

Le logement social pour qui ?

Perspectives européennes

Avec 4,5 millions d'unités, le parc locatif social français est un des plus importants d'Europe. Certains estiment cependant que la production globale de logements est insuffisante et inadaptée à la demande sociale. Cela renvoie à la question de la production publique mais aussi à celle de la mobilité résidentielle, qui progresse dans le locatif privé tout en diminuant dans le locatif social (taux de rotation annuelle respectivement de 18 % et de 9 %).

L'inadéquation de l'offre et de la demande rend d'autant plus aigu le problème de l'accès au logement social, en particulier la détermination

du public cible pouvant y prétendre. En France, cette question est présente dans l'ensemble des lois adoptées depuis 2007, notamment la loi instituant le droit au logement opposable (DALO).

Par ailleurs, l'Union européenne insiste sur la nécessaire amélioration de la transparence des attributions. Comment perfectionner cette dernière tout en préservant l'autonomie des acteurs locaux ? Quelle conséquence sur le public cible ? Pour éclairer le débat en France, cette note présente différentes expériences étrangères.⁽¹⁾ ■

PROPOSITIONS

- 1 Lever les freins à la mobilité :**
 - étendre le mécanisme du surloyer, en particulier dans les zones de marché tendu, et évaluer ses effets ;
 - expérimenter en Île-de-France un dispositif d'indexation des loyers sur les revenus du ménage et éventuellement l'étendre en fonction des résultats observés ;
 - dans l'attribution des logements sociaux, donner la priorité aux mutations internes.
- 2 Promouvoir la mixité sociale et lutter contre les discriminations :**
 - rappeler aux acteurs impliqués dans l'attribution des logements sociaux que la prise en compte de l'origine – réelle ou supposée – des ménages est illégale, même lorsqu'il s'agit de promouvoir la mixité sociale ;
 - étendre les expériences d'anonymisation de la demande de logement social et les évaluer .
- 3 Rendre le système d'attribution plus transparent :**
 - faire connaître les méthodes permettant d'améliorer la transparence des attributions (*scoring* rennais ; *Choice Based Lettings*) ;
 - les expérimenter, sur la base du volontariat, dans des communautés d'agglomération compétentes en matière d'habitat, en intégrant la mobilité parmi les critères de hiérarchisation de la demande.

[1] Ces questions font l'objet d'un ouvrage collectif réalisé à l'initiative de la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), publié parallèlement à cette note d'analyse : Houard N. (dir.) (2011), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française, MEEDDM / DIHAL. Cette note est le fruit d'un partenariat avec la DIHAL. Celle-ci a aussi organisé un colloque sur ce thème à Sciences Po le 20 janvier 2011.

LES ENJEUX La question du public cible du logement social est plus sensible lorsqu'elle se pose en situation de marché tendu. Indépendamment des enjeux de production de logements financièrement accessibles, elle mérite d'être traitée de façon autonome pour plusieurs raisons.

► D'abord en raison de l'actualité européenne : en effet, à la suite de décisions communautaires fondées sur les règles du marché unique et de la concurrence, les pays dans lesquels le parc social est destiné à l'ensemble de la population, à l'image des Pays-Bas ou de la Suède, ont dû réviser leur système début 2011. Puis, le 23 mars 2011, la Commission européenne a affirmé sa volonté de conditionner le versement des aides d'État à des procédures d'attribution transparentes, fondées sur des critères objectifs.

Ensuite, parce que, en France, on constate une spécialisation sociale croissante du secteur HLM, qui doit beaucoup à la baisse de la mobilité au cours des dix dernières années. Les tensions observées sur certains territoires, du fait de l'inadéquation de l'offre et de la demande, sont fortes et rendues particulièrement visibles par le droit au logement opposable (DALO).

Enfin parce que, sous l'effet de la mobilisation des associations, la société civile se montre de plus en plus sensible aux questions liées au mal logement et exigeante en matière de transparence dans les critères et les procédures d'attribution. Cette tendance sera sans doute accrue lors de la généralisation du DALO.

À partir du 1^{er} janvier 2012, tous les ménages reconnus prioritaires pourront en effet déposer un recours contentieux contre l'État, y compris ceux dont la demande dépasse un délai anormalement long.

À qui le logement social doit-il être destiné ? Doit-il s'adresser à tous, à des personnes dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond, ou seulement aux personnes les plus en difficulté⁽¹⁾ ?

DES APPROCHES NATIONALES TRÈS HÉTÉROGÈNES POUR UNE MÊME INFLUENCE COMMUNAUTAIRE

Il existe une grande diversité d'approches en Europe dans les politiques publiques et la manière de concevoir le logement social.

En matière de dépense, on peut identifier plusieurs groupes en fonction de la part du PIB consacrée par les pouvoirs publics : ceux dont l'intervention est "forte" dépassant les 3,5 % du PIB (Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni) ; "moyenne" autour de 2 % (France, Allemagne, Autriche, Danemark) ; "faible" autour de 1 % (Irlande, Italie, Belgique, Finlande, Luxembourg) ; "quasi inexistante" avec moins de 1 % du PIB (Portugal, Espagne, Grèce)⁽²⁾. L'investissement des pouvoirs publics est très variable d'un pays à l'autre mais la tendance générale va plutôt dans le sens d'une diminution de l'engagement des pouvoirs publics et d'une implication croissante du secteur privé dans l'offre de logement social⁽³⁾.

En ce qui concerne la caractérisation du parc dit "social", il n'en existe pas de définition unique en Europe. Elle renvoie alternativement au statut juridique du bailleur, au régime des loyers (inférieur ou non à ceux du marché), au mode de financement, et enfin, dans presque tous les pays, à la population cible.

Avant d'aborder la question de la demande et de l'accès, il convient d'examiner au préalable les différents systèmes d'attribution.

(L'offre de logement social en Europe

La part du secteur locatif social dans l'ensemble du parc témoigne de la disparité des approches nationales. Les Pays-Bas possèdent une proportion très élevée de logements sociaux (34 %), suivis par le Royaume-Uni (21%) et la France (20 %). Seule la Grèce n'en a aucun, tandis que le Luxembourg et les pays d'Europe du Sud ont des parcs très réduits, inférieurs à 5 % du total.

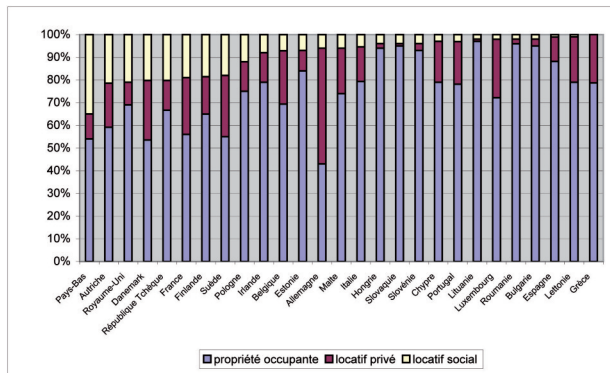
Depuis le début du XXI^e siècle, un certain nombre de pays se montrent soucieux d'accroître l'offre de logements sociaux. L'Autriche s'est montrée particulièrement efficace en la matière. En Angleterre, le gouvernement de Tony Blair s'était fixé un objectif de 200 000 constructions annuelles et a doublé la production de logements sociaux, de 15 000 à 30 000 par an. Quant à la France, elle atteint des niveaux record sous l'effet du Plan de cohésion



[2] Typologie empruntée à Catherine Collombet in Collombet C. [à paraître], *Dossier d'actualité. Les politiques du logement en Europe*, CNAF / REIF.

[3] Czischke D. et Taffin C. [2011], "Les politiques européennes de financement du logement social", in Houard N. [dir.], *op. cit.*

Segmentation du parc de logements dans les 27 États membres



Source : CECODHAS [2007]

sociale, passant de 40 000 logements sociaux financés en 2000 à plus de 130 000 en 2010⁽⁴⁾.

Néanmoins, dans la plupart des pays, la part du secteur locatif social a diminué au cours de la dernière décennie, d'abord parce que la construction sociale n'a pas suivi le rythme général de la production mais aussi parce que des logements sociaux ont été privatisés ou démolis, parfois en très grand nombre⁽⁵⁾. En matière de vente de logements sociaux, le Royaume-Uni a clairement été précurseur avec le *Right to buy*⁽⁶⁾ (le "droit à l'achat"), à l'origine de la vente de plus de 1,6 million de logements sociaux depuis 1980. Certains ont emprunté cette voie au cours des années 1990 comme les Pays-Bas. D'autres, tels que le Danemark ou la France⁽⁷⁾, commencent à s'y engager à titre expérimental. On peut noter qu'en Allemagne l'offre relevant du secteur privé est depuis longtemps la norme puisque le logement n'est "social" que pour une période limitée, quelque 100 000 unités passant chaque année dans le domaine privé.

Le logement social allemand Un conventionnement à durée limitée⁽⁸⁾

Très contrasté entre l'Ouest et l'Est où le parc locatif social est majoritaire, le système allemand se fonde sur un modèle de marché, partiellement financé par l'État. En échange de subventions ou d'exonérations d'impôts, les bailleurs s'engagent à assurer une **gestion "sociale" des logements – accès limité par un plafond de revenus et de loyers – durant une période déterminée, celle de l'amortissement du logement. Avec une certaine variabilité**

en fonction des Länder, cette durée est passée d'une cinquantaine d'années dans les années 1970 à une durée de 12 à 20 ans aujourd'hui.

La subvention publique comble la différence entre les sommes perçues et le coût réel de la location. Elle diminue chaque année et, dans le même temps, les loyers augmentent jusqu'à atteindre "le coût du loyer" (loyer du marché au terme du financement, estimé au moment de la construction). Au-delà, les propriétaires sont libres de louer ou de vendre les logements au prix du marché, le logement social s'intégrant alors à l'offre globale.

Ce système de financement a provoqué une **réduction drastique du parc social**, passé de 3,9 millions en 1987 à moins de 1,5 million aujourd'hui (seulement 6 % de l'ensemble du parc). Il a par ailleurs induit des **effets de paupérisation** – surtout dans le parc ancien. En effet, l'augmentation des loyers jusqu'au niveau estimé du marché ne tient pas compte de l'évolution réelle des revenus au point que le "coût du loyer" peut parfois se situer au-dessus des prix constatés du marché.

Quelle que soit l'importance du parc social, la demande reste forte et en augmentation dans tous les pays, surtout dans les zones de marché tendu. En ce qui concerne l'attribution des logements sociaux et leur vocation sociale, les approches nationales sont plus ou moins ciblées. Dans certains pays, le parc social est théoriquement accessible à tous (Suède), mais il tend ailleurs à viser de plus en plus ceux qui ne peuvent subvenir par leurs propres moyens à leurs besoins en logement (Royaume-Uni, Irlande).

Trois modèles d'attribution

Si l'on considère les plafonds de ressources et la cible du logement social, on peut schématiquement identifier trois modèles, "résiduel" ou "ciblé", "généraliste" et "universel"⁽⁹⁾.

■ la conception résiduelle ou ciblée

Les pays appartenant à ce modèle sont, par exemple, le Royaume-Uni, l'Irlande, ou la Hongrie.

Le logement social est dit "ciblé" ou "résiduel", lorsque ses missions sont strictement définies en référence au logement des personnes défavorisées ou exclues du marché du logement. Le loyer est généralement presque intégralement pris en charge par les systèmes d'aide sociale.



[4] Le Plan de cohésion sociale, lancé en 2005, a fixé des objectifs nationaux de financement de logements sociaux – 500 000 de 2005 à 2009 –, révisés à la hausse par la loi DALO du 5 mars 2007.

[5] Scanlon K. et Whitehead C. [2010], "Le logement social en Europe : tendances communes et diversités persistantes", in Lévy-Vroelant C. et Tutin C. (dir.), *Le logement social en Europe au début du XXI^e siècle*, Paris, PUR, p. 19.

[6] Obligation pour les bailleurs de vendre les logements aux occupants désireux d'acheter. 1,6 million de logements sociaux ont été vendus entre 1979 et 2006. Le Royaume-Uni compte désormais près de 4 millions de logements sociaux.

[7] Un accord a été passé entre l'Union sociale pour l'habitat et l'État en décembre 2007. Le dispositif est distinct du *Right to buy* britannique car l'initiative de la mise en vente revient aux organismes HLM. Seulement 4 900 logements ont été vendus en 2007, environ 6 000 en 2008.

[8] Droste C. et Knorr-Siedow T. [2010], "Allemagne : la peau de chagrin", in Lévy-Vroelant C. et Tutin C. (dir.), *op. cit.*

[9] Typologie empruntée à Laurent Ghekiere, représentant permanent de l'Union sociale pour l'habitat à Bruxelles en Ghekiere L. [2008], "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre, p. 21-34.

■ la conception généraliste

On trouve cette conception notamment aux Pays-Bas depuis le 1^{er} janvier 2011, en France, en Allemagne et en Espagne.

Le logement social est dit “généraliste” lorsqu’il a pour mission de loger des personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions du marché en raison de l’insuffisance de leurs revenus. La cible est donc plus diversifiée que dans la conception “résiduelle”, elle est toutefois clairement circonscrite par la définition de plafonds de revenus.

■ la conception universelle

Les pays caractérisés par cette conception sont les Pays-Bas jusqu’au 1^{er} janvier 2011, la Suède et le Danemark.

Le logement social est dit “universel” lorsqu’il s’adresse à l’ensemble de la population en complément de l’offre présente sur le marché. Il n’y a donc ni ciblage, ni plafond de ressources à l’entrée dans le parc social. Si tous les ménages sont éligibles, il n’en existe pas moins des critères pour attribuer les logements sociaux : la date d’inscription sur la liste d’attente en Suède ; un système de cotation, le *Choice Based Lettings*, aux Pays-Bas (*voir infra*).

Intuitivement, on aurait pu imaginer un lien entre la taille et la cible du logement social – celui-ci étant d’autant moins ciblé qu’il serait plus important –, mais le parc britannique – à la fois étendu en nombre et orienté vers les ménages les plus vulnérables – résiste à cette analyse. Néanmoins, on observe à travers l’Europe une tendance au recentrage du logement social sur les populations les plus fragiles⁽¹⁰⁾. Ce glissement peut s’opérer au niveau national ou parfois seulement local, à l’échelle de groupes de logements sociaux et de quartiers. Dans certains pays, cette évolution est liée à des orientations nationales ou à la crise économique. Il se pourrait que cette tendance soit parfois induite par les décisions prises par la Commission européenne au nom de la distorsion de concurrence.

Des décisions convergentes de la Commission européenne

Même si la compétence en matière de logement relève des États membres, la Commission européenne peut toutefois contrôler *a posteriori* la qualification de “service d’intérêt économique général” (SIEG) octroyée par les États membres. En l’occurrence, deux affaires ont déjà eu un impact sur les missions du logement social dans des pays de tradition “universaliste”. Dès lors, il se pourrait qu’une jurisprudence soit en train de se constituer.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2011 :

- ▶ un plafond de revenus de 33 000 euros par ménage et par an a été introduit aux Pays-Bas ;
- ▶ la Suède a dû réformer son système en profondeur.

Ces décisions font suite à des plaintes déposées au niveau communautaire par des investisseurs privés et des promoteurs immobiliers pour distorsion de concurrence.

Logement social aux Pays-Bas et en Suède Conception universelle⁽¹¹⁾

	Pays-Bas	Suède
Propriété occupante	54 %	55 %
Locatif privé	11 %	27 %
Locatif social	35 %	18 %
Qui fixe les règles d’attribution ?	Autorités locales	Autorités locales
Qui attribue les logements ?	Autorités locales / bailleurs sociaux	Autorités locales / bailleurs sociaux
Plafonds de ressources à l’entrée (population susceptible d’être éligible en %)	- Non jusqu’au 1 ^{er} janvier 2011 (100 %) ; - Oui depuis le 1 ^{er} janvier 2011 (41 %)	Non (100 %)
Critères d’attribution	- Variables suivant les collectivités locales ; - Importance accordée au choix pour le demandeur	- Tous les ménages sont éligibles ; - Listes d’attente, hiérarchisées en fonction de la date d’inscription

1) La réduction de la cible du logement social aux Pays-Bas

L’État néerlandais est le pays d’Europe où le logement locatif social est le plus fortement représenté (35 % de l’ensemble du parc). Plus d’un logement sur trois relève de ce secteur, intégré au marché du logement et accessible à tous (du moins jusqu’au 1^{er} janvier 2011).

Ce modèle universaliste a subi une pression croissante de l’Union européenne pour se rapprocher d’un système plus ciblé. D’abord parce que l’aide publique apportée aux bailleurs sociaux⁽¹²⁾ faussait les règles de la concurrence du marché unique européen ; ensuite parce que les bailleurs sociaux logeaient, à des prix souvent très inférieurs à ceux du marché, des ménages jouissant de revenus relativement élevés alors que, du point de la vue

[10] Lévy-Vroelant C. (2011), “Le welfare vu du logement : logement social et État-providence en question”, in Houard N. (dir.), *op. cit.*

[11] Source : Whitehead C. (2011), “Un regard étranger sur le modèle français”, in Houard N. (dir.) (2011), *op. cit.*

[12] Garanties d’emprunts ou terrains mis à disposition par les municipalités à des prix inférieurs à ceux du marché.

de la Commission européenne, "la location de logements aux ménages autres que socialement défavorisés ne peut être considérée comme un service d'intérêt économique général"⁽¹³⁾. Or, selon la législation européenne, seuls ces services peuvent bénéficier de subventions de l'État. Ainsi, en juillet 2005, la direction générale de la Concurrence de la Commission a demandé au gouvernement néerlandais de modifier le système de logement social pour l'aligner sur les règles de l'Union relatives à la concurrence et aux aides d'État.

