



Paris, le 5 juillet 2011

Présentation de la Note d'analyse

« Le logement social pour qui ? Perspectives européennes »

Mardi 5 juillet 2011

par Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

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. Cette **note pose la question de la cible du logement social**. Le logement social 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 ?

Pour répondre à cette question, le CAS a souhaité adopter une **approche comparative**, particulièrement précieuse tant les systèmes de logement social diffèrent d'un pays à l'autre. C'est ce dont témoigne d'ailleurs l'analyse du pourcentage de logement social : 8 % en Irlande, 17 % en France, 35 % aux Pays-Bas.

2. **L'actualité communautaire nous invite clairement à réfléchir au rôle du logement social en Europe et à la place qui doit lui être accordé dans la politique du logement**. Même si l'Union européenne n'est pas compétente en matière de logement, on peut observer des mutations dans certains États membres sous l'influence communautaire. Il semble en effet que, au nom de la distorsion de concurrence, la Commission européenne tende à mettre en avant une conception ciblée sur les personnes les plus défavorisée et à bousculer les pays dans lesquels le parc social est destiné à l'ensemble de la population, à l'image des Pays-Bas et de la Suède.

Dès lors, on peut se demander **quelles évolutions vont avoir lieu en France. D'autant plus que la question de la cible du logement social traverse l'ensemble des lois adoptées dans le champ du logement depuis 2007 :**

- d'abord la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable,
- ou encore la refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement présentée en novembre 2009 par Benoist Apparu en Conseil des ministres¹

Ces questions ont déjà fait l'objet d'un colloque organisé le 20 janvier à Sciences Po par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, en partenariat avec le Centre d'analyse stratégique. D'ailleurs, l'ouvrage qui fait suite à ce colloque, *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, vient tout juste d'être publié à La Documentation française.

¹ Logique « logement d'abord » fondée sur l'idée que les personnes jugées « en capacité d'accéder au logement autonome » doivent être immédiatement orientées vers cette solution, avec éventuellement un accompagnement social, qu'il s'agisse de personnes proches de l'accès au logement ou de personnes en situation de grande exclusion.

Je tiens à souligner que **ces questions seront relancées en 2012** :

- **en France**, au moment de **la seconde phase de mise en œuvre du droit au logement opposable**,
- et plus largement **au niveau communautaire, puisque la Cour de Justice européenne doit arbitrer** sur la nature des missions imparties aux organismes de logement social².

1 - D'emblée, je souhaiterais insister sur la grande hétérogénéité des approches nationales du logement social...

1. De façon un peu schématique, on peut en effet identifier trois conceptions du logement social :

- la conception « **résiduelle** » du logement social où le logement social cible les plus défavorisés, comme **au Royaume-Uni ou en Irlande**,
- la conception « **universelle** » où le logement social fut longtemps ouvert à l'ensemble de la population, comme **aux Pays-Bas ou en Suède**,
- la conception « **généraliste** », où l'accès au logement social est, comme **en France**, réglementé par des plafonds de ressources et des critères de priorité.

2. Au-delà de ces trois conceptions, on observe à travers l'Europe une tendance au recentrage du logement social sur les populations les plus fragiles. 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 :

En effet, aux Pays-Bas et en Suède, le système du logement a dû être révisé début 2011 à la suite de décisions de la DG Concurrence :

- En décembre 2009, l'État néerlandais est parvenu à un accord avec la DG Concurrence de la Commission qui porte sur l'attribution des logements sociaux aux Pays-Bas et introduit un plafond de revenus de 33 000 euros par ménage et par an.
- Et depuis le 1^{er} janvier 2011, la Suède a dû réformer son système en profondeur et banaliser l'offre de logement public suite à une décision de la Commission issue des plaintes déposées par la Fédération européenne de la propriété immobilière.

Force est de constater que **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.

3. En ce qui concerne **la France**, la conception du logement social est, nous l'avons vu, **généraliste**. *A priori*, la vocation sociale du logement social est large puisque, **à la seule lecture des plafonds de ressources, les deux tiers des ménages pourraient être éligibles**.

Toutefois, 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, surtout dans les

² 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

grands ensembles d'HLM, si bien qu'en 2006, 73 % des locataires du parc social avaient un revenu mensuel inférieur à 2 100 €, 39,8 % inférieur à 1 200 €³.

