandeurs de la tranche 20 à 40 % du niveau de vie médian (340 à

680 €/UC/mois, hors APL/AL), soit 128 000 demandeurs, et 9 % pour les demandeurs de la tranche 40 à 60 % du niveau de vie médian (680 à 1 030 €/UC/mois, hors APL/AL), soit 189 000 demandeurs. **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.**

Pour les demandeurs à très bas revenu (moins de 20 % du niveau de vie médian), les taux d'attribution sont particulièrement élevés dans la zone B2 (agglomérations de taille moyenne et périphérie des agglomérations de la zone A). On peut voir là aussi une conséquence du fait que les dispositifs de priorisation privilégient les familles avec enfants.

FIGURE 41. Graphique représentant le taux d'attribution selon la zone de tension immobilière demandée et le revenu par unité de consommation des demandeurs de logement social en 2017

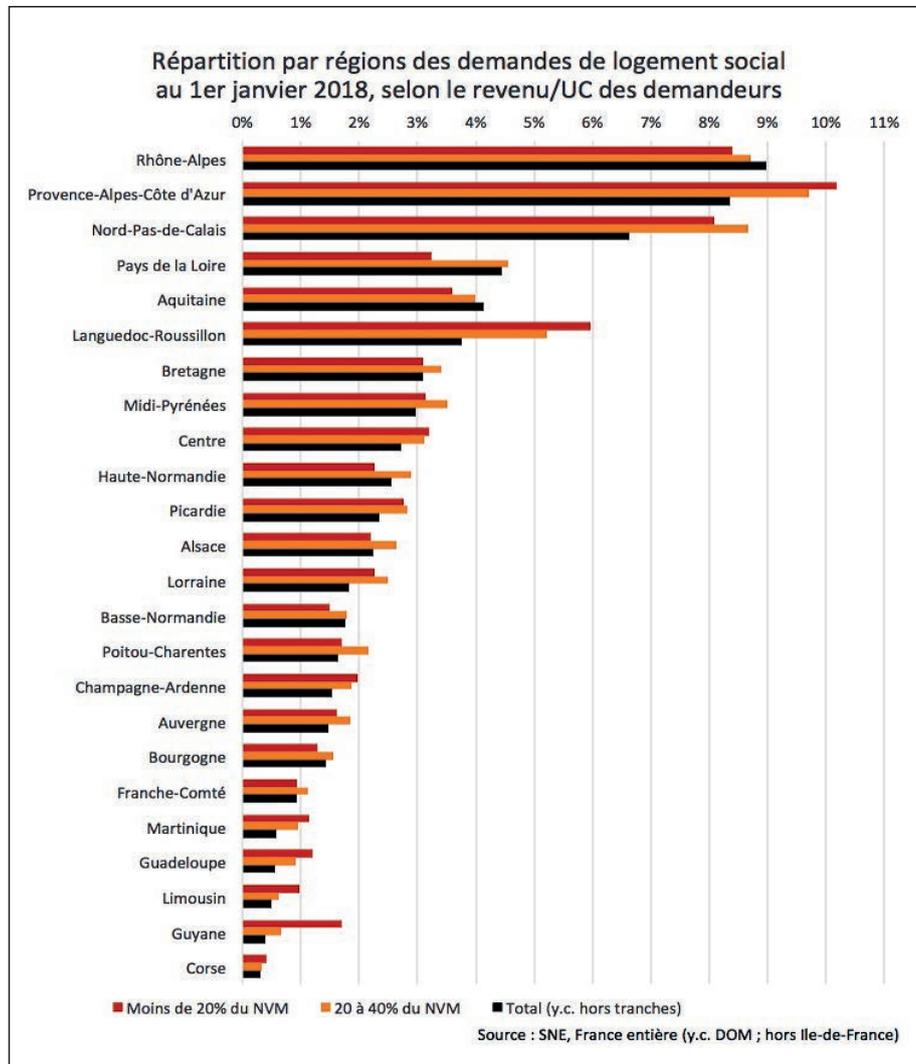


➔ *Région demandée en premier choix (ancien découpage régional)*

La demande de logements sociaux des ménages dont le revenu par UC est supérieur à 100 % du niveau de vie médian (1 710 €/UC/mois) est en grande majorité (59 %) concentrée sur la région Île-de-France, comme elle l'est sur la zone A (figure 42). La concentration dans cette région de la demande des ménages des autres tranches de revenu par UC est ensuite décroissante, mais elle reste importante, même pour les tranches les plus basses : 38 % pour la tranche 60 à 100 % du niveau de vie médian, 29 % pour la tranche 40 à 60 %, 25 % pour la tranche 20 à 40 % et encore 27 % pour la tranche des moins de 20 %.

Pour les autres régions, le graphique suivant indique, outre la distribution régionale de l'ensemble des demandeurs, celles des demandeurs des deux plus basses tranches de revenu par UC (hors APL/AL). On constate que **trois régions, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas de Calais et Languedoc-Roussillon, concentrent à elles seules le quart de la demande des ménages à faibles ressources** : 24 % de la demande des ménages dont le revenu par UC est inférieur à 680 €/UC/mois hors APL/AL (moins de 40 % du niveau de vie médian), soit 109 000 ménages, alors qu'elles ne représentent que 19 % de la demande totale. De plus, **les ménages à très faibles ressources (moins de 20 % du niveau de vie médian), ont une présence plus marquée que l'ensemble des demandeurs dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Centre, Champagne-Ardenne, Limousin, et dans les trois DOM.**

FIGURE 42. Graphique représentant la répartition par régions (hors Île-de-France) des demandes de logement social au 1^{er} janvier 2018 selon le revenu par unité de consommation des demandeurs



Les quatre graphiques suivants (figures 43 à 44) présentent une tentative de typologie des profils régionaux de taux d'attribution selon le niveau de vie des demandeurs (revenu par UC hors APL/AL).

Les deux premiers groupes de régions sont caractérisés par un taux d'attribution aux demandeurs à faibles ressources (20-40 % du niveau de vie médian) supérieur à 21 %, et les deux derniers par un taux d'attribution, à ces mêmes demandeurs, inférieur à 21 %.

Le premier groupe réunit cinq régions (Haute Normandie, Lorraine, Champagne-Ardenne, Centre, Limousin) où le taux d'attribution relativement élevé aux demandeurs à faibles ressources (20-40 % du niveau de vie médian) s'accompagne d'un taux d'attribution encore supérieur aux demandeurs à très faibles ressources (moins de 20 % du niveau de vie médian).

Dans le deuxième groupe, qui réunit le plus grand nombre de régions (Picardie, Basse Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Franche-Comté, Bourgogne, Auvergne), le taux

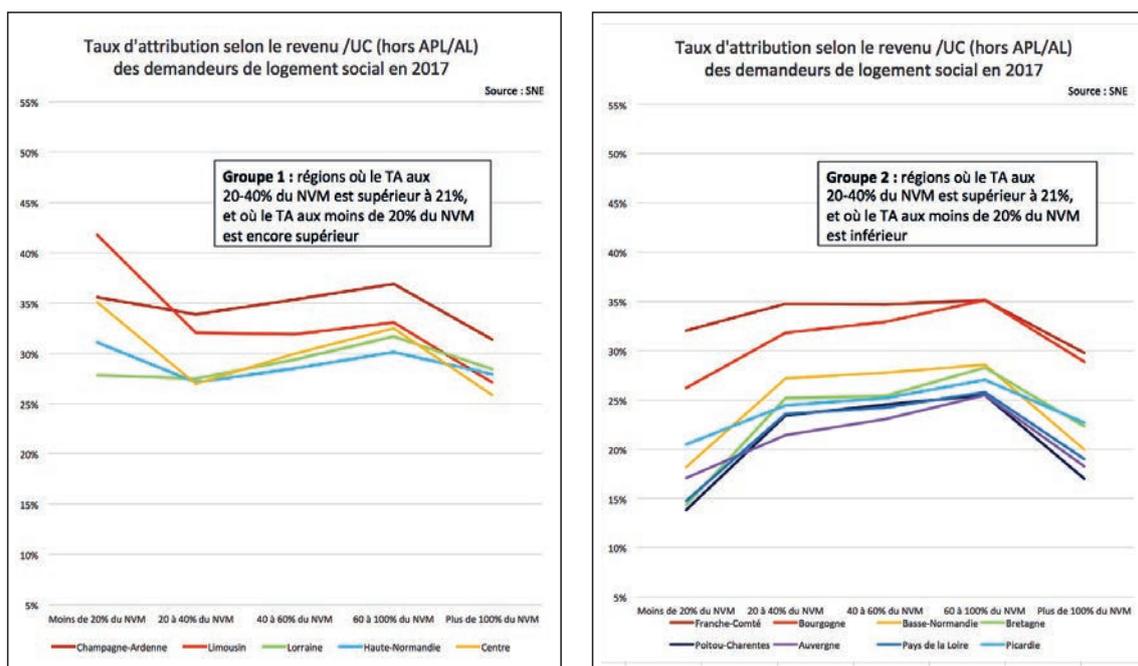
d'attribution relativement élevé aux demandeurs à faibles ressources (20-40 % du niveau de vie médian) s'accompagne d'un taux d'attribution inférieur aux demandeurs à très faibles ressources (moins de 20 % du niveau de vie médian).

Le troisième groupe réunit six régions où le taux d'attribution est relativement bas, et pour certaines très bas (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse), aux demandeurs à faibles ressources (20-40 % du niveau de vie médian). Cependant, ce groupe assez hétérogène contient, d'une part quatre régions (Île-de-France, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur) où le taux d'attribution aux demandeurs à très faibles ressources est supérieur au taux d'attribution aux demandeurs à faibles ressources, et d'autre part deux régions atypiques où il est inférieur. Ces deux régions sont l'Alsace, dont le profil se rattache plutôt au deuxième groupe mais avec des taux d'attribution très bas, et la Corse, qui se singularise par un taux d'attribution aux demandeurs de la tranche « Plus de 100 % du niveau de vie médian » supérieur aux autres.

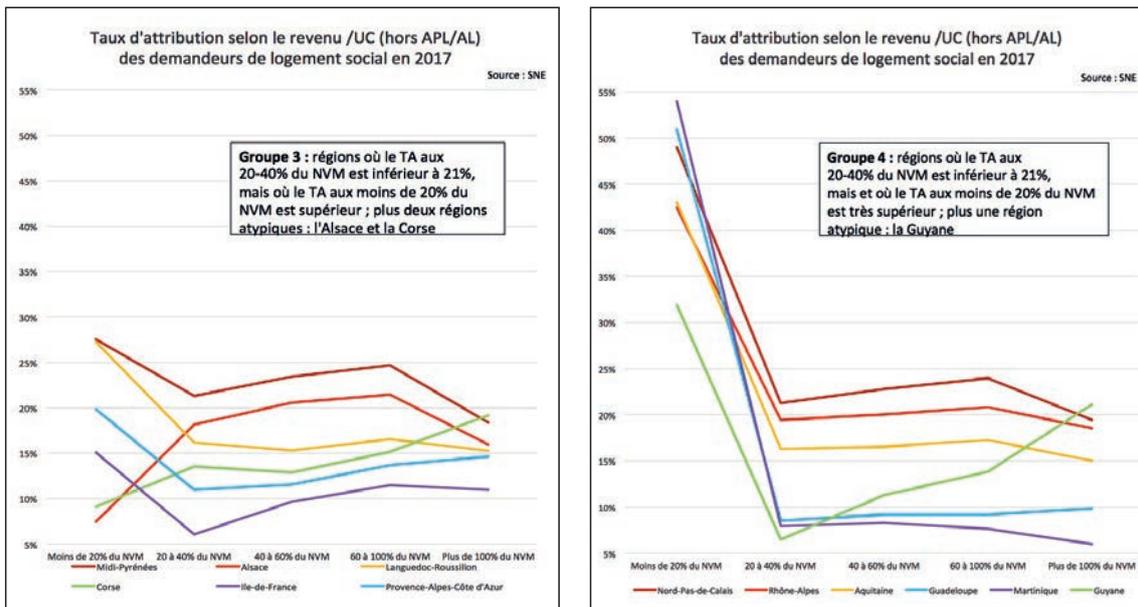
Le quatrième groupe réunit enfin six régions (Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Rhône-Alpes, Martinique, Guadeloupe, Guyane) où le taux d'attribution relativement bas, ou même très bas (dans les trois DOM), s'accompagne d'un taux d'attribution exceptionnellement élevé aux demandeurs à très faibles ressources. À noter que la Guyane, comme la Corse, se singularise dans ce groupe par un taux d'attribution aux demandeurs de la tranche « Plus de 100 % du niveau de vie médian » supérieur à tous les autres (sauf celle des moins de 20 % du niveau de vie médian).

Ces différences de profils régionaux résultent de facteurs multiples (pression démographique et tension des marchés immobiliers, spécificités de la demande et des pratiques d'attribution locales, composition et taux de rotation du parc social, dynamisme de la construction de logements sociaux, etc.) dont l'influence respective nécessiterait des analyses complémentaires sortant du champ de cette recherche.

FIGURES 43. à 44. Graphiques représentant les différents profils régionaux au regard du taux d'attribution selon le revenu par unité de consommation des demandeurs de logement social en 2017

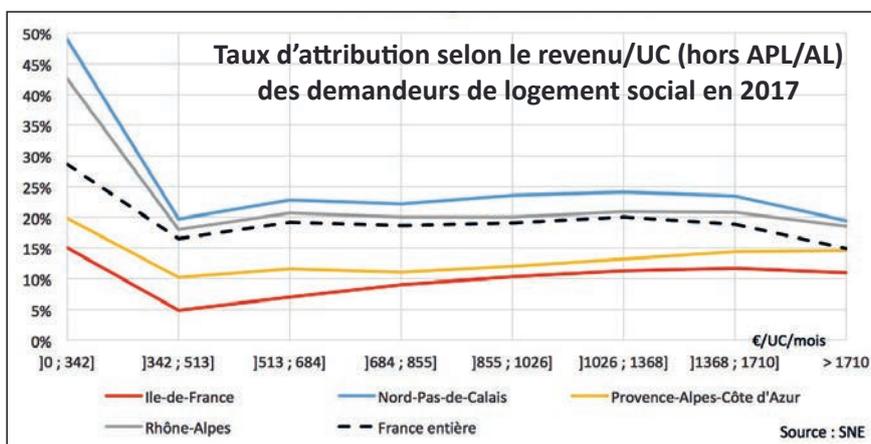


CARACTÉRISTIQUES DE LA DEMANDE DE LOGEMENTS SOCIAUX ET TAUX D'ATTRIBUTION SELON LE NIVEAU DE REVENU DES DEMANDEURS



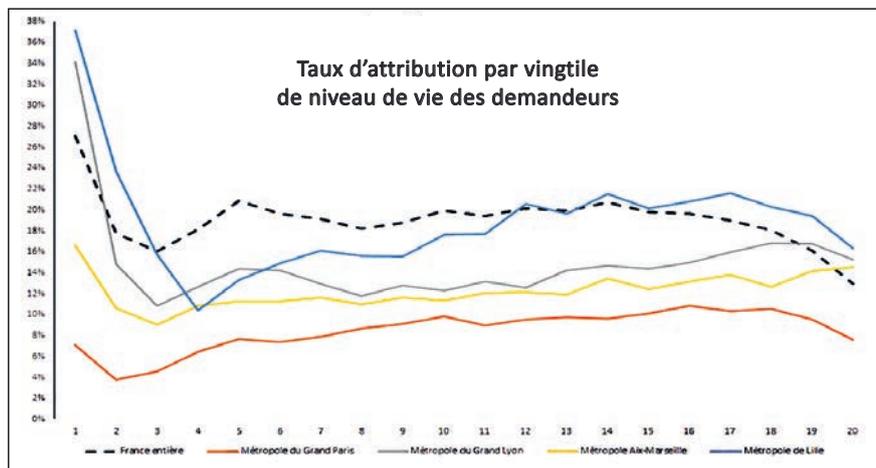
En adoptant la même méthode et le même type de représentation, nous avons comparé, par rapport à la moyenne nationale, **quatre régions au profil similaire mais dont le niveau de tension des marchés immobiliers diffère** (figure 45). La hiérarchie des taux d'attribution est en lien direct avec la tension des marchés immobiliers : les taux les plus élevés sont observés dans le Nord-Pas-de-Calais, et les moins élevés en Île-de-France, les deux autres régions (Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) étant en position intermédiaire. De plus, le constat posé précédemment est confirmé : les régions enregistrent d'abord des forts taux d'attribution aux ménages à très faibles revenus par UC, qui sont en faibles effectifs ; puis les taux d'attribution chutent pour ensuite augmenter progressivement ou stagner pour les tranches intermédiaires, jusqu'à un repli des taux d'attribution au-delà d'un certain niveau de revenus par UC. On remarque que, sauf en Rhône-Alpes, **les courbes sont nettement montantes au niveau local, alors que la courbe nationale est presque horizontale**. Ceci est lié au fait que la demande des ménages pauvres se focalise sur des zones relativement détendues, où les taux d'attribution sont relativement élevés, alors que la demande des ménages plus aisés se concentre sur des zones relativement tendues, où les taux d'attribution sont relativement moins élevés.

FIGURE 45. Graphique représentant le taux d'attribution selon le revenu par UC (hors APL/AL) des demandeurs de logement social en 2017 en France et dans quatre régions



Afin de préciser la disparité territoriale d'accès au logement social selon le revenu des demandeurs, il est important de se mettre à des échelles territoriales fines, et en particulier à l'échelle des métropoles. C'est pourquoi le graphique suivant présente les taux d'attribution par vingtile de niveau de vie des demandeurs dans quatre grandes métropoles françaises (figure 46). **Contrairement aux représentations précédentes, chaque tranche comporte le même nombre de demandeurs** (chacune représentant 5 % des demandeurs). L'inclinaison des courbes diffère légèrement, mais elles ont toutes le même profil : les taux d'attribution, exceptionnellement élevés pour les demandeurs à très faibles ressources (5 % des ménages les plus pauvres), chutent unanimement pour les demandeurs du vingtile immédiatement supérieur dans les métropoles de Paris, Lyon et Marseille (et un peu plus tard pour Lille), puis croissent plus ou moins régulièrement, avant de diminuer pour les 10 % des demandeurs les plus riches (excepté à Marseille où le taux d'attribution croît pour cette dernière catégorie). Mis à part les demandeurs des vingtiles les plus élevés au niveau national, **c'est donc pour les deuxième et troisième vingtiles des demandeurs les plus pauvres que les taux d'attribution sont les plus bas à l'échelle nationale et dans les quatre métropoles.**

FIGURE 46. Courbes représentant les taux d'attribution selon le revenu mensuel par unité de consommation des demandeurs groupés par vingtiles dans quatre EPCI et en France



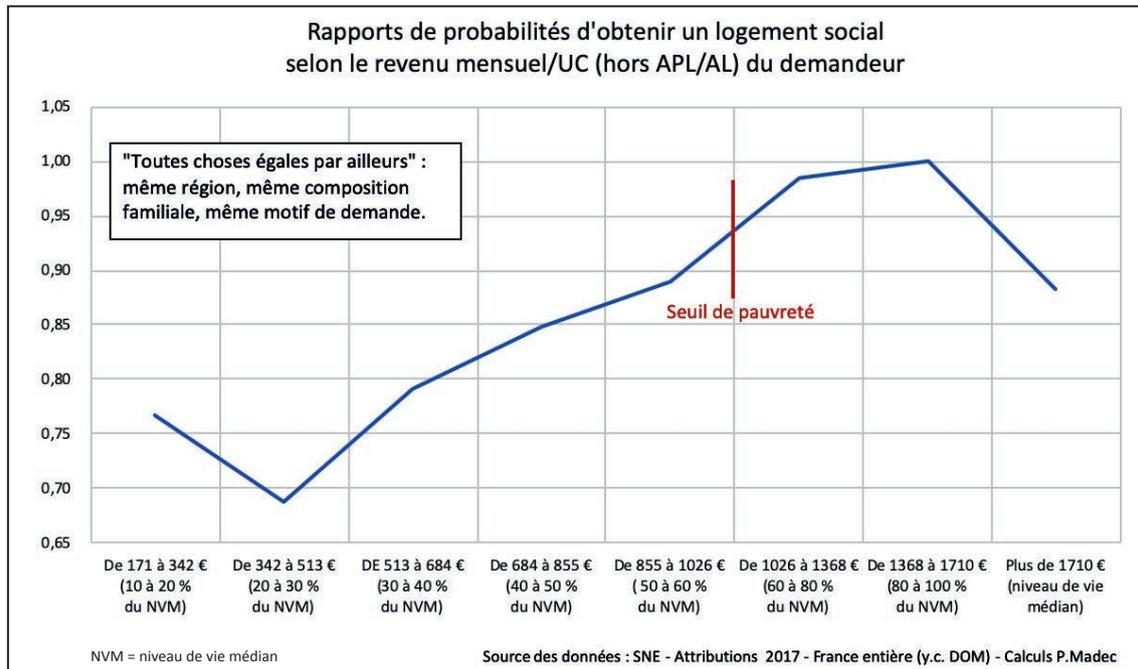
Source : SNE, attributions 2017, France entière (y.c DOM).

F) Corrélation entre niveau de ressources des demandeurs et taux d'attribution : une probabilité d'attribution croissante selon le revenu des demandeurs

Les analyses de corrélation simple entre les taux d'attribution et les caractéristiques des demandeurs présentées dans les pages qui précèdent ne permettent pas d'isoler l'influence de la seule variable « revenu par UC » sur les taux d'attribution, d'autres facteurs pouvant intervenir en parallèle.

Afin de mesurer l'effet du revenu par UC sur le taux d'attribution « toutes choses égales par ailleurs », du moins s'agissant des variables ayant un impact significatif sur ce taux, nous avons réalisé une régression logistique (analyse multivariée). La probabilité d'attribution est obtenue à l'aide du modèle « logit ». La variable expliquée est une variable binaire égale à 1 si l'observation correspond à une attribution de logement (attributions de 2017) et 0 sinon.

Le graphique suivant (figure 47) présente la probabilité d'attribution par tranche de niveau de vie, **contrôlée de la nationalité du demandeur, du motif de la demande, de la composition familiale et de la région de la demande.**

FIGURE 47. Courbe de régression logistique représentant la probabilité d'obtenir un logement social selon le revenu par unité de consommation du demandeur

Un demandeur ayant un revenu par UC compris entre 20 à 30 % du niveau de vie médian (340 à 510 €/UC/mois (hors APL/AL)) a, toutes choses égales par ailleurs, environ 30 % de moins de chance de se voir attribuer un logement qu'un ménage ayant un revenu par UC compris entre 80 à 100 % du niveau de vie médian (1 370 à 1 710 €/UC/mois (hors APL/AL)).

Ce graphique confirme et surtout renforce les constats déjà établis par ailleurs : il existe une **hausse forte et régulière des chances de succès de la demande de logement social entre 20 % du niveau de vie médian (340 €/UC/mois) et 100 % du niveau de vie médian (1 740 €/UC/mois)**, puis une baisse au-delà.

On remarque également que les ménages à très faibles ressources, c'est-à-dire ceux dont les ressources sont inférieures à 20 % du niveau de vie médian (340 €/UC/mois (hors APL/AL)), ont une probabilité d'attribution plus importante que celle de la masse des demandeurs à faibles ressources. Les hypothèses formulées pour expliquer ce phénomène ont été exposées précédemment (cf. chapitre 1. 3. c.).



CONCLUSION du chapitre 1

L'analyse présentée dans ce chapitre permet d'objectiver statistiquement les difficultés d'accès au parc social des demandeurs à faibles ressources. Mais surtout, l'analyse montre que l'ampleur de ces difficultés diffère selon les tranches de revenus, selon les caractéristiques des demandeurs et selon les territoires.

En 2015, la Cour des Comptes établissait déjà le constat d'une probabilité d'accès au parc social moindre pour les ménages dont le revenu se situait en dessous de 500 €/mois/UC. Elle évaluait que 16 % des demandeurs de logement social étaient théoriquement exclus du parc social en raison de l'insuffisance de leurs ressources. Cependant, une analyse approfondie de ces résultats en a révélé les limites (surestimation du taux d'attribution, ancienneté des données utilisées, découpage peu détaillé des tranches de revenu), qui ont suscité le besoin d'étudier de manière plus précise les caractéristiques des demandeurs les plus modestes.

L'analyse que nous avons effectuée à partir des taux d'attribution de 2017 par tranches de revenu par UC (hors APL/AL) a montré que pour la masse des demandeurs à faibles ressources, soit 1 390 000 demandeurs ayant entre 340 et 1 370 €/UC/mois (hors APL/AL), le taux d'attribution augmente lorsque leur revenu augmente. Par le biais d'une régression logistique, nous avons pu mesurer l'effet du revenu par UC sur le taux d'attribution, « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire sans que d'autres facteurs interviennent dans ce résultat. Ce traitement a montré qu'il existe une hausse régulière des chances de succès de la demande de logement social entre 20 % du niveau de vie médian (340 €/UC/mois) et 100 % du niveau de vie médian (1 740 €/UC/mois) ; de telle sorte qu'un demandeur ayant un revenu par UC compris entre 340 et 510 €/UC/mois (hors APL/AL) a, toutes choses égales par ailleurs, 30 % moins de chances de se voir attribuer un logement qu'un ménage ayant un revenu par UC compris entre 1 370 et 1 710 €/UC/mois (hors APL/AL).

La tendance s'inverse pour les demandeurs à très faibles ressources ayant un revenu par UC compris entre 171 €/UC/mois et 342 €/UC/mois (hors APL/AL) : au-delà du fait qu'ils ne représentent qu'un très faible effectif (47 000 demandeurs), on peut penser que ceux-ci ont des ressources déclarées qui ne correspondent pas à leurs ressources réelles au moment de l'attribution étant donné le montant anormalement bas de leurs ressources. On peut aussi faire l'hypothèse en parallèle que l'action sociale est forte sur ce public et qu'elle parvient à faire aboutir la demande de ces ménages.

Notre analyse statistique a enfin permis de préciser les caractéristiques des ménages à faibles ressources en les comparant à l'ensemble des demandeurs de logement et en essayant de déterminer leur influence, ainsi que celle du type et de la localisation du logement qu'ils demandent sur la probabilité pour ces ménages d'obtenir un logement. Les demandeurs les plus pauvres sont souvent des personnes seules ou des familles monoparentales, et l'obtention d'un logement est très difficile dans les zones tendues, en particulier l'agglomération parisienne, surtout lorsqu'il s'agit d'un petit logement. D'autres analyses multivariées mériteraient d'être menées sur ce point. Il est nécessaire maintenant de caractériser la nature des difficultés que ces ménages rencontrent : c'est l'objet du chapitre 2. ■



CHAPITRE 2

**CARACTÉRISER
LES DIFFICULTÉS
RENCONTRÉES PAR
LES DEMANDEURS À
FAIBLES RESSOURCES**

Ce chapitre cherche à caractériser la nature des difficultés rencontrées par les ménages à faibles ressources et les profils de ménages qui rencontrent ces difficultés. **Pour ce faire, une esquisse de typologie a été réalisée à partir d'un échantillon de quatre-vingt-seize ménages à faibles ressources** identifiés par les intermédiaires associatifs qui les accompagnent dans l'accès au parc social. Ce chapitre assume donc une approche exploratoire pour comprendre des processus dont la visibilité et la lisibilité sont très faibles.

1 / QUESTIONNEMENTS ET MÉTHODOLOGIE

A) Objectifs de l'enquête menée auprès des intermédiaires associatifs

Cette enquête met en évidence des situations de demandeurs à faibles ressources confrontés à des difficultés d'accès au parc social et pour lesquels on peut penser que c'est bien l'insuffisance de ressources qui est la cause du nonaccès au logement social. Nous définissons les « difficultés d'accès au parc social » par le fait que la demande de ces ménages n'a pas encore débouché sur un logement ou un relogement, ou très difficilement, en raison de la vulnérabilité économique du ménage. **Le but de cette enquête est donc d'explicitier la réalité concrète des difficultés d'accès au logement social des personnes les plus modestes.**

L'absence ou le manque d'informations sur les processus de désignation des candidats à la CAL et sur le processus d'attribution en CAL soulèvent un certain nombre d'interrogations auxquelles il est difficile de répondre étant donné la faible visibilité sur ces processus. C'est pour cette raison qu'une approche de ces processus sous l'angle des demandeurs de logement social a été choisie. Une enquête de terrain a été lancée auprès des intermédiaires qui accompagnent ces demandeurs dans leurs démarches d'accès au parc social pour **comprendre comment les difficultés liées à la vulnérabilité économique des ménages se manifestent pour eux au cours du processus de désignation et d'attribution.**

Il faut préciser ici que la présentation en CAL du demandeur signifie que son dossier a été instruit et qu'il va être présenté en CAL par un réservataire, seul ou en concurrence avec un ou deux autres candidats⁵² (figure 48). La présentation en CAL d'un candidat signifie que celui-ci a reçu une proposition de logement. Après examen par la CAL des candidats proposés pour ce logement, les demandeurs dont la candidature a été présentée à la CAL pour un logement donné peuvent se voir attribuer le logement ou ne pas se le voir attribuer. Dans ce second cas, un motif de non-attribution doit leur être notifié. Ils peuvent également refuser eux-mêmes ce logement ou se voir refuser le logement après la CAL si leur dossier n'est pas conforme (absence de régularisation ou ressources au-dessus des plafonds de loyer). A l'inverse la non-présentation en CAL d'un demandeur signifie que son dossier a pu être instruit mais n'a pas été sélectionné pour présentation à la CAL. **On peut donc dire que la présentation en CAL rapproche le demandeur de l'attribution de logement, mais ne la garantit pas.**

52. Cette procédure s'applique réglementairement à tous les désignataires qui doivent proposer à la CAL trois candidats pour un logement, excepté à la préfecture qui a le droit de ne positionner qu'un candidat sur un logement s'il s'agit d'un demandeur prioritaire DALO. Mais comme nous l'avons vu lors de nos lectures, entretiens et observations, 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, mais nous reviendrons sur ce point par la suite.

FIGURE 48. Schéma de la trajectoire d'une demande de logement social

Cette enquête vise à répondre aux **interrogations soulevées par le processus de sélection des candidatures soumises à la CAL** :

- Constate-t-on l'existence d'un phénomène de non-présentation à la CAL de certains candidats en raison de la faiblesse de leurs ressources ? Autrement dit, l'absence de proposition ou les délais anormalement longs de ces propositions dissimulent-ils un motif de rejet de certains ménages pour insuffisance de ressources ?
- Constate-t-on des motifs de non-attribution pour insuffisance de ressources des ménages ?
- Lorsque la CAL prend une décision de non-attribution au motif de l'insuffisance des ressources du ménage, celui-ci est-il toujours explicite ? Autrement dit, lorsque d'autres motifs sont invoqués, ne cachent-ils pas un motif économique, impossible à invoquer par le bailleur au regard des risques juridiques potentiellement encourus ?
- Lorsque l'insuffisance de ressources est le motif invoqué, est-il contestable et contesté ?
- Quelle est la nature des difficultés d'accès rencontrées par les ménages à faibles ressources ?
- Quel est le profil et la situation - à la fois économique, sociale et résidentielle - des ménages qui sont concernés par ces difficultés ?

Aucune de ces questions ne trouve de réponse claire à l'échelle nationale. Il serait très difficile d'y répondre de façon complète et exhaustive ; en revanche, il est possible de procéder par étude de cas. C'est l'objectif de cette enquête qui assume une **approche exploratoire**. Cela signifie qu'aucune réponse définitive ne sera donnée aux questions posées précédemment mais qu'un éclairage peut être apporté sur les cas de non-attribution pour cause d'insuffisance de ressources. Cet éclairage a également pour but de susciter une investigation plus approfondie de ce sujet.

B) Méthode de constitution de l'échantillon

Ces situations ont été repérées par des salariés et des bénévoles de structures (aussi appelées intermédiaires) qui accompagnent les ménages dans leurs démarches d'accès au logement social (la liste de ces structures sera détaillée par la suite). Par le biais d'un questionnaire⁵³, quatre-vingt-seize cas répondant aux objectifs de l'enquête ont été identifiés parmi les ménages accompagnés par ces structures⁵⁴.

53. Le questionnaire de l'enquête se trouve dans l'annexe 2.

54. Nos échanges avec les intermédiaires nous laissent penser que bien d'autres ménages, correspondant aux objectifs de l'enquête, auraient pu être identifiés au sein des structures, qui accompagnent chacune plus d'une centaine de ménages. Plusieurs facteurs expliquent le faible taux de réponse de ces intermédiaires : le manque de temps du fait des sollicitations extérieures nombreuses, les difficultés de compréhension des objectifs de l'enquête ou encore l'absence d'informations nécessaires sur les ménages – en particulier sur la prise en considération des ressources dans le processus d'attribution - pour pouvoir répondre au questionnaire.

Le questionnaire porte sur les éléments suivants :

- La composition du ménage,
- Sa situation économique (nature, montant et stabilité des revenus),
- Sa situation résidentielle,
- La nature de sa demande (type de logement et localisation),
- Le traitement de sa demande (candidat n'ayant jamais reçu de proposition de logement, ayant reçu une proposition de logement mais sans attribution, le motif de non-attribution qui a été notifié)
- Les éléments pouvant avoir une influence négative sur cette demande.

Notre échantillon résulte donc d'une sélection de cas identifiés par des salariés et des bénévoles des structures. **S'il ne peut être jugé comme statistiquement représentatif, il illustre les difficultés constatées par les acteurs les plus proches des demandeurs.** Ces intermédiaires nous ont transmis des situations qui leur semblent « représentatives »⁵⁵ des « difficultés d'accès au logement social des ménages à faibles ressources ». Le fait que l'échantillon ne soit pas représentatif n'interdit donc pas de tirer des enseignements de l'enquête, ou du moins **d'émettre des hypothèses, quant aux types de difficultés rencontrées par les ménages et aux profils de ménages qui rencontrent ces difficultés.** Il s'agit bien d'éclairer les analyses statistiques menées précédemment, pour tâcher de mettre en lumière des causalités (Morange et Schmoll, 2018).

L'intérêt d'une telle approche est de présenter une **typologie de profils et de difficultés rencontrées** à partir de cas individuels et de procéder, par des approches uni et multi variées, à des croisements entre les variables caractérisant ces individus. La présentation des résultats de l'enquête suit donc cette logique. Nous décrivons en premier lieu la répartition des réponses aux différentes questions dans le but de décrire l'échantillon ainsi constitué. Dans un second temps, nous présentons certains des croisements effectués. Enfin, à partir de ces deux étapes, nous tenterons de construire une typologie permettant d'identifier les deux principaux profils de ménages. Cette typologie sera enrichie par les données qualitatives de l'enquête.

2/ CORRÉLATION ENTRE LES CARACTÉRISTIQUES DES DEMANDEURS ET LEUR PRÉSENTATION OU NON EN CAL

A) Profil spécifique des ménages de l'échantillon

➔ *Nature des structures qui ont répondu à l'enquête*

Les quatre-vingt-seize ménages constitutifs de l'échantillon ont été recensés par dix-sept structures différentes⁵⁶. Leurs caractéristiques sont les suivantes :

- Les Trente-huit ménages ont été identifiés par un opérateur d'hébergement, de logement accompagné ou de logement temporaire d'insertion (Solidarités Nouvelles pour le Logement Paris, Habitat et Humanisme 56, Association des Cités du Secours Catholique, Association Le Mas, Basiliade, Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) ATD QUART MONDE à Noisy-le-Grand, CHRS La Charade, CHRS Foyer Social de Reclassement vers l'Avenir),
- Trente-trois ont été identifiés par un acteur de l'accès aux droits liés à l'habitat (Comité Actions Logement, Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre, Secours Catholique, Association ALPIL, le CLLAJ),

55. Chaque mention entre guillemets souligne les difficultés d'interprétations auxquelles les différents acteurs peuvent être sujets.

56. L'annexe 3 présente les dix-sept structures qui ont répondu à l'enquête.

- Vingt-deux ont été identifiés par un acteur d'accompagnement social (SFM Clichy, Association Essor, Croix Rouge Suresnes)
- Trois ont été identifiés par un SIAO, appellation désignant un Service Intégré d'Accueil et d'Orientation des demandeurs (Interlogement 93).

Les situations proviennent majoritairement du territoire francilien et de l'agglomération lyonnaise, seules trois situations nous proviennent de villes moyennes (Vannes, Roanne, Laon). Ceci résulte d'un choix délibéré d'examiner en détail la situation des agglomérations où la forte tension du marché immobilier rend l'accès au logement social plus difficile qu'ailleurs. Nous avons néanmoins décidé d'intégrer ces trois cas provenant de territoires moins tendus, voir détendus, car ils révèlent l'existence de phénomènes d'exclusion des ménages à faibles ressources y-compris dans des contextes de faible tension immobilière. **Si la tension du marché immobilier exacerbe les difficultés d'accès pour ces ménages, le fait qu'ils rencontrent des difficultés également dans des contextes détendus démontre que d'autres facteurs, outre la tension du marché, sont à l'œuvre dans le processus d'exclusion de ces ménages.**

➔ Caractéristiques des ménages de l'échantillon

Nous allons ici caractériser les quatre-vingt-seize ménages de l'échantillon à travers plusieurs variables⁵⁷. Quand elles pourront l'être, les données issues de l'enquête seront comparées avec les données issues du SNE afin de situer notre échantillon par rapport à l'ensemble des demandeurs de logement sociaux à faibles ressources⁵⁸.

Dans notre échantillon la tranche d'âge la plus représentée est celle des 30 à 40 ans suivie des 40 à 50 ans (figure 49), ce qui correspond approximativement à la répartition des demandeurs à faibles ressources tirée du SNE (cf. chapitre 1). La tranche des 40 à 60 ans représente presque la moitié de notre échantillon (46 %) et correspond aux demandeurs à faibles ressources les plus nombreux à l'échelle nationale.

La répartition de notre échantillon au regard de la composition familiale diffère en partie de celle tirée du SNE. Si on a bien une forte représentation des familles monoparentales et des familles biparentales, les personnes seules sont surreprésentées dans notre échantillon par rapport à leur poids dans les basses tranches de revenus par UC du SNE (figure 50).

FIGURE 49. Répartition par âge des ménages de l'échantillon

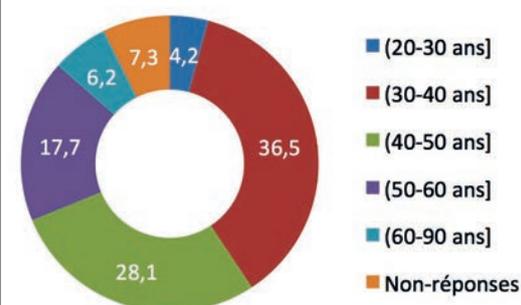
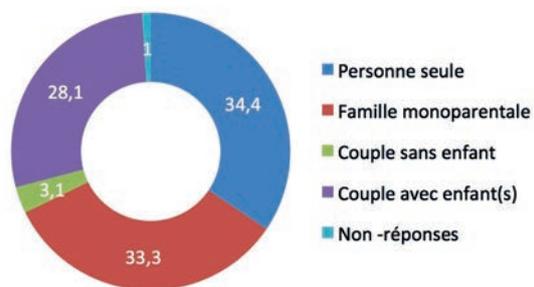


FIGURE 50. Répartition des ménages de l'échantillon au regard de leur composition familiale



57.L'annexe 4 présente les données brutes de l'enquête utilisées pour faire les traitements qui vont suivre. La source de tous les graphiques correspond donc aux données issues de l'enquête.

58.Nous rappelons ici que la définition que nous avons prise de ménages à faibles ressources renvoie à l'ensemble des ménages ayant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Celui-ci s'élevait en 2016 à 1 026 euros par mois pour une personne seule selon la définition française et européenne calculée sur la base de 60 % du niveau de vie médian.

Ces ménages habitent majoritairement dans le parc privé avec un bail en nom propre (figure 51). Les autres habitent en logement temporaire ou en sous-location dans le parc privé, ou encore sont hébergés en structure ou chez un tiers.

Plus de la moitié des ménages recensés ont un emploi (56 %), pour au moins un des membres s'il s'agit d'une famille (figure 52). Plus d'un tiers d'entre eux sont en CDI et 18 % en CDD ou statut d'indépendant (les autres situations d'emploi n'étant pas renseignées). Les ressources salariales de ces ménages ne dépassent pas 1 250 € net par mois pour 56 % d'entre eux ayant renseigné le montant de leur revenu ; 44 % d'entre eux ont un revenu supérieur à 1 250 € (c'est-à-dire supérieur au salaire minimum) (figure 53). Presque 80 % des ménages de l'échantillon perçoivent au moins une prestation sociale contre 20 % qui n'en reçoivent aucune (hors APL).