Dès lors, les autorités se sont engagées à rendre le processus d'attribution plus transparent et à l'axer davantage sur les personnes socialement moins favorisées. En décembre 2009, après plusieurs années de négociations, l'État néerlandais est parvenu à un accord avec la Commission qui implique des conditions d'attribution plus strictes, applicables à compter du 1^{er} janvier 2011 :

- ▶ les bailleurs sociaux doivent attribuer au moins 90 % de leurs logements vacants à des ménages dont le revenu annuel est inférieur à 33 000 € ;
- ▶ les 10 % restant peuvent être attribués à des ménages aux revenus plus élevés qui, pour d'autres raisons, rencontrent des difficultés à se loger⁽¹⁴⁾.

Cet accord a toutefois été contesté par un collectif de bailleurs sociaux devant la Cour de justice européenne, qui doit arbitrer courant 2012 sur les missions imparties aux organismes de logement social⁽¹⁵⁾.

2) La "banalisation" du système de logement public en Suède⁽¹⁶⁾

À la suite de deux plaintes déposées en mai 2005 par l'*European Property Federation*, la Commission européenne a considéré que les aides accordées par les municipalités⁽¹⁷⁾ aux bailleurs publics n'étaient pas compatibles avec les règles de la concurrence, elle a donc mis en demeure le gouvernement suédois de réviser le système de logement public d'ici au 1^{er} janvier 2011⁽¹⁸⁾.

À la différence du cas néerlandais, ce n'est pas le périmètre du logement public qui a été remis en cause mais la distorsion de concurrence liée au système de régulation des loyers dans le parc locatif. En effet, en Suède, le niveau des loyers du privé ne peut dépasser de plus de 5 % celui

des loyers du logement public municipal⁽¹⁹⁾. Les évolutions de loyers dans le parc public, négociées chaque année entre les sociétés communales de logement et les associations de locataires, limitent donc les loyers applicables dans le secteur privé. Les propriétaires privés sont très critiques à l'égard de ces plafonds, souvent accusés de freiner la construction d'appartements destinés à la location, les loyers ainsi fixés ne permettant pas d'assurer l'équilibre financier des opérations. Les investisseurs privés contestent d'autant plus ce mode de régulation que le locatif public suédois, comme le locatif privé, est destiné à l'ensemble de la population, indépendamment de tout critère de ressources⁽²⁰⁾.

Autre point contesté par la Commission européenne au nom de la distorsion de concurrence : les garanties d'emprunt accordées à titre gracieux par les municipalités aux bailleurs publics. La Commission a estimé que ces aides devaient être attribuées selon les conditions du marché.

À la suite des décisions prises par la DG Concurrence, le gouvernement central a adopté, le 29 juin 2010, une réforme du système du logement public suédois. Cette loi, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, tend à aligner sur le marché les aides accordées par les municipalités aux bailleurs publics. Elle vise aussi à assouplir le système de régulation des loyers, notamment par l'association des bailleurs privés aux négociations sur la progression des loyers du secteur public.

Cette réforme doit donc être lue, non pas comme un recentrage de la cible sur les personnes les plus défavorisées, mais plutôt comme une banalisation du logement public dans l'ensemble du secteur locatif. Quant à la conception universelle du logement public en Suède, elle n'a nullement été remise en cause.

Ainsi, les décisions de la DG Concurrence ont déjà eu des conséquences en droit interne :

- ▶ soit en exigeant le respect des règles de la concurrence du marché unique européen ;
- ▶ soit en fixant des conditions au versement d'aides d'État aux bailleurs sociaux.

Depuis, la DG Concurrence s'est de nouveau exprimée sur l'accès au logement social pour demander plus de transparence. Ces mesures interpellent à plusieurs égards.

[13] Lettre de la Commission au gouvernement hollandais sur l'abus manifeste de qualification du SIEG de logement social, Direction générale de la concurrence, référence : 14 juillet 2005 O/55413, COMP H1FSP/ Ic (2005), A/30854 D/1001.

[14] Décision de la Commission européenne de décembre 2009 approuvant les modifications du système de logement social aux Pays-Bas souhaitées par le gouvernement.

[15] Cet arbitrage fait suite au recours engagé par un collectif de 133 fondations de logement social hollandaises contre la décision de la Commission européenne de décembre 2009.

[16] En Suède, les pouvoirs publics n'emploient jamais la notion de "logement social", jugée stigmatisante et préfèrent la notion de "logement public", qui signifie plutôt logement locatif géré par des sociétés communales de logement.

[17] Garantie publique des emprunts, plafonnement des dividendes versés à la commune.

[18] Ghekiere L. (2011), "Évolution du sens du logement social à l'épreuve de la crise et du droit communautaire de la concurrence", in Houard N. (dir.) [date], *op. cit.*

[19] Turner B. (2007), "Social Housing in Sweden", in Whitehead C. et Scanlon K. (ed.), *Social Housing in Europe*, Londres, LSE, p.158

[20] Ghekiere L. (2011), *op. cit.*

Elles posent d'abord la question de l'ingérence de l'Union européenne et de la conformité au principe de subsidiarité. On peut aussi se demander si ces décisions renvoient à une position unifiée de la Commission, qui sera sans doute tranchée par l'arbitrage de la Cour de justice européenne, courant 2012, sur les missions du logement social. En attendant, quelles sont les évolutions observées en France ? Comment rendre le système d'attribution plus transparent ?

➤ AMÉLIORER LE SYSTÈME D'ALLOCATION DES LOGEMENTS EN PARIANT SUR LA MOBILITÉ ET SUR LA TRANSPARENCE

(Le système français

1) État du droit et des pratiques

La question du logement se pose de façon très différente d'un territoire à l'autre, en fonction de la tension des marchés locaux. On observe toutefois une tendance générale à la réduction du parc accessible aux ménages à bas revenu et à l'augmentation du taux d'effort brut des ménages locataires, passé de 21 % à 27 % du parc total entre 1988 et 2006⁽²¹⁾. Il en résulte un report de la demande sur le parc HLM là où les tensions sont les plus fortes.

➤ Quelques chiffres sur le logement social en France

- Parc total** : 4,5 millions au 1^{er} janvier 2010
(dont 26 % en Île-de-France)
- Production** : 131 509 logements financés en 2010
(dont 32 % en Île-de-France)
- Demande** : 1,2 million de ménages en 2010
(dont 550 000 demandes de ménages déjà locataires HLM)
- Attribution** : 420 000 / an (dont 20 % en Île-de-France)
- Situation du DALO à fin 2010** :
 - recours déposés pour un logement : 185 000
(dont 60 % en Île-de-France) ;
 - recours examinés : 143 665 ;
 - ménages reconnus prioritaires pour un logement : 57 561 ;
 - ménages relogés via les effets directs ou indirects du DALO : 35 000 ;
 - 5 585 condamnations prononcées contre l'État pour absence de proposition adaptée dans les délais fixés par la loi.

Source : MEEDDM, USH, Conseil d'État

En France, la conception du logement social est, nous l'avons vu, généraliste. Il existe des critères de priorité, notamment en faveur des personnes dites "mal logées" ou "défavorisées"⁽²²⁾ et la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable place le logement social en première ligne du relogement des ménages prioritaires. Mais sa vocation sociale est large puisque, si l'on se réfère au seul critère des plafonds de ressources, les deux tiers des ménages pourraient être éligibles. Les plafonds sont en effet très élevés par rapport aux revenus des occupants d'un logement social en Europe⁽²³⁾.

➤ Logement social en France Conception généraliste⁽²⁴⁾

Propriété occupante	56 %
Locatif privé	25 %
Locatif social	19 %
Qui fixe les règles d'attribution ?	État
Qui attribue les logements ?	- Candidats proposés par les réservataires (État, collectivités locales, collecteurs du 1%) ; - Décision d'attribution prise par les bailleurs sociaux en commission d'attribution
Plafonds de ressources ressources à l'entrée (population susceptible d'être éligible en %)	Oui (2/3 des ménages selon le seul critère des revenus ⁽²⁵⁾)
Critères d'attribution	- Critères réglementaires de priorité, notamment en faveur des ménages "mal logés", "défavorisés" ; - Obligation de résultat fixé à l'État par la loi instituant le DALO ; - 25 % de logements réservés aux "mal logés" sur le contingent préfectoral

Un certain nombre de facteurs a conduit à une augmentation de la part des ménages pauvres logés dans le parc HLM depuis la fin des années 1970, tout particulièrement de 1978 à 1984. Ce phénomène se prolonge dans la période qui suit mais de façon beaucoup plus progressive. Il concerne plus spécifiquement les grands ensembles de HLM⁽²⁶⁾. En 2006, 73 % des locataires du parc social avaient un revenu mensuel inférieur à 2 100 €, 39,8 % inférieur à 1 200 €. 27 % des ménages logés en HLM percevaient toutefois un revenu mensuel supérieur à 2 100 €, et 8 % supérieur à 3 200 €.

[21] Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P.-Y. et Schaff C. (2011), "L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans", *La note d'analyse*, n° 221, Centre d'analyse stratégique.

[22] Article L441-1 du Code de la construction et de l'habitation.

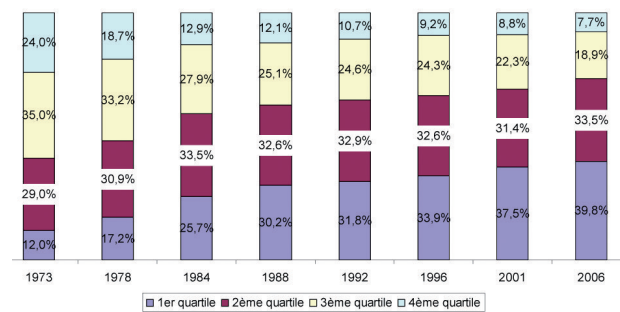
[23] Whitehead C. (2011), *op. cit.*

[24] Source : Whitehead C. (2011), *op. cit.*

[25] Un tiers des ménages si l'on tient compte du statut d'occupation.

[26] Laferrère A., (2009) *La paupérisation du parc HLM : essai de vision dynamique*, Paris, INSEE.

Évolution de la distribution des revenus des locataires HLM entre 1973 et 2006



Source : INSEE, Exploitation USH

Il faut noter que, depuis l'élection présidentielle de 2007 et l'adoption de la loi DALO, le gouvernement met l'accent sur la mobilisation du logement social pour les personnes sans abri ou mal logées. Même si le parc social continue à assurer une mission "généraliste", les orientations gouvernementales vont globalement dans le sens d'une plus grande spécialisation sociale du secteur HLM. Par exemple, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a abaissé de 10 % les plafonds de ressources ; introduit des surloyers en zones tendues ; et remis en cause partiellement le droit au maintien dans les lieux⁽²⁷⁾. Au-delà de ces orientations politiques, cette évolution de l'occupation du secteur locatif social doit beaucoup à la baisse de la mobilité au cours des dix dernières années.

Dans ce contexte, la demande de logements se maintient à un niveau élevé dans les territoires tendus, surtout celle des ménages à bas et moyens revenus⁽²⁸⁾. Les principales difficultés, liées aux déséquilibres croissants entre l'offre et la demande, sont concentrées dans quelques régions, et d'abord en Île-de-France⁽²⁹⁾. C'est d'ailleurs là que les retards s'accroissent le plus dans le relogement des ménages prioritaires au titre du DALO. Ce droit, qui risque d'engendrer un afflux de demandes à compter de sa deuxième phase en 2012, ne pourra vraisemblablement être respecté qu'au prix d'une plus grande rotation dans le parc social, du développement de l'offre de logements financièrement accessibles et d'un effort de simplification du système d'attribution.

2) Les freins à la mobilité

Certes la France dispose d'un parc de logement social important, mais le taux de rotation a fortement chuté au cours des dix dernières années, passant de plus de 12 % en 1998 à moins de 9 % en 2008 (1 point de rotation : 40 000 attributions)⁽³⁰⁾, soit la moitié du taux de rotation dans le locatif privé⁽³¹⁾. Cette situation s'explique en grande partie par les difficultés à sortir du parc social, liées à l'augmentation des prix en location et en accession dans le secteur privé, qui touche plus particulièrement les premiers quintiles de revenus⁽³²⁾. Au-delà des fortes tensions sur le marché immobilier, on observe des freins réglementaires à la mobilité, principalement le droit au maintien dans les lieux et les règles de fixation des loyers. Pour y remédier, plusieurs pistes peuvent être explorées :

- ▶ le niveau des surloyers ;
- ▶ le mode de fixation des loyers HLM ;
- ▶ l'organisation des mutations internes au parc social.

Il existe déjà des outils permettant de réduire les incitations à l'immobilité dans le parc social, notamment le "supplément de loyer de solidarité" (SLS) ou la remise en cause partielle du droit au maintien dans les lieux.

En dehors des zones urbaines sensibles, les locataires dont les ressources dépassent de plus de 20 % les plafonds de ressources sont assujettis au SLS.

Par ailleurs, depuis la loi du 25 mars 2009, les locataires dépassant de plus de 100 % les plafonds de ressources durant deux ans successifs (sauf en ZUS) doivent quitter le parc social dans un délai de trois ans.

Les effets de ces mesures sont toutefois mineurs puisque seuls 4 % des locataires sont susceptibles de payer un SLS, et seuls 0,2 % des ménages logés dans le parc social dépassent deux fois les plafonds de ressources⁽³³⁾. Dans ces conditions, on pourrait donc envisager d'élargir le dispositif du surloyer.

Le mode de fixation des loyers dans le parc HLM est un autre frein à la mobilité. Sous réserve du respect des plafonds de ressources, le montant du loyer est conditionné, non par les revenus du ménage, mais par l'année de construction et la nature du prêt initial : le PLA-I correspond aux loyers les plus bas ; le PLUS aux loyers "standard" ; les PLS⁽³⁴⁾ aux loyers les plus élevés. Si le



[27] Voir les nombreuses productions réglementaires depuis la circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes hébergées jusqu'au décret du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable.

[28] Conclusions des États généraux du logement remises en mai 2008 puis en mai 2010.

[29] Le délai d'attente, pour obtenir un logement social, considéré comme anormalement long, fixé par les préfets, est de 12 mois dans la Sarthe, 30 mois en Ille-et-Vilaine, et, à Paris, 6 ans pour un T1, 9 ans pour les T3 et T4, et 10 ans pour les logements les plus grands.

[30] Enquête sur le parc locatif social, MEEDDEM. Citée par Driant J.-C. [2011], "Le logement social en France entre inertie et mutations. Un état des lieux du « système HLM » au seuil des années 2010", in Houard N. [dir.], *op. cit.*

[31] Joslin R. et Robert A. [2009], "La mobilité résidentielle progresse dans le locatif privé et diminue dans le parc social", *Le point sur*, MEDDTL / CGEDD, n° 27, octobre.

[32] Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P.-Y. et Schaff C. [2011], *op. cit.*

[33] Union sociale pour l'habitat [2009], *Le supplément de loyer de solidarité*, Direction de la communication.

[34] Les termes PLA-I (prêt locatif aidé d'intégration), PLUS (prêt locatif à usage social) et PLS (prêt locatif social) correspondent à différents types de financement du logement social et sont liés à des conditions différenciées d'occupation.

taux d'effort des locataires peut être modulé pour les trois premiers déciles de revenu grâce aux aides personnelles, et pour les trois derniers déciles par l'application du SLS, aucun mécanisme ne permet de faire varier le loyer des ménages se situant dans les quatre déciles médians⁽³⁵⁾. Autrement dit, souvent, l'évolution des revenus n'entraîne pas de variation de loyers, ce qui n'incite guère les ménages à déménager. Or, dans un contexte de tension sur l'offre de logements accessibles, il paraît légitime, en plus de l'effort à porter sur la construction neuve, de chercher à augmenter la mobilité dans le parc social par le départ des ménages dont la situation leur permettrait d'accéder au secteur privé. À la lecture des politiques menées dans les États européens, on observe qu'il existe plusieurs manières d'y parvenir : la solvabilisation par les aides personnelles (Royaume-Uni, France), la vente des logements sociaux (Royaume-Uni, Pays-Bas), le bail à durée déterminée (Allemagne), ou l'indexation des loyers du locatif social sur les revenus des ménages. Pour augmenter le taux de rotation dans le parc locatif social, certains suggèrent en effet, à l'image du Conseil d'État, d'introduire plus de progressivité dans les loyers, en les faisant varier en fonction de l'évolution des revenus du locataire, spécialement en zone tendue. Un tel dispositif permettrait de réduire l'écart de loyer entre parc social et parc locatif privé, autre frein à la mobilité⁽³⁶⁾. Depuis 2010, il est d'ailleurs expérimenté en Île-de-France par le bailleur Logement français. Tout l'enjeu est de faire disparaître les "rentes de situation" et de dégager dans le même temps des ressources pour solvabiliser les ménages modestes ou soutenir les bailleurs sociaux rencontrant des difficultés financières.

Enfin, à volume d'attribution constant, l'allocation des logements sociaux pourrait être améliorée par une meilleure organisation des **mutations internes au parc social**. En effet, l'INSEE estime entre 650 000 et 800 000 le nombre de logements sociaux en état de sous-peuplement prononcé (environ 20 % du parc), tandis qu'il existe entre 430 000 et 830 000 logements en situation de sur-peuplement⁽³⁷⁾. Or, en l'état actuel des textes, un locataire HLM qui souhaite déménager dans un autre logement locatif social – que ce soit auprès du même ou d'un autre bailleur – prend rang dans la file d'attente au même titre que les nouveaux entrants. Dans la mesure où la satisfaction d'une demande de mutation permet de libérer un logement, tout en améliorant l'adéquation des logements à la taille des familles, il convient de s'interroger sur la

pertinence d'un tel traitement non différencié. Signalons à cet égard que certains bailleurs développent d'ores et déjà des bonnes pratiques en vue de faciliter les mutations internes, notamment à Paris.

❖ La gestion des mutations dans le parc locatif social parisien⁽³⁸⁾

Afin de créer les conditions propices aux mutations internes, la préfecture et la mairie de Paris ont mutualisé leurs contingents respectifs depuis le mois d'avril 2007. Ainsi les bailleurs peuvent proposer un logement du contingent ville à un demandeur de mutation occupant un logement de la préfecture [quelle que soit sa typologie] et réciproquement. L'échange se fait néanmoins pour un tour unique, c'est-à-dire que les conventions de réservation des logements ne sont pas modifiées pour autant.

Pour inciter les locataires en situation de sous-occupation à accepter d'être relogés dans des logements plus petits et récupérer ainsi des grands logements pour les familles, la ville de Paris et la préfecture ont mis en place certaines contreparties pour le locataire :

- le maintien du même prix au mètre carré ;
- des mesures d'accompagnement (prise en charge des frais de déménagement ou transfert du dépôt de garantie) ;
- une aide au déménagement d'un montant de 1 000 € parfois proposée aux personnes âgées.

Seuls les opérateurs qui dépendent de la ville de Paris (OPAC, SIEMP, RIVP, etc.) ont mis en œuvre ces principes.

PROPOSITION 1

Lever les freins à la mobilité :

- étendre le mécanisme du surloyer, en particulier dans les zones de marché tendu, et évaluer ses effets ;
- expérimenter en Île-de-France un dispositif d'indexation des loyers sur les revenus du ménage et éventuellement l'étendre en fonction des résultats observés⁽³⁹⁾ ;
- dans l'attribution des logements sociaux, donner la priorité aux mutations internes.

Au-delà des freins à la mobilité qu'il s'agit de lever, des efforts doivent être réalisés pour améliorer le système d'attribution et le rendre plus transparent.

3) Les limites du système d'attribution

Bien que de plus en plus fortement encadrée par la loi, l'attribution des logements sociaux fait l'objet de nombreuses

[35] Conseil d'État [2009], *Droit au logement. Droit du logement*, Paris, La Documentation française, p. 269.

[36] *Ibidem*, p. 269 et sq.

[37] Conseil d'État [2009], *op. cit.*, p. 219.

[38] Haut comité pour le logement des personnes défavorisées [2008], *Dérouler les implications du droit au logement opposable*, 13^e rapport, p. 37 et sq.

[39] L'article L. 445-4 du Code de la construction et de l'habitation rend possible une telle expérimentation. Sa généralisation suppose toutefois quelques aménagements du Code général des impôts et du Code de la construction et de l'habitation.

critiques. Les principales portent sur la complexité de la procédure et l'opacité du système d'acteurs ; l'absence d'outils de suivi statistique fiable ; la multiplicité de critères d'attribution parfois contradictoires ; les inégalités, voire les discriminations, dans l'accès au logement social ; les tensions pouvant exister entre le droit au logement et la mixité sociale.

On peut noter que, dans la période récente, les mesures prises vont dans le sens d'une simplification de la gestion de la demande et de la procédure d'attribution.

Ainsi, le décret du 15 février 2011 cherche à renforcer la transparence de la procédure d'attribution et à améliorer les conditions d'utilisation par le préfet du "contingent préfectoral" destiné aux ménages prioritaires. S'agissant du DALO, il précise, d'une part, la notion de "logement adapté aux besoins et aux capacités" des bénéficiaires et, d'autre part, la date à laquelle le préfet et le bailleur examinent la situation des requérants en vue de leur proposer un logement. Enfin, il vise à ce que les demandeurs soient informés des conséquences du refus d'une proposition de logement.

Quant à la gestion de la demande, les démarches des demandeurs devraient être simplifiées et rendues plus transparentes par la mise en place d'un formulaire unique depuis le 1^{er} avril 2011.

Ces évolutions ont été relevées par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) comme un progrès. Il est toutefois trop tôt pour évaluer leurs résultats en matière de transparence⁽⁴⁰⁾.

📌 Le formulaire unique : un système d'enregistrement de la demande plus transparent

La loi du 25 mars 2009 a engagé une réforme de la procédure d'enregistrement et une harmonisation territoriale afin de simplifier les démarches des demandeurs, d'améliorer l'efficacité du traitement de la demande et la qualité des réponses par un partage d'informations entre les opérateurs :

- depuis le 1^{er} avril 2011, la demande est désormais effectuée au moyen d'un formulaire unique, homologué par la CNIL ;
- les pièces justificatives sont fixées de façon limitative et harmonisées pour l'ensemble des bailleurs ;
- l'ensemble des acteurs du logement social d'un même département, et de l'ensemble de la région en Île-de-France, doivent pouvoir partager les informations⁽⁴¹⁾.

À ce stade, un certain nombre de limites méritent d'être relevées.

Première limite : la complexité et l'opacité du système d'acteurs

L'attribution est complexifiée à l'extrême par le système de réservations conventionnelles. Chaque financeur peut en effet proposer des candidats, dès lors qu'il concourt au financement des logements sociaux (contingent communal, limité à 20 % par la loi ; contingent préfectoral, plafonné à 30 % avec 5 % réservés aux fonctionnaires ; collecteurs du 1 %, contingent propre des organismes HLM, etc.). Or la loi prévoit que le pouvoir d'attribution appartient *in fine* aux bailleurs sociaux et plus précisément à leur commission d'attribution. Si bien que les préfets doivent faire face à d'importantes difficultés pour imposer des candidats prioritaires et se voient opposer de nombreux refus par les organismes HLM, notamment pour insuffisance de revenus ou pour tenir compte de la mixité sociale⁽⁴²⁾. Ils ont même parfois perdu, au moins pour un tour, certains de leurs logements réservés. Dans un contexte où une obligation de résultat incombe à l'État au titre du DALO, cette situation est particulièrement problématique. Elle est d'ailleurs difficilement évaluable.

Deuxième limite : l'absence d'outils de suivi statistique fiables

À ce jour, il est impossible de quantifier de façon précise et fiable le nombre de demandes et d'attributions de logements sociaux. Les écarts sont considérables selon la source (organisme HLM ou réservataire)⁽⁴³⁾.

En ce qui concerne les discriminations liées aux origines, aucune analyse statistique ne permet d'isoler le poids spécifique de la variable ethnique par rapport aux caractéristiques socio-économiques des ménages. Certains soutiennent que cette information permettrait d'objectiver les inégalités de traitement dans l'accès au logement social, préalable nécessaire à la rectification des écarts. En tout état de cause, s'engager dans cette forme de *monitoring* supposerait, d'une part, de pouvoir révéler des distorsions dans la distribution statistique des demandeurs et des destinataires en fonction de différents critères (revenus, composition de la famille, origine, ancienneté de la demande, situation actuelle d'hébergement, etc.) et d'identifier, d'autre part, les filières d'accès au logement concerné. Or, à ce jour, les données collectées ne permettent pas de mesurer ces distorsions⁽⁴⁴⁾.

[40] HALDE (2011), *Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité*.

[41] Décret du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social.

[42] Brouant J.-P. (2011), "La mise en œuvre du DALO à l'épreuve des territoires", in Houard N. (dir.) (2011), *op. cit.*

[43] Bouchet P. (dir.) (2009), *Relever le défi du droit au logement opposable en Île-de-France*, rapport remis au secrétariat d'État au Logement et à l'Urbanisme le 24 septembre 2009.

[44] Simon P. (2005), "La mesure de l'égalité : mixité sociale et discriminations. Les indicateurs statistiques et leur interprétation", *Informations sociales*, n° 125 ; Kirszbaum T. (2009), "Éléments de réflexion sur la mesure des discriminations et de la diversité dans le logement", contribution au Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations.

Troisième limite : des critères d'attribution multiples et parfois contradictoires

La loi, dans ses versions successives, a eu tendance à empiler les priorités, engendrant des difficultés pour arbitrer localement entre les différentes catégories identifiées. La multiplicité des critères, non hiérarchisés et parfois contradictoires, est une source de difficultés pour les bailleurs et les réservataires, d'autant plus importante lorsque la pression de la demande est forte. À cet égard, certains experts ainsi que le Conseil d'État estiment que leur nombre devrait être réduit et qu'il faudrait mettre fin à la concurrence entre les différentes priorités⁽⁴⁵⁾, d'autant que cette opacité favorise les ajustements locaux et engendre parfois des inégalités.