Au-delà de ce **mouvement de « paupérisation »**, on observe que **la demande se maintient à un niveau élevé dans les territoires tendus, surtout celle des ménages à bas et moyens revenus**. Cette pression de la demande peut s'expliquer :

- d'abord par une tendance générale à la réduction du parc accessible aux ménages à bas revenu,
- mais aussi par la baisse de la mobilité.

Cette inadéquation entre l'offre et la demande rend d'autant plus aiguë le problème de l'accès au logement social.

2 - J'en viens à la deuxième partie de mon exposé qui porte sur l'amélioration nécessaire du système d'allocation des logements en pariant sur la mobilité, l'égalité de traitement, et la transparence

Ces questions me paraissent cruciales puisque :

- **au niveau communautaire, la DG Concurrence s'est exprimée en mars 2011 pour demander plus de transparence.**
- **et qu'en France, la deuxième phase de mise en œuvre du DALO en 2012 risque d'engendrer un afflux de demandes.**

À cet égard, je tiens à saluer les efforts réalisés dans la période récente pour simplifier la gestion de la demande et rendre plus transparente la procédure d'attribution. Je fais référence au formulaire unique mis en place depuis le 1^{er} avril 2011. Si ces orientations sont positives, il faut toutefois reconnaître que l'attribution des logements sociaux fait encore l'objet de nombreuses 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,
- et enfin les freins à la mobilité.

³ 27 % des ménages logés en HLM percevaient toutefois un revenu mensuel supérieur à 2 100 €, et 8 % supérieur à 3 200 €.

1. Pour améliorer le système d'attribution, le CAS souhaite d'abord **promouvoir la mobilité dans le parc social** :

Il faut savoir que le taux de rotation a fortement chuté au cours des 10 dernières années, passant de plus de 12 % en 1998 à moins de 9 % en 2008, soit la moitié du taux de rotation dans le locatif privé.

On peut identifier plusieurs freins à la mobilité :

- les fortes tensions sur le marché immobilier,
- des freins réglementaires, principalement le droit au maintien dans les lieux et les règles de fixation des loyers.

Pour favoriser la mobilité, plusieurs pistes méritent d'être explorées :

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

- Concernant les surloyers

Il faut savoir que la loi du 25 mars 2009 a déjà introduit des surloyers en zones tendues. Ainsi, en dehors des zones urbaines sensibles, les locataires dont les ressources dépassent de plus de 20 % les plafonds de ressources sont d'ores et déjà assujettis au surloyer. Néanmoins, les effets de ces mesures sont mineurs puisque seuls 4 % des locataires sont concernés.

Proposition 1. Dès lors, le mécanisme du surloyer pourrait être étendu, en particulier dans les zones de marché tendu. C'est l'objet de notre première proposition.

- Concernant le mode de fixation des loyers

On peut noter qu'à ce jour, le montant du loyer est conditionné, non par les revenus du ménage, mais par l'année de construction et la nature du prêt initial. Ainsi, en dehors des trois premiers déciles de revenus solvabilisés par l'APL et des trois derniers déciles concernés par le surloyer, **l'évolution des revenus n'entraîne pas de variation de loyers, ce qui n'incite guère les ménages à déménager**. Dans ces conditions, nous proposons d'aller vers plus de progressivité dans les loyers. Je tiens à souligner que certains organismes HLM y pensent d'ores et déjà, notamment le bailleur *Logement français*.

Proposition 2. Nous proposons donc d'expérimenter en Île-de-France un dispositif d'indexation des loyers sur les revenus du ménage, quitte à l'étendre en fonction des résultats observés⁴.

- Concernant les mutations internes au parc social

L'INSEE estime entre 650 000 et 800 000 le nombre de logements sociaux en état de sous-peuplement prononcé, tandis qu'il existe entre 430 000 et 830 000 logements en situation de

⁴ 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.

surpeuplement⁵. Or, en l'état actuel des textes, un locataire HLM qui souhaite déménager dans un autre logement locatif social prend rang dans la file d'attente au même titre que les nouveaux entrants.

Proposition 3. Puisque la satisfaction d'une demande de mutation permet de libérer un logement, tout en améliorant l'adéquation des logements à la taille des familles, nous proposons de donner la priorité aux mutations internes dans l'attribution des logements sociaux.

2. Au-delà de la mobilité, le CAS souhaite promouvoir l'égalité de traitement.

Même si l'attribution des logements sociaux est fortement réglementée, il semblerait que, localement, les acteurs disposent de **marges de manœuvre importantes dans le choix des candidats**, qu'il s'agisse de les soutenir ou de les refuser. Un certain nombre d'études montrent que **les politiques dites de « peuplement », potentiellement discriminatoires**, sont parfois menées **au nom de la mixité sociale, notamment dans les quartiers dits « sensibles »**. C'est ce dont témoignent l'Enquête Logement de l'Insee ou encore le rapport remis par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) début 2011. Ces pratiques sont bien connues mais **en l'absence de dispositifs de *monitoring* statistique fiabilisé, elles ne sont pas objectivables**.

Dès lors, pour promouvoir la mixité sociale et lutter contre les discriminations :

Proposition 4. Nous proposons d'abord de 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.

Proposition 5. Ensuite, nous envisageons, avec la Halde, d'étendre les expériences d'anonymisation de la demande de logement social à condition, bien sûr, de les évaluer

Cette question de l'égalité de traitement dans l'accès au logement renvoie certes aux pratiques mais aussi aux outils de mesure dont on se dote pour mieux connaître les réalités locales. C'est bien la mission que le Président de la République avait confiée au Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations (COMEDD) en décembre 2008. Les propositions remises en février 2010 portent principalement sur l'accès à l'emploi mais pourrait utilement inspirer l'accès au logement.

Ces considérations m'amènent à notre troisième registre de propositions qui porte sur la transparence des attributions.

⁵ Conseil d'État [2009], *op. cit.*, p. 219.

3. Le CAS souhaite en effet garantir la transparence dans l'accès au logement social

Certes, l'opacité est en partie liée à la répartition des compétences issue de la décentralisation. Mais même dans ce contexte, **nous estimons que des outils techniques pourraient améliorer la situation**. Nous avons en effet identifié un certain nombre de « **bonnes pratiques** » **expérimentés en France et à l'étranger** qui mériteraient d'être mieux connus par les acteurs du logement :

- notamment le « *scoring* » rennais
- et le « *Choice Based Lettings* » développé aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

De son côté, le « *scoring* » rennais est une méthode de classement automatisé de la demande expérimentée dans l'agglomération rennaise. Concrètement, à chaque libération de logement, les organismes HLM sélectionnent les candidats à partir d'une grille de cotation, et le tri se fait automatiquement grâce à un logiciel. Les évaluations disponibles montrent que ce système constitue en France l'un des plus aboutis en termes de transparence et de partenariat. 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.

Quant au « *Choice Based Lettings* », il s'agit, comme son nom l'indique, d'un système d'attribution fondé sur le choix des demandeurs, qui fonctionne aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Concrètement, le rapprochement entre l'offre et la demande se fait via Internet :

- les logements vacants sont présentés sur Internet ;
- 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 ;
- et le logement est finalement attribué au candidat disposant du plus grand nombre de points.

Le *Choice Based Lettings* présente un intérêt en termes de transparence, d'information du demandeur, mais aussi en termes de promotion de l'égalité de traitement. Je tiens à souligner que ce système fondé sur le choix du demandeur paraît adapté aux situations de marché tendu et qu'il est globalement apprécié, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, dans des contextes pourtant très différents⁶. Dans ces conditions, le CAS estime que le *Choice Based Lettings* pourrait constituer une source d'inspiration pour la France.

Ainsi, nous proposons de :

Proposition 7. Faire connaître les différentes méthodes permettant d'améliorer la transparence des attributions (*scoring* rennais ; *Choice Based Lettings*),
Proposition 8. Et de les expérimenter, sur la base du volontariat, dans des communautés d'agglomération compétentes en matière d'habitat.

⁶ 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.

Pour conclure, il me semble que **les marges d'amélioration en matière de transparence et de simplification du système sont grandes**. Dans l'attente d'une simplification de la gouvernance, des progrès pourraient être réalisés en s'inspirant notamment des méthodes de classement automatisé de la demande. Il faut 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. **Je tiens à souligner que nous n'écartons pas ces questions. Le CAS prévoit même de publier à la rentrée une note d'analyse sur les conditions du développement de l'offre de logements accessibles, avec un focus particulier sur le juste équilibre à trouver entre aide à la pierre et aide à la personne.**

• **Contact Presse**

Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr