

15 PROPOSITIONS

POUR PERMETTRE L'ACCÈS AU PARC SOCIAL

DES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

JUIN 2020



Puisque les obstacles à l'accès au parc social des demandeurs les plus pauvres sont situés à différents niveaux (pénurie de logements sociaux, loyers HLM trop élevés, attributions mal ciblées, défaut d'accompagnement, solvabilisation insuffisante par les aides publiques, méconnaissance de leurs obligations par les différents acteurs, à commencer par les préfets...), les propositions formulées ici touchent à différents leviers.

Pour réduire l'écart entre des loyers trop chers et des revenus trop bas, plusieurs solutions sont avancées. Il peut s'agir de rétablir le pouvoir solvabilisateur des APL, en revenant sur les différentes coupes qui l'ont rogné depuis vingt ans et en aidant mieux les locataires en difficulté à payer leurs charges. Ce choix de redistribution impliquerait de mobiliser les milliards d'euros d'APL que les différentes coupes budgétaires successives ont retirés aux locataires à bas revenus. Il est aussi possible de cibler précisément les demandeurs HLM à bas revenus en grande difficulté, à travers des baisses de quittance ciblées sur les personnes les plus exclues, en particulier sans-domicile, pour réaliser les objectifs du Logement d'abord. La meilleure adéquation entre les ressources des locataires et leur reste-à-payer, peut passer par une plus forte modulation des APL et des suppléments de loyer de solidarité (SLS) pour les locataires plus aisés. Elle peut aussi nécessiter d'apporter globalement plus de souplesse dans la politique des loyers, en expérimentant la « nouvelle politique des loyers », le « loyer unique » ou l'évolution des loyers selon les ressources.

Ces différentes propositions visent en quelque sorte à retrouver les niveaux de loyer et d'aides qui ont pu exister par le passé, avant que la diminution des aides à la pierre puis des aides à la personne aboutisse à augmenter le taux d'effort des ménages à bas revenus en HLM, jusqu'à parfois leur barrer l'accès au parc. Toutefois, il ne suffit pas d'avoir des bas niveaux de quittance pour que les plus pauvres accèdent au parc social. Encore faut-il que les logements existent en nombre suffisant et qu'ils soient attribués aux ménages les plus en difficulté.

Face à la pénurie, il est indispensable de renforcer les moyens de produire du logement très social. Des aides à la pierre accrues pourraient permettre aux bailleurs sociaux de produire 60 000 PLAI sous les plafonds de loyer pris en charge par les APL, permettant l'accès des ménages les plus pauvres, en particulier dans les agglomérations tendues. Des outils de mobilisation du foncier doivent aussi être confiés aux élus locaux (dissociation foncier-bâti, secteurs de mixité sociale, droit de préemption renforcé, recettes accrues issues d'une hausse de la fiscalité foncière des logements et quartiers aisés) pour leur permettre d'aider les bailleurs sociaux à accroître leur nombre d'opérations dont les loyers d'équilibre ne soient pas grevés par le coût du foncier. Ces moyens doivent s'accompagner d'obligations accrues en renforçant et pérennisant la loi SRU, pour que les logements très sociaux qui font défaut soient produits en priorité dans les communes et les arrondissements qui traditionnellement sont réticents à les accueillir. En complément au parc social, un plan de mobilisation du parc privé à vocation sociale doit être doté de moyens nouveaux pour développer ce gisement sous-utilisé. Ces pistes permettraient de mieux faire respecter le droit au logement des plus pauvres sans priver les classes moyennes de l'accès au logement social et sans accroître les tendances à la ségrégation territoriale.

Plusieurs pistes existent pour lever les freins à l'attribution de logements sociaux aux plus défavorisés. Tout d'abord, la loi DALO doit être enfin mieux appliquée, en responsabilisant davantage les préfets et en versant directement les astreintes au demandeur lésé. Les grilles de cotation de la demande HLM doivent aussi intégrer le critère des faibles revenus. Le quota de 25 % d'attributions de logements sociaux hors-QPV aux ménages les plus pauvres doit s'appliquer strictement, à chaque réservataire concerné, sous peine de sanctions. Les ménages enfin doivent être davantage informés et accompagnés dans leurs démarches de demande HLM ou de recours DALO, qui pourraient être simplifiées, tandis que les agents doivent bénéficier de formations pour faciliter l'exercice du droit au logement des personnes les plus défavorisées.

Tous les leviers décrits plus longuement dans ce document sont réalistes. Certains existent parfois à certains endroits ou ont existé par le passé et relèvent d'un choix politique mais ne présentent pas de complexité technique ou juridique. D'autres appellent des expérimentations et des débats entre les acteurs concernés avant d'être généralisés. Tous enfin seraient des marqueurs forts de la volonté de la communauté du logement de faire aux ménages les plus pauvres toute la place qu'ils méritent au sein du parc HLM, pour que le droit au logement de chacun soit enfin respecté.

LOYERS ET CHARGES	4
Revaloriser les APL	5
Créer un fonds régional de baisse de quittance HLM	6
Renforcer les conditions d'application du Supplément de Loyer de Solidarité	7
Maîtriser le coût des charges	9
Evaluer les expériences de recomposition des loyers du parc social	10
Expérimenter la quittance adaptée aux ressources du ménage	12
PARC SOCIAL ACCESSIBLE	15
Développer et mieux répartir le logement social dans les grandes agglomérations	16
Financer chaque année 60 000 PLAI aux loyers proches des plafonds APL	18
Mobiliser la vacance et l'offre privée à vocation sociale	19
ACCÈS AU DROIT AU LOGEMENT	21
Accélérer le relogement des publics prioritaires	22
Informier et accompagner les demandeurs en difficulté	23
Fiabiliser l'outil de gestion de la demande de logement social	24
Intégrer aux systèmes de cotation des critères de ressources financières des ménages	27
Faire appliquer les obligations liées au respect des 25 % d'attributions hors QPV au premier quartile des demandeurs	29
EVALUATION DES PROGRÈS ACCOMPLIS	31
Un indicateur annuel de progrès dans l'accès au logement des plus démunis	32
ANNEXES	33
Annexe 1 : Les plafonds de ressources du logement social	34
Annexe 2 : Histoire du SLS	36
Annexe 3 : Etude de cas de SLS	37
Annexe 4 : La Nouvelle Politique des Loyers (NPL)	38
Annexe 5 : L'expérience rennaise du Loyer Unique	39
Annexe 6 : L'ordonnance issue de la loi ELAN de 2019	40
Annexe 7 : Comparaison Offre/demande dans 8 EPCI	41
Annexe 8 : Financer 60 000 logements aux loyers proches des plafonds APL	45
Annexe 9 : Mobiliser le parc privé vocation sociale	45
Annexe 10 : Les logements vacants	46
Annexe 11 : Le Plan National de mobilisation des logements et locaux vacants	47
Annexe 12 : La mise en place progressive des cotations	48
Annexe 13 : Les cotations de Paris et de Rennes : aspect ressources	48
Annexe 14 : Taux d'effort et reste-pour-vivre	49
Annexe 15 : Les parties prenantes face à l'objectif des 25 %	50

ONT CONTRIBUÉ AU TRAVAIL :

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



LOYERS ET CHARGES

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

En 2018, 6,6 millions de ménages ont perçu une aide au logement (APL, ALF, ALS), chiffre en légère augmentation par rapport à 2017 et 16,9 milliards d'aides au logement ont été versées par la CNAF. Le montant moyen mensuel versé atteint 217 € pour l'APL (contre 249 € en 2017). Leur efficacité sociale est démontrée puisqu'elles diminuent le taux d'effort pour le logement de 17 points en moyenne pour les ménages à bas revenus. Il passe ainsi de 45 % à 28 %. Les APL sont très ciblées sur les ménages les plus modestes. En 2018, les ménages bénéficiaires avaient des ressources en moyenne équivalentes à 0,73 SMIC, et 40 % des ménages bénéficiaires locataires avaient un revenu entre 0 et 0,5 SMIC.

Malgré ce rôle essentiel, on assiste depuis 20 ans à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes et aléatoires. Depuis le 1^{er} janvier 2006, les paramètres représentatifs de la dépense de logement sont indexés chaque année sur l'évolution de l'IRL. Ces revalorisations sont cependant aléatoires, en fonction des années : absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007 ; en 2012, le barème des APL a été indexé non pas sur l'évolution de l'IRL, mais selon un taux de 1 % ; en 2014, la revalorisation annuelle est intervenue au 1^{er} octobre (+0,57 %), et non au 1^{er} janvier, représentant un manque à gagner de neuf mois pour les bénéficiaires. La revalorisation était de 0,75 % en 2017.

Les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, alors que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. En 2018, 77 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds. Cette proportion a fortement augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. Cela est vrai en particulier pour le parc privé, mais aussi dans le parc social, où 59 % des allocataires sont concernés.

Depuis 2017, les coupes dans les APL se sont multipliées. Depuis le 1^{er} octobre 2017, les aides sont réduites forfaitairement pour tous les allocataires de cinq euros par mois, pour une économie annuelle de 369 millions en 2018. L'APL-accession, qui permettait à des accédants à la propriété modestes de rembourser leur crédit, et de libérer des logements sociaux, a été éteinte. Les APL ont subi un gel en 2018, puis un quasi-gel à 0,3 % en 2019 et 2020, loin du niveau réel de l'inflation, pour un total de 770 millions d'euros si on y ajoute diverses mesures de non-revalorisation de barèmes (RO, gel des loyers Hlm...).

Or, sans APL revalorisées, dans un contexte de chômage de masse avec des minima sociaux trop bas, comment réussir à fléchir davantage de logements sociaux vers les ménages à bas revenus ? Sans APL correctes, dans un contexte de hausse des loyers et des charges HLM, le reste-à-vivre de ces ménages ne sera pas jugé suffisant pour faire accepter leurs dossiers dans les commissions d'attribution des bailleurs sociaux.

Il est donc nécessaire de :

- ♦ Supprimer la coupe de 5 € par mois. Cette mesure aveugle a été décrite unanimement, même par ses initiateurs, comme une erreur, qu'il serait temps de réparer ;
- ♦ Supprimer le mois de carence des APL, qui pénalise les ménages les plus précaires à un moment crucial de leur parcours résidentiel. À Strasbourg, où la métropole gère le Fonds de solidarité logement (FSL), le plan Logement d'abord prévoit de verser les APL aux personnes sans domicile dès le premier mois ;
- ♦ Revenir sur des années de désindexation des APL en revalorisant substantiellement les barèmes ;
- ♦ Rétablir les APL-accession.

CRÉER UN FONDS RÉGIONAL DE BAISSÉ DE QUITTANCE HLM	
QUITTANCE ADAPTÉE	Il est proposé l'expérimentation sur un territoire d'un fonds régional de remise de quittance Logement d'abord pour le parc social, visant d'une part les ménages accédant au parc social et d'autre part certains ménages connaissant des difficultés importantes de maintien dans leur logement. Cette expérimentation appellerait des moyens à hauteur de 6 à 8 M€ pour 1 000 logements, de 60 à 80 M€ pour 10 000 logements.
CROISSANCE DU PARC	
PROCESSUS D'ACCÈS	

POURQUOI ?

De nombreuses études, de la Cour des Comptes à l'Ancols, ont montré que le parc social était la plupart du temps capable de proposer des loyers abordables à de nombreux ménages à bas revenus. C'est d'ailleurs dans le parc existant des organismes, notamment celui construit avant 1990, que réside l'essentiel de l'offre à bas loyer.

Les analyses de l'Ancols, bailleur par bailleur, ont montré que ceux-ci disposaient du parc à bas loyers, même hors-QPV, pour mettre en œuvre les quotas d'attribution HLM aux ménages les plus pauvres sans délai, sans même avoir à financer des baisses de loyer ciblées. D'après l'Ancols, « 1,88 million de logements hors QPV ont des loyers effectifs inférieurs aux loyers maximaux de base de zone PLAI et 1,28 million de logements ont des loyers effectifs inférieurs à 75 % des loyers maximaux de base de zone PLAI. Compte tenu de la rotation moyenne du parc hors QPV, on peut considérer qu'il y a entre 150 000 et 220 000 logements qui pourraient être réservés à des ménages aux revenus modestes sans aucune action de baisse de loyers, ce qui permettrait d'atteindre largement l'objectif de 25 % d'attributions au bénéfice des ménages appartenant au premier quartile de ressources en termes d'UC¹. »

Toutefois, en raison d'un déficit ponctuel d'offres très accessibles, à la typologie adaptée et bien répartie sur le territoire, notamment dans les zones tendues, certains ménages à très bas revenus ne peuvent se voir proposer aucun logement social à très bas niveau de loyer. L'ANCOLS chiffrait le manque à gagner pour les bailleurs à environ 190 M€, pour appliquer le quota d'attributions aux plus pauvres hors QPV, mais concluait que la bonne santé financière des bailleurs leur permettrait de le supporter. Il est à souligner toutefois que ces analyses optimistes de l'ANCOLS datent d'avant les coupes budgétaires effectuées au détriment des bailleurs sociaux à partir de 2018.

Pour remédier à ce manque ponctuel d'offre de logements à très bas loyer, à court terme, sans attendre la production d'une offre très sociale neuve, il est indispensable de prévoir des remises de quittance ponctuelles pour des personnes sans domicile personnel. Les bailleurs sociaux peuvent déjà, dans le cadre de l'ordonnance sur la politique des loyers HLM, expérimenter des baisses de loyer dans le flux, et cette expérimentation doit être encouragée. Mais la nécessité pour eux de compenser par des hausses de loyer par ailleurs limite leurs marges de manœuvre.

COMMENT ?

Une solution simple et efficace à explorer consisterait à créer un fonds régional, financé par l'État (en mobilisant par exemple une fraction des économies d'APL issues de la contemporanéisation), les collectivités locales qui le souhaitent et d'autres partenaires (fonds européens, ...) destiné à financer des remises sur quittance au bénéfice de publics du Logement d'abord là où aucune autre solution n'est possible. Cette facilitation de l'entrée en parc social pourrait s'inspirer des financements mis en place par l'ANRU dans le cadre du NPNRU, pour faciliter le relogement des ménages.

Par ailleurs, un dispositif de financement de remises ponctuelles sur quittance pourrait également permettre de contribuer au maintien dans le logement de ménages fragilisés. À titre d'exemple, un programme de minoration du bas de quittance temporaire existe en Isère, cofinancé par deux fondations et trois bailleurs sociaux. Ce programme, promu dans le cadre de l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés », est destiné à baisser temporairement la quittance de ménages du parc social en difficulté, pour faciliter leur maintien. L'expérimentation d'un tel fonds régional permettrait de financer en priorité des baisses de charges qui sont mal couvertes par l'APL.

1. ANCOLS, « Soutenabilité financière d'une baisse de loyers pour un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville », décembre 2016.

RENFORCER LES CONDITIONS D'APPLICATION DU SUPPLÉMENT DE LOYER DE SOLIDARITÉ	
QUITTANCE ADAPTÉE	1 En zone tendue hors QPV, abaisser le seuil de déclenchement du SLS, sans toutefois descendre en dessous du plafond de ressources, et revoir sa pente pour toutes les catégories de logements sociaux, afin que le taux d'effort brut hors charges ne descende jamais en dessous de 15 % et atteigne au moins 20 % à 120 % du plafond de ressources.
CROISSANCE DU PARC	2 Assujettir les logements PLI au même système de SLS que les autres catégories de logements sociaux.
PROCESSUS D'ACCÈS	3 Appliquer le nouveau système de calcul du SLS à tous les baux des nouveaux entrants, et le mettre en œuvre par étapes pour tous les locataires en place. 4 Affecter le produit du SLS à la réduction du taux d'effort des locataires à très bas revenu, par un circuit long (budget du FGLS ou FNAP) ou un circuit court (bailleur).

POURQUOI ?

Grâce aux aides publiques dont bénéficie la production de logements sociaux, subventions de l'État et des collectivités locales, prêts de la Caisse des Dépôts, TVA à taux réduit, etc. -des aides en baisse depuis plusieurs décennies mais dont l'effet subsiste sur le parc existant-, les loyers des logements sociaux sont généralement inférieurs aux loyers des logements du secteur libre, et l'écart est d'autant plus important que le marché immobilier est tendu.

Montant mensuel moyen du loyer hors charges (euros/m²)					
	Total	Communes rurales	Unités urbaines <100 000 hab.	UU>100 000 hab. (hors UU de Paris)	Unité urbaine de Paris
Parc privé	8,6	5,6	7,2	8,8	16,1
Parc social	5,5	5,0	5,0	5,3	6,7
Écart	3,1	0,6	2,2	3,5	9,4
Source : INSEE (ENL 2013) – France métropolitaine					

Les ménages logés en HLM bénéficient, au regard des prix des locations privées présentant des caractéristiques et une localisation comparables, d'un avantage implicite évalué par l'INSEE² à 261 euros par mois (représentant 46 % de la valeur locative du logement) sur l'ensemble de la France, et à 394 euros par mois (53 % de la valeur locative du logement) en Ile-de-France.

Par son seul loyer brut, le logement social est un puissant outil de redistribution, et son effet est encore renforcé par l'APL au stade du loyer net acquitté par les ménages à faibles ressources. Il est normal que ces avantages coûteux en dépenses publiques soient réduits et même annulés à partir d'un certain niveau de ressources.

Deux dispositifs destinés à adapter les effets de cet avantage aux ressources des locataires existent de longue date, l'un coercitif, celui des **plafonds de ressources** (voir Annexe 1) au-delà duquel on ne peut accéder au logement social, l'autre incitatif, celui du **supplément de loyer de solidarité**, ou SLS, qui réduit la dépense publique nette pour le logement social et incite les ménages les plus aisés à s'orienter vers le locatif privé ou l'accession (voir Annexe 2).

Le SLS est actuellement applicable partout, selon une formule de calcul dont les paramètres dépendent de la taille de l'agglomération, dès que les ressources du locataire (RFR de l'année n-2) dépassent 120 % du plafond de ressources de la catégorie de logement social qu'il occupe. Les seuls logements exemptés du SLS sont les PLI et les logements situés en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

L'efficacité du SLS reste toutefois discutable : son mode de calcul actuel conduit à des taux d'effort qui demeurent extrêmement bas pour les ménages les plus aisés occupant un logement social, comme le montre l'étude de cas de l'Annexe 3.

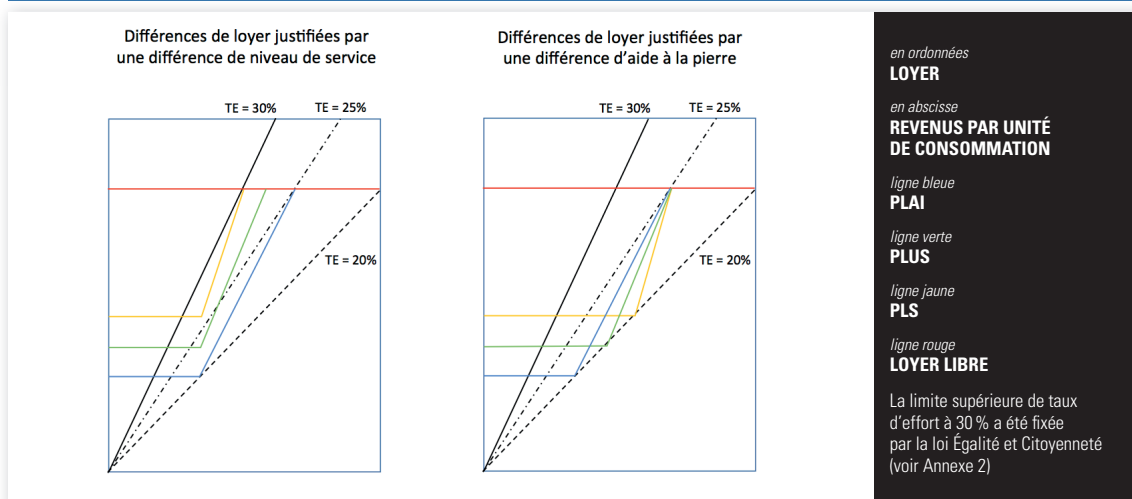
2. « Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ? » - INSEE Analyses - Juillet 2013. Ces écarts sont calculés sans prendre en compte l'APL ni le SLS.

COMMENT ?

En zone tendue hors QPV, il est proposé d'abaisser le seuil de déclenchement du SLS, sans toutefois descendre en dessous du plafond de ressources, et de revoir sa pente pour toutes les catégories de logement sociaux, afin que le taux d'effort brut hors charges ne descende jamais en dessous de 15 % et atteigne au moins 20 % à 120 % du plafond de ressources.

Les profils d'évolution du Loyer + SLS pourraient alors prendre les formes suivantes pour les locataires à niveau de ressources intermédiaire ou élevé, selon la raison justifiant les écarts de loyers : différence de niveau de service, ou différence d'aide à la pierre.

Nouveaux profils Loyer + SLS :



La hausse du SLS, en incitant les ménages les plus aisés à quitter le parc social pour d'autres solutions d'habitat (locatif privé ou accession à la propriété), permettrait d'augmenter l'offre annuelle de logements locatifs sociaux, par un effet de déversement en cascade entre les différentes catégories de logement social.

L'efficacité du nouveau dispositif en termes de logements libérés et/ou de recettes budgétaires supplémentaires dépendra du niveau choisi de durcissement du SLS et du comportement des locataires aisés face à ce durcissement. Des micro-simulations, fondées sur les effets des précédentes mesures de durcissement permettront d'évaluer l'impact de cette mesure.

Par ailleurs, un dispositif de financement de remises ponctuelles sur quittance pourrait également permettre de contribuer au maintien dans le logement de ménages fragilisés. À titre d'exemple, un programme de minoration du bas de quittance temporaire existe en Isère, cofinancé par deux fondations et trois bailleurs sociaux. Ce programme, promu dans le cadre de l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés », est destiné à baisser temporairement la quittance de ménages du parc social en difficulté, pour faciliter leur maintien. L'expérimentation d'un tel fonds régional permettrait de financer en priorité des baisses de charges qui sont mal couvertes par l'APL.

MAÎTRISER LE COÛT DES CHARGES	
QUITTANCE ADAPTÉE	Les débats sur l'accessibilité du logement locatif social se focalisent souvent sur le niveau de loyer. Pourtant, pour les ménages à bas revenus, notamment quand ils louent des logements à bas niveau de loyer, la dépense de logement est en grande partie constituée du paiement des charges. Or, si les politiques publiques pour produire des bas niveaux de loyer dans le parc social et pour solvabiliser les ménages grâce aux aides au logement sont largement développées et ont fait la preuve de leur utilité, l'action sur les charges est quant à elle trop souvent négligée. Pourtant, dans le parc social, les charges représentent en moyenne 3€/m ² de surface habitable, soit la moitié du loyer principal moyen (5,8€/m ²) d'après l'ANCOLS ³ .
CROISSANCE DU PARC	
PROCESSUS D'ACCÈS	

POURQUOI ?

Le montant des APL dépend des revenus du ménage, du montant du loyer et des charges. Le montant des charges réellement acquittées n'étant pas connu, l'administration l'évalue de manière forfaitaire en fonction de la composition familiale (53,80 € pour un isolé ou un couple majoré de 12,20 € par personne à charge). Or, ce montant reflète de moins en moins le niveau réel des charges, en augmentation tendancielle forte, amenant les ménages allocataires à être de moins en moins bien solvabilisés par les APL pour les payer.

D'après la Cour des Comptes, l'écart cumulé entre le forfait de charges et le panier charges locatives de l'INSEE entre 1991 et 2004 atteint plus de 21 %⁴. De même, d'après l'IGAS, entre 2000 et 2010, les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %, aboutissant à une perte de 800 millions d'euros d'APL par an en 2010 pour les allocataires⁵. Il a même été gelé entre 2002 et 2007. À tel point que, d'après l'ANCOLS, le forfait charges en HLM, d'un montant moyen de 63 €/mois, ne recouvre qu'un tiers des dépenses totales réelles acquittées par les locataires⁶, ce que la Cour des Comptes a confirmé en qualifiant ce forfait charges de « notoirement sous-évalué »⁷.

En plus des APL, face à la précarité énergétique qui touche 12 millions de personnes, les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, censés prendre en compte les difficultés à s'acquitter des charges d'énergie, ont été remplacés en 2018 par un chèque énergie, dont le montant et la distribution tendent à augmenter, mais qui s'avère encore trop limité. En 2020, environ 5 millions de ménages parmi les plus pauvres du pays ont reçu un chèque énergie allant de 50 à 300 € par an, pour un coût de 880 millions d'euros par an à la charge de l'Etat. Pourtant, d'après l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), il serait nécessaire de tripler ce montant pour éviter que quiconque ait à consacrer plus de 8 % de son revenu à se chauffer, seuil retenu comme un des critères de précarité énergétique.

COMMENT ?

Au vu de ce diagnostic, il serait donc nécessaire de doubler le montant du forfait charges des APL et de doubler celui du chèque énergie. La première mesure coûterait environ 2 milliards d'euros et la seconde environ 1 milliard. Si la première dépense peut sembler importante, elle s'apparenterait essentiellement à un rattrapage après des années de sous-évaluation des charges réellement acquittées par les locataires. À noter également que ces dépenses publiques ne bénéficieraient pas qu'aux locataires du parc social mais à tous les locataires à bas revenus allocataires des APL et à tous les ménages à bas revenus bénéficiaires du chèque énergie.

Cette proposition est complémentaire de celle d'expérimenter des fonds régionaux mutualisés entre bailleurs sociaux destinés à pratiquer des baisses de quittance ciblées sur les ménages à très bas revenus. Elle est également complémentaire d'une action de long terme de rénovation énergétique des logements sociaux les plus énergivores, destinée à réduire les dépenses énergétiques des locataires, qu'il conviendrait de renforcer, en mobilisant notamment les fonds européens dans le cadre du Green Deal en préparation.

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

4. Cour des Comptes, « les aides personnelles au logement », 2006.

5. IGAS, « Évaluation des aides personnelles au logement », 2012.

6. Ibid.

7. Cour des Comptes, « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », 2017.

ÉVALUER LES EXPÉRIENCES DE RECOMPOSITION DES LOYERS DU PARC SOCIAL

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

POURQUOI ?

Chacun s'accorde à reconnaître que les rigidités des systèmes de fixation des loyers constituent une des faiblesses du logement social. Ceux-ci restent globalement déterminés par le financement d'origine des opérations, alors même que les études montrent que les ressources dont dispose une famille sont déterminantes non seulement dans la vitesse à laquelle elle peut accéder au logement social, mais aussi plus simplement sur sa possibilité même d'accéder ou non à un logement social. L'organisation des loyers est donc un frein à la mise en œuvre des politiques sociales : le bon loyer n'est souvent pas disponible au bon moment pour la bonne famille. Conscients de cette situation et soucieux de donner les moyens aux bailleurs d'agir pour y remédier, les pouvoirs publics ont mis en place différentes possibilités de recomposition des loyers : la Nouvelle Politique des Loyers (NPL, 2017, voir Annexe 4), l'expérimentation du Loyer Unique (2017, voir Annexe 5), l'autorisation de pratiquer des loyers dérogatoires en faveur des ménages modestes (ordonnance de 2019 issue de la loi ELAN de 2018, voir Annexe 6).

Force est de constater qu'à part l'exception rennaise (qui confirme la règle), les bailleurs ne se sont pas saisis des ouvertures proposées par ces différents textes. Différentes hypothèses peuvent être esquissées :

- ♦ Le carcan des règles nationales régissant le logement social ne place pas les bailleurs en position favorable de prises d'initiatives : habitués à appliquer plutôt qu'à expérimenter dans le domaine économique et financier, les bailleurs ne disposent sans doute pas de l'organisation ni des moyens qui leur permettraient d'imaginer une NPL ;
- ♦ Toute modification du système des loyers implique des négociations avec les collectivités locales concernées et les associations de locataires, négociations toujours complexes et à l'issue incertaine ;
- ♦ Les nouvelles règles ne peuvent s'appliquer qu'aux nouveaux entrants dans le parc, leur impact immédiat est presque nul, leur intérêt se trouve sur le moyen terme et les pressions mises sur le court terme par les pouvoirs publics (notamment la RLS) ne créent pas le climat serein propice à l'innovation.

Ces freins conjoncturels n'ôtent rien à la pertinence des principes qui ont guidé l'élaboration de ces innovations : à titre d'exemple, l'option consistant à situer le « loyer unique » au niveau du plafond de l'APL induit une mobilisation optimale des aides personnelles, et donc de plus grandes chances pour les plus démunis d'accéder au logement, la barrière économique du « reste à charge » étant en tout ou partie abolie. Les possibilités d'ouverture de la palette des loyers d'un immeuble sont autant de sources de mixité sociale et d'accès des plus pauvres à un vrai logement.

COMMENT ?

Il est proposé de rechercher les réponses à deux questions :

1 Pourquoi les bailleurs ne se sont-ils pas saisis de la NPL qui leur donnait la liberté de repenser la gestion de leur parc et mieux optimiser leur mission sociale ?

On peut imaginer a priori que l'absence de réaction des bailleurs est notamment causée par les contraintes immobilières fortes auxquelles ils font face⁸ : le chamboulement des loyers (afin de permettre de mieux accueillir tous les publics) induit un facteur de risque ou d'incertitude sur les recettes futures qui réduit la visibilité stratégique de tout opérateur immobilier. Cette question est centrale, au cœur de toute réflexion d'amélioration de la situation. Au-delà de ces présupposés généraux, qui restent largement à vérifier, il apparaît essentiel de se donner les moyens de comprendre les raisons de ce blocage, par une étude approfondie à conduire auprès de bailleurs représentatifs (une vingtaine au minimum) ainsi qu'auprès des parties prenantes (administration, ANCOLS, USH, fédérations d'amicales de locataires, élus locaux, etc). Cette étude devrait notamment s'attacher à recueillir auprès des bailleurs les freins et blocages qui s'opposent à une telle approche, ainsi que les conditions du dépassement de ces contraintes.

2 Comment l'expérience de Rennes prend-elle forme et quels en sont les premiers enseignements ?

Un zoom consacré à l'expérimentation de Rennes, qui est déjà dans sa seconde année, apporterait des éléments d'information et d'explication à l'analyse générale de l'échec de la NPL. Rennes se caractérise notamment par la clarté des enjeux politiques affichés, la simplicité de son approche, la lisibilité de sa démarche et par l'unité dans l'action.

Un des intérêts indirects de l'approche proposée consisterait dans le recueil et l'analyse des réactions des parties prenantes pour lesquelles cette innovation représente à la fois une opportunité et une menace. Elle devrait permettre de mieux établir les conditions dans lesquelles une réaffectation des loyers, sans modification du paradigme de l'écosystème, peut s'avérer possible. Pour conclure sur une métaphore facile : les lois ont desserré le frein à main, mais le véhicule reste immobile, il faut maintenant trouver les moyens de le mettre en marche.

8. Produits locatifs en baisse, difficultés croissantes des familles locataires etc.

EXPÉRIMENTER LA QUITTANCE ADAPTÉE AUX RESSOURCES DU MÉNAGE

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

POURQUOI ?

La nécessité de mettre en œuvre le droit au logement n'est contestée par personne. Les chiffres des demandes de logement et d'hébergement toujours en croissance indiquent une régression plutôt qu'un progrès dans la poursuite de cet objectif. L'explication traditionnelle est le manque de logements sociaux disponibles : insuffisance de la construction neuve, réduction du *turn over* dans les zones où les besoins sont les plus criants. Mais la question des loyers doit également être prise en compte.

Pour le locataire HLM, le « loyer » est en réalité le « reste à charge » de la quittance, après prise en compte de l'APL, elle-même issue d'un calcul complexe qui intègre notamment les ressources de la famille. L'argent réellement dépensé chaque mois pour se loger, ce « loyer apparent locataire », ou « participation personnelle » est corrélé depuis 43 ans aux ressources du locataire, mais selon une équation complexe : *Loyer apparent locataire = Participation personnelle = Loyer Bailleur + Charges Immeuble – (APL - 5 euros)*⁹

Chacun des termes de la partie droite renvoie à des modes de calcul et à des règles d'imputation : équilibre d'exploitation des opérations pour les « Loyers bailleurs », décret « Charges » fixant les dépenses récupérables auprès des locataires, formules de l'APL.

Le candidat locataire est soumis à trois contraintes : taille du logement compte tenu de la composition familiale du ménage, localisation (pour des raisons de vies professionnelle et personnelle), et budget : il ne peut consacrer, moyenne consensuelle, plus de 25% de ses ressources à se loger.

Pour qu'un candidat accède à un logement, il faut que son loyer apparent locataire corresponde à ses ressources pour le bon type de logement au bon endroit. Comme les données de chaque logement sont fixées *a priori*, et que les candidats sont tous différents, notamment au plan des ressources, l'attribution des logements sociaux revient à rechercher un « bon » locataire adapté à chaque logement libéré ou construit¹⁰, *a contrario* d'une politique du logement social qui répondrait au besoin en trouvant le « bon » logement pour chaque famille : on remplit des immeubles plutôt que de loger des gens.

La rigidité de ce processus ne permet pas la mise en œuvre opérationnelle d'une politique sociale dynamique et efficace de l'habitat social qui prenne en compte la réalité des besoins, comme l'illustre l'échec de l'application de la règle des 25% d'attributions hors QPV au premier quartile de demandeurs. La réalité de l'attribution des logements sociaux, malgré les efforts indiscutables de tous les acteurs, montre qu'il s'agit de processus difficiles à piloter. Le système organisationnel et financier se révèle plus puissant que la volonté des acteurs, État compris¹¹. Une innovation possible consiste à changer le mode de calcul des loyers.

9. La réduction forfaitaire de l'APL appliquée au 1er octobre 2017 est une augmentation de loyer appliquée à tous les locataires à faibles ressources.

10. Le logement n'étant ni un bien de consommation facilement déplaçable, ni un bien produit sur mesure à la demande, il ne peut en être autrement dans une logique de marché. L'équilibre offre-demande ne peut être fait que sur stock, localement.

11. On ne peut passer sous silence les multiples actions de réduction des APL, qui ont aggravé les dysfonctionnements : la dualité entre les intentions et les initiatives des Pouvoirs Publics ne simplifie pas la résolution des difficultés.

COMMENT ?

La proposition d'un nouveau mode de calcul des loyers s'appuie sur un double constat, social et économique : d'une part, les ressources des demandeurs sont déterminantes dans la possibilité de devenir un jour locataire d'un logement social¹², d'autre part l'organisation de l'offre n'est adaptée ni en quantité ni en niveaux de loyers à la demande (voir graphiques OFCE en Annexe 7)¹³.

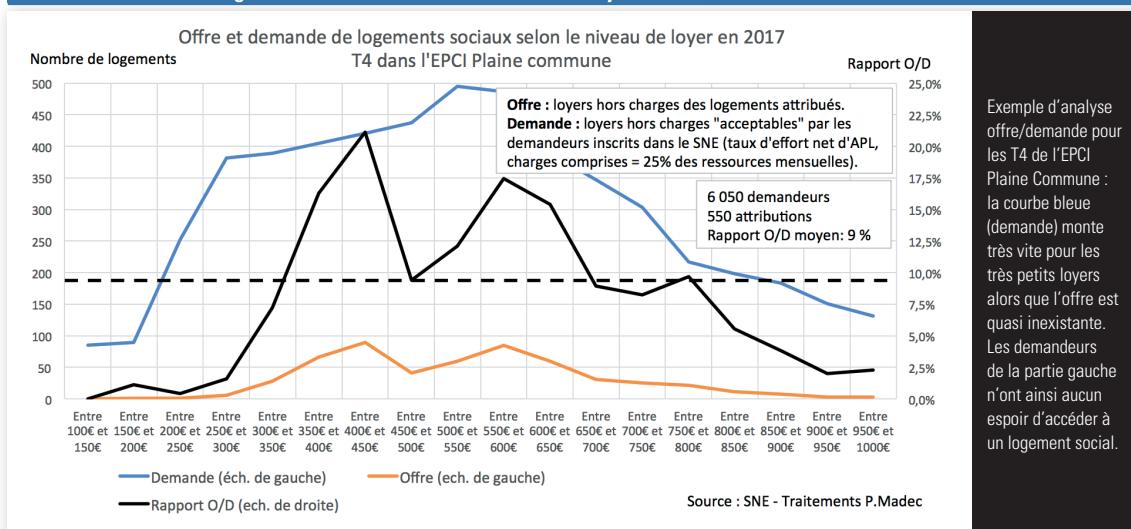
♦ **Quantité** : sur les 24 comparaisons effectuées dans les 8 EPCI, seules cinq d'entre elles affichent un ratio offre/demande égal ou supérieur à 20% correspondant à un délai moyen théorique d'attente égal ou inférieur à 5 ans :

EPCI	Rapports Offre/Demande en nombre de logements		
	T1 et T2 ¹⁴	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 %

♦ **Qualité** : mais ces chances d'obtenir un logement sont bien des moyennes, qui dissimulent des situations contrastées. Les graphiques détaillés issus du modèle de calcul mettent en évidence des groupes de familles qui n'accéderaient jamais au logement social : le volume de la demande de logements à bas loyer (moins de 4 euros/m²/mois, hors charges, en zone tendue) tel que calculé par le modèle, est très important, alors que l'offre à ce niveau, est quasi inexistante, étant fortement concentrée sur les loyers intermédiaires¹⁵.

Ces courbes confirment deux évidences : **il faut plus de logements sociaux, mais dans le système actuel leurs loyers ne seraient pas accessibles à tous car l'APL ne joue pas (plus ?) son rôle solvabilisateur en bas de l'échelle sociale quand les loyers dépassent les plafonds APL**. Et la situation de baisse généralisée des ressources des familles en situation précaire induite par la crise sanitaire va accentuer ce phénomène d'inaccessibilité.

Offre et demande de logements sociaux selon le niveau de loyer en 2017, T4 dans l'EPCI Plaine commune



12. On rappelle également que la moitié des ménages pauvres sont logés dans le parc privé, dans des conditions souvent inacceptables (taux d'effort, surpeuplement, insalubrité).

13. À partir des ressources de chaque candidat, l'application des 25% indique son loyer apparent locataire maximum admissible, et une formule intégrant les charges et l'APL prévisionnelle permet d'en déduire son Loyer bailleur supportable.

14. On voit bien ici la problématique du volume de l'offre, et surtout du manque criant de petits logements, face à la croissance démographique des familles monoparentales et des personnes seules.

15. L'offre (neuf et relocations) est faible, mais il convient de rappeler qu'une forte partie des loyers HLM, notamment ceux construits avant 1977, restent à un niveau de loyer inférieur aux plafonds APL et accessibles aux familles à faibles ressources.

LA PROPOSITION :

La proposition consiste à étudier la faisabilité d'un nouveau principe dans lequel la contribution locative de chaque famille ne serait plus déterminée par le financement d'origine du logement, mais directement par ses ressources, supprimant ainsi toute barrière économique à l'entrée dans le logement social et permettant la mise en œuvre rapide de véritables politiques sociales, différenciées par métropoles, afin de traiter de façon quantitative la question du Logement d'abord. Les deux options envisagées ne sont décrites que dans leurs principes directeurs, chacune demandant avant expérimentation une étude de faisabilité sociale, économique et financière prenant notamment en compte les diversités des situations des familles :

- ♦ **Adapter le Loyer apparent du locataire à ses ressources avec l'APL**, qui serait calculée pour solvabiliser chaque demandeur en fonction de ses ressources et de la quittance proposée. Les processus demeureraient inchangés, une APL par locataire chaque mois, mais son montant serait directement lié à la réalité de la situation de chaque famille (elle serait alors bien « personnalisée »).
- ♦ **Faire payer directement au locataire un Loyer apparent charges comprises correspondant à une partie jugée « acceptable » de ses ressources**, une aide de l'État au bailleur social assurant son équilibre d'exploitation, quelles que soient les ressources de ses locataires, dans le cadre d'une convention annuelle, à l'image des subventions attribuées aux établissements médico-sociaux. Un taux de base de 25%, proche du taux d'effort moyen du parc social, pourrait être envisagé, avec des modulations liées notamment aux situations des plus démunis avec prise en compte des contraintes de reste-à-vivre.

Ces deux options, équivalentes pour les familles candidates et pour l'ouverture vers de véritables politiques sociales (tout logement devient potentiellement accessible à tout demandeur), diffèrent par leur mode de prise en charge du risque : dans la première, rien ne change pour le bailleur et c'est l'État qui gère et pilote une nouvelle forme d'APL ; dans la seconde c'est au bailleur de faire ses comptes puis sa demande de subvention globale à l'État. Une étude poussée, des simulations précises¹⁶ et des expérimentations peuvent permettre de progresser rapidement dans l'examen de la faisabilité de ces deux options.

Cette nouvelle approche lève l'obstacle économique à l'accès au logement social, mais ne règle pas complètement la question de l'accès des plus pauvres au logement. Elle demeure indissociable de nouveaux principes, à définir alors librement, fixant les conditions d'accès et d'attribution, la « gestion des files d'attente ». Ce nouveau paradigme, mise en œuvre concrète de la nouvelle politique des loyers, doit également être négocié entre les parties prenantes sur la base de principes d'équité et de justice sociale.

16. Les différents acteurs (État, bailleurs etc.) sont en situation de réaliser très rapidement de telles faisabilités, le logement social étant un secteur particulièrement fourni en données sociales, économiques, financières, etc.



PARC SOCIAL ACCESSIBLE

DÉVELOPPER ET MIEUX RÉPARTIR LE LOGEMENT SOCIAL DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS

QUITTANCE ADAPTÉE

CROISSANCE DU PARC

PROCESSUS D'ACCÈS

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

POURQUOI ?

Le déficit de l'offre de logement social au regard de la demande exprimée est fortement fonction de la localisation. À une échelle géographique large, les déséquilibres sont en premier lieu concentrés sur les grandes agglomérations ; à une échelle plus fine, ils sont fortement déterminés par les logiques de spécialisation sociale à l'œuvre entre les quartiers de chaque agglomération. En schématisant on peut dire que plus une agglomération et plus un quartier sont attractifs, plus il est difficile pour les plus pauvres d'y trouver un logement ; le marché du logement privé y est en effet inaccessible et l'offre de logement social y est très insuffisante, avec un prix du loyer au m² trop élevé.

La loi ELAN a ouvert aux agglomérations la possibilité de mettre en place un encadrement des loyers, mais même dans ce cas-là ceux-ci demeureront inaccessibles pour les plus pauvres. La réponse à cette demande passe essentiellement par le logement social. Et dans les quartiers les plus chers, le logement social passe par une politique d'acquisition foncière et immobilière.

La loi SRU, complétée par la loi du 18 janvier 2013, impose aux communes urbaines le respect d'un pourcentage minimal de 20 ou 25 % de logements sociaux. Cette obligation, quand elle est respectée, a permis de développer quantitativement le logement social, mais trouve sa limite dans le fait que l'obligation se situe à l'échelle communale et non du quartier, laissant se développer une offre de logement social souvent en périphérie et se pérenniser un fort déficit de logement social dans les quartiers les plus recherchés.

Cette limite a pour conséquence la grande difficulté constatée dans la plupart des agglomérations à répondre aux objectifs de mixité sociale sur les quartiers aisés, et à répondre à la demande des plus pauvres, pour qui l'habitat en périphérie est le plus pénalisant, faute d'offre dans ces quartiers. En témoignent les très grandes difficultés de mise en œuvre de la Loi Égalité et Citoyenneté, en l'occurrence de l'obligation pour les bailleurs sociaux d'attribuer aux demandeurs du premier quartile de revenus 25 % des baux locatifs sociaux signés en dehors des quartiers relevant de la Politique de la Ville. Ainsi est-il aujourd'hui nécessaire de prévoir **une nouvelle étape, en matière de politique urbaine et foncière, selon deux axes :**

- ♦ **Une modification de la SRU**, mais améliorant celle-ci en termes de déclinaison territoriale à l'échelle plus fine du quartier,
- ♦ **La mise en place de nouveaux leviers** financiers et de maîtrise du foncier.

PREMIER AXE : UNE MODIFICATION DE LA LOI SRU

La loi SRU a fait la preuve de sa pertinence et de son efficacité depuis 20 ans, mais elle mérite d'être prolongée et renforcée, pour surmonter les limites de sa mise en œuvre.

♦ Renforcer l'application de la loi SRU

Le contrôle du respect par les communes des objectifs triennaux de la loi SRU dépend étroitement des préfets. Or, ceux-ci font preuve d'une sévérité à géométrie variable, voire parfois d'une certaine complaisance, notamment dans les régions où la pression des élus locaux récalcitrants est la plus forte, comme en PACA. Il est donc important que l'État demande à ses préfets la plus grande vigilance pour appliquer les sanctions prévues avec discernement envers les élus de bonne volonté mais sévérité envers les maires de mauvaise foi. On peut regretter par exemple que le non-respect des objectifs qualitatifs (le taux minimal de PLAI ou maximal de PLS) n'entraîne à soi seul jamais la carence des municipalités. Pour les communes multi-carencées, la loi devrait d'ailleurs être plus stricte et imposer, pour le rattrapage des retards les plus criants, un taux de PLAI plus important à respecter et limiter drastiquement le recours aux PLS.

♦ Prolonger la loi SRU au-delà de 2025

La loi de 2013 a renforcé et prolongé la loi SRU jusqu'en 2025, mais rien n'est prévu au-delà. Sans modification législative, tout le cadre actuel disparaîtra, alors que des centaines de communes vraisemblablement n'auront pas atteint leur objectif. Il est donc nécessaire dès 2021 de prévoir la suite. Sans cela, les objectifs de la dernière période triennale (2023-2025) seront impossibles à respecter pour les communes qui ont accumulé le retard et la loi risquerait de perdre en crédibilité. L'aménagement de la dernière période triennale et la prolongation de la loi SRU post-2025 doivent donc accorder de nouveaux délais crédibles sans pour autant relâcher la pression sur les communes récalcitrantes, pour ne pas récompenser les communes qui ne respectent pas la loi depuis 2000.

♦ **Affiner la loi SRU en l'appliquant aux arrondissements**

A Paris, Lyon et Marseille, les quotas HLM à atteindre sont calculés à l'échelle de la commune, comme partout, à la différence près que les arrondissements qui composent ces trois villes ont parfois la taille de villes moyennes. Or, les quotas HLM ne s'appliquent pas à cette échelle, autorisant ainsi une ségrégation territoriale interne à chacune des trois plus grandes villes de France, particulièrement spectaculaire à Marseille et Paris entre arrondissements très dotés en HLM et d'autres qui n'en comptent presque aucun. Il serait donc juste d'appliquer des quotas spécifiques aux arrondissements de ces villes au statut administratif spécifique, en leur imposant par exemple un objectif de 10 % par arrondissement d'ici à 2030, en plus de leur objectif de 25 % à l'échelle de la commune pour 2025.

SECOND AXE : DE NOUVEAUX LEVIERS FINANCIERS ET FONCIERS

Ces nouveaux leviers visent à s'attaquer à la dérive des coûts inhérente au marché immobilier et foncier en secteur urbain. Ce marché est aujourd'hui caractérisé par deux phénomènes, qui légitiment des contreparties fiscales au droit de propriété pour concilier celui-ci avec les exigences du vivre ensemble et de l'intérêt général :

- ♦ Le premier phénomène a trait aux comportements spéculatifs partant du constat de la rareté croissante des biens fonciers et immobiliers bien situés. Ces comportements alimentent la hausse des prix et donc la spéculation immobilière, au risque d'interdire progressivement à la grande majorité de la population de pouvoir se loger en ville, au détriment de l'intérêt général.
- ♦ Le second phénomène, qui est passif, et non activement spéculatif, est l'enrichissement sans cause, de tous ceux qui bénéficient d'un patrimoine bien situé et qui année après année profitent sans rien faire de la valorisation induite par l'action et l'investissement de la collectivité, en équipements, transports, aménagement de l'espace public, tout ce qui peut concourir à l'attractivité de la ville et du quartier. Cet enrichissement sans cause, même involontaire, rend de plus en plus difficile l'accès des classes moyennes et populaires au logement, rendant progressivement impossible la préservation du vivre ensemble constitutif de la ville.

La proposition de financer le logement social dans les quartiers où il est insuffisamment présent par une fiscalité adossée à la taxe foncière et aux plus-values immobilières est donc ainsi légitimée par l'intérêt de la collectivité à lutter contre la spéculation immobilière et l'enrichissement sans cause.

COMMENT ?

Les leviers proposés pour développer et rééquilibrer l'offre de logement social en zone tendue, en ciblant les quartiers déficitaires en logement social sont les suivants :

- 1- Une application plus stricte de la loi SRU**, avec des sanctions systématiques et effectives pour les maires de mauvaise foi et l'instauration de taux planchers de PLAI et de taux plafonds de PLS ;
- 2- La prolongation de la loi SRU au-delà de 2025**, dès 2021, en fonction de calendriers réalistes de réalisation des objectifs à atteindre ;
- 3- Une déclinaison territoriale plus fine des objectifs de la loi SRU** dans les grandes villes, dans un premier temps à l'échelle des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille, puis dans les quartiers hors QPV des grandes agglomérations ;
- 4- Une modification du Code de l'Urbanisme** permettant l'instauration, à l'initiative de l'État, de **servitudes de mixité sociale** dans les secteurs urbains déficitaires en logement social, au sens de la Loi SRU, à savoir présentant moins de 25 % de logements sociaux ;
- 5- Dans ces secteurs** l'État disposera du **droit de préemption**, permettant d'acquérir des logements ou du foncier pour y développer du logement social. Ce droit pourra être délégué aux établissements publics fonciers ;
- 6- Afin de rendre supportable le coût du foncier pour le logement social**, sera étendue la possibilité de recourir à un Office Foncier Solidaire (OFS) pour procéder au rachat des biens fonciers et immobiliers auprès de l'établissement public foncier en vue de les mettre à disposition d'un bailleur social sur une durée longue renouvelable. Rappelons en effet que le recours aux Offices Fonciers Solidaires est aujourd'hui réservé aux opérations d'accession sociale à la propriété ; **la proposition permettra d'élargir l'intervention des OFS au logement social classique sur les quartiers où il est insuffisamment présent ;**
- 7- Pour financer le dispositif**, est créée une **fiscalité spécifique aux secteurs urbains déficitaires en logement social**, gérée par les établissements publics fonciers, assise sur la taxe foncière et les plus-values immobilières à la revente.

Les leviers juridiques et financiers proposés s'inscrivent dans une logique d'intérêt général et de régulation des dérives des marchés immobiliers et fonciers. Cette logique légitime une proposition de loi, issue du rapport parlementaire de Jean-Luc Lagleize, député MODEM, sur la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction, rapport qui va bien au-delà de la seule problématique de la construction neuve en préconisant notamment des mesures facilitant l'intervention foncière et la dissociation entre le foncier et le bâti. Le contexte politique actuel est donc très propice.

Notre proposition, qui pourrait compléter la proposition de loi évoquée ci-dessus, est directement ciblée sur le logement social dans les quartiers tendus, là où la réponse à la demande des plus pauvres est aujourd'hui la plus difficile à satisfaire. Elle vise non seulement la construction mais également l'acquisition de logements privés pour les intégrer au parc social là où l'offre de logements sociaux est la plus déficitaire. Elle s'inscrit donc d'abord dans un horizon juridique de court terme (le vote de la loi), puis dans un horizon opérationnel de moyen terme (décrets d'application et premières acquisitions de logements). Et sur le long terme, elle permet d'améliorer l'offre globale de logements sociaux en secteur tendu et de s'attaquer à la difficile question de la mixité sociale à l'échelle fine des quartiers.

FINANCER CHAQUE ANNÉE 60 000 PLAI AUX LOYERS PROCHES DES PLAFONDS APL	
QUITTANCE ADAPTÉE	Face à une demande croissante de logements à faible niveau de quittance, il apparaît indispensable de mettre en œuvre grâce à un financement renforcé issu du Fonds National d'Aide à la Pierre, l'augmentation progressive de l'objectif de production de PLAI, de 40 000 à 60 000 par an, dont la moitié de « super-PLAI » avec des loyers proches des plafonds APL.
CROISSANCE DU PARC	
PROCESSUS D'ACCÈS	

POURQUOI ?

De nombreuses zones tendues souffrent d'une pénurie de logements accessibles aux ménages à bas revenus. Face à ce constat, les pouvoirs publics ont, depuis vingt ans, augmenté la production de logements sociaux. Cependant, cet effort reste insuffisant et la tendance à la hausse des dernières années s'est retournée de manière inquiétante depuis quelques mois, sous l'effet de la hausse des coûts de construction, des prix du foncier et des coupes budgétaires subies par les bailleurs sociaux. De plus, les niveaux de quittance des nouveaux logements sociaux sont trop élevés et les rendent souvent inabordables pour les ménages à bas revenus.

COMMENT ?

L'objectif :

Il est donc indispensable de rehausser l'objectif de 40 000 PLAI pour le porter progressivement à 60 000 par an. De plus, il faut que ces nouveaux PLAI soient réellement accessibles financièrement, ce qui n'est pas toujours le cas. D'après la Cour des Comptes, en raison des majorations presque systématiques des loyers plafonds, même les loyers des logements dits « très sociaux » PLAI dépassent de 20 à 28 % selon les régions les loyers des logements sociaux antérieurs à 1978.

Atteindre cet objectif :

- ♦ nécessite des moyens financiers adaptés :
 - du Fonds National des Aides à la Pierre (FNAP), via une participation accrue de l'État ;
 - de la part des collectivités locales qui financent déjà fortement cette offre de logement ;
 - de la part des bailleurs sociaux qui doivent être en capacité de mobiliser des fonds propres pour ces opérations.
- ♦ suppose un dialogue étroit entre l'État et les collectivités locales afin que les outils locaux de programmation (notamment les PLH) intègrent cette évolution.

Les moyens (voir Annexe 8) :

Moyens additionnels nécessaires pour produire 20 000 PLAI supplémentaires par an :

- ♦ Financement État au FNAP : 190 à 220 M€ ;
- ♦ Collectivités locales et autres financeurs : 210 à 220 M€ ;
- ♦ Équivalents fonds propres à mobiliser pour les bailleurs sociaux : 290 M€ à 410 M€.

Moyens additionnels nécessaires pour atteindre 30 000 PLAI adaptés par an (contre moins de 2 000 actuellement) : financement État au FNAP : 200 M€.

MOBILISER LA VACANCE ET L'OFFRE PRIVÉE À VOCATION SOCIALE	
QUITTANCE ADAPTÉE	La construction de logements sociaux fait face à des difficultés de tous ordres (fonciers, finances, contestations...). Celles-ci culminent dans les zones tendues, où les besoins sont les plus criants. La réponse à ces besoins, notamment pour les populations les plus démunies, doit impérativement intégrer la mobilisation du parc existant, locatif ou vacant.
CROISSANCE DU PARC	
PROCESSUS D'ACCÈS	

POURQUOI ?

Des actions de mobilisation des parcs privés et vacants existent, mais leurs effets demeurent insuffisants.

Mobilisation du parc privé à vocation sociale

La mobilisation du parc privé à des fins sociales ne s'adresse pas seulement aux logements vacants, mais à une part potentiellement significative beaucoup plus vaste de l'ensemble du parc : entre 1,5 et 1,8 millions de logements privés sont remis en location chaque année, contre moins de 500 000 attributions annuelles dans le parc HLM. Le parc locatif privé représente un important gisement d'offre déjà existante et donc disponible rapidement, ne consommant pas de foncier nouveau et souvent bien localisée, à mobiliser pour les ménages modestes, de façon complémentaire aux HLM dans une période de crise¹⁷. Les aides et moyens mis en place par l'État – même s'ils permettent de soutenir les initiatives locales – restent insuffisants pour donner toute l'ampleur souhaitée à la mobilisation du parc privé à vocation sociale : seuls 130 000 logements ont fait de 2007 à 2017 l'objet d'un conventionnement ANAH, et le chiffre ne cesse de diminuer (16 267 logements en 2008, 8 989 en 2018), en particulier pour l'offre très sociale (seulement 313 logements en 2017) (Annexe 9).

Mobilisation des logements vacants

Début 2019, la France comptait selon l'Insee 36,6 millions de logements, dont 8,4 % de logements vacants, soit 3,1 millions de logements, dont 60 % dans les zones rurales et les petites unités urbaines. Le nombre de logements vacants progresse plus rapidement que celui du logement en général depuis le milieu des années 2000 : depuis 2006 le stock de logements vacants a augmenté de 900 000, passant de 6,7 % des logements en 2008 à 8,4 % en 2019, soit une moyenne annuelle de +2,4 % entre 2014 et 2019¹⁸. Sur ce total, concrètement, on estime à « seulement » 1,2 million le nombre de logements du parc privé structurellement vacants, dont 200 000 – taxés sur la vacance et appartenant à une personne physique – seraient potentiellement mobilisables¹⁹ (Annexe 10).

Le « Plan national de mobilisation des logements et locaux vacants »²⁰ (Annexe 11), lancé le 10 février 2020 a pour objectif de faire de « la mobilisation du logement vacant un objectif des politiques locales de l'habitat ». Concrètement, le déploiement du Plan – qui doit s'articuler étroitement avec l'ensemble des dispositifs existants (Action cœur de ville, Logement d'abord, etc.), est prévu sur le mode expérimental sur un échantillon de territoires (sans doute en partie ceux déjà impliqués dans le Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant – RNCLV) ; et la première mesure « coup de poing » envisagée début mars 2020 (et constituant son lancement), devait être une campagne de courriers adressée à 18 000 propriétaires d'au moins 2 logements vacants – et soumis à la taxe sur les logements vacants, pour les inciter à remettre leurs biens sur le marché : la visée étant la remise potentielle sur le marché de 46 000 logements. Vu le contexte, on peut supposer que cette mesure a été remise à plus tard. Sa mise en œuvre mérite cependant d'être suivie.

17. 25^e rapport FAP, L'état du mal-logement en France, 2020, p. 188-191.

18. Etude « Insee Focus » n° 173, décembre 2019.

19. Ministère de la cohésion des territoires – Plan national de mobilisation des logements et locaux vacants, février 2020. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/plan-national-de-mobilisation-des-logements-et-locaux-vacants>

20. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/plan-national-de-mobilisation-des-logements-et-locaux-vacants>

COMMENT ?

Des actions peuvent favoriser la régulation des loyers et la production à grande échelle d'une offre sociale dans le parc privé.

1. Faire de la mobilisation du parc privé à vocation sociale et des logements vacants un objectif politique clair, ambitieux et mobilisateur : déployer de grandes campagnes de communication sur les dispositifs de mobilisation du parc privé existants (IML, MOI, etc.) en lien avec les représentants des bailleurs, des agences immobilières, des notaires..., au niveau de l'État et des collectivités.
2. Appliquer et étendre le Plan national de mobilisation des logements et locaux vacants lancé le 10 février 2020²¹ : poursuivre et amplifier la recherche et l'identification des logements vacants et l'accompagnement des propriétaires vers l'intermédiation locative ; flécher les logements mobilisés vers les ménages en difficulté et à faibles ressources.
3. Instaurer un « bonus-malus » des loyers privés : la mise en place d'un fonds alimenté par une taxe progressive sur les loyers les plus chers permettrait d'accorder des subventions aux propriétaires acceptant de louer dans les conditions du logement social. Un tel dispositif peut être national ou limité aux zones tendues.
4. Remplacer les abattements fiscaux des bailleurs par un crédit d'impôt plus lisible, plus juste et plus efficace, profitant à tous les bailleurs, même ceux qui ne sont pas imposables, en compensant une partie de l'écart entre les loyers de marché et le loyer réduit. Coupler ce crédit d'impôt à une exonération de taxe foncière, en le ciblant davantage sur des niveaux de loyer vraiment sociaux.
5. Tripler l'offre en intermédiation locative en 5 ans, pour atteindre un parc de 200 000 logements.
6. Développer le recours au conventionnement ANAH (Agence nationale de l'habitat²²) à hauteur de 40 000 logements par an : via une simplification des démarches, un assouplissement des exigences (contrôle a posteriori pour les organismes de Maîtrise d'ouvrage d'insertion²³ par exemple), une communication et une incitation financière accrues.
7. Renforcer l'intéressement des bailleurs en leur offrant un « package » complet pour les accompagner et les sécuriser dans leurs démarches : gestion locative adaptée, garantie contre les impayés, la vacance et les dégradations. Étendre la garantie VISALE, et au-delà de l'extension nécessaire de VISALE, étudier les conditions de mise en place d'une véritable Garantie Universelle des loyers pour une mise en œuvre la plus rapide possible.

21. *Plan national de mobilisation des logements et locaux vacants*, p. 3-4. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/plan-national-de-mobilisation-des-logements-et-locaux-vacants>

22. <https://www.anah.fr/>

23. La Maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) consiste à produire des logements pour les plus démunis et à transformer des logements anciens dégradés ou insalubres en logements très sociaux.



ACCÈS AU DROIT AU LOGEMENT

ACCÉLÉRER LE RELOGEMENT DES PUBLICS PRIORITAIRES	
QUITTANCE ADAPTÉE	Les trois mesures proposées, visent à mettre fin à l'irresponsabilité qui s'est installée dans le respect de la loi DALO.
CROISSANCE DU PARC	
PROCESSUS D'ACCÈS	

POURQUOI ?

L'article L.441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation donne aux préfets l'obligation et les moyens de reloger tous les prioritaires DALO :

Pour les personnes désignées prioritaires pour un logement,

- ♦ le préfet désigne le prioritaire à un bailleur social en lui fixant un périmètre et un délai de relogement ;
- ♦ l'attribution s'impute sur le contingent de réservation du préfet (25% des attributions annuelles) ou sur le quart des attributions des autres réservataires et des bailleurs, ce qui fait que 42% des logements attribués ont vocation à l'être à des prioritaires DALO ;
- ♦ lorsque le bailleur ne donne pas de suite favorable à la demande du préfet, celui-ci doit attribuer lui-même un logement au prioritaire ;
- ♦ le préfet peut également proposer, à titre d'étape, un logement en location sous-location ou un logement réquisitionné ;

Pour les personnes désignées prioritaires pour un hébergement ou un logement de transition,

- ♦ le préfet désigne le prioritaire au SIAO²⁴ afin de l'orienter vers un organisme disposant de places d'hébergement ;
- ♦ dans le cas où le prioritaire n'est pas accueilli dans le délai légal (six semaines après la décision de la commission de médiation), le préfet désigne lui-même le prioritaire à un organisme pour qu'il lui attribue une place ;
- ♦ en cas de refus de l'organisme le préfet attribue lui-même une place d'hébergement ou un logement de transition.

L'article L.441-2-3-1 a par ailleurs permis aux demandeurs non relogés dans le délai légal de saisir le juge. Celui-ci fait injonction au préfet de reloger et peut assortir son injonction d'une astreinte dont le montant est versé au FNAVDL²⁵.

Malgré ces dispositions législatives les retards de relogement s'accumulent dans certains départements. En Ile de France, le nombre de personnes restant à reloger au 31 décembre 2019 représentait 4,4 fois le nombre de demandeurs relogés dans l'année. Des retards importants concernent également La Réunion, les Bouches du Rhône, les Alpes Maritimes, le Var, l'Hérault, la Haute Garonne. On ne dispose pas de données fiables sur la mise en œuvre des décisions concernant l'hébergement mais on sait qu'elles sont très insuffisamment prises en compte.

COMMENT ?

Trois mesures sont proposées :

1. Verser les astreintes DALO aux personnes concernées.
2. Dans tout département où des astreintes DALO ont été payées au titre de l'année précédente, faire obligation au préfet de remettre au Ministre et au Comité de suivi DALO, avant le 31 mars, un rapport expliquant les raisons l'ayant empêché de respecter ses obligations.
3. Dans les départements dans lesquels les retards de mise en œuvre des décisions DALO se sont accumulés, mettre en place un plan d'urgence de résorption de ces retards.

S'agissant de l'astreinte, force est de constater que le fléchage de son produit vers le FNAVDL, que l'État a de toutes façons besoin de financer, l'a vidée de son sens. Elle ne pénalise pas l'État et ne produit aucune pression sur ses services. Le versement au demandeur viserait à redonner à l'astreinte l'effet qui en est attendu.

Dès lors qu'un préfet ne respecte pas une obligation légale il est normal qu'il doive s'en expliquer. Son rapport aura un double effet :

- ♦ d'une part, il viendra rappeler les dispositions de la loi à des préfets et des services de l'État qui en ont oublié le contenu et l'exigence ;
- ♦ d'autre part, il permettra de recenser les éventuels manques de moyens, juridiques ou financiers, qui font obstacle au respect de la loi ; le Comité de suivi sera en mesure d'en déduire des propositions et le Gouvernement de prendre les décisions nécessaires.

Il convient enfin de prendre en compte la situation créée dans les départements où les retards de mise en œuvre de la loi se sont accumulés. Le Comité de suivi de la loi réuni le 3 mars 2019 a demandé la mise en place d'un plan d'urgence dans ces départements.

24. Service intégré de l'accueil et de l'orientation

25. Fonds national de l'accompagnement vers et dans le logement

INFORMER ET ACCOMPAGNER LES DEMANDEURS EN DIFFICULTÉ	
QUITTANCE ADAPTÉE	La mise en œuvre du droit au logement passe principalement par la gestion des priorités dans l'attribution des logements locatifs sociaux. Elle met également en jeu des actions d'accompagnement social, de prévention des expulsions, de lutte contre l'habitat indigne et un dispositif d'accueil d'hébergement et d'insertion. Elle est garantie par les procédures ouvertes par la loi DALO.
CROISSANCE DU PARC	
PROCESSUS D'ACCÈS	

POURQUOI ?

La mise en œuvre du Droit au Logement forme un champ complexe marqué par la multiplicité des acteurs impliqués et l'évolution permanente de la réglementation. Sa méconnaissance par les personnes concernées et par les travailleurs sociaux en charge de les accompagner contribue au maintien des situations de mal-logement, à titre d'exemples :

- ♦ non dépôt ou dépôt tardif de la demande de logement social (alors que l'ancienneté est prise en compte dans la sélection des candidatures) ;
- ♦ enregistrement de la demande sans fournir le dossier complet, ce qui rend la demande inopérante ;
- ♦ demande ciblée sur des secteurs où elle a peu de chances d'aboutir, faute de rotation dans le parc ;
- ♦ refus d'une offre de logement sans être conscient de l'impact de ce refus sur la suite de la demande ;
- ♦ non renouvellement de la demande ou renouvellement tardif ;
- ♦ non dépôt d'un recours DALO alors que la personne est dans une situation d'urgence qui le permet...

Pourtant le législateur a pris des dispositions :

- ♦ l'article 6 de la loi DALO a modifié l'article L.451-1 du code de l'action sociale et des familles pour faire figurer le droit au logement parmi les champs de la formation des travailleurs sociaux. Cette disposition n'a été suivie d'aucun effet à ce jour ;
- ♦ la possibilité de remplir des demandes de logement social par voie numérique a été ouverte ;
- ♦ le droit à l'information du demandeur de logement social est reconnu par l'article L.441-6 du code de la construction et de l'habitation. Pour les intercommunalités compétentes en matière d'habitat, l'article L.441-2-8 va plus loin. Il précise que doit être créé un service d'information et d'accueil des demandeurs disposant d'au moins un lieu d'accueil physique. Il indique que le demandeur doit pouvoir être reçu dans un délai maximum de 1 ou 2 mois selon la taille de l'agglomération.

COMMENT ?

Les quatre mesures proposées pour améliorer la situation sont :

1. Garantir, sur tout le territoire, la possibilité d'accéder à un lieu où disposer d'un accompagnement pour établir sa demande de logement social et son recours DALO ou DAHO.
2. Ouvrir la possibilité de remplir les formulaires de recours DALO et DAHO sur Internet.
3. Mettre en place une ligne téléphonique d'aide aux personnes qui remplissent leur demande de logement social et leur recours DALO ou DAHO sur Internet.
4. Maintenir l'ancienneté de la demande de logement social des personnes qui procèdent à son renouvellement hors délais.

La mise en place de lieux d'information pour les demandeurs de logements sociaux (mesure 1) est d'ores et déjà inscrite dans les textes. La proposition vise simplement à s'assurer, d'une part, qu'elle ne sera pas limitée à certaines agglomérations mais étendue à tout le territoire soit dans des lieux dédiés (maisons de l'habitat) soit dans des lieux partagés de l'information publique (Maisons France service) et, d'autre part, que les recours DALO et DAHO seront bien pris en compte pour ceux qui en relèvent.

La possibilité de faire sa demande DALO par voie numérique (mesure 2) est indispensable dès lors que plus de 100 000 recours sont déposés chaque année. Outre la facilitation de la démarche pour les demandeurs, cette mesure allègera la tâche des services instructeurs. La mise en place d'une aide téléphonique (mesure 3) contribuera au développement de la voie numérique et au bon remplissage des formulaires. Le maintien de l'ancienneté des demandes de logement social tardives (mesure 4) évitera de pénaliser les demandeurs les plus fragiles (application du principe du droit à l'erreur).

Ces quatre mesures sont indissociables d'un effort de formation qui mette les travailleurs sociaux en capacité de mieux orienter les personnes en difficulté et de les conseiller dans leurs démarches. Il s'agit simplement, conformément à la loi, d'intégrer cette thématique essentielle dans les programmes de la formation initiale et continue.

FIABILISER L'OUTIL DE GESTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL	
QUITTANCE ADAPTÉE	Le Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE) mis en place en 2009 est un outil essentiel de pilotage des politiques publiques, de gestion quotidienne pour les réservataires et les bailleurs et d'information des demandeurs. Il présente des lacunes au regard de sa capacité à assurer un traitement équitable des demandeurs à faibles ressources, auxquelles il apparaît essentiel de remédier.
CROISSANCE DU PARC	
PROCESSUS D'ACCÈS	

POURQUOI ?

Avec la Loi « Molle »²⁶, la France s'est dotée en 2009 d'un système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) dont l'objectif principal était, selon ses propres termes, de contribuer à rendre plus transparents et équitables les processus d'attribution des logements sociaux : « Aucune attribution de logement ne peut être décidée, ni aucune candidature examinée par une commission d'attribution si la demande n'a pas fait l'objet d'un enregistrement et de la délivrance d'un numéro unique. ».

Le rôle du SNE s'est renforcé avec la loi ALUR²⁷, qui a imposé à tout EPCI doté d'un PLH de mettre en place, en collaboration avec les bailleurs sociaux et les réservataires, un dispositif de gestion partagée des dossiers de demande de logement social, interconnecté avec le SNE.

Enfin, la loi ELAN²⁸ a mis en place les conditions de mise en œuvre d'un système généralisé de cotation des demandes de logement social, directement articulé avec le SNE, conçu comme une aide à la désignation des candidatures examinées en CAL et à l'attribution des logements sociaux.

Soit directement comme base de données, soit sous la forme d'analyses statistiques et de synthèses produites par l'Infocentre²⁹ en charge de sa gestion, le SNE est donc à la fois un outil d'aide à l'orientation des politiques publiques nationales (réglementation des financements et des attributions) et locales (programmation de la construction neuve), un outil d'aide à la décision des désignataires pour la présélection des candidats au logement social, et un outil d'information des demandeurs et de toutes les parties prenantes du logement social sur l'état du « marché » local.

Pour remplir ces fonctions, l'information contenue dans le SNE doit être à la fois complète, fiable et compréhensible. Or, la saisie initiale de cette information est effectuée par les ménages demandeurs eux-mêmes, avec l'aide éventuelle de tiers (associations, bailleurs, etc.), ce qui introduit le double risque de non-compréhension de questions mal formulées et de fausses déclarations visant à optimiser les chances de succès. Plus grave encore, certaines informations clés pour la connaissance de la situation du demandeur, et pour l'évaluation du degré de priorité de sa demande, manquent dans le formulaire CERFA, ou laissent une large place à l'interprétation faute d'une précision suffisante des questions posées.

De plus, l'ANCOLS indique que « le SNE est d'abord un outil gestionnaire ». À ce titre, les données ne sont pas soumises à des vérifications ou une harmonisation par un service statistique tiers (ex : SOeS pour RPLS). En conséquence, les valeurs aberrantes, les erreurs de saisie ou les valeurs manquantes sont relativement fréquentes.³⁰

Le risque d'une telle situation, alors que le SNE est un outil puissant et, a priori, extrêmement précieux pour piloter les politiques du logement social, est que ces quelques lacunes conduisent, soit à contester certaines de ses données³¹, soit à utiliser d'autres outils en parallèle. Dans les faits, du point de vue des bailleurs, le SNE ne répond pas à leurs besoins, et ceux-ci préfèrent, dans la plupart des cas, utiliser leur propre logiciel de gestion pour les attributions. Ainsi, d'après la Cour des Comptes : « Les transferts d'information

26. Article 117 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, précisé et mis en œuvre par le décret du 29 avril 2010.

27. Article 97 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (création de l'article L.441-2-7 du CCH).

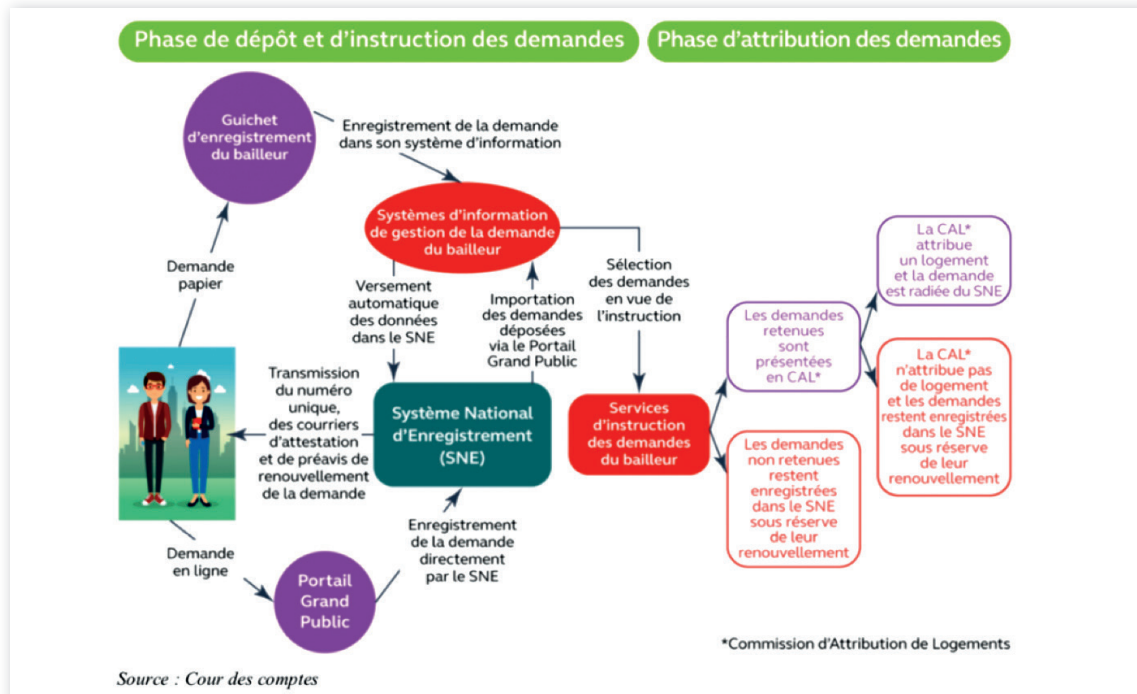
28. Article 111 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique, et Décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 relatif à la cotation de la demande de logement social.

29. <http://sne.info.application.logement.gouv.fr>

30. Cf. « Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine » - Lab'Urba/ANCOLS - Décembre 2016 – page 21.

31. Par exemple les seuils de ressources par unité de consommation calculés à partir du SNE pour l'application de la règle des 25% d'attributions hors QPV au premier quartile des demandeurs, considérés comme plus bas que la réalité par de nombreux bailleurs.

entre le SNE et les systèmes des bailleurs ne sont ni automatisés ni instantanés, et les opérations manuelles ne sont pas rares. Un bailleur sur dix doit effectuer une opération manuelle pour disposer de l'ensemble des demandes portant sur des communes dans lesquelles il détient des logements.»³².



COMMENT ?

De ce constat découlent les propositions, centrées sur les trois principales lacunes du SNE au regard d'un traitement équitable des demandeurs à faibles ressources par le système d'attribution du logement social.

1. Permettre la simulation de l'APL du demandeur au moment du rapprochement de l'offre et de la demande.

Le diagnostic a montré que le premier frein à l'accès au parc social des ménages à faibles ressources relève d'un défaut d'identification d'une partie d'entre eux, et notamment d'une exclusion mécanique des demandeurs les plus solvabilisés par l'APL. Au moment de la désignation des candidats pour un logement donné, ceux-ci sont jugés « non-compatibles » en raison de l'absence de prise en compte de l'APL, ou d'une évaluation très approximative de celle-ci. En effet, l'outil de gestion de la demande de logement social n'est actuellement pas en capacité de simuler l'APL réelle en amont pour sélectionner, pour un logement donné, les candidats avec un taux d'effort net (bien calculé) compatible avec ce logement.

Il est donc nécessaire et urgent d'intégrer à l'outil de gestion de la demande une simulation automatisée de l'APL, dès qu'un logement est disponible, sur tous les candidats présents dans le SNE compatibles avec ce logement libéré (localisation et taille).

En juillet 2019, les services de la DRIHL Ile-de-France ont d'ailleurs reconnu ce biais et déclarent travailler à la création d'un outil opérationnel de simulation de l'APL au sein du système de gestion du contingent préfectoral.

2. Fiabiliser l'information sur les ressources et la situation familiale des demandeurs, afin de mieux prendre en compte les situations de transition, en croisant ces données avec celles dont dispose le ministère des Finances, comme c'est désormais possible depuis le prélèvement à la source, et en ouvrant une ligne téléphonique pour aider les ménages à remplir leur demande dans le SNE.

Certains demandeurs de logement social ont une situation familiale et professionnelle stable. Mais beaucoup d'autres sont dans une situation instable, de transition entre deux situations familiales ou professionnelle : jeunes qui décohabitent de chez leurs parents,

32. « La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser » - Cour des Comptes – Janvier 2020 – page 135.

couples qui se forment ou se séparent, personnes qui perdent ou trouvent un emploi. Or, le formulaire CERFA est mal adapté pour décrire les situations instables, et donner aux désignataires les informations utiles à la compréhension de ces situations.

Par exemple, le terme « hébergé » ou « hébergement » n'est pas suffisamment explicite pour décrire le degré de précarité de la situation actuelle ; le changement éventuel de la composition du ménage n'est pas décrit ; le RFR³³ (n) et le RFR (n-2) n'apportent pas du tout la même information sur les ressources du demandeur si le ménage auquel ils se rapportent reste inchangé ou se recompose à l'occasion du déménagement, ou s'il change de situation professionnelle.

Plus généralement, les informations que le SNE est censé contenir ne sont pas complètes, en matière d'enregistrement de la demande comme en matière d'attribution. De plus, ces informations, purement déclaratives, sont celles utilisées pour sélectionner les candidatures examinées en commission d'attribution et ne sont parfois pas vérifiées avant l'inscription des dossiers à une commission. À titre d'exemple, en 2017, 35 % des demandes en ligne et 56 % des demandes au guichet ne mentionnaient pas le RFR de l'année N-1³⁴. Or, on sait que les dossiers les mieux renseignés ont plus de chances d'être retenus lors de la désignation des candidats en amont des commissions d'attribution.

Les analyses menées à partir des données SNE sur la distribution des différentes ressources des demandeurs ont révélé l'instabilité fréquente (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. Par exemple, la proportion importante (50 %) de demandeurs déclarant des RFR(n-1) / (12*0,9) supérieurs à leurs ressources mensuelles de l'année n peut être liée au fait qu'en cas de décohabitation, 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.

Des données fiables sont indispensables pour gérer la file d'attente des demandeurs de logement social. C'est pourquoi, le formulaire CERFA doit évoluer pour pouvoir mieux prendre en compte les situations de transition dans lesquelles se trouvent de nombreux ménages qui font une demande. Les données sur les ressources des demandeurs pourraient être fiabilisées en intégrant au SNE les RFR des ménages dont dispose le ministère des finances et en ouvrant une ligne téléphonique permettant d'accompagner les ménages lors du dépôt de leur demande.

Une fiabilisation globale des données SNE est également nécessaire pour que cet outil puisse assurer sa mission statistique, prévue par la loi, d'analyse de la demande globale de logement social. La fiabilité de cette statistique est d'autant plus nécessaire qu'elle fonde les politiques publiques visant à répondre à la demande.

3. Améliorer la prise en compte de l'ancienneté réelle des demandeurs en figeant la date de leur première demande.

Les radiations pour non-renouvellement de demande, sans attribution d'un logement, sont élevées (732 000 par an) et stables depuis 2016³⁵. D'après le ministère chargé du logement, une partie de ces radiations concernerait des personnes qui ont déposé des demandes dans plusieurs départements, le numéro n'étant unique qu'au niveau du département (excepté en Ile-de-France où il est régional). Les demandes de logement social seraient ainsi surévaluées d'environ 400 000, soit 20 % de l'ensemble des demandes recensées.

Mis à part ces doublons, il reste 330 000 cas de non-renouvellement, dont certains sont dus au manque de compréhension par une partie des demandeurs de la nécessité de renouveler leur demande pour conserver leur droit à ancienneté, en dépit des relances qui sont normalement effectuées avant radiation.

Un grand nombre de ménages à faibles ressources, sans moyens informatiques et mal informés des procédures administratives, perdent donc ainsi leur ancienneté et sont pénalisés par ce système. C'est pourquoi un principe de fixation de la date de leur première demande est nécessaire. Ce que faciliterait la conservation du numéro unique, même en cas de renouvellement tardif de la demande, au moins pendant un an.

33. RFR : Revenu Fiscal de Référence

34. Cours des Comptes, Op. cit.

35. Cour des Comptes, Op. cit.

INTÉGRER AUX SYSTÈMES DE COTATION DES CRITÈRES DE RESSOURCES FINANCIÈRES DES MÉNAGES	
QUITTANCE ADAPTÉE	La loi ALUR, puis la loi ELAN imposent à compter de 2021 le principe de systèmes de cotation des demandes de logement social, dont les critères sont laissés à la discrétion des collectivités et des bailleurs. Il est proposé d'intégrer dans ces cotations un/des critère(s) de priorisation des ressources facilitant la désignation des demandeurs du premier quartile de revenus.
CROISSANCE DU PARC	
PROCESSUS D'ACCÈS	

POURQUOI ?

Le flou réglementaire concernant le processus de désignation des candidats à la CAL entraîne une diversité de pratiques en fonction des désignataires. Chacun définit ses critères de priorités et possède ses modes de sélection, sources d'inégalités d'accès au parc social au sein d'un même territoire. Depuis 2014, les lois ALUR et ELAN ont posé les bases de dispositifs de cotations (Annexe 12)

La cotation qui sera mise en place à compter de 2021 reposera sur un Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGD), indiquant les critères choisis et leur pondération, et les informations communiquées au demandeur qui doit y avoir accès « à tout moment, directement ou sur demande selon son choix » (article R.441-2-17 du Code de la construction et de l'habitation - CCH).

Les critères de cotation sont laissés à la discrétion des collectivités et des bailleurs, mais doivent prendre en compte les priorités définies à l'article L.441-1 du CCH, soit une douzaine de situations particulières : femmes victimes de violences conjugales, personnes handicapées, ménages vivant dans un habitat indigne ou non-décent, personnes menacées d'expulsion, etc., ainsi que les prioritaires au titre du DALO.

Les ressources peuvent être prises en compte selon différents critères (Annexe 13, les exemples de Paris et Rennes) :

- ♦ le taux d'effort : pourcentage total des ressources affectées aux dépenses du logement actuel (ou charge résiduelle) ;
- ♦ le reste-à-vivre ou -pour vivre : calcul « des ressources disponibles pour un ménage afin de s'acquitter des dépenses autres que celles liées au logement : santé, alimentation, vêtements, transport, scolarité » (définition AORIF) ;
- ♦ les conditions de ressources, évaluées en pourcentage par rapport à certains critères.

La pertinence de ces critères, et leur capacité à faciliter – du fait de leur utilisation dans la cotation - l'attribution de logements aux ménages disposant de faibles ressources, peuvent cependant poser question (Annexe 14 Analyses du taux d'effort et du reste à vivre).

COMMENT ?

La proposition consiste à intégrer dans la cotation³⁶ un / des critère(s) de priorisation des ressources facilitant la désignation des demandeurs du premier quartile de revenus.

Cela implique :

- ♦ l'obligation et la généralisation de l'intégration de critères de ressources dans la cotation des différentes instances concernées ;
- ♦ La pondération et la priorisation de ces critères de façon à s'assurer que leurs modalités de calcul et d'application favorisent réellement l'attribution de logements aux ménages disposant de faibles ressources, et non l'inverse.

Les pistes en termes de critères envisagées pour atteindre cet objectif

- ♦ instaurer au niveau national une pondération « plancher » minimale permettant de donner au critère de ressources un poids significatif par rapport aux autres critères.
- ♦ moduler cette pondération « plancher » :
 - selon les zones tendues ;
 - selon les secteurs carencés ou non (loi SRU).

36. Selon un niveau à déterminer : dans la loi (niveau national) ; recommandations aux instances concernées (local)

- ♦ obliger les EPCI, dès lors que l'objectif de 25% d'attribution au premier quartile des demandeurs hors QPV n'est pas atteint, à intégrer dans leur système de cotation un critère de ressources accordant une forte pondération et une majoration de points aux demandeurs du premier quartile.
- ♦ valoriser fortement – pour faciliter leur relogement dans le parc social de droit commun – le critère de situation des ménages à faibles ressources locataires de logements d'insertion.
- ♦ présenter obligatoirement à la CAL les cotations élevées.

Ces propositions visent à améliorer la « performance » des critères, dans l'évaluation de la cotation de la demande effectuée dans le cadre des commissions de désignation et d'attribution, et ce dans l'objectif global d'augmenter d'une façon significative les attributions de logements aux ménages à faibles ressources.

Mais l'adaptation des critères de cotation ne permet pas de lever la barrière finale de non-attribution d'un logement à un candidat en raison de l'insuffisance de ses ressources dans la mesure où le taux d'effort constaté excède le plafond fixé par le bailleur : la priorisation des ressources permet de faire « remonter » la demande des personnes concernées, mais n'impose pas de la satisfaire directement.

Il est certes possible – pour les réservataires et les collectivités - de faire pression auprès des bailleurs sur le taux d'effort et le reste-à-vivre : cela suppose de leur part la volonté de soutenir des dossiers, dans un contexte où la marge d'action des bailleurs se voit objectivement réduite du fait de l'orientation de la politique du logement social : désengagement de l'Etat, diminution de l'aide à la pierre, réduction des APL compensée par le RLS, vente des logements, etc.

Le rôle, et l'apport, d'une évolution positive de la cotation par rapport à la demande des ménages à faibles ressources ne peuvent donc s'apprécier que dans le cadre plus large d'une réflexion et d'une évolution sur le volume de l'offre et les niveaux de loyers, qu'en lien avec une nouvelle politique d'attribution et une nouvelle politique des loyers et d'aide permettant de soutenir la solvabilisation des ménages à faibles ressources.

FAIRE APPLIQUER LES OBLIGATIONS LIÉES AU RESPECT DES 25 % D'ATTRIBUTIONS HORS QPV AU PREMIER QUARTILE DES DEMANDEURS

QUITTANCE ADAPTÉE

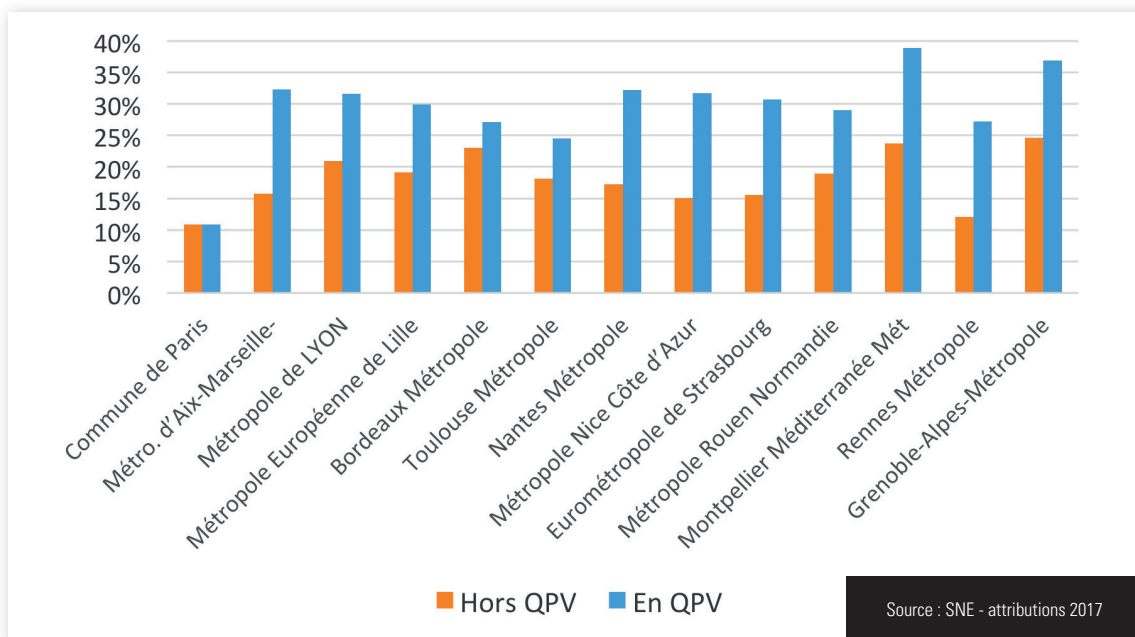
CROISSANCE DU PARC

PROCESSUS D'ACCÈS

La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 dispose que 25 % des attributions effectives (bail signé) de logements sociaux réalisées en dehors des Quartiers Prioritaires de la Ville QPV – intégrant les Quartiers de Veille active – QVA³⁷ doivent bénéficier à des ménages, nouveaux entrants ou en mutation, appartenant au premier quartile de revenus (Q1) des demandeurs ou aux ménages relogés dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU)³⁸. Trois ans après le vote de la loi, cet objectif d'attribution de 25 % est loin d'être atteint et il apparaît indispensable de renforcer les obligations qui lui sont liées.

POURQUOI ?

Les histogrammes de taux d'attribution ci-dessous montrent que la loi n'est, sauf rare exception, pas respectée :



Comme le montrent les chiffres ci-dessus, les taux d'accès au logement social des ménages les plus pauvres, ceux du premier quartile, sont beaucoup plus faibles hors QPV qu'en QPV ; mécaniquement la part de cette population dans le logement social s'accroît dans les quartiers déjà fragiles et diminue dans les quartiers plus favorisés (sauf à Paris, où cette part diminue dans tous les quartiers). Ainsi est-on confronté à une paupérisation croissante du logement social des quartiers pauvres et à une exclusion croissante des logements sociaux des plus pauvres dans les quartiers où ils sont déjà peu présents.

L'objectif des 25 % d'attribution au premier quartile est donc d'abord un levier d'équité, qui redonne aux plus pauvres les mêmes chances d'accès au logement social que les autres, quel que soit le quartier, y compris les plus attractifs. Mais c'est aussi un levier de rééquilibrage territorial dans une logique de mixité sociale de tous les quartiers.

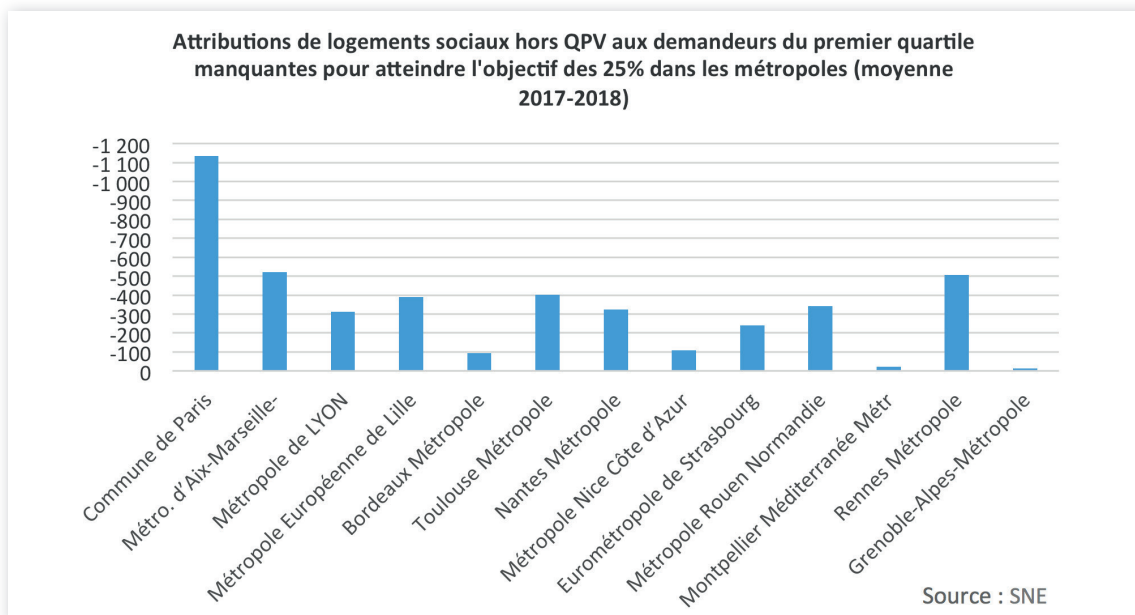
37. Le périmètre des Quartiers de Veille Active (QVA) a été ajouté depuis la loi ELAN (n°2018-1021). Ces derniers ont été prévus par la loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine (n°2014-173) du 21 février 2014 prévoit dans son article 13 : « les quartiers qui relèvent, au 31 décembre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

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

Mais pourtant ce serait possible :

Le Lab'Urba, dans un rapport de 2016 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, même hors QPV, permettant potentiellement de mettre en œuvre la loi sans délai (Driant, Navarre, Pistre, 2016). En Ile-de-France, une étude conduite par la DRIHL³⁹ conduit aux mêmes conclusions.

Le graphique suivant (rapport inter-associatif de 2020) permet d'évaluer à 4 200 ménages du premier quartile les attributions supplémentaires à effectuer pour la bonne application de la règle des 25 % d'attribution sur 13 grandes métropoles, hors Grand Paris, ce qui est loin d'être inatteignable. L'objectif quantitatif est donc très réaliste.



COMMENT ?

Afin d'atteindre plus rapidement l'objectif fixé par la loi, il est proposé de conforter et de préciser la règle selon les 5 dispositions suivantes :

1. Elargir la règle aux réservataires, la responsabilité du respect de l'objectif de 25 % incombant aujourd'hui au seul bailleur.
2. En corollaire, instaurer le droit pour le bailleur de présenter des candidats du premier quartile en lieu et place du réservataire tant que l'objectif des 25 % n'est pas atteint.
3. Veiller au respect de l'article L.441-1 de la loi Egalité & Citoyenneté (art L.441-1) qui dispose que le Préfet, à défaut de désignation par le bailleur, « procède à l'attribution aux publics concernés du nombre de logements restant à attribuer sur les différents contingents ». Cette disposition ne relève pas de la libre appréciation du Préfet, mais bien d'une obligation.
4. Veiller à la bonne application de l'obligation fixée par l'article 441-1 déjà cité qui dispose que les CIA (Conventions Intercommunales d'Attribution) doivent prendre en compte la règle des 25 % et assurer une évaluation annuelle de la règle. Une telle évaluation ne se limitera à des constats généraux et globaux ; elle fournira les taux d'attribution au premier quartile avec bail signé hors QPV par commune, bailleur, et désignataire ainsi que les orientations opérationnelles pour remédier aux difficultés constatées ; le rapport sera communicable au public sur simple demande au Président de l'EPCI pour faciliter la bonne information sur l'offre et sur les voies d'accès au logement pour les demandeurs à faibles revenus
5. Imposer des pénalités financières aux bailleurs et réservataires si la règle n'est pas respectée, et affecter ces pénalités à un fonds d'aide aux politiques sociales des bailleurs.

Les acteurs locaux contestent rarement les fondements de la règle des 25 % d'attribution au Q1 hors QPV ; celle-ci les a poussés à regarder de plus près des populations qui étaient jusque-là largement ignorées, et elle donne des objectifs clairs et précis. Mais le diagnostic du rapport inter-associatif de 2020 met aussi en évidence les objections qu'il convient de prendre en compte et qui sont analysées en Annexe 15.

39. « L'accessibilité financière du parc social hors QPV et hors ex-ZUS aux demandeurs franciliens du premier quartile », Lettre des études- DRIHL Ile de France- juillet 2010



ÉVALUATION DES PROGRÈS ACCOMPLIS

ÉVALUATION DES PROGRÈS ACCOMPLIS

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

POURQUOI ?

De multiples actions visent à favoriser l'accès des plus démunis au logement :

- ♦ Les aides personnelles, qui prennent en charge une partie des dépenses locatives ;
- ♦ Les procédures DALO, qui visent à prioriser les familles en difficulté ;
- ♦ Les règles d'attribution des logements sociaux, et notamment la règle des « 25 % d'attribution hors QPV au premier quartile des demandeurs » ;
- ♦ De façon plus diffuse, les efforts de certains bailleurs sociaux pour développer de réelles politiques en direction des plus démunis : relogements en sorties d'hébergements, adaptation exceptionnelles de loyers, recherche de solutions adaptées aux situations des familles.

Malgré ces procédures, ces règles et ces efforts, la mise en œuvre concrète du Droit au Logement Opposable, institué depuis 2007 n'est pas, tant s'en faut, une réalité. Le « non-recours », de la part de familles qui ne déposent même pas de dossier de demande de logement social parce que, de toutes façons, elles « n'ont aucune chance » d'en obtenir un, figure sans doute parmi les multiples causes cachées de cet état de fait.

Au demeurant, cette situation est en dynamique permanente :

- ♦ Qui est pauvre ?
- ♦ Comment sont logées/hébergées/à la rue... aujourd'hui, les 25 % des familles les plus pauvres ?
- ♦ Pour celles d'entre elles qui ne sont pas logées dans le logement social, quel pourcentage dispose d'un dossier de demande à jour ?
- ♦ Pour celles qui disposent d'un dossier à jour, comment se passe la procédure d'attribution : délai d'attente, modalités d'attribution ?
- ♦ Comment évolue ce « stock » de demandeurs ?
- ♦ Avec bien entendu une approche nationale, des approches régionales, métropolitaines etc.
- ♦ Sur quels critères comparatifs d'une année sur l'autre faut-il se baser pour répondre à la question : « Nos efforts visant à favoriser l'accès aux logements des plus démunis sont-ils (i) efficaces (ii) suffisants ? ».

Partant du constat que l'accès au logement est un droit essentiel qui conditionne largement l'accès aux autres droits fondamentaux : travail, santé, éducation, loisirs etc., il apparaît judicieux de se donner les moyens de savoir si la communauté nationale progresse ou régresse face à cette situation.

COMMENT ?

L'idée de base est de se donner les moyens de savoir, chaque année, si l'accès au logement du premier quartile (quintile ?) de la population s'améliore ou se dégrade, à partir des données existantes : Insee, fichier de demandeurs de logements sociaux, attributions effectuées dans l'année, gestion des dossiers DALO, données des associations etc.

Trois champs de données sont concernés :

Évolution annuelle de la solvabilité « logement » des ménages pauvres : évolution d'année en année du taux d'effort net théorique d'un demandeur (à décliner par types de ménages ; par exemple : isolé et famille monoparentale avec un ou deux enfants) au seuil de pauvreté (60 % du NVM), et d'un autre à la moitié du seuil de pauvreté (30 % du NVM), compte tenu de l'évolution de ses ressources (source : INSEE), de l'évolution des loyers de relocation des PLAI & PLUS (source : RPLS), de l'évolution de l'APL loyer qu'il perçoit, et de l'écart entre l'évolution des charges réelles (Comptes du Logement ?) et l'évolution de l'APL charges ;

Évolution annuelle du nombre de mises et remises en location de logements à bas niveau de quittance : loyer principal sous plafond APL ou sous un autre plafond à définir, et charges « maîtrisées » à définir, avec actualisation selon l'indicateur précèdent (source RPLS et/ou attributions SNE).

Évolution annuelle des attributions de logements à basse quittance aux ménages les plus pauvres : pourcentages d'attributions aux demandeurs de chacun des cinq quintiles du Q1, en QPV et hors QPV, taux d'effort nets moyens de ces attributaires (source : SNE).

Des indicateurs nationaux sont calculés pour chacun des 3 champs, mais aussi des indicateurs par EPCI pour le deuxième et le troisième champ.

Le projet, qui ne peut se mettre en place qu'avec le concours de la DHUP et de l'ANCOLS, comporte deux étapes :

- 1. Mise en place des indicateurs :** constitution d'un groupe de travail réunissant les parties prenantes, et notamment des familles concernées, afin de bâtir les indicateurs pertinents ;
- 2. Organisation des processus et choix de l'équipe en charge du travail :** mise au point du cadre (comité de pilotage, budget annuel etc.), sélection du prestataire en charge de la collecte des informations, du travail d'analyse et de synthèse de données, d'établissement des indicateurs.



ANNEXES

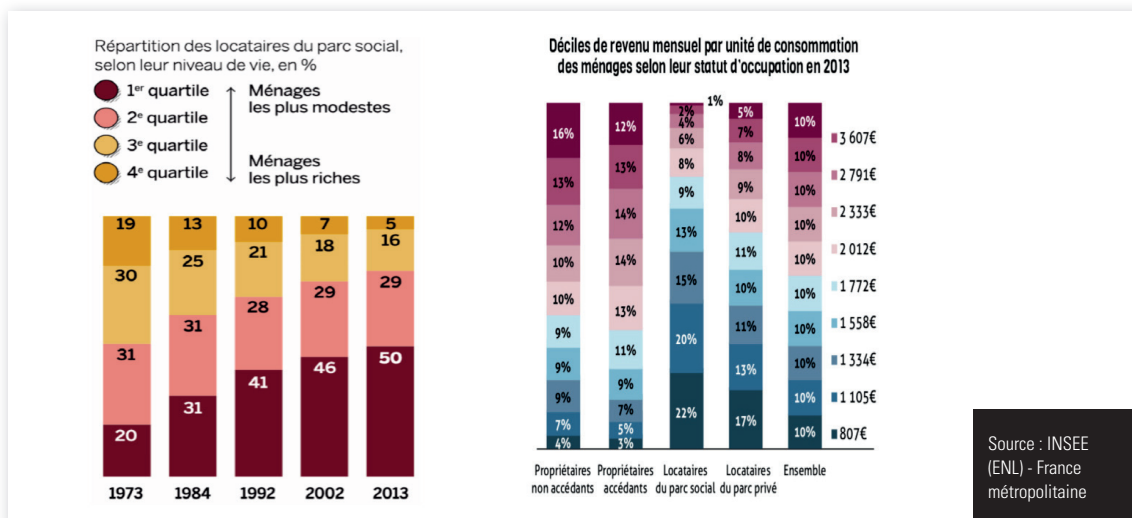
ANNEXE 1

LES PLAFONDS DE RESSOURCES DU LOGEMENT SOCIAL

En France, environ 73 % des ménages sont éligibles au logement social⁴⁰. Quelle que soit la localisation du logement ou la composition familiale du ménage, les plafonds de ressources par unité de consommation pour candidater à un logement PLS sont largement supérieurs au niveau de vie médian des français (1 710 €/UC/mois en 2016⁴¹). Ceci résulte de la volonté – a priori contradictoire – de combiner la vocation sociale du parc HLM avec un objectif de mixité sociale de son peuplement.

Ressources plafond pour candidater à un logement PLS au 01/01/2019 (RFR de 2017 en €/UC/mois)							
	Personne seule	Couple sans enfant	Personne seule + 1 pers. à charge	Couple + 1 pers. à charge	Personne seule + 2 pers. à charge	Couple + 2 pers. à charge	Personne seule + 3 pers. à charge
France hors Ile-de-France	2 234	1 989	2 760	1 993	2 707	2 063	2 682
IdF hors Paris & 1 ^{re} C	2 570	2 560	3 551	2 565	3 456	2 633	3 446
Paris & 1 ^{re} couronne	2 570	2 560	3 873	2 797	3 757	2 862	3 764
RFR : revenu fiscal de référence - Source : service-public.fr							

En réalité, la mixité sociale du parc HLM s'est fortement réduite au cours des années, en raison de l'appauvrissement des candidats au logement social, et de la préférence des ménages les plus aisés pour d'autres types d'habitat (accession à la propriété, parc locatif privé).



40. Source : Ministère de la Cohésion des Territoires - Septembre 2019.

41. Il ne faut pas confondre RFR/UC et niveau de vie. Le premier ne prend en compte que les ressources imposables (avec un abattement de 10 % sur les salaires et pensions de retraite), tandis que le second est basé sur le revenu disponible, net d'impôts directs et de prestations familiales et sociales. Cependant, l'écart entre les deux est faible pour les revenus les plus élevés.

Quintiles de RFR et niveau de vie (€/UC/mois) - Année 2017 - Moyennes				
	Revenu brut (1)	Cotisations sociales (2)	Estimation du RFR (3) = 0,9 x [(1)-(2)]	Niveau de vie
Q1	560	23	484	963
Q2	1 319	58	1 135	1 358
Q3	1 817	97	1 548	1 734
Q4	2 433	143	2 061	2 191
Q5	4 678	342	3 903	3 753
Source INSEE				

Mais la baisse de la présence des ménages aisés dans le parc social est nettement moins marquée dans le centre des grandes agglomérations. Comme l'indique l'INSEE⁴² : « Si, en 2016, 3 % des occupants du parc social [soit environ 320 000 locataires, et 140 000 ménages⁴³] font partie des 20 % de personnes les plus aisées, les deux tiers d'entre eux résident dans l'unité urbaine de Paris, qui concentre 29 % des locataires du parc social en France. Plus généralement, les occupants les plus aisés du parc social résident essentiellement (92 %) dans les grands pôles urbains. L'avantage monétaire lié à des loyers moins élevés que ceux du secteur libre n'incite sans doute pas ces locataires à changer de logement, malgré les suppléments de loyers qu'ils peuvent avoir à acquitter. ». Ajoutons que ce phénomène est favorisé en Ile-de-France par des plafonds de ressources pour l'accès au logement social nettement plus élevés que dans les autres régions.

La présence de ménages très aisés dans les logements sociaux des grands pôles urbains ne résulte pas ou peu du non-respect des plafonds de ressources à l'entrée dans le logement. Elle résulte plutôt de la hausse des ressources/UC des ménages plus ou moins longtemps après leur installation dans le logement (hausse des revenus au cours de la carrière professionnelle ; baisse du nombre d'unités de consommation avec le départ des enfants du foyer).

Certes, il existe également une règle ne garantissant plus le maintien dans les lieux au-delà d'un certain pourcentage du plafond de ressources, récemment abaissé de 200 à 150 % par l'article 82 de la loi Égalité & Citoyenneté⁴⁴, mais on a vu que ce plafond est élevé. De plus, il n'existe à notre connaissance aucun contrôle par l'ANCOLS ni aucune sanction de l'application effective de cette règle par les bailleurs.

Abaissier les plafonds de ressources et, partant, le seuil de garantie de maintien dans les lieux permettrait d'augmenter l'accueil des ménages à bas revenus dans le logement social. Mais de telles mesures rencontrent actuellement une forte opposition de la part des bailleurs sociaux et des élus locaux, au nom de l'objectif de mixité. Un objectif justifié dans les grands ensembles périphériques de logements sociaux, mais beaucoup moins pour les petits immeubles de logements sociaux dispersés en centre-ville, la mixité sociale étant alors assurée par le quartier lui-même.

Avant d'envisager éventuellement une baisse sélective des plafonds de ressources, il conviendrait au moins, dans un premier temps, de vérifier la mise en œuvre effective de l'article 82 de la loi Égalité & Citoyenneté. C'est le rôle qui est désormais assigné aux CALEOL⁴⁵.

42. « 11 millions de personnes sont locataires d'un logement social » - INSEE Première - Octobre 2018.

43. Avec l'hypothèse simplificatrice que le nombre moyen de personnes de ces ménages est égal à la moyenne nationale, soit 2,3.

44. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 (article 82 modifiant l'article L442-3-4 du CCH). Le nouveau plafond est applicable en zones tendues, à compter du 1^{er} janvier 2018. Le délai au-delà duquel le locataire doit quitter son logement est abaissé à 1 an et demi (contre 3 ans auparavant). A noter que cette mesure ne s'applique toujours pas dans les zones non tendues, ni en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), ni aux locataires de 65 ans et plus, ni aux locataires handicapés ou ayant à leur charge une personne handicapée.

45. À compter du 1^{er} janvier 2019, dans les zones tendues, les CAL, rebaptisées CALEOL (Commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements), sont compétentes pour examiner tous les trois ans les conditions d'occupation du logement des locataires qui sont notamment dans l'une des situations suivantes : sous-occupation ou dépassement du plafond de ressources. « La CALEOL formule un avis sur les offres de relogement à proposer aux locataires. Elle peut également conseiller l'accession sociale dans le cadre du parcours résidentiel. Son avis est notifié aux locataires concernés. ».

ANNEXE 2

HISTOIRE DU SLS

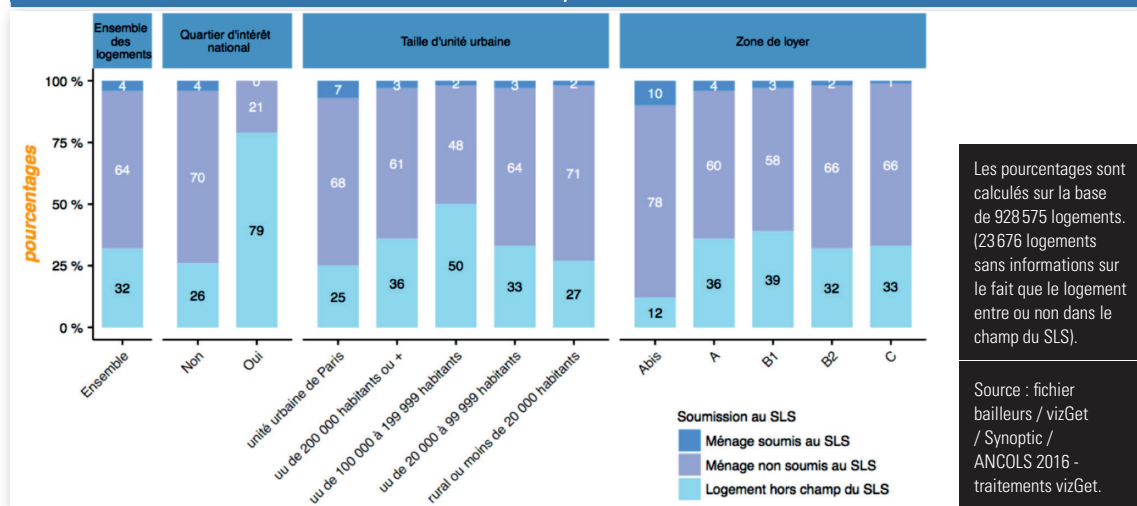
Le système des suppléments de loyer à acquitter par les occupants les plus aisés du logement social existe de longue date, sous diverses appellations : Indemnité d'Occupation (1958), Supplément de Loyer (1986), Supplément de Loyer de Solidarité (1996). Mais son rendement n'a cessé de se dégrader.

La loi n°96-162 du 4 mars 1996 a tenté de « restaurer la justice sociale dans le parc HLM en faisant systématiquement payer un surloyer aux locataires les plus aisés », l'objectif du gouvernement étant d'atteindre le chiffre de 240 000 ménages soumis au SLS, pour un montant global de 325 M€⁴⁶.

Cependant, le SLS a vu son efficacité se dégrader rapidement dès les premières années de sa mise en œuvre sous l'effet de plusieurs facteurs : nombreuses exemptions, possibilité de fixer librement le seuil de déclenchement sous certaines conditions, et surtout hausses successives des plafonds de ressources. Ainsi, le nombre de ménages locataires assujettis au SLS a diminué des 2/3 entre 1997 et 2002, passant de 225 000 à 77 000. Et cette diminution s'étant accompagnée d'une baisse des montants moyens de SLS appelés auprès des locataires, le montant global annuel de SLS a également été divisé par trois entre 1997 (120,7 M€) et 2002 (39,0 M€)⁴⁷.

Plusieurs mesures prises depuis ont permis de redresser la situation. D'après l'ANCOLS⁴⁸, en 2016, « Plus des deux tiers des logements sociaux (68 %) sont dans le champ d'application du SLS, parmi lesquels 6 % [180 000 ménages] donnent lieu à la perception du SLS (soit 4 % de l'ensemble des ménages) [...] Le montant moyen du SLS est de 127 €/mois [soit un montant global d'environ 275 M€] Les cas de non-paiement sont rares : 10 % en moyenne (OPH : 12 % ; SA d'HLM : 2 % ; SEM : 8 %) [...] Les ménages s'acquittant d'un SLS disposent d'un RFR moyen de 3 475 €/mois et 1 ménage sur 5 dans cette situation dépasse les plafonds de ressources de plus de 60 %. Ils occupent leur logement depuis plus de 20 ans pour 45 % et font majoritairement partie de la tranche d'âge des 50-64 ans (51 %). Ils constituent plus souvent des couples sans enfant (32 % contre 15 % pour l'ensemble) et sont en emploi stable pour au moins un membre du ménage (71 % contre 50 %). ».

SOUSSION DES LOGEMENTS ET DES MÉNAGES AU SLS, SELON L'IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DES LOGEMENTS



En 2017, la loi Égalité & Citoyenneté a durci les conditions d'application du SLS. Le cumul du montant du SLS et du montant du loyer (hors charges) est maintenant plafonné à 30 % des ressources du foyer, au lieu de 25 % auparavant. Les modalités de dérogation et de modulation du SLS pour les bailleurs dans les zones ayant contracté des conventions d'utilité sociales (CUS) ont été supprimées. Enfin, les locataires qui, au cours de deux années consécutives, ne répondent pas à l'enquête SLS n'ont plus le droit au maintien dans les lieux. Ces mesures sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2018.

46. Source : « Les Echos » - 11 mars 1996.

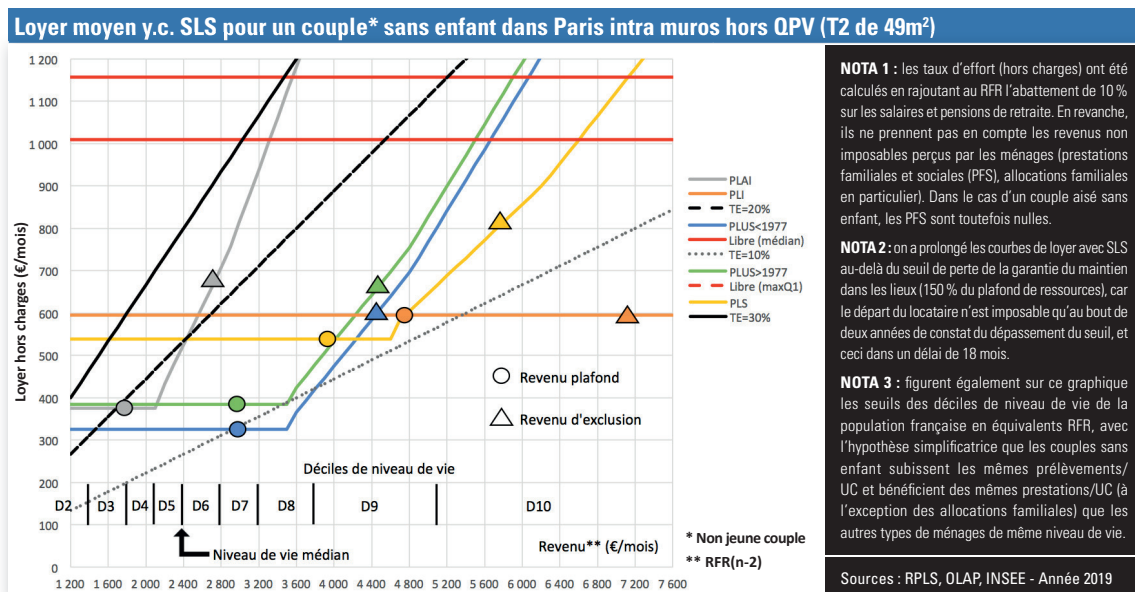
47. Cf. « Rapport sur l'application du supplément de loyer de solidarité » - METL/DHUP - Juin 2003.

48. « Étude des coûts locatifs des logements des organismes d'HLM et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine » - VIZGET/ANCOLS - Décembre 2016 - Pages 104 à 109.

ANNEXE 3

ÉTUDE DE CAS DE SLS

Le graphique ci-dessous illustre le cas des couples sans enfant habitant Paris intra-muros, situation typique des ménages aisés occupant un logement social.



L'analyse de ce graphique conduit aux constats suivants :

- ♦ à Paris intra-muros, environ 80 % des couples sans enfant peuvent candidater à un logement social (PLS), soit plus que le pourcentage national de 73 % précité, en raison de plafonds de ressources pour Paris et la 1^{re} couronne plus élevés que partout ailleurs ; seuls les deux déciles de niveau de vie les plus élevés n'ont donc pas accès au logement social ;
- ♦ pour un ménage en PLAI, l'augmentation du SLS avec le revenu conduit son loyer à rejoindre le plafond du premier quartile des loyers libres dès que son RFR atteint 3 300 €/UC/mois (185 % du plafond de ressources), son taux d'effort hors charges étant alors de 27 % ;
- ♦ pour un ménage en PLUS, l'augmentation du SLS avec le revenu conduit son loyer à rejoindre la médiane des loyers libres quand son RFR atteint environ 6 000 €/UC/mois (200 % du plafond de ressources), son taux d'effort hors charges étant alors de 17 % ;
- ♦ pour un ménage en PLS, l'augmentation du SLS avec le revenu conduit son loyer à rejoindre la médiane des loyers libres quand son RFR atteint environ 7 200 €/UC/mois (185 % du plafond de ressources), son taux d'effort hors charges étant alors de 15 % ;
- ♦ pour un ménage en PLI, l'absence de SLS conduit le taux d'effort hors charges du ménage à baisser au fur et à mesure de l'augmentation de son revenu, passant en dessous de 10 % quand son RFR atteint 5 400 €/UC/mois.

Le graphique confirme le constat, déjà fait par ailleurs, du niveau trop élevé du loyer moyen des PLAI⁴⁹ et trop bas des PLI pour assurer un parcours résidentiel cohérent aux ménages dont les revenus évoluent, à la hausse comme à la baisse. On observe d'autre part que, si la « circulation » d'une catégorie de logement social à l'autre était parfaitement fluide (disponibilité locale de l'offre, facilité de déménagement, etc.), un ménage dont le revenu progresse régulièrement et qui passerait à la catégorie supérieure de logement social à chaque fois que son loyer + SLS devient égal à celui de cette catégorie, verrait son taux d'effort baisser fortement du D5 au D8 (déciles de niveau de vie), puis osciller autour de 10 % (hors charges) du D8 au D9, et de nouveau baisser sans arrêt à partir du D9. Le système du logement social assure donc très imparfaitement son rôle de redistribution, qui devrait se traduire au moins par une stabilité, sinon même une progression avec le revenu, du taux d'effort.

La réalité de la mobilité des ménages au sein du parc social étant très éloignée de la circulation idéale décrite ci-dessus, c'est le SLS qui fait progresser les taux d'effort à partir de 120 % du plafond de ressources de chaque catégorie de logement social. Cependant, sauf pour les PLAI, son déclenchement est trop tardif ; sans parler du PLI où il n'y a même pas de SLS.

Il conviendrait de compléter cette analyse du cas d'un couple parisien par celle d'autres cas sur les marchés tendus de la 1^{re} couronne et des grandes agglomérations régionales. Mais la nécessité d'un reprofilage complet du SLS apparaît d'ores et déjà sur ce cas typique de la situation des ménages aisés locataires du logement social.

49. La nécessité d'une baisse des loyers nets d'APL pour les ménages à très bas revenus fait l'objet d'une autre fiche.

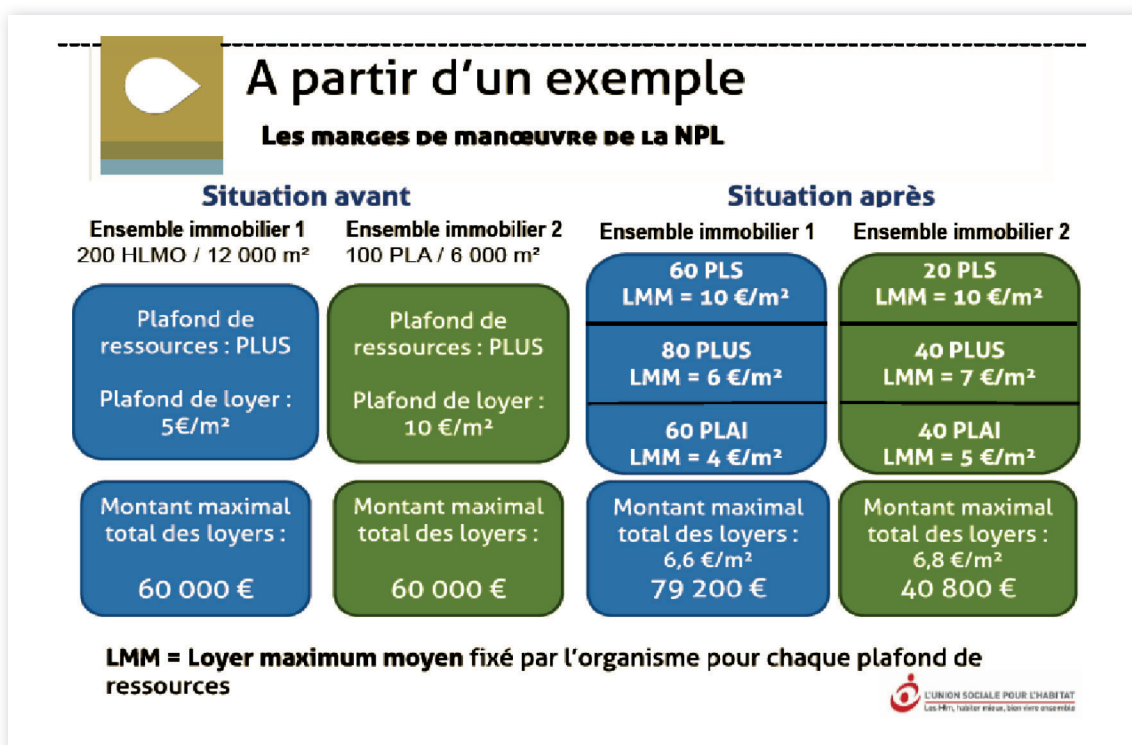
ANNEXE 4

LA NOUVELLE POLITIQUE DES LOYERS (NPL)

La NPL permet⁵⁰ :

- ♦ De déplacer des masses de loyers plafonds d'un immeuble à l'autre ;
- ♦ De redistribuer les loyers maximum par logement dans un même immeuble en les regroupant en PLAI/PLUS/PLS.

Comme le montre l'exemple ci-dessus, extrait d'une présentation de l'USH :



L'évolution des loyers au fur et à mesure des rotations peut se faire en stock (un nouveau loyer est a priori fixé pour chaque logement) ou en flux (les nouveaux baux se répartissent en % entre PLAI PLUS et PLS).

En pratique, il s'agit notamment d'ouvrir l'éventail des loyers pour mieux adapter l'offre à la demande. La NPL est un outil qui autorise une « réflexion de type marketing » aux opérateurs sociaux.

50. Voir notamment la présentation effectuée lors de la journée professionnelle de l'USH du 28 février 2016 « Les loyers les CUS et le SLS dans la loi Égalité et Citoyenneté », en accès libre sur Internet.

ANNEXE 5

L'EXPÉRIENCE RENNAISE DU LOYER UNIQUE

La loi égalité citoyenneté prévoyait également que les intercommunalités puissent expérimenter durant 5 ans, une politique des loyers visant à faire converger l'ensemble des loyers pratiqués au sein de leur parc locatif social vers un niveau de loyer maîtrisé, identique pour tous les logements d'une typologie donnée, dont la limite demeure fixée par la loi.

Les EPCI candidats avaient 3 mois à compter de la publication de la loi, donc jusqu'au 27 avril 2017 pour se faire connaître. Un décret (n°2017-1041 du 10 mai 2017 fixant la liste des établissements publics de coopération intercommunale autorisés à participer à l'expérimentation prévue à l'article 81 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté) a établi la liste des EPCI admis à participer. Celle liste ne comporte qu'un seul nom : « l'établissement public de coopération intercommunale Rennes Métropole ». Aucun autre EPCI n'a donc souhaité accompagner Rennes Métropole (qui avait « suscité » l'introduction de l'expérimentation dans la loi) dans l'expérimentation du loyer unique, qui se poursuit à Rennes jusqu'en 2022.

La démarche rennaise repose sur 3 principes⁵¹ :

- ♦ Les niveaux de loyers et la typologie des logements ne sont plus définis en fonction d'une logique d'équilibre économique des opérations, de financement de la construction ou de localisation, mais sur la base d'un tarif par logement adapté à sa capacité d'accueil ;
- ♦ Les loyers sont les mêmes dans les quartiers centraux, en QPV ou dans les pôles urbains secondaires de la Métropole. L'indexation annuelle des loyers sur l'IRL est maintenue mais est appliquée de manière homogène sur l'ensemble du parc ;
- ♦ Tous les ménages accèdent dans les mêmes conditions à l'ensemble des patrimoines. Les plus défavorisés disposent de la même capacité que les autres à satisfaire leurs choix résidentiels.

Pour garantir ces principes, la logique retenue par Rennes Métropole consiste à faire converger les loyers, à chaque mutation, vers un niveau identique pour tous les logements d'une typologie donnée. Ce niveau de loyer a été défini par rapport au loyer plafond de référence 2018 pris en compte pour le calcul de l'APL, ce qui permet de mobiliser à plein l'effet des aides. Certains loyers évoluent à la baisse, d'autres à la hausse (53 % des loyers diminuent et 47 % augmentent par rapport au loyer pratiqué en 2016). Au total, la somme des loyers reste inférieure à la somme des loyers plafonds prévus dans les conventions APL d'origine.

51. Extraits de « Une autre politique de loyer dans le parc social est-elle possible ? L'expérimentation du loyer unique à Rennes Métropole », Ann-Katrin Le Doeuff, mai 2019

ANNEXE 6

L'ORDONNANCE ISSUE DE LA LOI ELAN DE 2019

L'idée de cette troisième ouverture sur des modifications de loyers vise à instituer de nouvelles formes de « solidarités » entre locataires : le bailleur a la possibilité de baisser le loyer d'entrée (et donc l'APL, avantage pour l'Etat) d'une famille à faible ressources, tout en compensant cette « perte de recettes » par la hausse du loyer d'une autre famille entrante. Cette disposition ressemble à l'ouverture de la NPL : plutôt que de louer deux PLUS, on loue un PLAI et un PLS si les ressources des demandeurs sont cohérentes avec les loyers proposés.

Prise en application de l'article 88 de la loi ELAN du 23 novembre 2018, l'ordonnance du 15 mai 2019 prévoit ainsi, pour une durée de cinq ans, la possibilité pour les bailleurs sociaux volontaires de, mettre en œuvre à titre expérimental une politique des loyers HLM dérogatoire, en faveur des ménages très modestes. Elle permet aux bailleurs sociaux de moduler leurs loyers pour mieux prendre en compte leur capacité financière et ainsi faciliter leur accès au parc social⁵².

Cette politique des loyers déroge aux conventions APL conclues avant le 1^{er} janvier 2013 et aux loyers fixés dans le cadre d'une fourchette avec un montant minimum et maximum). Dans ce cadre, les loyers sont fixés indépendamment des conditions de financement initiales des immeubles.

Les loyers des nouveaux baux d'une partie des logements faisant l'objet de l'expérimentation :

- ♦ ne doivent pas excéder les plafonds de loyers pris en compte pour le calcul de l'APL (CCH : L. 351-3, 8^e alinéa) ;
- ♦ doivent être inférieurs aux loyers précédemment pratiqués dans ces logements.

Pour compenser le montant global des baisses de loyer, les bailleurs pourront appliquer à d'autres locataires entrants des loyers plus élevés. Ainsi, les loyers d'une autre partie des logements faisant l'objet de l'expérimentation peuvent être fixés, à la relocation, dans la limite :

- ♦ des loyers maximaux prévus pour les logements financés par des Prêts locatifs sociaux (PLS) ;
- ♦ et à un niveau supérieur à celui précédemment pratiqué dans ces logements.

Les plafonds de ressources pour l'attribution des logements sont ceux applicables pour l'attribution des logements financés par des PLS.

52. Source ANIL

ANNEXE 7

COMPARAISON OFFRE/DEMANDE DANS 8 EPCI

Paris, Vallée Sud Grand Paris, Paris Ouest La Défense, Plaine Commune, Grand Orly Seine Bièvre, Métropole de Lyon, Métropole d'Aix-Marseille-Provence, Métropole Européenne de Lille

Principales données : on constate notamment que l'obligation d'attributions hors QPV au premier quartile des demandeurs n'est respectée dans aucun des 8 EPCI :

EPCI DE PARIS

Commune de Paris.

Population : 2 266 000 habitants (2015).

Demande de LS⁵³ : 191 000 ; offre de LS : 10 200 ; rapport O/D : 5 % (2017).

Part des attributions en QPV : 16 % (moyenne 2017-2018).

Attributions au 1^{er} quartile des demandeurs : 11 % hors QPV et 11 % en QPV (moyenne 2017-2018).

EPCI VALLÉE SUD GRAND PARIS

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 au 1^{er} quartile des demandeurs : 12 % hors QPV et 16 % en QPV (moyenne 2017-2018).

EPCI PARIS OUEST LA DÉFENSE

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 au 1^{er} quartile des demandeurs : 9 % hors QPV et 23 % en QPV (moyenne 2017-2018).

EPCI PLAINE COMMUNE

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 au 1^{er} quartile des demandeurs : 16 % hors QPV et 25 % en QPV (moyenne 2017-2018).

EPCI GRAND ORLY SEINE BIÈVRE

Ivry-sur-Seine, Choisy-le-Roi, Vitry-sur-Seine, Athis-Mons, Juvisy-sur-Orge, Morangis, Paray-Vieille-Poste, Savigny-sur-Orge, Viry-Châtillon, Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, L'Haÿ-les-Roses, Le Kremlin-Bicêtre, Villejuif, Ablon-sur-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 au 1^{er} quartile des demandeurs : 14 % hors QPV et 22 % en QPV (moyenne 2017-2018).

EPCI MÉTROPOLE DE LYON

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 au 1^{er} quartile des demandeurs : 21 % hors QPV et 32 % en QPV (moyenne 2017-2018).

EPCI MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

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 au 1^{er} quartile des demandeurs : 15 % hors QPV et 32 % en QPV (moyenne 2017-2018).

EPCI MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

90 communes.

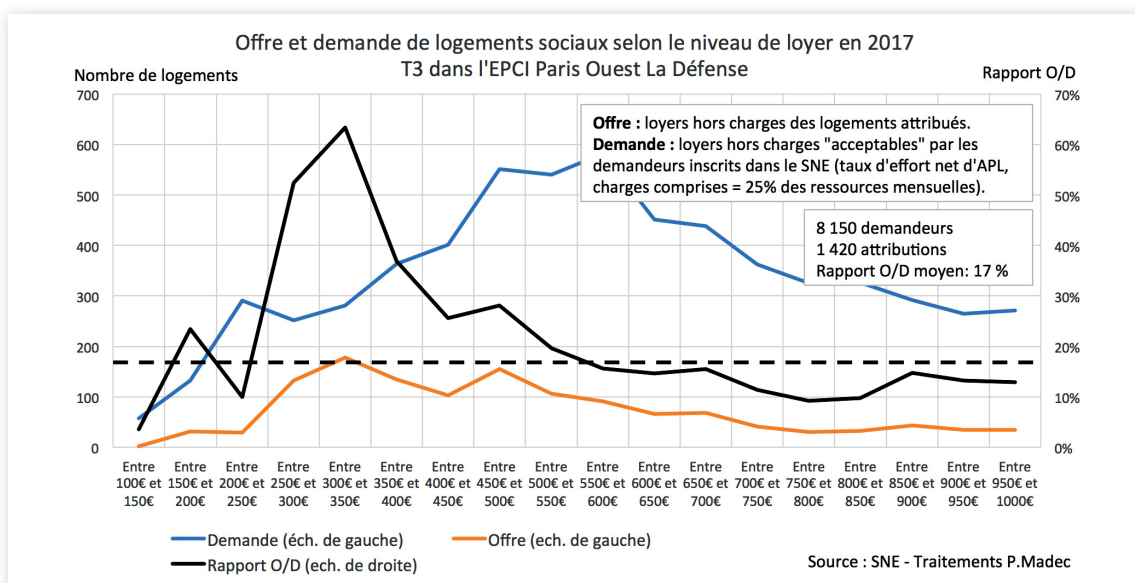
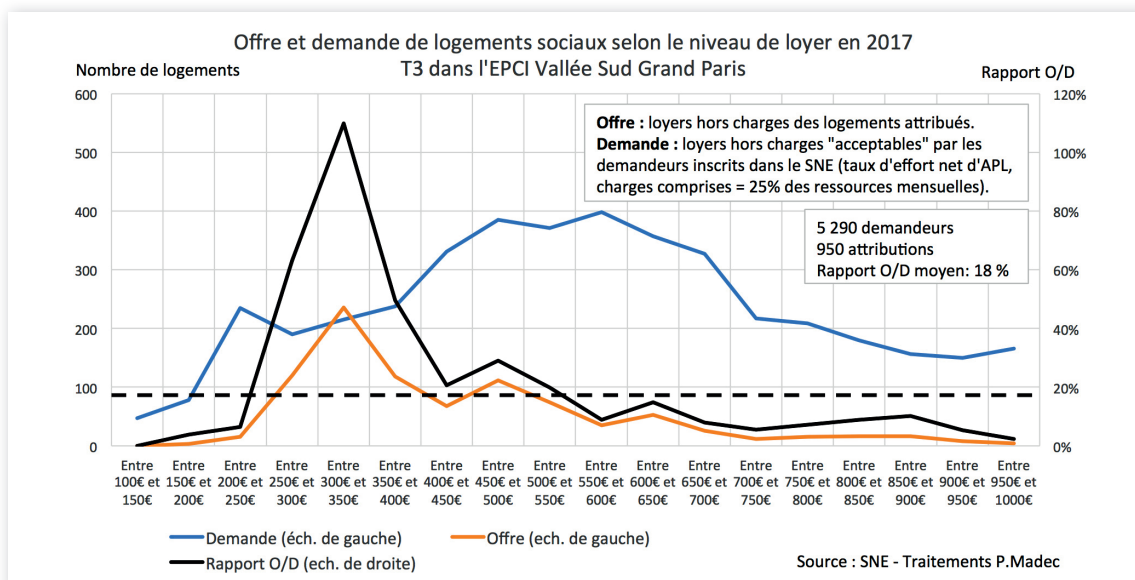
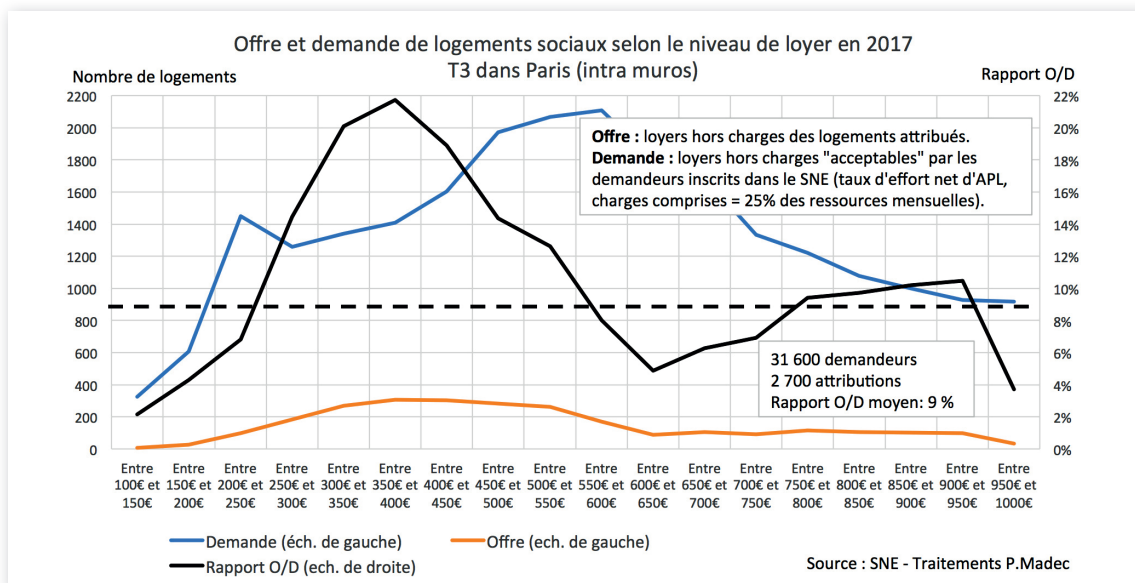
Population : 1 144 000 habitants (2016).

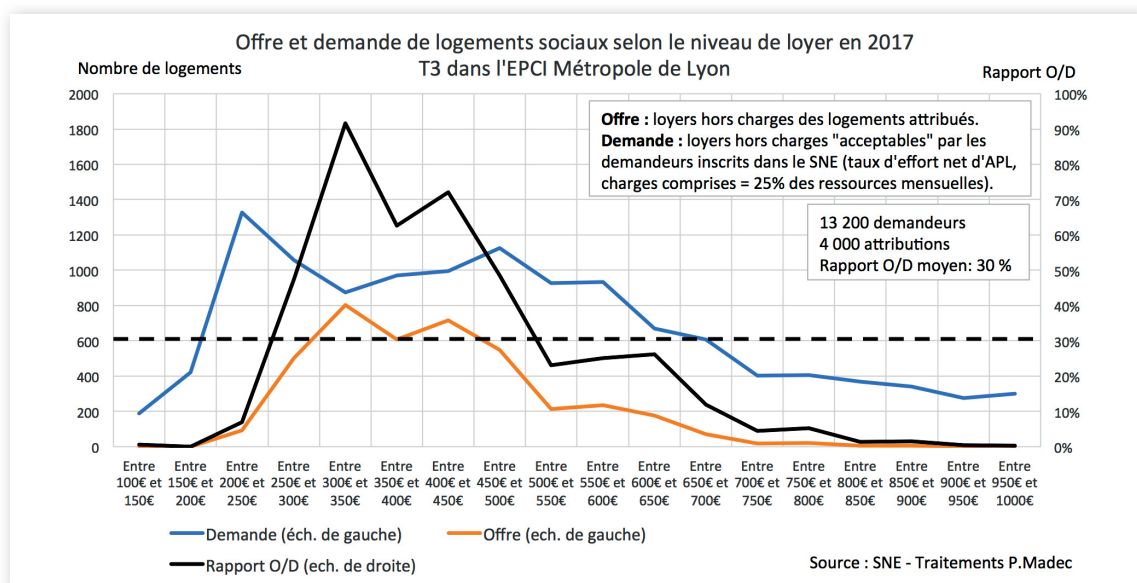
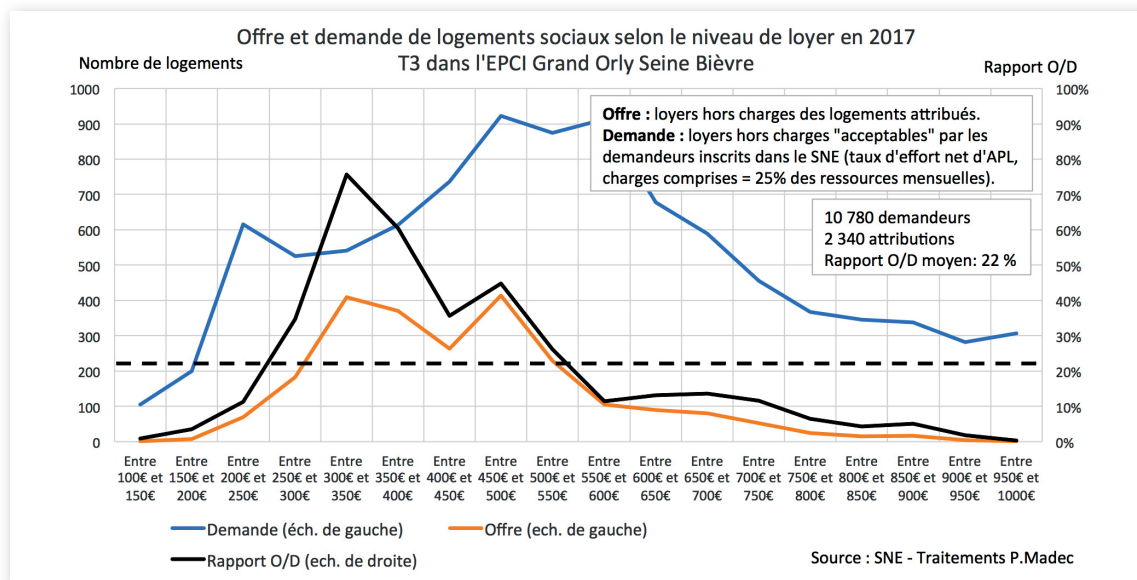
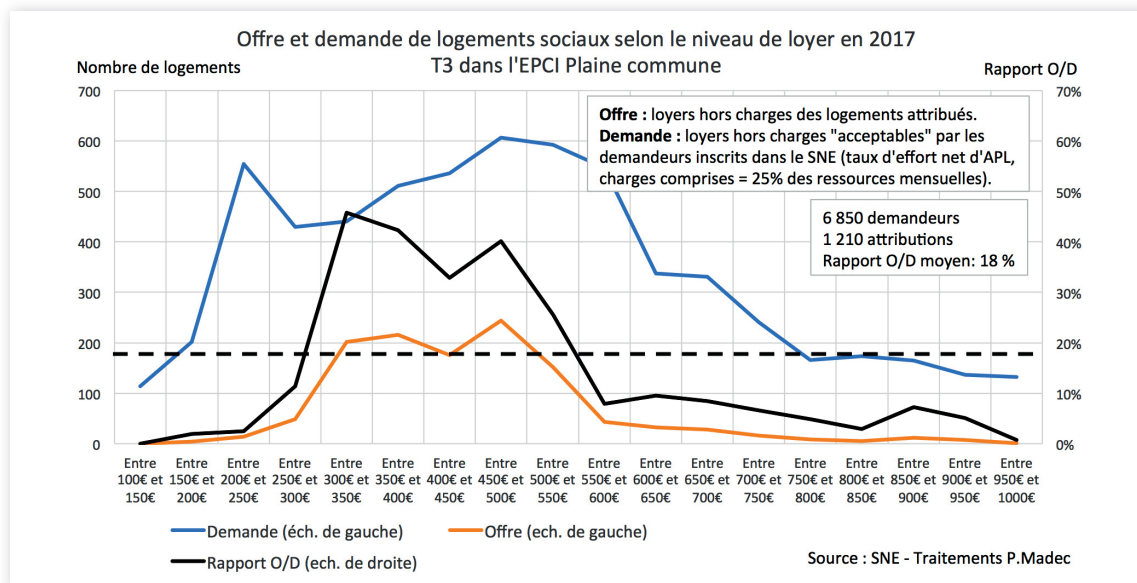
Demande de LS : 64 500 ; offre de LS : 12 000 ; rapport O/D : 19 % (2017).

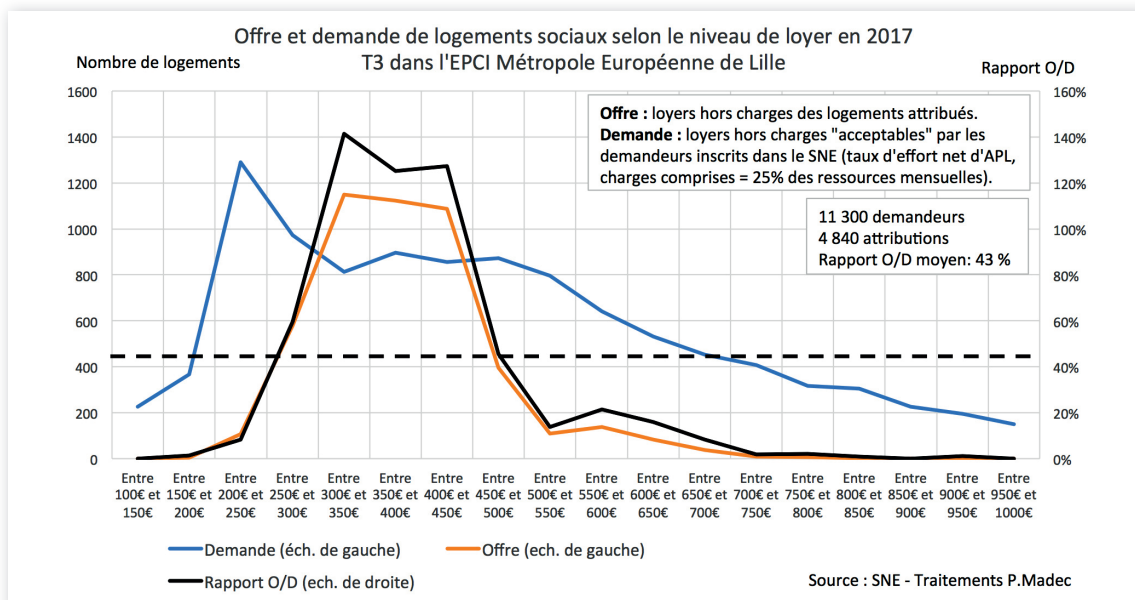
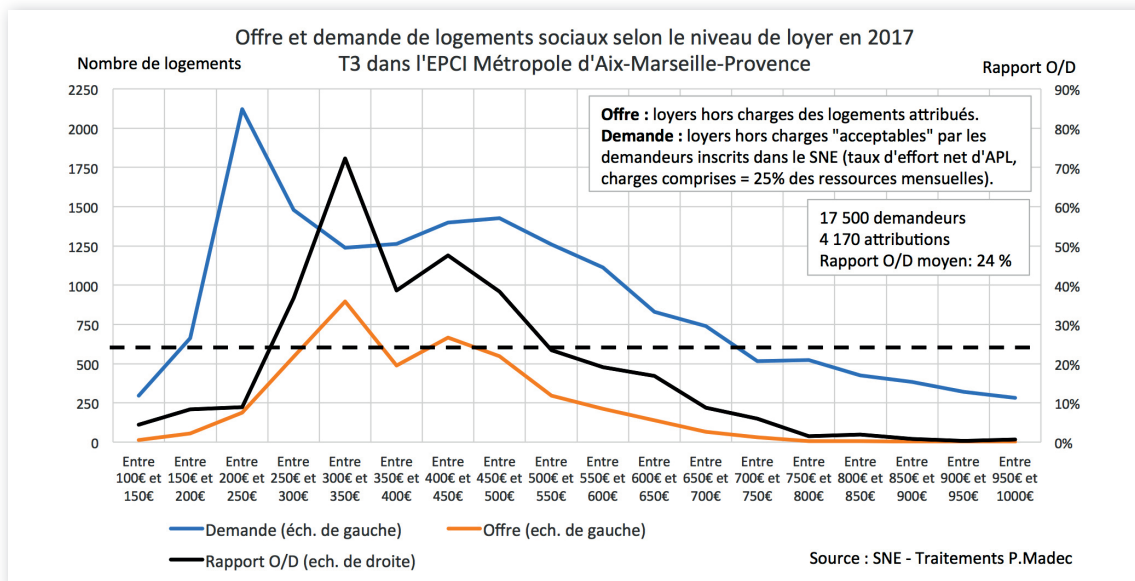
Part des attributions en QPV : 39 % (moyenne 2017-2018).

Attributions au 1^{er} quartile des demandeurs : 19 % hors QPV et 30 % en QPV (moyenne 2017-2018).

53. Pour les huit EPCI, la demande est sous-estimée d'environ 10 %, en raison de données manquantes. Ce qui conduit à une surestimation du rapport offre/demande d'un à deux points.







Ces courbes permettent de visualiser les difficultés d'accès au logement des plus démunis, au regard des contraintes de loyers admissibles : sans tenir compte des typologies de financements (PLAI, PLUS, PLS), plus les ressources du demandeur sont élevées plus sa capacité à être retenu pour un logement augmente (plus il a « accès au marché » correspondant à toute la partie de la courbe bleue à gauche de son point) et plus grandes sont ses chances qu'un logement correspondant à ses attentes en termes de localisation lui soit proposé. A l'inverse, les plus démunis n'ont accès qu'à une très faible partie de l'offre et leurs chances d'obtenir un logement adapté à leur demande géographique sont faibles voire nulles. Force est donc de constater que le fonctionnement de l'accès au logement social se rapproche du fonctionnement du marché libre.

ANNEXE 8

FINANCER 60 000 LOGEMENTS AUX LOYERS PROCHES DES PLAFONDS APL

Mesure	Coût	Qui ?	Comment ?
Porter la production de PLAI à 60 000 par an	690 à 850 M€	État, Collectivités locales, Cdc, Action Logement	FNAP : 190 à 220 M€ Collectivités : 210 à 220 M€ Fonds propres organismes : 290 à 410 M€
Porter à 30 000 le nombre de « super PLAI » aux plafonds de loyer proches de l'APL	200 M€	État	De 5 à 10 k€ de subvention supplémentaire par logement. Subventions collectivités à estimer

ANNEXE 9

MOBILISER LE PARC PRIVÉ VOCATION SOCIALE

La mobilisation du parc privé à vocation sociale peut représenter pour les collectivités qui se saisissent de cet enjeu – en particulier dans le contexte des élections municipales en cours – une contribution importante à la mise en œuvre des politiques de logement. L'éventail des solutions, dont l'intermédiation locative – portées par les agences immobilières à vocation sociale et les acteurs du logement d'insertion [MOI] (regroupés au sein de la FAPIL, de SOLIHA) – sont propres à soutenir l'action des collectivités contre le mal-logement et l'habitat indigne, et leurs initiatives pour le développement de la mixité sociale ou le respect de leurs obligations quant au DALO ou à la loi SRU.

Pour favoriser la mobilisation du parc privé à des fins sociales, les logements privés peuvent faire l'objet d'un conventionnement avec l'ANAH, avec ou sans travaux, et leurs propriétaires bénéficier – contre l'engagement à louer leur logement à des ménages modestes, à un prix de loyer inférieur au marché pendant une durée limitée (6 à 12 ans) – d'avantages fiscaux accordés par l'État, et éventuellement en complément d'aides financières de la part des collectivités territoriales.

Mais, pour inciter les propriétaires à accueillir des ménages très modestes, ces avantages doivent être complétés par l'apport de services : gestion locative adaptée et garantie contre les impayés, la vacance et les dégradations. Ces contreparties doivent être majorées en cas de mandat de gestion, qui offre un bail de droit commun aux locataires dans la logique du Logement d'abord.

ANNEXE 10

LES LOGEMENTS VACANTS

La vacance – qui peut être « frictionnelle » (de courte durée), ou « structurelle », renvoie à des réalités très diverses : logements proposés à la vente, en attente d'occupation, de règlement de succession, de travaux ; délais de déménagement et d'amélioration du parc ; désintérêt économique pour le bien, etc. : cette diversité de situations empêche de voir toute vacance comme le signe d'une volonté délibérée de rétention locative de la part de propriétaires. La nature de la vacance doit être évaluée en fonction de sa durée (une étude de 2016 sur des données de 2013 avançait que 11% des logements inoccupés correspondaient à une vacance « structurelle » de plus de six années), et en fonction des facteurs dont elle subit l'influence : la qualité du parc, et le dynamisme et la fluidité du marché locatif local, en particulier dans les territoires ruraux en déclin démographique.

Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : on estime à plus de 137 000 le nombre de logements vacants en zone tendue (A, A bis et B1), dont un quart sont particulièrement dégradés ; et donc à 103 000 le nombre de logements durablement vides et directement habitables en zone tendue⁵⁴.

Mais si on intègre aussi dans la vacance – comme le fait la Ville de Paris – les résidences secondaires ou occasionnelles et les locations saisonnières (AirBnB, etc.), on obtient un nombre de logements « inoccupés » - et soustraits à la location – beaucoup plus important : 232 000 logements à Paris, soit 17% du total des 1 400 000 résidences⁵⁵.

La réduction de la vacance à des fins locatives doit aussi prendre en compte – par des mesures spécifiques – la captation ainsi opérée sur le parc privé locatif dans les zones tendues par les locations saisonnières.

54. 25^e rapport FAP, L'état du mal-logement en France, 2020, p. 278-279.

55. Chiffres 2015-2018 : APUR, Insee, Ville de Paris.

ANNEXE 11

LE PLAN NATIONAL DE MOBILISATION DES LOGEMENTS ET LOCAUX VACANTS

Il est basé sur trois principes, déroulés en trois phases : identifier, inciter, réquisitionner.

Il s'agit d'abord – via la construction d'un outil de cartographie interactive⁵⁶, de donner aux collectivités des outils de repérage, de suivi et de compréhension de la vacance des logements du parc privé, en partie sur la base de l'expérience déjà acquise par des collectivités membres du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (RNCLV)⁵⁷. L'établissement d'un diagnostic national de la vacance doit permettre – en identifiant les spécificités territoriales (en particulier les « territoires à enjeux où le déploiement du Plan apparaît prioritaire »), de définir les solutions les plus pertinentes pour une remise sur le marché, et les grands axes d'intervention sur le parc privé vacant en fonction des réalités locales.

Est privilégiée, à partir de la compréhension des raisons de la vacance, une politique d'incitation auprès des propriétaires (en priorité privés, mais la démarche vise aussi le parc public, ainsi que les locaux d'activité), basée sur une communication sur les garanties à apporter aux propriétaires (Visale) et sur les dispositifs existants (intermédiation locative, conventionnement ANAH avec ou sans travaux⁵⁸, etc.) ; sur la mobilisation des acteurs au contact des propriétaires (agences immobilières, notaires, syndicats, etc.) ; sur celle d'Action logement pour les propriétaires de locaux d'activité vacants ; et sur une celle de l'ANCOLS pour le parc social.

L'objectif visé ici (pour 2022), une fois établie une cartographie des logements sociaux vacants à partir du RPSL (Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux), la remobilisation de ces logements au profit des jeunes ménages (moins de 30 ans), et des personnes qui, en difficulté d'insertion professionnelle et mal-logées en Ile-de-France, peuvent accéder à des logements sociaux situés en zones détendues dans le cadre du projet national EMILE (Engagés pour la Mobilité et l'Insertion par le Logement et l'Emploi⁵⁹).

Quoique figurant comme un des trois principes structurants du Plan, la réquisition – par les préfets – n'est cependant envisagée qu'« en dernier recours dans les marchés tendus », et plus en direction des propriétaires institutionnels et des personnes morales que des particuliers.

56. Outil reposant sur l'exploitation nationale du fichier de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), croisé avec les Fichiers Fonciers. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17293>.

57. Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (RNCLV). Cf. le rapport présenté le 21 décembre 2018 : <https://fr.calameo.com/read/003588254753e389fa6b9>.

58. <https://www.anil.org/votre-projet/vous-etes-proprietaire/bailleur/conventionnement/>

59. <https://www.gouvernement.fr/emile-un-programme-novateur-pour-la-mobilite-et-l-insertion-par-l-emploi-et-le-logement/>

<https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2019/06/emile-presentation.pdf> / <https://www.programme-emile.org/>

ANNEXE 12

LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DES COTATIONS

Les principes généraux :

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 du CCH). 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'imposait rien jusqu'ici concernant les processus de choix.

La loi ALUR et l'expérimentation de méthodes de cotation :

La réforme de la demande de logement social initiée par l'article 97 de la loi ALUR (n°2014-366) du 24 mars 2014 a prévu la possibilité pour les EPCI d'expérimenter la mise en place de méthodes de cotation liées à une qualification de l'offre afin d'améliorer la transparence et la lisibilité du processus de désignation des candidats présentés à la commission d'attribution de logement. Depuis – et même avant pour certaines – des collectivités ont mis en place un système de cotation.

La loi ELAN et la généralisation de la cotation :

Le décret n°2019-1378 du 17 décembre 2019, en application de l'article 111 de la loi Elan (n°2018-1021) du 23 novembre 2018, ouvre la voie à la généralisation d'une méthode harmonisée de cotation des demandes de logement social : ce dispositif, censé constituer « une aide à la décision tant pour la désignation des candidatures examinées en commission d'attribution que pour l'attribution des logements sociaux » sera obligatoire à partir de septembre 2021. Il s'applique aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) mentionnés à l'alinéa 20 de l'article L.441-1 du CCH. Il s'agit des EPCI tenus de se doter d'un Plan local de l'habitat (PLH) ou ayant la compétence habitat et au moins un Quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), la commune de Paris et les Établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand-Paris, ainsi qu'aux autres instances réservataires concernées.

ANNEXE 13

LES COTATIONS DE PARIS ET DE RENNES : ASPECT RESSOURCES

À Paris :

Taux d'effort dans logement actuel		Reste-à-vivre/jour/personne	
moins de 33 %	0 point	+20 €	0 point
de 34 à 69 % :	+0,25 par % (7,75 points pour un taux d'effort de 65 %)	15 à 20 €	+3 points
-/+ de 70 % :	9,25 points	10 à 15 €	+5 points
		7 à 10 €	+7 points
		-7 €	+9 points

Source : <https://teleservices.paris.fr/cotation/les-criteres.html>

À Rennes :

Charge résiduelle en % des ressources		Conditions de ressources	
entre 30 et 35 %	4 points	inférieures ou égales à 40% des plafonds de ressources du PLUS	6 points
supérieure ou égale à 35%	6 points	comprises entre 40 et 60% des plafonds de ressources du PLUS	0 points

Source : RéEL (Réseau national Égalité et Logement) La cotation dans le parc social - 2015

ANNEXE 14

TAUX D'EFFORT ET RESTE-POUR-VIVRE

Le taux d'effort :

Dans une étude publiée en 2016⁶⁰, l'AORIF⁶¹ estime que « pris isolément, le taux d'effort reste cependant peu significatif dans l'appréciation des capacités économiques d'un ménage à s'insérer durablement dans le logement. Il peut en outre pénaliser certains profils de demandeurs (par exemple, les personnes isolées) qui, ayant moins de charges qu'une famille, peuvent généralement supporter un taux d'effort plus élevé ».

C'est le constat que l'on peut faire dans les zones tendues. Les commissions de désignation des arrondissements de Paris examinent des dossiers dans lesquels les taux d'effort actuels de certains demandeurs excèdent de beaucoup (atteignant chez certains les 80 %) le « taux d'effort » plafond moyen – environ 33 %, soit un tiers des revenus – concédé par les bailleurs. Dans quelle mesure la cotation serait-elle en mesure de « prioriser » (de valoriser) pour un demandeur ce « différentiel » entre le taux d'effort actuel et le taux d'effort à venir, dans le contexte où celui-ci excéderait le « plafond » de 33 % ?

Le reste-pour-vivre :

La même étude de l'AORIF mettait l'accent en 2016 – et c'était son but de tenter d'y remédier en faisant des préconisations en ce sens – sur la diversité et l'hétérogénéité des « modalités de calcul » et des « modes/marges d'appréciation dans la prise en compte des ressources et surtout des dépenses » entre les bailleurs. L'AORIF notait que « le reste-pour-vivre est indifféremment calculé par ménage, par personne ou par unité de consommation », que « le recours à des seuils d'alerte ou d'exclusion très variables d'un organisme à l'autre une fois les indicateurs calculés », et que l'« appréciation et [la] signification de ces seuils d'alerte [était] très approximative ». Par conséquent, l'estimation de ce reste-pour-vivre doit constituer un indicateur d'une éventuelle fragilité économique du ménage, et non pas un seuil d'exclusion ou d'acceptation dans le parc social.

On ajoutera que si le taux d'effort a une base légale⁶², il n'en est pas de même pour le reste-pour-vivre : son appréciation subjective peut faire office de « double peine » pour les demandeurs, d'autant plus que son mode de calcul reste très hétérogène.

60. Apprécier les capacités des demandeurs. Harmonisation du calcul du « reste-pour-vivre » en Ile-de-France, AORIF <https://www.aorif.org/publication/referentiel-apprecier-les-capacites-economiques-des-demandeurs>

61. AORIF : L'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France.

62. Le taux d'effort (net) est défini par l'article R.441-3-1 du CCH. Il est égal au rapport suivant :

- 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 ;
- 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.

ANNEXE 15

LES PARTIES PRENANTES FACE À L'OBJECTIF DES 25 %

OBJECTIONS	RÉPONSES
L'objectif de 25 % d'attribution effective au premier quartile ne modifie pas ou très peu les pratiques d'attribution. Le respect de l'objectif incombe au bailleur social et non au réservataire ; il en résulte que cet objectif est suivi par le bailleur a posteriori et n'est pas ou très peu pris en compte durant le processus d'attribution.	D'où notre proposition d'élargir l'application de la règle aux réservataires, afin que toute la chaîne d'attribution soit mobilisée
Pour certains acteurs locaux, la règle des 25 % d'attribution effective au premier quartile est trop restrictive pour porter une politique de mixité sociale, se limitant aux ressources là où ils privilégieraient une approche plus extensive intégrant une pluralité de dimensions telles que le rapport à l'emploi, l'âge, la génération, la composition familiale, etc.	l'approche globale est effectivement une nécessité pour que le logement proposé réponde bien à la demande et aux objectifs de mixité sociale ; la gestion en flux apportera une souplesse pour trouver le demandeur du premier quartile correspondant au logement, en élargissant la recherche, le cas échéant, aux autres réservataires.
La mise en œuvre de la règle se heurte à des difficultés pratiques : d'une part, les seuils de ressources des demandeurs de logement social du premier quartile sont établis sur la base des revenus fiscaux de référence de l'année N-2 et sous-estiment les plafonds réels de ressources que les bailleurs sont autorisés à prendre en compte dans le suivi de la règle. D'autre part, l'objectif porte sur les attributions effectives (bail signé) et non sur les attributions prononcées. Or des évolutions interviennent souvent dans la situation du candidat entre l'attribution prononcée et l'attribution effective.	Les seuils plafond du premier quartile sont fixés annuellement par les services de l'Etat et des corrections seront faites au fur et à mesure pour que les plafonds de ressources correspondent bien à la réalité des situations financières du premier quartile ; une évolution de la situation du demandeur peut effectivement intervenir dans le laps de temps entre attribution et signature du bail, mais ces situations sont ponctuelles et peuvent être anticipées dans le cadre du règlement intérieur de la CAL et du processus d'attribution.
En décalage par rapport aux études citées plus haut (Lab'Urba et DRIHL Ile de France), les acteurs rencontrés mettent parfois en avant la structure locale du parc social et le manque d'offre accessible pour les ménages les plus pauvres en dehors des QPV et QVA, les loyers des logements disponibles hors de ces quartiers étant trop élevés.	Cette difficulté est réelle, mais les bailleurs disposent aujourd'hui d'un outil pour y faire face : l'ordonnance du 15 mai 2019 relative à l'expérimentation d'une politique des loyers prenant en compte les capacités financières des ménages nouveaux entrants ; celle-ci autorise le bailleur à compenser les baisses de loyer par des dépassements des plafonds de loyer et de ressources pour les nouveaux entrants sur un ou plusieurs ensembles immobiliers dans la limite des plafonds PLS. Cette expérimentation nécessite un suivi de gestion adapté des ensembles immobiliers mais n'induit pas de procédures lourdes d'autorisation administrative, l'expérimentation passant par une simple information du Préfet et un bilan annuel au Conseil d'Administration du bailleur.

Plus spécifiquement les bailleurs du groupe Action Logement peuvent n'avoir que très peu de demandeurs du premier quartile à désigner parmi leur vivier de demandeurs, constitué principalement de salariés.	La gestion en flux permettra de désigner un attributaire parmi tous les demandeurs du premier quartile, salariés ou anciens salariés sans emploi.
Un effet de seuil au détriment des demandeurs du deuxième quartile est mis en avant par certains acteurs locaux.	Le fait d'affecter 25 % des logements aux 25 % des demandeurs du premier quartile est équitable ; c'est la situation actuelle où les trois autres quartiles bénéficient de plus de 75 % des logements qui ne l'est pas ; la règle des 25 % au premier quartile rétablit l'équité sans pénaliser les trois autres quartiles. Une vigilance dans le suivi lors des bilans annuels (voir réponse 4) sera cependant nécessaire pour s'assurer que les équilibres entre quartiles sont assurés, dans le cadre des orientations fixées par les Conférences Intercommunales du Logement.
La distinction QPV/hors QPV est également contestée car elle viendrait fragiliser encore plus certains territoires où le premier quartile est déjà fortement représenté ou qui présentent des signes de vulnérabilité socio-économique. En d'autres termes, l'échelle du quartier pour un rééquilibrage territorial n'est pas pertinente sur tous les territoires ; les déséquilibres pouvant se situer plus entre les communes qu'à l'intérieur des communes.	La loi Egalité et Citoyenneté a prévu que l'objectif des 25 % pouvait être adapté dans le cadre des orientations arrêtées par la Conférence Intercommunale du Logement, approuvées par le Préfet et l'EPCI.
Enfin, l'objectif des 25 % est contesté car il va parfois à l'encontre des souhaits des demandeurs, ceux-ci préférant rester en QPV, dans leur lieu de vie.	Cette objection peut s'appliquer notamment aux relogements ANRU ; mais il est peu probable, même en secteur détendu que l'on manque de candidats du premier quartile pour des logements situés dans les quartiers hors QPV ; le cas échéant, la gestion en flux permettra d'élargir la recherche de candidats à tous les réservataires.

En conclusion, le premier intérêt de cette proposition se situera non pas dans son impact quantitatif mais dans le fait qu'elle rendra effective l'obligation de résultat instaurée par la règle des 25 % d'attribution au premier quartile hors QPV, alors qu'aujourd'hui la règle n'est pas ou peu suivie d'effets, n'induisant qu'une démarche de suivi statistique sans traduction opérationnelle.

La mise en œuvre de la proposition favorisera en outre de nouvelles pratiques au bénéfice des demandeurs pauvres, le développement des expérimentations de politiques sociales de loyer, et une appropriation à visées sociales de la gestion en flux. En ce sens, cette proposition revêt, malgré son caractère assez technique, une importance stratégique, avec l'avantage de pouvoir être mise en œuvre rapidement, avec des effets concrets immédiats et sans coût pour la collectivité. Elle nécessite une évolution législative, qui pourrait accompagner les évolutions plus larges que les conséquences sociales de la crise du Covid 19 susciteront dans les mois à venir.

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