FIGURE 51. Répartition des ménages de l'échantillon au regard de leur situation résidentielle

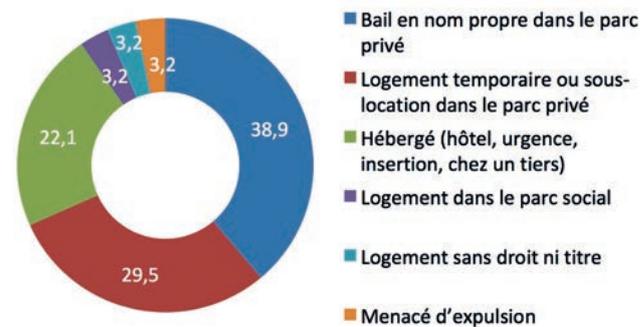
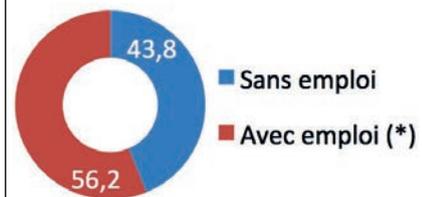
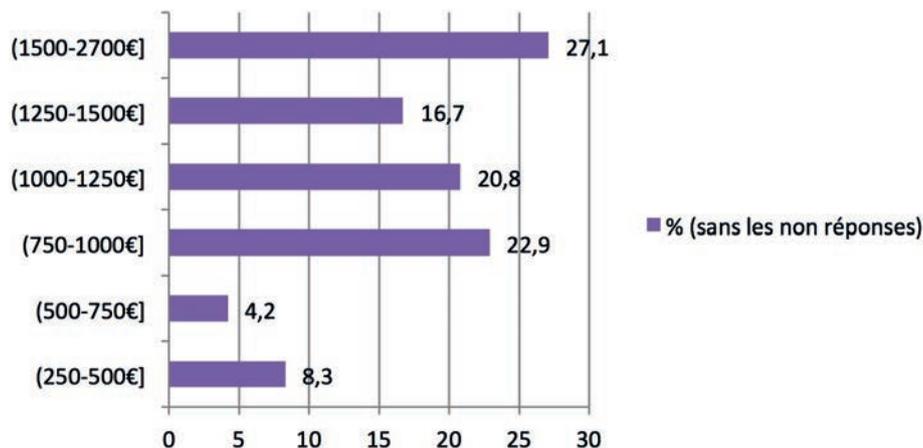


FIGURE 52. Situation professionnelle des ménages de l'échantillon

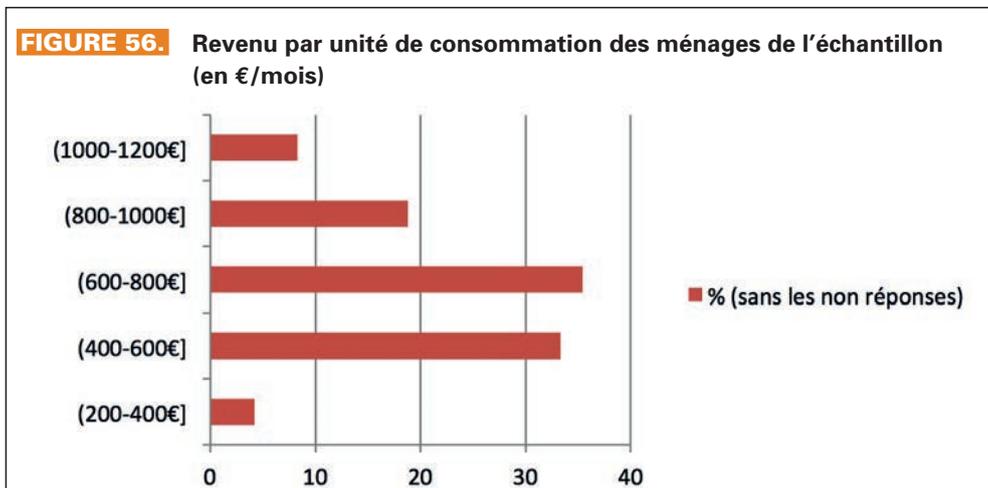
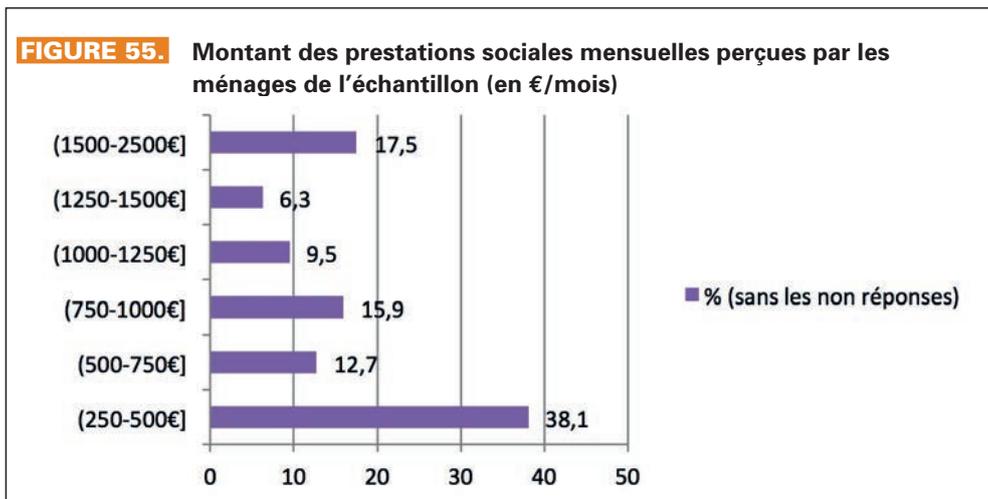
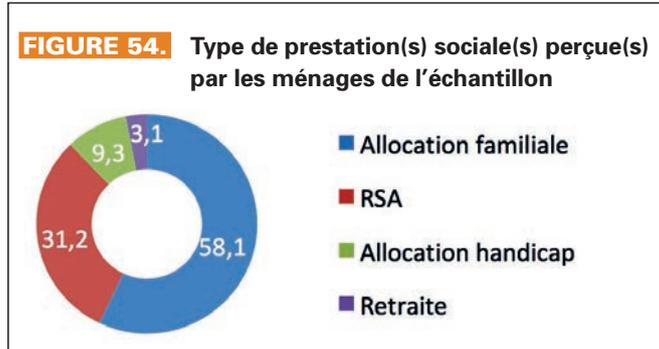


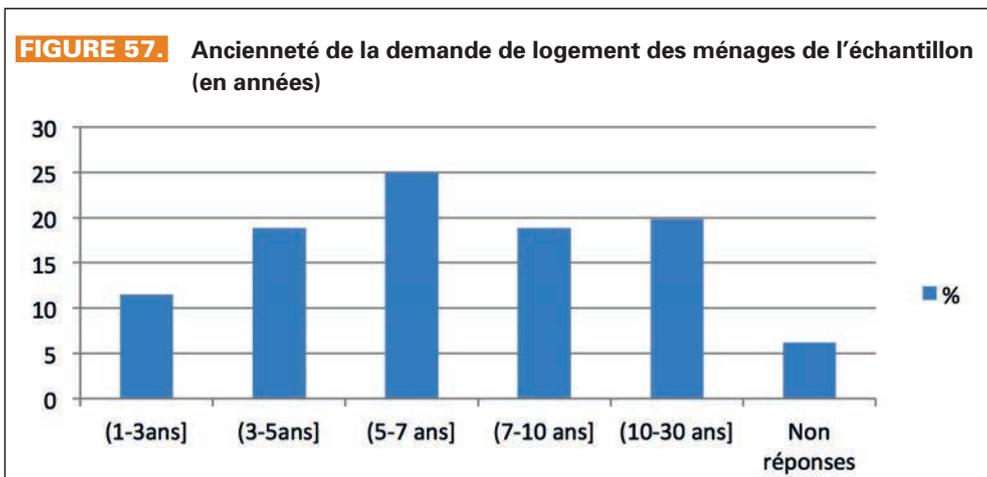
(*) Avec emploi désigne tous types d'emplois (CDD, CDI, Indépendants, Intérim)

FIGURE 53. Montant du revenu net mensuel des ménages de l'échantillon (en €)



Les prestations sociales les plus perçues par les ménages sont les allocations familiales (figure 54), l'échantillon étant composé à 61 % de familles avec enfants ; vient ensuite le RSA. La majorité des ménages perçoit des prestations familiales pour un montant compris entre 250 et 500 € net par mois (figure 55). Au total – ressources salariales plus prestations sociales - presque 70 % des ménages de l'échantillon ont un revenu mensuel total compris entre 400 et 800 € par UC. Seulement 8 % ont un revenu mensuel par UC qui dépasse 1 000 € (figure 56). Un quart des demandes de logement social de ce groupe ont cinq à sept années d'ancienneté (figure 57). Notons que 40 % des demandes datent de plus de sept ans (dont 20 % de plus de dix ans). A l'inverse, seules 32 % des demandes n'excèdent pas cinq années d'ancienneté.

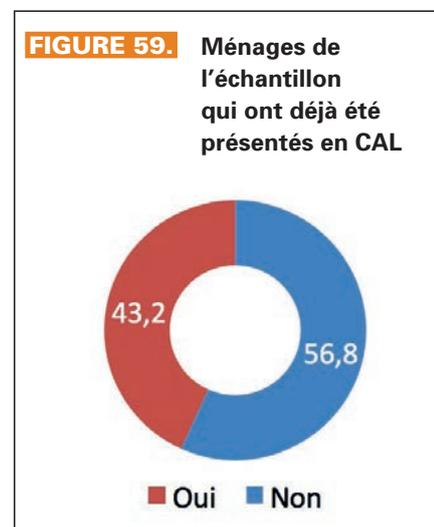
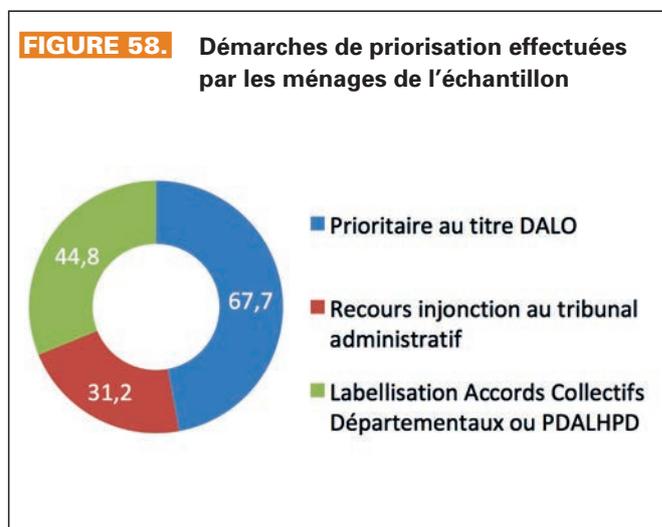




Les dispositifs de priorisation⁵⁹ auxquels ont recours ces ménages sont pour la majeure partie des recours DALO (pour 68 % des ménages de l'échantillon), avec 31 % des ménages reconnus prioritaires DALO ayant déposé un recours injonction devant le tribunal administratif⁶⁰ (figure 58).

Les autres priorisations obtenues sont la labellisation « public prioritaire » au titre des Accords Collectifs Départementaux ou du PDALHPD (44,8 %). La quasi-totalité des ménages de l'échantillon résident dans la commune sur laquelle porte leur demande (91 %).

Concernant les inerties de traitement de la demande de ces ménages, l'enquête montre que **plus de la moitié de ces ménages n'ont jamais eu de proposition de logement puisque plus de la moitié d'entre eux n'ont jamais été présentés en CAL** (figure 59).



59. La priorisation renvoie aux dispositifs qui ont été créés pour hiérarchiser les demandes et gérer la pénurie de logement en déterminant des priorités de ménages à reloger selon le degré d'urgence des situations. Les principaux dispositifs auxquels peuvent recourir les ménages sont le recours DALO et/ou la labellisation « public prioritaire » au titre des Accords Collectifs Départementaux ou Métropolitains ou au titre du PDALHPD (Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées).

60. La décision favorable de la commission de médiation qui reconnaît la situation du ménage comme prioritaire au titre du DALO, selon les critères établis par la loi, fait obligation à l'État de faire en sorte que le demandeur obtienne, dans un certain délai, une offre de logement (DALO) ou d'hébergement (DAHO) adaptée à ses besoins et à ses capacités. Si cette solution n'est pas trouvée, le demandeur a la possibilité de se tourner vers la justice en effectuant deux formes de recours. Dans un premier temps, il peut déposer un recours injonction devant le tribunal administratif pour obtenir que le juge ordonne au préfet de mettre en œuvre la décision de la commission de médiation. Si le droit n'est toujours pas respecté, le ménage peut déposer un recours indemnitaire qui vise à obtenir une indemnisation pour le préjudice subi en raison du fait que le logement n'a pas été mis en œuvre.

On peut noter que deux tiers des professionnels interrogés pointent du doigt l'existence d'autres facteurs pouvant avoir une influence négative sur la demande de ces ménages outre leur situation financière.

Ces facteurs pouvant avoir une influence négative sur le traitement de la demande des ménages se répartissent ainsi⁶¹ :

- Antécédents locatifs⁶² (17 % des ménages),
- type de logement demandé (17 % des ménages),
- Refus antérieur du ménage (9 % des ménages),
- Problème de santé (8 % des ménages),
- Blocage juridique ou administratif (5 % des ménages),
- Origine ethnique du ménage (4 % des ménages),
- Non-résident de la commune demandée (4 % des ménages).

Ces influences négatives identifiées peuvent se cumuler pour un même ménage. Au-delà du caractère subjectif de cette appréciation, cet indicateur révèle l'existence de blocages multifactoriels à l'accès au logement social des ménages à faibles ressources. Cependant on ne peut déterminer si l'insuffisance de ressources, ou l'un des autres facteurs identifiés comme pouvant avoir une influence négative sur le traitement de la demande, puisse être considéré comme le facteur principal du blocage, ou même si une hiérarchie entre les facteurs puisse être établie.

Parmi les quarante-trois motifs de non-attribution notifiés aux ménages de l'échantillon qui sont déjà passés en CAL, dix-neuf sont liés à l'insuffisance des ressources du ménage⁶³ (figure 60). Ce motif représente 44 % des motifs notifiés. **Cela signifie que 44 % des ménages de l'échantillon qui sont passés une fois ou plus en CAL, se sont vu refuser explicitement l'accès au parc social en raison de la précarité économique de leur situation**⁶⁴. On notera aussi que 14 % d'entre eux n'ont pas reçu de motif de non-attribution, alors qu'il s'agit d'une obligation légale de la part du bailleur.

FIGURE 60. Tableau de données brutes de l'enquête

Motif de non-attribution reçus par les ménages de l'échantillon après être passés en CAL (*)	Effectif	%
Ressources insuffisantes	19	44,2
Positionnement en suppléant	9	21,0
Dossier incomplet	7	16,3
Sans motif	6	13,9
Type de logement non adapté	2	4,5
Total	43	100

Source : données issues de l'enquête, juin 2019. (*) L'effectif de ce tableau comptabilise tous les motifs de non-attribution y-compris donc pour les ménages qui ont reçu plus d'un motif s'ils sont passés plus d'une fois en CAL.

61. Ces facteurs ont été identifiés par les intermédiaires associatifs eux-mêmes et proviennent donc d'une évaluation subjective de la situation du ménage suivi (ce qui signifie par exemple qu'il n'y a pas seulement 4 % de demandeurs d'origine non française dans notre échantillon mais que l'origine ethnique a été identifiée comme freinant l'accès au parc social pour 4 % des ménages de l'échantillon). Il faut aussi noter que ces facteurs peuvent se cumuler pour un ménage.

62. Se reporter à l'avant dernier tableau de l'annexe 4 pour connaître la nature exacte des facteurs.

63. Un ménage peut avoir reçu plusieurs motifs de non-attribution s'il est passé plus d'une fois en CAL.

64. On peut ici rappeler que le motif d'insuffisance de ressources pour accéder au parc social est légal et définit par le calcul du taux d'effort, sans qu'un seuil ne soit fixé, mais qu'il s'agit d'un motif qui reste attaquant juridiquement s'il n'est pas suffisamment justifié.

B) Caractéristiques distinctes des ménages présentés et non-présentés en CAL

La réalisation de cette enquête a été motivée par la faible lisibilité des processus de désignation des candidats à la CAL. Or ce processus de positionnement d'un demandeur sur une offre de logement par un bailleur ou un réservataire est intrinsèquement un processus de hiérarchisation et de sélection des demandeurs.

Afin d'éclairer ce processus nous avons tenté d'identifier quelles variables pouvaient être corrélées à la « présentation en CAL » (ressources nettes mensuelles des ménages, situation professionnelle, situation familiale, nombre d'enfants, type de logement demandé). Il ressort de cette première analyse que **cinq variables sont a priori corrélées à la présentation en CAL d'un demandeur**.

Nous détaillons ci-après les croisements qui ont été effectués pour obtenir le tableau de synthèse final (figure 66).

Nous avons dans un premier temps croisé la « présentation en CAL » des ménages avec le « niveau des ressources nettes mensuelles » de ces derniers (découpage par quintile). Le test de corrélation (test de Pearson) indique un résultat significatif statistiquement (p-value de 0,02) donc une dépendance entre les deux variables testées (figure 61).

FIGURE 61. Tableau de croisement bi-varié à partir des données de l'enquête

Présentation en CAL en fonction des ressources nettes mensuelles des ménages (n = 84 ; p-value = 0,02)												
	405 - 750 €		750 - 1000 €		1000 - 1380 €		1380 - 1970 €		1970 - 3330 €		Total	
	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V
N'est pas passé en CAL	26,5	81,3	20,4	76,9	30,6	60,0	12,2	42,9	10,2	31,2	100	58,3
Est passé en CAL	8,6	18,7	8,6	23,1	28,6	40,0	22,9	57,1	31,4	68,8	100	41,7
Ensemble	19,0	100	15,5	100	29,8	100	16,7	100	19,0	100	100	100

Source : Données enquête, juin 2019.

Légende :

- n représente l'effectif et la p-value indique la significativité statistique du résultat

- % H correspond aux pourcentages horizontaux

- % V correspond aux pourcentages verticaux

Plusieurs résultats émanent de cette première analyse. Tout d'abord, on observe une **surreprésentation des ménages aux ressources les plus faibles parmi ceux qui ne sont pas passés en CAL** : 26,5 % des personnes qui ne sont pas passées en CAL appartiennent au 20 % de ménages les plus modestes de l'échantillon (entre 405 et 750 €).

Nous avons ensuite croisé la « présentation en CAL » des ménages avec leur situation au regard de l'emploi. Le test de corrélation (test de Pearson) indique un résultat significatif statistiquement (p-value de 0,02) donc une dépendance entre les deux variables testées (figure 62).

FIGURE 62. Tableau de croisement bi-varié à partir des données de l'enquête

Présentation en CAL en fonction de la situation professionnelle du ménage (n = 95 ; p-value = 0,02)						
	Sans emploi		Avec emploi		Total	
	%H	%V	%H	%V	%H	%V
Non	55,6	71,4	44,4	45,3	100	56,8
Oui	29,3	28,6	70,7	54,7	100	43,2
Ensemble	44,2	100	55,8	100	100	100

Source : Données enquête, juin 2019.

De façon similaire, **les ménages sans emploi sont largement surreprésentés parmi les ménages qui ne sont pas passés en CAL**. Ainsi, la part des ménages sans emploi parmi les ménages qui ne sont pas passés en CAL est de plus de 10 points supérieure à celle observée dans la population générale.

Nous avons également croisé la « présentation en CAL » des ménages avec leur situation familiale (figure 63).

FIGURE 63. Tableau de croisement bi-varié à partir des données de l'enquête

Présentation en CAL en fonction de la situation familiale (n = 94 ; p-value = 0,001)										
	Couple avec enfant(s)		Couple sans enfant		Seul		Seul avec enfant(s)		Total	
	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V
Non	15,1	29,6	3,8	66,7	41,5	71,0	39,6	63,6	100	56,4
Oui	46,3	70,4	2,4	33,3	22,0	29,0	29,3	36,4	100	43,6
Ensemble	28,7	100	3,2	100	33,0	100	35,1	100	100	100

Source : Données enquête, juin 2019.

Les résultats du croisement de ces deux variables montrent que **les personnes seules et les familles monoparentales sont surreprésentées parmi les ménages qui ne sont pas présentés en CAL**.

Le « passage en CAL » des ménages a ensuite été croisé avec la variable correspondant au nombre d'enfants au sein du ménage (figure 64).

FIGURE 64. Tableau de croisement bi-varié à partir des données de l'enquête

Présentation en CAL en fonction du nombre d'enfants (parents, n = 49 ; p-value = 0,01)												
	0		1		2		3		4		Total	
	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V
Non	3,6	25,0	53,6	83,3	17,9	50,0	25,0	46,7	0,0	0,0	100	57,1
Oui	14,3	75,0	14,3	16,7	23,8	50,0	38,1	53,3	9,5	100	100	42,9
Ensemble	8,2	100	36,7	100	20,4	100	30,6	100	4,1	100	100	100

Source : Données enquête, juin 2019.

Une corrélation positive semble exister entre le nombre d'enfants du ménage et sa probabilité de passer en CAL. Plus celui-ci est élevé, plus la présentation en CAL du demandeur est fréquente. Il est difficile d'interpréter ces résultats mais au regard des informations qui ont été collectées lors des entretiens avec les acteurs du système de désignation et des observations faites en CAL, on peut faire l'hypothèse que le nombre d'enfants et donc le nombre de personnes ainsi relogées lors de l'attribution d'un logement pèse sur la décision de désignation et d'attribution. Lors des CAL auxquelles nous avons assisté (de deux bailleurs différents), nous avons pu remarquer que la présentation des candidats par le ou la chargé(e) de gestion locative se faisait en mentionnant systématiquement le nombre d'enfants et l'âge de ceux-ci. Le nombre d'enfants qui compose le ménage a pu être identifié comme un élément pouvant départager deux candidats aux situations semblables.

Nous avons enfin croisé la « présentation en CAL » des ménages avec le type de logement demandé par les ménages (figure 65).

FIGURE 65. Tableau de croisement bi-varié à partir des données de l'enquête

Présentation en CAL en fonction du type de logement demandé par les ménages (n = 85 ; p-value = 0,01)												
	T1		T2		T3		T4		T5		Total	
	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V	%H	%V
Non	37,7	90,9	18,9	66,7	24,5	52,0	17,0	42,9	1,9	50,0	100	62,4
Oui	6,2	9,1	15,6	33,3	37,5	48,0	37,5	57,1	3,1	50,0	100	37,6
Ensemble	25,9	100	17,6	100	29,4	100	24,7	100	2,4	100	100	100

Source : Données enquête, juin 2019.

Au vu de ces résultats, **les ménages de l'échantillon dont la demande porte sur des T1 sont fortement surreprésentés parmi les ménages qui ne sont pas passés en CAL** (écart de 11,9 points). A l'inverse les ménages de l'échantillon dont la demande porte sur des T3 sont aussi fortement surreprésentés parmi les ménages qui sont passés en CAL (écart de 8,1 points pour les T3, et 12,8 points pour les T4). Quant aux T2 et T5, on ne note quasiment aucun écart. L'interprétation de ces résultats, qui établissent une corrélation entre la présentation en CAL et le type de logement demandé par les ménages, peut se faire logiquement au regard du déséquilibre de l'offre de logement dans les territoires et de la rareté de certains types de logement (notamment les T1 et les grands logements).

Le tableau de synthèse des résultats de cette analyse bi-variée de notre échantillon est présenté ci-dessous (figure 66). Sont sous-représentés dans le passage en CAL les ménages composés d'une personne seule ou seule avec enfant(s) (notamment ceux avec un seul enfant), sans emploi, dont les ressources nettes mensuelles sont inférieures à 1 000 € et dont la demande porte sur un T1. Sont surreprésentés en CAL les ménages composés d'un couple avec enfants et notamment les ménages avec deux enfants ou plus, avec emploi, dont les ressources nettes mensuelles sont supérieures à 1 300 € et dont la demande porte sur un T3 ou un T4. Il ne s'agit pas de portrait-type des demandeurs qui sont présentés ou non en CAL mais bien des **traits caractéristiques des demandeurs qui n'ont jamais été présentés en CAL d'une part et de ceux qui l'ont déjà été d'autre part.**

FIGURE 66. Tableau de synthèse de l'analyse bi-variée de l'échantillon

	Caractéristiques des ménages sous-représentés dans la présentation en CAL ⁶⁵	Caractéristiques des ménages surreprésentés dans la présentation en CAL ⁶⁶
Ressources mensuelles en euros	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

Il faut noter que le résultat de cette analyse bi-variée apporte peut-être une explication au fait que l'on ne trouve pas de corrélation significative entre le revenu par unité de consommation et le taux de présentation en CAL. En effet, l'influence négative probable sur la présentation en CAL de la baisse du revenu par unité de consommation qui accompagne l'augmentation du nombre d'enfants est sans doute compensée par l'influence positive de l'augmentation de la taille de logement demandé, les grands logements (jusqu'au T4) étant plus souvent disponibles que les petits logements (T1 en particulier).

Ceci montre l'intérêt de mener une analyse multivariée, comme celle que nous présentons dans les lignes qui suivent.

C) Typologie des profils de ménages de l'échantillon

Nous avons souhaité compléter notre analyse afin d'esquisser une typologie de profils des ménages de l'échantillon. Nous avons ici restreint l'échantillon aux ménages demandant un logement en région parisienne et retiré les réponses provenant d'autres territoires afin de garantir l'équilibre de l'analyse (l'échantillon passe donc de quatre-vingt-seize à quatre-vingt-deux ménages). À partir des résultats précédents, nous avons retenu une liste de variables susceptibles de différencier et hiérarchiser les ménages de l'échantillon. Ces variables sont les suivantes :

(1) La présentation en CAL (« oui » ou « non ») ; (2) la situation professionnelle (« Avec emploi » ou « Sans emploi ») ; (3) la situation familiale (« Seul », « Seul avec enfant(s) », « Couple sans enfant », « Couple avec enfant(s) ») ; (4) les ressources nettes mensuelles du ménage (découpage par quartile au sein de l'échantillon) ; (5) la localisation géographique du logement demandé (« Petite couronne », « Paris », « Paris et petite couronne ») ; (6) le type de logement demandé (« T1 », « T2 », « T3 », « T4 » et « T5 ou plus »).

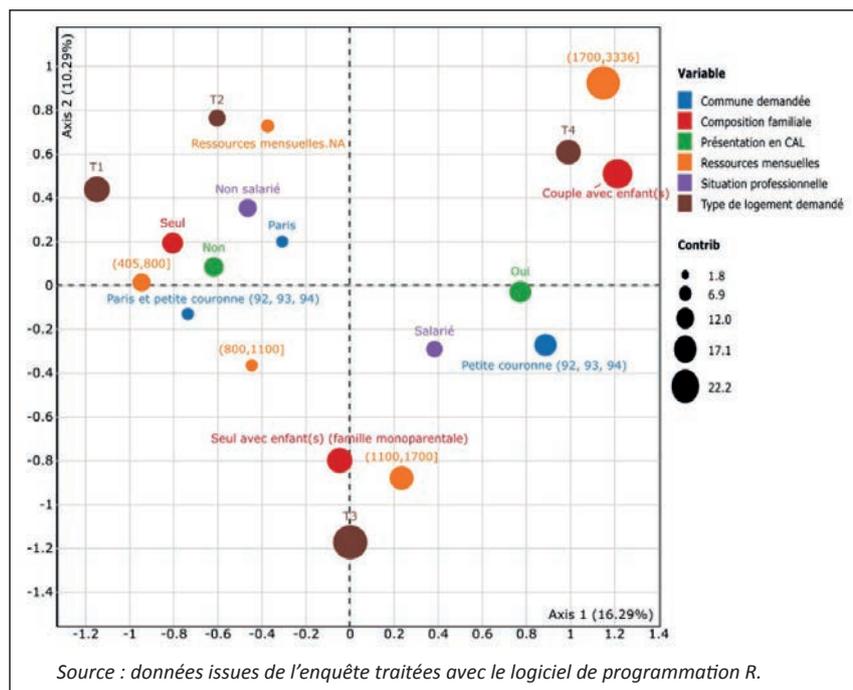
65. Autrement dit, les ménages qui n'ont jamais eu de proposition de logement depuis le dépôt de leur demande.

66. Autrement dit, les ménages qui ont déjà eu au moins une proposition de logement, depuis le dépôt de leur demande.

A partir de ces variables, nous avons effectué une classification ascendante hiérarchique pour comprendre ce qui différencie le plus les ménages de l'échantillon. Cette analyse vient confirmer et préciser les résultats précédents. Les variables étant qualitatives et non quantitatives, nous avons d'abord procédé à une analyse des correspondances multiples qui peut être résumée par le graphique ci-après (figure 67). Nous pouvons alors retenir une lecture horizontale du graphique en nous concentrant sur les points centraux « Oui » et « Non » qui caractérisent la présentation en CAL ou non. La répartition graphique des variables projetées et donc leur plus ou moins grande proximité révèle leur degré de corrélation. La taille des points représentant chaque variable indique la valeur de contribution de cette variable c'est-à-dire le poids de chaque variable.

Ce graphique permet de visualiser comment notre échantillon de ménages est structuré. En effet, deux groupes se distinguent d'emblée avec la variable « présentation en CAL ». On voit alors que les variables qui sont associées à la présentation en CAL sont les variables « avec emploi », « petite couronne », « couple avec enfants », « T4 » et un niveau de ressources nettes mensuelles compris entre « 1 700 € et 3 336 € ». A l'inverse les variables qui sont associées à la non-présentation en CAL sont les variables « sans emploi », « seul », « T1 », « Paris et petite couronne » et niveau de ressources nettes mensuelles comprises entre « (405, 800 €) ».

FIGURE 67. Analyse des correspondances multiples entre six variables à partir des ménages franciliens de l'échantillon



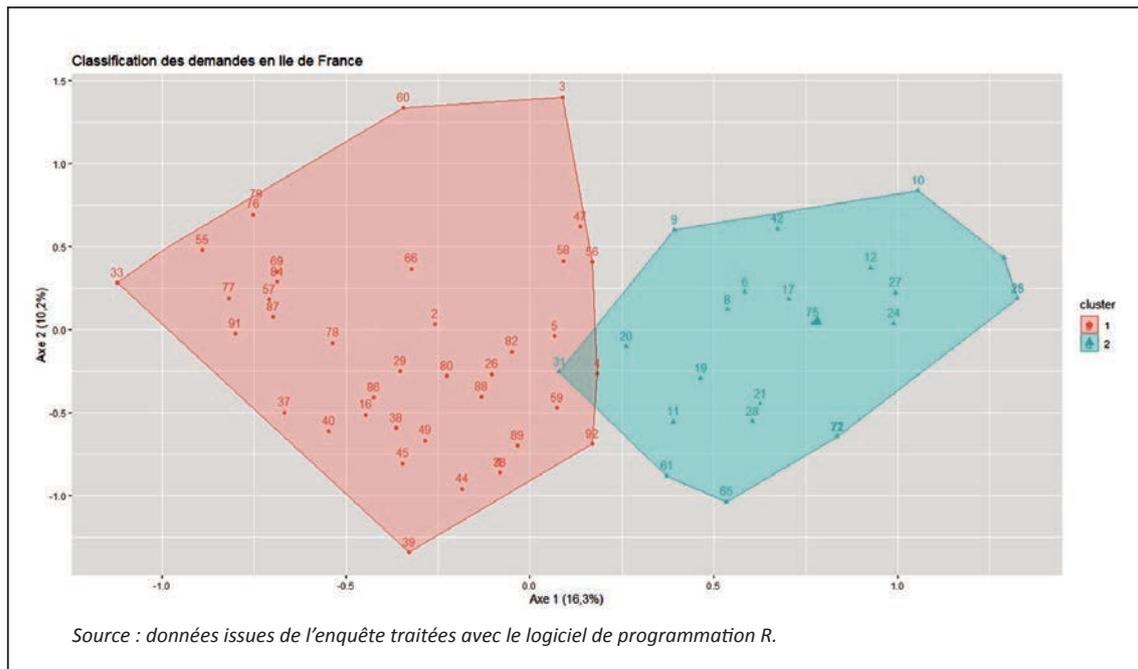
À partir des coordonnées obtenues par cette analyse des correspondances multiples, nous avons pu procéder à une classification ascendante hiérarchique (CAH)⁶⁷. La CAH vise à créer des groupes homogènes d'individus, appelés « clusters », qui se différencient du reste des individus classés, en prenant en compte la position de chaque individu selon chacune des variables choisies. Les individus d'un cluster partagent des valeurs proches de variables, qui les distinguent des individus en dehors du cluster. Appliqué à notre échantillon, l'algorithme retient six clusters⁶⁸. À la lecture des résultats,

67.L'explication technique de la constitution de la CAH est présentée en annexe 5.

68.Un cluster est un groupe de données relativement homogènes.

deux semblent se distinguer par leur taille (en nombre d'individus) et la signifiante des variables les distinguant des autres. Nous reconstruisons alors l'algorithme avec pour paramètre la construction de deux clusters (figure 68).

FIGURE 68. Schéma représentant la constitution des clusters



L'analyse révèle donc la **présence de deux profils de ménages dans notre échantillon**. Ces deux profils indiquent quel type de ménage est déjà passé au moins une fois en CAL depuis le dépôt de sa demande de logement, et à l'inverse quel type de ménage n'est jamais passé en CAL, donc n'a jamais été proposé pour un logement :

- **Le premier profil de ménage** de l'échantillon a pour caractéristiques d'être une personne seule qui n'est jamais passée en CAL, dont les ressources nettes mensuelles sont comprises entre 405 et 800 €, et dont la demande porte sur un T1 situé à Paris ou en petite couronne.
- **Le deuxième profil de ménage** de l'échantillon a pour caractéristiques d'être un couple avec enfant(s), dont les ressources nettes mensuelles sont comprises entre 1 700 et 3 300 €, et dont la demande porte sur la petite couronne francilienne.

Le premier profil cumule trois caractéristiques pouvant expliquer l'absence de proposition de logement : la rareté de l'offre en T1 au sein du territoire francilien, la tension du marché parisien (même si sa demande est élargie à la petite couronne) et la faiblesse de ses ressources, s'agissant d'une personne seule. A l'inverse le deuxième profil comporte des caractéristiques pouvant expliquer la proposition de logement qui lui a été faite : sa demande porte sur un type de logement moins rare, sur un marché légèrement moins tendu par rapport à l'ensemble du marché parisien, et avec des ressources plus élevées. Le fait d'avoir des enfants pourrait également favoriser la présentation en CAL, comme le croisement des deux variables « présentation en CAL » et « nombre d'enfants au sein du ménage » a pu le montrer.

3/ NATURE DES BLOCAGES RENCONTRÉS PAR LES MÉNAGES

Après avoir analysé notre échantillon sous un angle quantitatif, il est nécessaire de **qualifier et catégoriser la nature des difficultés que rencontrent ces ménages pour accéder au parc social.**

Nous avons décidé de désigner la nature de ces difficultés d'accès par le terme de « blocage » au sens d'un **obstacle qui n'est par nature pas indépassable mais qui immobilise pour un temps ou ralentit le traitement de la demande de ce ménage.** Cette typologie des blocages rencontrés par les ménages vient compléter la typologie des profils de ménages présentée ci-dessus. Elle provient de l'ordonnement de deux types de données :

- D'un côté, nous avons exploité les **données qualitatives issues de l'enquête** qui n'ont pas pu être traitées dans les analyses précédentes, dans la mesure où elles ne pouvaient pas faire l'objet de variables à proprement parler, s'agissant de commentaires explicatifs fournis par la personne qui a identifié la situation ;
- De l'autre, nous avons pu interpréter ces données et établir des catégories grâce aux **informations tirées des entretiens avec les différents acteurs enquêtés** et notamment des réponses à la question portant sur les profils de ménages difficiles à loger et sur les difficultés que ceux-ci rencontraient.

Contrairement à l'analyse précédente qui se limitait aux ménages de la région parisienne, cette analyse porte de nouveau sur l'ensemble de l'échantillon. Si les types de blocages identifiés sont rencontrés de manière plus importante au sein des territoires où le marché est tendu, les quelques situations de l'échantillon provenant de zones où la tension immobilière est moindre et surtout les entretiens qui y ont été menés nous permettent de supposer que certains des blocages identifiés sont aussi rencontrés dans ces zones, bien que dans une moindre mesure.

Les sept catégories de blocages identifiées sont les suivantes :

- Montant ou instabilité des ressources
- Ressources faibles avec APL nulle ou insuffisante
- Ressources dépendantes du titre de séjour
- Ressources utilisées comme prétexte pour masquer des motifs inadmissibles
- Inadéquation des ressources au logement adapté
- Autres difficultés non liées aux ressources mais liées à la précarité des ménages
- Difficultés liées à une revendication de liberté de choix

Les sept catégories de blocages identifiées sont présentées ci-après. **À chaque catégorie de blocage correspond un ensemble de profils de ménages concernés par ce blocage.** Ces profils correspondent à la situation réelle d'un ou plusieurs ménages de l'échantillon. Les profils concernés sont ensuite explicités avec un niveau de description qui varie en fonction de l'information dont nous disposons. Le détail des profils concernés par une catégorie de blocage permet de préciser la nature des difficultés rencontrées par les ménages à faibles ressources. **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.**

Si ces tableaux (figure 69, 70, 71, 72, 73, 74 et 75) ont l'avantage de catégoriser les types de blocages et d'identifier les profils concernés par ceux-ci, ils ne sauraient décrire à la fois la réalité des situations et leur pluralité. Certains profils associés à une catégorie peuvent cumuler d'autres caractéristiques de cette catégorie ou même d'une autre catégorie. Autrement dit, **il ne faut pas prendre ces catégories pour des réalités figées : les blocages peuvent être multifactoriels et les profils aussi nombreux que les situations.**

A) Montant et instabilité des ressources

FIGURE 69. Tableau de synthèse présentant la première catégorie de blocage et les profils de ménages concernés

Catégorie de blocage	Montant et instabilité des ressources		
Profils concernés	Personne isolée de moins de 25 ans sans ressources ou avec des ressources précaires (1)	Personne seule ou famille monoparentale au RSA sans logement ou hébergée en CHRS (2)	Personne qui enchaîne les contrats précaires avec des prestations sociales fluctuantes (3)

→ **(1) Personne isolée de moins de 25 ans sans ressources ou avec des ressources précaires**

Dans tous les territoires d'étude, les acteurs rencontrés ont tous désigné les « jeunes » comme étant un profil difficile à reloger. Le problème spécifique de cette catégorie de ménages est présent dans notre échantillon avec un jeune de 21 ans résidant dans l'agglomération lyonnaise en attente d'un logement depuis trois ans.

Une étude menée par le CLLAJ de Lyon (Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes), à partir des jeunes accompagnés par l'association en 2017, révèle que 28 % d'entre eux sont des jeunes célibataires de 18 à 30 ans, sans ou avec enfant(s), et dont les ressources nettes mensuelles sont inférieures ou égales à 500 € (CLLAJ Lyon et Fondation Abbé Pierre, 2019) ; 70 % sont demandeurs d'emploi, seulement 8 % d'entre eux perçoivent l'allocation chômage en raison de longues périodes d'errance professionnelle ou d'absence de formation (Ibid., p.2). Ces jeunes ayant acquis des compétences plutôt par voie professionnalisante que diplômante, l'étude montre que, quand la question de l'emploi se présente à eux, elle revêt la forme d'un **travail précaire, caractérisé par une instabilité et/ou une discontinuité dans le temps**. Les emplois exercés sont exclusivement des temps partiels avec une prévalence de CDI pour les plus jeunes. Ce type de contrat (CDI temps partiel) se traduit par un ensemble de missions aux horaires variables et discontinus qui contraint fortement les jeunes : dans l'impossibilité de démission au regard de l'ouverture du droit à l'allocation chômage, ils restent enfermés dans un contrat précaire et mal rémunéré.

En l'absence d'emploi et souvent de solidarité familiale, la solidarité publique est très insuffisante pour ce public de moins de 25 ans. En effet, 41 % de l'ensemble de la population accompagnée par le CLLAJ de Lyon est sans ressource ni aide sociale et majoritairement hébergée chez des tiers. **Le non-recours aux aides qui leurs sont destinées est fort chez ce public en l'absence de lien avec les services sociaux**, du fait notamment d'une organisation en silos des services mais également de la multiplicité et de la complexité des dispositifs et des démarches (Warin, 2016).

Ce non-recours aux aides sociales et aux possibilités de suivi est également expliqué par l'« impossibilité d'installation » (CLLAJ Lyon et Fondation Abbé Pierre, 2019, p.4). L'étude conclut sur ce constat alarmant : « les jeunes percevant moins de 500 € par mois et non-inscrits dans un parcours professionnel sont dans l'impossibilité d'accéder à une solution de logement » (Ibid., p.6). **Les offres d'habitat qui leur sont proposées sont inaccessibles à eux financièrement.** Les Foyers de Jeunes Travailleurs concernent essentiellement les actifs et nécessitent un salaire minimum de 600 € par mois en moyenne. Lorsque certains pourraient théoriquement prétendre à un logement social de droit commun au regard de leur taux d'effort, ils sont encore soumis au filtre de la crainte des bailleurs sociaux qu'ils ne puissent se maintenir dans le logement une fois installés (Ibid., p.4). De plus, **les ressources issues de la Garantie jeunes ne sont pas considérées par les bailleurs comme**

pérennes car cette aide sociale n'est pas conçue sur une logique de droit mais sur une logique contractuelle qui peut donc s'arrêter du jour au lendemain. La solution qui leur reste financièrement accessible, puisque soumise au principe d'une participation au prorata des ressources, sont les structures d'hébergement ouvertes aux moins de 25 ans. Mais cette solution d'urgence ne peut dépasser huit semaines de prise en charge.

→ (2) Personne seule ou famille monoparentale au RSA sans logement ou hébergée en CHRS

Cette catégorie est représentée dans l'échantillon par deux situations identifiées par un CHRS francilien et un CHRS lyonnais. L'une des situations correspond à une femme seule avec deux enfants qui perçoit des allocations familiales et un RSA pour un montant de ressources nettes mensuelles de 1 024 €. Ce ménage est reconnu prioritaire au titre du DALO et a déjà déposé un recours injonction au tribunal administratif. Sa demande de logement social a été déposée en 2016. Au bout de trois années d'attente une première proposition de logement est faite à ce ménage. La famille reçoit un motif de non-attribution pour « inadéquation du loyer avec les ressources du ménage » : le loyer mensuel de ce T4 s'élevant à 695 € charges comprises et la famille pouvant prétendre à 436 € d'APL, son taux d'effort était de 26 % et son reste-à-vivre de 8,40 € par jour et par unité de consommation. Le bailleur social lyonnais a considéré que le reste-à-vivre du ménage était trop faible puisque le seuil qu'il s'est fixé se situe autour de 10 € par jour et par unité de consommation. La personne qui accompagne ce ménage fait remarquer que la proposition arrive un mois avant la naissance du troisième enfant qui aurait fait passer les revenus de la famille à 1 369 €. Pour ce logement, son taux d'effort aurait été de 18 % et son reste-à-vivre de 9,25 € par jour et par unité de consommation. **Cette situation révèle la grande difficulté d'accessibilité financière d'un logement pour un ménage sortant de structure d'hébergement.**

Une enquête menée en 2017 par la Fondation Abbé Pierre auprès des structures d'hébergement du territoire Rhône-alpin a montré que l'insuffisance de ressources financières constituait le premier motif limitant les possibilités de sortie des ménages vers le logement (Fondation Abbé Pierre, 2018). **Ce motif concernerait alors « un ménage hébergé sur trois dans le Rhône »** (Ibid., p.32).

→ (3) Personne qui enchaîne les contrats précaires avec des prestations sociales fluctuantes

Cette catégorie de ménage semble difficile à appréhender dans les territoires d'étude : lors des entretiens, les acteurs affirment conjointement que « la notion de stabilité des revenus a évolué en prenant en compte la précarité du marché de l'emploi » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019) et que « l'instabilité des ressources salariales n'est plus un frein à l'accès au logement » (entretien avec le directeur du patrimoine et de la gérance à LogisTransport, juin 2019) mais que « **la fluctuation des prestations sociales en raison de l'instabilité des ressources rend parfois difficile la projection sur les capacités financières du ménage à moyen terme** » (Ibid.).

L'échantillon présente trois situations appartenant à cette catégorie. L'une d'entre elles correspond à un demandeur qui a fini par être relogé en 2018 dans un T1 à Fontenay-sous-Bois par Action Logement après cinq années d'attente. Cet homme seul de 32 ans percevait des prestations sociales instables en raison de l'instabilité de ses revenus salariaux, allant de la prime d'activité à hauteur de 140 € à l'allocation chômage qui ne s'est jamais élevée à plus de 1 000 €. Avant le relogement, il a reçu trois propositions de logement par trois bailleurs différents, qui n'ont pas abouti car les propositions arrivaient au moment où ses ressources salariales avaient chuté ou s'étaient interrompues. Les motifs de non-attribution ont été successivement le « positionnement en rang deux », le « taux d'effort ou reste-à-vivre insuffisant du ménage » et l'« inadéquation du logement aux ressources du ménage ».

Selon les acteurs rencontrés, **au-delà du montant c'est donc bien le caractère instable et non pérenne des ressources des ménages qui est déterminant dans la sélection pour accéder au parc social.** Les évolutions du marché de l'emploi et notamment la précarisation des contrats accentuent la **difficulté pour les ménages à avoir cette stabilité ou à pouvoir la justifier.** Par exemple, comme l'ont souligné plusieurs intermédiaires associatifs, **le CDI n'est plus une garantie de stabilité car il existe désormais des contrats CDI zéro heure.** L'employeur ne mentionne dans le contrat aucune indication d'horaires ou de durée minimum de travail et le salarié est rémunéré uniquement pour les heures travaillées. Dans ces cas-là, les heures pourtant effectuées régulièrement et augmentant considérablement les ressources du ménage, 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.**

B) Ressources faibles avec une APL nulle ou insuffisante

FIGURE 70. Tableau de synthèse présentant la deuxième catégorie de blocage et les profils de ménages concernés

Catégorie de blocage	Ressources faibles avec une APL nulle ou insuffisante	
Profils concernés	Personne seule, souvent au SMIC ⁶⁹ ou retraitée, dont le revenu est proche du seuil de non versement de l'APL (le loyer au m ² des petits logements étant élevé) (1)	Personne qui cohabite avec ses enfants majeurs (non pris en compte dans le calcul de l'APL et ayant pourtant besoin d'une chambre) (2)

→ (1) Personne seule, souvent au SMIC ou retraitée, dont le revenu est proche du seuil de non versement de l'APL (le loyer au m² des petits logements étant élevé)

Comme pour la catégorie précédente des jeunes de moins de 25 ans, cette catégorie de ménages a été identifiée dans les entretiens menés dans tous les territoires d'étude (y compris ceux en zone détendue) comme un profil difficile à reloger.

L'échantillon présente cinq situations appartenant à cette catégorie (deux personnes seules retraitées et trois personnes seules travaillant à hauteur du SMIC). L'une des situations correspond à une femme seule de 72 ans retraitée et logée dans le parc privé. Sa demande porte sur un T1 à Paris depuis 2009 et son niveau net de ressources mensuelles s'élève à 1 000 €. Elle ne peut donc pas prétendre à l'APL. **La question des ressources insuffisantes se pose donc ici de façon différente car elle ne provient pas des revenus insuffisants de la personne, mais du barème de l'APL.** La personne qui accompagne ce ménage fait remarquer qu'au-delà de la difficulté à trouver une offre adaptée à son niveau de ressources, les services logement de la ville ont tendance à réorienter cette personne vers un foyer-logement réservé aux personnes retraitées, bien qu'il ne s'agisse pas du souhait de la personne. Le foyer-logement a un règlement intérieur assez strict et des redevances assez coûteuses.

Pour les autres situations, il s'agit de personnes seules logeant actuellement dans le parc privé et ayant des contrats de type CDI en temps plein au niveau du SMIC (1 200 € net par mois). Leurs demandes datant respectivement de 2012, 2013 et 2015 portent sur la banlieue parisienne (91, 92, 93) et sur des logements de type T1 ou T2 pour lesquels ils ne peuvent pas prétendre à l'APL. Tous

69. Le Salaire Minimum de Croissance, correspond au salaire horaire minimum légal que le salarié doit percevoir et s'élève en 2020 à un montant brut horaire de 10,15 euros.

trois sont reconnus prioritaires au titre du DALO. Sur ces trois cas, deux se sont vu proposer un logement qui ne leur a pas été attribué, au motif d'un « positionnement en rang deux » pour le premier, et sans motif notifié pour le deuxième. Les bailleurs sociaux rencontrés indiquent qu'il est « moins risqué de loger une personne au RSA avec de l'APL qu'un travailleur au SMIC sans l'APL » car « **l'APL est au moins une garantie de paiement du loyer** » (entretien avec la responsable de la commercialisation à l'OPAL, juin 2019).

➔ **(2) Personne qui cohabite avec ses enfants majeurs (non pris en compte dans le calcul de l'APL et ayant pourtant besoin d'une chambre)**

Cette catégorie de ménage a été identifiée conjointement par les acteurs associatifs et par les bailleurs sociaux eux-mêmes au cours de nos entretiens. En effet, **au-delà du montant des ressources ou de leur stabilité c'est bien leur pérennité qui va être évaluée afin de prévenir les risques d'impayés de loyer**. Comme le fait remarquer l'un des intermédiaires associatifs qui a répondu à cette enquête : « les enfants majeurs qui ne vont plus compter dans le calcul de l'APL ça insécurise les bailleurs » (entretien avec la directrice du Comité Actions Logement, juin 2019). Comme le souligne la responsable des attributions de l'office public de l'habitat d'Issy-les-Moulineaux, « il faut être vigilant aux enfants majeurs qui vont bientôt arrêter leurs études ou quitter le domicile familial car ils ne seront bientôt plus considérés comme « à charge » par la CAF ce qui va entraîner une diminution des aides sociales » (entretien avec la responsable des attributions à Seine-Ouest-Habitat, juin 2019). **La projection sur les ressources du demandeur et la prise en compte la potentielle diminution de celles-ci dans le temps empêchent certains ménages d'accéder au parc social.**

C) Ressources dépendantes du titre de séjour

FIGURE 71. Tableau de synthèse présentant la troisième catégorie de blocage et les profils de ménages concernés

Catégorie de blocage	Ressources dépendantes du titre de séjour	
Profils concernés	Personne en droits incomplets (1)	Personne dont la pérennité des ressources dépend de son titre de séjour (en attente de renouvellement du titre) (2)

➔ **(1) Personne en droits incomplets**

Ce profil a d'abord été identifié lors d'un entretien avec la Maison de la Veille Sociale (le SIAO de l'agglomération lyonnaise). Cette structure est chargée du relogement dans le parc social des ménages hébergés en structure et a repéré un blocage financier pour les ménages qu'elle désigne comme étant « en droits incomplets ». **Il s'agit de ménages dont les ressources ne sont pas considérées comme assez élevées au vu du nombre de personnes qui le constituent en raison de l'absence de régularisation de l'un des membres.**

Ce type de situation se retrouve dans l'échantillon de l'enquête. Il s'agit ici d'une femme seule avec deux enfants qui occupe une place d'hébergement d'urgence dans un CHRS de l'agglomération lyonnaise. Cette personne a un contrat CDI à temps partiel et perçoit des prestations sociales élevant ses ressources nettes mensuelles à 1 250 €. Sa demande de logement, ancienne de quatre ans, porte sur un T4 à Lyon ou dans la banlieue lyonnaise. La personne qui accompagne ce ménage dans ses

démarches indique que la famille n'est pas positionnée sur un logement par la Maison de la Veille Sociale, qui est chargée de son relogement, car son taux d'effort dépasse les 33 %. La CAF demande à la personne de lui fournir pour sa fille aînée, née à l'étranger, un certificat médical délivré par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFFI) dans le cadre du regroupement familial ou une attestation préfectorale délivrée par la Préfecture certifiant que l'enfant est bien arrivé au plus tard en même temps que sa mère. Elle est dans l'impossibilité de fournir l'un de ces documents car sa fille n'est pas arrivée dans le cadre d'un regroupement familial. Elle a elle-même obtenu sa régularisation administrative en tant que parent d'enfant français ; or ce motif de régularisation ne rentre pas dans les catégories qui permettent d'obtenir l'attestation préfectorale. Sans cette attestation, la demandeuse de logement ne peut percevoir d'allocations familiales (son fils seul n'y ouvre plus droit depuis qu'il a plus de trois ans) et l'APL est calculée seulement pour elle et un enfant.

L'observation de la commission de recevabilité des Accords Collectifs Départementaux de la Métropole de Lyon⁷⁰ a également permis d'identifier **une catégorie de blocages conjugués pour de nombreux ménages hébergés en CHRS**. Ces ménages font face à un blocage administratif lié aux droits de séjour, qui entraîne de fait un blocage financier, ces personnes ne pouvant pas exercer d'activité salariée ou avoir recours aux droits sociaux tant que leur situation n'est pas régularisée (le droit au séjour conditionnant les autres droits). Si ces personnes en attente d'un titre de séjour (ou du renouvellement de celui-ci) ne répondent pas encore aux critères d'éligibilité du logement social⁷¹, elles constituent une part importante des ménages hébergés considérés par les travailleurs sociaux comme « **ayant la capacité d'accéder au logement ordinaire mais pour qui l'absence de ressources du fait de l'absence de titre de séjour bloque l'accès au logement** » (entretien avec le responsable du relogement du CHRS La Charade à Lyon, juin 2019).

➔ **(2) Personne soumise au droit de séjour dont la pérennité des ressources dépend de son titre de séjour (en attente de renouvellement du titre)**

Ce public n'a pas été identifié dans l'échantillon mais évoqué lors d'entretiens avec des travailleurs sociaux de CHRS et lors de la commission de recevabilité des Accords Collectifs Départementaux pilotée par le SIAO de Lyon.

Un travailleur social d'un CHRS déclare que « la date d'expiration du titre de séjour indique l'arrêt des prestations sociales ou du droit de travail si celui-ci n'est pas renouvelé. **La pérennité des ressources dépend de la nature du titre de séjour délivré par la préfecture**, et même si normalement l'information n'est pas donnée en CAL sur la nature du titre, certains bailleurs sociaux vont « chercher l'information » (propos de l'un des membres de la commission de recevabilité des Accords Collectifs Départementaux de la Métropole de Lyon, juin 2019). Le chargé de mission du SIAO de Lyon, qui valide la priorisation des situations pour les présenter ensuite aux bailleurs sociaux, indique que « quand un bailleur nous fait remarquer que le **titre de séjour arrive à échéance** on lui dit qu'au moment où la demande est traitée, elle est éligible ; mais il est vrai que **la pérennité des ressources n'est pas garantie, c'est un pari sur l'avenir, il y a des bailleurs qui se posent plus ou moins la question** » (propos du chargé de la Maison de la Veille Sociale). **La question de la rupture des ressources du fait de la rupture des droits sociaux en raison des délais d'attente du renouvellement du titre de séjour est un sujet qui touche un grand nombre de demandeurs.**

70. Le SIAO de Lyon est en charge de cette commission appelée « commission de recevabilité » qui accorde aux ménages une labellisation au titre des Accords Collectifs Départementaux. La labellisation signifie la validation du caractère prioritaire de la situation du ménage au regard des critères d'éligibilité du dispositif.

71. Les logements sociaux sont attribués sous conditions de ressources (le plafond de ressources à respecter dépend notamment du type de logement et de sa localisation) et de séjour régulier en France.

D) Ressources utilisées comme prétexte pour masquer des motifs inavouables**FIGURE 72.** Tableau de synthèse présentant la quatrième catégorie de blocage et les profils de ménages concernés

Catégorie de blocage	Ressources utilisées comme prétexte pour masquer des motifs inavouables		
Profils concernés	Personne discriminée en raison de son origine ethnique réelle ou supposée (1)	Personne qui ne réside pas dans le territoire communal sur lequel porte sa demande (2)	Personne avec un passé d'impayés de loyers ou de surendettement (3)

→ **(1) Personne discriminée en raison de son origine réelle ou supposée**

Au regard de l'appréciation subjective de la situation des ménages faite par les personnes qui ont répondu à l'enquête, quatre ménages de l'échantillon rencontreraient ce type de blocage. Dans ce cas, **l'insuffisance des ressources du ménage serait utilisée comme prétexte pour masquer une discrimination ethnique du ménage.**

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 par des travaux universitaires (Sala Pala, 2013 ; Lab'Urba, 2015 ; Bonnal, L., Boumahdi, R. & Favard, P. ; 2012).

→ **(2) Personne qui ne réside pas dans le territoire communal sur lequel porte sa demande**

Un ménage de l'échantillon rencontrerait ce type de blocage. Il s'agit d'un couple avec un enfant qui réside dans la commune de Clichy-la-Garenne au sein du parc privé. Ses ressources nettes mensuelles s'élèvent à 1 700 € et sa demande porte sur un T3 dans la commune de Nanterre. Le ménage est reconnu prioritaire au titre du DALO. Le ménage a déjà reçu deux propositions depuis le dépôt de sa demande. Lors de la première proposition, le délai donné à la famille pour constituer le dossier était très court (délai de quatre jours) : il manquait à la famille des fiches de paye, ce qui a entraîné une non-attribution pour motif de « ressources insuffisantes ». Lors de la deuxième proposition, le ménage n'a pas reçu de notification écrite de la non-attribution du logement. La personne en charge de l'accompagnement de ce ménage a donc contacté l'office HLM de Nanterre qui lui a confirmé oralement que « le ménage a été placé en deuxième rang car une famille qui réside déjà dans la commune a été considérée prioritaire par les membres de la CAL ».

Au cours de nos entretiens cette **préférence pour les ménages résidant au sein du territoire communal** a été mentionnée à plusieurs reprises. Une salariée d'un des OPH rencontré indique que l'organisme a établi un partenariat avec la préfecture lui permettant de « reloger seulement des DALO qui habitent dans les villes du département » (entretien avec la directrice générale de l'OPH Seine Ouest Habitat, juin 2019). La « préférence communale » constitue, sur certains territoires, toujours une pratique très fréquente : **le fait de résider sur le territoire peut être un préalable à l'attribution d'un logement, un critère de priorité, ou du moins un des critères considérés pour sélectionner les demandeurs.**

→ (3) Personne avec un passé d'impayés de loyers ou de surendettement

Ce public a été identifié à partir des entretiens avec les acteurs (qu'il s'agisse des acteurs institutionnels ou associatifs), qui ont tous mentionné les **antécédents locatifs**⁷² **comme un élément déterminant dans le tri des ménages**. L'étape de l'instruction du dossier pour présélectionner les candidats qui seront proposés en CAL vise à reconstituer « le parcours du candidat dans son ensemble » (entretien avec la responsable de la commercialisation à l'OPAL, juin 2019) et « une attention très forte est portée dans l'étude du dossier à l'existence d'impayés de loyer dans le logement précédent » (entretien avec la responsable du service logement de la ville de Saint-Denis, juin 2019). **Certains bailleurs indiquent même dans les règles internes de la charte d'attribution de leur CAL que des antécédents locatifs connus comme défavorables au sein du parc social peuvent justifier la non-attribution d'un logement.**

Douze ménages de l'échantillon rencontreraient ce type de blocage. Pour deux de ces ménages à qui une proposition de logement a été faite, un motif de non-attribution d'ordre économique a été notifié par le bailleur (« inadéquation du loyer aux ressources » et « taux d'effort trop important ou reste-à-vivre trop faible »). Ce motif a été contesté par les deux ménages au regard des calculs qui ont été refaits par les associations qui les accompagnent. Dans les deux cas, la contestation n'a pas abouti à un relogement ultérieur. Les personnes qui accompagnent ces ménages dans leurs démarches estiment que **leur passé d'impayés de loyer a eu une influence négative sur l'instruction de leur demande**. Dans un des cas, le bailleur aurait indiqué oralement à l'association suite à un échange avec lui qu'« on [le bailleur] fait d'autant plus attention aux seuils du taux d'effort et du reste-à-vivre lorsqu'il y a eu des impayés auparavant, car cela signifie que le budget du ménage est très serré » (entretien avec la directrice de l'association Femmes de Franc-Moisin, juin 2019).

La situation de surendettement des ménages est également un élément qui intervient dans l'évaluation du parcours des candidats. Deux ménages de l'échantillon ne se sont pas vu attribuer le logement qui leur a été proposé en raison « d'un plan d'apurement caduc ». Or seule la recevabilité de la Banque de France suffit pour accepter légalement le dossier du ménage, c'est-à-dire que l'indication du traitement de la dette suffit légalement pour se voir attribuer un logement. **La CAL n'est pas légalement compétente pour se prononcer sur la validité du plan d'apurement, mais elle semble le faire dans certains cas.**

E) Inadéquation des ressources au logement adapté

FIGURE 73. Tableau de synthèse présentant la cinquième catégorie de blocage et les profils de ménages concernés

Catégorie de blocage	Inadéquation des ressources au logement adapté		
Profils concernés	Famille monoparentale avec le parent au RSA et des enfants dont l'âge ne permet plus le versement d'allocations familiales (1)	Personne divorcée avec un droit de visite de ses enfants (2)	Famille nombreuse dont la demande porte sur un grand logement (T4-T5-T6) (3)

Pour cette catégorie de blocage, **il s'agit de ménages dont la composition familiale nécessite un grand logement financièrement inaccessible au regard des ressources perçues par le ménage.**

72. Les antécédents locatifs désignent les dettes locatives (traitées ou non), la dégradation du logement et les troubles de voisinage.

→ **(1) Famille monoparentale avec le parent au RSA et des enfants dont l'âge ne permet plus le versement d'allocations familiales**

Les familles avec des enfants majeurs dont l'âge ne permet plus le versement d'allocations familiales ont été identifiées à la fois lors des entretiens et dans l'échantillon. Au sein de celui-ci, il s'agit d'un couple reconnu prioritaire DALO qui demande un T4 à Paris depuis 2001, avec 1 500 € de ressources mensuelles, et qui a été présenté cinq fois en CAL, pour quatre non-attributions (deux pour ressources insuffisantes, deux pour un positionnement en rang deux) et un refus du ménage.

→ **(2) Personne divorcée avec un droit de visite de ses enfants**

Une situation est présente dans l'échantillon. Il s'agit d'une personne seule avec des enfants en droit de visite, reconnue prioritaire au titre du DALO, ayant des ressources nettes mensuelles de 1 200 € et qui demande un T3 en région parisienne pour pouvoir accueillir ses enfants. Le problème spécifique de ces ménages composés d'une personne seule avec des enfants en droit de visite a été repéré par les acteurs lors des entretiens dans deux territoires d'étude (Paris et la métropole lyonnaise).

→ **(3) Famille nombreuse dont la demande porte sur un grand logement**

Les grandes familles ont été identifiées dans l'échantillon et dans les entretiens comme un profil difficile à reloger. Deux cas sont présents dans l'échantillon, à savoir une famille de six personnes dont les ressources nettes mensuelles s'élèvent à 1 800 € pour un T5 et une famille de cinq personnes avec des ressources mensuelles de 1 000 € pour un T4, toutes deux en région parisienne.

F) Autres difficultés non liées aux ressources mais liées à la précarité des ménages à faibles ressources

FIGURE 74. Tableau de synthèse présentant la sixième catégorie de blocage et les profils de ménages concernés

Catégorie de blocage	Autres difficultés non liées aux ressources, mais liées à la précarité des ménages à faibles ressources		
Profils concernés	Freins administratifs du fait de pièces justificatives manquantes (avis d'imposition, acte de divorce, etc.) (1)	Problème de santé : personne dont l'addiction n'est pas stabilisée ou avec un handicap psychiatrique (2)	Personne dont la stabilité géographique est fragile (suivi des démarches rendu compliqué) (3)

→ **(1) Freins administratifs du fait de pièces justificatives manquantes (avis d'imposition, acte de divorce, etc.)**

Ce public a été identifié dans l'échantillon à travers deux situations. Il s'agit pour l'une d'un ménage qui ne possède pas d'avis d'imposition, et pour l'autre d'une personne séparée de son conjoint sans acte de divorce. Pour ce deuxième cas, il s'agit d'un couple sans enfant dont les ressources nettes mensuelles s'élèvent à 800 € et proviennent principalement du CDD à temps partiel de l'un

d'entre eux. Le ménage est en sous-location à Habitat et Humanisme et demande un T1 à Vannes. Aucune démarche de priorisation du ménage n'a été engagée et l'ancienneté de sa demande s'élève à presque deux ans. La personne est séparée d'un conjoint resté en Roumanie et n'a pas les moyens de divorcer. La référente de ce ménage au sein d'Habitat et Humanisme contacte l'office HLM du département pour savoir ce qui bloque l'instruction du dossier de ce ménage qui n'a jamais reçu de proposition. Le bailleur l'informe qu'il ne proposera pas de logement à ce couple tant qu'il n'aura pas reçu d'acte de divorce, la crainte étant que la personne fasse ensuite venir celui qui est toujours légalement son mari.

Ce blocage administratif qui vient complexifier une situation financière déjà difficile a été mis en avant au sein du territoire lyonnais également. Les acteurs qui accompagnent les ménages dans leurs démarches de relogement témoignent de cet obstacle presque indépassable : « je suis obligée de demander aux gens qui viennent chercher en urgence une solution de logement de bien vouloir d'abord divorcer. Cette procédure prend du temps et de l'argent : **la plupart des ménages que l'on accompagne n'en ont même pas les moyens** » (entretien avec une chargée de mission accueil et accompagnement des ménages à l'ALPIL, juillet 2019).

→ (2) Problèmes de santé : personne dont l'addiction n'est pas stabilisée ou avec un handicap psychiatrique

La situation des ménages à faibles ressources peut être complexifiée par un problème de santé. Cette catégorie de blocage a été identifiée à travers les entretiens et une situation de l'échantillon. Il s'agit d'un homme seul de 56 ans en logement temporaire accompagné par l'association SNL depuis 2015. Sa demande est reconnue prioritaire dans le cadre du DALO et des Accords Collectifs départementaux. Il est au RSA et demande un T1 en région parisienne depuis plus de quatre ans. La personne qui l'accompagne au sein de l'association SNL témoigne de la difficulté à reloger cette personne tant que son addiction à l'alcool ne sera pas stabilisée.

Lors des entretiens avec des acteurs associatifs de l'agglomération lyonnaise, le problème du handicap psychiatrique est soulevé : « quand une personne touche l'AAH (Allocation Adulte Handicapé), elle a assez de ressources pour être relogée ; mais bizarrement, chez nous, on remarque que les ménages qui ont l'AAH et qui ne sont pas encore relogés sont les personnes qui touchent cette aide en raison d'un handicap psychiatrique. Les bailleurs ne sont pas censés avoir l'information mais ils savent où la trouver » (entretien avec une responsable de pôle au MAS, juin 2019).

→ (3) Personne dont la stabilité géographique est fragile (suivi des démarches rendu compliqué)

Ce public a été identifié à partir des entretiens avec les acteurs locaux qui mentionnent **la stabilité aussi bien économique que géographique comme un « critère recherché chez un candidat »** (entretien avec la chargée de gestion locative à la Sacoviv, juillet 2019). **L'instabilité géographique de certains demandeurs précaires serait donc un frein à leur accès au parc social** : « l'errance résidentielle ne va pas être sanctionnée mais le fait de bouger ne facilite pas le suivi des démarches pour les ménages eux-mêmes » (entretien avec la chargée de mission Accès au logement des publics prioritaires à la Métropole de Lyon). Il est donc difficile de savoir quel est le poids de ce critère de stabilité résidentielle sur le traitement de la demande d'un ménage mais on ne peut pas ignorer le fait qu'il a une **influence sur sa demande au moins au niveau des démarches de suivi qui sont alors rendues plus compliquées.**

Un ménage de l'échantillon rencontre ce type de blocage. Il s'agit d'un homme seul reconnu prioritaire DALO depuis 2013 et dont la demande porte sur la commune de Suresnes. Ses revenus nets mensuels fluctuent entre 800 et 1 300 €. Son parcours résidentiel est marqué par une alternance entre hébergement chez un tiers et colocation dans le parc privé. Si sa demande de logement reste portée sur la commune de Suresnes et qu'un suivi est effectué par le service logement de cette ville, la localisation de cet homme est très instable et change en fonction des opportunités résidentielles

qu'il trouve : sur les deux dernières années il a résidé dans au moins six communes différentes, s'éloignant toujours plus de Suresnes.

G) Difficultés liées à une revendication de liberté de choix

FIGURE 75. Tableau de synthèse présentant la septième catégorie de blocage et les profils de ménages concernés

Catégorie de blocage	Autres difficultés non liées aux ressources mais qui touchent aussi les ménages à faibles ressources		
Profils concernés	Ménage sanctionné par un refus précédent considéré comme non-justifié (1)	Personne qui demande un type de logement très peu disponible sur le territoire (2)	Personne dont la demande porte sur un territoire très tendu et qui n'a pas souhaité l'élargir à d'autres secteurs (3)

→ (1) Ménage sanctionné par un refus précédent considéré comme non-justifié

Le refus précédent du ménage a une forte influence sur son positionnement ultérieur sur une autre offre de logement et donc sur l'attribution ultérieure d'un logement (USH, 2012). Cette incidence négative a été identifiée pour neuf ménages de l'échantillon, ce qui n'est pas anodin.

Les observations qui ont pu être faites lors des commissions d'attribution vont dans ce sens : la personne en charge de la gestion locative qui présente les candidats en CAL mentionne systématiquement l'éventuel refus antérieur d'un logement par le ménage. Les membres de la CAL évaluent ensuite **l'acceptabilité du motif de refus** avant d'accepter ce candidat ou de changer l'ordre des candidats.

Le refus des ménages peut également être sanctionné par les différents dispositifs de priorisation en faisant sortir le ménage du dispositif.

→ (2) Personne qui demande un type de logement très peu disponible sur le territoire

La rareté d'un type de logement au sein d'un territoire allonge les délais d'attente de la demande qui se porte sur celui-ci, comme le souligne l'un des intermédiaires associatifs rencontré : « c'est très compliqué pour les personnes qui sont peu solvables et qui demandent un type de logement qui est rare sur le territoire » (entretien avec une bénévoles de la permanence logement du Secours Catholique du 14^{ème} arrondissement de Paris, juin 2019).

Dans notre échantillon, la population qui semblerait la plus touchée par cette difficulté est celle des personnes seules percevant le RSA puisque le manque d'offre de T1 dans les territoires très tendus accentue la pression sur les personnes dont la demande porte sur les T1.

Ce blocage associé à la rareté de l'offre concerne également **les ménages dont la demande porte sur des logements spécifiques qui sont adaptés à un problème de handicap**, comme c'est le cas pour deux ménages de l'échantillon.

→ **(3) Personne dont la demande porte sur un territoire très tendu et qui n'a pas souhaité l'élargir à d'autres secteurs**

Cette catégorie de blocage doit être prise en compte dans la mesure où les **stratégies des ménages influencent les délais d'attribution de logement** (Lab'Urba, 2016). **Il a été démontré que si le ménage choisit de ne pas « élargir » sa demande à un maximum de secteurs et à des secteurs où la demande est moins forte, alors le traitement de sa demande sera d'autant plus difficile.**

Au moins deux ménages de notre échantillon rencontrent ce type de blocage. L'une des situations correspond à un couple avec trois enfants mineurs. Locataire du parc privé dans le 8^{ème} arrondissement à Lyon, la famille a de très lourdes dépenses d'énergie, l'humidité et la mauvaise isolation de son logement affectent la santé des enfants. Ses ressources nettes mensuelles se limitent à l'AAH (Allocation Adultes Handicapés) et aux prestations familiales, pour un totale de 1 344 €. Elle dépose et renouvelle sa demande de logement social depuis 2013 et n'a jamais reçu de proposition de logement social. Le ménage est éligible au DALO, mais cette option est écartée car la famille veut éviter les quartiers Politique de la Ville et cible donc uniquement sa demande sur Lyon 8^e, 7^e, 3^e, 2^e ou Villeurbanne. En janvier 2018, la demande de la famille est priorisée à la fois par le service logement de la Préfecture et par l'Accord Collectif de la Métropole de Lyon, mais elle n'a toujours pas eu de proposition de logement à ce jour.

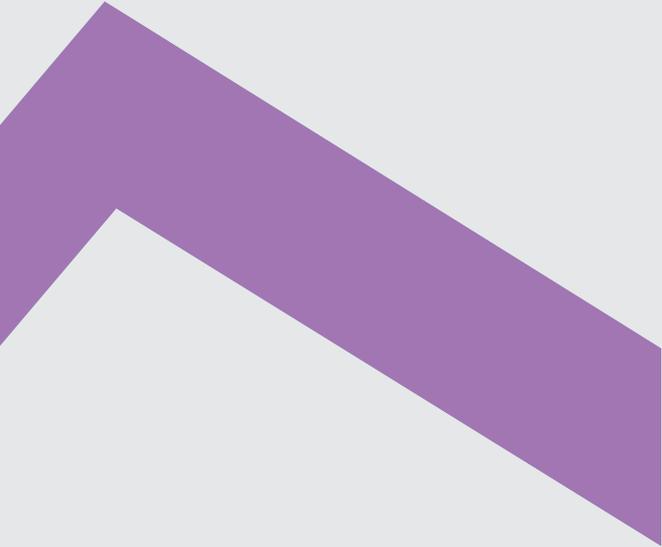


CONCLUSION du chapitre 2

Un travail sur les caractéristiques des ménages présentés et non-présentés en CAL a pu être esquissé, à partir d'un traitement statistique de l'échantillon constitué. L'absence de comptabilisation des ménages présentés en CAL a rendu nécessaire cette approche exploratoire sur un nombre restreint de ménages. L'analyse bi-variée de notre échantillon a permis d'identifier **les caractéristiques des ménages qui sont déjà passés au moins une fois en CAL depuis le dépôt de leur demande de logement, et à l'inverse les caractéristiques de ceux qui ne sont jamais passés en CAL (autrement dit qui n'ont jamais eu de proposition de logement)**. On peut ainsi dire que les ménages composés d'une personne seule ou seule avec enfant (s) (notamment avec un seul enfant), sans emploi, dont les ressources nettes mensuelles sont inférieures à 1 000 € et dont la demande porte sur un T1, sont sous-représentés parmi les ménages présentés en CAL. A l'inverse, sont surreprésentés en CAL les ménages composés de couples avec enfants et notamment les ménages avec deux enfants ou plus, avec emploi, dont les ressources nettes mensuelles sont supérieures à 1 300 € et dont la demande porte sur un T3 ou un T4. L'analyse multivariée vient préciser les résultats en identifiant les deux profils distincts qui composent notre échantillon. Le premier profil de ménage de l'échantillon a pour caractéristiques d'être une personne seule qui n'a jamais reçu de proposition de logement, dont les ressources nettes mensuelles sont comprises entre 405 et 800 €, et dont la demande porte sur un T1 situé à Paris ou en petite couronne. Le deuxième profil de ménage de l'échantillon a pour caractéristiques d'être un couple avec enfant(s), qui a reçu au moins une proposition de logement et dont les ressources nettes mensuelles sont comprises entre 1 700 et 3 300 €, et dont la demande porte sur la petite couronne francilienne.

Les analyses présentées dans ce chapitre révèlent **le caractère multidimensionnel des difficultés rencontrées par les ménages à faibles ressources**. Autrement dit, on comprend que **la question de la solvabilité des ménages se pose différemment selon la nature, le montant, la stabilité et la pérennité des ressources des ménages**. La vulnérabilité économique des ménages est parfois renforcée par d'autres difficultés, auquel cas **le manque de solvabilité de ces ménages n'est pas l'unique frein à leur accès au parc social**. À l'inverse, **l'insuffisance de ressources semble parfois être utilisée comme prétexte pour masquer d'autres motifs d'exclusion inavouables**. À partir des entretiens réalisés dans les cinq territoires d'étude et des ménages identifiés par les intermédiaires associatifs, **six catégories de blocages ont pu être identifiées auxquels des profils de ménage ont pu être associés**. Si cette typologie est utile pour décrire une réalité complexe, il ne faudrait pas que celle-ci vienne figer la complexité des situations **des ménages qui cumulent et/ou enchaînent parfois les différents types de blocages**.

L'approche adoptée dans ce chapitre a permis de mieux saisir **la nature des difficultés rencontrées par les ménages à faibles ressources** mais elle demande à être complétée par une analyse approfondie des processus de désignation et d'attribution, qui font l'objet du chapitre suivant. ■



CHAPITRE 3

**LES PROCESSUS
D'EXCLUSION D'UNE
PARTIE DES MÉNAGES
À FAIBLES RESSOURCES
LORS DE LA DÉSIGNATION
DES CANDIDATS ET
DE L'ATTRIBUTION
D'UN LOGEMENT**

L'objectif de ce chapitre est d'identifier et examiner les différents processus de sélection et donc d'éviction des ménages à faibles ressources au cours du traitement de leur demande. En effet, les processus de sélection des demandeurs ne peuvent 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.**

La première partie de ce chapitre s'intéresse donc aux processus sélectifs qui précèdent la CAL et qui conduisent à évincer une partie des ménages à faibles ressources de l'accès au parc social. Une attention forte est portée au processus de désignation des candidats à la CAL par les désignataires (réservataires et bailleurs sociaux). **Cette étape de sélection des ménages qui vont être présentés à la CAL est une étape non réglementée⁷³ et très sélective.** Il s'agit en effet pour le désignataire de choisir, au sein de son vivier de demandeurs, trois dossiers à présenter à la CAL⁷⁴ pour un logement.

La deuxième partie de ce chapitre analyse le processus de sélection des ménages à faibles ressources au moment de la décision d'attribution de logement par la CAL. Il était en effet indispensable d'étudier successivement ces deux processus pour comprendre les discours parfois contradictoires tenus par les acteurs. Certains estiment en effet que « c'est le bailleur qui choisit le demandeur car c'est lui qui prend la décision d'attribution in fine » (entretien avec la directrice de l'offre locative à Action Logement, juillet 2019) alors que d'autres, et notamment les bailleurs, considèrent que « la CAL n'a aucun pouvoir, elle n'est qu'un sas de vérification et d'enregistrement des décisions qui ont été prises avant, le vrai pouvoir c'est la désignation » (entretien avec la directeur clients et territoire à Alliage Habitat).

Enfin une troisième partie s'intéresse aux conséquences de ces processus successifs de sélection pour les ménages à faibles ressources.

L'ensemble des informations traitées dans ce chapitre 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.

73. Le processus de désignation est un « angle-mort de la réglementation » (Lab'Urba, 2015 ; p.114). Pour chaque logement libéré, le bailleur doit se tourner vers le détenteur du droit de réservation. Chaque réservataire désigne alors des candidats suivant sa propre logique. La loi énonce les critères à prendre en compte pour l'attribution d'un logement libéré à savoir la prise en compte « notamment du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs » (Article L 441-1). La considération de ces critères ne résout pas pour autant la question de la mise en relation entre l'offre et la demande. Un très grand nombre de ménages peuvent correspondre à un même logement et la loi n'impose rien jusqu'ici concernant les processus de sélection. **Le décret (n° 2019-1378) du 17 décembre 2019 pris en application de la loi ELAN** détermine les modalités de mise en œuvre de la cotation de la demande de logement social : les intercommunalités concernées par la réforme des attributions de la loi ALUR doivent désormais mettre en place un système de cotation de la demande au plus tard, jusqu'au 1^{er} septembre 2021. Celui-ci est inscrit dans le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGID) qui doit préciser les critères choisis et leur pondération.

74. Cette réglementation s'applique à tous les désignataires qui doivent proposer à la CAL trois candidats pour un logement, excepté à la préfecture qui a le droit de ne positionner qu'un candidat sur un logement s'il s'agit d'un demandeur prioritaire DALO. Mais comme nous l'avons vu lors de nos lectures, entretiens et observations, 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, mais nous reviendrons sur ce point par la suite.

1/ UNE SUCCESSION DE PROCESSUS QUI EXCLUENT UNE PARTIE DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES AU MOMENT DE LA DÉSIGNATION

Les entretiens ont montré que l'exclusion d'une partie des ménages à faibles ressources du parc social résultait d'une succession de barrières au cours de la trajectoire d'une demande de logement social. On entend par « barrières » (ou « blocages »), une **série de mécanismes intentionnels ou non qui conduisent à écarter un ménage de l'accès au parc social**. Nous en avons relevé plusieurs à savoir :

- La **non-identification** de certains ménages qui ne sont pas encore demandeurs ou qui sont invisibles parmi l'ensemble des demandeurs (a) ;
- La **non-priorisation** de ménages identifiés (b) ;
- L'**inégalité d'accès au parc social** du fait de la grande hétérogénéité des pratiques de désignation des candidats à la CAL selon les territoires et selon les acteurs (c) ;
- Un **système de priorisation**, mis en place pour gérer la pénurie de logement, qui est **saturé et qui met en concurrence les demandeurs** (d).

A) Ménages non identifiés, qui ne sont pas encore demandeurs ou qui sont invisibles parmi les demandeurs

Le premier frein à l'accès au parc social des ménages à faibles ressources relève de la non-identification d'une partie d'entre eux. **Cette non-identification résulte elle-même de trois processus**. Il s'agit en premier lieu du **non-recours** d'une partie de ces ménages au dépôt d'une demande de logement social. Une autre partie de ces ménages est invisibilisée dans le fichier des demandeurs car ils sont **jugés non-compatibles** avec les offres de logement en raison d'un défaut de solvabilisation de l'APL au moment de la désignation. Enfin, il est difficile de les identifier en raison de la **structuration du système de priorisation**.

La première forme d'invisibilité résulte de l'absence de demande déposée ou du non-renouvellement (annuel) de celle-ci qui aboutit à sa suppression. Ces formes d'invisibilisation s'apparentent à des formes de non-recours. En effet, les difficultés d'enregistrement d'une demande de logement social ont déjà été objectivées (Fondation Abbé Pierre, 2017 ; p.51). De ce fait, certains ménages très précaires, pourtant éligibles au logement social, ne s'enregistrent donc pas. Comme le précise la responsable du département des politiques sociales de la fédération des organismes HLM, « la demande enregistrée dans le SNE n'est pas l'intégralité de la demande, il s'agit de personnes proches des démarches administratives » (entretien avec la responsable du département des politiques sociales à l'USH, juin 2019). **Ces demandeurs potentiels n'essayent même pas de s'enregistrer par méconnaissance des procédures ou rencontrent des difficultés au moment de l'enregistrement de leur demande**. Cette procédure très administrée et réglementée est maintenant dématérialisée⁷⁵. La complexité des démarches administratives et du rapport aux institutions ou aux services sociaux ainsi que la fracture numérique sont autant d'obstacles à l'enregistrement d'une demande. Ces difficultés ont été objectivées dans différents travaux qui montrent le caractère excluant de la réglementation et du passage au numérique (Défenseur des droits, 2019). Elles ont été évoquées lors des entretiens

75. Le demandeur de logement s'inscrit par le biais d'un formulaire normalisé (CERFA) et se voit délivrer une attestation comportant un « numéro unique » d'enregistrement départemental (ou régional en Île-de-France). Il fournit ensuite les pièces justificatives dont la liste est arrêtée par le législateur. C'est lors de cette étape qu'est constitué le dossier du demandeur. L'enregistrement est unique et constitue un droit qui doit être renouvelé chaque année au risque de perdre l'ancienneté de sa demande. Si les guichets d'enregistrement existent toujours au service logement des villes, l'enregistrement des demandes se fait aujourd'hui majoritairement de manière numérique.

menés auprès des acteurs comme étant le premier frein à l'accès au parc social des ménages à faibles ressources (la précarité économique accentuant les autres formes de précarité). Dans une étude menée par le CLLAJ de Lyon en 2017, l'association désigne la complexité des démarches et des dispositifs existants d'aide à l'accès au logement social ainsi que la demande grandissante de pièces justificatives et de garanties comme étant un frein majeur au relogement des jeunes de 18 à 30 ans (CLLAJ et Fondation Abbé Pierre, 2017). Le manque de connaissances des travailleurs sociaux sur la question du logement a été également soulevé, par un certain nombre d'acteurs interrogés, comme un facteur qui ne facilite pas l'accès des ménages précaires au parc social. La difficulté à remplir le formulaire de demande (CERFA) a été signalée lors de notre entretien avec la conseillère en politiques sociales de la fédération des organismes HLM : « le CERFA est devenu un outil de définition des politiques publiques alors qu'il avait été conçu à l'origine comme un outil pour faciliter la démarche d'accès au logement social » (entretien avec la conseillère en politiques sociales à l'USH, juin 2019). **L'ensemble de ces éléments écarte donc une partie (difficilement quantifiable) des ménages à faibles ressources de l'accès au parc social.**

Un deuxième processus contribue à l'invisibilisation d'une partie des ménages à faibles ressources. Il s'agit de la définition des « demandeurs compatibles » lors du rapprochement de l'offre et de la demande au moment où un logement se libère. Le désignataire informé de la libération du logement doit sélectionner trois demandeurs auxquels le logement sera proposé, et dont la candidature sera examinée à la CAL du bailleur qui retiendra un candidat et deux suppléants. La série d'entretiens que nous avons menés nous a permis de comprendre les modalités de ce processus de rapprochement de l'offre et de la demande.

Au-delà du fait que cette procédure varie selon les territoires⁷⁶, les similitudes constatées nous permettent d'observer une **exclusion mécanique des ménages à faibles ressources qui sont solvabilisés uniquement par l'APL** (et des aides facultatives pouvant exister localement). Lors de la libération d'un logement, un ensemble de critères vont être appliqués par le désignataire à l'ensemble de la population des demandeurs afin de définir le vivier de demandeurs compatibles pour ce logement. Les critères sont les suivants : le respect des plafonds de ressources pour ce logement, la composition familiale par rapport au type de logement, la localisation demandée par les ménages, leur ancienneté et enfin leur solvabilité. 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 impossible 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 très complexe de l'APL. Le filtrage des ménages à partir du fichier des demandeurs⁷⁷ se fait donc à partir d'une estimation d'un plancher de ressources représentant de 30 à 40 % de la quittance (un pourcentage qui varie selon les désignataires rencontrés). On comprend donc que la définition, avec ces critères, des demandeurs jugés compatibles avec le logement libéré élimine d'emblée les populations les plus solvabilisées par l'APL. Différents acteurs interrogés sur cette question ont confirmé ce constat. Leurs propos sont relatés ci-après.

« Le problème c'est que l'APL n'est pas intégré à l'outil de désignation, or l'APL est nécessaire pour calculer le taux d'effort, donc l'adéquation financière des ménages compatibles avec le logement libéré est réalisée à partir d'une APL fictive. Il existe donc une exclusion mécanique de ces ménages à très faibles ressources. Si on prend Paris, on sait que 60 % des ménages du premier quartile ont besoin d'une APL qui représente 50 % du loyer ; donc même si le taux d'effort est décalé à 40 % pour définir les candidats compatibles, ces ménages au-delà de 40 % ne passent jamais. Et encore il y a

76. Les modes de rapprochement entre l'offre et la demande dépendent des acteurs locaux du logement social et donnent lieu à une grande diversité de pratiques qui fera l'objet d'une analyse plus précise par la suite.

77. 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.

peu de désignataires qui élargissent à 40 %. Il y a donc une mauvaise prise en compte de l'APL au stade de la désignation, qui exclut la majeure partie des ménages à très faibles ressources qui ont besoin de beaucoup d'APL. A 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 compatibles économiquement avec les logements proposés se retrouvent mécaniquement exclus des candidats compatibles** » (entretien avec le chef de projet habitat et logement à l'APUR, juin 2019).

« 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'APL ne joue en effet pas entièrement son rôle solvabilisateur au moment de la désignation** » (entretien avec le chargé de projet attributions et gestion sociale à l'AORIF, juin 2019).

« La simulation de l'APL n'est pas automatisée, c'est en effet un biais du logiciel SYPLO. Cela ne veut pas dire que les services de la préfecture ne prennent pas en compte l'APL, mais le calcul est fait à la main après coup par les agents, ce qui alourdit énormément leur travail et les empêche de dégager du temps pour faire un travail qualitatif sur les situations. Nos services travaillent à un outil opérationnel de simulation de l'APL qui n'existe pas aujourd'hui » (entretien avec l'adjoint à la cheffe de service accès au logement et prévention des expulsions à la DRIHL Île-de-France, juillet 2019).

« Le problème c'est qu'en tant que désignataire, on n'a pas d'informations assez précises sur le logement. Par exemple on ne connaît pas forcément l'impact sur la quittance des charges, donc on ne peut pas descendre la barre trop bas sur le taux d'effort si on veut que le ménage puisse s'acquitter de son loyer ; on est obligé de prendre une petite marge au moment où on désigne les candidats compatibles pour ce logement (...). C'est vrai que la requête sur les ressources des demandeurs pour savoir lesquels sont solvables relève un peu de l'intuition car au moment où l'on désigne, on ne peut pas savoir à l'avance combien les ménages vont toucher d'APL. Mais on sait quand même par expérience que sur tel type de loyer, sur tel type de logement, on peut mettre tel type de famille mais ça reste un peu aléatoire parce que sur un logement, ça va passer, sur un autre, ça ne va pas passer. Il n'y a pas une APL absolue qui peut être calculée pour un ménage parce que l'APL dépend du montant du loyer » (entretien avec la directrice de l'offre locative à Action Logement, juillet 2019).

Ces éléments nous permettent donc d'affirmer qu'**une partie des ménages à faibles ressources, fortement solvabilisés par l'APL, est écartée mécaniquement du fait des difficultés de projection de l'APL au moment de la désignation des candidats** à partir d'une requête sur le fichier des demandeurs.

Enfin, la troisième forme d'invisibilisation des ménages à faibles ressources résulte de la structuration du système de priorisation. 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 et aucun d'entre eux, ne comporte une entrée spécifique par les ressources⁷⁸, sauf spécificités locales⁷⁹.

Bien que la plupart des ménages éligibles à ces dispositifs soient en-dessous des plafonds PLAI et que les fragilités économiques et sociales soient souvent imbriquées, il est nécessaire ici de souligner **l'absence de dispositifs priorisant spécifiquement le critère des faibles ressources**. Cela signifie que

78. Sur ce point, une nuance peut être apportée au regard du nouveau critère instauré par la loi Égalité Citoyenneté (n°2017-86) sur l'obligation, pour les bailleurs, d'atteindre un quota annuel d'attribution de logements de 25 % au premier quartile de revenus des demandeurs en dehors des quartiers situés dans un périmètre de la Politique de la ville. Si l'objectif de ce critère est de faire passer des demandeurs du premier quartile devant ceux d'autres quartiles, il s'agit d'une mesure qui donne un « avantage », à défaut d'une « priorité » aux demandeurs à faibles ressources. De plus, cet objectif ne modifie pas encore les pratiques d'attribution puisqu'il est suivi non pas en amont de l'attribution mais a posteriori, nous y reviendrons par la suite.

79. La Métropole de Grenoble a par exemple intégré le critère du taux d'effort excessif dans la définition des publics prioritaires à reloger au sein de son territoire.

si un ménage pauvre ne rencontre pas de problème autre que sa vulnérabilité économique, celui-ci ne peut entrer dans aucun dispositif de priorisation, souvent basée sur le cumul des difficultés. Or comme l'ont souligné de nombreux acteurs associatifs lors des entretiens : « si le ménage n'entre pas dans un dispositif de priorisation, il reste invisible dans le fichier parmi tous les autres demandeurs. Si le ménage a des faibles ressources il doit s'intégrer à une autre problématique pour entrer dans un dispositif et il a plutôt intérêt car si tu n'entres pas dans un dispositif tu ne passes nulle part » (entretien avec une chargée de mission accueil et accompagnement des ménages à l'ALPIL, juillet 2019).

Cette question de **l'absence d'entrée spécifique par la précarité économique dans les dispositifs actuels de priorisation** est confirmée dans la logique de fonctionnement d'Action Logement. Premièrement, il faut mentionner la différence de traitement entre les demandeurs en raison des logiques de pression sur les candidatures des entreprises qui cotisent : « le relogement est plus rapide lorsqu'il y a une pression de l'entreprise » (entretien avec le coordinateur national du réseau accompagnement social d'Action Logement Services, juillet 2019). Deuxièmement, il semblerait que l'identification des ménages salariés à faibles ressources pouvant prétendre à un logement réservé par Action logement ne soit pas si évidente. Le service de gestion locative d'Action Logement possède un service spécifique pour les salariés en difficultés. Ce dispositif d'Action Logement Service, nommé « CIL Pass-Assistance », a été conçu comme un réseau d'accompagnement social dont la mission est d'accompagner des salariés dans l'accès ou le maintien dans le logement. Le coordinateur du service concède que « le gros du sujet du service est le maintien dans le logement, le relogement est finalement marginal. C'est d'ailleurs le reproche qui est fait à ce service : on ne va pas chercher les salariés en difficultés, on intervient surtout suite à un évènement conjoncturel qui vient perturber les ressources, comme une séparation, une maladie, ou une période de chômage » (entretien avec le coordinateur national du réseau accompagnement social d'Action Logement Services, juillet 2019).

Le profil des personnes qui ont fait usage de ce service en 2018 est assez révélateur de son fonctionnement :

- 55 % de locataires du parc social, 14 % de personnes hébergées et 8 % de personnes sans logement ;
- 78 % des personnes en CDI, 9 % d'intérim, 7,4 % de CDD, 2,7 % de personnes sans emplois, 0,3 % d'alternants et d'apprentissage et 2,2 % d'autres contrats (CDD insertion).

A ce titre un protocole spécifique entre la DRIHL Île-de-France et Action Logement est en cours de négociation pour fixer des obligations de relogement des demandeurs d'emploi, ce qui souligne de fait les difficultés spécifiques que ceux-ci rencontrent actuellement.

D'autres causes contribuant à la difficulté d'identification d'une partie des ménages à faibles ressources existent et certaines ont été mentionnées par les acteurs au cours de nos entretiens. Sans que l'on puisse dresser une liste exhaustive de ces causes, nous pouvons en mentionner certaines, comme le fait par exemple que certaines communes ont encore leur propre fichier de demandeurs.

B) Ménages identifiés mais non présentés

u-delà de l'invisibilisation de certains ménages, un deuxième blocage intervient ensuite pour une partie des ménages à faibles ressources qui ont été identifiés mais qui ne sont pas présentés en CAL. Ce blocage relève de deux processus provenant, d'une part des critères d'éligibilités dans certains dispositifs de priorisation, et d'autre part des pratiques de censure et d'autocensure des travailleurs sociaux et des réservataires.

Premièrement, **une sélection des ménages est à l'œuvre pour entrer dans certains dispositifs de priorisation qui sont soumis à des conditions de ressources**. Nous avons identifié ce processus grâce à un échange avec le SIAO du Rhône et à notre observation d'une commission de priorisation. Ce SIAO

est en charge d'une commission appelée « commission de recevabilité » qui accorde aux ménages une labellisation au titre des Accords Collectifs Départementaux (ACD)⁸⁰. La labellisation signifie la validation du caractère prioritaire de la situation du ménage au regard des critères d'éligibilité du dispositif. Comme développé précédemment, dans le contexte de pénurie de logement en zone tendue, **la reconnaissance du caractère prioritaire d'une demande est un prérequis pour qu'un ménage précaire puisse être relogé ou simplement avoir une proposition de logement**, comme ont pu le signaler à plusieurs reprises les acteurs associatifs que nous avons rencontrés : « les ménages en difficulté qui ne sont pas labellisés n'auront jamais de proposition de logement » (propos de l'un des membres de la commission de recevabilité de la Métropole de Lyon, juillet 2019).

Le but de cette commission est d'échanger sur la situation des ménages qui ont été proposés par les travailleurs sociaux pour entrer dans ce dispositif de priorisation. La commission est composée de travailleurs sociaux d'associations d'accès aux droits liés à l'habitat ou de CHRS, et elle est présidée par le SIAO. Cette commission valide les demandes de priorisation, les suspend ou les met en attente de validation. **La validation des demandes de priorisation est accordée si les ressources des ménages sont jugées suffisantes** : « la labellisation ACD [Accord Collectif Départemental] garantit le relogement de tous les ménages labellisés mais au moment de la labellisation la question des ressources est réglée, ça veut dire que si la famille n'a aucune ressource ou si elle n'a pas assez de ressources, la situation n'est pas labellisée » (propos de l'un des membres de la commission de recevabilité de la Métropole de Lyon, juillet 2019). **Au-delà du montant, la stabilité des ressources est également nécessaire pour que la situation du ménage soit labellisée puisqu'une projection sur six mois des ressources est demandée** : « il faut prouver la pérennité des titres de séjour pour assurer la pérennité des droits sociaux qui est une condition nécessaire pour sécuriser le bailleur » (propos de l'un des membres de la commission de recevabilité de la Métropole de Lyon, juillet 2019). Les demandes labellisées peuvent d'ailleurs être suspendues de la labellisation pour un délai de deux mois en raison d'une suspension éventuelle des ressources (ou pour d'autres motifs). A l'issue de cette période la demande est réactivée si la personne retrouve des ressources, sinon elle est radiée de la labellisation.

Ces critères objectivés d'éligibilité économique à certains dispositifs de priorisation se mêlent à un **autre critère qui renvoie à l'évaluation par les travailleurs sociaux de l'aptitude d'une personne hébergée à être « prête au logement »**. Selon sa définition dans le dictionnaire du travail social, cette notion renvoie à la capacité d'accéder au logement d'un point de vue réglementaire, d'assumer financièrement son logement (en se conformant aux obligations de paiement), de l'entretenir, de l'utiliser correctement et de savoir s'insérer dans le quartier, autrement dit ne pas créer de troubles de voisinage (Rullac et Ott, 2010). Selon Marie Lanzaro, cette notion ajoute aux critères réglementaires d'accès au logement « une sélection en fonction de l'autonomie du ménage » (Lanzaro, 2016 ; p.2) : un relogement se trouve donc soumis à l'évaluation par un tiers de l'aptitude à habiter un logement. La chercheuse interroge le sens de cette catégorie de l'action publique et montre que cette notion contribue à « institutionnaliser un tri entre les personnes qui pourraient accéder à un logement de droit commun et celles qui relèveraient d'une autre forme d'habitat » (Lanzaro, 2016 ; p.1). Ce mode de sélection consacre selon elle les limites d'une approche individualisante de l'exclusion (Castel, 2009). **En raison des critères d'éligibilité aux différents dispositifs de priorisation, certains ménages ne vont pas être priorisés et donc ne jamais recevoir de proposition de logement.**

Il en va de même pour la reconnaissance du statut prioritaire DALO : **la majorité des requalifications des dossiers DALO en DAHO⁸¹ par les commissions de médiations (COMED) seraient liées à l'insuffisance de ressources du demandeur** selon les membres du Haut Comité Pour le Logement des Personnes Défavorisées, aussi membres du comité de suivi de la loi DALO. Or **cette pratique de réorientation des ménages vers l'hébergement en raison de l'insuffisance de leurs ressources**

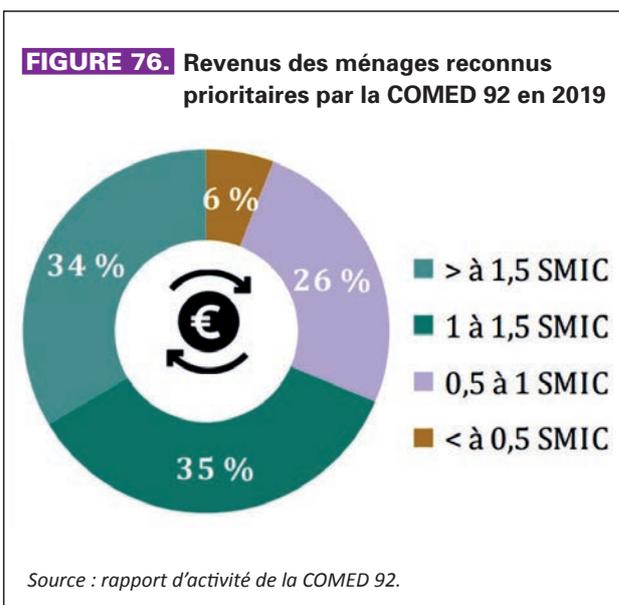
80. Cette même commission existe dans les départements de l'agglomération parisienne, mais sa capacité à loger les ménages reconnus prioritaires est beaucoup moindre que pour l'agglomération lyonnaise et se voit de fait progressivement remplacée par la Convention Intercommunale du Logement (CIL) et la Convention Intercommunale d'Attribution (CIA).

81. Droit à l'Hébergement Opposable

financière est contraire à la loi. L'article L.441-2-3 du CCH modifié par la loi ALUR qui prévoit la possibilité pour la commission de médiation d'opérer une requalification de la saisine d'un recours DAHO en recours DALO, lorsque le dossier le justifie, est formulé ainsi : « Lorsque la commission de médiation est saisie d'une demande de logement dans les conditions prévues au II [de cet article] et qu'elle estime, au vu d'une évaluation sociale, que le demandeur est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, elle transmet au représentant de l'État dans le département ou, en Île-de-France, au représentant de l'État dans la région cette demande pour laquelle doit être proposé un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale » (IV de l'article L. 441-2-3 du CCH). La jurisprudence sur la notion « d'offre de logement non adapté » se base uniquement sur la capacité à habiter déterminée dans l'évaluation sociale, sans prise en compte du niveau de ressources (ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, septembre 2017, p.56).

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 et justifient ce refus par une anticipation du refus de la CAL. D'autres masquent ce motif derrière l'évaluation de la capacité à habiter de la personne. **La priorisation fait donc pleinement partie du processus de sélection des demandeurs au regard de leurs ressources :** « les bailleurs utilisent la COMED comme une pré-CAL. Or la COMED doit se prononcer uniquement sur les critères de respect du droit au logement de la personne et non pas sur ses chances de passer l'étape de la CAL. C'est l'esprit même de la loi DALO : donner un droit avec une possibilité de recours pour contraindre la puissance publique à constituer l'offre de logements sociaux nécessaires et adaptées. **L'argument tenant à avancer que cela est inutile de reconnaître un ménage prioritaire DALO car aucun logement ne correspond à ses ressources est exactement le contraire de l'esprit et des textes de la loi DALO.** En plus de cela, les requalifications sont à l'exact opposé de la stratégie du logement d'abord impulsée par le gouvernement » (entretien avec deux membres du comité de suivi de la loi DALO, janvier 2020).

L'activité de la commission de médiation des Hauts-de-Seine (COMED 92) en 2019 témoigne de ce phénomène d'exclusion des ménages à faibles ressources de l'accès à la priorisation DALO (figure 76). Sans expliciter clairement les motifs de requalification des dossiers qu'elle traite, l'indication des revenus des ménages reconnus DALO par cette COMED témoigne des profils qui ont accès à cette priorisation. Parmi les ménages reconnus prioritaires et urgents à reloger par cette COMED, 6 % seulement ont des revenus inférieurs à la moitié du salaire minimum (SMIC) alors que 34 % ont des revenus supérieurs à un SMIC et demi.



Le deuxième élément entraînant l'absence de présentation à la CAL de ménages pourtant identifiés comme précaires tient aux **pratiques de pré-filtrage**, à la fois des travailleurs sociaux qui inscrivent les ménages dans les dispositifs de priorisation, et également des réservataires qui désignent des ménages à la 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.**

Selon les participants à la commission de recevabilité, les situations présen-

tées sont « déjà filtrées » (propos de l'un des membres de la commission de recevabilité de la Métropole de Lyon, juillet 2019). Les travailleurs sociaux déclarent connaître les pratiques des bailleurs au sein de leur territoire et ne soumettre à la labellisation qu'une **situation qu'ils considèrent comme « présentable »** : « il y a le montant et la stabilité des ressources qui comptent mais les ressources ne sont pas le seul facteur de tri. Le parcours résidentiel du ménage compte énormément. Il faut proposer des situations qui soient attractives pour le bailleur » (propos de l'un des membres de la commission de recevabilité de la Métropole de Lyon, juillet 2019). Cette autocensure porte également sur l'évaluation de la solvabilité des ménages, comme a pu le révéler la teneur des débats entre les travailleurs sociaux lors de cette commission. Pour certains, la situation de ce ménage « ne va pas passer auprès du bailleur » pour d'autres « ça peut passer ; une fois l'APL estimée, on a des surprises » (propos de l'un des membres de la commission de recevabilité de la Métropole de Lyon, juillet 2019). Le SIAO du Rhône a soumis récemment aux travailleurs sociaux de la commission un outil de calcul du taux d'effort et du reste-à-vivre basé sur des référentiels de calcul communs. Certains travailleurs sociaux qui ont testé l'outil, avouent avoir été étonnés de constater que le ménage hébergé qu'ils accompagnent dans le relogement mais dont la situation n'est pas présentée en commission « passe au niveau du taux d'effort et du reste-à-vivre selon les calculs de [cet] outil » (propos de l'un des membres de la commission de recevabilité de la Métropole de Lyon, juillet 2019). Un directeur opérationnel du SIAO de Seine-Saint-Denis établit le même constat : « 60 % des ménages enregistrés dans SYPLO cumulent prestations sociales et emploi et 80 % des propositions de logement bénéficient à ces ménages, ce qui signifie que très peu de personnes aux minima sociaux sont enregistrées dans SYPLO. Les travailleurs sociaux filtrent les situations car ils savent que les dossiers ne seront pas positionnés par la DRIHL [Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement] » (entretien avec un directeur opérationnel à Interlogement 93, juin 2019). **Les travailleurs sociaux du SIAO de Seine-Saint-Denis intègrent donc les pratiques de désignation de la DRIHL Île-de-France qui gère le contingent préfectoral et qui intègre elle-même les pratiques d'attribution des bailleurs sociaux.**

En effet, de nombreux acteurs rencontrés au cours de cette recherche témoignent également de cette prise en compte, par les réservataires, des exigences des bailleurs lors de la désignation des candidats pour un logement libéré. Un entretien avec la responsable du service logement de la ville de Saint-Denis vient illustrer ce constat : « pour évaluer la situation économique du ménage, on calcule le taux d'effort et le reste-à-vivre, et on ne va pas présenter quelqu'un qui a un reste-à-vivre en dessous de 15 € par jour et par unité de consommation, parce qu'on sait que le bailleur ne le prendra pas ; donc ça sert à rien de générer de l'échec et de donner des faux-espoirs au ménage. On met donc de côté certains dossiers pour éviter le rejet de la CAL » (entretien avec la responsable du service logement de la ville de Saint-Denis, juin 2019). L'adjoint à la cheffe du service logement de la ville de Paris atteste du même phénomène : « 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 l'adjoint à la cheffe du service logement de la ville de Paris, juillet 2019). **Cette pratique d'évitement des refus de la CAL conduit à évincer un certain nombre de demandeurs en raison de leur précarité économique et invisibilise notamment le problème de leur insuffisance de solvabilisation.**

C) Inégalité d'accès au parc social : des pratiques de désignation hétérogènes selon les territoires et selon les acteurs

Si la réglementation du processus d'attribution a évolué vers plus d'encadrement et de transparence des pratiques des bailleurs sociaux, on ne peut que constater le vide réglementaire concernant le processus de désignation des candidats à la CAL. **Ce vide réglementaire entraîne une diversité de pratiques en fonction des désignataires** : « il y a presque autant de pratiques que d'intervenants pour désigner les candidats à la CAL » (entretien avec l'adjoint à la cheffe de service accès au logement et prévention des expulsions à la DRIHL Île-de-France, juillet 2019). Une étude menée par le Lab'Urba à ce sujet conclut qu' « au-delà de la potentielle inégalité de traitement que peut recouvrir cette diversité de processus de tri, c'est l'opacité qui pèse sur les modalités d'organisation et de sélection

à l'œuvre au sein de ces différentes voies qui pose question en matière de discrimination » (Lab'Urba, 2015 ; p.161). Sur ce point, **il ne faudrait pas isoler la question des ressources car elle n'est pas le seul facteur de tri dans le processus de désignation mais elle occupe une place importante et surtout une place variable selon les territoires et les acteurs.**

A l'échelle des territoires, les différences de traitement entre les candidats sont grandes et dépendent d'un certain nombre de facteurs, notamment du contexte politique, de la tension du marché immobilier ou encore de la composition du parc social et de son occupation. La comparaison entre l'agglomération parisienne et l'agglomération lyonnaise est à ce titre révélatrice.

Les acteurs franciliens rencontrés témoignent de la difficulté de coopération entre les différents maillons du système du fait d'une gouvernance éclatée. Par exemple le SIAO de Seine-Saint-Denis, qui enregistre dans le logiciel SYPLO les ménages sortant d'hébergement financé par l'État jugés « prêts au logement », n'a pas connaissance du mode de désignation des candidats sur le contingent préfectoral. Il indique ne pas avoir d'information sur les ménages que le SIAO a enregistrés et qui ont eu une proposition de logement suivie d'une non-attribution : « on enregistre les ménages éligibles au contingent préfectoral, l'État positionne les demandeurs, mais on ne sait pas comment il choisit ces candidats [...] il n'y a pas de visibilité [...] c'est problématique que les acteurs impliqués sur le contingent n'aient même pas accès à l'information » (entretien avec un directeur opérationnel à Interlogement 93, juin 2019).

A l'inverse, **l'agglomération lyonnaise possède une gouvernance très structurée par la Métropole. Les acteurs lyonnais attestent de l'existence d'une vigilance collective qui permet de surmonter une partie des difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources.** Un des organismes publics d'HLM du territoire indique que « le partenariat entre les acteurs existe de longue date sur la métropole, et permet à la fois de fluidifier les parcours et de faire passer des situations » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019). Ce constat est partagé par l'un des acteurs associatifs rencontré dans ce territoire : « le partenariat entre les acteurs va venir repêcher des situations, car il y a un dialogue établi entre eux sur les situations complexes. Même si le système se raidit, il y a quand même une vigilance des acteurs aux situations difficiles, ce qui empêche un principe d'évitement » (entretien avec une chargée de mission accueil et accompagnement des ménages à l'ALPIL, juillet 2019). La Métropole de Lyon a en effet mis en place des instances locales partenariales appelées ILHA (Instances Locales de l'Habitat et des Attributions) qui ont pour but d'identifier et présenter des ménages dont la situation complique l'accès au parc social⁸².

A l'échelle des acteurs, chaque désignataire poursuit des objectifs différents avec des contraintes qui lui sont propres. **Du fait de l'absence de réglementation sur les pratiques de désignation, chaque désignataire définit ses propres critères de priorités et possède ses propres modes de sélection.**

Nous pouvons illustrer ce constat à travers les propos des désignataires rencontrés.

- La désignation des candidats sur le contingent préfectoral en Île-de-France se fait via un système de cotation interne au logiciel SYPLO qui priorise d'abord les ménages DALO (qui représentent 60 % des attributions du contingent), puis les ménages hébergés en structures financées par l'État et enfin les publics labellisés prioritaires au titre du PDALHPD. La désignation des candidats sur le contingent d'Action Logement est soumise à une priorisation des ménages à reloger selon deux critères : mutation professionnelle ou jeunes salariés.
- La désignation des candidats sur le contingent de la ville d'Issy-les-Moulineaux s'effectue à partir

82. Les ILHA ont été instaurées en 2009 pour remplacer les anciens « observatoires locaux de la demande de logement social » mis en place dans les années 1990. La Métropole de Lyon est maître d'ouvrage de ces outils. Elle en compte vingt-trois au sein de son territoire (dont une ILHA par arrondissement à Lyon). Elles sont conçues comme « un lieu de mutualisation de la connaissance des dossiers de demande de logement et particulièrement en faveur des ménages défavorisés » (entretien avec la chargée de mission Accès au Logement Social de la Direction de l'Habitat et du Logement à la Métropole de Lyon, juin 2019).

de critères de priorisation qui ont été fixés par la ville. La priorité est donnée au relogement des ménages concernés par la rénovation urbaine, puis aux publics labellisés prioritaires au titre du PDALHPD. Le rapprochement offre-demande est effectué par les chargés d'opération du service logement de la ville, afin de définir les candidats compatibles pour le logement libéré. Ce sont eux qui instruisent les dossiers (appel du demandeur et constitution du dossier avec l'ensemble des pièces justificatives, estimation de l'APL, etc.). Après l'instruction, une commission de désignation, aussi appelée « pré-CAL », est alors organisée : l'adjoint au logement de la mairie sélectionne, à partir d'une vingtaine de dossiers, les trois candidats à présenter à la CAL. L'un des critères de sélection de ces ménages est basé sur « la bonne impression » que ces ménages font à l'adjoint qui les rencontre (entretien avec maire-adjoint délégué au logement de la ville d'Issy-les-Moulineaux, juillet 2019).

- Pour effectuer la désignation des candidats sur son contingent, la ville de Paris a mis en place un système de cotation à partir de critères qui ont été retenus afin d'objectiver le processus de désignation et de réduire les risques de traitement différencié entre les demandeurs⁸³. Ce système de cotation s'applique une fois que le chargé d'opération du service logement a effectué le rapprochement offre-demande et a donc défini les candidats jugés compatibles pour ce logement. Après avoir instruit les dix premiers dossiers, il les transmet au directeur du service logement, qui en sélectionne cinq. Une commission de désignation est alors organisée pour sélectionner trois candidats parmi les cinq présentés. Ce fonctionnement s'applique pour la désignation des candidats sur le contingent de la mairie centrale : chaque maire d'arrondissement possède une commission de désignation avec un système de cotation qui n'est pas nécessairement similaire à celui adopté par la mairie centrale.

Ces éléments confirment le caractère peu uniforme et parfois difficilement lisible du processus de désignation. On peut également noter qu'au cours de ce processus, **les pratiques d'instruction des dossiers par les différents réservataires sont différentes**, concernant notamment la solvabilité des demandeurs : **le seuil du taux d'effort n'est pas le même et la limite du reste-à-vivre varie selon les réservataires, qui s'ajustent plus ou moins aux pratiques d'attribution des bailleurs sociaux de leur territoire**. Certains réservataires, comme la préfecture, désignent des candidats mais laissent la charge de l'instruction du dossier au bailleur. Cependant, sans instruction préalable, les désignations se révèlent souvent incompatibles avec le logement libéré ou impropres (dossier incomplet, dépassement des plafonds, ressources insuffisantes au regard du taux d'effort, candidat non joignable, refus des ménages souvent dû à l'absence de visite préalable, etc.). La désignation d'un candidat pour ce logement revient alors « pour un tour » au bailleur social qui n'a pas eu de candidatures recevables pour ce logement. De nombreux acteurs, dans les territoires d'étude en zone tendue, ont signalé l'insuffisance d'instruction des dossiers des candidats proposés sur le contingent préfectoral, par manque de moyens humains notamment. Cela représenterait une « perte de 2 000 logements sur le contingent préfectoral dans le 93 » (entretien avec un directeur opérationnel à Interlogement 93, juin 2019). Ce dysfonctionnement a été confirmé par les services préfectoraux que nous avons rencontrés (entretien avec l'adjoint à la cheffe de service accès au logement et prévention des expulsions de la DRIHL Île-de-France, juillet 2019).

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 rattaché à une collectivité, ESH ou SEM), les territoires sur lesquels ils sont implantés et les relations qu'ils entretiennent avec les municipalités. Les marges de manœuvre des organismes varient également en fonction de la part que représente le parc réservé et du nombre de logements « rendus pour un tour » au bailleur par le réservataire en l'absence de candidature recevable. Par exemple, les bailleurs sociaux en secteurs plus détendus ont en charge la gestion d'un ou plusieurs autres contingents de réservataires. Ainsi, l'Office Public de l'Habitat du département de l'Aisne, que nous avons rencontré, a en charge la gestion du contingent préfectoral ; il désigne donc lui-même les candidats sur ce contingent, en suivant les priorités de l'État, mais en appliquant les critères ou modes de désignation qu'il s'est fixés.

83. Se reporter au site internet de la ville de Paris pour connaître la liste exacte des critères de cotation.

Les différences de pratiques de désignation se produisent aussi à l'échelle des chargés de gestion locative des bailleurs sociaux, comme a pu le montrer Marine Bourgeois (Bourgeois, 2017). Nous avons pu le confirmer en interrogeant des chargés de gestion locative de différents organismes. Par exemple le service de gestion locative de la SEM de la ville de Vénissieux procède ainsi : « quand un logement se libère, on définit d'abord un profil pour ce logement et ensuite on va chercher un candidat » (entretien avec le responsable du pôle des relations avec la clientèle à la Sacoviv, juillet 2019). On comprend ici que les marges de manœuvre sont importantes sur la désignation et entraînent nécessairement des différences de traitements entre les demandeurs. **Un tri d'une partie des ménages à faibles ressources s'effectue donc de manière différenciée à travers les modes de sélection des désignataires et les marges de manœuvres dont ils disposent.**

D) Un système de priorisation saturé qui met en concurrence les ménages : les stratégies de positionnement des candidats

Si les pratiques de désignation divergent selon les territoires et les acteurs, tous les désignataires se heurtent à la même difficulté de sélection des demandeurs selon les différentes catégories de ménages prioritaires. Le geste de désignation qui doit prendre en compte les différents objectifs d'attribution de logement de chaque catégorie de public est considéré comme complexe par les acteurs eux-mêmes. Tous soulignent la **complexification du système de priorisation conçu pour gérer la pénurie de logements**, et nombreux sont ceux qui contestent la définition par l'État des publics prioritaires. Des définitions locales des publics prioritaires sont défendues par les acteurs et certains territoires cherchent à intégrer le critère des faibles ressources comme un élément de priorisation.

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, dans la métropole de Lyon, le SIAL qui est l'organisme qui gère le contingent préfectoral du département du Rhône n'est plus en mesure d'enregistrer des nouvelles demandes de priorisation au nom des Accords Collectifs Départementaux.

De plus, **les dispositifs de priorisation se font eux-mêmes concurrence.** En Seine-Saint-Denis, si le ménage est enregistré dans SYPLO, il ne peut pas déposer un recours DALO alors qu'il y est éligible. Un délai d'un an est désormais imposé dans ce département entre la labellisation SYPLO et le dépôt d'un recours DALO. Le 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 93, juin 2019).

L'absurdité à laquelle conduit le système de priorisation est souligné par les opérateurs des structures d'hébergement et de logement temporaire. Du fait de la concurrence entre les différents publics prioritaires, le fait d'être en structure d'hébergement ou en logement temporaire ferait artificiellement disparaître l'urgence de la situation des ménages qui ont déjà intégré un dispositif de prise en charge. L'entretien mené avec le responsable du service relogement du CHRS ATD-QUART MONDE de Noisy-le-Grand illustre bien le phénomène d'engorgement des dispositifs d'hébergement. Sur les trente-trois ménages hébergés en 2018, le relogement était envisageable pour vingt-trois familles, pour lesquels onze logements ont été proposés, débouchant sur quatre relogements (avec seulement deux refus de la part des ménages), soit à peine plus de 10 % sur un an. Malgré l'accompagnement effectué par le CHRS et les partenariats établis avec certains bailleurs et Action Logement, **la concurrence entre les publics prioritaires ralentit la sortie des ménages du centre d'hébergement.**

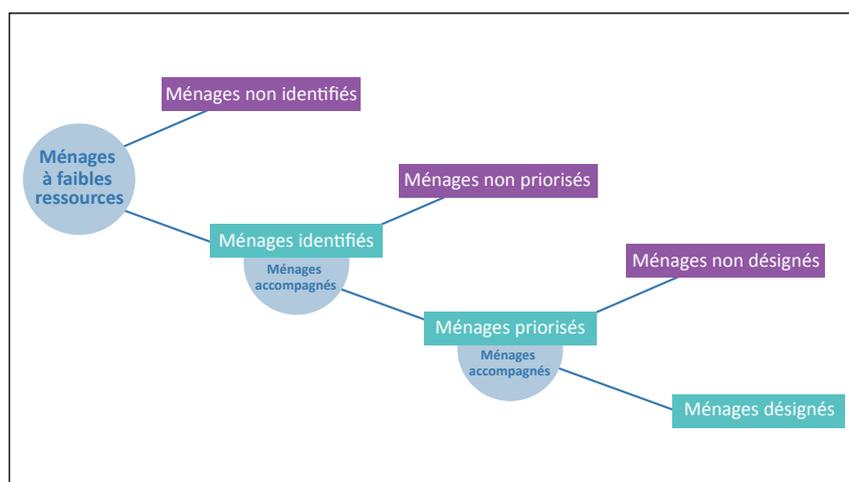
Face à cette concurrence, certains désignataires adoptent des stratégies de positionnement de leurs candidats lors de la désignation. Plusieurs acteurs rencontrés nous ont signalé que **certaines réservataires, notamment Action Logement, contournent les règles de fonctionnement des CAL en contraignant 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 de leur contingent au lieu d'en positionner trois, faute d'autres candidatures (qui n'auraient en fait volontairement pas été instruites).

Cette stratégie a pu être observée lors de la CAL de Grand Lyon Habitat à laquelle nous avons assisté, dans la mesure où 43 % des attributions de cette CAL ont été faites avec la proposition d'un seul candidat. Or, seule la préfecture a la possibilité de ne présenter qu'un seul candidat lorsqu'il s'agit d'un ménage reconnu prioritaire DALO. Sur les six logements libérés sur son contingent, Action Logement a systématiquement proposé un seul candidat, ce qui a été souligné par les membres de la CAL. Notre échange avec deux chargées de gestion locative de la SEM de Vénissieux a également montré **l'existence de stratégies afin de « faire passer un candidat »** : « on ne mélange pas les catégories de public dans le positionnement, par exemple on présente en même temps trois candidats de Vénissieux ou trois candidats de l'extérieur ou trois candidats qui ont la même ancienneté. A l'inverse, s'il faut faire passer un candidat, alors on présente deux dossiers plus récents avec lui ; ou bien on met deux candidats qui ne sont pas de Vénissieux et un qui est d'ici, parce qu'on sait que les membres de la CAL sont sensibles à la localisation vénissienne du demandeur » (entretien avec des chargées de gestion locative à la Sacoviv, juillet 2019). Un autre bailleur de l'agglomération lyonnaise témoigne de la difficulté dans certains cas à refuser « les candidats du maire » étant donné que c'est le maire qui accorde les permis de construire dans sa commune (entretien avec la directeur clients et territoire à Alliade Habitat, juin 2019).

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 pour le Défenseur des droits (Lab'Urba, 2015) 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 cas.

Nous avons donc énuméré une série d'étapes au cours desquelles est écartée progressivement, directement ou indirectement, la demande d'une partie des ménages à faibles ressources (figure 77). Qu'en est-il ensuite du processus d'attribution aux candidats présentés à la CAL ? C'est l'objet de la seconde partie de ce chapitre.

FIGURE 77. Schéma de synthèse : Une succession de mécanismes d'exclusion des ménages à faibles ressources lors de la sélection des candidats pour un logement



2/ LE POIDS DU CRITÈRE DES RESSOURCES DANS LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION

A) Appréciation de la situation financière des ménages : rigidité et variation des critères de solvabilité et différences d'accessibilité au parc social

Le processus d'attribution des logements sociaux a déjà été beaucoup étudié⁸⁴. L'objectif de cette recherche est d'évaluer le poids du critère des ressources dans le processus d'attribution. Les entretiens menés avec neuf bailleurs sociaux de cinq territoires différents et trois fédérations, nationale régionale et métropolitaine, de bailleurs nous ont permis de **comprendre comment la question des ressources intervenait dans l'analyse globale des situations**, révélant de fait des différences d'accessibilité au parc social en fonction des organismes. Une attention a ensuite été portée sur les ressorts du motif de non-attribution pour insuffisance de ressources et sur la jurisprudence issue de la contestation de ce motif.

L'évaluation de la solvabilité des demandeurs se fait en fonction des deux indicateurs que sont le taux d'effort et le reste-à-vivre. Tous les organismes utilisent ces deux critères de manière conjointe mais **n'appliquent pas les mêmes seuils** : « les deux critères se cumulent mais les niveaux peuvent s'adapter : ça nous arrive de monter à 35 % de taux d'effort si le reste-à-vivre de la personne est de 50 euros » (entretien avec le directeur du patrimoine et de la gérance à Logis Transports, juin 2019), « le loyer ne doit pas dépasser un tiers des ressources, mais on croise cette information avec le parcours résidentiel du demandeur et là ça nous arrive d'accepter des taux d'effort à 38 ou 40 % si le taux d'effort précédent du ménage était de 60 % et qu'il s'acquittait de son loyer » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019).

Le calcul du taux d'effort est défini réglementairement mais aucun seuil légal n'est fixé⁸⁵. 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. Dans l'agglomération lyonnaise les seuils de reste-à-vivre varient de 10 à 15 euros par unité de consommation pour certains, et par personne pour d'autres bailleurs (entretien avec une chargée de projet à ABC HML, juin 2019). Une étude de l'Association des Organismes HLM de la Région Île-de-France (AORIF) à ce sujet (AORIF, 2016) souligne que jusqu'à présent, **une grande diversité de modes de calcul du reste-à-vivre coexistent parmi les organismes** à propos notamment des dépenses devant être déduites des ressources et du calcul par personne ou par unité de consommation, sachant que deux échelles différentes coexistent aujourd'hui pour évaluer le nombre d'unités de consommation dans un ménage (celle d'Oxford (1982) et celle de l'OCDE (1994), désormais utilisée par l'Insee⁸⁶).

L'impact des pratiques d'attribution sur l'accessibilité du parc social a été quantifié par l'association Action Thank Entreprise & Pauvreté, Entreprises et Pauvreté. En prenant en compte les critères d'attribution d'une cinquantaine de bailleurs sociaux en Île-de-France, **le taux d'exclusion des demandeurs de logements sociaux, en fonction du critère économique, varierait de 11 à 48 % selon les organismes**, certains étant plus sélectifs que d'autres (entretien avec un chargé de projet à Action Thank Entreprise & Pauvreté, juillet 2019). L'étude montre cependant que ces critères théoriques

84. Pour connaître le cadre général des attributions dans le parc social on peut se référer au premier chapitre de l'enquête du comité de veille DALO Île-de-France en 2015 sur *Les échecs de relogement des ménages prioritaires au titre du DALO en Île-de-France*.

85. Nous rappelons ici que l'analyse des capacités économiques d'un demandeur est à minima fondée sur le calcul systématique du taux d'effort tel que défini par l'article R441-3-1 du CCH et l'arrêté du 10 mars 2011 mais que le reste-à-vivre n'a aucune valeur juridique.

86. Le calcul des unités de consommation (UC) sur la base de l'échelle OCDE (également utilisée par l'INSEE), est la suivante : une UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

d'attribution ne sont pas toujours respectés, donc que certains bailleurs seraient plus inclusifs que ce qu'ils affichent théoriquement dans leur charte d'attribution. Les fédérations HLM rencontrées (USH, AORIF, ABC HLM) défendent une harmonisation du référentiel de calcul de ces indicateurs sans fixer de seuil qui viendrait « caricaturer l'instruction » (entretien avec le chargé de projet attributions et gestion sociale à l'AORIF, juin 2019). Ils se positionnent également en faveur d'une définition commune par territoire des règles d'analyse de la solvabilité des ménages à travers des outils comme le PPGID (Plan Partenarial de Gestion de la demande de logement social et d'Information des Demandeurs).

Ces différences dans les politiques et pratiques d'attribution résultent de différents facteurs, liés aux politiques de l'habitat menées par les collectivités locales, ainsi qu'à la composition et au peuplement du patrimoine des bailleurs. **Le patrimoine du bailleur détermine sa capacité à loger des ménages à faibles ressources.** Si Emmaüs Habitat a les mêmes pratiques d'attribution qu'un autre organisme en termes de taux d'effort et de reste-à-vivre, sa capacité à accueillir des ménages à faibles ressources est plus importante du fait de la structure de son patrimoine (logements plus petits et patrimoine amorti).

Afin d'évaluer le poids du critère des ressources dans le processus d'attribution, nous nous sommes intéressés aux ressorts du motif de non-attribution pour insuffisance de ressources et à sa place parmi les autres motifs de non-attribution. À ce titre, une enquête du comité de veille DALO Île-de-France sur les motifs de non-attribution à des ménages reconnus prioritaires DALO par les CAL a été menée auprès du réseau des comités de veille associatifs sur la période du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015 (DALO Île-de-France, 2016). Cette étude révèle que **le premier motif de non-attribution d'un logement en CAL pour les ménages reconnus DALO est celui de l'insuffisance de ressources** (40 % des décisions) sont justifiés par ce motif pour 161 cas de non-attribution de logements à des ménages DALO concernant 57 bailleurs différents en Île-de-France. La part prépondérante de ce motif de non-attribution souligne la place importante que revêt l'appréciation des capacités économiques du ménage par le bailleur social dans le processus d'attribution. Ce motif lié à la précarité économique agrège les motivations qui portent de près ou de loin sur ce sujet. Si l'on se penche sur les différentes formulations écrites de ce motif, ces dernières apparaissent très variées. Certains bailleurs utilisent ainsi des notions usuelles mettant en rapport le montant des ressources et celui du loyer (« Taux d'effort trop important », « Reste-à-vivre insuffisant », « Résiduel insuffisant »), mais sans que cela ne fasse l'objet d'une quelconque explicitation : **le montant du taux d'effort, le calcul du reste-à-vivre ou le seuil de reste-à-vivre acceptable ne sont quasiment jamais indiqués.** Si les contraintes de gestion des organismes HLM les obligent à prêter une attention particulière aux ressources des ménages de manière à prévenir le risque d'impayés, une non-attribution pour ce motif doit cependant toujours être justifiée. Autrement dit, un motif de non-attribution doit être argumenté en objectivant par exemple la disproportion du loyer avec l'ensemble des ressources du ménage.

Une jurisprudence existe concernant l'exclusion des ménages les plus modestes du parc social du fait de la rigidité des critères de solvabilité du ménage. Sans lister l'ensemble des cas existants, nous évoquons ci-après quatre situations qui donnent à voir la réalité des pratiques et démontrent la reconnaissance juridique de l'exclusion de certains ménages en raison de leur vulnérabilité économique. Si la légalité de la prise en compte des ressources dans l'accès au parc social n'est pas contestée, **le manque de justification de la part du bailleur dans la motivation de la décision de non-attribution du fait de l'insuffisance des ressources d'un ménage est reconnu comme non légal.**

Le 4 mai 2018, le tribunal administratif de Paris annule la décision de non-attribution à un ménage reconnu prioritaire DALO qui a contesté la décision de la CAL. Le motif de non-attribution lui avait été ainsi notifié : « Décision de non-attribution au regard de l'appréciation de la capacité à payer le loyer et les charges ». Le tribunal administratif motive ainsi sa décision d'annulation : « en se bornant à utiliser une formule stéréotypée, laconique et elliptique, sans préciser les considérations de droit et de fait qui constituaient le fondement de la décision de la commission d'attribution, la SA Vilogia a méconnu les exigences de motivation posées par les dispositions précitées de l'article L441-2-2 du CCH ; que par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, le tribunal soutient que la décision attaquée est insuffisamment motivée et en demande l'annulation » (n°1701492/6-1). Le juge administratif enjoint le président de l'organisme en question à soumettre la candidature à l'examen de la prochaine CAL d'un logement correspondant à la demande du ménage.

Le 20 juillet 2018, le tribunal administratif de Paris annule une autre décision de non-attribution au regard du calcul du taux d'effort. Le demandeur reconnu prioritaire DALO se voit refuser une attribution de logement social le 7 août 2017 par la CAL de l'organisme HLM RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris) au motif que le loyer toutes charges comprises, déduction faite des aides éventuelles, était trop élevé par rapport à ses ressources. L'association Droit Au Logement (DAL) et le requérant soutiennent que la CAL de la RIVP a commis une erreur de droit en appréciant les ressources de ce demandeur, en appliquant le critère du calcul du reste-à-vivre et non celui du taux d'effort, en violation des dispositions des articles L411-1 et R 441-3-1 du CCH. Le tribunal administratif annule cette décision en soutenant qu'en application du taux d'effort prévu par la méthode de calcul fixée par l'arrêté du 10 mars 2011, celui-ci s'élève à 21,27 % et ne peut donc être regardé comme trop important : « Ce taux d'effort particulièrement modéré ne peut être regardé comme trop important, et la décision du 7 août 2017 uniquement motivée par le caractère trop important de ce taux est dès lors entachée d'une erreur manifeste d'appréciation » (n°1717876-6-1).

Le 23 avril 2001, le tribunal administratif de Marseille a prononcé la suspension du règlement intérieur de l'office HLM Habitat Marseille Provence au motif que celui-ci ne pouvait satisfaire aux besoins des personnes aux ressources modestes, par les conditions de ressources qu'il imposait pour obtenir un logement (USH n°129, 2009).

Enfin le 20 juillet 2018, le tribunal administratif de Paris annule une autre décision de non-attribution fondée sur le recours au reste-à-vivre. L'organisme HLM RIVP, dans une décision du 12 octobre 2017, avait en effet utilisé, en plus du taux d'effort, le reste-à-vivre pour justifier le refus, ce qui selon le tribunal administratif entache la décision d'une erreur de droit. Le tribunal notifie ainsi sa décision d'annulation : « Il résulte qu'en faisant ainsi prévaloir le critère du reste-à-vivre sur celui du taux d'effort, la RIVP a méconnu les dispositions précitées de l'article L. 441-1 du CCH. Dès lors le tribunal soutient que les décisions attaquées sont entachées d'une erreur de droit. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, ces décisions doivent être annulées » (n°1717876-6-1).

Ainsi deux décisions de non-attribution au motif d'un reste-à-vivre insuffisant ont été annulées. Ces décisions ont été considérées comme relevant d'une erreur d'appréciation. S'il est légitime que les bailleurs sociaux prennent en compte la situation économique des demandeurs pour s'assurer qu'ils seront en mesure de s'acquitter du loyer du logement proposé et de faire face aux besoins du foyer, **l'utilisation du reste-à-vivre comme critère déterminant du choix entre les demandeurs n'est ni légitime ni appropriée, en ce qu'elle peut avoir pour conséquence de restreindre voire d'empêcher systématiquement l'accès de certains ménages au logement.**

Au-delà des dysfonctionnements et des abus qui ont pu être constatés, nos entretiens révèlent **un phénomène d'invisibilisation du rejet des ménages, lié à leur précarité économique au niveau de la CAL.** En raison du processus opaque de sélection des ménages en amont de la CAL et de l'absence de justification du motif de non-attribution pour insuffisance de ressources, l'exclusion des ménages au niveau des CAL en raison de leur précarité économique est souvent rendue difficilement perceptible dans les relevés de décision de celles-ci. On observe d'ailleurs que les arrêts des tribunaux administratifs invalidant des décisions de non-attribution pour insuffisance de ressources font référence à la motivation insuffisamment précise ou incohérente de ces décisions au regard du ménage et du logement considéré, mais **qu'ils ne remettent pas en cause le motif de l'insuffisance de ressources en tant que tel, reconnaissant implicitement comme condition d'accès au logement social ordinaire l'obligation pour le ménage d'acquitter son loyer.**

Il arrive néanmoins que la précarité économique soit effectivement relevée au niveau de la CAL, et qu'elle soit un facteur clairement explicité de non-attribution. **Les motifs de non-attribution pour insuffisance de ressources concerneraient en grande partie les candidats présentés par un réservataire sur la base de données qui s'avèrent inexacts,** auquel cas la CAL peut être amenée à décider la non-attribution si les ressources ont été surestimées. Pour l'organisme public Lyon Métropole Habitat le taux de décision de non-attribution pour insuffisance de ressources représente

un tiers des non-attributions⁸⁷, mais il est à 80 % lié aux **erreurs de positionnement des réservataires**, du fait du manque d'instruction des dossiers des candidats qu'ils proposent à la CAL : « certains réservataires se limitent au type de logement et à la localisation souhaitée, donc souvent le taux d'effort des candidats est excessif, si l'on attribue le logement à ce ménage il sera immédiatement en difficulté pour payer son loyer et risque ensuite l'expulsion, l'objectif dans l'attribution est le maintien dans le logement [...]. Les décisions de non-attribution pour ce motif s'expliquent aussi par le changement de la situation des ménages, si le réservataire propose un candidat uniquement à partir des ressources indiquées dans le SNE, il est fort probable que ses ressources soient incorrectes et donc insuffisantes au moment où le candidat est présenté en CAL » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019).

B) Une sélection des ménages à faibles ressources en fonction du « risque » qu'ils représentent

Comme l'ont souligné nombre d'acteurs rencontrés, **le critère des ressources ne saurait être la clé de lecture unique des situations**, mais un critère parmi d'autres dans l'analyse globale de la situation des ménages. Ceci a pu être observé lors de la CAL de Grand Lyon Habitat à laquelle nous avons assisté et pour laquelle chaque attribution (où il y avait plus d'un candidat positionné) a impliqué un arbitrage difficile entre des situations aussi précaires les unes que les autres. **D'autres facteurs que celui des ressources sont pris en compte dans la décision d'attribution** : le parcours du demandeur, l'urgence de sa situation actuelle, le motif de la demande, le nombre d'enfants au sein du ménage, l'existence d'une dette éventuelle, le fait qu'il s'agisse d'un relogement dans le cadre de la rénovation urbaine ou d'une mutation interne au bailleur. Cela nous permet de suggérer qu'**au stade de la CAL, la question des ressources n'est que rarement le seul obstacle à l'accès des ménages au parc social. La sélection au moment de l'attribution est principalement basée sur la notion globale de risque que les ménages représentent.** Au regard des propos recueillis auprès des bailleurs, ce risque semble comporter deux dimensions : une dimension financière et une dimension liée au fonctionnement social de la résidence.

La question du risque financier qu'un ménage à faibles ressources peut faire courir au bailleur est restée très ambiguë au cours de nos entretiens. L'évaluation de la situation financière d'un ménage ne dépend pas uniquement des deux critères de solvabilité que sont le taux d'effort et le reste-à-vivre. Les bailleurs sociaux font également une projection de la situation future du candidat en évaluant, au-delà du montant de ses ressources, leur nature, leur stabilité et leur pérennité. Même si le critère de la stabilité des ressources semble avoir évolué au regard du contexte économique et social actuel, il reste prégnant dans l'évaluation de la solvabilité du ménage.

La question de l'origine des revenus (revenus d'activités ou revenus de transferts) a été abordée dans nos entretiens avec les bailleurs sociaux sans que l'on puisse déterminer quels types de revenus sont les plus discriminés. Pour certains, les personnes bénéficiaires des minima sociaux représentent une garantie du paiement du loyer : « c'est plus facile de loger quelqu'un au RSA qu'une personne qui gagne un SMIC sans APL, car la personne au RSA est fortement « APLisée » ce qui veut dire que l'APL couvre presque tout le loyer ; au pire on perd le loyer résiduel mais ça ne représente pas beaucoup » (entretien avec la responsable de la commercialisation à l'OPAL, juin 2019). Pour d'autres au contraire « l'APL n'est plus une garantie aussi universelle qu'avant, car la CAF a rendu fongible toutes les créances ; donc dès qu'il y a un indu sur les prestations sociales, la CAF le reprend sur les APL, et si le ménage ne touche plus ses APL c'est au bailleur de faire le recouvrement » (entretien avec le Responsable Gestion Locative à Emmaüs Habitat, juillet 2019).

Nos entretiens montrent à quel point les ressources font l'objet d'une enquête fine de la part du bailleur, de manière à prévenir tout « risque ». Comme le souligne la responsable des attributions de

87. Cette estimation a été donnée par la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, lors de notre entretien avec celle-ci en juillet 2019.

l'office public de l'habitat d'Issy-les-Moulineaux, « on ne regarde pas que le taux d'effort et le reste-à-vivre, on évalue la situation économique du ménage dans sa globalité. Est-ce qu'il y a une retenue CAF ? On cherche parfois à savoir auprès de l'assistante sociale quel est le motif de cette retenue et quelle est son échéance pour ne pas mettre le ménage en difficulté pour payer son loyer (...), il faut aussi être vigilant aux enfants qui vont bientôt arrêter leurs études ou quitter le domicile familial car ils ne seront bientôt plus considérés comme « à charge » par la CAF ce qui va entraîner une diminution des aides sociales » (entretien avec la responsable des attributions à Seine-Ouest-Habitat, juin 2019). **L'examen du dossier d'un demandeur ne prend pas uniquement en compte sa situation au moment du positionnement mais également sa potentielle évolution dans le temps.** La pérennité des ressources est évaluée au regard du type de contrat professionnel, de l'âge des enfants et de la durée du titre de séjour dont dépendent les droits aux prestations sociales.

Cependant, **une ambiguïté sur cette question du risque financier que représentent les ménages à faibles ressources demeure dans la mesure où nombre de bailleurs rencontrés ont affirmé avoir conscience de l'absence de corrélation entre le risque d'impayé et le niveau de ressources des ménages** : « on essaye de prendre des salariés sur une résidence fragile, mais après c'est une histoire de représentations, on sait bien que les profils salariés ne sont pas nécessairement ceux qui ne présentent pas de risque d'impayés ou de comportement » (entretien avec le responsable du pôle des relations avec la clientèle à la Sacoviv, juillet 2019). Cette ambiguïté concernant le risque d'impayés lié à la faiblesse des ressources confirme l'existence d'une autre dimension sur la question du risque que représentent ces ménages pour les bailleurs sociaux. Ces derniers témoignent eux-mêmes de ce risque lié au « comportement et au respect du cadre de vie » (entretien avec le directeur clients et territoire à Alliade Habitat, juillet 2019). **La corrélation, qui est établie empiriquement, entre le niveau de pauvreté et le dysfonctionnement de la résidence conduit à associer les ménages à faibles ressources à un risque lié au fonctionnement social de la résidence.**

Ainsi, **l'utilisation du motif de non-attribution pour insuffisance de ressources invisibilise ou masque en réalité d'autres motifs**, comme ont pu le suggérer certains acteurs : « le motif du manque de ressources est aussi utilisé comme prétexte pour ne pas prendre un candidat [...] il s'agit parfois moins d'une question d'impayés de loyer que d'une problématique sociale qui veut être évitée et qui ne peut pas être avouée » (entretien avec le chef de service Accueil et Maintien dans le Logement de la Direction de l'Habitat et du Logement à la Métropole de Lyon, juin 2019). En effet, si l'on se réfère une nouvelle fois à l'enquête menée par le comité de veille DALO Île-de-France (DALO Île-de-France, 2016), le principal motif de non-attribution est celui de la précarité économique, mais c'est aussi celui qui représente 69 % des motifs de rejets considérés comme illégitimes par les trente-neuf associations qui ont répondu à l'enquête. En effet, ce motif manque de transparence et conduit les acteurs associatifs à s'interroger sur la légitimité d'une décision de non-attribution pour cause de précarité économique quand un ménage est dans une situation d'urgence ou que le budget du ménage est encore plus serré dans son logement actuel, sans pour autant avoir contracté une dette ni aucun retard de loyer.

Enfin, **certains bailleurs relient cette question des ressources à celle de l'environnement socio-économique du logement** (la formulation du motif étant la suivante : « fragilité et précarité de votre situation actuelle par rapport à la localisation du logement dans un site difficile »). Cette justification renvoie à la question de la mixité sociale, qui n'a jamais fait l'objet d'une définition juridique et qui prête donc à des interprétations susceptibles d'être discriminatoires en interdisant le relogement d'un ménage dans certains immeubles, voire certains quartiers. Les bailleurs rencontrés défendent d'ailleurs leur logique de gestionnaire basée sur une bonne connaissance du peuplement et du fonctionnement des résidences contre une « logique du chiffre » menée par les réservataires et notamment la préfecture qui « rajoute de la précarité à certains endroits » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019).

Le motif de l'insuffisance de ressources masque encore potentiellement d'autres motifs de rejet, comme la question du surendettement, de l'expulsion ou de la dette locative, ainsi qu'ont pu le souligner les acteurs rencontrés : « le plus difficile est de reloger des ménages avec une dette de loyer parce qu'ils sont marqués au fer rouge » (entretien avec le directeur adjoint du SIAL, juin 2019).

L'évaluation du risque que représente un ménage à faibles ressources est fortement liée à la présence ou non du réservataire au moment où la décision d'attribution est prise. C'est ce dont témoignent les réservataires rencontrés. La responsable du service logement de la ville de Saint-Denis souligne son attachement à la CAL comme instance de contre-pouvoir où les dossiers sont discutés. Un ordre de priorité des candidats est donné mais il est souvent modifié, car la CAL est souveraine : « si on n'est pas là en CAL, ils ne tiennent pas compte de l'avis de la ville, il faut qu'on soit là pour défendre nos dossiers » (entretien avec la responsable du service logement de la ville de Saint-Denis, juin 2019). La chargée de mission Accès au logement des publics prioritaires au sein de la Métropole de Lyon fait le même constat : « la CAL pose des questions et s'il y a le moindre doute ou si quelqu'un relève une incohérence il faut être là pour y répondre, sinon ça ne passe pas. Par exemple, là on a une candidature qui ne passe pas pour x et y raisons les deux premières fois, donc on a fini par aller en CAL et c'est passé parce qu'on a pu défendre le dossier et expliquer la situation [...]. Un dossier mal présenté est toujours perdant [...]. L'intérêt de la CAL c'est qu'on peut faire passer des cas qui sont limites au niveau du taux d'effort ou du reste-à-vivre s'il y a quelqu'un pour les défendre [...]. Le problème c'est qu'on ne peut pas assister à toutes les CAL, c'est trop chronophage et on n'a pas organisé le suivi des décisions des CAL, ça fait partie des améliorations sur lesquelles on travaille » (entretien avec la chargée de mission Accès au logement des publics prioritaires de la Direction de l'Habitat et du Logement à la Métropole de Lyon, juin 2019). C'est aussi le cas pour la préfecture qui n'a pas les moyens humains d'assister aux CAL pour « défendre ses candidats ». Notre observation du déroulement de la CAL de Grand Lyon Habitat a pu confirmer ces éléments : dans le temps imparti aux membres de la CAL pour prendre une décision d'attribution (en moyenne trois minutes par logement lors de cette CAL, puisque cinquante-sept attributions ont été réalisées en deux heures et trente minutes), le doute sur la situation d'un candidat qui ne trouve pas de réponse entraîne presque automatiquement le passage à un autre candidat.

C) Conditions d'accès au parc social des ménages à faibles ressources : le rôle des conseillères en économie sociale et familiale et des mesures d'accompagnement

→ Rôle des conseillères en économie sociale et familiale

L'évaluation du risque représenté par les ménages à faibles ressources et la sélection effectuée en fonction de ce facteur conduisent à étudier le rôle des conseillères⁸⁸ en économie sociale et familiale (CESF) lorsque celles-ci sont présentes chez le bailleur social. Au cours de notre recherche nous avons pu identifier le rôle essentiel que jouaient les CESF dans l'accès des ménages à faibles ressources au parc social. En lien avec les travailleurs sociaux et autres intervenants du territoire, la CESF est employée par certains bailleurs sociaux pour intervenir auprès des familles logées et contribuer à l'amélioration de la relation entre le bailleur et les locataires, notamment dans la gestion des conflits de voisinage ou des impayés. Elle peut aussi prendre en charge le suivi social de certains locataires afin de prévenir les risques d'expulsion. Elle travaille en collaboration avec les chargés d'attribution et intervient dans l'analyse des situations des demandeurs. En effet, elle établit un diagnostic social sur des situations identifiées comme fragiles à partir d'un entretien avec le ménage. On peut discuter la fonction ambiguë des CESF : si leur rôle est primordial dans l'accès des ménages à faibles ressources au parc social, on peut logiquement supposer que leur rôle est aussi de sélectionner les ménages en fonction de l'évaluation qu'elles font de la « capacité du ménage à se maintenir dans le logement » (entretien avec la directrice de la clientèle à Grand Lyon Habitat, juillet 2019). Ce sont elles qui évaluent « si ça passe ou si on attend un autre logement » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019). Les conseillères intègrent inévitablement les contraintes futures de gestion à prendre en compte dans leur sélection des ménages. Dans ce contexte, le travail des CESF, grâce à leur connaissance fine des dossiers des demandeurs, est à la fois de laisser passer des dossiers qui sont juste en-deçà de la limite en termes

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

d'insuffisance de revenus et/ou de risque représenté, mais aussi de ne pas laisser passer les dossiers qui sont juste au-delà de cette limite. Une autre limite qui peut être pointée provient du fait que ce ne sont pas les CESF qui présélectionnent les ménages ; elles instruisent seulement 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.

Le diagnostic social qu'elles réalisent renseigne notamment la situation résidentielle actuelle des demandeurs. Par exemple, le taux d'effort et le reste-à-vivre actuels sont souvent indiqués si le ménage est logé dans le parc privé, ce qui permet de justifier l'entrée dans le parc social dans le but de diminuer le taux d'effort actuel du ménage. Ce diagnostic accompagne la présentation d'un candidat en CAL et permet souvent d'emporter l'adhésion de ses membres : « si on n'avait pas de conseillère sociale, certains ménages à faibles ressources ne rentreraient pas » (entretien avec la directrice de la clientèle à Grand Lyon Habitat, juillet 2019), « on arrive à repêcher des ménages avec nos conseillères sociales » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019). Ce bailleur a fait le choix de conserver ses quinze conseillères sociales malgré l'arrêt des financements de la Métropole de Lyon pour ces postes. On peut noter ici que tous les bailleurs sociaux ne disposent pas de conseillères sociales et familiales. Plusieurs bailleurs rencontrés témoignent pourtant de la nécessité d'avoir une CESF pour accompagner les dossiers fragiles en CAL : « la conseillère va identifier les difficultés qui accompagnent une situation et vérifier que les dispositifs de solvabilisation ou d'accompagnement vont être mis en œuvre lors de l'attribution, ce qui sécurise tout le monde » (entretien avec le responsable de la gestion locative à Emmaüs Habitat, juillet 2019).

➔ *Rôle des mesures d'accompagnement*

On comprend ici que les dispositifs de solvabilisation et d'accompagnement (comme le FSL, le bail glissant, l'AVDL, l'ASLL, le dispositif Solibail) sont indispensables à l'accès des ménages modestes au parc social. Ils apportent les « garanties financières nécessaires pour prendre en charge la fragilité des ménages » (entretien avec le responsable d'agence à Erigère, juin 2019). Cette question de l'accompagnement et des garanties financières dans l'accès au parc social des ménages précaires se retrouve bien identifiée dans l'agglomération lyonnaise. La Métropole de Lyon a mis en place des instances locales partenariales appelées ILHA (Instances Locales de l'Habitat et des Attributions), déjà évoquées plus haut, afin de proposer aux bailleurs sociaux des « ménages fragiles pour lesquels ils ont une garantie. En venant chercher des ménages ici, le bailleur sait que la situation est suivie et accompagnée et qu'en cas de problème il peut se retourner vers le réservataire » (entretien avec la chargée de mission Accès au logement des publics prioritaires de la Direction de l'Habitat et du Logement à la Métropole de Lyon, juin 2019). Ce fonctionnement peut cependant comporter des biais : la Métropole de Lyon déclare vouloir « reprendre le pilotage de ce dispositif dominé aujourd'hui par les communes et les bailleurs » (entretien avec la chargée de mission Accès au logement social de la Direction de l'Habitat et du Logement à la Métropole de Lyon, juin 2019).

D) Un objectif législatif d'attribution pour les ménages à faibles ressources non atteint et qui serait difficilement atteignable dans le contexte actuel selon les acteurs

La loi Égalité et Citoyenneté (n°2017-86) du 27 janvier 2017 impose aux bailleurs sociaux un objectif de 25 % d'attribution aux ménages du premier quartile de revenu par UC des demandeurs (Q1) hors Quartiers de Veille Active (QVA)⁸⁹ et hors des Quartiers de la Politique de la Ville (QPV)⁹⁰. Cet objectif a clairement pour but de favoriser l'accès des ménages à faibles ressources au parc social et de contribuer à un rééquilibrage territorial. L'objectif législatif est donc double : d'une part, s'assurer que la demande la plus pauvre ait été examinée et qu'on lui recherche des solutions ; d'autre part, garantir la mixité sociale. Cet objectif 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. Le seuil du Q1 est un seuil national calculé à l'échelle de chaque territoire.

Si cet objectif a permis aux acteurs du système de désignation et d'attribution de mieux prendre en compte une population fortement invisibilisée, tous rencontrent des difficultés dans l'application de cette règle. Si les effectifs d'attribution progressent dans certains territoires (même si on observe, en 2018, une diminution globale en Île-de-France des attributions de logement aux demandeurs du premier quartile de revenu par UC), quasiment aucun territoire n'atteint l'objectif de 25 %.

→ *Un objectif législatif non atteint*

Sur la base des attributions recensées en 2017 et 2018 dans le SNE, nous avons analysé la capacité des treize EPCI les plus peuplés de France⁹¹ à loger le premier quartile de revenu par UC des demandeurs du parc social. Notons ici que Paris (et dans une moindre mesure la commune de Nice) est un cas totalement à part, car l'EPCI que constitue la commune de Paris ne représente que la partie centrale et 20 % de la population totale de l'agglomération parisienne. Inversement, certains EPCI débordent de l'agglomération centrale comme les EPCI de Rennes et Aix-Marseille en particulier. Autrement dit, les EPCI ont plus ou moins de marge de manœuvre pour appliquer cet objectif d'attribution en fonction du territoire qu'ils recouvrent. Ces treize EPCI représentent 18 % du total des attributions en France métropolitaine (moyenne des années 2017 et 2018), soit un total de 83 500 par an. L'analyse statistique est menée en plusieurs temps. Nous regardons dans un premier temps l'offre annuelle de logements sociaux (locations et relocations) rapportée à la population de l'EPCI, puis la répartition de cette offre entre QPV et hors QPV, la contribution de cette offre au logement des ménages du Q1, et enfin la part des attributions hors QPV et en QPV qui revient à ces demandeurs (au regard de l'objectif de mixité visé par l'article 70 de la loi Égalité & Citoyenneté).

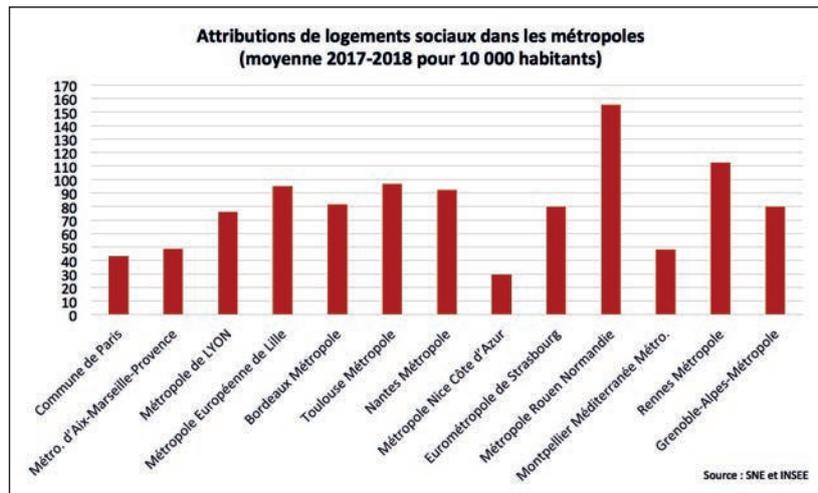
89. Le périmètre des Quartiers de Veille Active (QVA) a été ajouté depuis la loi ELAN n°2018-1021. Ces derniers ont été prévus par la loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine n°2014-173 du 21 février 2014 prévoit dans son article 13 : « les quartiers qui relèvent, au 31 décembre 2014, 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 ».

90. Article 70 de la Loi Égalité & Citoyenneté du 27/01/2017 : « Sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale tenus de se doter d'un programme local de l'habitat en application du dernier alinéa du IV de l'article L. 302-1 ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, de la commune de Paris et des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, sont consacrées à des demandeurs dont le niveau de ressources par unité de consommation est inférieur à un montant constaté annuellement par arrêté du représentant de l'État dans le département. Ce montant correspond au niveau de ressources le plus élevé du quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles parmi les demandeurs d'un logement social situé sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ou, en Île-de-France, sur le territoire de la région, enregistrés dans le système national d'enregistrement ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ».

91. Pour l'agglomération parisienne, seul Paris intra-muros a été pris en compte dans cette comparaison. Les autres EPCI de la Métropole du Grand Paris ont fait l'objet d'une analyse séparée (cf. figure 83).

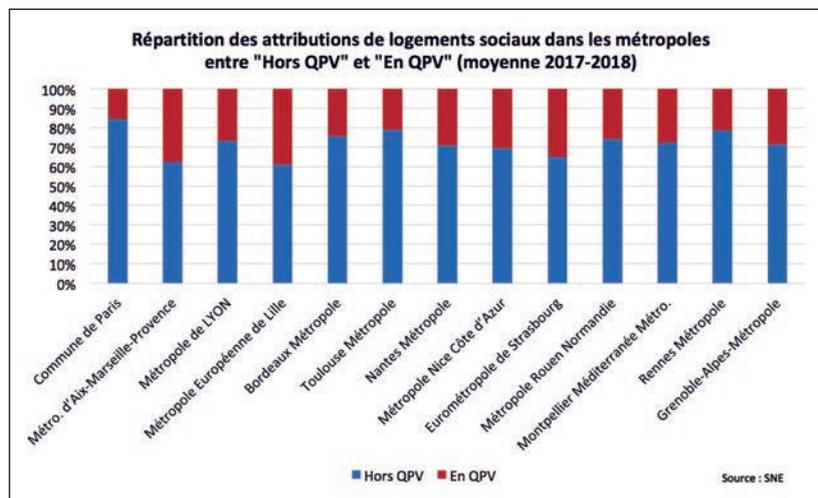
Premièrement, on peut voir (figure 78) que l'offre annuelle de logement sociaux, qui est la somme des mises en location (environ 15 %) et des remises en location (environ 85 %), varie du simple au quintuple selon les EPCI. Les chiffres les plus faibles sont observés pour les EPCI situés en zone A (agglomération parisienne, Côte d'Azur, centre-ville de Montpellier), bien que les centres-villes de Lyon et Lille, également situés en zone A aient de meilleurs chiffres. Rennes et surtout Rouen (zone B) se caractérisent inversement par des chiffres élevés.

FIGURE 78. Offre annuelle de logements sociaux (locations et relocations) des treize plus grands EPCI français rapportés à la population de l'EPCI



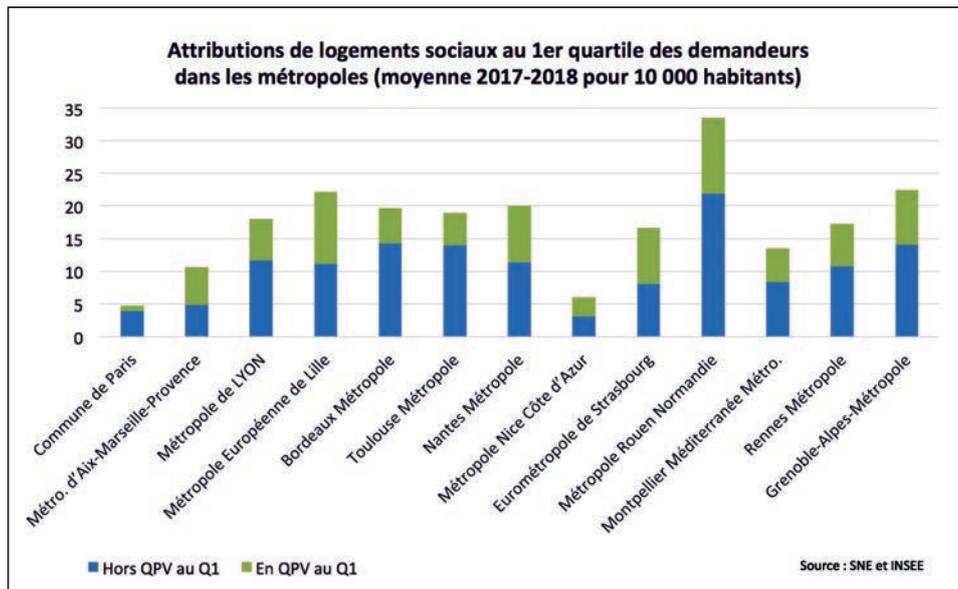
Deuxièmement, on peut voir (figure 79) que cette offre annuelle se répartit très inégalement entre les QPV et le reste du territoire de chaque EPCI : à l'échelle des treize EPCI cette offre se situe en moyenne à 72 % hors des QPV et 28 % en QPV. La part de l'offre en QPV varie de 15 % (Paris) à 39 % (Lille) selon les EPCI. Elle est faible, non seulement à Paris, mais aussi à Bordeaux, Toulouse et Rennes, et au contraire importante, non seulement à Lille, mais aussi à Aix-Marseille et Strasbourg.

FIGURE 79. Répartition de l'offre annuelle en logement social entre QPV et hors QPV pour les treize plus grands EPCI français



On remarque ensuite (figure 80) que les EPCI contribuent très inégalement au logement du Q1. L'offre de logement social attribuée au Q1 est corrélée à l'offre totale et diffère donc énormément d'un territoire à l'autre. Autour d'une moyenne d'environ 14 attributions par an pour 10 000 habitants, les chiffres varient de 5 à Paris et Nice (zone tendue) à 33 à Rouen (zone moins tendue). Les attributions de logement social au Q1 dépendent de l'importance du parc à bas loyer, du taux de rotation dans ce parc, et de la volonté des bailleurs et collectivités locales de réserver les logements de ce parc qui se libèrent aux demandeurs du Q1.

FIGURE 80. Contribution de l'offre annuelle de logement social en QPV et hors QPV des treize plus grands EPCI français au logement des ménages du Q1



La part globale (en QPV et hors QPV) des attributions de logement social revenant au Q1 est de 21 % en moyenne pondérée sur les 13 EPCI (figure 81). Ceci confirme le constat déjà fait que le Q1 n'a pas « sa part » dans l'ensemble des attributions de logement social des grandes métropoles (écart de 4 points). A quatre exceptions près, les parts globales du Q1 se situent entre 20 et 24 %. Les seuls EPCI où la part globale du Q1 est supérieure à 25 % sont ceux de Montpellier et Grenoble (28 % chacun). Les parts globales les plus basses sont observées à Paris (11 %) et à Rennes (15 %). S'agissant des seules attributions hors QPV, la part qui revient au Q1 est de 18 % en moyenne pondérée sur les 13 EPCI (écart de 7 points avec l'objectif légal des 25 %). La part des attributions qui revient au Q1 hors QPV varie, à deux exceptions près, de 15 à 24 %. Seuls les EPCI de Grenoble et Montpellier atteignent presque l'objectif de 25 %. Paris et Rennes sont respectivement à 11 et 12 %. Ceci peut expliquer la politique de révision des loyers entamée par Rennes. La part des attributions en QPV qui revient au Q1 varie fortement d'un EPCI à l'autre, allant de 11 à 39 % (la moyenne pondérée étant de 29 %). Une focale à l'échelle des EPCI de la Métropole du Grand Paris a été faite sur cette question (figure 82).

FIGURE 81. Part des attributions hors QPV et en QPV au Q1 dans les treize plus grands EPCI français.

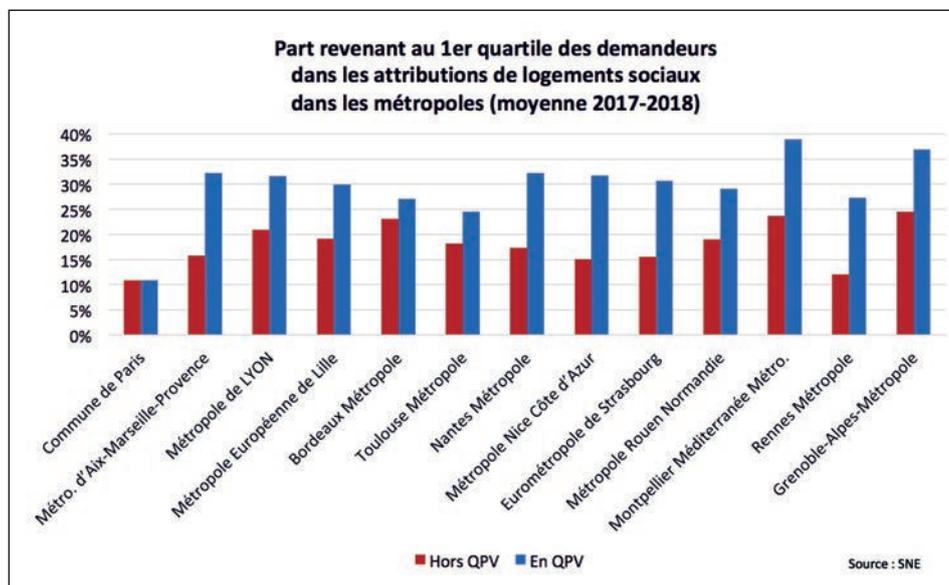
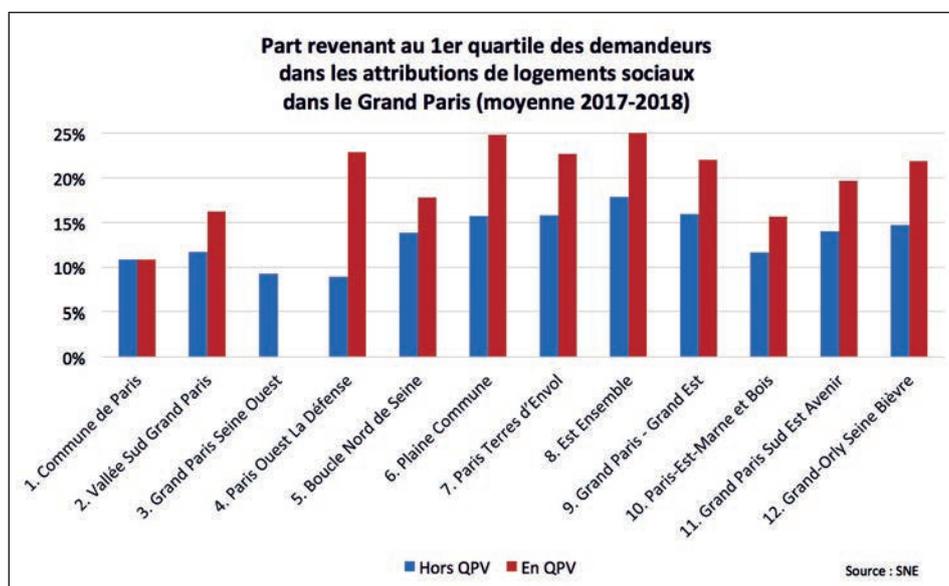
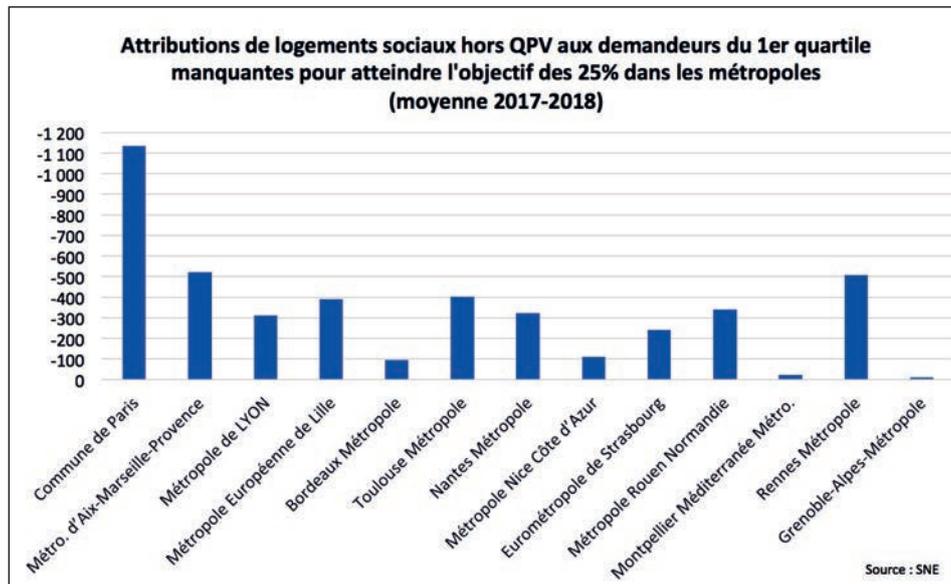


FIGURE 82. Part des attributions hors QPV et en QPV au premier quartile de revenus des demandeurs dans les douze EPCI de la Métropole du Grand Paris



L'objectif des 25 % d'attributions hors QPV au Q1, s'il n'est actuellement pas atteint, est loin d'être inaccessible. Sur les 83 500 attributions faites par an dans les treize EPCI (moyenne 2017-2018), le déficit d'attribution n'est que de 4 400 logements, soit environ 5 % des attributions (figure 83). La commune de Paris représente à elle-seule le quart de ce déficit. Ajoutons que le déficit d'attributions dans les 11 autres EPCI de la Métropole du Grand Paris est de 2 400 logements, de telle sorte que cette métropole représente à elle seule un déficit plus important (3 500 logements par an) que l'ensemble des douze autres métropoles régionales (3 300 logements par an).

FIGURE 83. Nombre d'attributions supplémentaires nécessaires au Q1 pour atteindre l'objectif de 25 % dans les treize plus grand EPCI français

➔ *Un objectif législatif difficilement atteignable ?*

On constate que les acteurs locaux considèrent cet objectif d'attribution comme difficilement atteignable et même contestable pour différentes raisons qui nous ont été expliquées et que nous allons exposer ci-après.

Premièrement, il semble que cet objectif ne modifie pas ou très peu les pratiques d'attribution. Le respect de l'objectif incombe au bailleur social et non au réservataire, qui désigne pourtant les candidats sur la partie contingentée du parc social ce qui explique que cet objectif soit suivi a posteriori et non en amont de l'attribution. Une recherche récente réalisée pour le compte de l'USH, du PUCA, du CGET, de l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts et de la Banque des territoires sur les politiques d'attribution souligne également l'absence de prise en compte de cet objectif durant le processus d'attribution (USH, 2019). Le positionnement des candidats n'est pas réalisé sur la base de leur quartile d'appartenance et c'est a posteriori que les acteurs locaux le prennent en compte dans le suivi statistique des attributions réalisées, afin de pouvoir « rendre des comptes ». Pour certains acteurs locaux, la référence au Q1 porte, en effet, une définition très restrictive – et donc insuffisante – de la notion de mixité sociale, par les ressources uniquement, là où ils privilégieraient une définition plus extensive qui intégrerait une pluralité de dimensions telles que le rapport à l'emploi, l'âge, la génération, la composition familiale, etc.

Deux autres aspects législatifs peuvent expliquer le fait que cet objectif ne soit pas atteint. Le premier élément provient du fait que les seuils de ressources des demandeurs de logement social du Q1 publiés dans l'arrêté de juin 2019⁹² sont calculés sur la base des revenus fiscaux de référence de l'année 2017. Il en résulte que, les revenus des demandeurs étant en moyenne en augmentation entre l'année 2017 et l'année 2019 (même si les revenus d'une minorité de ménages baissent), les ressources plafond du Q1, définies par l'arrêté en vigueur, sont sous-estimées par rapport à la réalité. Les difficultés d'atteinte de cet objectif proviennent également du fait que l'objectif porte sur

92. Arrêté n°0142 du 21 juin 2019, texte n° 37.

les attributions effectives et non sur les attributions prononcées⁹³. Or les bailleurs rencontrés témoignent du décalage qui se produit souvent sur le statut du candidat entre l'attribution prononcée et l'attribution effective. Le ménage peut en effet appartenir au Q1 au moment où l'attribution est prononcée, mais si ses ressources augmentent, même légèrement, au moment de l'attribution effective, alors le ménage ne peut être comptabilisé dans l'objectif puisqu'il dépasse le niveau de ressources du premier quartile⁹⁴. Le problème se pose également du suivi de cet objectif, qui ne peut actuellement être fait contingent par contingent car le champ du désignataire est mal renseigné dans le SNE par les bailleurs sociaux. La DRIHL Île-de-France est capable de dire que le relogement du Q1 se fait en grande majorité sur le contingent préfectoral, mais elle ne peut pas suivre l'évolution de ce taux sur les autres contingents.

Egalement, les acteurs rencontrés témoignent de la difficulté d'application de cet objectif en raison de la structure de leur parc et du manque d'offre accessible pour ces ménages en dehors des QPV et QVA, c'est-à-dire du niveau de loyer trop élevé des logements disponibles hors de ces zones. Le parc le plus accessible pour les demandeurs du Q1 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 plus récentes, les loyers sont globalement plus élevés⁹⁵. La possibilité d'accueil des ménages du Q1 dépend donc de la politique actuelle de peuplement du bailleur, mais surtout du parc historique dont dispose chaque bailleur⁹⁶. Cet argument avancé par certains bailleurs sociaux est à nuancer car si les écarts de loyers existent effectivement entre les QPV/QVA et les autres quartiers, ils ne sont pas excessifs. A Paris par exemple, le loyer moyen 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) sont légèrement plus faibles que le loyer moyen des logements de ces mêmes bailleurs situés ailleurs dans Paris (7,40 €/m²), (APUR, 2020).

La chargée de projet Observation et Statistiques de l'AORIF fait également remarquer l'impossibilité d'identifier les Quartiers de Veille Active (QVA) avec les outils actuels dont disposent les bailleurs.

Une autre difficulté rencontrée par les acteurs pour atteindre cet objectif tient au niveau de ressources plafond du Q1, déterminé à partir du fichier des demandeurs (fichier SNE), qui est déclaratif. La responsable du département des politiques sociales de l'USH fait à ce titre remarquer que le seuil plafond du Q1 a augmenté de 20 à 30 % dans chaque EPCI depuis la mise en œuvre de cette réglementation. Ce phénomène serait lié à l'aspect déclaratif des ressources des ménages dans le SNE et donc à l'existence de valeurs erronées qui faussent le niveau du plafond du Q1. L'idée que le premier quartile serait notoirement faux n'a jamais été démontrée. L'État suggère à ce titre que ce seuil évolue en raison de la prise de conscience collective par les acteurs du logement de l'importance que la demande soit bien traitée et que les demandeurs soient bien informés, afin que l'on dispose de données plus fiables (USH, 2019).

93. 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 si celui-ci accepte la proposition.

94. L'objectif de 25 % d'attribution de logements sociaux au Q1 dans des quartiers hors Quartier Politique de la Ville (QPV) et hors Quartier de Veille Active (QVA) s'accompagne d'un autre objectif d'attribution pour le deuxième troisième et quatrième quartile des demandeurs fixé à 50 % en QPV. Cet objectif-là porte sur les attributions prononcées et est largement atteint par les bailleurs sociaux dans tous les territoires d'étude.

95. Se reporter ici à l'introduction du rapport.

96. 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.

Le fait que le niveau de ressources plafond du Q1 demeure cependant très bas⁹⁷ rend difficile l'attribution à ces ménages pour certains réservataires, comme Action Logement qui déclare avoir très peu de demandeurs du Q1 à désigner parmi son vivier de demandeurs, constitué principalement de salariés.

De plus, le fait que ce niveau soit particulièrement bas rendrait cet objectif inefficace dans la recherche de rééquilibrage territorial. Les bailleurs sociaux rencontrés s'accordent pour dire que cet objectif n'assure pas la mixité sociale : « Par exemple un RSA majoré avec un enfant ou un RSA couple ne font pas partie du premier quartile mais du deuxième quartile, et vont donc se voir attribuer un logement en QPV, ce qui montre bien que cet objectif n'est pas un indicateur de mixité sociale » (entretien avec la directrice de la clientèle à Grand Lyon Habitat, juillet 2019). 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.

L'échelle choisie pour effectuer ce rééquilibrage est également contestée car elle viendrait fragiliser encore plus certains territoires où la part des demandeurs du Q1 est déjà fortement représentée ou qui présentent des signes de fragilité socio-économique. Pour le responsable du service Stratégie de l'Habitat et du Logement de l'intercommunalité Plaine Commune, « le rééquilibrage territorial ne fonctionne pas à l'échelle de l'EPCI car le rapport est inversé : 80 % de notre parc est en QPV et seulement 20 % est hors QPV. Le rééquilibrage doit être métropolitain car on est déjà le QPV de la métropole [...] ; le risque de cet objectif dans notre territoire est une dégradation des résidences hors QPV, qui se situent à peine au niveau de la moyenne métropolitaine en terme de revenus » (entretien avec le responsable du service Stratégie de l'Habitat et du Logement de l'EPCI Plaine Commune, juillet 2019). 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. Une recherche menée auprès des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'attribution a montré que ces catégories spatiales sont contestées par les acteurs locaux qui appellent à une appréhension des espaces beaucoup plus fine qu'à travers la simple opposition QPV/ hors QPV (USH, 2019). C'est à ce titre que les objectifs d'attribution en QPV et hors QPV ont été adaptés localement, dans nombre d'agglomérations pour être réintégrés dans une vision plus large, au sein de laquelle la question des équilibres territoriaux est pensée non plus en termes de rééquilibrage entre quartiers, mais en termes de rééquilibrage entre communes au sein du territoire de l'EPCI (Ibid., p.26).

Enfin, ce qui est interrogé, du point de vue des bailleurs, est l'application d'un objectif qui n'est pas modulable. La réaction particulièrement virulente des territoires détendus est liée au fait que l'« effort social » qu'oblige à faire cet objectif en zone tendue est déjà fait en marché détendu. Certains acteurs locaux soulignent également la difficulté d'atteindre cet objectif de mixité sociale « par le haut » car les souhaits des ménages ne vont pas toujours dans le sens des objectifs de rééquilibrage (USH, 2019). Les avis des parties prenantes des politiques d'attribution divergent sur ce point. Il y aurait pour certains une vraie problématique autour des refus et de leur suivi. La rigidité de cet objectif serait problématique car l'exigence des demandeurs et leurs aspirations sont sous-estimées. Ces derniers sont parfois plus intéressés à rester dans des quartiers dont les aménités et les services correspondent à leurs situations plutôt que de changer totalement de lieux de vie. Les refus d'attribution hors des QPV sont documentés dans le cadre du PNRU, notamment en raison de l'ancrage local des ménages c'est-à-dire des solidarités familiales dont ils jouissent dans leur quartier ou des liens sociaux qui leur permettent l'accès à l'emploi. Certains acteurs locaux critiquent le présupposé selon lequel le « parcours résidentiel positif » serait nécessairement celui qui « sort » le ménage de son QPV et l'installe dans une situation de « mixité sociale » (USH, 2019, p.27). Cet objectif risquerait ainsi de fragiliser des quartiers déjà fragiles. C'est pourquoi une partie des acteurs locaux affirment qu'il est nécessaire de territorialiser et de moduler cet objectif. Pour d'autres interlocuteurs et notamment les services de l'État (Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et

97 Les ressources plafond du Q1 des demandeurs de logements sociaux de la Métropole de Lyon se situe à 8 244 €/UC/an et 9 720 €/UC/an à Paris. Ces niveaux se situent toutes deux très dessous du seuil de pauvreté, qui était de 12 312 €/UC/an en 2016 d'après l'INSEE.

du Paysage, Commissariat Général à l'Égalité des Territoires), les refus sont a priori beaucoup moins nombreux pour les demandeurs du Q1, auxquels on proposerait des logements hors QPV, dès lors que l'offre correspond à leur capacité financière. Il faudrait du moins distinguer le flux des ménages concernés par l'ANRU du flux des ménages qui ne sont pas déjà dans le parc social.

Au regard des difficultés rencontrées par les acteurs, il semblerait donc que les conditions de mise en œuvre de cet objectif ne soient pas actuellement réunies. Le constat posé ici est confirmé par d'autres recherches menées sur le sujet (USH, 2019). Les acteurs locaux contestent rarement les fondements de la loi et son effet positif qui les a poussés à regarder de plus près des populations qui étaient jusque-là largement ignorées et qui donne des objectifs clairs en termes d'accueil des ménages à faibles ressources. Mais les débats portent davantage sur les indicateurs retenus (Ibid., p.29). Les phénomènes d'exclusion, de concentration de population et de discrimination liées à la vulnérabilité économique des ménages résultent donc simultanément d'un effet des pratiques plus ou moins conscientes des acteurs et d'un effet structurel qui renvoie aux caractéristiques du parc HLM et du niveau des loyers.

3/ LES CONSÉQUENCES DE CES PROCESSUS POUR LES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

A) Un système d'attribution qui ne peut pas être isolé de la question de l'insuffisance de l'offre de logements à bas loyers

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. En effet, il est nécessaire de mettre en avant les dysfonctionnements du système d'attribution qui écartent certains ménages de l'accès au parc social, mais on doit aussi analyser ces pratiques au regard du problème structurel du décalage entre la demande de logement social et l'offre de logement disponible. En effet, la structure du parc est presque inversée par rapport à la structure de la demande : 72 % des demandeurs en 2016 se trouvent en dessous des plafonds PLAI (USH, 2017), pour un nombre de PLAI 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 année (Cour des comptes, 2017).

Il faut aussi rappeler les menaces tendanciennes qui pèsent sur le logement social, à savoir la précarisation du peuplement, la diminution régulière du taux de rotation et la disparition des logements à très faibles loyers. En effet, comme a pu le souligner la SEM de la commune de Vénissieux : « le public demandeur est plus précaire que les locataires en place ; il n'y a qu'à regarder les chiffres : cette année les locataires qui sont entrés dans notre parc sont à 55 % des personnes au RSA, 35 % des emplois en CDI et 27 % des emplois précaires type CDD ou intérim [...] ; le taux de rotation de notre parc n'a jamais été aussi bas, il est seulement de 6 % » (entretien avec le responsable du pôle des relations avec la clientèle à la Sacoviv, juillet 2019). Ce taux de rotation extrêmement faible traduit une grande captivité des ménages, donc une capacité d'accueil de nouveaux ménages à bas revenus de plus en plus restreinte. Ce phénomène s'accompagne d'une disparition progressive du logement social à bas coût sous l'effet notamment de la rénovation urbaine. L'ANRU indique reloger les ménages au même niveau de loyer, mais une inconnue demeure sur les quittances effectivement pratiquées en l'absence d'information sur le montant des charges. La rénovation urbaine augmente donc la pression sur les logements à faibles loyers, ne serait-ce que pour reloger les ménages sortant des logements détruits. Ceci a pu être confirmé lors de notre entretien avec l'association des organismes HLM de l'agglomération lyonnaise : « le PNRU1 a détruit 5 000 logements abordables dans notre territoire » (entretien avec une chargée de projet à ABC HLM, juin 2019). Notre observation de la

CAL de Grand Lyon Habitat a pu également révéler cette priorité accordée aux relogements des locataires dans le cadre de la rénovation urbaine, puisque ceux-ci ont représenté presque un quart des attributions de cette CAL.

Au-delà de la pénurie en nombre de logement à bas loyer, se pose plus généralement la question du niveau des loyers et donc de l'accessibilité financière du parc. Une étude de la DRIHL Île-de-France cherche à qualifier cette accessibilité du parc francilien hors QPV et hors ex-ZUS au Q1, afin d'objectiver la possibilité d'atteinte de l'objectif de 25 % d'attributions de logements à ces demandeurs (DRIHL Île-de-France, 2019). La DRIHL Île-de-France estime dans son rapport que 77 % du parc social francilien serait accessible au Q1, et que 62 % du parc serait accessible à Paris. Cette étude montre des différences d'accessibilité du parc social francilien, selon la localisation, le type de logement et le niveau des charges : si 89 % des T1 sont accessibles aux personnes seules du Q1, seuls 46 % des T2 leur seraient accessibles. Au regard de la méthodologie utilisée par la DRIHL Île-de-France, on peut nuancer ces résultats, qui semblent surestimer la réalité de l'accessibilité du logement social aux demandeurs du Q1. En effet, le parc social accessible en Île-de-France est calculé à partir du niveau de vie moyen des ménages du Q1 (niveau de vie inférieur ou égal à 810 €/mois/UC). Cela signifie que les ménages ayant les plus faibles ressources parmi ceux du Q1, ceux dont le niveau de vie est inférieur à 360 €/mois/UC (soit 12 % des demandeurs du Q1), ne sont pas pris en compte par la DRIHL dans ses calculs. Il semble donc que la question du niveau du loyer subsiste si l'objectif est de satisfaire tous les demandeurs du Q1.

Le contexte actuel de baisse des ressources pour les bailleurs sociaux a également un impact sur les niveaux de loyer pratiqués. Comme a pu en témoigner la SEM de Vénissieux, les pertes liées à l'application de la Réduction des Loyers de Solidarité (RLS) ont entraîné une « mise au plafond des loyers pour compenser les pertes » (entretien avec le responsable du pôle des relations avec la clientèle à la Sacoviv, juillet 2019).

La question du niveau de loyer doit également être traitée au regard de celle du niveau de charges. Comme le souligne la responsable du département des politiques sociales de la fédération des organismes HLM « les charges sont très discriminantes pour les ménages du Q1 car ces ménages sont solvabilisés par l'APL sur le loyer hors charges » (entretien avec la responsable du département des politiques sociales à l'USH, juin 2019). En effet, les acteurs rencontrés ont rappelé à quel point les charges pèsent lourd sur le taux d'effort net des ménages, car elles sont très mal couvertes par le forfait de charges actuel de l'APL, qui ne correspond pas aux charges réelles. De ce fait, un logement à bas loyer en PLAI avec de fortes charges peut être plus difficilement accessible qu'un logement à haut loyer en PLS avec des charges peu élevées.

Le décalage entre la demande de logement social et l'offre de logement disponible résulte aussi de l'absence de volonté politique de rééquilibrage de cette offre dans certains territoires. Nombre de bailleurs sociaux que nous avons rencontrés dénoncent l'absurdité de ce que les maires de certaines communes exigent : « on nous demande du PLS, mais c'est compliqué de trouver des candidats sur une livraison de logements neufs en PLS ; il reste d'ailleurs des logements vacants » (entretien avec le directeur du patrimoine et de la gérance à Logis Transports, juin 2019), « on nous répète qu'il faut construire mais on ne construit pas ce qui correspond à la demande ; les maires veulent du PLS [...] ; pour remplir ces logements on doit aller chercher des gens qui ne sont pas inscrits dans le fichier commun, donc on est obligé de chercher des candidats par le biais d'annonces » (entretien avec la directrice de la clientèle à Grand Lyon Habitat, juillet 2019), « les maires exigent du PLS pour avoir des travailleurs dans leur commune, mais on se retrouve souvent à loger des ménages éligibles au PLUS dans du PLS » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019).

Afin d'approfondir l'analyse de la capacité de l'offre de logements sociaux à répondre à la demande des ménages à faibles et très faibles ressources, nous avons procédé à la comparaison, dans une quinzaine de grands EPCI situés en zone tendue, de la distribution des loyers des logements mis ou remis en location dans chaque EPCI avec celle des loyers « acceptables » par les demandeurs inscrits dans le SNE avec 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 aux compositions familiales, sur la base du référentiel proposé par l'ANCOLS⁹⁸.

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'effort net moyen constaté par l'INSEE dans le parc social (ENL 2013⁹⁹). Ce **choix volontariste** diffère nettement de celui fait par la Cour des Comptes¹⁰⁰ qui, dans son analyse de la capacité du parc social à loger les ménages les plus pauvres, avait pris comme « loyer maximum théoriquement accessible » un loyer net de l'APL, hors charges, représentant 30 % du revenu mensuel du ménage. Il est par contre plus proche de celui qui avait été fait dans le rapport de Lab'Urba pour l'ANCOLS¹⁰¹, d'un taux d'effort net de l'APL, hors charges, de 20 %. Comme ces deux précédentes approches de l'adéquation de l'offre de logement social à la demande, la nôtre doit être considérée comme un exercice théorique comportant diverses approximations et simplifications. En particulier, il n'est pas tenu compte des priorités d'attributions aux ménages DALO et autres ménages prioritaires, l'approche étant exclusivement basée sur le critère du revenu par UC. De plus, l'APL a été calculée à partir des ressources mensuelles de l'année n, de nombreux ménages ne déclarant pas de RFR pour l'année n-2, ni pour l'année n-1 (cf. chapitre 1, 2, d). Pour ce calcul, nous n'avons pris en compte que les ressources imposables, et procédé par approximations successives (l'APL dépendant du loyer).

La comparaison a été faite sur les bases suivantes :

- **L'offre** correspond au loyer hors charges pratiqué par le bailleur (base de données : total des attributions de 2017 ; source SNE) ;
- **La demande** correspond au loyer hors charges « acceptable » par le ménage, selon le calcul suivant : $0,25 \times \text{revenu mensuel} + \text{APL} - 2 \times \text{forfait charges APL}$ (base de données : total des demandeurs au 1^{er} janvier 2018 ; source SNE).

Il n'a pas été possible de prendre en compte les attributaires de 2017 dans l'estimation de la demande, faute de disposer pour eux des informations détaillées nécessaires au calcul de l'APL. Ce faisant, la comparaison offre-demande est de même nature que celle faite précédemment avec les taux d'attribution, mais le rapport offre/demande auquel on aboutit est légèrement surestimé : au niveau national, le rapport [attributions / demandeurs au 1^{er} janvier 2018] est de 23,5 %, alors que le rapport [attributions / (demandeurs au 1^{er} janvier 2018 + attributaires 2017)], celui qui a servi au calcul des taux d'attribution, est de 19,0 %¹⁰².

L'estimation du montant des charges réelles a été fixé à deux fois le « montant forfaitaire au titre des charges » de l'APL. Cette estimation rejoint celle adoptée par la Cour des Comptes¹⁰³ sur la base des

98. Nous faisons ici référence au rapport du Lab'Urba pour le compte de l'ANCOLS de 2016 réalisé par J.C. Driant, F. Navarre, P. Pistre en 2016 (page 202).

99. Ce taux d'effort, net d'APL, est calculé charges locatives comprises, et il inclut également la taxe d'habitation (désormais supprimée pour la plupart des ménages) et les dépenses d'eau et d'énergie liées au logement. Ce taux était en 2013 de 24,1 % en moyenne pour l'ensemble des locataires du parc social, mais il différait fortement selon leur niveau de vie : 27,3 % pour le Q1 (2,26 millions de ménages), 24,9 % pour le Q2 (1,31 million), 21,6 % (0,73 million) pour le Q3 et 17,7 % pour le Q4 (0,23 million).

100. Nous faisons ici référence au rapport de la Cour des Comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, février 2017 (page 62 et suivantes)

101. Ibid.

102. À noter qu'un autre facteur de sous-estimation de la demande (et donc de surestimation du rapport offre/demande) tient au fait que, même dans le fichier SNE des demandeurs au 1^{er} janvier 2018, toutes les informations nécessaires au calcul de l'APL ne sont pas toujours disponibles. Le taux de chute à ce niveau est d'environ 10 %.

103. Ibid.

résultats de l'ENL 2013¹⁰⁴. Le montant des charges pouvant varier fortement d'un logement à l'autre (en fonction notamment de ses performances énergétiques), le taux d'effort net charges comprises réel peut, pour un ménage donné, s'écarter assez nettement de la moyenne de 25 % susvisée, un taux supérieur à 30 % étant cependant exceptionnel.

L'analyse a porté sur les douze EPCI de la métropole du Grand Paris et sur les trois autres EPCI régionaux les plus peuplés. Pour ne pas surcharger le rapport, nous ne présentons ici que les résultats obtenus sur huit territoires, à savoir : Paris intra-muros, quatre EPCI du Grand Paris, les EPCI de la métropole de Lyon, de Marseille et de Lille. Dans le même souci de concision, les graphiques qui suivent ne concernent que les T3 ; mais les conclusions sont analogues pour les autres tailles de logements.

La méthode mise en œuvre permet de calculer un rapport offre/demande non seulement pour l'ensemble des logements offerts dans chaque EPCI, mais aussi pour chaque type de logement (cf. tableau ci-dessous), et même pour chaque tranche de loyer hors charges de chaque type de logement (cf. graphiques des pages suivantes). Par exemple, pour la Métropole de Lyon, le rapport offre/demande global 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).

L'analyse ainsi menée met en évidence la **double problématique de l'offre de logement social**, à savoir son **insuffisance en volume** (nombre de logements proposés) et son **décalage en valeur** (loyers des logements proposés) par rapport à la demande :

- **Nombre de logements proposés** : sur les vingt-quatre comparaisons offre-demande dans les huit EPCI, seules quatre affichent un ratio offre/demande égal ou supérieur à 23 % (moyenne nationale), le manque de petits logements étant particulièrement marqué (figure 84).

FIGURE 84. Rapport entre l'offre et la demande en nombre de logements par EPCI et par type de logement

EPCI	Rapports Offre/Demande en nombre de logements		
	T1 et T2	T3	T4
Paris	5 %	9 %	6 %
Plaine Commune	7 %	18 %	9 %
Grand Orly Seine Bièvre	8 %	22 %	14 %
Vallée Sud Grand Paris	9 %	18 %	10 %
Paris Ouest La Défense	7 %	17 %	8 %
Métropole de Lyon	11 %	30 %	19 %
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	7 %	24 %	17 %
Métropole européenne de Lille	13 %	43 %	23 %

104. Pour plus de détails sur l'analyse des charges, vous pouvez vous reporter au dossier réalisé par Calvo M., Jérôme Hananel J., Loubet A., Richet-Mastain L., de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), « Conditions et dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages », *Les Dossiers de la DREES*, n°32, février 2019.

- **Loyers des logements proposés** : ces ratios moyens déjà très différents selon les territoires et les types de logements dissimulent des situations encore plus contrastées selon les ressources des demandeurs. Les graphiques détaillés mettent en évidence des groupes de familles qui ont peu de chances de voir leur demande aboutir : le nombre de demandeurs de logements à bas loyer¹⁰⁵ (moins de 4 €/m²/mois, hors charges, en zone tendue) est très important, alors que l'offre de logement à ce niveau est quasi inexistante, étant fortement concentrée sur des loyers plus élevés (5 à 8 €/m²/mois, hors charges, en zone tendue).

Sur chacun des graphiques présentés ci-après (figure 85 à 92), on remarque un pic de demande de logements dont le loyer est compris entre 200 et 250 euros par mois. Cela correspond aux demandeurs dont les ressources sont comprises entre 800 et 1 000 €/mois, soit entre 22 et 45 % du niveau de vie médian (hors APL) pour les ménages ayant besoin d'un T3 ou d'un T4 (familles mono- ou bi-parentales avec un ou deux enfants). On est donc très proche de la population située entre 20 et 40 % du niveau de vie médian, abondamment décrite dans nos analyses précédentes (chapitre 1) comme étant une population dont les ressources proviennent principalement des minima sociaux, « installée » (ou piégée) dans la pauvreté, et ayant la plus faible probabilité d'obtention d'un logement social. Le résultat de ces analyses est confirmé par le fait qu'à ce pic de demande correspond un déficit d'offre, visible sur tous les graphiques ci-après et récapitulé dans le tableau ci-dessous (figure 85). Ce qui conduit à confirmer qu'une grande partie de ces demandeurs sont exclus économiquement de l'accès au parc social, ou ne peuvent y accéder qu'au prix d'un taux d'effort net charges comprises très élevé (30, 35 et même parfois 40 %) et/ou d'un long temps d'attente, ou bien d'un éloignement de la localisation initialement demandée.

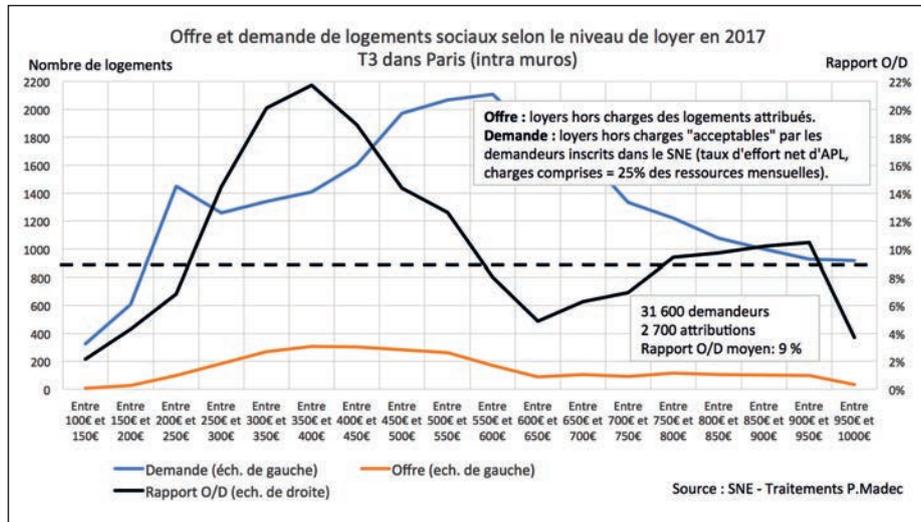
FIGURE 85. Rapport entre l'offre et la demande de logements à loyer acceptable pour les ménages dont les ressources sont comprises entre 800 et 1 000 €/mois

EPCI	Rapports Offre/Demande en nombre de logements	
	T3	T4
Paris	7 %	3 %
Plaine Commune	3 %	0 %
Grand Orly Seine Bièvre	11 %	3 %
Vallée Sud Grand Paris	6 %	9 %
Paris Ouest La Défense	10 %	3 %
Métropole de Lyon	7 %	2 %
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	9 %	8 %
Métropole européenne de Lille	8 %	1 %

On voit aussi apparaître sur les graphiques un nombre important de demandeurs plus aisés, mais avec des ressources qui restent en-dessous des plafonds et leur donnent donc la possibilité d'être candidat à un logement social. Pour ces demandeurs, le loyer « acceptable » (taux d'effort net charges comprises de 25 %) se situe nettement au-dessus des loyers les plus fréquemment pratiqués dans le parc social. Dans un contexte de pénurie d'offre de logements sociaux, ce constat complémentaire pose la question de la part des attributions à accorder à ces demandeurs plus aisés, et celle du loyer (y compris le SLS (Supplément de Loyer de Solidarité)) dont ils doivent s'acquitter.

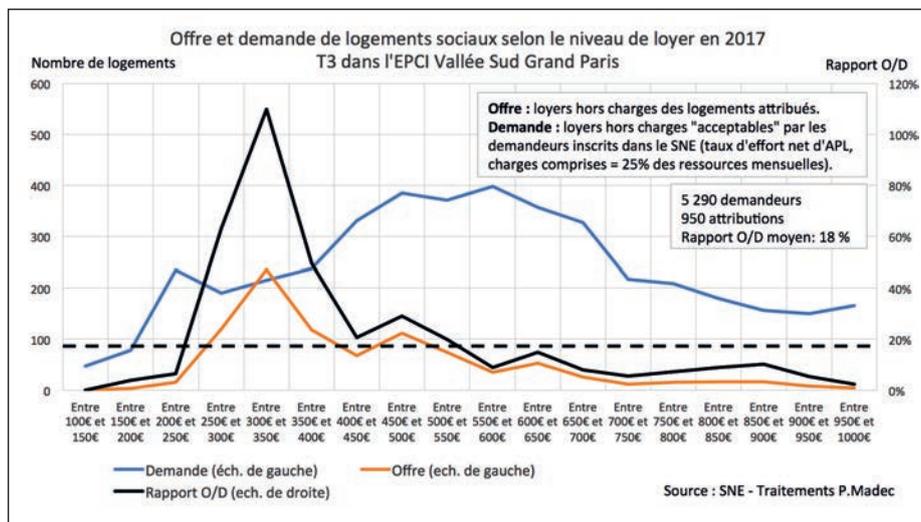
105. Nous rappelons ici que ce nombre résulte du montant de ressources que les demandeurs déclarent eux-mêmes dans le SNE.

FIGURE 86. Comparaison de l'offre et de la demande de logements sociaux de type T3 selon le niveau de loyer en 2017 à Paris



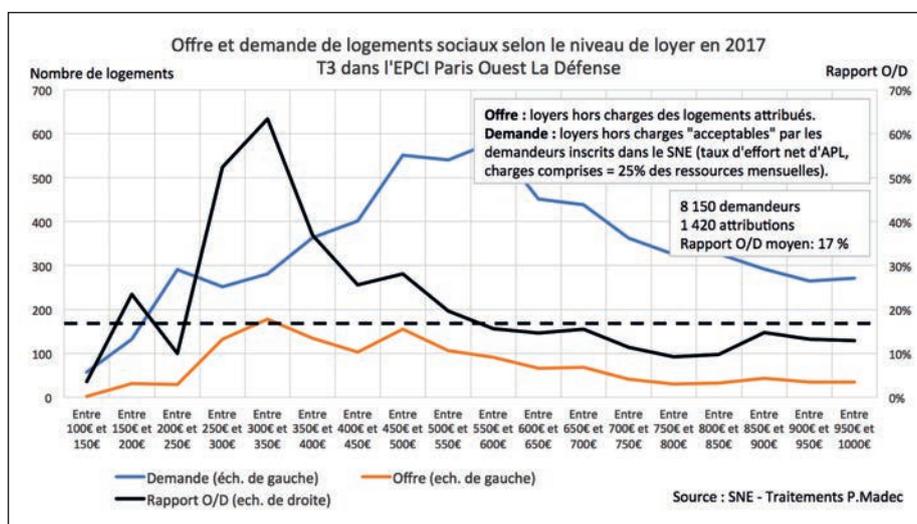
Communes de l'EPCI : Commune de Paris		
Population : 2 266 000 habitants (2015)		
Demande de LS :	191 200	Offre de LS : 10 200
Rapport O/D : 5 % (2017)		
Part des attributions en QPV : 16 % (moyenne 2017-2018)		
Attributions aux demandeurs du Q1 : (moyenne 2017-2018)	Hors QPV : 11 %	En QPV : 11 %

FIGURE 87. Comparaison de l'offre et de la demande de logements sociaux de type T3 selon le niveau de loyer en 2017 dans l'EPCI Vallée Sud Grand Paris



Communes de l'EPCI : Montrouge, Châtillon, Châtenay-Malabry, Antony, Bourg-la-Reine, Le Plessis-Robinson, Sceaux, Fontenay-aux-Roses, Bagneux, Clamart, Malakoff		
Population : 395 000 habitants (2015)		
Demande de LS :	26 300	Offre de LS : 2 690
Rapport O/D : 10 % (2017)		
Part des attributions en QPV : 12 % (moyenne 2017-2018)		
Attributions aux demandeurs du Q1 : (moyenne 2017-2018)	Hors QPV : 12 %	En QPV : 16 %

FIGURE 88. Comparaison de l'offre et de la demande de logements sociaux de type T3 selon le niveau de loyer en 2017 dans l'EPCI Paris Ouest La Défense



Communes de l'EPCI : Courbevoie, Garches, La Garenne-Colombes, Levallois-Perret, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud, Suresnes, Vaucresson

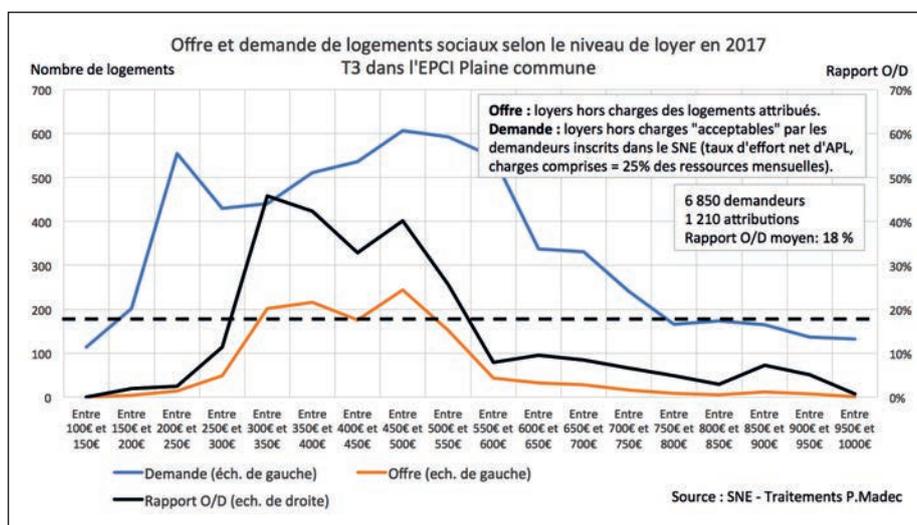
Population : 568 000 habitants (2015)

Demande de LS : 40 600 **Offre de LS :** 3 600 **Rapport O/D :** 9 % (2017)

Part des attributions en QPV : 17 % (moyenne 2017-2018)

Attributions aux demandeurs du Q1 : **Hors QPV :** 9 % **En QPV :** 23 %
(moyenne 2017-2018)

FIGURE 89. Comparaison de l'offre et de la demande de logements sociaux de type T3 selon le niveau de loyer en 2017 dans l'EPCI Plaine commune



Communes de l'EPCI : Aubervilliers, La Courneuve, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains et Villetaneuse.

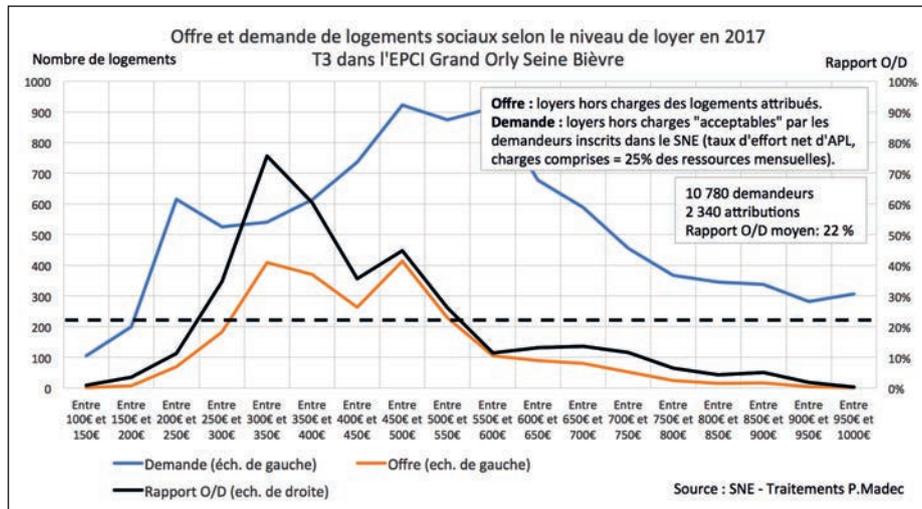
Population : 415 000 habitants (2015)

Demande de LS : 36 600 **Offre de LS :** 3 050 **Rapport O/D :** 8 % (2017)

Part des attributions en QPV : 75 % (moyenne 2017-2018)

Attributions aux demandeurs du Q1 : **Hors QPV :** 16 % **En QPV :** 25 %
(moyenne 2017-2018)

FIGURE 90. Comparaison de l'offre et de la demande de logements sociaux de type T3 selon le niveau de loyer en 2017 dans l'EPCI Grand Orly Seine Bièvre



Communes de l'EPCI : Ivry-s-Seine, Choisy-le-Roi, Vitry-sur-Seine, Athis-Mons, Juvisy-sur-Orge, Morangis, Paray-Vieille-Poste, Savigny-s-Orge, Viry-Châtillon, Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, L'Haÿ-les-Roses, Le Kremlin-Bicêtre, Villejuif, Ablon-s-Seine, Chevilly-Larue, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges

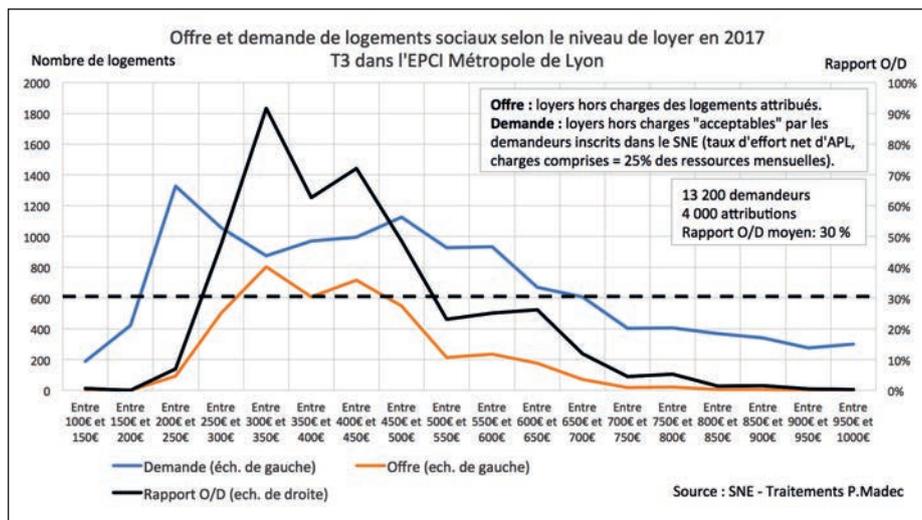
Population : 678 000 habitants (2015)

Demande de LS : 54 800 **Offre de LS :** 6 120 **Rapport O/D :** 11 % (2017)

Part des attributions en QPV : 27 % (moyenne 2017-2018)

Attributions aux demandeurs du Q1 : (moyenne 2017-2018) **Hors QPV :** 14 % **En QPV :** 22 %

FIGURE 91. Comparaison de l'offre et de la demande de logements sociaux de type T3 selon le niveau de loyer en 2017 dans la Métropole de Lyon



Communes de l'EPCI : 68 communes

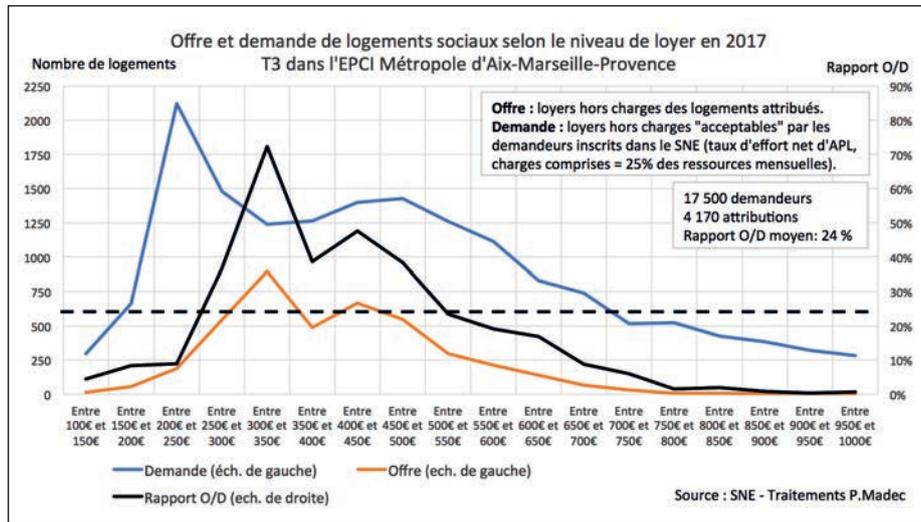
Population : 1 381 000 habitants (2016)

Demande de LS : 74 400 **Offre de LS :** 10 900 **Rapport O/D :** 15 % (2017)

Part des attributions en QPV : 27 % (moyenne 2017-2018)

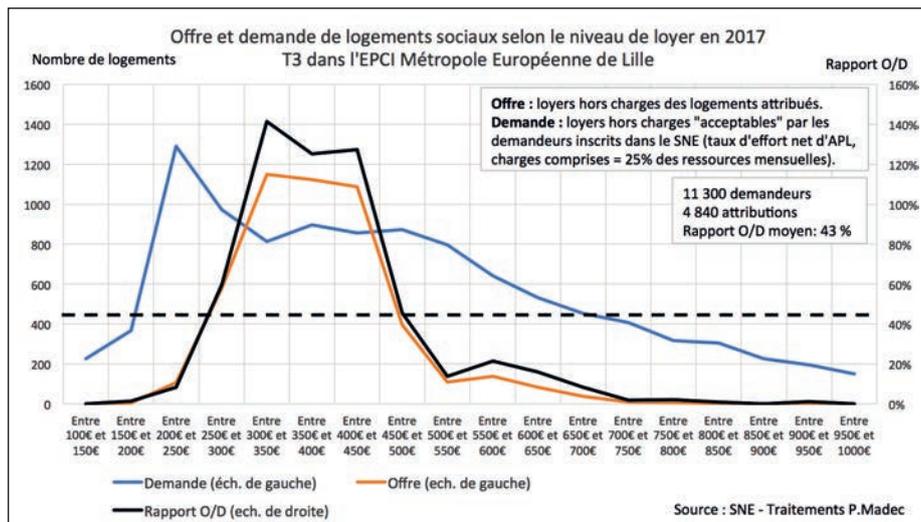
Attributions aux demandeurs du Q1 : (moyenne 2017-2018) **Hors QPV :** 21 % **En QPV :** 32 %

FIGURE 92. Comparaison de l'offre et de la demande de logements sociaux de type T3 selon le niveau de loyer en 2017 dans la Métropole d'Aix-Marseille-Provence



Communes de l'EPCI : 108 communes		
Population : 1 874 000 habitants (2016)		
Demande de LS :	85 100	Offre de LS : 10 000
		Rapport O/D : 12 % (2017)
Part des attributions en QPV : 37 % (moyenne 2017-2018)		
Attributions aux demandeurs du Q1 : (moyenne 2017-2018)	Hors QPV : 15 %	En QPV : 32 %

FIGURE 93. Comparaison de l'offre et de la demande de logements sociaux de type T3 selon le niveau de loyer en 2017 dans la Métropole Européenne de Lille



Communes de l'EPCI : 90 communes		
Population : 1 144 000 habitants (2016)		
Demande de LS :	64 500	Offre de LS : 12 000
		Rapport O/D : 19 % (2017)
Part des attributions en QPV : 39 % (moyenne 2017-2018)		
Attributions aux demandeurs du Q1 : (moyenne 2017-2018)	Hors QPV : 19 %	En QPV : 30 %

La Nouvelle Politique de Loyer (Ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019) prévue par la loi Elan pour faciliter l'accès au parc social de ménages très modestes ne semble aujourd'hui pas envisageable pour les acteurs rencontrés, qui estiment que ce dispositif n'est ni économiquement, ni techniquement, ni socialement applicable : « il n'y a pas tant de ménages à qui le surloyer pourrait être appliqué [...] et dans un même immeuble, pour un même logement, il y aura des loyers différents ; ça pose problème que la redistribution soit faite à l'échelle de l'immeuble » (entretien avec la responsable des attributions de Seine-Ouest Habitat, juin 2019). Seule la ville de Paris a engagé une réflexion sur cette expérimentation avec les trois organismes HLM dont la ville a la tutelle ; mais ni le nombre de logement ni le périmètre n'ont encore été arrêtés.

B) Délais d'attente rallongés et non maîtrisés

Le décalage entre la demande de logement social et l'offre de logement disponible a des conséquences pour les ménages à faibles ressources en termes de temps d'attente. Comme le fait remarquer l'un des bailleurs rencontrés sur l'agglomération lyonnaise, « même les ménages aux plus faibles ressources finissent par obtenir un logement social ; la question qui n'est pas maîtrisée est celle de la durée d'attente pour ces ménages » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019). C'est ce dont témoigne également notre échange avec la commission de désignation de la mairie du 14^{ème} arrondissement de Paris : « malgré la cotation il y a une discrimination de fait : les demandeurs vont de cinq à quarante points, et pourtant il y a plus d'offres de logement pour les demandeurs à cinq points que pour les demandeurs à quarante points. Un demandeur à cinq points va attendre des mois, alors qu'un demandeur pourtant bien plus coté qui est à quarante points va attendre des années » (entretien avec la présidente de la commission de désignation de la mairie du 14^{ème} arrondissement de Paris, juin 2019).

Afin d'objectiver cette question, une analyse statistique des délais d'attente des demandeurs de logements sociaux en fonction de leurs ressources à partir des données SNE aurait pu être menée. Nous avons cependant fait le choix de ne pas effectuer ce croisement en raison du décalage entre l'ancienneté de la demande dans le fichier des demandeurs et l'ancienneté réelle des demandeurs¹⁰⁶. Toutefois, une étude de la DRIHL Île-de-France menée en 2018 sur les « ménages DALO historiques » (DRIHL Île-de-France, 2018) c'est-à-dire reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO entre 2008 et 2012 révèle que près de la moitié de ces ménages reconnus prioritaires DALO avec une ancienneté importante appartiennent au premier quartile de revenus des demandeurs de logements sociaux. L'analyse de la situation des demandeurs au regard de l'emploi conduit aux mêmes constats, dans la mesure où la part des chômeurs ou des inactifs est presque deux fois plus importante pour les ménages reconnus prioritaires DALO avec une ancienneté importante que celle constatée chez les ménages reconnus prioritaires DALO relogés (48 % contre 28 %). Bien que nous ne puissions vérifier statistiquement ce constat, les éléments avancés par les acteurs et les études existantes laissent supposer que si l'accès au logement social de ces ménages n'est pas impossible, il est soumis à des délais d'attente en moyenne supérieurs, voire très supérieurs, à ceux des autres demandeurs.

C) Localisation et type de logement comme variables d'ajustement

L'effet des concessions des ménages sur leurs exigences en termes de localisation et de type de logement, afin d'accélérer le traitement de leur demande a déjà été objectivé dans des études précédentes. La recherche du Lab'Urba sur les facteurs de discrimination dans le traitement des demandes de logements sociaux atteste de l'existence de pratiques d'incitation du locataire à modifier son choix de localisation pour voir sa demande aboutir (Lab'Urba, 2015). Il s'agit d'encourager les demandeurs à « élargir » leurs choix de localisation (à des zones moins tendues notamment) pour faire aboutir la demande et réduire le délai d'attente. Cette recherche montre également que la réponse au choix de localisation du demandeur va dépendre de la structure

106. Ceci étant lié à l'annulation de l'ancienneté en cas d'oubli de renouvellement annuel de la demande.

locale de l'offre dans le secteur souhaité, plus ou moins adaptée au type de logement qui est demandé. Ainsi, demander un certain type de logement dans un quartier où cette offre est rare influence mécaniquement le traitement de la demande. Cette recherche démontre aussi que pour certains quartiers considérés comme peu attractifs, il arrive que les chargés de gestion locative ne sélectionnent que les candidats qui ont demandé ce quartier en particulier et non l'ensemble des demandeurs de la ville, excluant de fait une partie des dossiers. Cette pratique avantage ceux qui ont fait un choix préalable de localisation et en particulier si ce choix porte sur un quartier perçu comme peu attractif.

Ce que nos entretiens et nos observations au cours de cette recherche suggèrent, c'est que ces pratiques d'ajustement semblent d'autant plus systématiques que les ménages ont moins de ressources. La commission de recevabilité qui priorise les ménages au titre des Accords Collectifs Départementaux ne valide que des demandes portant sur au moins trois secteurs. Notre observation de cette commission a été à ce titre assez révélatrice des contraintes qui pèsent sur les demandes des ménages qui sont présentés. Une situation en attente de validation a ainsi opposé les membres de la commission. L'un d'eux affirmait que « la labellisation ne peut pas passer si la famille reste attachée à Villeurbanne, surtout sur un T2. Il faut qu'ils choisissent un autre secteur et un studio, et là ça pourra passer ». Alors que l'association qui cherchait à faire labelliser cette situation affirmait vouloir « respecter » la demande du ménage qui a un ancrage fort au sein de ce territoire.

Le positionnement des acteurs qui accompagnent les ménages précaires dans l'accès au logement social a donc un impact sur le traitement de la demande de ces ménages. Certains acteurs font le choix d'inciter les ménages à modifier leur demande pour que celle-ci ait plus de chances d'aboutir en fonction des caractéristiques de l'offre, tandis que d'autres choisissent, dans une logique juridique de droit au logement, de prendre la demande telle qu'elle est formulée pour respecter au maximum le souhait des ménages.

D) Impact négatif d'un refus du ménage sur le traitement ultérieur de sa demande : un phénomène accentué pour les ménages à faibles ressources

L'impact négatif du refus d'une proposition de logement par un ménage sur le traitement futur de la demande de celui-ci a déjà été objectivé (Fors et Crédoc, 2012). Si nous décidons de mentionner ce phénomène dans une étude centrée sur les ménages à faibles ressources, c'est que nos entretiens et nos observations nous laissent penser que ce phénomène est accentué pour les ménages à faibles ressources. En effet, il semblerait que le refus d'un ménage précaire est moins accepté du fait de l'urgence ou de la précarité de sa situation que le refus d'un autre ménage¹⁰⁷. Certains acteurs soulignent « le niveau d'exigence des ménages pourtant précaires » (propos de l'un des membres de la commission de recevabilité de la Métropole de Lyon, juillet 2019) comme étant un frein à leur accès au parc social.

Sur ce point, l'étude du Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ) de Lyon apporte un éclairage concernant les ressorts du refus de proposition de logement des jeunes suivis par l'association (CLLAJ Lyon et Fondation Abbé Pierre, 2018). Au regard de l'urgence ou de l'extrême précarité de la situation dans laquelle ils se trouvent, l'attente très longue d'une proposition de logement va conduire les jeunes à idéaliser leur demande initiale et les éloigner de la réalité locative du parc social.

Dans le contexte actuel, la sanction du refus des ménages fait en réalité supporter les conséquences de la pénurie de logements sur les ménages eux-mêmes. L'un des plus importants motifs de refus de proposition de logement provenant des ménages est lié à la localisation du logement proposé (USH, 2012). Ce motif n'est généralement pas jugé comme acceptable de la part des acteurs, qui

107. Ce constat est à nuancer dans la mesure où à Paris par exemple, le système de cotation conduit à une pénalisation systématique de n'importe quel demandeur. Cependant, la majorité des territoires n'ont pas de système de cotation à l'heure actuelle, ce qui laisse entière la question de l'égalité de traitement des demandeurs.

pénalisent ensuite le ménage ayant déjà refusé une proposition. L'attachement à la localisation du logement tient en partie à l'accès aux « bonnes » écoles pour les enfants, comme l'indique l'un des bailleurs que nous avons rencontré : « certains ménages préfèrent un logement privé insalubre et/ou trop cher dans un quartier avec de bonnes écoles, plutôt qu'un logement social dans un quartier sans bonnes écoles » (entretien avec la directrice de la clientèle à Grand Lyon Habitat, juillet 2019). Lors d'un entretien avec un autre bailleur, celui-ci déclare : « notre position vis-à-vis du refus des ménages est assez différente de la majorité des bailleurs sociaux qui pénalisent le refus par les ménages [...]. Je considère que, quel que soit le niveau de vie de la personne et le niveau d'urgence de sa situation, le logement n'est pas uniquement un toit ! D'autres critères entrent en ligne de compte et légitiment le fait que la personne doive pouvoir choisir un minimum son logement. Parce que les gens ne sont pas fortunés on ne leur laisse pas le choix ? » (entretien avec la directrice des attributions de logement à Lyon Métropole Habitat, juillet 2019). Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources tiennent donc également à leur refus des propositions de logement qui leur sont faites, mais surtout à la sanction de ce refus qui pèse sur la suite du traitement de leur demande.



CONCLUSION du chapitre 3

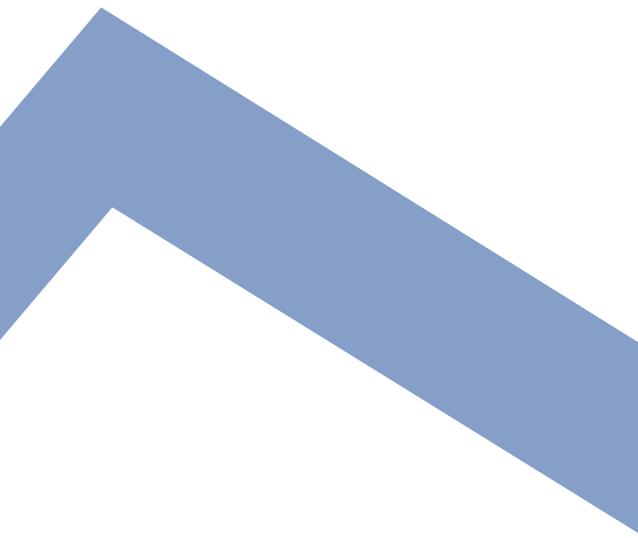
Ce chapitre a donc montré, à partir d'une approche territorialisée et des informations tirées des entretiens avec les professionnels du logement, que les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources résultent d'une succession de mécanismes d'exclusion dans le système d'attribution qui conduisent à écarter une partie des ménages à faibles ressources de l'accès au parc social.

Les mécanismes identifiés, précédant la CAL, relèvent du non-recours des ménages au dépôt d'une demande de logement, de la non-identification de certains ménages invisibles parmi l'ensemble des demandeurs, de la non-présentation de ménages identifiés, de la grande hétérogénéité des pratiques de désignation des demandeurs selon les territoires et selon les acteurs et d'un système de priorisation qui est saturé et qui met en concurrence les demandeurs. Il faut mentionner que notre analyse comporte un angle-mort sur la demande non exprimée. Si nous avons évoqué le non-recours des ménages, du fait du renoncement consécutif au découragement induit par les durées d'attente et les prérequis pour déposer une demande, nous n'avons pas pu mener une étude approfondie de l'ampleur de ce phénomène.

Les mécanismes identifiés, au moment de la CAL, relèvent de la rigidité et de la variation des critères utilisés pour apprécier la solvabilisation d'un ménage. Ces différences de pratiques entraînent une différence d'accessibilité au parc social des ménages à bas revenus. Cependant, les observations et entretiens menés laissent suggérer qu'au niveau de la CAL, la question des ressources n'est à ce stade que rarement le seul obstacle à l'accès des ménages au parc social. L'évaluation des ressources n'est qu'un critère parmi d'autres dans l'analyse globale de la situation des ménages et la sélection des ménages à faibles ressources se fait alors en fonction du « risque » qu'ils représentent. Ce risque semble comporter deux dimensions : une dimension financière et une dimension liée au fonctionnement social de la résidence. Ce sont alors les mesures d'accompagnement, le diagnostic social des conseillères en économie sociales et familiales (CESF) et la présence du réservataire en commission dans certains cas qui garantissent la possibilité d'attribution d'un logement aux ménages à faibles ressources qui ont passés le stade de la désignation. Nous avons aussi pu constater que l'objectif législatif de 25 % d'attribution au premier quartile de revenus des demandeurs hors QPV et QVA pour favoriser les ménages à faibles ressources n'est pas atteint et reste difficilement atteignable dans le contexte actuel.

Ces mécanismes de sélection lors de la désignation et lors de l'attribution ne sont donc pas sans conséquences sur le traitement de la demande des ménages à faibles ressources. Si l'accès au parc social ne leur est pas impossible, ces derniers voient leurs délais d'attente rallongés. Dans le but de accélérer le traitement de leur demande, ils sont contraints d'ajuster la localisation et le type de logement qu'ils demandent. Ces pratiques d'ajustement ne concernent pas seulement les ménages à bas revenus mais semblent d'autant plus systématiques que les ménages ont moins de ressources. Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources tiennent également à leur refus des propositions de logement qui leur sont faites, mais surtout à la sanction de ce refus qui pèse sur la suite du traitement de leur demande. L'influence négative d'un refus de proposition de logement sur la suite du traitement d'une demande est une réalité pour l'ensemble des demandeurs mais il se peut que le phénomène soit accentué pour les ménages à faibles ressources.

Au-delà de ces analyses portant sur les mécanismes d'exclusion, il est indispensable de ne pas isoler le système d'attribution de la question de l'insuffisance de l'offre de logement à bas loyer. Si les dysfonctionnements du système d'attribution écartent certains ménages de l'accès au parc social, les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources relèvent principalement du décalage entre la demande de logement social et l'offre de logement disponible. Se pose ici la question de la pénurie en nombre de logement à bas loyer, de l'absence de volonté politique de rééquilibrage de cette offre dans certains territoires mais aussi de l'accessibilité financière du parc, qui relève à la fois du niveau des loyers pratiqués et du niveau des charges. ■



CONCLUSION GÉNÉRALE

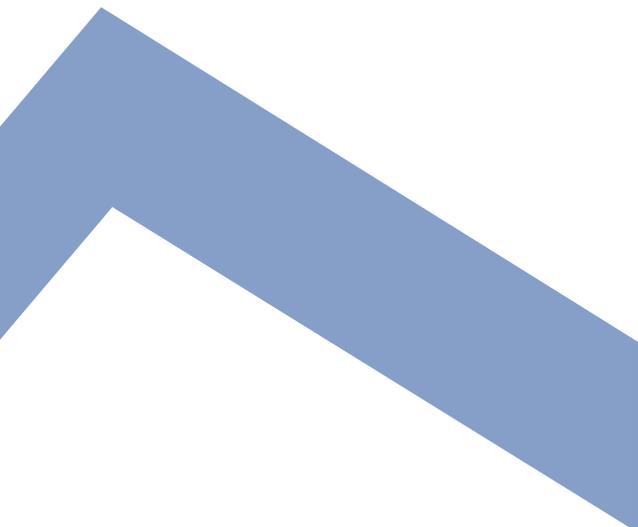
Cette recherche tente d'**objectiver les mécanismes d'exclusion à l'œuvre dans le système d'attribution qui freinent l'accès au parc social des ménages à faibles ressources**. En mobilisant trois approches différentes, nous avons cherché à caractériser les difficultés d'accès au parc social que rencontrent ces ménages. Pour conclure, nous allons reprendre une à une nos hypothèses de recherche pour les confronter aux résultats présentés plus haut et souligner les questions qui restent encore sans réponses et qui appellent des approfondissements. Nous tenons à rappeler ici que cette recherche dresse un constat nécessairement limité dans la mesure où elle a été réalisée dans un contexte très mouvant. Les changements qui s'annoncent (dont l'annualisation de l'APL, la mise en place d'un revenu universel d'activités et d'une cotation à l'échelle nationale notamment) sont amenés à faire changer le contexte décrit ici. Les limites de cette recherche tiennent également au fait qu'il est impossible de généraliser des constats qui ont été établis uniquement au sein de cinq territoires. On peut donc tirer de cette analyse des enseignements contextuels et partiels mais qui disent quelque chose du dysfonctionnement global du système d'attribution au regard de la question spécifique des ressources des demandeurs.

Notre première hypothèse supposait que le système d'attribution, tel qu'il existe aujourd'hui, dans les principes et les pratiques qui le constituent, conduisait une partie des ménages à faibles ressources à être évincés de l'accès au parc social avant même la présentation en commission d'attribution. L'analyse statistique menée à l'échelle nationale à partir du SNE confirme l'existence d'une corrélation, toutes choses égales par ailleurs, entre le revenu par UC des ménages et le taux d'attribution de logements. Autrement dit, il existe bien une hausse régulière des chances de succès de la demande de logement social entre les ménages dont les ressources s'élèvent à 20 % du niveau de vie médian (340 €/UC/mois) et ceux à 100 % du niveau de vie médian (1 740 €/UC/mois), puis une baisse au-delà. Cela signifie qu'un ménage ayant un revenu par UC compris entre 340 et 510 €/UC/mois (hors APL/AL) a, toutes choses égales par ailleurs 30 % de chance de moins de se voir attribuer un logement qu'un ménage ayant un revenu par UC compris entre 1 370 et 1 710 €/UC/mois (hors APL/AL). **Pour la grande majorité des demandeurs à faibles ressources, soit 1 390 000 demandeurs ayant entre 340 et 1 370 €/UC/mois (hors APL/AL), le taux d'attribution augmente à mesure que leur revenu augmente.** Mais l'analyse montre également que l'ampleur de ces difficultés diffère selon les tranches de revenus et selon les caractéristiques des demandeurs (l'âge, la composition familiale, le motif de la demande, la localisation demandée, la situation résidentielle, etc.). Si ces analyses confirment les difficultés d'accès pour ces demandeurs, elles n'indiquent pas à quel stade de l'instruction de la demande ces difficultés se situent. L'approche exploratoire de l'enquête, menée auprès des intermédiaires associatifs, à partir de cas réels de ménages à faibles ressources qui rencontrent des difficultés pour accéder au parc social et les entretiens avec les parties prenantes du système d'attribution nous ont permis de confirmer entièrement cette première hypothèse. **C'est au moment de la sélection des candidats à présenter à la CAL du bailleur social qu'une grande partie 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.**

Notre deuxième hypothèse supposait que si des demandeurs à faibles ressources sont présentés en commission d'attribution, l'obligation de motiver la non-attribution par le bailleur social, prévue par l'article R. 441-2-17 du CCH, aurait pour effet la production de motifs qui masquent l'insuffisance de ressources comme raison première de la non-attribution. Les deux approches qualitatives (par enquête et par entretien) nous ont permis d'invalider une partie de cette hypothèse en révélant des processus beaucoup plus complexes d'invisibilisation. Autrement dit, **le motif de l'insuffisance des ressources constitue en effet un motif absolu de rejet d'un demandeur au moment de la désignation** si celui-ci ne répond pas aux critères de solvabilisation fixés (taux d'effort et reste-à-vivre). **Mais lorsque le candidat est présenté en CAL, le motif notifié de l'insuffisance de ressources devient beaucoup plus multidimensionnel** : dans certains cas, ce motif est véritablement lié à la précarité économique du demandeur ou à une erreur du réservataire sur le candidat présenté mais il semble également être utilisé comme prétexte pour masquer d'autres motifs d'exclusion inavouables. Autrement dit, la question des ressources, prise isolément, est insuffisante pour expliquer une décision de non-attribution. La précarité économique des ménages est parfois renforcée par d'autres types de fragilités. Dans ce cas, **le manque de solvabilisation de ces ménages, qui se pose différemment selon la nature, le montant, la stabilité et la pérennité de leurs ressources, n'est pas l'unique frein à leur accès au parc social.**

Notre troisième hypothèse supposait que ces mécanismes d'exclusion, étant territorialisés, n'étaient pas uniformes et que les pratiques de désignation et d'attribution de logements aux demandeurs à faibles ressources différaient selon les territoires aux contextes politiques, sociaux et immobiliers différents. Le traitement statistique valide en partie cette hypothèse dans la mesure où les différences régionales dans les taux d'attributions aux ménages à faibles ressources révèlent une **divergence territoriale d'accessibilité au parc social**. L'hypothèse est validée également par les entretiens avec les professionnels du logement dans les cinq territoires d'étude. Ces entretiens ont révélé une très grande hétérogénéité des pratiques des acteurs (en particulier des pratiques de désignation très peu encadrées réglementairement) et des politiques locales d'attribution. **Le contexte politique et social ainsi que le niveau de tension du marché immobilier ont un impact fort sur les conditions d'accès au parc social des demandeurs à faibles ressources**. La structuration des acteurs locaux dans un territoire et leur niveau de coopération se révèle être également un élément déterminant dans l'accès au parc social pour ces ménages. En effet, **dans un contexte où le partenariat entre les acteurs est important, la vigilance collective semble dominer sur le principe d'évitement**. La différence d'accessibilité au parc social des ménages à faibles ressources relève également de la politique interne d'attribution des bailleurs mais aussi de l'état de leur patrimoine (teneur en PLAI et ancienneté du parc).

Notre quatrième hypothèse supposait que les demandeurs à faibles ressources rencontraient des difficultés particulières d'accès au logement social que ne rencontraient pas les autres demandeurs. Les différentes catégories de blocage que nous avons pu identifier au cours de cette recherche laissent penser que les ménages à faibles ressources sont soumis à des délais d'attente plus longs et qu'ils sont plus contraints que les autres demandeurs dans leur choix de logement (en termes de localisation et de taille de logement). Ces ménages se trouvent également dans des situations multifactorielles de blocage qui ne relèvent pas uniquement de la précarité économique de leur situation. Il reste que si **les dysfonctionnements du système d'attribution liés aux pratiques des acteurs écartent certains ménages de l'accès au parc social, les difficultés pour les ménages à faibles ressources d'y accéder relèvent principalement du décalage entre la demande actuelle et l'offre de logement disponible**. Nous avons abordé cette difficulté structurelle dans cette recherche mais elle mériterait de plus amples approfondissements. Si elle est pointée du doigt par les acteurs locaux et les institutions, la question de l'insuffisance de l'offre de logement à bas loyer reste entière dans le contexte actuel et relève d'une pénurie en nombre de logements à faibles niveaux de quittancement, de l'absence de volonté politique de rééquilibrage de cette offre dans certains territoires mais aussi de l'accessibilité financière du parc, qui relève à la fois du niveau de solvabilité exigé pour accéder au parc, et du niveau du loyer et des charges. **Cette question de la défaillance du parc existant à loger des ménages dont le niveau de solvabilité est jugé insuffisant laisse le champ libre à d'autres recherches et à de multiples solutions pour y remédier.**



BIBLIOGRAPHIE

LITTÉRATURE UNIVERSITAIRE

- ➔ **Attuyer K. et Halbert L.** (2016), The financialization of urban production, *Urban Studies*, vol. 53, pp. 1347-1361.
- ➔ **Bacqué M.H.** (2003), « Mixité », *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Ségaud M., Brun J. et Driant J-C. (éd.), Paris, Armand Colin, pp. 297-298.
- ➔ **Bourgeois C.** (1996), *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan, 288 p.
- ➔ **Bourgeois M.** (2011), « La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents HLM », *Cahiers de recherche du Programme Villes & Territoires*, no. 2011-8.
- ➔ **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, Paris.
- ➔ **Bourgeois M.** (2018), « Logement social : des bons et des mauvais candidats ? », *Revue Projet*, vol. 364, no. 3, 2018, pp. 48-54.
- ➔ **Bourgeois M.** (2019), « La managérialisation du travail d'attribution : une sélection plus discriminatoire », *Métropolitiques*.
- ➔ **Bonnal. L, Boumahdi R., et Favard P.** (2012), « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », *Revue économique*, vol. 63, no. 4, pp. 721-741.
- ➔ **Bonetti M.** (2008), « L'injonction paradoxale faite aux bailleurs sociaux de loger les plus démunis et de favoriser la mixité sociale », *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, M.-Ch. Jaillet, E. Perrin et F. Ménard éd., Paris, PUCA, pp. 215-231.
- ➔ **Castel R.** (2009), *La montée des incertitudes ? Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil.
- ➔ **Chapelle G., Ramond Q.** (2018), « Un parc social, des parcs sociaux. Analyse des stratégies de production et de gestion en Île-de-France », *Sciences Po LIEPP Working paper*, no. 77, 31 p.

- ➔ **Clerval A., Fleury A.** (2009), « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris », *L'espace politique*, no. 8.
- ➔ **Clerval A., Miot Y.** (2017), « Inégalités et habitat en Île-de-France : quelles conséquences des politiques de renouvellement urbain sur le peuplement ? », *Espaces et sociétés*, vol. 3, no. 170, pp. 51-72.
- ➔ **Desjardin X.** (2013), *Politiques du logement et territoires. Acquis et perspectives pour la recherche*, Rapport, Paris, PUCA.
- ➔ **Demoulin J.** (2016), *La gestion du logement social. L'impératif participatif*, thèse de doctorat, Presses Universitaires de Rennes.
- ➔ **Desage F.** (2012), « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 14, no. 2, pp. 197-226.
- ➔ **Desage F.** (2014), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- ➔ **Desage F.** (2016), « "Un peuplement de qualité". Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, no. 3, pp. 83-112.
- ➔ **Desage F.** (2017), « Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec) », *Espaces et sociétés*, vol. 3, no. 170, pp. 15-32.
- ➔ **Driant J.-C.** (2009), *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation Française.
- ➔ **Driant J.-C.** (2011), « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, no. 1, pp. 187-197.
- ➔ **Driant J.-C.** (2012), « 1850-1995 - Les étapes de la politique du logement en France », *Réalités Familiales*, no. 98/99.
- ➔ **Driant J.-C., Madec P.** (2018), *Les crises du logement*, Puf/Vie des idées, 116 p.
- ➔ **Dutrey R.** (2018), « Pourquoi la loi DALO ne tient pas ses promesses ? », *Revue Projet*, vol. 364, no. 3, pp. 23-30.
- ➔ **Faucheux-Leroy S. et al.** (2014), « Les ménages "aux portes du logement" », *Recherche sociale*, vol. 212, no. 4, pp. 6-97.
- ➔ **Fijalkow Y., Lévy J.-P.** (2010), « Les politiques du logement », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 113-138.
- ➔ **Ghekière L.** (2008), Le développement du logement social dans l'Union européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire, *Recherches et Prévisions*, n° 94, Politiques du logement : questions sociales, pp. 127-129.
- ➔ **Gimat M.** (2017), *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, Thèse

pour le doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.

- ➔ **Houard N.** (2009), *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 306 p.
- ➔ **Joinet H.** (2013), « Le modèle HLM à l'épreuve du contexte francilien », *Revue de l'ofce*, no. 128, pp. 99-110.
- ➔ **Kamoun P.** (2005), « Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, vol. 123, no. 3, pp. 20-33.
- ➔ **Lab'Urba** Université Paris Est Créteil (Gaullier 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.
- ➔ **Lanzaro M.** (2016), « L'accès au logement des personnes hébergées : du droit à la sécurisation des parcours », *Métropolitiques*.
- ➔ **Lanzaro M.** (2014), *Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Île-de-France : des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes*, thèse de doctorat, université Paris-Est.
- ➔ **Levray N.** (2017), « La Cour des Comptes demande de réserver l'accès des HLM aux modestes d'entre les modestes », *La Gazette Santé Sociale*.
- ➔ **Mi K., Lopez-Jollivet R.** (2011), *Attribuer des logements sociaux : le pouvoir du Maire ? Analyse empirique et statistique des attributions de logements sociaux à Montreuil entre 2005 et 2010*, Mémoire de Master 1 Urbanisme et Aménagement, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Xavier Desjardins.
- ➔ **Morange M., Schmoll. C.** (2018), « Les Outils qualitatifs en géographie », *Annales de géographie*, vol. 722, no. 4, pp. 427-438.
- ➔ **Morel-Journel C., Sala Pala V.** (2011), « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles*.
- ➔ **Palomares E.** (2008), « Itinéraire du credo de la mixité sociale », *Projet*, no. 307, pp. 23-29.
- ➔ **Pinçon M., Pinçon-Charlot M.** (2010), *Les Ghettos du Gotha*, Paris, Seuil, coll. Essais, 294 p.
- ➔ **Raad L.** (2017), « Pour qui produit-on du logement social ? Le cas de la banlieue rouge », *Espaces et sociétés*, vol. 3, no. 170, pp. 33-50.
- ➔ **Rongé J-L.** (2014), « Le logement social : privilège légal des défavorisés ? », *Journal du droit des jeunes*, vol. 238, no. 8, pp. 20-26.
- ➔ **Rullac S., Ott L.** (dir.) (2010), *Dictionnaire pratique du travail social*, Paris, Dunod.
- ➔ **Sala Pala V.** (2013), *Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, PUR Res Publica, 302 p.

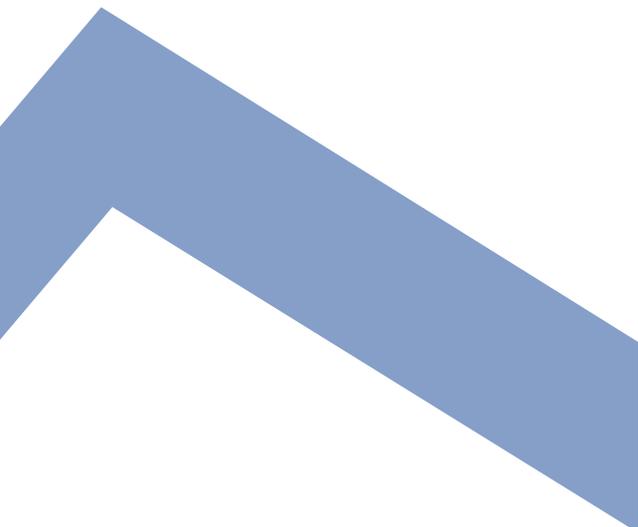
- ➔ **Simon P.** (2003), « Le logement social en France et la gestion des “populations à risques” », *Hommes et migrations*, vol. 1246, pp. 76-91.
- ➔ **Tissot S.** (2005), « Une discrimination informelle ? Usage de la notion de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 159, pp. 54-69.
- ➔ **Vanoni D., Foutier C., et Rémy J.** (2009), « Les attributions de logements sociaux, l'efficacité sociale d'un système en question. », *FORS recherche sociale*, no. 189.
- ➔ **Van de Walle I. et al.** (2016), « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés », *Recherche sociale*, vol. 218, no. 2, pp. 6-91.
- ➔ **Warin P.** (2016), *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours - politique », 242 p.
- ➔ **Weill P.-E.** (2013), *Sanstoit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative Et rationalisation de l'action publique*, thèse de doctorat, Université de Strasbourg.

LITTÉRATURE INSTITUTIONNELLE

- ➔ APUR, *Les chiffres du logement social de la métropole du Grand Paris*, note n°139, décembre 2018.
- ➔ APUR, *Les chiffres du logement social à paris en 2017*, note n°146, avril 2019.
- ➔ APUR, *L'occupation des logements sociaux dans les Quartiers Parisiens de la politique de la Ville*, janvier 2020, 122 p.
- ➔ Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL), « Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté (loi du 27/01/2017 – JO du 26/01/2017) » ; Chapitre II : Favoriser la mobilité dans le parc social et l'accès des ménages défavorisés aux quartiers attractifs (p.10 & sq.), février 2017, 41 p.
- ➔ Défenseur des droits, *La dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, rapport, 2019, 71 p.
- ➔ DRIHL Île-de-France, *Guide de l'accès au logement à l'usage des travailleurs sociaux*, deuxième édition, mai 2017, 87 p.
- ➔ Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), « Article 441 : Conditions d'attribution des logements et plafonds de ressources », version constamment mise à jour sur le site legifrance.fr.
- ➔ Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes Lyon (CLLAJ) et Fondation Abbé Pierre, *Les jeunes reçus au CLLAJ LYON en 2017 en situation précaire avec faible ou sans ressource*, septembre 2018, 53 p.

- Commissariat général au développement durable, *Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2019*, janvier 2019.
- Comité de veille DALO Île-de-France, *Les échecs de relogement des ménages prioritaires au titre du DALO en Île-de-France*, 2015, 41 p.
- Cour des Comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, février 2017, 221 p. ; Chapitre II : Comment sont attribués les logements ? (p. 35 & sq.) ; Chapitre III : Les logements proposés correspondent-ils à la demande ? (p. 49 & sq.).
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) (Calvo M., Jérôme Hananel J., Loubet A., Richet-Mastain L.), « Conditions et dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages », *Les Dossiers de la DREES*, n° 32, février 2019.
- Ernst & Young, *Concertation sur les politiques d'attribution des logements sociaux, État des lieux et éléments de réflexion*, 2013, 69 p.
- Fondation Abbé Pierre, *État du mal-logement en France 2018*, janvier 2018, 383 p. ; Chapitre 2 : Attribuer les logements sociaux en priorité aux ménages les plus modestes : appliquer enfin la loi (p. 257 & sq.).
- Fondation Abbé Pierre, *État du mal-logement en France 2017*, janvier 2017, 430 p. ; Chapitre 2 : Attribution des logements sociaux : généraliser la transparence et la justice sociale (p.57 & sq.).
- Fondation Abbé Pierre, *Eclairage régional Auvergne-Rhône-Alpes du Mal-logement*, 24^{ème} rapport sur le mal-logement, 2019, 88 p.
- Fors et Crédoc pour l'USH, *Etude sur les refus de proposition d'attribution par les demandeurs de logement social*, novembre 2012, 76 p.
- Grand Lyon Métropole, *Habiter et se loger : chiffres clés 2018*, mars 2019, 8 p.
- Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*, avril 2012, 12 p.
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées et Comité de suivi de la loi DALO, *Bilan chiffré du droit au logement opposable 2008-2016*, octobre 2017, 85 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.
- Ministère de la Cohésion des Territoires, DGALN, DHUP, *Mise en œuvre du droit au logement opposable ; Point sur les chiffres de l'année 2017*, avril 2018, 32 p.
- Ministère de la cohésion des territoires, *Programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance. Cahier des charges relatifs aux opérations de PLAI adaptés*, 2017.
- Ministère de l'égalité des territoires et du logement, *Droit au logement opposable : guide pour les commissions de médiation*, septembre 2017, 78 p.

- ➔ Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), *Mal logement, mal logés : rapport 2017-2018*, juin 2018, 324 p.
- ➔ Plan Local de l'Habitat Intercommunal (PLHI) de Grand Paris Seine Ouest (2013-2018).
- ➔ Plan Local de l'Habitat Intercommunal (PLHI) de Plaine Commune (2016-2021).
- ➔ Résolution CM/ResChS concernant l'application de la charte sociale européenne relative à la politique de logements sociaux française et à l'insuffisance des aires d'accueil des gens du voyage, juillet 2018.
- ➔ USH, « Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels », *Les collections d'Actualités habitat*, juillet 2009, n°129.
- ➔ USH et AORIF, *Apprécier les capacités économiques des demandeurs ; harmonisation du calcul du reste-pour-vivre en Île-de-France*, octobre 2016, 23 p.
- ➔ USH, « Gérer la demande et les attributions : la motivation des décisions de refus et de non-attribution », *Revue REPÈRES Politiques sociales*, mars 2018, n°47, 36 p.
- ➔ USH, *Les HLM en chiffres, HLM et territoires, quelles perspectives pour le nouveau quinquennat*, septembre 2017, 29 p.
- ➔ 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, et du PUCA, tenu le 15 juin 2019, Paris.



ANNEXES

ANNEXE 1 LISTE DES ENTRETIENS

Nous avons ici listé les entretiens effectués à la fois de manière formelle et informelle en fonction des territoires d'étude (l'agglomération lyonnaise, l'agglomération parisienne et la ville de Laon) et du niveau d'acteurs rencontrés (réservataires, bailleurs sociaux et fédérations d'organismes HLM, acteurs associatifs). Ces entretiens ont été menés entre le mois de juin 2019 et de janvier 2020. L'ensemble des échanges est analysé dans le chapitre trois.

1 L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

A) Réservataires

- **La métropole de Lyon ou Grand Lyon**, collectivité territoriale qui exerce à la fois les compétences d'un département et celles d'une métropole, pour les cinquante-neuf communes.

PERSONNES RENCONTRÉES :

- Xavier Robert, chef de service Accueil et Maintien dans le Logement de la Direction de l'Habitat et du Logement.
- Karine Zimerli-Bocaccio, chargée de mission Accès au logement des publics prioritaires de la Direction de l'Habitat et du Logement.
- Anne Salvi, chargée de mission Accès au Logement Social de la Direction de l'Habitat et du Logement.

- **Le Service Inter Administratif du Logement (SIAL)**, service d'état chargé de la gestion du contingent préfectoral de logements sociaux dans le département du Rhône.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Serge Terrier, directeur adjoint.

B) Bailleurs sociaux et fédération d'organismes HLM

- **ABC HLM du Rhône**, fédération qui regroupe vingt-sept organismes (OPH, ESH, EPL, coopératives, SACICAP) représentant 150 000 logements sociaux dans les territoires du Rhône et de la Métropole de Lyon et qui est rattaché à l'association régionale des organismes HLM d'Auvergne Rhône Alpes (AURA HLM).

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Julie Druetz, chargée de projets.

- **Grand Lyon Habitat**, Office Public de l'Habitat (OPH) qui possède le parc le plus important sur la ville de Lyon avec plus de 26 000 logements sociaux en gestion.
PERSONNE RENCONTRÉE :
- Audrey Thura, directrice de la clientèle.
- **Lyon Métropole Habitat**, Office Public de l'Habitat (OPH) qui possède le parc le plus important sur l'agglomération lyonnaise avec 32 650 logements sociaux dans cinquante-sept communes.
PERSONNE RENCONTRÉE :
- Florence Bérut, directrice des attributions de logement.
- **Alliade Habitat**, filiale Action Logement, premier opérateur logement en région Auvergne-Rhône-Alpes avec un patrimoine de 42 700 logements sociaux.
PERSONNE RENCONTRÉE :
- Jean-Jacques Bertoli, directeur clients et territoires, relation avec les élus.
- **Sacoviv**, Société d'économie mixte (SEM) immobilière locale dont le capital est détenu majoritairement par la commune de Vénissieux (à 75 %) et qui gère 1878 logements sociaux.
PERSONNES RENCONTRÉES :
- Kadour Natech, responsable du pôle Relations clientèle.
- Dina Bekri, chargée de gestion locative.

C) Acteurs associatifs

- **L'Agence régionale Auvergne-Rhône-Alpes de la Fondation Abbé Pierre**, assure une délégation régionale des missions menées par la Fondation Abbé Pierre.
PERSONNE RENCONTRÉE :
- Véronique Gilet, directrice de l'agence.
- **La Maison de la veille sociale** du Rhône, porte le SIAO du département (recueil de la demande d'hébergement des personnes privées involontairement de domicile personnel, orientation vers l'offre d'hébergement disponible auprès des structures adhérentes du groupement, soutien de la sortie d'hébergement vers le logement social) et porte également l'observatoire départemental de la demande et de la réponse en matière d'hébergement et logement aux personnes sans domicile.
PERSONNES RENCONTRÉES :
- Elisa Herbage, coordinatrice.
- François Adrieu, chargé de mission en charge du pilotage de la commission de recevabilité.
- **L'Action pour l'insertion par le logement (ALPIL)**, accueil des ménages en difficulté d'habitat et assure une présence continue sur l'ensemble des questions liées au maintien ou à l'accès au logement dans le cadre du droit commun.
PERSONNES RENCONTRÉES :
- Evelyne Guerraz, chargée de mission.
- Marie Védie, chargée de mission.
- Dalila Boukacem, chargée de mission.
- **Le Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ) Lyon**, association qui a pour mission d'accueillir, d'informer et d'accompagner les jeunes âgés de 18 à 30 ans dans leur accès et leur maintien dans un logement.
PERSONNE RENCONTRÉE :
- Aicha Dahmani, co-responsable.
- **Le Mouvement d'Action Sociale (Mas)**, association qui accueille, accompagne et héberge des personnes en situation de vulnérabilité, de souffrance psycho-sociale, de précarité ou d'exclusion dans une démarche d'accès aux droits et d'insertion sociale.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Malika Benzineb, responsable de pôle.

- **La Confédération Syndicale des Familles (CSF69)**, association loi 1901 qui agit dans tous les domaines de la vie quotidienne des familles et est agréée pour la défense des locataires.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Isabelle Lahmar, chargée de développement.

2 L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE (PARIS, SAINT-DENIS, ISSY-LES-MOULINEAUX)

A) Réservataires

- **Le cabinet de l'adjoint au logement de la ville de Paris**, en charge du logement, de l'habitat durable et de l'hébergement d'urgence.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Thomas Le Cour, conseiller du cabinet de Ian Brossat, adjoint à la Maire de Paris.

- **La Direction du Logement et de l'Habitat de la ville de Paris**, en charge de l'ensemble des actions menées par la ville de Paris dans le domaine du logement et responsable de la désignation des candidats sur le contingent de la mairie centrale de la ville.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Olivier De Perreti, adjoint à la cheffe du service de la Gestion de la Demande de Logement.

- **Action Logement**, gère la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), versée par les entreprises de plus de 50 salariés (sur la base de 0,45 % de leur masse salariale), dans le but de construire et financer des logements sociaux et intermédiaires, afin d'accompagner les salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Agnès Kreuter, direction de l'offre locative.

- **Action logement Service**, branche du groupe Action Logement qui propose des services et des aides financières qui facilitent l'accès au logement et donc à l'emploi.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Florent Trublet, coordinateur national du réseau accompagnement social.

- **La Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du logement (DRIHL Île-de-France)** est un service déconcentré du ministère du Logement et du ministère des Solidarités et de la Santé, placée sous l'autorité du préfet, elle gère la désignation des candidats sur le contingent préfectoral pour la région Île-de-France.

PERSONNES RENCONTRÉES :

- Cyril Lewandowski, adjoint à la cheffe de service accès au logement et prévention des expulsions, en charge du pilotage des politiques d'attribution et de gestion du contingent préfectoral.

- Henry Ciesielski, chargé d'études au service des études de la DRIHL, en charge de l'étude en cours sur l'accès au logement social et les politiques d'attribution.

- **Le service logement de la ville d'Issy-les-Moulineaux**, met en œuvre la politique locale de l'habitat dans la commune et s'occupe de la désignation des candidats sur le contingent de la ville.

PERSONNES RENCONTRÉES :

- Gérard Martin, maire-adjoint délégué au logement.

- Caroline Montenoise, directrice du service logement.

- **Le service logement de la ville de Saint-Denis**, met en œuvre la politique locale de l'habitat au sein de la commune et s'occupe de la désignation des candidats sur le contingent de la ville.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Pauline Martin, responsable du service logement.

- **L'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune**, structure intercommunale créée en 2016 et située dans le département de la Seine-Saint-Denis. L'EPT comprend neuf communes à savoir Aubervilliers, La Courneuve, Epinay-sur-Seine, L'île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains et Villetaneuse. L'EPT pilote La Conférence Intercommunale du Logement (CIL) qui a pour objectif de définir la politique intercommunale d'attribution de logements au sein du parc locatif social, de développer la mixité sociale, de favoriser la coopération entre les bailleurs et les réservataires, et d'améliorer la transparence du dispositif pour les demandeurs.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Benjamin Berthon, responsable du service Stratégie de l'Habitat et du Logement.

B) Bailleurs sociaux et fédérations d'organismes HLM

- **L'Union Sociale pour l'Habitat (USH)**, est l'union nationale des fédérations d'organismes HLM qui rassemble quatre fédérations d'organismes HLM et une fédération regroupant les associations régionales. L'USH assure une représentation nationale du monde HLM auprès des pouvoirs publics, des médias, des associations, des milieux professionnels et de l'opinion publique. Elle a une mission de réflexion, d'analyse et d'étude sur tous les dossiers relatifs à l'habitat et aux politiques publiques du logement. Elle occupe aussi une fonction d'information, de conseil et d'assistance auprès des organismes, de leurs associations et de leurs fédérations afin de faciliter, rationaliser et développer leurs activités et être en appui à la modernisation et à la professionnalisation des organismes HLM.

PERSONNES RENCONTRÉES :

- Juliette Furet, responsable du département des politiques sociales de la Direction des Politiques Urbaines et Sociales.

- Maryse Sylvestre, conseillère Politiques sociales de la Direction des Politiques Urbaines et Sociales.

- **L'Association des organismes franciliens de logement social (AORIF)**, regroupe les organismes de logement social œuvrant en Île-de-France et adhérant à l'une des fédérations de l'USH.

PERSONNES RENCONTRÉES :

- Damien Ravel, chargé de projet Attributions et Gestion sociale.

- Pauline Abrieu, chargée de projet Observation et Statistiques.

- **Logis Transports**, est la filière immobilière de la RATP (Régie autonome des transports parisiens) avec le statut d'une entreprise sociale pour l'habitat (ESH) et qui a en gestion 8 500 logements dispersés en Île-de-France (94, 93, 75) mais dont le tiers se situe à Paris.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Christophe Etronnier, directeur du patrimoine et de la gérance.

- **Erigere**, est une filiale d'Action Logement, qui gère 8 800 logements environ en Île-de-France (dans les départements 75, 77, 78, 91, 92, 94 et 95).

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Toni Goncalves, responsable d'agence Île-de-France Sud.

- **Emmaüs Habitat**, est une société anonyme (SA) HLM dont l'actionnaire principal est la Fondation Abbé Pierre et qui gère 14 000 logements en Île-de-France.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Dominique Andro, responsable Gestion Locative.

- **Seine Ouest Habitat**, Office Public de l'Habitat (OPH) rattaché à la communauté d'agglomération Grand Paris Seine-Ouest qui gère 7 828 logements répartis dans les communes de Boulogne-

Billancourt, Meudon, Issy-les-Moulineaux, Chaville et Vanves.

PERSONNES RENCONTRÉES :

- Madame Ripoll, directrice générale.
- Madame Chabaneaud, responsable des attributions.

C) Acteurs associatifs ou institutionnels

- **L'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR)**, association conçue comme un outil au service des politiques publiques d'aménagement et de développement aux échelles parisiennes et métropolitaines ayant pour mission de documenter, analyser et développer des stratégies prospectives concernant les évolutions urbaines et sociétales à Paris et dans la Métropole du Grand Paris.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Jean-François Arènes, chef de projet Habitat et Logement.

- **Interlogement 93**, association d'associations de quarante-cinq adhérents fondée pour favoriser l'accès au logement des ménages en difficulté, notamment les ménages accompagnés par les associations adhérentes. Depuis sa création, au-delà de sa dimension réseau et plaidoyer, Interlogement 93 porte des dispositifs opérationnels tels que le SIAO du département de Seine-Saint-Denis, des dispositifs d'accompagnement vers le logement (AVDL, Solibail) et des mesures de maintien dans le logement et de prévention des expulsions locatives (ASLL, Logement d'abord). L'association participe à de nombreux groupes de travail nationaux, régionaux et départementaux ainsi qu'aux instances telles que : la COMED, les CIL, la CCAPEX, les ACD, le PDALHPD, etc.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Maxence Delaporte, directeur opérationnel.

- **La Fédération des acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (Fapil)**, un réseau d'associations, unions d'économie sociale et sociétés coopératives d'intérêt collectif qui agissent en faveur du droit au logement pour les personnes en difficulté.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Justine Gineste, chargée de mission Île-de-France.

- **Le Collectif logement Paris 14**, organisation de défense du droit à un logement décent pour tous et membre de la commission de désignation du 14^{ème} arrondissement de Paris.

PERSONNES RENCONTRÉES :

- Jean-Pierre Coulomb, secrétaire du collectif.
- Caroline Millot, membre du collectif et présidente de la commission de désignation du 14^{ème}.

- **Solidarité Nouvelle pour le Logement (SNL)**, association qui assemble des citoyens qui s'engagent localement pour lutter contre les problèmes de logement en Île-de-France.

PERSONNES RENCONTRÉES :

- Odile Pécout, responsable du pôle social de SNL Paris.
- Jean-Marc Prieur, directeur de SNL Essonne.

- **L'Association des Cités du Secours Catholique (ACSC)**, association fondée à l'initiative du Secours catholique, dont la mission est d'accueillir et héberger, loger et accompagner des personnes en grande précarité et en situation d'exclusion sociale et/ou de handicap.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Stéphanie Donati, chef de service AVDL Paris.

- **Le Comité Actions Logement (CAL)**, association implantée dans le 18^{ème} arrondissement de Paris qui accompagne dans leurs droits liés à l'habitat environ huit cent ménages mal logés, sans logement ou menacés d'expulsion domiciliés dans le 18^{ème} arrondissement ou souhaitant y résider.

PERSONNE RENCONTRÉE :

- Violette Volson, directrice.

- **Action Thank Entreprise & Pauvreté**, association qui regroupe des grandes entreprises, des acteurs sociaux et du monde académique dans le but de développer des initiatives pour réduire la pauvreté en France.
PERSONNE RENCONTRÉE :
- Guillaume Ginebre, chef de projet.
- **Le Centre d'hébergement et de réinsertion social (CHRS) ATD-QUART MONDE de Noisy-le-Grand**, assure l'hébergement et l'accompagnement social de cinquante familles.
PERSONNE RENCONTRÉE :
- Jean Cantin, responsable du service relogement.
- **L'Observatoire Précarité et Mal Logement du 92 (OPML92)**, a pour mission de rassembler et partager chaque année des données relatives à la question du mal-logement, la précarité et la pauvreté dans le département des Hauts-de-Seine afin de suivre leurs évolutions.
PERSONNES RENCONTRÉES :
- Michel Castellan et Nicole Smadja, tous deux membres de l'observatoire.
- **Le comité de veille DALO 92**, regroupe des associations du département des Hauts-de-Seine qui accompagnent les ménages dans leurs démarches d'accès à l'hébergement et au logement. L'objectif de ce comité est de collecter des informations sur la mise en œuvre du DALO dans le département c'est-à-dire d'identifier les dysfonctionnements, les leviers d'action, et d'échanger sur les différences de pratiques.
PERSONNES RENCONTRÉES :
- les membres du comité présents à la rencontre du 22 février 2019.
- **Femmes de Franc-Moisin**, association ancrée dans le quartier du Franc-Moisin à Saint-Denis, l'association bénévole et militante est conçue comme un outil de solidarité et de construction collective et accompagne les ménages précaires dans leurs démarches d'accès à l'hébergement et au logement social.
PERSONNE RENCONTRÉE :
- Adjera Lakehal-Brafman, directrice.
- **Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées**, institution gouvernementale qui a pour objectif d'éclairer, d'émettre des avis et formuler des propositions sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées et notamment sur tout projet de loi ou proposition de loi qui concerne le logement des personnes défavorisées.
PERSONNES RENCONTRÉES :
- Philippe Lacroix et René Dutrey, secrétaire général, janvier 2020.

3 LA VILLE DE LAON

- **L'Office Public d'Aménagement et de Construction de l'Aisne (OPAL)**, Office public du département de l'Aisne qui gère un patrimoine de plus de 13 000 logements répartis dans plus de 120 000 communes du département.
PERSONNE RENCONTRÉE :
- Coralie Planckaert, responsable de la commercialisation.

ANNEXE 2 QUESTIONNAIRE DE L'ENQUÊTE

1 INFORMATIONS DE CADRAGE

- Quel est le **nom de l'organisation** (ou de la structure) dans laquelle vous suivez ce demandeur ?
 - Depuis combien de **temps** suivez-vous ce demandeur ?
 - Quelle est la **fréquence** à laquelle vous vous rencontrez pour effectuer le suivi de sa demande ?
-

2 SITUATION DU DEMANDEUR :

LES INFORMATIONS DEMANDÉES ICI CHERCHENT À RETRACER LE PROFIL DU DEMANDEUR

- Quel est l'âge du demandeur (même approximatif) ?
- Quel est la situation du ménage demandeur ?
 - seul
 - seul avec enfant
 - couple sans enfant
 - couple avec enfants

- Si le ménage à des enfants combien en ont-ils ?
 - Quel est l'âge des enfants ? (même approximatif)
-

-  Le ménage a-t-il **des revenus salariaux** ?

- Si le ménage a des revenus salariaux, combien de personne du ménage ont des revenus salariaux ?

- CDI à temps plein
 - CDI à temps partiel
 - CDD à temps plein
 - CDD à temps partiel
 - Intérim
 - Contrat d'insertion
 - Autres à préciser
-

-  Le ménage a-t-il des **revenus non salariaux** ?

- Si le ménage a des revenus non salariaux, quelle est la nature de ces revenus ?
- Le ménage bénéficie-t-il de prestation(s) sociale(s) (**hors APL**) ?
- Si le ménage bénéficie-t-il de prestation(s) sociale(s), quelle est la nature de celle(s)-ci ?

- Allocation chômage
- Allocations familiales
- RSA
- Invalidité
- Retraite
- Autres à préciser

- Si le ménage bénéficie-t-il de prestation(s) sociale(s), quelle est le montant de celle(s)-ci ?
-

- Le ménage a-t-il des **charges déductibles de ses revenus** ?

- Pensions Remboursement de prêts
 Surendettement, plan d'apurement Autres à préciser
-

- Quel est donc le **montant total** des ressources du ménage ?
 Les ressources totales du ménage sont-elles **stables ou instables** ?
-

-  Quelle est la **situation résidentielle actuelle** du demandeur ?

- Sans abri Hébergement à l'hôtel
 Hébergement d'urgence Hébergement d'insertion
 En logement temporaire avec une mesure d'accompagnement (AVDL, ASLL, etc.)
 Sous-location dans le parc privé (Solibail, locapass, etc.)
 Location dans le parc privé avec un bail en nom propre
 Habitat précaire (bidonville, squat, caravane, etc.)
 Hébergé chez un tiers Autre situation à préciser
-

- Quels éléments avez-vous sur le « passif » éventuel du ménage dans **son parcours résidentiel** ? (impayés de loyer, dette locative, expulsion, troubles de voisinage)

- Sur **quel type de logement** porte la demande ? Dans quelle commune ?
Le demandeur réside-t-il déjà dans la commune où il demande un logement social ? Si non, pourquoi veut-il changer de commune ?
-

-  Quelles sont les autres **démarches engagées** en parallèle à la demande de logement social pour améliorer les conditions de logement du ménage ? (Par exemple, est-il reconnu prioritaire au titre du DALO ou via les accords collectifs départementaux)

- Quel est le **temps d'attente** du demandeur depuis le dépôt de sa demande ?

- Le dossier du demandeur a-t-il déjà été **présenté en CAL** ? (ou est-ce qu'il n'a jamais été proposé en CAL).

- Si le ménage a déjà été présenté en CAL, a-t-il été relogé ? Sinon, **quel motif** a été donné à la non-attribution ?
 - Si le ménage a déjà été présenté en CAL, le ménage a-t-il **déjà refusé une offre de logement** ? Si oui, combien de fois ? Quel était la raison de ce (ou ces) refus ?
 - Si le ménage n'a jamais été présenté en CAL, le demandeur a-t-il des **informations sur le statut de sa demande** de logement social ? L'instruction négative du dossier a-t-elle été motivée ?
 - Si le ménage a déjà reçu un motif de non-attribution de logement ou s'il n'a jamais été présenté en CAL, avez-vous des **éléments – explicites ou implicites** - qui laissent penser que le non-accès au logement de ce demandeur provient de son insuffisance de ressources ?
-
- Un niveau maximum de **taux d'effort** net [(loyer - APL)/revenu] ou un montant minimum de « **reste-à-vivre** » [(revenu - loyer + APL) / nombre d'unités de consommation] ont-ils été indiqués au demandeur comme une condition d'accès au logement social ? Si oui, quels sont les pourcentages (taux d'effort) ou montants (reste-à-vivre) indiqués ?
-
- Est-ce que **d'autres caractéristiques** de ce ménage sont susceptibles d'avoir une influence négative sur le traitement de sa demande ? (impayés de loyer, troubles de voisinage, procédure d'expulsion, sortant de prison, origine ethnique...).
 - Y-a-t-il d'autres éléments** qui n'ont pas été demandés mais dont vous voudriez faire part pour la compréhension de la situation du demandeur

ANNEXE 3 PRÉSENTATION DES STRUCTURES QUI ONT RÉPONDU À L'ENQUÊTE

A) Les opérateurs d'hébergement, de logement accompagné ou de logement temporaire

Cette catégorie désigne des structures qui perçoivent des financements de l'État, du département et de certaines fondations pour prendre en charge des ménages dans des établissements sociaux (hébergement social ou logement accompagné type résidences sociales, pensions de famille, résidences pour jeunes, foyers de travailleurs migrants) ou dans un logement temporaire via des dispositifs d'accompagnement type AVDL ou ASLL.

Les structures de cette catégorie ayant répondu à l'enquête sont les suivantes :

- > **SNL Paris (Solidarités Nouvelles pour le Logement)** : l'association rassemble des citoyens qui s'engagent localement pour lutter contre les problèmes de logement en Île-de-France. La mission principale de l'association est de louer temporairement des logements à des ménages en difficultés et de les accompagner, via des dispositifs financés par l'État, jusqu'à l'accès à un logement pérenne.
- > **Habitat et Humanisme Morbihan** : cette délégation régionale d'Habitat et Humanisme a pour objectif de faciliter l'accès au logement des ménages précaires à travers le relogement de ceux-ci dans du logement d'insertion.
- > **Association des Cités de Secours Catholique** : association fondée à l'initiative du Secours Catholique, dont la mission est d'accueillir et héberger, loger et accompagner des personnes en grande précarité et en situation d'exclusion sociale et/ou de handicap.
- > **Association Le Mas à Lyon** : association qui accueille, accompagne et héberge des personnes en situation de vulnérabilité, de souffrance psycho-sociale, de précarité ou d'exclusion dans une démarche d'accès aux droits et d'insertion sociale.
- > **Basiliade à Lyon** : association dont les actions répondent aux besoins multiples des personnes séropositives en situation de grande précarité économique et sociale. Elle prend notamment en charge leur hébergement en appartement relais, en appartement de coordination thérapeutique, ou en hébergement d'urgence et accompagne ces personnes dans leurs démarches d'accès au parc social.
- > **CHRS Foyer Social de Reclassement vers l'Avenir** à Roanne : assure l'hébergement et l'accompagnement social de ménages précaires sans logement.
- > **CHRS ATD QUART MONDE** à Noisy-le-Grand : assure l'hébergement et l'accompagnement social de ménages précaires sans logement.
- > **CHRS La Charade** à Lyon : assure l'hébergement et l'accompagnement social de ménages précaires sans logement.

B) Les acteurs de l'accès aux droits liés à l'habitat

Cette catégorie désigne des structures associatives spécialisées dans l'accompagnement des ménages dans leurs démarches d'accès aux droits liés à l'habitat. L'accompagnement est à la fois juridique, administratif et social ; il implique de travailler en lien et en complémentarité avec les institutions, les acteurs associatifs et les services sociaux. Les objectifs du travail mené sont l'accès à des conditions de logement dignes et l'absence d'expulsion sans solution de relogement pérenne.

Les structures de cette catégorie ayant répondu à l'enquête sont les suivantes :

- > **Le Comité Action Logement (CAL)** : association implantée dans le 18^{ème} arrondissement de Paris,

qui accompagne chaque année environ huit cent ménages mal logés, sans logement ou menacés d'expulsion, domiciliés dans le 18^{ème} arrondissement ou souhaitant y résider.

- > **Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre** : un lieu d'accès aux droits pour les ménages mal logés parisiens, en difficulté d'accès ou de maintien dans leur logement, qui accompagne et conseille près de cinq mille ménages afin de les aider à trouver une issue à leur situation de mal-logement. L'objectif est d'accompagner les ménages pour les maintenir dans leur logement ou obtenir un relogement adapté, dans le cadre du droit commun.
- > **Permanence logement du Secours Catholique** du 14^{ème} arrondissement de Paris : la mission d'une permanence logement est d'appuyer les personnes mal-logées ou sans logement, dans l'accès à leurs droits, et dans les démarches pour l'obtention d'un hébergement ou d'un logement dans le parc social notamment.
- > **L'Action pour l'insertion par le logement (ALPIL)** : l'association accueille des ménages en difficulté d'habitat domiciliés sur l'agglomération lyonnaise et assure une présence continue sur l'ensemble des questions liées au maintien ou à l'accès au logement dans le cadre du droit commun.
- > **Comité CLLAJ** Lyon : association qui a pour mission d'accueillir, d'informer et d'accompagner les jeunes âgés de 18 à 30 ans dans leur accès et leur maintien dans un logement.

C) Les acteurs de l'accompagnement social

Cette catégorie désigne des structures qui mènent une démarche d'accompagnement social à la fois plus large que la question de l'habitat et que l'accès aux droits.

- > **Solidarité Formation Médiation (SFM)** à Clichy (Haut-de-Seine) : l'association a pour objet de lutter contre les exclusions et les discriminations par l'accès aux savoirs (maîtrise de la langue française, connaissance de l'environnement culturel) et aux droits (administratifs et sociaux) et de favoriser l'autonomie des personnes en menant des actions à caractère social, spécifiques à chaque tranche d'âge.
- > **Association Essor** à Neuilly-sur-Seine (Haut-de-Seine) : l'association œuvre dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale pour accueillir et accompagner des personnes en difficultés sociales, familiales ou en situation de handicap.
- > **La Croix Rouge Suresnes** : unité locale de la Croix Rouge intervenant auprès des ménages domiciliés dans la ville de Suresnes. L'association mène de nombreuses activités dans le domaine social (maraudes, épicerie sociale, cours de français langues étrangères, accompagnement administratif, etc.) et assure une permanence DALO pour accompagner les ménages qui souhaitent déposer un recours.

D) Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation des demandeurs (SIAO)

Le Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation (désigné par l'appellation SIAO) a été conçu comme un service public de l'hébergement et de l'accès au logement. Cet opérateur a pour vocation de coordonner les différents acteurs de la veille sociale et de l'accès au logement, de simplifier les démarches d'accès à l'hébergement et au logement et de contribuer à la mise en place d'observatoires locaux.

- > **Interlogement 93** : association d'associations (quarante-cinq adhérents aujourd'hui) fondée en 1990 afin de favoriser l'accès au logement des ménages en difficulté, notamment les ménages accompagnés par les associations adhérentes. Depuis sa création, au-delà de sa dimension réseau et plaidoyer, Interlogement 93 porte des dispositifs opérationnels tels que le SIAO, des dispositifs d'accompagnement vers le logement (AVDL, Solibail) et des mesures de maintien dans le logement et de prévention des expulsions locatives (ASLL, Logement d'abord). Interlogement93 participe à de nombreux groupes de travail nationaux, régionaux et départementaux ainsi qu'aux instances telles que : la COMED, les CIL, la CCAPEX, les ACD, le PDALHPD, etc.

ANNEXE 4 DONNÉES BRUTES ISSUES DE L'ENQUÊTE

Nature des structures qui ont répondu à l'enquête (par catégories)	Effectif	%
Opérateur d'hébergement et/ou de logement accompagné	38	39,6
Acteur de l'accès aux droits liés à l'habitat	33	34,4
Acteur d'accompagnement social	22	22,9
SIAO	3	3,1
Total	96	100

Source : Données enquête, juin 2019.

Age des ménages de l'échantillon (en année)	Effectif	%	% (sans les non réponses)
(20-30 ans]	4	4,2	4,5
(30-40 ans]	35	36,5	39,3
(40-50 ans]	27	28,1	30,3
(50-60 ans]	17	17,7	19,1
(60-90 ans]	6	6,2	6,7
Non réponses	7	7,3	NR (*)
Total	96	100	NR

(*) NR signifie non-renseigné pour indiquer que la donnée n'a pas pu être produite
Source : Données enquête, juin 2019.

Composition familiale des ménages de l'échantillon	Effectif	%
Couple avec enfant(s)	27	28,1
Couple sans enfant	3	3,1
Seul	33	34,4
Seul avec enfant(s)	32	33,3
NA	1	1,0
Total	96	100

Source : Données enquête, juin 2019.

RAPPORT INTER-ASSOCIATIF
SUR LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU PARC SOCIAL DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

Situation résidentielle des ménages de l'échantillon	Effectif	%	% (sans les non réponses)
Logement dans le parc privé avec un bail en nom propre	37	38,5	38,9
Logement temporaire (avec accompagnement type AVDL, ASLL, etc.) ou sous-location dans le parc privé	28	29,2	29,5
Hébergé (hôtel, urgence, insertion, chez un tiers)	21	21,9	22,1
Logement dans le parc social	3	3,1	3,2
Logement sans droit ni titre	3	3,1	3,2
Menacé d'expulsion	3	3,1	3,2
Non réponses	1	1,0	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

Type de logement demandé par les ménages de l'échantillon	Effectif	%	% (sans les non réponses)
T1	22	22,9	25,6
T2	15	15,6	17,4
T3	26	27,1	30,2
T4	21	21,9	24,4
T5	2	2,1	2,3
Non réponses	10	10,4	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

Situation professionnelle des ménages de l'échantillon	Effectif	%	% (sans les non réponses)
Sans emploi	42	43,8	43,8
Avec emploi (*)	54	56,2	56,2
Total	96	100	100

(*) Avec emploi signifie tous les types d'emplois (CDD, CDI, Indépendants, Intérim)

Source : Données enquête, juin 2019.

RAPPORT INTER-ASSOCIATIF
SUR LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU PARC SOCIAL DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

Type de contrat des ménages de l'échantillon	Effectif	%	% (sans les non réponses)
CDD/indépendants	17	17,7	32,7
CDI	35	36,5	67,3
Non réponses	44	45,8	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

Montant du salaire net mensuel des ménages de l'échantillon (en €)	Effectif	%	% (sans les non réponses)
(250-500 €]	4	4,2	8,3
(500-750 €]	2	2,1	4,2
(750-1000 €]	11	11,5	22,9
(1000-1250 €]	10	10,4	20,8
(1250-1500 €]	8	8,3	16,7
(1500-2700 €]	13	13,5	27,1
Non réponses	48	50,0	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

Prestation(s) sociale(s) perçue(s) par les ménages de l'échantillon (hors APL)	Effectif	%	% (sans les non réponses)
Au moins une prestation	75	78,1	79,8
Aucune prestation	19	19,8	20,2
Non réponses	2	2,1	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

RAPPORT INTER-ASSOCIATIF
SUR LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU PARC SOCIAL DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

Type de prestation(s) sociale(s) perçue(s) par les ménages de l'échantillon	Effectif	%
Allocation familiale (*)	56	58,1
RSA	30	31,2
Allocation handicap (**)	9	9,3
Retraite	3	3,1

(*) Les allocations familiales comprennent notamment l'allocation de soutien familial (ASF), Indemnités journalières, Pension alimentaire, Allocation de Soutien aux Parents d'Enfants Handicapés (ASPEH) La Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)

(**) Allocation handicap : L'allocation aux adultes handicapés (AAH), L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), Allocation invalidité

Source : Données enquête, juin 2019.

Montant des prestations sociales mensuelles perçues par les ménages de l'échantillon (en €)	Effectif	%	% (sans les non réponses)
(250-500 €]	24	2,0	38,1
(500-750 €]	8	8,3	12,7
(750-1000 €]	10	10,4	15,9
(1000-1250 €]	6	6,2	9,5
(1250-1500 €]	4	4,2	6,3
(1500-2500 €]	11	11,5	17,5
Non réponses	33	34,4	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

Revenu par unité de consommation des ménages de l'échantillon (en €/mois)	Effectif	%	% (sans les non réponses)
(200-400 €]	2	2,1	4,2
(400-600 €]	16	16,7	33,3
(600-800 €]	17	17,7	35,4
(800-1000 €]	9	9,4	18,8
(1000-1200 €]	4	4,2	8,3
Non réponses	48	50,0	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

RAPPORT INTER-ASSOCIATIF
SUR LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU PARC SOCIAL DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

Ancienneté de la demande de logement des ménages de l'échantillon (en années)	Effectif	%	% (sans les non réponses)
(1-3ans]	11	11,5	12,2
(3-5ans]	18	18,8	20,0
(5-7 ans]	24	25,0	26,7
(7-10 ans]	18	18,8	20,0
(10-30 ans]	19	19,8	21,1
Non réponses	6	6,2	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

Démarches de priorisation effectuées par les ménages de l'échantillon (*)	Effectif	%
Prioritaire au titre DALO	65	67,7
Recours injonction au tribunal administratif	30	31,2
Labellisation Accords Collectifs Départementaux ou PDALHPD	43	44,8

(*) Les démarches de priorisation peuvent se cumuler

Source : Données enquête, juin 2019.

Commune(s) demandée(s) par les ménages de l'échantillon	Effectif	%	% (sans les non réponses)
Paris	41	42,7	44,6
Petite couronne (92, 93, 94)	24	25,0	26,1
Paris et petite couronne (92, 93, 94) (*)	17	17,7	18,5
Agglomération lyonnaise	7	7,3	7,6
Autre ville (Vannes, Roanne, Laon)	3	3,1	3,3
Non réponses	4	4,2	NR
Total	96	100	NR

(*) La demande de ces ménages porte à la fois sur Paris et la petite couronne contrairement aux autres demandes qui portaient uniquement sur Paris ou uniquement sur la petite couronne.

Source : Données enquête, juin 2019.

RAPPORT INTER-ASSOCIATIF
SUR LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU PARC SOCIAL DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

Ménages de l'échantillon résidant dans la commune demandée	Effectif	%	% (sans les non réponses)
Oui	83	86,5	91,2
Non	8	8,3	8,8
Non réponses	5	5,2	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

Ménages de l'échantillon qui sont déjà passés en CAL	Effectif	%	% (sans les non réponses)
Non	54	56,2	56,8
Oui	41	42,7	43,2
Non réponses	1	1,0	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

Relogement des ménages de l'échantillon	Effectif	%	% (sans les non réponses)
Non relogé	31	32,3	75,6
Relogé	10	10,4	24,4
Non réponses	55	57,3	NR
Total	96	100	NR

Source : Données enquête, juin 2019.

Existence de facteurs autres que les ressources pouvant avoir une influence négative sur la demande des ménages de l'échantillon (*)	Effectif	%	% (sans les non réponses)
Oui	57	59,4	66,3
Non	29	30,2	33,7
Non réponses	10	10,4	NR
Total	96	100	NR

(*) L'existence ou non de facteur(s) qui pourraient avoir une influence négative sur le traitement de la demande d'un ménage a été identifiée et indiquée par la personne qui a répondu à l'enquête. Il s'agit donc d'une évaluation subjective de la situation des ménages.

Source : Données enquête, juin 2019.

Type de facteurs pouvant avoir une influence négative sur la demande des ménages de l'échantillon	Effectif	%
Antécédents locatifs (1)	16	16,7
Type de logement demandé (2)	16	16,7
Refus antérieur du ménage (3)	9	9,4
Problèmes de santé (4)	8	8,3
Blocage juridique ou administratif (5)	5	5,2
Origine ethnique (6)	4	4,2
Non résident de la commune demandée (7)	4	4,2

- (1) Antécédents locatifs : impayés de loyer, dette locative, dette locative traitée, surendettement traité, surendettement non traité, expulsion, troubles de voisinage ;
- (2) Type de logement demandé : grand logement demandé en raison d'une grande composition familiale ou d'une personne seule avec des enfants en droit de visite ; logement T1 ; logement avec ascenseur en raison d'un handicap ;
- (3) Refus antérieur du ménage : le ménage a déjà refusé un logement pour un motif qui n'est pas forcément considéré comme légitime ;
- (4) Problèmes de santé : le ménage a un problème de santé qui rend sa demande spécifique ;
- (5) Blocage juridique ou administratif : il peut s'agir d'un problème lié au droit au séjour, au divorce, à l'avis d'imposition ou à tous les justificatifs qui peuvent être demandés par le bailleur ;
- (6) Origine ethnique : nationalité supposée ou réelle de la personne ;
- (7) Non résident de la commune demandée : le ménage n'est pas domicilié sur la ou les commune(s) qu'il demande.

Source : Données enquête, juin 2019.

Motif de non-attribution reçus par les ménages de l'échantillon après être passé en CAL (*)	Effectif	%
Ressources insuffisantes (1)	19	44,2
Rang deux (2)	9	21,0
Dossier incomplet (3)	7	16,3
Sans motif (4)	6	13,9
Type de logement non adapté (5)	2	4,6
Total	43	100

(*) Parmi les ménages qui sont passés en CAL et qui ne se sont pas vu attribués le logement, un motif de non-attribution doit être légalement donné

- (1) Motif ressources insuffisante : « Taux d'effort trop important », « Taux d'effort et Reste à vivre insuffisant », « inadéquation du loyer et des ressources », y compris les personnes qui ont contesté ce motif en raison des calculs qui avaient été fait ;
- (2) Rang deux : positionnement du candidat en deuxième rang, l'attribution se fait uniquement si le ménage positionné en premier rang refuse le logement ;
- (3) Dossier incomplet : manque de pièces justificatives qu'il s'agisse de pièces obligatoires ou non obligatoires mais exigées lors de l'instruction du dossier (divorce, plan d'apurement, etc.) ;
- (4) Sans motif : aucun motif de non-attribution n'a été donné au ménage après la proposition de logement ;
- (5) Type de logement non adapté : le type de logement proposé est jugé non adapté à la composition du ménage.

Source : Données enquête, juin 2019.

ANNEXE 5 EXPLICATION TECHNIQUE DE LA CONSTRUCTION DE LA CLASSIFICATION ASCENDANTE HIÉRARCHIQUE (CAH)

LES CLUSTERS PEUVENT ÊTRE DÉCRITS PAR LES TABLEAUX CI-APRÈS.

Cluster 1 (n = 48)			
Variables	Part de la modalité au sein du cluster	Part de la modalité au sein de l'échantillon	Significativité
Non présentation en CAL	39/48	47/81	***
Ressources nettes mensuelles entre 405 et 800 €	18/48	18/73	***
T1	29/48	31/75	***
Seul	24/48	28/81	***
Paris et petite couronne	15/48	17/82	**

Source : Données enquête, juin 2019.

Légende : « *** » : p-value < 0,001 ; « ** » p : p-value < « 0,01 ».

Lecture : Dans le Cluster 1, la part des ménages non présentés en CAL est de $39/48 = 81\%$, alors qu'elle n'est que de $47/81 = 58\%$ pour l'ensemble des ménages, cet écart étant considéré comme significatif au regard des tests statistiques.

Cluster 2 (n = 34)			
Variables	Part de la modalité au sein du cluster	Part de la modalité au de l'échantillon	Significativité
Couple avec enfant(s)	20/34	21/81	***
Présentations en CAL	26/34	34/81	***
T4	17/34	18/75	***
Ressources nettes mensuelles entre 1700 et 3300 €	17/34	18/73	***
Petite couronne	20/34	24/82	***

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

ASSOCIATION DALO

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