Quatrième limite : des pratiques potentiellement discriminatoires, parfois au nom de la mixité sociale

Plusieurs rapports et études mettent en lumière des pratiques discriminatoires, directes ou indirectes⁽⁴⁶⁾. L'enquête Logement de l'INSEE, par exemple, révèle un traitement moins favorable dans l'accès au logement social des populations immigrées souvent considérées comme des locataires "à risques". Ce traitement particulier se caractérise notamment par des propositions de logements de moindre qualité, en termes de typologie et de localisation, des délais d'attente plus longs, et enfin des mutations difficiles au sein du parc social⁽⁴⁷⁾. Ces manifestations particulières de discriminations conduisent d'ailleurs le Haut Conseil à l'intégration (HCI) à faire état d'une "discrimination douce mais systémique" dans le logement social⁽⁴⁸⁾. Pour enrayer ces inégalités de traitement, la SACVL (bailleur social de la ville de Lyon) a expérimenté l'anonymisation des demandes examinées. La comparaison avec une période d'attribution sans anonymisation montre une nette augmentation des attributions prononcées en faveur de demandeurs évoquant une "origine extra-européenne"⁽⁴⁹⁾. Dans ces conditions, la HALDE propose d'aller plus loin dans l'anonymisation des dossiers⁽⁵⁰⁾.

Il faut souligner que la mixité sociale, qui est un objectif de la politique du logement, est parfois utilisée locale-

ment pour refuser les attributions à certains ménages jugés surreprésentés (sur la base de l'origine ethnique ou d'indices de ressources)⁽⁵¹⁾. D'un point de vue juridique, la prise en compte de l'origine dans les procédures d'attribution est formellement illégale⁽⁵²⁾, mais le champ d'interprétation des pratiques apparaît relativement ambigu. En l'absence de précision sur une déclinaison opérationnelle de la mixité sociale, cette notion donne lieu à une appréciation des situations locales qui peut conduire à définir des capacités d'accueil par quartiers défavorisant certaines catégories de demandeurs "à risques". C'est pourquoi la HALDE et le Conseil d'État en appellent à la clarification de cette notion⁽⁵³⁾. Il faut rappeler que le législateur prévoit plusieurs leviers pour mettre en œuvre la mixité, les attributions mais aussi les actions sur l'offre visant à rééquilibrer géographiquement le parc locatif social entre les territoires.

PROPOSITION 2

Promouvoir la mixité et lutter contre les discriminations :

- rappeler aux acteurs impliqués dans l'attribution des logements sociaux que la prise en compte de l'origine – réelle ou supposée – des ménages est illégale, même lorsqu'il s'agit de promouvoir la mixité sociale ;
- étendre les expériences d'anonymisation de la demande de logement social et les évaluer.

Ces limites renvoient *in fine* à la même question, celle de la transparence des attributions. Les acteurs disposent en effet de marges de manœuvre importantes dans le choix des candidats, qu'il s'agisse de les soutenir ou de les refuser. Pour certains, ces arrangements informels permettent la souplesse et l'adaptabilité du système⁽⁵⁴⁾ ; d'autres considèrent que l'opacité serait organisée, chaque acteur y trouvant un intérêt, celui de pouvoir agir selon sa propre logique ; pour d'autres enfin, le dispositif ne saurait être transparent vu l'éclatement des acteurs et



[45] Conseil d'État [2009], *op. cit.*, p. 119.

[46] Haut Conseil à l'intégration [2007], *Le logement des personnes immigrées*, Avis, décembre, p. 30 et sq. ; Conseil national pour l'habitat [2005], *Les discriminations dans l'accès au logement* ; HALDE [2011], *op. cit.* ; Simon P. et Kirszbaum T. [2001], "Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social", *Note du GELD*, n° 3, Paris, GIP GELD.

[47] Haut Conseil à l'intégration [2007], *op. cit.*, p. 30-31.

[48] Le Haut Conseil à l'intégration emprunte cette expression à Thomas Kirszbaum et Patrick Simon in Simon P. et Kirszbaum T. [2001], *op. cit.*

[49] Passées de 43 % à 59 % avant et après mise en œuvre de l'anonymisation in HALDE [2011], *op. cit.*, p. 37.

[50] Proposition de la HALDE in HALDE [2011], *op. cit.*, p. 68.

[51] Tissot S. [2005], "Une « discrimination informelle » ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 54-69 ; Houard N. [2009], *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan.

[52] Art. 225-1 et suivants du Code pénal.

[53] Conseil d'État [2009], *op. cit.*, p. 118 ; HALDE [2011], *op. cit.*, p. 16 et sq. ; Délibération n° 2009-133 du 16 mars 2009 de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

[54] Vanoni D. [2011], "Les obstacles à l'accès au logement social pour les ménages « défavorisés » en France", in Houard N. [dir.] [2011], *op. cit.*

l'incohérence de la répartition des compétences et des responsabilités⁽⁵⁵⁾. En 2009, face à un débat analogue en ce qui concerne les discriminations à l'emploi, un comité d'experts, le Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations (COMEDD), avait été mis en place pour mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre et faire des recommandations.

En attendant une éventuelle clarification de la gouvernance, des dispositifs techniques pourraient permettre de réduire l'opacité du système et les inégalités de traitement qui y sont liées. Cet enjeu prend d'autant plus d'importance à la veille de la seconde phase de mise en œuvre du DALO, surtout après le rapport remis par la Commission européenne le 23 mars 2011. Dans cette perspective, il apparaît déterminant d'examiner certains dispositifs expérimentés en France et à l'étranger.

Comment rendre le système d'attribution plus transparent ?

1) Les systèmes de cotation expérimentés en France

En France, certains bailleurs sociaux sélectionnent les demandeurs suivant une méthode de classement automatisé, à partir d'une grille de cotation. Ces expériences sont rares, principalement réalisées par la SACVL et Villeurbanne Est Habitat dans le Grand Lyon, par les organismes HLM de l'agglomération rennaise et par quelques bailleurs en Savoie. On peut relever une grande diversité d'approches dans les critères retenus, la pondération associée, les outils mobilisés, ou les échelles de mise en œuvre, allant d'un bailleur agissant à titre individuel à l'ensemble des organismes HLM situés sur un même territoire. Quels sont les résultats de ces méthodes ? Et quelle échelle territoriale doivent-elles couvrir ? D'après de nombreux observateurs, le système de cotation expérimenté sur le territoire de Rennes métropole constituerait l'un des plus aboutis en termes de transparence et de partenariat⁽⁵⁶⁾. On peut d'ailleurs voir un indicateur de son bon fonctionnement dans la faiblesse du nombre de recours DALO (environ 30 par an), dans un contexte de marché pourtant tendu⁽⁵⁷⁾.

La cotation des demandes expérimentée sur le territoire de Rennes métropole

Dans ce système, Rennes métropole et la ville de Rennes prennent une place majeure. Les règles d'attribution et de gestion de la demande sont en effet définies dans le cadre de la Conférence intercommunale du logement (CIL) qui réunit les principaux acteurs de l'agglomération.

À l'exception des ménages orientés via le 1 % logement, les demandes sont enregistrées dans un fichier commun – développé sous le logiciel Imhoweb – et classées de façon automatisée selon un système de cotation par points.

La grille de cotation est établie en concertation avec les partenaires de la CIL, elle s'ajuste régulièrement aux évolutions observées soit dans la législation, soit dans la demande [par exemple, une baisse générale des revenus]. Elle est fondée sur :

- la prise en compte d'un lien entre le demandeur et le territoire ;
- une recherche d'équilibre entre le critère d'ancienneté et les critères sociaux.

Le nombre de points évolue dans le temps à la hausse, en fonction de l'ancienneté de la demande, ou à la baisse, lorsqu'un candidat refuse un logement sans motif valable.

À chaque libération de logement :

- sa disponibilité apparaît dans le fichier commun de la demande ;
- le logiciel classe la demande à partir de la grille de cotation ;
- un candidat-titulaire et deux suppléants sont alors désignés ;
- chaque semaine, toutes ces orientations sont entérinées par des commissions communales qui vérifient l'adéquation des candidats sélectionnés par Imhoweb aux logements libérés ;
- les candidats sont ensuite présentés un par un en commission d'attribution.

La méthode de sélection est donc objective et portée à la connaissance des demandeurs. La dimension humaine n'est toutefois pas complètement gommée. Elle intervient en effet pour contrôler les choix du logiciel.

Pour être efficaces, les systèmes de cotation doivent être adaptés en temps réel aux besoins locaux et mis en œuvre dans des territoires cohérents en matière de gouvernance. C'est le cas de celui décliné à l'échelle de Rennes métropole, communauté d'agglomération compétente en matière d'habitat, délégataire des aides à la pierre et du contingent "mal logés" de l'État. La méthode de classement de la demande est partagée par l'ensemble des bailleurs de l'agglomération, tout en intégrant des critères propres à chaque commune dans la pondération globale. Elle fait par ailleurs régulièrement l'objet d'adaptation dans le cadre de la CIL. Il faut enfin noter qu'il s'agit d'un des rares systèmes où les données disponibles sur la demande sont exploitées pour orienter la programmation de l'offre de logements sociaux et mieux répondre aux besoins.

[55] Voir à ce sujet Epstein R. [2008], "L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État", *Esprit*, février.

[56] FORs [2009], "Les attributions de logement sociaux", *Recherche sociale*, n° 189, p. 66 ; HALDE [2011], *op. cit.*, p. 45.

[57] Dans l'agglomération rennaise : 400 000 habitants ; 15 565 ménages demandeurs de logement social en 2007 ; plus de 5 000 demandes nouvelles par an ; 4 460 attributions en 2009.

Grille de cotation de Rennes métropole⁽⁵⁸⁾

	Critère	Points
Critères communs 70 %	Absence de logement ou besoin urgent de logement	9
	Charge résiduelle	
	Charge comprise entre 30 et 35 %	4
	Charge supérieure ou égale à 35 %	6
	Précarité	
	CDD de moins d'un an, en intérim, chômeur indemnisé et API	4
	En insertion, RSA, chômeur non indemnisé	8
	Conditions de ressources	0 ou 6
	Taux d'effort inférieur ou égal à 40 %	6
	Taux d'effort compris entre 40 % et 60 %	0
	Ancienneté	1 par mois
	Délai dépassé	35
	Au-delà du délai dépassé	1 par mois
Critères communaux 30 %	Éloignement domicile-travail	2, 5 ou 10
	Lien avec la commune	2, 5 ou 10
	Rapport social	2 ou 5

Néanmoins, dans certaines configurations locales, ces méthodes sont parfois accusées de renforcer l'absence de lisibilité et les difficultés de compréhension pour le demandeur, notamment lorsque certains bailleurs se dotent d'une grille de cotation à titre individuel. Elles pourraient aussi avoir des effets contre-productifs au regard de l'égalité de traitement lorsque les critères et la grille de cotation ne sont pas régulièrement ajustés à la demande locale.

Nonobstant ces réserves, la HALDE et le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées relèvent l'intérêt des systèmes de "scoring", tout particulièrement en contexte de marché tendu⁽⁵⁹⁾. Ils permettent en effet de sélectionner la demande de façon objective, d'informer les demandeurs sur les critères de choix et de réduire les inégalités de traitement. L'intérêt croissant des experts et des bailleurs sociaux pour ce type de méthode permet d'envisager leur développement à l'avenir. Dès lors, la question des critères de hiérarchisation légitimes et de leur acceptabilité auprès de la population devra être posée. Il faut savoir que certains pays vont encore beaucoup plus loin dans la gestion automatisée de la demande.

2) Le Choice Based Lettings (CBL) mis en place aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Le *Choice Based Lettings* est un système d'attribution fondé sur le choix, initié à Delft et utilisé aux Pays-Bas depuis la fin des années 1980 et au Royaume-Uni depuis le début des années 2000. Il présente un intérêt en termes de transparence, d'information du demandeur et de promotion de l'égalité de traitement, même dans des contextes de marché tendu. Schématiquement, le CBL peut être décrit de la façon suivante :

- ▶ les logements vacants sont présentés sur Internet ou dans la presse locale ;
- ▶ les demandeurs choisissent l'habitation qu'ils préfèrent ;
- ▶ chaque candidat se voit attribuer un nombre de points, calculés en fonction de critères explicités par le bailleur ;
- ▶ le logement est finalement attribué au candidat disposant du plus grand nombre de points.

La transparence et la simplicité de ces systèmes sont globalement appréciées. Ils permettent au personnel chargé de l'attribution des logements sociaux de passer moins de temps dans la gestion administrative des dossiers de demande. Ils éliminent aussi, dans une certaine mesure, la possibilité d'exclure des groupes spécifiques de la procédure d'attribution.

Site Internet du bailleur britannique East London Lettings Company



CBL Property Ref: 111911

[Show on map >>](#)
[Show local services >>](#)
[Show full details >>](#)

Colston Court, East Common,
Gerrards Cross, SL9 7AA

1 bedroom
Total cost: £108.25

En matière de transposabilité, on peut noter que les Pays-Bas et le Royaume-Uni se caractérisent, comme la France, par un parc locatif social important. *A contrario*, dans ces pays, les responsabilités et les compétences en matière de logement sont explicitement déléguées aux niveaux locaux de gouvernement. La gouvernance locale est donc plus simple qu'en France, ce qui conditionne sans doute l'efficacité du CBL.

(58) HALDE (2011), *op. cit.*, p. 143.

(59) HALDE (2011), *op. cit.*, p. 40 ; Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (2008), *op. cit.*, p. 30.

L'expérience néerlandaise

Jusque dans les années 1980, l'attribution des logements sociaux aux Pays-Bas était gérée de façon purement administrative ; la demande était enregistrée sur une liste d'attente et ordonnée en fonction d'un certain nombre de critères de priorité, notamment la durée de séjour sur cette liste. Vu le constat partagé sur l'inefficacité et l'opacité de ce modèle, le CBL s'est diffusé rapidement dans le pays et dès la fin des années 1990, il était utilisé par 85 % des bailleurs sociaux⁽⁶⁰⁾.

En raison de la décentralisation, ces systèmes d'attribution varient toutefois d'une collectivité à l'autre, avec de fortes disparités dans les objectifs et les critères de sélection fixés localement.

✔ Critères de hiérarchisation retenus dans les différents modèles de CBL néerlandais⁽⁶¹⁾

- "KAN experiment" : durée de résidence dans la collectivité locale ; durée sur la liste d'attente ; aucun critère lié aux revenus ou à la taille du ménage ;
- "Loterie" : rang issu du tirage au sort ;
- "POL model" : description du logement souhaité par le demandeur (via un questionnaire rempli par le ménage) puis tirage au sort parmi un ensemble de logements déterminé par le bailleur ;
- "Qualité de vie" : demandeurs âgés de 25 à 55 ans avec une préférence pour les ménages dont les revenus sont les plus élevés.

Les évaluations révèlent que :

- ▶ la loterie réduit la prime à l'ancienneté ;
- ▶ les critères liés à l'âge du demandeur ou à la durée de séjour dans la collectivité ont des effets discriminants à l'égard des jeunes. Ils ont donc souvent été remplacés par la durée d'inscription sur la liste d'attente. Mais ce dernier critère présente lui aussi des limites, incitant parfois certains ménages à s'inscrire par anticipation sans être réellement en recherche de logement ;
- ▶ quant aux modèles fondés sur le seul critère de durée de séjour dans la collectivité ou sur la liste d'attente, indépendamment de tout critère de ressources, ils avantagent vraisemblablement les classes moyennes, au détriment des ménages à bas revenus.

Certes, les systèmes d'attribution fondés sur le choix des usagers ne sont pas exempts d'effets pervers, mais les résultats observés sont globalement positifs. On observe

notamment que les cas de discrimination à l'égard des "minorités visibles" sont rares dans l'accès au logement social néerlandais⁽⁶²⁾.

Ce modèle est-il transférable là où le logement social est plus ciblé ? Qu'en est-il lorsqu'une obligation de résultat pèse sur les pouvoirs publics pour reloger les ménages prioritaires ?

L'expérience britannique

À cette question, l'expérience britannique apporte un certain nombre de réponses. Celle-ci est particulièrement illustrative puisque, au Royaume-Uni, la conception du logement social est "résiduelle" ; les situations de marché peuvent être très tendues, notamment dans le Grand Londres ; enfin, les autorités locales sont tenues de loger en priorité certaines catégories de sans-abri⁽⁶³⁾.

Au début des années 2000, le gouvernement travailliste décide d'importer le CBL au Royaume-Uni. Revendiquant l'ambition de "moderniser les services publics", de "res-

✔ Logement social au Royaume-Uni Conception résiduelle⁽⁶⁴⁾

Propriété occupante	69 %
Locatif privé	10 %
Locatif social	21 %
Qui fixe les règles d'attribution ?	État
Qui attribue les logements ?	Autorités locales / bailleurs sociaux
Plafonds de ressources à l'entrée (population susceptible d'être éligible en %)	- Royaume-Uni : non (100 %) - Irlande : oui (très limité)
Critères d'attribution	- Approches variées en fonction des collectivités ; - Obligation faite aux communes de loger certaines catégories de sans-abri ; - Attribution déterminée, non pas en fonction du revenu mais en fonction du "besoin prioritaire" ; - Critères de priorité construits sur la base d'un système de points ; - Importance accordée au choix du demandeur

[60] Kullberg J. [1997], "From waiting lists to adverts. The allocation of social rental dwellings in the Netherlands", *Housing Studies*, n° 12, p. 393-403 ; Pawson H. and Hulse K. [2010], *Policy transfer of Choice-based lettings to Britain and Australia. How extensive? How faithful? How appropriate?* ; Hunt R. and Kullberg J. [1998], "Dutch Courage - Advertising Social Housing in Britain", *Housing Agenda*, mai, p. 20-23.

[61] Critères de sélection décrits par Gelske Van Daalen et Marco Van der Land in Van Daalen M. et Van der Land M. [2008], "Next Steps in Choice Based Lettings in the Dutch Social Housing Sector", *European Journal of Housing Policy*, vol. 8, n° 3, p. 317-328.

[62] Elsinga M. et Van Bortel G. [2011], "L'avenir du logement social aux Pays-Bas", in Houard N. (dir.), *op. cit.*

[63] Le *Housing Act* de 1977 révisé en 1996 impose aux autorités locales de loger certaines catégories de sans-abri ; le *Homeless Act* de 2002 élargit les catégories de ménages prioritaires, en particulier aux jeunes les plus vulnérables.

[64] Source : Whitehead C. [2011], *op. cit.*

pensabiliser et de donner le choix au consommateur”, y compris les personnes les plus vulnérables, le modèle de Delft apparaît comme un bon outil pour traduire cette logique⁽⁶⁵⁾.

Après une expérimentation de 2001 à 2003 dans 27 collectivités locales, le gouvernement décide en 2005 de généraliser le CBL d’ici à 2010⁽⁶⁶⁾. Le taux de collectivités atteint en 2009 était de 70 %⁽⁶⁷⁾. Le modèle de Delft s’est donc rapidement généralisé au Royaume-Uni.

Pour pouvoir être importé, il a dû être adapté à l’obligation de résultat qui pèse sur les autorités locales britanniques. Ces dernières entendent faire respecter les priorités d’accès au logement social fixées par le législateur par l’attribution d’une “carte prioritaire”, valable pendant une durée limitée, qui permet d’accélérer la procédure d’attribution. Les personnes sans-abri sont libres de l’utiliser ou non, sachant qu’elle autorise seulement l’accès à un logement temporaire, pour une durée maximale de deux ans⁽⁶⁸⁾. Ils ont *a priori* autant de choix que les autres candidats, néanmoins le refus d’une proposition de logement paraît moins aisé vu l’urgence de leur situation et la spécificité de leurs besoins⁽⁶⁹⁾.

En ce qui concerne les immigrés et leurs descendants, certains critères de priorité pourraient engendrer des discriminations indirectes (la durée de séjour dans la collectivité, la préférence accordée à certaines professions), et parfois même des effets de ségrégation dans les quartiers dits “ethniques” ou “défavorisés”⁽⁷⁰⁾. Toutefois, à la lecture des évaluations publiées par le gouvernement, il apparaît que le CBL offre davantage de choix aux demandeurs et contribue *in fine* à améliorer l’accès au logement social pour les personnes vulnérables et les minorités ethniques (augmentation du nombre de logements proposés, réduction des effets de ségrégation)⁽⁷¹⁾.

Ainsi, les systèmes d’attribution fondés sur le choix des usagers sont globalement appréciés, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, dans des contextes pourtant très différents : proportion de logement social dans l’ensemble du parc (21 % au Royaume-Uni, 35 % aux Pays-Bas) ; pression exercée sur la demande de logement social, vraisemblablement plus forte au Royaume-Uni qu’aux

Pays-Bas, notamment dans les grandes villes ; enfin, conception du logement social, de tradition universaliste aux Pays-Bas et ciblée au Royaume-Uni⁽⁷²⁾. Puisque le modèle français généraliste se situe à mi-chemin et dispose lui aussi d’un parc locatif social étendu, le CBL pourrait constituer une source d’inspiration pour la France, sous réserve de clarifier le système de gouvernance du logement. Ce type d’outils paraît en effet utile pour répondre aux enjeux de transparence et même promouvoir la mobilité à condition d’en faire un critère de hiérarchisation de la demande.

PROPOSITION 3

Rendre le système d’attribution plus transparent :

- faire connaître les différentes méthodes permettant d’améliorer la transparence des attributions (*scoring* rennais ; *Choice Based Lettings*) ;
- les expérimenter, sur la base du volontariat, dans des communautés d’agglomération compétentes en matière d’habitat, en intégrant la mobilité parmi les critères de hiérarchisation de la demande.



[65] Department of the Environment, Transport and the Regions and Department of Social Security (2000), *Quality and Choice: A Decent Home for All. The Housing Green Paper*.

[66] Office of the Deputy Prime Minister (2005), *Sustainable Communities: Homes for All – A strategy for Choice Based Lettings*.

[67] Source : Local authority HSSA returns, cité par Pawson H. et Hulse K. (2010), *op. cit.*

[68] Brown T., Hunt R. and Richardson J. (2003), *Any Choice for Vulnerable Households? Lessons from Choice Based Lettings*, Centre for Comparative Housing Research, De Montfort University, p. 12 et sq. ; Communities and Local Government (2008), *Allocation of Accommodation: Choice Based Lettings. Code of Guidance for Local Housing Authorities*.

[69] Grannum C. (2005), *A Question of Choice: Good Practice and Issues in CBL*, Shelter.

[70] Equality and Human Rights Commission (2009), *Social Housing Allocation and Immigrant Communities*, Research Report 4; Manley D. and Van Ham M. (2010), *CBL, Ethnicity and Segregation in England*, 22nd International Housing Research, Istanbul, ENHR, 4-7 juillet.

[71] Communities and Local Government (2006), *Housing Research Summary 231, Monitoring the Longer-Term Impacts of CBL*, Londres.

[72] Pawson H. et Hulse K. (2010), *op. cit.*

CONCLUSION

S'il n'existe pas de modèle de logement social européen, dans la plupart des États membres ce parc tend toutefois à accueillir de plus en plus de populations fragiles, en raison de la crise, des freins à la mobilité, des politiques nationales ou des décisions communautaires.

Parmi les traits propres au système français, on peut relever à quel point les orientations nationales françaises tendent à affirmer le rôle de l'État dans la mise en œuvre du droit au logement et à recentrer le logement social sur des ménages prioritaires. On peut aussi noter l'importance et la convergence des critiques émises sur l'opacité du système d'attribution, liée, d'une part, à l'éclatement des compétences et des responsabilités dans le champ du logement et, d'autre part, au décalage entre le modèle républicain *color blind* – traduit dans la politique nationale – et les "politiques de peuplement" menées localement au nom de la mixité sociale⁽⁷³⁾.

Les marges d'amélioration en matière de transparence et de simplification du système sont grandes. Dans l'attente d'une clarification des compétences, des progrès pourraient être réalisés en s'inspirant notamment des méthodes de classement automatisé de la demande (*scoring renais ; Choice Based Lettings*). Il faut toutefois les appréhender comme un mode d'allocation optimisé de l'offre de logement social existante, qui n'a d'effet ni sur le développement de l'offre de logements accessibles, ni sur les délais d'attribution⁽⁷⁴⁾. Ces questions feront précisément l'objet d'une note du Centre d'analyse stratégique.



Noémie Houard,
département Questions sociales

[73] Kirszbaum T. (2011), "Le logement social dans l'impensé de la ville multi-ethnique", in Houard N. (dir.), *op. cit.* ; Jaillet M.-C. (2011), "La mixité dans les politiques françaises du logement : une question sensible", in Houard N. (dir.), *op. cit.*

[74] Un sondage réalisé au Royaume-Uni en 2007 auprès de 51 collectivités locales révèle que dans 30 d'entre elles, le délai pour accéder à un T3 était d'au moins 4 ans ; que le délai pour accéder à un T4 est parfois supérieur à 27 ans à Westminster, 17 ans à Bromsgrove, 12 ans à Londres dans le quartier de Newham in Wilson W. (2010), *Allocating Social Housing and "Choice-based" Schemes*, p. 18.

DERNIÈRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

- N° 228 ■ **L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active du marché du travail en Europe et enseignements pour la France (juin 2011)**
- N° 226 ■ **Comment améliorer l'accès des jeunes à la contraception ? Une comparaison internationale (juin 2011)**
- N° 225 ■ **Le clonage animal (mai 2011)**
- N° 224 ■ **Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif (mai 2011)**
- N° 223 ■ **L'Agenda numérique européen (mai 2011)**
- N° 222 ■ **Centres financiers *offshore* et système bancaire "fantôme" (mai 2011)**

Notes de synthèse :

- N° 229 ■ **Les défis de l'accompagnement du grand âge - Perspectives internationales pour éclairer le débat national sur la dépendance (juin 2011)**
- N° 227 ■ **La voiture de demain (juin 2011)**



La Note d'analyse n° 230 - juillet 2011 est une publication du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication : Vincent Chriqui, directeur général
Directeur de la rédaction : Pierre-François Mourier, directeur général adjoint
Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges
Service éditorial : Olivier de Broca
Impression : Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : juillet 2011
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr