

n°- 007070-01

Février 2010

MISSION D'ANALYSE DES CONDITIONS D'ACCES AU LOGEMENT DES PUBLICS PRIORITAIRES

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007070-01

**MISSION D'ANALYSE
DES CONDITIONS D'ACCÈS AU
LOGEMENT DES PUBLICS PRIORITAIRES**

établi par

Isabelle MASSIN

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Marc PREVOT

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Patrick LAPORTE

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Février 2010

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Le vice-Président

Référence : rapport CGEDD n°7070-01

Affaire suivie par : Patrick LAPORTE
Patrick.Laporte@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 68 57 – Fax : 01 40 81 68 28

Paris, le 31 MAR. 2010

Note

pour

Monsieur Jean-François CARENCO,
Directeur du Cabinet du Ministre d'Etat,
Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du
Développement durable et de la Mer en charge
des Technologies vertes et des Négociations
sur le climat

Madame Nadia BOUYER,
Directrice du Cabinet du Secrétaire d'Etat
chargé du Logement et de l'Urbanisme

Objet : Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires

PJ : 1 rapport

Par lettre datée du 26 Octobre 2009, M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'État et M. Benoist APPARU, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, ont demandé à M. Claude MARTINAND, Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de conduire une mission d'analyse sur les conditions d'accès au logement des publics prioritaires. Cette demande s'inscrit dans le cadre d'une décision du gouvernement de refonder le dispositif d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Le souci de la mission, conduite par Mme Isabelle MASSIN et MM. Patrick LAPORTE et Marc PREVOT, a été d'objectiver à partir d'études détaillées les procédures d'attribution des organismes bailleurs en analysant non seulement les dossiers et le fonctionnement des commissions d'attribution de logements des bailleurs sociaux mais aussi la transmission des candidatures par les différents réservataires et les travaux réalisés par les associations assurant l'interface entre structures d'hébergement et bailleurs .

Trois lignes directrices charpentent le rapport :

- Le processus d'attribution des logements repose sur un partage des rôles entre les réservataires et les bailleurs sociaux, dans lequel ce sont les bailleurs qui fixent largement les règles du jeu ;
- Les difficultés d'accès au logement social des ménages à faible revenu perdureront tant que l'offre de logements accessibles, à typologie adaptée, sera insuffisante et qu'un partenariat ne sera pas généralisé pour transformer les seuils d'exclusion en seuils d'intervention ;
- Une partie des ménages prioritaires demeureront exclus du logement social si les dispositifs d'accompagnement social ne sont pas renforcés et ne bénéficient pas de financements stables et assurés dans la durée tant que le besoin d'accompagnement est nécessaire.

L'analyse de la situation dans ces trois domaines a été effectuée. Une série de préconisations en a été tirée visant à une plus grande transparence des règles appliquées et à une clarification des responsabilités et prises de risques.

Les visites de terrain permettent d'affirmer que le monde des bailleurs sociaux et celui des associations chargées de l'insertion et de l'accompagnement social ont pris conscience de l'importance de leur coopération et des échanges nécessaires. Il n'en demeure pas moins que les bailleurs sociaux sont responsables de l'équilibre de leur gestion et doivent le rester en évaluant mieux les risques pris en accueillant des populations fragiles (ou) et aux ressources limitées.

Il faut veiller à mettre en place un contrat d'objectifs quantifiés d'accueil de publics prioritaires avec les bailleurs sociaux, priorité par priorité, et le faire dans un seul document qui pourrait être l'accord collectif départemental. Il doit être mis un terme à l'accumulation des circuits d'instruction des demandes prioritaires de logements. La stabilité des exigences facilitera l'évaluation des résultats obtenus. Il est suggéré d'encourager les expérimentations de gestion des contingents des réservataires en flux et le lancement d'études de risques par les bailleurs à l'appui de la détermination des critères d'appréciation de la solvabilité des candidats (taux d'effort et reste à vivre) dont la mission propose la définition.

L'accès au logement des publics fragiles ne pourra s'opérer à la hauteur des besoins à satisfaire que si les bailleurs sociaux ont l'assurance du bon fonctionnement de certaines instances partenariales existantes ou à créer et du financement durable de l'accompagnement social. Ces instances sont les commissions à mettre en place dans tous les départements sur le modèle de celles qui existent déjà à l'initiative de certaines collectivités, chargées d'examiner toutes les demandes non satisfaites en dépit de leur caractère prioritaire, les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et les commissions de coordination des aides financières.

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), outil d'évaluation des besoins non satisfaits des publics prioritaires, ne sera réellement opérationnel que s'il s'appuie sur une connaissance détaillée des territoires (liste de demandeurs de logements avec leurs caractéristiques, liste des demandeurs en attente depuis un délai anormalement long, montant des quittances programme par programme avec liste des réservataires et taux de rotation). Le programme local de l'habitat (PLH) et le PDALPD doivent déterminer les volumes de logements à loyers accessibles à créer et définir les modalités de réalisation des objectifs à atteindre en s'appuyant sur les résultats de la concertation des partenaires (collectivités locales, État, bailleurs sociaux, associations d'insertion, CAF...) participant à son élaboration et à son suivi. S'il faut davantage construire en zone tendue,

l'augmentation du nombre de logements accessibles aux publics prioritaires peut aussi résulter d'interventions sur le patrimoine existant avec prise en charge de différentiels de loyers pratiqués ou aides personnelles majorées.

Ce rapport est communicable dans un délai de deux mois, au sens de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée relative à l'accès aux documents administratifs.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n°007070-01

a) sous format papier

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat	1 ex
Le directeur de cabinet	1 ex
Le secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme	1 ex
Le directeur de cabinet	1 ex
Le secrétaire général	1 ex
Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature	1 ex
Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	1 ex
Le préfet délégué général du chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logés	1 ex

b) sous format électronique

Le Vice-Président du CGEDD	1 ex
La présidente et les présidents de section du CGEDD	6 ex
Le secrétaire général du CGEDD	1 ex
Le secrétaire de la 1ère section du CGEDD	1 ex
Le président de la commission permanente des ressources naturelles	1 ex
Le président de l'autorité environnementale	1 ex
Le conseiller à la Vice-Présidence	1 ex
Les coordonnateurs de MIGT	8 ex
Mme Isabelle MASSIN	1 ex
M. Marc PREVOT	1 ex
M. Patrick LAPORTE	1 ex
Archives CGEDD	1 ex

Sommaire

Résumé.....	5
Liste des préconisations.....	7
Introduction.....	9
1. Les réservataires proposent, les bailleurs sociaux fixent les règles du jeu.....	10
1.1 Analyse de la situation existante.....	10
1.1.1 Les rôles respectifs des réservataires et des bailleurs sociaux dans l'instruction de la demande.....	10
1.1.2 Les pratiques en matière de refus et d'ajournement de dossiers.....	12
1.1.2.1. Les règles de droit.....	12
1.1.2.2. Exemples de données disponibles sur les refus ou ajournements de dossiers pour ressources insuffisantes.....	13
1.1.3 La règle des trois dossiers par logement à attribuer n'est pas facteur de transparence dans les motifs d'ajournement.....	15
1.2 Préconisations.....	15
1.2.1 Homogénéisation des règles de calcul du taux d'effort et du reste à vivre.....	15
1.2.1.1 Le taux d'effort (TE).....	16
1.2.1.2 Le reste à vivre par unité de consommation (RAV/UC).....	16
1.2.2 Seuils fixés par chaque organisme à partir d'analyse des risques.....	17
1.2.3 Obligation pour chaque organisme de faire connaître ses décisions en matière de seuils.....	18
1.2.4 Actualiser la liste des prioritaires établie par les commissions d'information et d'aide au logement des entreprises cotisant à la PEEC sans remettre en cause les pouvoirs des commissions d'attribution des bailleurs.....	19
1.2.5 Analyse des dossiers des demandeurs n'ayant pas eu de proposition dans un délai normal.....	20
2. Une offre insuffisante de logements accessibles et adaptés.....	20
2.1 Analyse.....	20
2.1.1 Insuffisance de logements accessibles et adaptés.....	20
2.1.2 Les difficultés d'évaluation de l'écart entre offre et demande.....	24
2.1.3 Les difficultés engendrées par la multiplicité des listes de prioritaires.....	24
2.1.4 Intérêts et limites du fichier de demandeurs de logements relevant de l'accord collectif départemental (ACD) de Paris.....	25
2.2 Préconisations.....	25
2.2.1 Mieux apprécier les besoins.....	25
2.2.1.1 Améliorer la connaissance des loyers et des charges dans le parc et surtout l'utiliser.....	25
2.2.1.2 Dans le cadre des travaux d'évaluation des opérations de l'ANRU, connaître les loyers pratiqués.....	25
2.2.1.3 Unifier et stabiliser les procédures d'attribution prioritaires.....	26
2.2.1.4 Définir les critères de refus des demandeurs injustifié.....	26
2.2.2 Accroître l'offre nouvelle de logements accessibles et adaptés.....	27
2.2.2.1 Procéder au rachat par l'État de réductions des montants de loyers au niveau PLAI dans les programmes de qualité financés en PLS.....	27
2.2.2.2 Exiger dans tout programme neuf un pourcentage de PLAI avec petits et grands logements.....	27
2.2.2.3 Renforcer les exigences dans les villes ne respectant pas l'article 55 de la loi SRU.....	28
2.2.2.3.1 Meilleure prise en compte du parc PLAI des organismes HLM et des associations de maîtrise d'ouvrage et d'insertion sociale et du parc privé très social.	28
2.2.2.3.2 Location temporaire auprès de bailleurs privés (intermédiation locative).....	28
2.2.2.4 Accorder une aide temporaire sur quittance à l'entrée dans les lieux, pour les publics prioritaires en voie d'autonomie.....	28
2.2.2.5 Fixer pour les opérations nouvelles PLUS, dans le cadre du PLH et de la	

programmation annuelle des aides de l'État, un pourcentage de logements à loyers de sortie inférieurs ou égaux aux plafonds de loyers pris en compte pour le calcul de l'APL	29
2.2.3 Mieux utiliser le parc existant	29
2.2.3.1 Réserver le PLAI (hors résidences sociales) aux plus défavorisés.....	29
2.2.3.2 Faire du PLAI glissant.....	29
2.2.3.3 Remettre en application la péréquation au sein des loyers PLUS.....	29
2.2.3.4 Utiliser les CUS au service d'une diversité des loyers.....	29
2.2.3.5 Recouvrer l'intégralité des contingents préfectoraux par une gestion par les flux.....	30
2.2.3.6 Encourager la souplesse dans la gestion de l'ensemble des contingents.....	31
2.2.3.7 Avoir un fichier de candidats DALO dans lequel les organismes HLM sélectionnent les candidats qui correspondent aux logements qu'ils proposent.....	32
3. Les demandeurs prioritaires : mieux les connaître, mieux les prendre en compte	33
3.1 Analyse.....	33
3.1.1 Rappel de données importantes :.....	33
3.1.1.1 Les impayés ne sont pas le fait que des plus démunis.....	33
3.1.1.2 Les personnes aux faibles ressources peuvent moins que les autres trouver par elles-mêmes des solutions de relogement quand elles sont menacées d'expulsion.....	34
3.1.1.3 Le maintien dans les lieux et la prévention des expulsions réduisent le nombre de demandeurs de logements prioritaires au titre du DALO.....	34
3.1.1.4 L'accompagnement social dans le logement est financé par le département alors qu'il est financé par l'État dans les structures d'hébergement.....	34
3.1.2 Les obstacles à l'admission des publics prioritaires.....	35
3.1.2.1 Difficultés économiques.....	35
3.1.2.2 Difficultés de cohabitation, mauvais usage du logement et des parties communes	35
3.1.2.3 Difficultés économiques et difficultés de cohabitation.....	36
3.1.3 Répartition des responsabilités entre bailleurs et autres partenaires.....	36
3.2 Préconisations.....	37
3.2.1 Définir les responsabilités respectives des bailleurs et des partenaires sociaux (services sociaux du département – associations) dans l'accompagnement des familles pour l'accès et le maintien dans le logement.....	37
3.2.2 Mettre au point un référentiel commun USH/fédérations des intervenants sociaux et des associations de logements d'insertion (FNARS-FAPIL-Fédérations des PACT-UNAFO)	37
3.2.3 Mettre en place un véritable management de la prévention du risque locatif chez les bailleurs sociaux là où c'est nécessaire.....	38
3.2.4 Transformer les seuils ou critères d'exclusion en seuils ou critères d'intervention.....	39
3.2.5 Donner des garanties de pérennisation de financements des associations.....	40
3.2.6 Prélever, sur les revenus de transfert du ménage, la somme qu'il a à verser pour le logement qu'il occupe en cas de non paiement répété, sous réserve qu'il s'agisse d'un logement adapté à ses capacités financières.....	41
3.2.7 Obtenir que l'État contribue à nouveau aux dépenses d'accompagnement social nécessaires à l'accès au logement, en lien avec les conseils généraux.....	41
Conclusion.....	42
LISTE DES ANNEXES.....	44
Annexe 1 – Lettre des ministres demandant au CGEDD de conduire une mission d'analyse sur les conditions d'accès au logement des publics prioritaires.....	45
Annexe 2 – Note de C. MARTINAND : Désignation des missionnés.....	47
Annexes 4 – Questionnaires adressés aux bailleurs sociaux visités.....	52
Annexe 5 – Questionnaire adressé aux gestionnaires de CHRS visités.....	56
Annexe 6 – Tableau analysant les pratiques des six organismes HLM étudiés de manière approfondie en matière de conditions de ressources des candidats locataires pour être acceptés.....	58
Annexe 8 – Analyse des dossiers examinés dans six organismes étudiés de manière approfondie	60
Annexe 9 – Analyse des dossiers de la Ville de Paris	61
Annexe 10 – Évaluation du risque des impayés locatifs.....	62

Annexe 11 – Liste des logements mis à disposition de la Préfecture des Yvelines par les collecteurs de 1 % au titre du DALO établie en février 2010.....	63
Annexe 12 – Regards croisés de l'hébergement et du logement en Provence-Côte d'Azur.....	66
Annexe 13 – Couverture du risque locatif.....	83
Annexe 14 – Liste des acronymes.....	84

Résumé

Par lettre datée du 26 Octobre 2009, M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'État et M. Benoist APPARU, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, ont demandé à M. Claude MARTINAND, Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de conduire une mission d'analyse sur les conditions d'accès au logement des publics prioritaires. Cette demande s'inscrit dans le cadre d'une décision du gouvernement de refonder le dispositif d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Le souci de la mission a été d'objectiver à partir d'études détaillées les procédures d'attribution des organismes bailleurs en analysant non seulement les dossiers et le fonctionnement des commissions d'attribution de logements des bailleurs sociaux mais aussi la transmission des candidatures par les différents réservataires et les travaux réalisés par les associations assurant l'interface entre structures d'hébergement et bailleurs .

Trois lignes directrices charpentent le rapport :

- Le processus d'attribution des logements repose sur un partage des rôles entre les réservataires et les bailleurs sociaux, dans lequel ce sont les bailleurs qui fixent largement les règles du jeu ;
- Les difficultés d'accès au logement social des ménages à faible revenu perdureront tant que l'offre de logements accessibles, à typologie adaptée, sera insuffisante et qu'un partenariat ne sera pas généralisé pour transformer les seuils d'exclusion en seuils d'intervention ;
- Une partie des ménages prioritaires demeureront exclus du logement social si les dispositifs d'accompagnement social ne sont pas renforcés et ne bénéficient pas de financements stables et assurés dans la durée tant que le besoin d'accompagnement est nécessaire.

L'analyse de la situation dans ces trois domaines a été effectuée. Une série de préconisations en a été tirée visant à une plus grande transparence des règles appliquées et à une clarification des responsabilités et prises de risques.

Les visites de terrain permettent d'affirmer que le monde des bailleurs sociaux et celui des associations chargées de l'insertion et de l'accompagnement social ont pris conscience de l'importance de leur coopération et des échanges nécessaires. Il n'en demeure pas moins que les bailleurs sociaux sont responsables de l'équilibre de leur gestion et doivent le rester en évaluant mieux les risques pris en accueillant des populations fragiles (ou) et aux ressources limitées.

Il faut veiller à mettre en place un contrat d'objectifs quantifiés d'accueil de publics prioritaires avec les bailleurs sociaux, priorité par priorité et le faire dans un seul document qui pourrait être l'Accord Collectif Départemental. Il doit être mis un terme à l'accumulation des circuits d'instruction des demandes prioritaires de logements. La stabilité des exigences facilitera l'évaluation des résultats obtenus. Il est suggéré d'encourager les expérimentations de gestion des contingents des réservataires en flux et le lancement d'études de risques par les bailleurs à l'appui de la détermination des critères d'appréciation de la solvabilité des candidats (taux d'effort et reste à vivre) dont la mission propose la définition.

L'accès au logement des publics fragiles ne pourra s'opérer à la hauteur des besoins à satisfaire que si les bailleurs sociaux ont l'assurance du bon fonctionnement de certaines instances partenariales existantes ou à créer et du financement durable de l'accompagnement social. Ces instances sont les commissions à mettre en place dans tous les départements sur le modèle de celles qui existent déjà à l'initiative de certaines collectivités, chargées d'examiner toutes les demandes non satisfaites en dépit de leur caractère prioritaire, les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et les commissions de coordination des aides financières.

Le Plan Départemental d'Action Pour le Logement des plus Démunis ,outil d'évaluation des besoins non satisfaits des publics prioritaires, ne sera réellement opérationnel que s'il s'appuie sur une connaissance détaillée des territoires (liste de demandeurs de logements avec leurs caractéristiques, liste des demandeurs en attente depuis un délai anormalement long, montant des quittances programme par programme avec liste des réservataires et taux de rotation). Le PDALPD doit déterminer les volumes de logements à loyers accessibles à créer et définir les modalités de réalisation des objectifs à atteindre en s'appuyant sur les résultats de la concertation des partenaires (collectivités locales, État, bailleurs sociaux, associations d'insertion, CAF..) participant à son élaboration et à son suivi. S'il faut plus construire en zone tendue,l'augmentation du nombre de logements accessibles aux publics prioritaires peut aussi résulter d'interventions sur le patrimoine existant avec prise en charge de différentiels de loyers pratiqués ou aides personnelles majorées.

Liste des préconisations

1) Définir dans un texte réglementaire des critères de taux d'effort (TE) et de reste à vivre par unité de consommation (RAV/UC)

$$\text{TE} = \frac{\text{Loyers} + \text{charges} - \text{aides à la personne}}{\text{Revenus mensuels nets de toutes les personnes occupant le logement}}$$
$$\text{RAV/UC} = \frac{\text{Revenus mensuels nets de toutes les personnes occupant le logement} - \text{quittance résiduelle}}{\text{Somme des unités de consommation du ménage}}$$

2) Faire obligation aux bailleurs de fixer des seuils de ces 2 critères à partir d'une étude de risque croisant les impayés de loyer avec les ressources des locataires.

3) Actualiser la liste des prioritaires établie par les commissions d'information et d'aide au logement des entreprises cotisantes à la PEEC.

4) Prescrire aux préfets d'établir la liste des ménages dont les demandes de logement sont restées insatisfaites, dans des délais anormalement longs, pour permettre à une instance interpartenariale à créer dans chaque département là où elle n'existe pas, d'étudier des solutions à apporter à ces ménages dans le cadre du suivi de l'accord collectif départemental.

5) Améliorer la connaissance des loyers et des charges pour mieux identifier les besoins de logements à loyers bas.

6) Faire figurer dans les accords collectifs départementaux les besoins au titre de la loi DALO.

7) Définir, pour les demandeurs, un niveau d'exigences maximum au-delà duquel ils ne seraient plus considérés comme prioritaires.

8) Permettre à l'État de financer des baisses de loyers PLS pour les mettre au niveau PLAI.

9) Inclure dans les PDALPD et PLH un objectif de production de PLAI avec petits et grands logements dans chaque programme.

10) Au titre de l'article 55 de la loi SRU :

- comptabiliser le PLAI et le logement conventionné ANAH très social comme équivalent 1,5 logement
- inciter les communes sanctionnées pour non-respect de l'objectif, à financer la baisse de loyers versés à des bailleurs privés pour les mettre au niveau de ceux des logements sociaux dans le cadre d'une intermédiation locative, dans l'attente de la réalisation de l'objectif.

11) Accorder une aide temporaire sur quittance à l'entrée dans les lieux (sans modification du montant de l'APL) pour les publics prioritaires en voie d'autonomie.

12) Prévoir dans les PLH et dans la programmation annuelle des financements de l'Etat, un nombre de logements à mettre sur le marché dont les loyers ne dépassent pas les plafonds APL et redonner de la cohérence aux possibilités de majoration de loyer, en l'associant à une baisse des charges.

- 13) Faire du PLAI glissant : assujettir au loyer PLUS un locataire ayant un loyer PLAI et dont les ressources augmentent et transférer ce PLAI sur un autre logement.
- 14) Utiliser les ressources tirées de surloyers pour financer une modulation des loyers.
- 15) Recouvrer l'intégralité des contingents préfectoraux grâce à une gestion par les flux.
- 16) Expérimenter un dispositif permettant aux bailleurs de respecter les objectifs quantitatifs d'accueil de publics prioritaires fixés par le préfet, sans attribuer nécessairement les logements réservés au titre du contingent préfectoral.
- 17) Expérimenter un dispositif où le bailleur attribue les logements aux publics prioritaires dont les demandes sont adressées par le Préfet dès qu'elles sont instruites.
- 18) Permettre à tous les réservataires d'instruire les dossiers des demandeurs présentés par les autres réservataires.
- 19) Appliquer aux autres contingents les recommandations proposées aux (16) et (17) ci-dessus pour le contingent préfectoral.
- 20) Permettre à l'État de négocier avec chaque bailleur des objectifs de mutations de locataires internes à leur parc.
- 21) Définir un référentiel commun de l'accès au logement social entre les bailleurs et leurs partenaires chargés de l'accompagnement social.
- 22) Négocier entre les bailleurs et leurs partenaires institutionnels des « conventions de prévention interpartenariales » pluriannuelles ayant pour objet de responsabiliser tous les acteurs sur la prévention de risque impayé.
- 23) Prélever sur les revenus de transfert du ménage de mauvaise foi ses dettes locatives, en cas d'impayés répétés.
- 24) Obtenir que l'État contribue à nouveau aux dépenses d'accompagnement social nécessaires à l'accès au logement, en lien avec les conseils généraux.
- 25) Transformer les seuils d'exclusion en seuils d'intervention dans le cadre d'une commission interpartenariale.

Introduction

Par lettre datée du 26 octobre 2009, M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'État et M. Benoît APPARU, secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme ont demandé à M. Claude MARTINAND, vice-Président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), de conduire une mission d'analyse sur les conditions d'accès au logement des publics prioritaires (cf. annexe n°1).

Cette demande s'inscrit dans le cadre d'une décision du Gouvernement de refonder le dispositif d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Par note du 9 novembre 2009, M. Claude MARTINAND désignait Mme Isabelle MASSIN, MM. Patrick LAPORTE et Marc PREVOT, inspecteurs généraux de l'administration du développement durable, pour effectuer cette mission (cf. annexe n°2).

Afin d'objectiver la situation, la mission a été amenée à effectuer, en plus de certaines visites exploratrices, des visites auprès des différents acteurs de la profession (cf. annexe n°3) :

- l'Union sociale pour l'habitat (USH) et l'association des organismes d'HLM de la région Ile-de-France (AORIF) ;
- 6 organismes HLM étudiés de manière approfondie après élaboration et envoi de 2 questionnaires (cf. annexe n°4) ;
- la FNARS Ile-de-France ;
- des associations gérant des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) après élaboration et envoi d'un questionnaire (cf. annexe n°5) ;
- des associations assurant le lien entre les structures d'hébergement et les bailleurs sociaux ;
- 2 collecteurs interprofessionnels du logement (CIL).

Ceci l'a conduit à identifier les trois lignes directrices suivantes qui charpentent son rapport et, pour chacune d'entre elles, de formuler des propositions après une analyse de la situation actuelle :

- I. le processus d'attribution des logements repose sur un partage des rôles entre les réservataires et les bailleurs sociaux, dans lequel ce sont les bailleurs qui fixent largement les règles du jeu ;
- II. même si on assouplit et rend plus transparentes ces règles, les difficultés d'accès au logement social des ménages à faible revenu perdureront là où on constate une offre insuffisante de logements à loyers accessibles et à typologie adaptée, spécialement dans les zones tendues et tant qu'un partenariat ne sera pas généralisé pour transformer les seuils d'exclusion en seuils d'intervention ;
- III. les difficultés auxquelles certains ménages sont confrontés conduisent à renforcer les dispositifs d'accompagnement qui, aux côtés des bailleurs sociaux, font intervenir le milieu associatif.

1. Les réservataires proposent, les bailleurs sociaux fixent les règles du jeu

Après une analyse de la situation existante, tant en droit qu'en fait au regard des visites qu'a effectuées la mission et de la documentation recueillie (1.1), la mission présente un certain nombre de préconisations (1.2).

1.1 Analyse de la situation existante

Cette analyse est effectuée sous trois angles :

- les rôles respectifs des réservataires et des bailleurs sociaux dans l'instruction de la demande (1.1.1) ;
- les pratiques en matière de rejet et d'ajournement des dossiers (1.1.2) ;
- la règle des trois dossiers par logement à attribuer (1.1.3).

1.1.1 Les rôles respectifs des réservataires et des bailleurs sociaux dans l'instruction de la demande

Il résulte clairement des textes comme des pratiques constatées par la mission que si c'est la commission d'attribution du bailleur social qui décide de l'attribution d'un logement, ce n'est pas le bailleur qui sélectionne les dossiers qu'il examine pour l'attribution d'un logement grevé de droit de réservation¹.

Il existe deux catégories de droits de réservation :

- ceux dont le nombre maximum, en pourcentage de logements par programme, est établi par un texte [contingent préfectoral pour les publics prioritaires, contingent préfectoral pour les fonctionnaires, contingents des collectivités locales en contre-partie de la garantie apportée aux prêts réglementés accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et des financements accordés]² ;
- ceux qui sont établis conventionnellement entre un bailleur social et un collecteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), en contre-partie du versement d'une subvention par le collecteur au bailleur dans la limite du caractère complémentaire du financement 1% et dans la limite des autres contingents.

Le droit de réservation d'un logement accorde au réservataire le monopole de la présentation de candidats locataires sur ce logement, lorsque le bailleur social l'a informé de la livraison ou de la libération dudit logement³.

Les réservataires connaissent les pratiques d'attribution des bailleurs qui possèdent ou gèrent les logements qu'ils ont réservés.

Ils connaissent les conditions de recevabilité des demandes fixées par les bailleurs et ne proposent donc que les candidats susceptibles d'être acceptés.

¹ Sur les 6 organismes étudiés plus particulièrement, 4 ont indiqué avoir l'ensemble de leur parc réservé et 2 avoir un parc réservé pour environ 50 %, avec une tendance à la diminution du parc non réservé.

² Articles L 441-1 et R 441-5 du code de la construction et de l'habitation.

³ En lien avec cette question concernant le rôle du réservataire, seront évoquées plus avant dans le rapport les deux questions suivantes :

1.2.4- L'ordre de priorité des candidats établi par le réservataire peut-il être modifié par le bailleur ?

2.2.3.5- Comment rendre plus fluide la gestion des contingents ?

Faute de pouvoir correctement appréhender la demande au niveau des bailleurs, on pourrait être tenté de chercher à l'identifier au niveau des réservataires. Or, les visites que la mission a effectuées auprès des 2 plus importants collecteurs interprofessionnels du logement (CIL) ne lui ont pas permis davantage d'appréhender cette demande.

En effet, elle est elle-même fonction des entreprises cotisantes dont les stratégies d'octroi d'avantages en nature à leurs salariés sont très variées. Ces pratiques multiples existent aussi chez les autres réservataires (préfectures, communes).

Quelles sont donc les règles d'attribution fixées par les bailleurs et leurs pratiques effectives, telles qu'identifiées par la mission à l'occasion des visites qu'elles a effectuées ?

La matière est régie par le IV de l'article R 441-9 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui dispose que : « Le conseil d'administration ou de surveillance (de l'organisme HLM) définit les orientations applicables à l'attribution des logements. Il établit le règlement intérieur de la commission qui fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission (...) »

Dans les 6 organismes HLM analysés en profondeur, 5 ont fait délibérer leur conseil d'administration ou de surveillance pour définir les critères d'éligibilité des candidatures des ménages au regard de leurs conditions de ressources, soit dans un document d'orientation, soit dans le règlement intérieur de leur(s) commission(s) d'attribution. Le 6ème a bien adopté un document d'orientation et un règlement intérieur, mais les règles d'éligibilité n'ont pas été définies par l'organe délibératif (cf. annexe 6).

Aucune des pratiques constatées par la mission n'apparaît contraire au texte, surtout dès lors que l'article R 441-9 fait preuve de prudence en parlant d'orientations plutôt que de critères d'éligibilité.

Les rédacteurs du texte ont dû en effet avoir à l'esprit un jugement du tribunal administratif de Marseille du 23 avril 2001 qui censurait le règlement intérieur d'une commission d'attribution en ce qu'il édictait un plancher de ressources ayant pour effet d'exclure des candidats les plus défavorisés (taux d'effort inférieur à 30%, reste à vivre de 50 F par personne, absence d'impayé et comportement antérieur du candidat).

Sur le contenu des règles fixées par les 6 organismes visités, quelques principes se dégagent :

- tous retiennent les 2 critères de taux d'effort et de reste à vivre, même si les définitions ne sont pas strictement identiques ((notamment sur le calcul des charges en cas de chauffage individuel, sur la prise en compte différenciée ou non des APL et des AL, sur le décompte des unités de consommation dans le calcul du reste à vivre) ;
- pour le taux d'effort, même si le maximum est généralement fixé à 30 %, celui-ci constitue rarement une barrière infranchissable notamment si le bailleur peut faire appel à une garantie ou si le locataire supportait un taux d'effort supérieur dans son précédent logement (cf. annexe 8) ;
- pour le reste à vivre, un ou plusieurs seuils sont fixés dans 3 des 6 organismes visités. Pour autant, il semble que cet indicateur est aujourd'hui plus souvent pris en compte dans l'analyse des dossiers.

La connaissance par les réservataires des conditions de recevabilité par les bailleurs des propositions qu'ils leur adressent n'est pas le seul motif expliquant le faible nombre de dossiers refusés pour insuffisance de ressources (ou plus exactement de ressources inadaptées au logement proposé, car le taux d'effort et le reste à vivre ne s'apprécient que par rapport à un logement déterminé).

Le refus explicite d'accueillir des ménages défavorisés n'apparaît pas toujours, pour les raisons indiquées ci-dessus et notamment l'auto-censure des réservataires, comme le premier motif de refus affiché. Le choix d'un autre candidat est le plus fréquemment invoqué. Pour autant, une partie des candidats à un logement social ne sont présentés par aucun réservataire.

1.1.2 Les pratiques en matière de refus et d'ajournement de dossiers

1.1.2.1. Les règles de droit

Une brochure fort bien faite de l'Union sociale pour l'habitat, intitulée « refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels », a le mérite de présenter clairement la problématique. Elle est datée de juillet 2009. Elle énonce le droit en vigueur et explicite les conditions dans lesquelles un bailleur social peut légitimement ou non refuser ou ajourner une demande.

Parmi les motifs possibles, trois peuvent justifier un refus de manière certaine : le dépassement des plafonds de ressources, l'absence de titre de séjour régulier et la propriété d'un logement dans certaines conditions.

Parmi les autres motifs, le caractère non prioritaire d'une demande peut justifier un ajournement mais pas un refus définitif. Par contre, un arrêt de la Cour de cassation du 14/11/1991 ne fait pas obligation à un bailleur social de faire passer un candidat occupant un logement insalubre avant un autre candidat n'ayant pas ce motif de priorité. La loi DALO modifie naturellement ces règles en ce qui concerne le contingent du préfet.

Un autre critère est l'adéquation entre la taille du ménage et celle du logement (article L441-1 CCH). La sous-occupation du logement (nombre de pièces supérieur de 2 au nombre de personnes) et la sur-occupation (normes de l'allocation de logement, 16m² minimum pour un couple augmentée de 9m² par personne, dans la limite de 70m²) sont définis par les articles L621-2, R641-4 et R441-14-1CCH et D542-14 du code de la sécurité sociale. Le motif du refus doit être précisé et il s'agit en fait d'un motif d'ajournement et non de refus. En cas d'inadaptation aux caractéristiques individuelles comme le handicap ou l'âge, le raisonnement est le même.

La situation familiale du ménage (séparation en cours, transfert du droit au bail, regroupement familial, polygamie...) n'est pas un motif de refus sauf si elle a des conséquences sur les ressources ou l'adéquation du logement.

La MILOS considère la sociabilité et le comportement comme des critères sans fondement légal (rapport 2006). En cas de risques de problèmes graves, la motivation doit être particulièrement argumentée et nécessite la mise en œuvre de solutions spécifiques par les bailleurs.

Un arrêt de la Cour d'appel d'Aix en Provence du 28/06/2005 accepte le critère de la mixité sociale : « l'appréciation de ce critère ne peut relever que de la seule appréciation de la commission d'attribution statuant au cas par cas ». Le quartier « connaît effectivement un contexte social difficile, ainsi qu'il est attesté par les coupures de presse versées au dossier ». Là encore il s'agit d'un motif d'ajournement et non de refus définitif.

L'article L441-1CCH indique que pour l'attribution des logements sociaux, il est tenu compte de « l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs ». Un ajournement peut donc être prononcé. L'article R441-2 précise qu'il ne peut être exigé de condition de résidence préalable sur le territoire de la collectivité concernée.

Le tribunal administratif de Nantes (14/03/1995) a justifié un refus pour absence d'offre correspondant aux souhaits très précis du demandeur, sous réserve de justification.

La brochure attire l'attention de ses lecteurs sur l'absence de définition juridique en matière d'appréciation de la capacité du demandeur à payer la quittance et sur les risques pris en cas de contentieux. La loi (articles L441 et L441-1CCH) ne permet pas d'invoquer le seul niveau des ressources pour justifier un refus. Toutefois une réponse ministérielle du 12/06/1989 rappelle que les règles d'attribution « ne font pas obligation aux organismes de prendre comme locataires des personnes dont les ressources ne permettraient pas d'acquitter le montant de leur loyer. Les organismes sont donc responsables de l'appréciation des capacités contributives des demandeurs de logement ». Le tribunal administratif de Marseille (23/04/2001) ainsi qu'indiqué ci-dessus, a jugé que les critères d'attribution du règlement intérieur sont contraires à la loi car ils tendent à exclure les candidats les plus modestes. Le tribunal administratif de Versailles a jugé le 06/07/2001 que la commission d'attribution a commis une erreur de droit en ne se fondant que sur le seul motif tiré de ce qu'il disposait de ressources insuffisantes pour refuser l'attribution du logement sollicité » (cf. annexe 7).

Enfin le rapport de la MILOS de 2004 jugeait irrégulier le refus d'attribution au seul motif de ressources insuffisantes ou précaires, sans proposition d'un logement adapté aux ressources du demandeur. La brochure conseille dans ce cas d'ajourner l'attribution en recherchant solution adaptée, logement moins cher, garantie, accompagnement social, inter-médiation locative...

Les règles de droit et leur application mettent bien en valeur l'absence de définition précise des règles du jeu et les ambiguïtés et contradictions résultant de la notion de seuil de ressources.

1.1.2.2. Exemples de données disponibles sur les refus ou ajournements de dossiers pour ressources insuffisantes.

- Brochure commune à la Ville de Paris et à la Préfecture de Paris (APUR. Septembre 2009). (voir annexe 9)

Selon la définition de la loi SRU, la ville de PARIS compte près de 180 000 logements sociaux (240 000 avec les résidences collectives et les logements locatifs intermédiaires). Au 31 décembre 2008, il y avait 115 000 demandeurs, dont un peu plus de 20% n'habitait pas Paris, 75% sous les plafonds de ressources PLAI et 95% sous les plafonds PLUS. Les motifs de demande sont essentiellement la taille du logement et l'inconfort.

- 11 500 attributions de logements familiaux ont été effectuées en 2008, y compris les logements non SRU. Parmi ces relogements :
- 1100 relogements ont été effectués au titre de l'accord collectif départemental (330 par la Préfecture, 560 par la Ville, 200 par l'OPAC).
- 1020 relogements ont été effectués sur le contingent préfectoral (hors fonctionnaires).
- 3700 relogements ont été effectués sur le contingent de la Ville de Paris.

Par rapport aux 1020 relogements sur contingent préfectoral, 150 refus ont été opposés par les **candidats**, dont 19 pour logement trop petit, 16 pour l'environnement, 15 pour inadaptation aux besoins réels, 7 pour loyer trop élevé, 1 pour éloignement du lieu de travail. Il est intéressant de noter que l'essentiel des motifs tient aux caractéristiques du logement et de l'environnement.

Les **bailleurs** ont exprimé 84 refus, nombre faible par rapport au nombre de relogements. Parmi ces refus, 28 concernent des demandes de relogement à l'intérieur d'un même parc sur un autre contingent. Ceci illustre le caractère bloquant d'une application stricte des contingents de réservation et la nécessité d'une véritable politique de mutations, tout contingent confondu. 27 refus, soit un tiers des refus, ont été motivés par l'insuffisance des ressources, 11 pour dossier incomplet, 7 pour problème d'adresse, 2 pour déséquilibre sociologique ou site sensible, 1 pour situation administrative non régularisée, 1 pour sur-occupation.

Par rapport aux 3700 relogements sur contingent de la Ville, 820 refus ont été opposés par les **candidats** sur des logements PLUS ou PLAI et 1550 sur des logements PLS et PLI. Le premier motif est la taille du logement (104 et 229 refus) . Le second est la localisation (85 et 129). Le 3ème motif est le loyer trop élevé mais surtout pour les logements intermédiaires (32 et 175) , le 4ème motif l'inadaptation aux besoins réels (50 et 87) le 5ème l'environnement (34 et 94).

Les **baillleurs** ont exprimé 261 refus, le 1er motif étant l'insuffisance des ressources, surtout pour les logements intermédiaires (29 et 62) le 2nd un dossier incomplet (18 et 20) , le 3ème une composition familiale non adaptée (25 et 10), le 4ème ZUS ou site sensible (7 et 0).

Globalement le nombre des refus est faible mais on voit que le motif de l'insuffisance des ressources en représente une proportion non négligeable pour les bailleurs.

- Étude menée par le CREDOC à la demande de l'ANPEEC et relative aux ménages demandeurs et aux ménages logés par le 1% logement en 2008.

L'étude est datée de décembre 2009. Elle porte sur les réservations locatives effectuées au titre du 1% logement. Fin 2008, 675 000 logements environ étaient réservés par le 1% logement, auxquels il faut ajouter 12 000 par la Foncière Logement. En 2008, 65 000 ménages ont été relogés sur ce contingent, hors Foncière. **En 2006, l'agence avait souhaité connaître les caractéristiques des ménages demandeurs au titre du 1% logement et logés ou non logés. La nouvelle étude de 2009 prolonge celle de 2006.**

Les ménages non logés par le 1% logement sont plus fréquemment des familles nombreuses, des ménages d'origine étrangère, relativement âgés, disposant d'un faible niveau de vie.

- 12% des ménages non logés sont des couples avec 3 enfants ou plus contre 6% des ménages logés (hors Foncière).
- 57% des non logés ont plus de 35 ans contre 43% des ménages logés et 14% ont plus de 50 ans contre 9%.
- 42% des non logés sont d'origine étrangère hors UE contre 34% des logés.
- 21% des non logés vivent sous le seuil de pauvreté contre 12% des logés. 17% des non logés ont un niveau de vie supérieur à 1600€ mensuels contre 27% des logés.

La zone géographique joue un rôle, la proportion de non logés étant plus forte en Ile de France qu'en province. Par ailleurs, les personnes hébergées sont proportionnellement plus nombreuses à être relogées,

Enfin les modélisations effectuées par le CREDOC font apparaître deux problématiques différentes : d'une part, elles renforcent le constat d'un effet important lié au niveau de vie dans l'absence de relogement (problématique de demande) ; d'autre part, elles relativisent l'effet de la taille du ménage (problématique d'offre). Il ne semble pas que la sélection se fasse sur ce critère de taille. Par contre, la rareté des logements de grande taille dans le parc social et peut-être dans le parc réservé joue un rôle. Mais à niveau de vie et à taille du ménage égaux, la probabilité d'accès au logement 1% est du même ordre.

- Étude des refus dans le cadre de l'application de la loi DALO.

Pour le moment seule une étude des refus des candidats locataires a été menée. Sur un échantillon non représentatif d'une quinzaine de départements, environ 120 situations de refus ont été examinées et les cas majoritaires de refus portent sur les caractéristiques du logement (taille, configuration, étage) et sur la localisation, l'environnement, la distance au lieu de travail. Il est souhaitable que cette 1ère étude soit prolongée, comme il est semble-t-il prévu, par une étude sur les refus des bailleurs.

Enfin il serait pertinent d'étudier à partir de l'enquête nationale logement de 2006, en France entière et en Ile de France, les différences de caractéristiques des ménages demandeurs de logements sociaux et des ménages nouveaux entrants dans les logements sociaux. On pourrait en particulier utiliser les critères de l'étude CREDOC pour l'ANPEEC, taille du ménage, niveau de vie, âge, origine UE et hors UE.

1.1.3 La règle des trois dossiers par logement à attribuer n'est pas facteur de transparence dans les motifs d'ajournement

D'après l'article R 441-3 du CCH introduit par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, chaque réservataire doit proposer trois candidats par logement. Il peut fixer un ordre de priorités, mais c'est la commission d'attribution des logements de l'organisme HLM qui choisit le candidat auquel sera attribué le logement.

Cette règle visant à prévenir les vacances quand un candidat ne donne pas suite à une proposition ou est refusé par la CAL est inégalement respectée par les réservataires.

Les préfetures elles-mêmes ne la respectent pas toujours.

Dans les organismes visités, la moyenne du nombre de candidatures examinées en commission d'attribution est d'environ 1,5 candidat par logement à attribuer.

Il a été constaté que, le plus souvent, les CAL respectent les priorités du réservataire. Quand il n'y a pas d'ordre de priorités, les candidats aux ressources les plus importantes ne sont pas systématiquement retenus. Le parcours résidentiel du candidat, le rapprochement habitat/emploi semblent prévaloir dans les critères de choix. Il n'en demeure pas moins que quand plusieurs candidatures sont examinées en CAL, le candidat non retenu, dont la demande a été soit ajournée, soit refusée selon les bailleurs sociaux, ne connaît pas les raisons pour lesquelles il n'a pas été retenu. Il sait simplement que le logement a été attribué à un autre candidat.

Certains bailleurs sociaux et certains réservataires sont très critiques à l'égard de cette règle des trois candidatures. Tous font valoir le fait que l'État ne respecte pas, pour son propre contingent, les règles qu'il a lui même fixées. Ceux qui sont hostiles à cette règle en tirent la conclusion qu'il n'y a pas de raison de la faire respecter par l'ensemble des réservataires.

Les organismes qui y sont favorables conviennent tous de la nécessité de bien informer les candidats des incertitudes de l'attribution du logement. Force est de constater que même lorsque le candidat a été informé qu'il n'est pas le seul à qui ce logement a été proposé, il lui est très difficile d'admettre qu'il ne lui a pas été attribué surtout s'il a été reconnu prioritaire.

Ces observations ne conduisent pas la mission à préconiser qu'il faille agir pour obtenir le respect de cette règle. Elle est d'ailleurs en cours de révision pour les candidatures au titre du DALO. La mission y est favorable à cette révision. Il est, par ailleurs, indispensable pour les attributions ne relevant pas du DALO de veiller à ce que, quand cette règle des trois candidatures est appliquée, il ne soit pas donné de faux espoirs aux candidats au logement social. Par contre, il est souhaitable que la commission d'attribution du bailleur justifie son choix si elle modifie l'ordre de priorité du réservataire.

1.2 Préconisations

1.2.1 Homogénéisation des règles de calcul du taux d'effort et du reste à vivre

Ainsi qu'il est indiqué dans la lettre de mission, il est demandé à la mission de « proposer des règles de référence en matière de calcul des ressources ».

A la suite des visites qu'elle a faites, la mission considère que cette démarche lui apparaît s'imposer pour au moins trois raisons :

- elle rendra lisibles les pratiques des bailleurs sociaux ;
- elle conduira les bailleurs qui n'avaient pas explicité leurs règles à le faire ;
- elle permettra de comparer des pratiques qui sont aujourd'hui difficilement comparables.

La mission propose de retenir les notions de taux d'effort et de reste à vivre pour apprécier les ressources des candidats locataires et, le cas échéant, des locataires en place.

1.2.1.1 Le taux d'effort (TE)

Il est proposé de le définir ainsi :

$$TE = \frac{\text{loyers + charges – aides à la personne}}{\text{revenus mensuels nets de toutes les personnes vivant au foyer}}$$

L'article L 442-12 du CCH définit la liste des personnes considérées comme vivant au foyer.

Le taux d'effort s'exprime en pourcentage.

Le numérateur s'appelle la quittance résiduelle (QR). Le total loyer + charges s'appelle la quittance.

Cette règle de calcul du taux d'effort soulève les questions suivantes :

- les charges doivent comprendre les charges de chauffage, que le chauffage soit individuel ou collectif ; le bailleur devra préciser le mode de calcul en cas de chauffage individuel et le justifier ;
- s'il y a rappel de charges, les charges mensuelles résultent de la division par 12 du total des charges annuelles ;
- les aides à la personne (APL ou AL) doivent venir en moins au numérateur et non pas en plus au dénominateur ; si le bailleur veut conserver le deuxième mode de calcul en l'absence de tiers payant, il doit néanmoins procéder au premier calcul ;
- les revenus mensuels nets de toutes les personnes occupant le logement comprennent toutes les ressources (salaires, pensions, allocations, indemnités) sauf les aides à la personne, en déduisant toutes les charges fixes (remboursement de crédits, versement de pensions) ; si le rythme de versement de ces ressources n'est pas mensuel (CDD, intérim, pensions,...), on divise par douze le total annuel ou celui des 12 derniers mois connus. Les revenus de transfert sont pris en compte dans le calcul des ressources à partir du moment où ils sont assurés pour au moins une année ;
- ces données sont calculées au jour du dépôt de la demande ou de son actualisation ; si des événements certains ou quasi-certains (naissance, départ d'un enfant du ménage, embauche, chômage,...), vont survenir après le dépôt de la demande, l'organisme calcule également le taux d'effort après la survenance de cet événement.

1.2.1.2 Le reste à vivre par unité de consommation (RAV/UC)

Il est proposé de le définir ainsi :

$$RAV/UC = \frac{\text{revenus mensuels nets de toutes les personnes occupant le logement – quittance résiduelle}}{\text{Somme des unités de consommation du ménage}}$$

Le reste à vivre est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont calculées (comme le font l'INSEE, pour le calcul du niveau de vie, et l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale) selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue :

- 1 UC au premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

1.2.2 Seuils fixés par chaque organisme à partir d'analyse des risques

La mission propose-t-elle de fixer un seuil plancher pour le taux d'effort et un seuil plafond pour le reste à vivre ?

Elle a répondu clairement par la négative à cette question, considérant qu'il appartenait à chaque bailleur de se prononcer sur ce point, du fait de la responsabilité financière qui pèse sur lui seul.

Par contre, la mission recommande qu'un texte vienne prescrire à chaque bailleur de fixer chacun des seuils de ces deux indicateurs, établis selon le mode de calcul proposé ci-dessus et que les délibérations des conseils d'administration – ou de surveillance – des bailleurs sociaux fixant ces seuils soient communiqués à tous leurs réservataires.

La question centrale est celle de savoir quelle valeur donner à ces seuils. Sont-ils des seuils de recevabilité (ou d'exclusion, selon le côté duquel on se place) ou sont-ils des seuils conditionnels (c'est-à-dire justifiant le déclenchement d'une démarche visant à faciliter l'accès au logement des ménages pauvres, comme l'obtention par le bailleur d'une garantie ou d'un accompagnement social lié au logement) ?

On doit en effet garder à l'esprit la décision du Tribunal administratif de Versailles du 6 juillet 2001 (Taga Fosso (M.) c/Versailles Habitat – Req. N° 010174) qui a considéré que « la commission d'attribution des logements sociaux a commis une erreur de droit en ne se fondant que sur le seul motif tiré de ce que (le requérant) disposait de ressources insuffisantes pour refuser l'attribution du logement sollicité » (cf. annexe 7).

On comprend la stratégie des pouvoirs publics qui vise à mieux connaître les motifs de refus des bailleurs sociaux tirés de l'insuffisance de ressources des locataires, en vue d'obtenir des bailleurs qu'ils accueillent davantage de populations prioritaires.

On verra plus loin que les conditions de logement de ces populations sont très liées à l'insuffisance de l'offre à loyers accessibles et à typologie adaptée en marché tendu. Il convient d'agir pour que les bailleurs sociaux accroissent davantage l'offre de ce type de logements, notamment en orientant plus qu'aujourd'hui les caractéristiques des programmes produits.

Au surplus, on ne se trouve pas dans un système où l'augmentation du seuil du taux d'effort (de 30 à 40 % par exemple) ou l'abaissement du seuil du reste à vivre (de 15 à 10 €/j et par UC par exemple) constituent des options « gagnant-gagnant » pour le bailleur et le locataire. Comme on le verra ci-dessous, les risques d'impayés augmentent statistiquement avec la baisse des revenus, même si la relation est plus complexe qu'il n'y paraît et que les ménages les plus modestes ne sont pas à l'origine de la masse la plus importante des impayés. Il ne s'agit évidemment pas d'accroître les risques de fragilisation des familles et le risque d'expulsion.

Il est apparu à la mission plus intéressant de chercher à obtenir des bailleurs qu'il justifient des seuils retenus. Les seuils sont en effet fondés sur l'idée implicite que si on les franchit, il y a un risque que la relation bailleur-locataire se termine par un échec. L'objet d'une telle démarche serait donc d'apprécier le risque encouru par le bailleur. La mission propose donc qu'une « étude de risque » soit engagée par le bailleur, étude sur laquelle pourrait être fondée la décision fixant les seuils du TE et du RAV/UC.

Très peu de bailleurs rencontrés par la mission s'étaient engagés dans une telle démarche, même s'ils se sont efforcés de répondre au questionnaire que leur avait adressé la mission (annexe n°10) et qui avait pour objet de déterminer le lien entre les ressources des locataires et les impayés.

Leurs réponses seront analysées dans le paragraphe 3.1.1.1 ci-dessous, ainsi que deux études auxquelles a pu avoir accès la mission :

- l'une de l'OPH 62 (ex OPAC 62) portant sur le risque locatif et la pertinence des critères d'attribution (CRESGE janvier 1997) ;
- l'autre de l'ANPEEC sur les bénéficiaires d'une mise en jeu de la garantie de loyer Locapass (CREDOC – novembre 2006).

La mission considère en effet opportun d'objectiver le risque ainsi encouru par le bailleur et donc de favoriser le lancement par les bailleurs sociaux d'études statistiques croisant les impayés de loyer⁴ de leurs locataires avec d'autres variables (montant et typologie des revenus des locataires, catégories de publics prioritaires, présence ou non d'un accompagnement social,....).

Les premières études pourraient être lancées avec l'aide du Fonds d'intervention pour le logement locatif social (FILLS) géré par l'Union sociale pour l'Habitat(USH) et alimenté par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Un délai de 18 à 24 mois pourrait être laissé aux bailleurs sociaux pour s'approprier la méthodologie élaborée à partir des premières études et réaliser eux-mêmes leur propre étude de risque.

Un délai identique serait alors laissé aux bailleurs sociaux pour délibérer sur les seuils du TE et du RAV/UC.

1.2.3 Obligation pour chaque organisme de faire connaître ses décisions en matière de seuils

Dans quel(s) texte(s) de telles prescriptions doivent-elles figurer ?

La lettre de mission demande d'étudier l'opportunité de fixer une référence (au taux d'effort et au reste à vivre) dans les PDALPD.

Ainsi qu'on l'a vu, la mission propose deux types de prescription :

- la définition au niveau national de ces deux critères ;
- la détermination des seuils de ces critères et de leur signification, après étude de risque, par chaque bailleur social.

La définition nationale des critères obligatoirement pris en compte relève donc plutôt du CCH que des PDALPD, car l'objet est bien de fixer une définition au niveau national, sans possibilité de l'adapter au niveau de chaque PDALPD.

⁴ Une telle étude pourrait porter également sur d'autres risques (travaux de remise en état du logement au départ du locataire, obsolescence des parties communes de l'immeuble, accompagnement social assuré en régie, contentieux engagés par les bailleurs,...), dont l'impact financier est souvent supérieur au risque d'impayé lui-même.

L'article R 441-9 du CCH pourrait être ainsi modifié « Le conseil d'administration ou de surveillance définit les orientations applicables à l'attribution des logements ainsi que les modalités d'instruction des dossiers. A ce titre, il définit les conditions dans lesquelles sont pris en compte le taux d'effort des ménages et le reste à vivre par unité de consommation de ces ménages, dont le mode de calcul est défini par arrêté du ministre chargé du logement ».

Dans le cadre du PDALPD, il convient de proposer des solutions pour les cas difficiles auxquels aucune proposition de logement n'est formulée, en appliquant les règles d'accès habituelles à partir des analyses effectuées (cf. 1.2.5).

1.2.4 Actualiser la liste des prioritaires établie par les commissions d'information et d'aide au logement des entreprises cotisant à la PEEC sans remettre en cause les pouvoirs des commissions d'attribution des bailleurs

Dans les entreprises privées de trois cents salariés et plus, une commission d'information et d'aide au logement, créée au sein du comité d'entreprise, aide les salariés notamment à louer un logement au titre de la PEEC. Elle propose des critères de classement des salariés candidats à la location d'un logement « tenant compte, notamment des charges de famille des candidats » (article L2325-29 du code du travail).

Selon cet article, « priorité est accordée :

- aux bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ayant la qualité de grands mutilés de guerre, conjoints survivants, pupilles de la nation, internés et déportés de la Résistance ;
- aux titulaires de pensions d'invalidité servies par un régime obligatoire de sécurité sociale ;
- aux bénéficiaires d'une rente d'accident du travail correspondant à un taux d'incapacité au moins égal à 66 % ».

Ce texte daté, qui ne retient comme priorité que le handicap (invalidité et incapacité), doit à l'évidence être actualisé.

Ce pourrait être l'occasion d'ajouter à cette priorité d'autres catégories de salariés prioritaires, établies selon des critères économiques et non, comme le prévoit le CCH, selon des critères uniquement sociaux. Pourraient ainsi être pris en compte la contribution du candidat à la vie économique locale (infirmiers, aides-soignants, serveurs de restaurants et plongeurs, caissières, employés des entreprises de nettoyage, maîtres-chiens, éboueurs, conducteurs de véhicules de transport en commun, apprentis,...), notamment en fonction des impératifs de logement propres à la zone géographique (ex. : travailleurs saisonniers en zone touristique, etc...).

Cette actualisation s'avère d'autant plus opportune avec la circulaire du 23/10/2009 relative à mobilisation des attributions des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) en faveur du DALO. Cette circulaire prescrit en effet qu'un quart des logements réservés par les collecteurs soient attribués aux salariés et demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires.

Pour autant, cette proposition d'actualisation du code du travail ne saurait avoir pour objet de mettre en cause le droit du bailleur de choisir le locataire et donc le pouvoir de sa commission d'attribution de ne pas respecter l'ordre de priorité des candidats retenu par le CIL.

1.2.5 Analyse des dossiers des demandeurs n'ayant pas eu de proposition dans un délai normal

Le DALO a servi de révélateur. Pour un certain nombre de candidats, on constate qu'en dépit d'une capacité à occuper un logement de manière autonome et d'une solvabilité suffisante, aucune proposition ne leur est faite. Le premier obstacle pour satisfaire leur demande est bien sûr d'abord, dans les zones tendues, la pénurie de logements accessibles en terme de prix. Néanmoins, on observe que certains candidats proposés en 2ème et 3ème rangs sont éliminés de fait des propositions de logements. Pour éviter cet écueil, il serait important de demander à chaque réservataire d'établir annuellement une liste de ses demandeurs non satisfaits par taille de logements adaptée à leurs besoins, croisée avec la durée d'ancienneté de la demande. La mission recommande qu'il soit demandé aux préfets d'établir cette liste à partir du fichier du numéro unique apuré de ses doublons. Quand le fichier unique révisé de la demande fonctionnera, le même exercice devra être effectué à partir des données qui y seront enregistrées.

Une commission appropriée regroupant État, réservataires, département, bailleurs et associations d'insertion devrait être créée dans chaque département, là où elle n'existe pas, pour étudier ces situations comme cela se fait déjà dans certaines grandes agglomérations comme celles de Nancy, Rennes... Ces solutions à apporter à ces ménages se feraient dans le cadre de l'accord collectif départemental.

2. Une offre insuffisante de logements accessibles et adaptés

2.1 Analyse

2.1.1 Insuffisance de logements accessibles et adaptés

- Loyers des logements sociaux dépassant les plafonds pris en compte dans le calcul du montant de l'APL.

Les données du fichier FILEAS de la CNAF portent sur la seule APL, à l'exclusion de l'ALF et de l'ALS. Elles ne sont par conséquent représentatives que pour le parc social puisqu'elles excluent l'ensemble du parc privé qui n'est pas conventionné, c'est à dire la grande majorité du parc privé. Elles donnent cependant une approche de la contribution du parc privé conventionné à la modération des loyers. Les chiffres datent du 31 décembre 2008.

Les statistiques ci-dessous ne portent pas sur l'ensemble du parc social mais seulement sur la partie du parc social dont le locataire est bénéficiaire de l'APL. Les 941 731 logements du parc public représentent 48,1% des logements sociaux bénéficiant de l'APL, soit un peu moins de 2 millions de logements et non pas sur la totalité des 4,5 millions de logements qui forment le patrimoine social.

LOGEMENTS DONT LE LOCATAIRE BENEFICIE DE L'APL AYANT UN LOYER SUPERIEUR AUX LOYERS PLAFONDS APL.

En nombre de logements

	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Total
Parc public	134 760	441 218	365 753	941 731
Parc privé APL	7 828	38 773	45 755	92 356
Parc non réparti	24	106	453	583
Total	142 612	480 097	411 961	1 034 670

PART DES LOGEMENTS DONT LE LOCATAIRE BENEFICIE DE L'APL AYANT UN LOYER SUPERIEUR AUX LOYERS PLAFONDS APL .

	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Total
Parc public	36,2%	48,4%	54,2%	48,1%
Parc privé	38,4%	47,0%	69,5%	54,7%
Parc inconnu	48,0%	69,7%	81,0%	81,0%
Total	36,3%	48,3%	55,5%	48,6%

On constate qu'une part importante des loyers dépassent les plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL. Dans le parc social, on approche en moyenne nationale la moitié des logements dont le locataire bénéficie de l'APL.

La part des logements sociaux dont le loyer est supérieur aux plafonds de l'APL est d'environ un tiers en zone 1 et proche de la moitié en zones 2 et 3.

MONTANT DES LOYERS MOYENS POUR LES LOYERS SUPERIEURS AUX LOYERS PLAFONDS APL. (A).
COMPARAISON AVEC LES LOYERS PLAFONDS MOYENS APL POUR CETTE CATEGORIE DE LOYERS. (B).

	Zone1 A	Zone1 B	Zone 2 A	Zone 2 B	Zone 3 A	Zone 3 B	Total A	Total B
public	409	331	355	283	335	266	355	283
privé	422	308	360	264	380	266	375	269
inconnu	348	303	379	274	393	270	389	272
Total	410	330	356	282	340	266	357	282

Les personnes défavorisées étant par définition plus dépendantes de l'aide personnelle que la moyenne des ménages, il y a là une perte de solvabilité, la partie du loyer dépassant le plafond pris en compte pour le calcul de l'APL étant en totalité à la charge du locataire. Le taux d'effort net augmente. C'est l'une des sources des taux d'effort dépassant les normes de référence (30 % du montant des ressources).

– Charges locatives

Selon un document élaboré par l'USH portant sur un échantillon de huit grands bailleurs en Ile-de-France, d'autres facteurs concernant les charges locatives se rajoutent à ce premier problème. D'une part les augmentations du coût de l'eau gérée collectivement (+114% en € constants entre 1982 et 2006) ont participé à une augmentation des charges locatives, même s'il s'agit de montants encore modestes. D'autre part, et surtout, compte tenu de la prise en compte insuffisante des charges locatives par le forfait de charges de l'APL le taux d'effort réel des locataires des logements sociaux est impacté de la différence entre forfait de charges et dépense réelle.

Ce même document décrit la dépense pour le locataire liée à 8 postes de charges locatives (1.gardien, propreté, proximité, entretien. 2. chauffage, 3. eau, 4. taxes récupérables, 5. autres charges communes, espaces verts, VMC, 6.électricité, 7. ascenseurs, 8. charges liées au garage).

Dans la cas où le logement bénéficie de l'ensemble de ces prestations, la dépense totale s'élève en 2006 à 2 143€, soit en moyenne mensuelle à 178,58€, soit en moyenne mensuelle au m² à 2,73€. On peut comparer ce montant aux loyers au m² du PLUS et du PLAI.

Le forfait de charges pour le calcul de l'APL était à l'époque de 50,59€ pour un isolé ou un couple majoré de 11,45€ par personne à charge. Si on prend une moyenne de 4 personnes par logement, on arrive à un montant de 73,49€ (exemple pour un logement).

– Majorations de loyers

Pour faciliter l'équilibre de leurs opérations, notamment dans la période de hausse rapide des prix fonciers et des prix de construction que nous avons connue dans la dernière décennie, les bailleurs sociaux sollicitent auprès de l'administration des majorations de loyer plafond.

Une circulaire du 30 décembre 2009 définit les conditions de fixation et d'évolution des loyers des logements conventionnés, qu'il s'agisse de logements financés par l'État ou par l'ANAH. Son annexe 4 autorise des marges sur les loyers calculés sur la base de la surface utile pour les logements financés en PLUS ou en PLA d'intégration.

Les possibilités de majoration des loyers maximum vont jusqu'à 12% pour les opérations réalisées sans ascenseur et 18% dans le cas d'opérations avec ascenseur. Ces augmentations peuvent tenir compte de critères techniques (normes thermiques de haut niveau, présence d'un ascenseur, de locaux collectifs résidentiels). Elles peuvent être liées à des critères objectifs, si possible pluri-annuels, tenant compte de la localisation des immeubles, du contexte et des choix locaux, dans le cadre d'un barème largement diffusé dans le département. Lorsque les annexes sont importantes, les majorations peuvent aller jusqu'à 25% pour les immeubles avec ascenseur ou dans des cas exceptionnels.

Par ailleurs, le coefficient de structure a pour but de compenser le coût plus élevé des petits logements par une augmentation de leur loyer.

Ces majorations ne grèvent pas le budget de l'État et la tentation est grande d'accorder de telles dérogations pour ne pas compromettre les objectifs quantitatifs de construction de logements sociaux. L'inconvénient est naturellement le développement du phénomène constaté plus haut de perte de solvabilité des locataires. Le coefficient de structure accentue ce phénomène pour les petits logements.

L'étude des conditions dans lesquelles ces dérogations sont accordées devrait être réalisée pour mesurer l'impact des majorations de loyer ainsi accordées.

Cette étude pourrait être replacée dans le cadre de l'étude de l'évolution générale des loyers des logements sociaux par rapport à la hausse générale des prix et par rapport aux loyers privés.

Enfin dans le cadre des CUS, il serait souhaitable d'examiner la composition du parc de chaque bailleur pour déterminer si certains organismes ont spécialisé leur parc dans les catégories de logements à loyer élevé et si les loyers de certains organismes sont plus élevés que la moyenne des autres bailleurs de la région. Les outils statistiques existants (EPLS) doivent permettre de réaliser une telle étude.

– Typologie des logements

Les logements sociaux ne correspondent pas dans leur typologie à la typologie de la demande.

Il y a un tropisme fort des bailleurs sur les logements de 2 à 4 pièces sur lesquels se porte la majorité de la demande mais il y a insuffisance des petits logements (F1 et F1 bis) alors que la population vieillit et que le nombre de personnes seules augmente. De plus, les personnes seules ne sont pas éligibles à l' APL dès qu'elles dépassent très légèrement le niveau du SMIC.

Il y a insuffisance des grands logements pour les familles, pour des raisons qui peuvent tenir aux coefficients de financement des constructions sociales (coefficient de structure) mais qui peuvent tenir aussi au souhait des bailleurs de ne pas prendre de risque d'alourdissement de leur gestion en accueillant un trop grand nombre de grandes familles. Les grands logements ont par ailleurs des loyers élevés en valeur absolue qui peuvent dissuader les candidats.

De plus, les grands logements ont un taux de rotation très faible (à Paris, la durée moyenne d'attente d'un 5 pièces ou plus est d'environ 25 ans).

Exemple : *Paris*.

Comparaison très approximative du parc social et de la demande. Les sources sont la brochure de l'APUR et l'enquête sur le parc locatif social réalisée par le ministère chargé du développement durable (1er janvier 2008).

Typologie du parc	% de logements	Typologie demande	% de familles
1 pièce	15%	1 personne	39%
2 pièces	29%	2 personnes	24%
3 pièces	32%	3 ou 4 personnes	28%
4 pièces	18%		
5 pièces et plus	6%	5 personnes et plus	9%
Total	100%		100%

On constate que, sur Paris, 44% des logements sociaux ont une ou deux pièces alors que 63% des candidats à un logement sont des ménages de 1 ou 2 personnes.

Par contre, les 3 ou 4 pièces représentent 50% des logements sociaux alors que les ménages de 3 ou 4 personnes représentent 28% des ménages en attente de logement.

Le décalage entre grands logements et grandes familles est moins spectaculaire mais il est aggravé par la faible rotation des grands logements, faute notamment d'une politique volontariste de mutations.

Ile de France.

Les sources sont l'enquête nationale sur le logement de 2002 et l'enquête sur le parc locatif social au 1er janvier 2008.

En %	Ménages 1 et 2 personnes	Logements 1 et 2 pièces	Ménages 3 et 4 personnes	Logements 3 et 4 pièces	Ménages 5 personnes et plus	Logements 5 pièces et plus
75	52,5	44,1	31,4	49,5	16,1	6,4
92	41,2	31,7	43,6	62,4	15,3	5,9
93	41,5	26,4	37,6	66,7	20,8	6,9
94	46,2	27,6	37,4	66	16,4	6,4
77	46,9	21,3	38,2	69,8	15	8,9
78	49,7	22,4	37,4	68,9	12,9	8,6
91	46,7	21,7	34,7	69,1	18,6	9,2
95	44,1	20,8	36,5	69,9	19,3	9,3

Le tableau compare la taille des ménages (pour simplifier on compare les ménages et les logements en comptant une personne par pièce, ce qui n'est pas conforme à la réalité mais tient compte de la densité des logements plus élevée en région Ile de France qu'en province) et la taille des logements. Quels que soient les biais encourus, il apparaît un décalage entre taille des ménages et taille des logements.

2.1.2 Les difficultés d'évaluation de l'écart entre offre et demande

L'absence de fichier de la demande qui soit fiable, dans l'attente de la mise en place effective du nouveau numéro unique de la demande de logements sociaux, rend difficile l'évaluation de l'écart entre demande et offre.

L'étude menée par le CREDOC en 2009 à la demande de l'ANPEEC sur les ménages logés et non logés par le 1% logement en 2008 a été mentionnée plus haut. Elle vient combler pour partie la mauvaise connaissance de l'écart entre offre et demande.

Par ailleurs, l'insuffisance de l'offre limite la demande, comme on l'a vu dans le rapport sur l'évaluation du nombre de ménages à loger au titre de la loi DALO (Evaluation des besoins liés au droit au logement opposable. Isabelle ROUGIER, Marc PREVOT, Philippe SCHMIT – septembre 2009, CGEDD).

Un certain nombre de refus de locataires ou de bailleurs sont liés au fait que les réservataires connaissent imparfaitement les caractéristiques des programmes et des loyers des logements réservés.

Enfin les opérations menées par l'ANRU, lorsqu'elles comportent des démolitions, entraînent la disparition de logements avec des financements anciens et des loyers peu chers et la construction de nouveaux logements avec des loyers bien plus élevés. Des solutions sont mises en œuvre pour le relogement des ménages en place dans les immeubles concernés par les démolitions. Mais, pour les nouveaux ménages à faibles ressources qui arrivent, une partie du parc le plus accessible en termes de logement est amenée à disparaître.

2.1.3 Les difficultés engendrées par la multiplicité des listes de prioritaires

Les accords collectifs départementaux ont fixé une liste de candidats prioritaires pour les logements attribués au titre de ces accords sur les contingents des différents réservataires et les logements non réservés des organismes.

Postérieurement à leur signature, dans le cadre du Plan d'accueil renforcé en faveur des sans-abri (PARSA), une priorité a été accordée aux sortants d'hébergement.

Aujourd'hui, les organismes interrogent la puissance publique : Les candidats prioritaires au titre du DALO doivent-ils passer avant les autres candidats prioritaires (ex. les femmes victimes de violence) ? Faut-il que les prioritaires au titre de l'ACD constituent un dossier DALO pour rester prioritaire (ex. sortants de CHRS) ?

Les associations gestionnaires de CHRS qui, dans un premier temps, n'avaient pas incité les candidats qu'elles considéraient prêts à accéder à un logement autonome, à constituer un dossier DALO, ont changé de position. Elles les poussent à le faire et constatent d'ailleurs généralement une amélioration de la rotation des occupants de leurs établissements.

Des réservataires au titre du 1 % conseillent également désormais à des candidats relevant de leurs contingents de déposer des dossiers DALO. Ils font valoir qu'ils pourront alors bénéficier d'une attribution sur les 25 % de leurs attributions affectées au DALO.

Beaucoup des organismes visités attendent que l'État leur fixe une liste complète et unique des prioritaires à prendre en compte. Ils n'en contestent pas la légitimité. Ils demandent par contre qu'on en finisse avec le " mille-feuilles" des catégories de ménages prioritaires candidats au logement social qui se rajoutent les unes aux autres et les circuits coupe-file qui bénéficient certes à des ménages en difficulté mais favorisent parmi eux les plus débrouillards ou les mieux assistés, sans toujours prendre en compte les besoins les plus urgents.

2.1.4 Intérêts et limites du fichier de demandeurs de logements relevant de l'accord collectif départemental (ACD) de Paris

Le fichier des demandeurs de logement relevant de l'ACD de Paris est utilisé par tous les organismes qui y recherchent les candidats correspondants aux logements qu'ils proposent au titre de l'ACD. Le fichier est commun et périodiquement une analyse des dossiers des candidats n'ayant pas reçu de propositions est effectuée. Cette méthode semblait satisfaire l'ensemble des partenaires. Aujourd'hui la mise en œuvre du DALO perturbe le système. Tous les candidats DALO ne relèvent pas de l'ACD. En l'état actuel des choses, les textes ne permettent pas de répondre à la question de savoir à qui les logements doivent être attribués en priorité. Toutefois, les risques de contentieux liés au DALO conduisent de facto l'État à donner priorité aux candidats déclarés prioritaires au titre du DALO.

2.2 Préconisations

2.2.1 Mieux apprécier les besoins

2.2.1.1 Améliorer la connaissance des loyers et des charges dans le parc et surtout l'utiliser

Il s'agit d'évaluer la capacité du patrimoine social à répondre aux besoins et à permettre de trouver une meilleure réponse lorsque c'est nécessaire par des opérations de construction de logements à loyer bas, en particulier PLAI, dans les zones géographiques concernées. L'utilisation de l'enquête EPLS et du futur répertoire qui la remplacera devrait faciliter le travail de programmation des préfets ou des collectivités territoriales. Il ne semble pas que l' EPLS soit actuellement suffisamment utilisée.

2.2.1.2 Dans le cadre des travaux d'évaluation des opérations de l'ANRU, connaître les loyers pratiqués

L'ANRU fait l'objet d'évaluations périodiques par son comité d'évaluation et par les pouvoirs publics. Une enquête systématique sur les loyers pratiqués avant et après la réalisation du projet urbain, dans le cadre du suivi du principe du 1 pour 1 (un logement social reconstruit pour un logement social démoli) devrait être menée régulièrement. Là encore, il devrait s'agir d'un instrument de programmation des crédits affectés au logement social.

2.2.1.3 Unifier et stabiliser les procédures d'attribution prioritaires

Les accords collectifs départementaux doivent nécessairement être renégociés tous les trois ans en application du L 441-1-2 du CCH. Il est proposé d'inclure, systématiquement, un volet DALO dans les accords collectifs départementaux .

Ceci se fait déjà dans certains départements, comme l'indique le rapport du groupe de travail sur les refus des bénéficiaires du DALO :

"En Moselle, la commission n'envoie pas les décisions favorables au préfet dès leur parution : les bailleurs, qui ont constitué une commission technique inter bailleurs à leur initiative, ont trois mois pour trouver une solution de relogement. Si aucune solution n'a été trouvée passé ce délai, le dossier est transmis au préfet. La Moselle n'a pas mis en œuvre le contingent préfectoral, mais les relogements des ménages prioritaires DALO sont imputés sur l'Accord Collectif Départemental, dont l'objectif a été revu à la hausse (+ 50 %) au 1er janvier 2008 pour prendre en compte l'apport des dossiers prioritaires DALO "

Les lettres envoyées par le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et le secrétaire d'État au logement et à l'urbanisme aux préfets fixent le principe de l'affectation prioritaire du contingent préfectoral aux candidats déclarés prioritaires au titre du DALO mais elles rappellent aussi que d'autres besoins sont à satisfaire (notamment résorption des squattes....) .

Il y est écrit :

"L'utilisation à plein du contingent préfectoral s'entend sans préjudice des accords collectifs d'attribution auxquels vous pouvez en affecter une partie, mais qui ont essentiellement pour objet de mobiliser les contingents des autres réservataires et les logements non réservés dont disposent les bailleurs sociaux. Cet outil peut-être utilisé pour régir les modalités de mise en œuvre de l'obligation d'affectation aux bénéficiaires DALO du quart des attributions sur des logements réservés par les associés collecteurs du 1 % logement.

Il est souhaitable que les attributions aux ménages éligibles à l'accord soient effectuées sur la base d'une labellisation a priori, par le biais d'une instance partenariale, la validation a posteriori étant seulement une souplesse permettant aux bailleurs et aux réservataires de répondre en temps réel à certains besoins. En tous cas, les critères d'éligibilité devront être adoptés de manière concertée et figurer dans l'accord " .

Il semble donc indispensable que le volume global des logements affectés aux publics prioritaires figure dans les ACD toutes origines confondues (réservataires et bailleurs). Ce sera le moyen d'éviter que certains bénéficiaires potentiels de l'ACD soient incités à déposer également quand ils le peuvent une demande au titre du DALO.

Chaque CUS reprendra les obligations figurant dans les ACD en ventilant en pourcentage les logements à attribuer par priorité.

Il paraît également essentiel que les règles fixées pour la gestion des priorités soient stables et qu'en cas de modification, on veuille à préciser quelle règle prévaut sur l'autre. Les organismes revendiquent légitimement d'être jugés sur les résultats obtenus à partir d'objectifs fixés de manière cohérente.

2.2.1.4 Définir les critères de refus des demandeurs injustifié

Certains candidats locataires refusent des logements sociaux pour des motifs qui semblent peu justifiés, voire sans motif du tout. Il est important de définir les critères qui font qu'un logement est adapté ou non aux besoins d'un ménage. On ne peut pas conserver dans les candidats prioritaires des ménages qui refusent des logements pour des motifs de confort ou des motifs non légitimes.

Ces critères pourraient porter par exemple sur la typologie du logement, l'éloignement par rapport au lieu de travail, le niveau d'effort financier demandé, l'étage, la tranquillité de l'immeuble. En cas de refus défini comme injustifié, la candidature perdrait son caractère prioritaire.

Le candidat doit avoir au préalable connaissance des conditions dans lesquelles sa candidature pourrait perdre son caractère prioritaire.

L'exercice est difficile car la qualité du logement n'est pas équivalente à qualité de l'habiter.

2.2.2 Accroître l'offre nouvelle de logements accessibles et adaptés

2.2.2.1 Procéder au rachat par l'État de réductions des montants de loyers au niveau PLAI dans les programmes de qualité financés en PLS

Dans la mesure où les préfetures ne peuvent pas proposer de candidats pour certains logements relevant de leurs contingents propres ou mis à leur disposition, compte tenu des loyers trop élevés pratiqués, il serait utile d'examiner tous les cas où cette situation se produit et donner la possibilité à l'État de négocier une baisse de loyers au niveau PLAI pour la durée d'amortissement du prêt restant à courir. Ceci ne serait applicable que si la préfecture dispose du droit de suite de réservation sur ce logement en cas de départ de l'occupant.

La préfecture des Yvelines a indiqué avoir rendu bon nombre des logements mis à sa disposition pour satisfaire les besoins prioritaires du DALO au titre des 25 % d'attributions relevant du contingent réservé au titre de la participation patronale à l'effort de construction. Si tous les logements rendus ne sont pas à un loyer élevé, bon nombre le sont, inaccessibles aux publics relevant du DALO. (cf. annexe 11 – Liste des logements attribués ou rendus par la Préfecture des Yvelines sur le contingent mis à sa disposition par les collecteurs 1 % au titre du DALO).

Même en zone tendue, les organismes HLM nous ont signalé des difficultés à placer leurs logements PLS. La clientèle pouvant financièrement y accéder est parfois réticente à habiter un programme propriété d'un organisme HLM.

Cette baisse des loyers par rachat pourrait aussi être appliquée dans quelques programmes PLA ou PLUS sur une partie des ensembles immobiliers.

France Habitation, à la demande de la mission, a identifié 5 groupes immobiliers comprenant 476 logements au total sur lesquels il semblerait possible de mettre en œuvre la substitution de PLAI aux PLA actuels. Pour une durée de conventionnement PLAI de 15 ans, France Habitation a évalué le montant de la subvention nécessaire correspondant à la perte des loyers dans une fourchette de 9 000 à 12 000 € par logement.

2.2.2.2 Exiger dans tout programme neuf un pourcentage de PLAI avec petits et grands logements

Un certain nombre de communes exigent déjà que, dans les programmes de logements neufs, il y ait un certain pourcentage de logements sociaux. Il faudrait que cette exigence s'applique partout en spécifiant qu'un pourcentage de ces logements sociaux devraient être des PLAI avec une proportion de grands et petits logements prenant en compte les analyses des besoins du PDALPD.

2.2.2.3 Renforcer les exigences dans les villes ne respectant pas l'article 55 de la loi SRU

2.2.2.3.1 Meilleure prise en compte du parc PLAI des organismes HLM et des associations de maîtrise d'ouvrage et d'insertion sociale et du parc privé très social

Dans le calcul des 20 % de logements sociaux exigés au titre de l'article 55 de la loi SRU, sont pris en compte les PLS comme les PLUS ou les PLAI. Or les PLS, s'ils sont incontestablement utiles en zone très tendue, ne satisfont pas les besoins des publics prioritaires.

Pour ceux-ci, dans les constructions neuves aujourd'hui, seuls les PLAI leur sont le plus souvent accessibles.

Il conviendrait donc que, dans les villes ne respectant pas l'article 55 de la loi SRU, on prenne en compte un PLS comme 0,5 logement et un PLAI comme 1,50 logement. Les PLUS et les logements conventionnés ANAH restant à 1, sauf pour les conventionnés ANAH très sociaux qui seraient également comptabilisés pour 1,5 logement.

Dans l'examen des pénalités infligées en cas de non respect des obligations, l'effort fait en matière de construction de PLAI pourrait être un critère de modulation.

2.2.2.3.2 Location temporaire auprès de bailleurs privés (intermédiation locative)

La mission considère que, tant que les obligations fixées par la loi SRU ne sont pas remplies, les communes doivent avoir la possibilité, pour réduire les pénalités mises à leur charge à ce titre, de charger un organisme HLM ou une association de leur choix de louer au prix du marché des logements, dans le respect des textes régissant les relations propriétaires locataires, la commune subventionnant l'organisme mandaté de la différence entre les loyers versés aux propriétaires privés et les loyers PLUS et PLAI qu'ils factureront aux sous locataires. 30 % des logements ainsi loués au moins devront être sous loués aux prix correspondants aux loyers PLAI.

Le volume annuel de logements à louer sera fixé en fonction de l'écart constaté entre le nombre de logements sociaux à construire et celui réalisé les trois années précédentes. La subvention versée au bailleur social ou à l'association viendrait en déduction des pénalités appliquées pour non respect des obligations.

2.2.2.4 Accorder une aide temporaire sur quittance à l'entrée dans les lieux, pour les publics prioritaires en voie d'autonomie

Dans les publics prioritaires, certains sont en voie d'insertion et leurs ressources s'améliorent progressivement. Outre les aides à l'entrée dans les lieux, il peut être très utile parfois d'alléger pendant quelques mois la quittance en fixant clairement l'échéance du retour au loyer « normal ». Il est à noter que le groupe La Poste donne des aides personnelles complémentaires aux jeunes postiers.

Ceci n'est possible que si l'amélioration des ressources du locataire est assurée. L'association « Droit de cité », par exemple, intervient en ce sens, dans le cadre de son partenariat avec quelques bailleurs sociaux. Rien empêche les FSL d'agir en ce sens, si ce n'est l'insuffisance de moyens. La dotation à affecter relève du même ensemble que les aides financières temporaires à apporter en cas d'accidents de la vie. (cf. préconisation sur l'abondement par l'État du FSL avec convention sur les modalités d'intervention du FSL, mesure 3.2.8.).

2.2.2.5 Fixer pour les opérations nouvelles PLUS, dans le cadre du PLH et de la programmation annuelle des aides de l'État, un pourcentage de logements à loyers de sortie inférieurs ou égaux aux plafonds de loyers pris en compte pour le calcul de l'APL

S'il faut laisser aux organismes la liberté d'avoir des prestations élevées et des surfaces de logements importantes, il faut que les prix de sortie soient compatibles avec les loyers pris en compte dans le calcul de l'APL. Ceci conduira sans doute à une réduction des superficies offertes et de certaines prestations mais c'est nécessaire pour rendre accessible aux publics prioritaires une part des nouveaux logements réalisés. Une analyse comparée des charges prévisionnelles et des forfaits charges devra également être opérée au moment où le bailleur élabore son plan de financement pour limiter au maximum les écarts constatés.

2.2.3 Mieux utiliser le parc existant

2.2.3.1 Réserver le PLAI (hors résidences sociales) aux plus défavorisés

Les logements familiaux financés en PLAI devraient être réservés prioritairement, outre les bénéficiaires du DALO, aux familles au-dessous du seuil de pauvreté au sens des normes européennes, et ce n'est que, lorsqu'il n'y a pas de famille en liste d'attente dans cette situation chez le réservataire, que le logement PLAI devrait être proposé à un autre candidat. Cette règle ne peut s'appliquer aux isolés dont on connaît l'insuffisante solvabilisation par l'APL pour avoir accès au logement..

2.2.3.2 Faire du PLAI glissant

La mission propose que le loyer PLAI ne soit plus garanti à durée indéterminée. En cas d'augmentation des ressources du locataire, le loyer pourrait passer du plafond PLAI au plafond PLUS, le loyer PLAI étant attribué à un autre locataire dont les ressources sont plus faibles. Il s'agit donc d'une péréquation entre logements en fonction de l'évolution des ressources des locataires, introduisant une plus grande justice que la situation actuelle. C'était d'ailleurs l'esprit du PLUS. Il y a là une véritable possibilité de modulation du loyer, à masse des loyers constante pour l'immeuble.

2.2.3.3 Remettre en application la péréquation au sein des loyers PLUS

Il semble que la péréquation qui était prévue au sein des loyers PLUS ne soit pas ou plus appliquée. Cette mesure doit être rétablie pour permettre aux plus défavorisés d'accéder à des immeubles de qualité et bien situés, notamment dans le classement du patrimoine qui doit en principe être mis en place dans les CUS. Les CUS pourraient être l'occasion d'expérimentations volontaires dans la perspective d'une extension dans l'avenir.

2.2.3.4 Utiliser les CUS au service d'une diversité des loyers

D'une part les CUS pourraient permettre d'orienter la programmation des constructions nouvelles par les bailleurs sociaux vers une diversité des niveaux de loyer, en particulier en leur demandant de construire des logements à bas loyer là où il en manque. Pour les logements ainsi programmés, les majorations de loyers ne seraient plus possibles qu'en cas de contrepartie sur la quittance (haute qualité thermique et maîtrise des charges de chauffage).

D'autre part des expérimentations pourraient être entreprises pour introduire une modulation des loyers permettant aux ménages les plus modestes d'accéder aux logements des catégories classées comme les plus attractives dans l'esprit du conventionnement global et notamment de l'expérimentation des années 2000.

Enfin l'utilisation du supplément de loyer de solidarité, dans l'esprit de l'expérimentation envisagée par le Logement Français, pourrait être autorisée pour financer cette modulation des loyers. L'idée est de calculer le montant des recettes rapportées par ce supplément de loyers de solidarité, d'examiner les cas de locataires les plus modestes pouvant être mis en difficulté par le niveau de leur quittance et d'affecter la recette correspondante à une baisse des loyers de ces locataires

A terme, il s'agit de redéfinir les obligations des bailleurs sociaux : ils ont un rôle de service public et le service public répond à un certain nombre de principes dont notamment celui d'adaptabilité. Leur fonction est donc de s'adapter aux besoins des usagers et notamment des populations qui n'ont pas les moyens de se loger sur le marché privé, déjà majoritaires parmi leurs nouveaux locataires. L'argument de l'insuffisance des ressources ne devrait plus pouvoir être opposé à un ménage candidat. Il appartient aux bailleurs sociaux, avec l'aide des pouvoirs publics, d'adapter leurs loyers aux ménages qui répondent aux critères d'entrée dans le parc social, les pouvoirs publics étant tenus de mettre progressivement en place les aides et régulations nécessaires. Il serait par ailleurs normal que les plafonds de ressources soient fixés au niveau régional et, pour les catégories de financement PLUS et PLAI, ne soient pas accessibles à plus de la moitié de la population de chaque région. L'USH considère qu'aujourd'hui les plafonds fixés permettent à 60% de la population d'y avoir accès : la réforme récente n'a fait que rétablir la situation d'il y a 10 ans.

2.2.3.5 Recouvrer l'intégralité des contingents préfectoraux par une gestion par les flux

Afin de satisfaire la demande reconnue prioritaire par les commissions de médiation instituées par la loi DALO, l'Etat s'est fixé comme objectif de reconstituer l'intégralité des contingents préfectoraux. Cette opération peut donner l'occasion de se dégager de la lourdeur de la gestion des contingents et de fluidifier le dispositif, avec un triple enjeu :

- atteindre des objectifs quantitatifs d'accueil de populations prioritaires,
- substituer un contrôle a posteriori des bailleurs à un contrôle a priori,
- accélérer la relocation des logements devenus vacants par le départ du précédent locataire.

La mission recommande de rechercher la « fluidification » de la gestion du contingent préfectoral.

a) Elle propose d'expérimenter un dispositif dans lequel le bailleur sera supposé respecter les objectifs quantitatifs d'accueil de ménages prioritaires, sans que ces attributions portent nécessairement sur des logements réservés au titre du contingent préfectoral. Cette opération s'avèrera plus facile si le bailleur dispose de logements non réservés – qu'il peut ainsi attribuer librement - ou de logements réservés dans le cadre d'un droit unique. S'il n'est pas dans cette situation, la mise en œuvre du dispositif pourra s'échelonner dans le temps.

b) Actuellement, l'attribution de chaque logement effectuée au titre du contingent préfectoral se déroule suivant un processus qui peut être ainsi décrit :

- le bailleur signale le logement devenu vacant aux services préfectoraux ;
- les services préfectoraux adressent le dossier de la candidature qu'ils ont retenus (puisque l'on a vu qu'ils ne respectent pas le plus souvent la règle des 3 candidatures fixée par l'article R 441-3 du CCH) ;
- dans l'hypothèse où la commission d'attribution du bailleur rejette cette candidature, les services préfectoraux doivent proposer un deuxième dossier.

Cette procédure a un triple inconvénient :

- elle augmente inutilement le délai d'attente du ménage qui sera logé ;
- elle fait apparaître que les logements sont vacants alors que le demande est forte ;
- elle prive le bailleur de ressources importantes.

La mission propose donc qu'une nouvelle procédure soit expérimentée, qui pourrait reposer sur les principes suivants :

- la préfecture envoie au bailleur les demandes dès qu'elles sont instruites sans attendre qu'un logement se libère ;
- le bailleur, au regard de l'ensemble des demandes que la préfecture lui a adressées, et de leurs caractéristiques (composition du ménage, localisation souhaitée, ressources,...), attribue le logement au ménage figurant dans la liste des demandeurs, qui lui semble le plus adapté au logement.
- Les situations des candidats auxquels aucune proposition est faite sont étudiées systématiquement à échéances régulières (cf. proposition 1.2.5.).

La mission recommande qu'une telle expérimentation soit étroitement suivie par la DGALN, au besoin en y affectant un crédit d'études pour permettre à un prestataire désigné par elle d'identifier l'ensemble des questions à régler pour mettre en œuvre concrètement un tel dispositif. L'objectif est d'aboutir à la signature d'une convention entre le Préfet et le bailleur qui règle tous les principes et détails de la démarche et ouvre la voie à la généralisation.

L'ensemble des propositions effectuées par la mission sur le contingent préfectoral permettent ainsi de concourir aux objectifs suivants :

- reconstituer le contingent de l'État chez tous les bailleurs dans le cadre d'une négociation où l'État n'aura pas cherché à « passer en force » sur ce sujet sensible ; et ainsi permettre de loger davantage de ménages prioritaires ;
- assurer une meilleure adéquation de l'offre et de la demande en responsabilisant les bailleurs sociaux sur les finalités.

La mise en place d'un fichier partagé de la demande facilitera naturellement cette expérimentation.

2.2.3.6 Encourager la souplesse dans la gestion de l'ensemble des contingents

- a) Actuellement, chaque réservataire gère son propre contingent avec ses propres moyens. Cela s'entend pour les plus importants réservataires, qui y affectent des moyens adaptés et qui disposent ainsi de la compétence nécessaire pour assurer leurs missions au profit des ménages demandeurs de logement. Mais les plus importants constituent une minorité, l'essentiel soit dispose de moyens insuffisants soit gère un petit nombre de réservataires.

C'est pourquoi, il est apparu à la mission opportun de permettre à tous les réservataires de pouvoir gérer les contingents des autres par délégation. Il ne s'agit évidemment pas de transférer au gestionnaire la responsabilité de la présentation des candidats, mais simplement de le charger de l'instruction des dossiers.

L'objectif serait bien de gagner en productivité (baisse des coûts attendue) et en rapidité de traitement des dossiers.

L'expérimentation proposée ci-dessus pourrait être l'occasion de définir le contenu de la convention par laquelle un réservataire confie à un autre réservataire l'instruction de ses dossiers.

- b) Si ces expérimentations réussissent et que la généralisation de ces démarches est décidée, la mission considère alors possible de franchir l'étape suivante, consistant à appliquer à tous les autres contingents ce qui a été mis en œuvre pour le contingent préfectoral. Ceci n'est possible que si les autres réservataires acceptent que d'autres ménages que ceux qu'ils proposent soient logés dans des logements qu'ils ont réservés. Cela suppose donc que les bailleurs soient en mesure d'offrir aux réservataires un service au moins équivalent à l'actuel. Pour qu'une telle négociation réussisse, il est souhaitable que l'État la facilite en aidant à bâtir la méthodologie.

La mission a la conviction que si, faute de pouvoir supprimer l'ensemble des contingents, tous les acteurs arrivaient à se mettre d'accord pour ne pas en dépendre, la fluidité ainsi apportée au système bénéficierait en priorité aux demandeurs.

- c) Enfin, on ne doit pas oublier qu'une proportion importante des demandeurs souhaitent une mutation à l'intérieur du parc du bailleur qui les loge.

Pour les demandeurs, une telle opération satisfait deux ménages : celui qui est muté, et celui qui est logé dans le logement libéré par cette mutation.

Pour le bailleur, c'est un double problème :

- supporter le coût de l'opération du relogement (y compris les travaux de remise en état du logement au départ du locataire qui bénéficie d'un autre logement chez le même bailleur) ;
- renoncer à bénéficier de l'apport financier qu'un réservataire ferait au titre de l'acquisition du droit pour le logement que va occuper le locataire qui bénéficie d'une mutation ou bien échanger un logement réservé pour un autre.

A cela, il faut ajouter la faible appétence d'un bailleur à libérer un grand logement (car le locataire relogé est souvent un locataire dont les enfants ont quitté le domicile) pour loger une famille nombreuse identifiée comme étant plus à risque pour le bailleur que les autres ménages.

Il apparaît donc opportun à la mission que l'État négocie avec chaque bailleur dans les conventions d'utilité sociale une proportion des attributions affectées aux mutations, les ménages dépassant les plafonds de ressources PLUS se voyant proposer un logement intermédiaire.

La ville de Paris s'est engagée dans une démarche de charte de mutation avec les bailleurs sociaux.

2.2.3.7 Avoir un fichier de candidats DALO dans lequel les organismes HLM sélectionnent les candidats qui correspondent aux logements qu'ils proposent

Sans attendre l'expérimentation proposée ci-dessus, on pourrait d'ores et déjà avoir un fichier de candidats DALO dans lequel les organismes HLM sélectionnent les candidats qui correspondent aux logements qu'ils proposent. Aujourd'hui la préfecture propose un candidat DALO pour un logement de son contingent ou un logement mis à sa disposition au titre des 25 % du 1^{er} %. L'organisme peut ajourner la demande s'il considère que le logement est inadapté (taille ou niveau de charge résiduelle à payer). Il serait sans doute plus efficace que, comme à Paris pour l'accord collectif départemental, ce soient des organismes qui recherchent parmi les candidats prioritaires DALO recensés, le ménage dont le profil correspond le mieux au logement disponible, la préfecture étudiant avec les bailleurs les solutions possibles pour ceux à qui aucun logement n'a été proposé au bout d'un délai à fixer d'un commun accord (cf proposition 1.2.5.).

3. Les demandeurs prioritaires : mieux les connaître, mieux les prendre en compte

3.1 Analyse

3.1.1 Rappel de données importantes :

3.1.1.1 Les impayés ne sont pas le fait que des plus démunis

L'annexe n°10 fait état des réponses que trois des bailleurs sociaux rencontrés par la mission, ont apportées au questionnaire préalablement adressé (cf. annexe 4), ainsi que des conclusions de deux études que la mission s'est procurées :

- une étude sur le risque locatif et la pertinence des critères d'attribution, réalisée par l'office public de l'habitat du Pas-de-Calais (alors OPAC 62) en janvier 1997, avec l'aide du CRESGE ;
- une étude réalisée par le CREDOC à la demande de l'ANPEEC en novembre 2006 sur les bénéficiaires d'une mise en jeu de la garantie de loyer LOCA-PASS.

Ces différentes études présentent un certain nombre de conclusions homogènes :

- le risque d'impayés augmente régulièrement à mesure que le revenu du ménage baisse : il fait plus que doubler entre le 1^{er} et le dernier décile de revenu⁵ des ménages logés par un bailleur donné ;
- si l'on raisonne en risque pour le bailleur -c'est-à-dire en volume d'impayés et non pas en nombre d'impayés-, on constate alors que les impayés les plus importants ne se situent pas dans les échelles de revenus les plus basses, mais là où les taux d'effort sont les plus élevés ou/et les restes à vivre sont les plus faibles ;
- pour 3 études sur 4, le nombre des impayés croît avec le nombre de personnes du ménage ; cette constatation est elle-même connectée avec le nombre d'enfants, l'âge du chef de ménage (vers 35 ans) et la typologie du logement (grands logements) ;
- l'étude de l'ANPEEC conclut à ce que le principal déterminant de l'impayé est l'interdit bancaire, suivi par les autres caractéristiques d'une situation financière difficile (crédits à rembourser, surendettement, difficulté à assumer ses dépenses) ;
- les accidents de la vie (chômage, divorce ou séparation, maladie) accroissent le risque d'impayés (Cette observation valant non pas à l'entrée dans les lieux mais au cours du bail).

⁵ Le premier décile de revenus correspond au revenu moyen des 10 % de ménages disposant du revenu le plus faible. Le dernier décile correspond au revenu moyen des 10 % des ménages disposant du revenu le plus élevé.
Chaque décile comprend par définition le même nombre de ménages.

L'intérêt de ces études est double :

- sur le plan méthodologique, elles montrent la nécessité de lancer une réflexion au sein de la profession sur les méthodes statistiques utilisées et sur la définition des notions prises en compte (impayés, revenus, locataires, ...) afin d'assurer la comparabilité des résultats ;
- sur le fond, elle montre que le risque du bailleur ne réside pas tant dans le faible revenu du locataire que dans sa capacité à gérer son budget.

La mission s'est donc interrogée sur l'opportunité qu'il y aurait à permettre aux bailleurs de disposer du droit à obtenir des informations sur la situation financière du candidat locataire (interdit bancaire, crédits, surendettement, ...). Elle a cependant considéré que le risque pour le ménage de ne pas trouver de logement si les établissements de crédit avaient l'obligation de fournir l'information au bailleur était supérieur et plus grave que le risque d'impayé pour le bailleur.

3.1.1.2 Les personnes aux faibles ressources peuvent moins que les autres trouver par elles-mêmes des solutions de relogement quand elles sont menacées d'expulsion

Si les ménages aux faibles ressources ne sont pas dans leur majorité en impayés de loyers une fois qu'ils ont accédé au parc social, certaines associations de locataires font remarquer qu'ils sont beaucoup plus nombreux à être expulsés après jugement et demande de recours à la force publique que la part qu'ils représentent dans ceux qui ont fait l'objet des mêmes procédures. En effet, ils peuvent moins que d'autres trouver par eux-mêmes des solutions de logements alternatives. Cette affirmation reste à quantifier et à évaluer à partir d'une analyse fine des concours effectifs de la force publique accordés, à croiser avec les ressources des locataires expulsés.

3.1.1.3 Le maintien dans les lieux et la prévention des expulsions réduisent le nombre de demandeurs de logements prioritaires au titre du DALO

Il est impossible de dissocier le sujet de l'accès au logement des publics prioritaires de l'action pour le maintien dans les lieux et la prévention des expulsions des ménages en difficultés. En effet, il est beaucoup plus difficile de reloger un ménage expulsé qu'un autre ménage ayant le même niveau de ressources. Le parcours résidentiel est un des points qui focalisent l'attention des commissions d'attribution des logements. Il faut donc tout mettre en œuvre pour aider au maintien dans les lieux de ménage en difficultés, avec ou sans transfert du bail ou (et) accompagnement social.

3.1.1.4 L'accompagnement social dans le logement est financé par le département alors qu'il est financé par l'État dans les structures d'hébergement

L'accompagnement social dans le logement est aujourd'hui financé pour partie par l'organisme propriétaire dans le cadre de la gestion urbaine de proximité. Il est effectué notamment par les gardiens et surtout les conseillères en économie sociale et familiale. Quand une autre structure d'accompagnement intervient (services sociaux départementaux ou associations), c'est généralement le département qui finance. La médiation locative, la gestion locative adaptée et l'accompagnement social relèvent du FSL.

Dans les structures d'hébergement par contre, c'est l'État qui finance le prix de journée qui comprend l'accompagnement social de l'hébergé (Programme LOLF n°177, dont le directeur est le directeur général de la cohésion sociale). Quand la famille venant d'une structure d'hébergement est relogée, l'accompagnement social dont elle bénéficie, s'il est encore nécessaire pour un temps, doit être pris en charge par le département.

Il y a là un problème de cohérence.

3.1.2 Les obstacles à l'admission des publics prioritaires

Les obstacles à l'admission des publics prioritaires peuvent être d'ordres différents. Ils peuvent être financiers ou (et) liés à la difficulté du ménage de vivre en bonne cohabitation avec son voisinage. Ces difficultés peuvent être temporaires ou permanentes.

Il est important de bien distinguer les différentes situations.

3.1.2.1 Difficultés économiques

Certains ménages ne se voient pas proposer de logement parce que les réservataires (collecteur 1%, préfecture, commune) n'ont pas d'offre à formuler compatible avec leurs ressources. En 2006, d'après la DHUP, 49,6 % des logements conventionnés avaient un loyer supérieur au loyer plafond pris en compte pour l'APL.

Le revenu d'exclusion pour l'APL location en 2008 pour un isolé, en zone 2 était de 1.114 € soit 1,07 SMIC, ce qui signifie que les réservataires doivent dans cette zone proposer à un isolé ayant un revenu mensuel de 1.200€, un logement dont le loyer + charges est inférieur à 400 €.

Comme cela a été indiqué, le parc de logements à loyer réduit est très largement insuffisant et même quand le demandeur fait état de taux d'effort largement supérieur à 30 % de son revenu, dans le parc privé, sa candidature peut être ajournée pour motif d'inadaptation du logement proposé aux ressources du candidat.

Ces difficultés purement économiques peuvent être temporaires (temps partiel provisoire, accidents de la vie...). Elles peuvent alors être traitées par des aides temporaires qui facilitent l'accès au logement ou permettent à l'occupant de s'y maintenir.

Quand les ressources d'un ménage et le reste à vivre par personne sont faibles dans la durée, il n'y a pas d'autre solution que de lui proposer un logement pour lequel la charge résiduelle (loyer + charges déduction faite de l'APL ou l'AL) est faible. Ils ne sont pas toujours disponibles (*cf ci-dessus*) mais ce n'est pas l'accompagnement social qui réglera le problème pour sa partie économique. C'est un loyer bas, une APL conséquente, ou des revenus de transfert supérieurs.

3.1.2.2 Difficultés de cohabitation, mauvais usage du logement et des parties communes

Un certain nombre de ménages ont des modes de vie peu compatibles avec ceux de leurs voisins et la cohabitation est facteur de fortes tensions (présence d'animaux, violences, bruit, disputes, tapage nocturne, désosage de voitures sur les parkings...). Le mauvais usage des équipements du logement par ignorance peut provoquer des troubles de voisinage (dysfonctionnements des ascenseurs...) ou des détériorations du logement (ex. moisissures dues à l'obstruction des dispositifs de ventilation...).

Par ailleurs, la fermeture de nombreux lits psychiatriques, liée à la réorganisation du secteur, ne s'est pas accompagnée comme cela était prévu, de la mise en place de programmes suffisants, permettant à la fois une intégration dans la cité des personnes malades et leur suivi psychiatrique.

Ces questions sont prégnantes dans la vie des ensembles immobiliers accueillant des exclus du parc privé. Pour certains ménages, un accompagnement temporaire peut les aider à surmonter les difficultés évoquées. Pour d'autres, il faudra un accompagnement lourd permanent, mobilisant des professionnels de santé ou autres dans des programmes immobiliers adaptés.

3.1.2.3 Difficultés économiques et difficultés de cohabitation

Certains ménages cumulent les difficultés. Il est alors indispensable de mettre en place un accompagnement solide à la gestion du budget et à l'apprentissage du bien *habiter* et *cohabiter* avec le voisinage si on veut que le DALO soit une réalité sans compromettre la qualité de vie d'une majorité de locataires occupant sans problème des ensembles d'habitat social.

3.1.3 Répartition des responsabilités entre bailleurs et autres partenaires

A l'issue des visites approfondies et des échanges, force est de constater que la plupart des bailleurs sociaux emploient des conseillers en économie sociale et familiale : ils se considèrent donc comme ayant une responsabilité :

- pour accompagner leurs locataires en difficulté financière,
- pour favoriser la convivialité dans les ensembles qu'ils gèrent,
- pour accompagner l'accès dans les lieux et leur bonne appropriation.

Les associations gestionnaires de structures d'hébergement, quant à elles, considèrent qu'elles ont la responsabilité :

- de préparer le ménage résidant dans leur structure à gérer son logement de manière autonome ;
- d'assurer une bonne prise en compte des dépenses logement dans la gestion du budget.

Les associations et organismes qui organisent l'interface entre les bailleurs et les associations gestionnaires de structures d'hébergement (cf. Interlogement 93, IDL 95, GIP HIS) se donnent pour mission d'évaluer la capacité du candidat à occuper le logement qui lui est proposé en « bon père de famille » et en remplissant ses obligations de locataires.

Les répartitions de responsabilités sont plus ambiguës lorsqu'une association est mandatée pour assurer la gestion locative sociale, pour l'accompagnement social (problèmes de santé, d'emploi) du ménage occupant un logement social avec le statut de locataire ou en étant le support d'un bail glissant qui devrait par définition glisser.

Le mode de financement des associations qui sont en quelque sorte les garants du suivi des familles posant problème pour un accès classique au logement social fait qu'elles ne peuvent pas s'engager pour de longues périodes et qu'elles ne sont pas toujours en mesure d'assurer auprès des ménages en difficultés les prestations nécessaires et de consacrer le temps suffisant pour être réellement efficace dans la mission qui leur est assignée. Cette incapacité à s'engager sur une longue durée en raison de la précarité des ressources constitue un frein à des relations partenariales équilibrées.

Associations et bailleurs se heurtent aussi à la difficulté de trouver des solutions alternatives quand les deux parties considèrent que le bail glissant ne peut pas glisser, sans parler des situations où les analyses divergent et où il n'existe pas de modalités d'arbitrage définies.

Tous s'accordent à dire qu'il faudrait des passerelles entre structures (logements familiaux, CHRS, maisons relais, résidences sociales...) Or, il est difficile d'assurer cette fluidité, comme cela a déjà été largement indiqué dans le cadre des groupes de travail mis en place pour « la refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement ».

La mission tient à souligner que le monde des bailleurs comme le monde associatif sont conscients pour la plupart de leurs membres de la complémentarité nécessaire de l'action des uns et des autres. Des progrès considérables ont été constatés dans la prise en compte des objectifs et des contraintes de structures dont les liens sont encore à resserrer compte tenu de ce que la collectivité en attend en termes de services d'intérêt général.

3.2 Préconisations

3.2.1 Définir les responsabilités respectives des bailleurs et des partenaires sociaux (services sociaux du département – associations) dans l'accompagnement des familles pour l'accès et le maintien dans le logement

Des organismes HLM élaborent actuellement avec des associations, des conventions cadres qui serviront de référence pour définir leurs engagements réciproques quand un accompagnement associatif est décidé d'un commun accord avec financement à la clé pour l'entrée ou le maintien dans les lieux.

Des relations pérennes entre organismes et associations, avec évaluation périodique des résultats de la coopération, faciliteront l'accès au logement de certains ménages situés à la marge des critères habituels d'acceptation.

Ces conventions devraient être généralisées.

3.2.2 Mettre au point un référentiel commun USH/fédérations des intervenants sociaux et des associations de logements d'insertion (FNARS-FAPIL-Fédérations des PACT-UNAFO)

Plusieurs référentiels ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration pour évaluer la capacité d'un ménage à occuper un logement autonome.

cf. :

- référentiel de l'hébergement au logement autonome. Regards croisés de professionnels de l'hébergement et du logement en Provence-Côte-d'Azur (annexe 12) ;
- travaux de l'Association Francilienne pour favoriser l'Insertion par le Logement. Fiches diagnostic ;
- évaluation effectuée par la SA d'HLM le « logement urbain » pour le compte de l'ensemble des SA du Groupe Batigère ;
- charte de l'accompagnement social lié au logement en cours d'actualisation dans le cadre de l'élaboration du PDALPD du Val de Marne...

Beaucoup d'organismes HLM voudraient pouvoir se référer à des évaluations formalisées. Des travailleurs sociaux, une partie de ceux que nous avons rencontrés, considèrent que l'évaluation globale, relève de la compétence du travailleur social qui s'engage sur la capacité d'une famille à occuper de manière autonome un logement, qu'on doit lui faire confiance et que formaliser l'évaluation par les réponses à un questionnaire en dix, quinze ou vingt points relève de la paperasserie courtelinesque.

A partir des travaux réalisés et en cours, il serait intéressant d'engager une concertation entre les fédérations regroupant les partenaires des parcours résidentiels des familles en difficultés, à charge pour chacune de ces fédérations de convaincre leurs adhérents de l'utilité pour tous d'une grille d'analyse commune, sous réserve bien sûr qu'il ne s'agisse pas d'un nième formulaire à remplir alourdissant les procédures sans apporter aucune plus-value, mais d'un outil **partagé** favorisant les coopérations **réiproques**

3.2.3 Mettre en place un véritable management de la prévention du risque locatif chez les bailleurs sociaux là où c'est nécessaire

C'est le bailleur social qui assume *in fine* le risque locatif. Cette responsabilité est la contrepartie du droit qu'il possède de choisir son locataire (le présent rapport l'affirme à plusieurs reprises).

La prévention du risque locatif repose chez les bailleurs sociaux sur un double dispositif :

- un management de la prévention de ce risque, qui conduit le bailleur à prendre un certain nombre de décisions de gestion interne ;
- une assistance des pouvoirs publics pour les situations les plus à risque : FSL (aide versée par les départements aux locataires en impayés de loyers ou/et de charges), LOCA-PASS (assure au bailleur le paiement du loyer pendant 18 mois) [cf. annexe 13] et bail glissant (c'est l'association locataire qui supporte le risque financier que l'occupant ne paye pas son loyer).

Les propositions de la mission telles qu'elles sont décrites dans le rapport visent à rendre transparents les critères de taux d'effort et de reste à vivre examinés par les bailleurs sociaux pour examiner les demandes de logement et à permettre aux bailleurs de fixer ces critères à partir d'une étude de risque.

Or, toutes choses égales par ailleurs, le risque n'est pas le même d'un bailleur social à l'autre, du fait de la politique de prévention des risques qu'il conduit.

C'est pourquoi il apparaît utile à la mission de préconiser :

- de renforcer encore la démarche de prévention des impayés ;
- de prévoir que figure systématiquement dans les rapports d'activité des bailleurs sociaux, un développement sur la politique de prévention des impayés ;

Parmi les mesures les plus souvent entendues par la mission dans ses visites, figurent :

- le développement du prélèvement automatique du montant du loyer sur le compte bancaire du locataire (par une formation appropriée des gardiens) ;
- un calcul par le bailleur des acomptes de charges qui vise à minimiser les rappels de charges ;
- l'affectation, dans le budget d'amélioration du patrimoine du bailleur, d'un montant minimum consacré aux travaux permettant une meilleure maîtrise des charges ;
- le renforcement du suivi social dès la première manifestation d'impayés.

Pour autant, les dispositifs actuels laissent apparaître des insuffisances et des failles :

- les départements déterminent librement les conditions dans lesquelles ils aident, via le FSL, les locataires qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer le paiement de leurs quittances ; les règles qu'ils fixent déterminent des catégories de population bénéficiaires, indépendamment des pratiques des bailleurs ;
- l'aide apportée par le dispositif LOCA PASS ne concerne pas tous les publics ; il est essentiellement réservé aux salariés des entreprises privées ;
- les procédures de redressement personnel ⁶ (qui ont pour effet d'effacer la dette locative des ménages qui en sont l'objet) connaissent un développement important, alors même que les juges ne prescrivent que rarement le suivi social de ces ménages et peuvent faire bénéficier un même ménage de plusieurs procédures de redressement. Ces constatations invitent à réfléchir à un dispositif interpartenarial qui pourrait s'appeler « convention de prévention interpartenariale » qui lieraient, pendant une période de 3 à 4 ans, le bailleur à ses partenaires institutionnels ; parmi lesquels :

- * le département, s'agissant du FSL,
- * les collecteurs, s'agissant de LOCA PASS,
- * l'institution judiciaire,

Dans ce dispositif, chaque partie prendrait un engagement :

- * les bailleurs, en terme de prévention des impayés,
- * le conseil général, en accompagnant par son aide imputée sur le FSL, les bailleurs ayant préalablement défini et affiché une politique de prévention des impayés. (ce qui suppose, de modifier la loi pour prévoir que l'aide soit versée aux bailleurs créanciers et non plus seulement aux locataires débiteurs),
- * l'institution judiciaire, pour essayer de maîtriser le dispositif de redressement personnel.

3.2.4 Transformer les seuils ou critères d'exclusion en seuils ou critères d'intervention

Dans son rapport d'octobre 2009, le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a mentionné un certain nombre de bonnes pratiques locales d'application de ce droit.

⁶ Procédure instituée par des dispositions de la Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, insérées aux articles L 332-5 et suivants du code de la consommation

Qu'il s'agisse de l'articulation du PDALPD et de l'instruction des dossiers DALO à Lille, du comité départemental de suivi du DALO en Isère, de la commission inter bailleurs pour répartir les ménages prioritaires en Loire atlantique, de la commission de coordination de l'accord collectif intercommunal de l'agglomération de Brest, du réseau pour le logement des personnes en difficulté psychique du Grand Lyon, du cadre de partenariat pour produire de l'habitat adapté en Ile de France(AFFIL) ou dans le Grand Nancy, l'examen des bonnes pratiques montre qu'il est nécessaire de fonder l'accueil des ménages les plus modestes sur une démarche de partenariat. C'est également l'enseignement tiré des associations telles que Droit de cité ou les associations analogues.

Dans ce cadre, l'ensemble des solutions pour accueillir les ménages sortant des normes habituelles de solvabilité, de gestion du budget familial ou de comportement pourraient être examinés. Dans l'accord collectif de Paris, il s'agit des demandeurs prioritaires auxquels aucune proposition n'a été faite au bout de six mois.

Un cadre de partenariat devrait donc être généralisé sur l'ensemble du territoire, soit au niveau départemental, soit au niveau de l'agglomération. Elle devrait comprendre l'ensemble des partenaires, les bailleurs sociaux, les représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération, les collecteurs du 1% logement, les FSL, l'État, les caisses d'allocations familiales, les associations opérant dans la maîtrise d'ouvrage, la location privée, l'inter-médiation entre centres d'hébergement et bailleurs sociaux ou l'accompagnement social. Cette instance devrait être mandatée pour établir ou examiner un diagnostic de la situation des ménages concernés par les critères ci-dessus. **Les critères actuels d'exclusion deviendraient des critères de passage devant cette instance, donc des critères d'intervention pour favoriser l'accueil des ménages défavorisés.**

Cette instance serait le « bras armé » à la fois du PDALPD, du préfet quand il exécute les décisions de la commission de médiation DALO et des accords collectifs départementaux. Elle pourrait obtenir délégation de l'ensemble des partenaires et notamment du FSL. Elle serait chargée de définir les solutions les plus adaptées à la situation de chaque ménage. Elle aurait également un rôle en matière de programmation des crédits PLA i et de décision en matière de suivi social de certaines familles.

La gamme des solutions offertes pourrait comprendre celles énoncées dans ce rapport qui ont été élaborées dans le cadre assigné, c'est-à-dire en dehors de toute révision du barème de l'APL. Les missionnaires attirent toutefois l'attention sur l'importance de ce sujet.

Dans les zones tendues, la question de la difficulté d'accès au logement social ne peut pas être résolue par des solutions portant uniquement sur le parc existant. Cette instance devrait donc avoir compétence également en matière de programmation des aides à la pierre, en particulier la répartition entre PLUS et PLAI et sur la programmation des PLAI.

Le dispositif interpartenarial proposé ci-dessus ne peut fonctionner qu'à un certain nombre de conditions énoncées ci-dessous.

3.2.5 Donner des garanties de pérennisation de financements des associations

Les associations qui font de l'accompagnement social ou de l'inter-médiation entre centres d'hébergement et bailleurs sociaux doivent obtenir une garantie de financement pérenne une fois qu'elles ont pris en charge une famille par rapport à un bailleur. L'instance évoquée ci-dessus doit apporter cette garantie, avec des modalités d'arbitrage en cas de conflit faisant appel à un comité spécialisé.

3.2.6 Prélever, sur les revenus de transfert du ménage, la somme qu'il a à verser pour le logement qu'il occupe en cas de non paiement répété, sous réserve qu'il s'agisse d'un logement adapté à ses capacités financières

Les arbitrages entre les besoins de première nécessité sont très difficiles à faire par les ménages en difficultés quand leurs ressources sont limitées. Néanmoins, pour prévenir l'expulsion et pour préserver le maintien du versement de l'APL à l'organisme bailleur ce qui évite d'arriver à un montant de dettes insurmontable, il faudrait autoriser le bailleur social, sur rapport favorable du travailleur social chargé du suivi et de l'accompagnement du ménage, en cas de « mauvaise foi », à faire faire un prélèvement automatique de la somme due pour le logement sur les revenus de transfert. Ceci ne pourrait se faire qu'à partir de barèmes établis fixant des restes à vivre en dessous desquels la mesure ne serait pas applicable.

Ce prélèvement pourrait n'être autorisé que pour une durée d'un an renouvelable après constat de non paiement du loyer dû pendant trois mois.

3.2.7 Obtenir que l'État contribue à nouveau aux dépenses d'accompagnement social nécessaires à l'accès au logement, en lien avec les conseils généraux

L'accompagnement social doit faire l'objet d'un abondement budgétaire dans le cadre d'une contractualisation avec les conseils généraux si possible dans le cadre du FSL pour répartir efficacement les rôles et les financements. Le départ de l'État des FSL n'est généralement pas jugé pertinent.

L'État ne peut pas préconiser l'accès au logement de personnes hébergées sans s'associer au financement de cet accès.

L'affectation d'une partie du programme 177 à l'accès au logement social constituerait une solution possible, dans le cadre d'un référentiel de prestations sociales d'accompagnement.

Conclusion

Les actions prioritaires à poursuivre dans le temps sont :

➤ La responsabilisation des acteurs.

La création d'une instance de partenariat a pour rôle notamment de responsabiliser les partenaires du logement social, réservataires, bailleurs, travailleurs sociaux, et de les amener à ne plus refuser des dossiers difficiles mais de rechercher ensemble les solutions adaptées aux familles défavorisées.

➤ La pérennisation et la généralisation des associations ou organismes intermédiaires :

Le rôle des associations ou organismes (GIP HIS par exemple) intermédiaires est à cet égard essentiel et il doit être pérennisé. L'élaboration de grilles de critères permettant de faciliter la détermination de la situation d'une famille prête ou non à entrer dans un logement social est un exercice qui donne une base commune de raisonnement à l'ensemble des acteurs. Ces grilles doivent être généralisées. Le financement de ce rôle doit être sanctuarisé et développé.

➤ Utiliser toutes les potentialités des CUS :

Les premières CUS vont devoir être conclues très rapidement. Il sera nécessaire de mesurer les résultats et d'en tirer les conséquences. Il sera nécessaire de préparer à l'avance les conventions futures en tirant l'expérience des premières.

➤ Améliorer la connaissance de la demande et de l'offre :

Les travaux en cours sur le nouveau numéro unique et la réforme de l' EPLS doivent jouer un rôle fondamental dans l'adaptation de l'offre à la demande et notamment à la demande la plus sociale, DALO ou plus généralement PDALPD et accords collectifs. Ce chantier est prioritaire et doit être mené à bien en 2010 pour une mise en service en 2011. Dès à présent, une analyse des fichiers du numéro unique, expurgés des doublons, permettrait de connaître au moins le nombre des ménages en délai anormalement long et d'engager des études complémentaires.

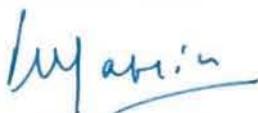
➤ Réexaminer les barèmes de l'APL

La Cour des comptes dans un rapport a relevé cette question difficile à plusieurs reprises. Elle ne peut être éludée si on veut durablement traiter les problèmes d'accès des publics prioritaires au logement.

➤ Procéder à un examen régulier des politiques des bailleurs sociaux en matière d'accueil des publics prioritaires :

Cette mission pourrait être assignée de manière explicite aux organismes de contrôle que sont la MIILOS et l'ANPEEC, au besoin dans des programmes conjoints.

Isabelle MASSIN



Inspectrice générale
de l'administration
du développement durable

Patrick LAPORTE



Inspecteur général
de l'administration
du développement durable

Marc PREVOT



Inspecteur général
de l'administration
du développement durable

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Lettre des ministres demandant au CGEDD de conduire une mission d'analyse sur les conditions d'accès au logement des publics prioritaires.

Annexe n°2 : Note de C. MARTINAND désignant P. LAPORTE, M. PREVOT et I. MASSIN pour effectuer la mission d'analyse sur les conditions d'accès au logement des publics prioritaires.

Annexe n°3 : Liste des personnes rencontrées

Annexe n°4 : Questionnaires adressés aux organismes HLM visités

- Accès au logement locatif social des populations prioritaires (rôle des commissions d'attribution des bailleurs sociaux) ;
- Relation impayés / niveaux de ressources

Annexe n°5 : Questionnaire adressé aux gestionnaires de CHRS visités

Annexe n°6 : Tableau analysant les pratiques des six organismes HLM étudiés de manière approfondie en matière de conditions de ressources des candidats locataires pour être acceptés.

Annexe n°7 : Jugement du tribunal administratif de Versailles du 6 juillet 2001.

Annexe n°8 : Analyse des dossiers examinés par les commissions d'attribution dans les six organismes étudiés de manière approfondie

Annexe n°9 : Analyse des dossiers de la Ville de Paris

Annexe n°10 : Évaluation du risque des impayés locatifs

Annexe n°11 : Liste des logements mis à disposition de la Préfecture des Yvelines par les collecteurs de 1 % au titre du DALO établie en février 2010

Annexe n°12 : Regards croisés de l'hébergement et du logement en Provence Alpes Côte d'Azur

Annexe n°13 : Couverture du risque locatif

Annexe n°14 : Glossaire des acronymes

Annexe 1 – Lettre des ministres demandant au CGEDD de conduire une mission d'analyse sur les conditions d'accès au logement des publics prioritaires

CGEDD 007070-01



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Le ministre d'État

Le secrétaire d'État
Chargé du Logement et de l'Urbanisme

Paris, le 26 OCT. 2009

Monsieur le Président,

Le 21 septembre dernier, a été lancé un processus de refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement associant les administrations concernées et les fédérations nationales associatives. L'enjeu est de créer les conditions nécessaires à la mise en place d'un véritable service public. L'usager et ses besoins doivent être replacés au cœur du dispositif et l'accès au logement doit constituer l'objectif prioritaire.

Or, force est de constater que, dans les zones les plus tendues, l'accès au logement des publics prioritaires se heurte à des difficultés qui ne sont pas seulement liées à l'insuffisance de l'offre, mais aux conditions de solvabilisation des ménages. Différents paramètres entrent en jeu (typologie de l'offre, niveaux de loyers et charges, montant des aides personnelles, modalités d'examen des conditions de ressources par les commissions d'attribution...) dans le niveau de solvabilisation.

Afin de mieux apprécier l'impact de ces différents paramètres, je souhaite que vous conduisiez une mission d'analyse sur les conditions d'accès au logement des publics prioritaires.

Cette mission devra, en premier lieu, permettre, à partir d'une large enquête et la mise en avant de situations précises (études de cas), d'analyser les raisons des refus des commissions d'attribution des organismes HLM pour insuffisances de ressources.

Pour ce faire, la mission pourra exploiter les statistiques susceptibles de donner une connaissance des familles qui ne peuvent accéder au logement social parce que les bailleurs estiment que leurs « reste à vivre » sont insuffisants. A partir d'un échantillon de décisions prises par les commissions d'attribution des organismes HLM, elle expertisera les refus d'attribution pour insuffisance de revenus, révélera les critères qui fondent ces décisions, et estimera la fréquence de ces pratiques, notamment pour les personnes hébergées en CHRS et les ménages prioritaires au titre du DALO. La mission examinera également le niveau et la distribution statistique des taux d'effort, brut et net (après aide personnelle) de l'ensemble des ménages, particulièrement les ménages à faibles revenus, dans le parc privé et dans le parc social, en tenant compte de la surface du logement, du coût des charges, et de la taille de la famille. Elle pourra rendre compte enfin des études statistiques existantes sur la relation éventuelle entre impayés et niveau des ressources.

.../...

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-Président
Conseil Général de l'Environnement et Développement Durable
Tour Pascal
92055 LA DEFENSE

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Cette analyse devra permettre de porter un éclairage sur les règlements d'attribution mais aussi sur la capacité des organismes bailleurs à trouver des logements adaptés en taille et en loyers, aux publics considérés comme prioritaires, ainsi que tout autre paramètre pouvant contribuer à l'insuffisante solvabilisation des ménages.

La mission devra, en second lieu, analyser le rôle et l'efficacité des dispositifs de garantie des impayés (Fonds de solidarité logement, Locapass), qui peuvent avoir un impact dans la décision des bailleurs en matière d'attribution.

A partir des éléments recueillis, la mission devra :

- proposer des règles de référence en matière de calcul des ressources, pouvant servir de base à un rapprochement des pratiques des bailleurs sociaux, aujourd'hui très diverses. Elle examinera les concepts de « taux d'effort » et de « reste à vivre » et leur utilisation possible. Elle étudiera l'opportunité de fixer une référence dans les PDALPD et d'ajouter une règle quant aux surfaces adaptées aux tailles des familles ;
- identifier les typologies de logements adaptés aux situations particulières analysées tant en terme de logement familiales que de résidences sociales ;
- proposer d'éventuelles améliorations des dispositifs de prévention et de garantie des impayés dans le parc social ;

ainsi que toute autre piste opérationnelle visant, dans le cadre des dispositifs existants, à améliorer la solvabilisation des ménages en difficulté.

Dans le cadre de cette mission, les personnes que vous aurez désignées travailleront en étroite collaboration avec M. Alain Régnier, préfet, délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, avec les services de la DGALN ainsi qu'avec l'ANAH pour ce qui concerne le parc privé.

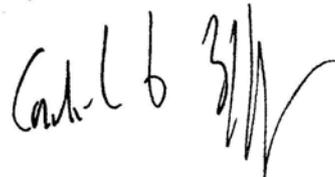
Il va de soi qu'une association étroite des bailleurs sociaux et des associations qui interviennent dans ce domaine permettra d'enrichir votre enquête.

Nous souhaiterions que les conclusions puissent nous être remises au plus tard d'ici le 31 décembre, et qu'une première série de propositions très opérationnelles nous soient soumises pour le 30 novembre.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.



Jean-Louis BORLOO



Benoist APPARU

Annexe 2 – Note de C. MARTINAND : Désignation des missionnés



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

Le Vice-Président

Référence CGEDD n° 007070-01

La Défense, le 9 NOV. 2009

Note

à l'attention de

Madame Isabelle MASSIN,
Monsieur Patrick LAPORTE,
Monsieur Marc PREVOT,
inspecteurs généraux de l'administration
du développement durable

Par lettre du 26 octobre 2009, le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et le Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une **mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires**.

Je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 007070-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait des Ministres de disposer d'un rapport d'étape pour le 30 novembre 2009 et du rapport final pour le 31 décembre 2009 au plus tard.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission à la présidente de la 1ère section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et au Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme.

Claude MARTINAND

Copies : Mme la Présidente et M. le Secrétaire de la 1ère section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 6ème section

Présent
pour
l'avenir

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B – 92095 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 61 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 61 23 24

Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées

Organismes	Personnes (noms et fonctions)	Dates des visites
DGUHP/DGALN	Mme Marie-Dominique DE VEYRINAS, conseiller technique du directeur Mme Hélène SAINTE MARIE, directrice du projet DALO Mme Hélène DADOU, sous-directrice des politiques de l'habitat M. Emmanuel SHEARER, adjoint au chef du bureau de la réglementation des organismes constructeurs	12/11/2009 12/01/2010 25/01/2010 15/01/2010 25/01/2010
MILOS	M. Denis VILLAIN, chef de la MILOS	
Ville de Paris	M. Christian NICOL, directeur du logement et de l'habitat M. Sylvain MATHIEU, sous-directeur de l'habitat à la direction du logement et de l'habitat	24/11/2009
Union sociale pour l'habitat	M. Pierre QUERCY, délégué général M. Luc LEGRAS, chargé de mission auprès du délégué général M. Dominique HOORENS, directeur des Études Économiques et Financières Mme Juliette FURET, conseillère technique M. Michel AMZALLAG, conseiller à la Direction des études économiques et financières M. Patrick KAMOUN, conseiller technique Mme Béatrix MORA, déléguée adjointe à la délégation à l'action professionnelle (DAP) Mme Caroline LANDEAU, conseillère technique à la DAP, mise à disposition de l'AORIF Mme Huberte WEIMUM, conseillère juridique	04/11/2009 25/11/2009 24/02/2010
Observatoire du logement social de la région Ile-de-France	M. Christophe RABAUT, directeur de l'AORIF M. Jean-Yves BOISSELEARE, responsable études statistiques DREIF Mme Sandra BEER, géographe, chargée mission AORIF M. Philippe PAUQUET, attaché d'études IAUDIF	27/11/2009
ESH Batigère Ile-de-France	M. Stanislas JOBBE-DUVAL, directeur général Mme Agnès BLADOU, responsable activité locative et relations clients M. Hubert CUNAT, directeur général ESH Logement urbain M. Claude GERARD, Président de la commission d'attribution M. Patrice FAURENS, responsable des agences Mme Anne SCHMITT, responsable du service contentieux locatif Mme Claire OLIVIER, ESH Logement urbain, responsable action sociale	13-01-2010
ESH Coopération et Famille	M. Christian THIBAUT, Président du directoire M. Éric MADELRIEUX, directeur général Mme Isabelle MARQUES, directrice territoriale Ouest	6 et 25-01-2010

Organismes	Personnes (noms et fonctions)	Dates des visites
ESH EFIDIS (Groupe SNI)	Mme Anne-Sophie GRAVE, Présidente du directoire M. Philippe GUILBERT, directeur régional centre (92 et 94) et président de la commission d'attribution pour ces 2 départements Mme Isabelle HENRY-FERRAN, responsable du pôle social et recouvrement	9-12-2009
ESH France Habitation	M. Michel CEYRAC, Président M. Pascal VAN LAETHEM, directeur général Mme Marie-Claude DIRATZOUYAN, directrice de la clientèle Mme Pascale GARI, directeur de l'Unité territoriale de Nanterre Mme RAULET, chargée des attributions à l'unité territoriale de Nanterre	21-12-2009
OPH Plaine Commune Habitat	M. Stéphane PEU, Président Mme Martine FLAMANT, directrice générale M. Laurent RUSSIER, Président de la commission d'attribution Mme Cécile ALLIAUD, directrice du département relations locataires Mme Monique CONCHON, Directrice de la direction du logement	20/01/2010
OPH Grand Lyon Habitat	M. Daniel GODET, directeur général Mme Marie-Hélène BONZOM, directeur général adjoint M. Arnaud MENZIKIAN, Président de la Commission d'attribution Mme Audrey THURA, directeur de l'offre et de la clientèle Mme Florence SYLVESTRE, directeur du recouvrement et de la prévention	27/01/2010
ESH « Emmaüs Habitat »	Mme Nelly LORDEMUS, directrice générale M. Pascal ROBIN, président de deux des commissions d'attribution de la société	15/10/2009 - 05/11/2009 13/10/2009
ESH « Les résidences de la Région Parisienne »	Mme Anne DUCREUX , Directeur du patrimoine	30/11/2009
ESH « Logement français »	M. Christine GUIRAMAND, directrice du système d'information et des études, Mme Isabelle GUILLARD, chargée du développement social à la direction du développement social par l'habitat	20/11/2009
ESH « Soval »	M. Pierre-Yves CHALLAND, directeur général	01/02/2010
ESH « Toit et Joie »	M. Philippe ALIZARD, directeur de l'habitat M. François-Xavier LEMOINE, directeur du service juridique & action sociale	09 et 10/11/2009
OPH « OPIEVOY »	M. STEIFELD, directeur général	01/02/2010
OPH «Paris habitat »	Mme Isabelle RUEFF, directrice générale adjointe	24/11/2009

Organismes	Personnes (noms et fonctions)	Dates des visites
Régie Immobilière de la Ville de Paris (RIVP)	Mme Frédérique LAHAYE, chargée de mission à la direction générale	24/11/2009
ANPEEC	M. Philippe BRY, directeur général M. Arnaud GERARDIN, chef du service des études et de l'informatique Mme Marion GERARD, directeur d'études	07/01/2010
« ASTRIA »	M. Pierre D'HUART, directeur Mme Françoise COMTE-RICUR, directeur du placement locatif Mme Corinne BEDOS-TOULGOAT, directeur communication, conseil en financement, assistance mobilité Mme Catherine PERNOT, responsable Astria assistance Mme Élisabeth NOVELLI, directeur France habitation, chargée des structures collectives.	07/01/2010
« SOLENDI »	M. François BALKONYI, directeur général délégué M. Marcel ADHÉRA, directeur général Adjoint Mme Odyle MONNERET, directeur adjoint chargé des investissements Ile-de-France et du locatif	06/01/2010
Association « APUI 95 » (Association pour un urbanisme intégré) Gestionnaires de CHRS	Mme K. Pierre, directrice des villageoises de Cergy Mme Sarah OUERGHEMMI, responsable du CHRS	08/12/2009
Association « Emmaüs » Gestionnaires de CHRS	Mme Frédérique RASTOLL, chargée de mission logement M. Joël PERRET, CHRS Quai de la Marne Mme Isabelle PRELOOKER, CHRS Clichy M. Bertrand DART, CHRS Créteil-Vincennes Mme Margarete STOIB, CHRS Valmy Mme Dominique LELIEVRE, Directrice interventions sociales et solidaires	15/12/2009
Association « Esperer 95 » Gestionnaires de CHRS	M. Bruno DESSANE, chef de service du CHRS de l'Hermitage Mme Isabelle VATAIRE, directrice du pôle hébergement Mme Sophie CADONNA, assistante sociale du CHRS de l'Hermitage	08/12/2009
Associations servant d'intermédiaires entre organismes HLM et structures d'hébergement	IDL95 (Initiative Droit au Logement) : Mme Marie-Laure POSSÉMÉ, responsable du pôle habitat-prospection Interlogement 93 : Mme Martine THÉAUDIÈRE, directrice Mme Stéphanie CASUAL, responsable logement CAPlogy : Mme Michèle HENRY, directrice GIP Habitat et interventions sociales : M. Bruno MOREL, directeur	05/01/2010 14/01/2010 14/01/2010 01/02/2010 12/01/2010

Organismes	Personnes (noms et fonctions)	Dates des visites
FNARS Ile-de-France	Mme Marie-Françoise LEGRAND, vice présidente chargée du logement Mme Marie GAFFET, déléguée régionale Mme Isabelle MEDOU-MARERE, responsable du pôle Europe Mme Violaine PINEL : chargée de mission logement	07/12/2009
Experts	M. Patrice LANCO M. François-Xavier PATS : Président de la commission DALO 92, administrateur d'habitat et humanisme Expert sur les questions immobilières auprès de diverses structures et associations sans but lucratif	Novembre 2009 12/11/2009

Annexes 4 – Questionnaires adressés aux bailleurs sociaux visités

4.1- Accès au logement locatif social des populations prioritaires (rôle des commissions d'attributions des bailleurs sociaux)

4.2- Relations impayés/niveaux de ressources

4.1- Accès au logement locatif social des populations prioritaires (rôle des commissions d'attributions des bailleurs sociaux)

I- La présentation de la demande par les réservataires

- 1.1- L'organisme est-il partie à un accord collectif départemental ? Intercommunal ?
- 1.2- Existence ou non d'un accord préalable avec le réservataire (État, collectivités locales, CIL,...) sur les caractéristiques des candidats à présenter.
- 1.3- Respect par le(s) réservataire(s) de cet (ces) accord(s) (preuves ou présomptions d'autocensure par le réservataire)
- 1.4- Modalités de présentation de la demande
 - le dossier de demande est-il complet lorsqu'il arrive au bailleur ?
 - fréquence de demande de renseignements complémentaires par le bailleur
 - présence ou non d'un accompagnement social (pour la présentation de la demande et/ou pour le suivi du locataire une fois dans les lieux)
 - respect ou non de la règle des 3 présentations par logement.

II- Modalités de fonctionnement des commissions d'attribution

- 2.1- Existence ou non d'un règlement intérieur ? Définition des catégories prioritaires dans le règlement intérieur ?
- 2.2- Rôle des différents réservataires au sein de la commission d'attribution ?
- 2.3- Dossiers préparatoires aux différentes séances de la commission d'attribution ?
- 2.4- PV de la commission d'attribution
- 2.5- Bilan annuel de la commission d'attribution
- 2.6- Modalités de calcul du taux d'effort (revenus et dépenses obligatoires retenus) ou/et de reste à vivre (revenus et dépenses obligatoires retenues)

III- Analyse des motifs des refus opposés par les bailleurs aux candidatures

- 3.1- Le candidat refusé a-t-il connaissance des motifs du refus de sa candidature ?
 - Comment ?
 - Analyse et typologie des motifs des refus (par catégorie de motif et par degré de précision de la réponse)
 - les motifs qui fondent la décision sont-ils identiques ou non aux motifs notifiés aux demandeurs ?
- 3.2- Motifs autres que l'insuffisance des ressources
 - Essayer d'identifier et de réaliser une typologie de ce type de motifs invoqués par le bailleur
 - Sont-ils invoqués seuls ou avec un motif tiré de l'insuffisance des revenus ?
 - Typologies possibles :

a) motifs non liés à la candidature déposée :

- mixité sociale
- un autre candidat a été retenu pour le logement demandé

b) motifs liés à la candidature

- le demandeur est propriétaire d'un logement adapté à ses ressources
- mauvaise foi (propositions de logement refusées)

- absence de logements possédant les caractéristiques demandées
- absence de parcours locatif
- parcours locatif difficile (récidive dans l'impayé, la dégradation du logement, les troubles de voisinage)
- absence d'accompagnement social pour un candidat jugé insuffisamment autonome (handicap psychique, addictions,...)
- éloignement du lieu de travail

3.3- Motifs liés à l'insuffisance de ressources

a) *Quel(s) est (sont) le(s) critère(s) utilisé(s) pour la qualifier ?*

- Taux d'effort ?
- Reste à vivre ?
- Autres critères ?

Définir précisément le critère retenu

b) *Valeur du (des) critère(s) retenu(s) (en montant)*

Est-elle identique quelle que soit la catégorie de demandeurs ou variable ? (ou en fonction des réservataires ?) Pourquoi ?

c) *Comment ce critère a-t-il été fixé ? Par le CA ? Par le directoire ? Par le DG ?*

Fournir documents internes (ou étude) explicitant le choix

Motifs du choix retenu ? Mixité sociale ? Risque d'impayés ? Autres ?

Le critère retenu a-t-il changé récemment ? Pourquoi ?

d) *Mesures préconisées pour accueillir davantage de candidats jusqu'alors refusés pour des motifs liés à l'insuffisance de revenus*

- association pratiquant l'accompagnement social à l'entrée et au suivi dans le logement
- (analyse des pratiques existantes du bailleur en la matière)
- FSL ou locapass
- meilleure maîtrise ou modulation des loyers et charges pour ces populations
- autres propositions

4.2- Relations impayés/niveaux de ressources

1- Le système d'information interne à votre organisme vous permet-il de suivre, par un ou plusieurs indicateurs, la relation existante entre le niveau des impayés de vos locataires et le niveau de leurs ressources ?

2- Si oui, passez aux questions 4 et suivantes.

3- Si non, êtes-vous disposé à réaliser les calculs demandés aux questions 4 et suivantes pour le compte de la mission confiée au CGEDD par le Ministre et le Secrétaire d'État ?

4- Quel est le revenu médian (ou moyen -à préciser-) des locataires à jour de leurs loyers et charges à la date T (la plus récente connue) et le revenu médian (ou moyen) des locataires en impayés de loyers et charges (préciser la définition d'un locataire en impayés que vous retenir) ?

Pourriez-vous visualiser sur une courbe (type courbe de Gauss) la dispersion de chacune de ces deux catégories de locataires ?

5- Quel est le reste à vivre médian (ou moyen -à préciser-) des locataires à jour de leurs loyers et charges à la date T (la plus récente connue) et le reste à vivre médian (ou moyen) des locataires en impayés de loyers et charges ?

Préciser la définition et le mode de calcul que vous retenir pour la notion de « reste à vivre »

Pourriez-vous visualiser sur une courbe (type courbe de Gauss) la dispersion de chacune de ces deux catégories de locataires ?

6- Si l'on répartit l'ensemble de vos locataires par décile de niveaux de revenus, quelles sont, pour chacun de ces déciles, les proportions :

- de locataires à jour de leurs loyers et charges,
- de locataires en impayés de leurs loyers et charges ?

7- Même question que la précédente si l'on substitue à la notion de revenus celle de reste à vivre

8- Si l'on répartit l'ensemble de vos locataires par décile de niveaux d'impayés, quelles sont, pour chacun de ces déciles, les médianes (ou moyennes) :

- des revenus de ces locataires,
- des restes à vivre de ces locataires.

9- Les informations demandées aux questions (4) à (8) sont-elles disponibles ou peuvent-elles être produites pour chacune des 5 dernières années ?

10- Les informations demandées aux questions (4) à (8) sont-elles disponibles ou peuvent-elles être produites :

- par département si l'organisme possède du patrimoine sur plusieurs départements,
- par unité de gestion, si l'organisme possède plusieurs unités de gestion,
- par commune si l'organisme possède du patrimoine sur plusieurs communes,
- par groupe d'immeubles individualisé dans le patrimoine de l'organisme.

11- Les informations croisant la durée (question 9) et les lieux (question 10) sont-elles disponibles ou peuvent-elles être produites ?

12- Mêmes questions que les questions (4) à (11) en substituant à la notion de « loyers + charges » la notion de « loyers + charges - APL ».

13 Mêmes questions que les questions (4) à (11) en substituant à la notion de « loyers + charges » la notion de taux d'effort $\frac{\text{loyers} + \text{charges} - \text{APL}}{\text{revenus du ménage logé}}$?

14- Fournir les informations croisant impayés et niveaux de ressources différentes de celles demandées aux questions (4) à (11) si de telles informations sont actuellement disponibles dans votre organisme.

15- Existe-t-il une relation entre le parcours résidentiel antérieur du locataire (à typologiser selon vos propres critères – à indiquer -)⁷ et le niveau des impayés ? L'avez-vous quantifiée ?

16- Existe-t-il une relation entre le nombre de personnes du ménage et le niveau des impayés ? L'avez-vous quantifiée ?

17- Pour les questions (15) et (16), si vous ne possédez pas les données, êtes-vous disposé à les produire ?

18- Quelles observations faites-vous à la lumière des réponses que vous avez apportées aux questions précédentes ?

⁷ A défaut, il est proposé de retenir au moins 3 catégories :

- votre locataire était auparavant locataire d'un autre organisme de logement social,
- votre locataire était auparavant dans une structure d'hébergement (CHRS,...),
- autres situations.

19- Êtes-vous prêt notamment :

a) à modifier votre gestion des impayés ?

- mesures de gestion internes de prévention et de suivi des impayés,
- mise en œuvre des dispositifs de garantie des impayés (fonds de solidarité logement, locapass)..

b) à modifier vos critères d'attribution des logements ?

20- Êtes-vous disposé à modifier le système d'information interne à votre organisme pour pouvoir disposer à l'avenir de tout ou partie des données demandées dans le présent questionnaire ?

Annexe 5 – Questionnaire adressé aux gestionnaires de CHRS visités

➤Caractéristiques de l'association gestionnaire du CHRS :

- *objet
- *origine de l'association et(ou)appartenance à des réseaux:FNARS,FAPIL,autres...
- *autres activités éventuelles que celles de gestion du CHRS
- *budget annuel et mode de financement
- *nombre de salariés
- *qualification des salariés
- *nombre de bénévoles
- *modalités d'intervention de bénévoles

(possible de répondre à ces questions en fournissant le rapport d'activités et le projet social de l'association).

➤Questions concernant à proprement parler le CHRS :

- *public accueilli
- *modalités d'accueil :
 - qui envoie les candidats?
 - qui retient les candidatures ?
 - y a-t-il une file d'attente ?
- *nombre de places,unités logement composant le CHRS :
 - localisation :
 - regroupés/disséminés
 - caractéristiques des quartiers d'implantation
 - qui est propriétaire des logements : organismes HLM/association/privés ?
 - quels sont les loyers et les charges de chacun des logements ?
- *Budget du CHRS et financement
- *nombre de salariés
- *qualification des salariés
- *mode de calcul du prix de journée (liste des prestations incluses)
- *participation demandées aux résidents :
 - en argent
 - en nature

*modalités de calcul de cette participation demandée et évolution éventuelle en fonction du temps passé

- ✓quelles sont les conventions passées entre le CHRS et :
 - les institutions- dép. Communes
 - les bailleurs : - privés
 - organismes HLM
 - les autres associations :
 - travaillant dans le domaine du logement
 - travaillant dans le domaine de l'insertion
- ✓s'il n'y a pas de conventions, quelles sont les relations établies :
 - avec les services sociaux du département
 - avec les services de la préfecture
 - avec les bailleurs :
 - privés
 - publics

- *par place/unité de vie:
- composition du ménage occupant :
 - à l'arrivée
 - maintenant
- date d'arrivée
- conditions d'arrivée
- revenus (rémunérations et revenus de transfert) :
 - à l'arrivée
 - maintenant
- relogement oui/non
 - si oui :
 - auprès de qui
 - depuis quand
 - difficultés éventuelles rencontrées
 - si non pourquoi :
 - travail à poursuivre
 - absence de solution adaptée
 - insuffisance de ressources:évolution des pratiques des bailleurs sur ce point?
- suivi des ménages relogés? si oui par qui?

Annexe 6 – Tableau analysant les pratiques des six organismes HLM étudiés de manière approfondie en matière de conditions de ressources des candidats locataires pour être acceptés

Organismes HLM visités par la mission	A	B	C	D	E	F
Publicité des règles	Le règlement intérieur des commissions d'attribution adopté par délibération des directeurs et conseils d'administration du groupe EFIDIS précise les conditions de ressources	Le règlement intérieur des commissions d'attribution adopté par délibération du CA ne précise pas les conditions de ressources	Les critères de recevabilité des demandes sont décidés par le conseil de surveillance dans un document « d'orientation concernant la politique d'attribution des logements » distinct du règlement intérieur des commissions d'attribution	Les critères de recevabilité des demandes sont fixés dans le « guide de bonnes pratiques des commissions d'attribution des logements » distinct du règlement intérieur des commissions. Règles écrites succinctes, faute d'accord entre les sociétés du groupe	Les « critères d'attribution » des logements ont été adoptés par le conseil d'administration	Les conditions de recevabilité des dossiers figurent dans un document intitulé « Politique générale d'attribution des logements » adopté en Conseil d'administration (document distinct du règlement intérieur de la commission d'attribution)
Contenu des règles	Critères retenus - taux d'effort - reste à vivre	Critères retenus de fait - taux d'effort - reste à vivre	Critères retenus - taux d'effort - reste à vivre	Critères examinés - taux d'effort - le cas échéant, reste à vivre	Critères retenus - taux d'effort (TE) - reste pour vivre par jour et par personne (RPV)	Critère retenu - taux d'effort
1) Taux d'effort (TE) 1.1) Modalités de calcul	Groupes avec APL (tiers payant) TE = <u>quittance – APL</u> Revenus mensuels nets (RMN) Groupes sans APL (absence de tiers payant) TE = <u>quittance</u> Revenus mensuels nets + AL Quittance = Loyer + charges RMN = RMN tirés de l'activité + allocations + retraites et pensions des personnes composant le ménage - pensions versées ou opposition - crédits à la commission portés à la connaissance du bailleur Groupes sans chauffage collectif : forfait de 0,76 €/m ² de surface habitable et par mois ajouté au montant de la facture	TE = <u>loyer + charges – APL</u> Ressources de toutes les personnes occupant le logement Si chauffage individuel, on ajoute pour un : F2, 40 € par mois F3 70 € par mois Ressources : salaires nets y compris 13ème mois + Assedic + Allocations familiales + Pensions alimentaires + Pensions d'invalidité + retraites (sur justificatif ou avis d'imposition) On prend en compte les ressources à venir - Loyer résiduel = loyer + charges- APL	TE = <u>Loyer + charges – aide au logement</u> Toutes ressources hors aide au logement Ressources : + salaires + prestations sociales + Indemnités de formation professionnelle moins crédits et pensions versées	TE = <u>Loyer + charges - APL</u> Revenus nets Revenus nets : revenu mensuel net + autres ressources – crédits en cours	TE = <u>Loyer + charges- APL</u> Ressources	TE = <u>Loyer + charges- APL</u> Ressources Ressources comprenant « toutes aides », remboursements et engagements compris LR : Loyer résiduel
1.2) Seuil	TE < 30 % Le recours au FSL ou à Locapass permet de franchir le seuil de 30 % notamment si le taux d'effort était supérieur dans le logement précédent	TE < 30 % - jusqu'à 33 à 35 % pour les célibataires - au cas par cas si taux d'effort supérieur dans le logement précédent	TE < 30 % Taux supérieur en fonction de l'appréciation de la situation du ménage et de garanties (FSL, Locapass)	TE < 30 % Ce seuil peut être dépassé (jusqu'à 40 %) notamment si le taux d'effort était supérieur auparavant. Dans ce cas, demande systématique de Locapass	TE < 30 % si 10 < RAV < 20 €/j x personne TE < 33 % si RPV > 20 €/j x personne	Règle écrite : TE < 30 % Règle pratiquée : TE < 30 % si chauffage collectif TE < 25 % si chauffage individuel
2) <u>Reste à vivre</u> 2.1) Modalités de calcul	RAV = RMN – quittance + APL par unité de consommation (UC) ainsi calculée 1 adulte = 1 UC Chaque autre adulte : 0,5 UC 1 enfant de + de 14 ans = 0,5 UC 1 enfant de – de 14 ans = 0,3 UC	RAV = ressources – loyer résiduel par UC 1 adulte = 1 UC Chaque autre adulte : 0,7 UC 1 enfant de + de 14 ans = 0,7 UC 1 enfant de – de 14 ans = 0,5 UC	RAV = ressources – loyer résiduel par UC	RAV = ressources – loyer résiduel le RAV n'est pas pondéré par personne	Le RPV est calculé par unité de consommation 1 adulte = 1 UC Chaque autre adulte : 0,7 UC 1 enfant de + de 14 ans = 0,7 UC 1 enfant de – de 14 ans = 0,5 UC	RAV = <u>Revenus imposables – LR</u> Nombre d'occupant à raison de 1 unité par occupant
2.2) Seuil	RAV > 15,09 €/j x UC (60 % du SMIC net = seuil de pauvreté) Mesures de suivi et d'accompagnement social et FSL ou Locapass si 10,06 €/j x UC < RAV < 15,09 €/j x UC * soit 40 % du SMIC net = seuil de grande pauvreté	RAV > 13 €/jour x UC	Aucun seuil n'est appliqué Dans la mesure du possible, les décisions de refus fondées sur les seuls motifs de ressources insuffisantes ou précaires s'accompagnent d'une orientation de la demande vers un logement ou un hébergement adapté à la situation des ménages	Aucun seuil n'est fixé	Voir paragraphe 1.2 ci-dessus – Si RDV < 10 €/j x UC, le candidat devra être positionné sur un logement moins cher	Aucune règle n'est fixée dans les textes

Annexe 7 – Jugement du tribunal administratif de Versailles du 6 juillet 2001.

Tribunal administratif de Versailles, 6 juillet 2001 Taga Fosso (M.) c/ Versailles Habitat Req. n° 010174

Mmes Lemoyne de Forges, prés. - Belle, rapp. - Jarreau,
c. du g.

Mots clés : Logement social - Attribution - Refus - Erreur de droit

Vu la requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Versailles le 12 janvier 2001, sous le n° 010174, présentée par M. Jean-Marie Taga Fosso, demeurant 17, rue Jouvencel (78000) Versailles; M. Taga Fosso demande au tribunal d'annuler la décision, en date du 5 janvier 2001, par laquelle la commission d'attribution des logements sociaux a refusé de lui accorder un logement;

[...]

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée :

Considérant que M. Taga Fosso conteste la décision prise le 5 janvier 2001 par la commission d'attribution des logements sociaux qui a refusé de lui accorder un logement au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de ressources suffisantes par rapport au loyer du logement proposé;

Considérant qu'aux termes des articles L. 441 et L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation : « L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées [...] » et « Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 441-2-6 détermine les conditions dans lesquelles les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci sont attribués par ces organismes. Pour l'attribution des logements, ce décret prévoit qu'il est tenu compte notamment de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs. Il fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit de personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence »

et qu'aux termes de l'article R. 441-3 du même code pris pour l'application de la loi précitée: « Les commissions d'attribution prévues à l'article L. 441-2 procèdent à l'examen des demandes en tenant compte notamment de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage. Elles tiennent compte en outre de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs.

« En veillant à la mixité sociale des villes et des quartiers, elles attribuent les logements disponibles par priorité aux personnes privées de logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent, ainsi qu'aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental prévu par l'article L. 441-1-2.

« Les autres demandes de logement social sont satisfaites par priorité au bénéfice de catégories de personnes définies par le règlement départemental prévu à l'article L. 441-1-1 dans le respect des orientations définies par les conférences intercommunales prévues à l'article L. 441-1-5, lorsqu'elles existent. »;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les logements disponibles sont attribués en priorité aux personnes dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent, ainsi qu'aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Taga Fosso et sa famille, comprenant trois adultes et cinq enfants, étaient logés dans un appartement de 30 m², qui a subi un sinistre par incendie survenu le 31 août 1999; qu'à la suite de ce sinistre et en conséquence de l'insalubrité des lieux, sa compagnie d'assurance a résilié son contrat le 1^{er} juillet 2001; que le service d'hygiène de la ville de Versailles a conclu à la sureffectivité manifeste du logement et à la dangerosité des lieux; qu'au surplus, le caractère d'urgence de sa demande est attesté par l'accouchement prochain de son épouse;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Taga Fosso est fondé à soutenir que la commission d'attribution des logements sociaux a commis une erreur de droit en ne se fondant que sur le seul motif tiré de ce qu'il disposait de ressources insuffisantes pour refuser l'attribution du logement sollicité, qu'il suit de là que la décision doit être annulée;

[...]

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre à l'office public Hlm de Versailles Habitat de reprendre une nouvelle décision dans un délai d'un mois à compter de la date de la notification du présent jugement;

Décide :

Art. 1^{er} : La décision de la commission d'attribution des logements sociaux en date du 5 janvier 2001 est annulée.

Art. 2 : L'Ophlm Versailles Habitat versera à M. Taga Fosso une somme de 1 000 F (mille francs) en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Art. 3 : Il est enjoint à l'Ophlm de reprendre une nouvelle décision concernant l'attribution d'un logement à M. Taga Fosso dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Annexe 8 – Analyse des dossiers examinés dans six organismes étudiés de manière approfondie

	A	B	C	D	E	F
Période d'observation étudiée	2ème semestre 2009		Avril 2008	Année 2009	Année 2008	Année 2008
- Nombre total de dossiers examinés (a)	710		2 633	1 102		
- Nombre total de dossiers acceptés (b)	438		2 066	824	1 089	1 868
- Nombre total de dossiers ajournés (c)	30		472	22		
- Nombre total de dossiers refusés (d)	242	10 % du nombre total de dossiers	95	256		55 (2009)
(d) = (a)-(b)-(c)						
- dont nombre total de dossiers refusés pour ressources inadéquates au logement (e)	4	5 % du nombre total de dossiers	22	0		21 (2009)
Motifs d'ajournement	- demande de pièces complémentaires - enquête sociale à réaliser	- demande d'accompagnement social si problème d'autonomie		- logement attribué à un autre demandeur - étranger en voie de régularisation	- inadéquation des ressources avec le loyer - demande d'ASLL - dossier incomplet - autre candidat retenu	
Motifs de refus	- reste à vivre insuffisant - manque d'avis d'imposition N-2 (pour les personnes arrivées de France récemment) - absence de titre de séjour - dossier déjà attribué à l'un des candidats - non réponse du candidat - refus du candidat - dépassement des plafonds de ressources - enquête sociale défavorable (mauvaise foi) - dossier incomplet - locataire propriétaire - non respect des obligations contractuelles antérieures - annulation du congé du locataire précédent	- 20 motifs différents dont : - insuffisance des ressources - absence d'avis d'imposition N-2 - dépassement du plafond de ressources	- 13 motifs différents : - ressources insuffisantes - précarité d'emploi - inadaptation taille logement/taille famille - mixité sociale - non prioritaire - chien dangereux - transformation illicite logement - usage illicite logement - dépassement des plafonds de ressources - documents falsifiés - dégradations importantes du logement (mutation interne) - nuisances excessives voisinage - agressions physiques/verbales	3 motifs : - dépassement des plafonds de ressources (y compris absence d'avis d'imposition N-2) - absence de titre de séjour régulier valable plus de 3 mois - être propriétaire de son logement	- dettes locatives - expulsions notamment pour troubles de voisinage - reste pour vivre trop faible	- inadaptation du logement avec la composition familiale - taux d'effort trop important - refus du candidat - dettes - dépassement des plafonds de ressources - incapacité à gérer un logement autonome

Annexe 9 – Analyse des dossiers de la Ville de Paris

Accès au logement social à Paris en 2008

	Contingent Ville (1)	Contingent Préfet (2)	Total (1) + (2)	Tous contingents
Nombre de demandeurs				115 810
Dossiers examinés (a)	5 965	1 893	7 858	
Dossiers attribués (b)	3 693	1 022	4 715	11 500
Dossiers refusés par les bailleurs (c)	261	84	345 (4,4 %)	
Dossiers refusés par les bailleurs pour ressources insuffisantes (d)	91 (34,9 %)	27 (32,1 %)	118 (2,3 %)	

Annexe 10 – Évaluation du risque des impayés locatifs

	A	B	C	D	E
Date de l'étude	27/01/2010	14/01/2010	30/11/2009	Janvier 1997	Novembre 2006
Période couverte pour l'étude	Locataires dans la base informatique du bailleur à la date du 20/01/2010	Locataires dans la base informatique du bailleur à la date de l'étude	Locataires dans la base informatique du bailleur à la date de l'étude (dernière enquête OPS – 2009)	Locataires entrés entre mi-1993 et mi-1994	Locataires ayant bénéficié d'une garantie LOCA-PASS entre le 01/10/2002 et le 31/12/2005 (parcs public et privé)
Nombre de locataires pris en compte	20 193 locataires, dont 3 756 en impayés	32 267 locataires, dont 5 600 en impayés	12 741 locataires, dont 1 820 en impayés	2 979 locataires, dont 1 573 ayant une dette entre leur entrée dans les lieux et le 30/04/1996	2 804 locataires, dont 1 802 ayant mis en jeu leur garantie de loyer LOCA-PASS
Méthode utilisée	Réponses au questionnaire adressé par la mission (cf. annexe 4), obtenues suite à des requêtes effectuées à partir de leur base informatique	Réponses au questionnaire adressé par la mission (cf. annexe 4), obtenues suite à des requêtes effectuées à partir de leur base informatique	Réponses au questionnaire adressé par la mission (cf. annexe 4), obtenues suite à des requêtes effectuées à partir de leur base informatique	Méthode de classification ou de partitionnement en « nuées dynamiques » (permet de regrouper les individus en un nombre restreint de classes homogènes)	Enquête téléphonique réalisée par le CREDOC à la demande de l'ANPEEC auprès de ménages bénéficiaires de l'aide LOCA-PASS. Modèles économétriques dont le modèle de COX.
Principaux résultats de l'étude	<ul style="list-style-type: none"> - Les impayés décroissent régulièrement à mesure qu'augmente le revenu imposable (35 % d'impayés au 1^{er} décile de revenu, 14 % au 10^{ème}) - Les impayés croissent avec le taux d'effort à partir de 22 % de taux d'effort - Les impayés les plus importants ne sont pas dans l'échelle des revenus la plus basse - Pas de lien entre les impayés et le nombre de personnes du ménage. 	<ul style="list-style-type: none"> - les impayés décroissent régulièrement à mesure qu'augmente le revenu imposable (26 % d'impayés au 1^{er} décile de revenu, 12 % au 10^{ème}) [Revenus 2007] - Les impayés les plus importants ne sont pas dans l'échelle de revenus la plus basse, mais là où les restes à vivre sont les plus faibles (22€/UCxj pour le 1^{er} décile d'impayés, 17€/UCxj pour le 10^{ème}) - le nombre des impayés croît avec le nombre de personnes du ménage. 	<ul style="list-style-type: none"> - les impayés décroissent à mesure que le revenu augmente (32 % d'impayés si revenus inférieurs au seuil de <u>grande pauvreté</u>, 15 % si supérieurs au seuil de <u>pauvreté</u>). - Les impayés les plus importants ne sont pas dans l'échelle des revenus la plus basse. 	<p>2 groupes de débiteurs :</p> <p>a) avec dettes élevées (40 % des débiteurs, 80 % des impayés)</p> <ul style="list-style-type: none"> - couples avec enfants - chefs de ménage entre 35 et 45 ans - ouvriers en emploi, - revenus des ménages entre 900 et 1 000 €/mois (valeur 1995) - revenus par unité de consommation entre 12 et 20 €/jour <p>b) avec dettes faibles (APL)</p> <ul style="list-style-type: none"> - familles monoparentales - chefs de ménage âgés de moins de 25 ans - revenus inférieurs à 900 €/mois - revenus par unité de consommation < 12 €/jour (FSL) <p>Impayés plus élevés si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - logements en collectif, - chauffage collectif, - type F4 et plus - charges > 63 €/mois (APL) 	<p>Profil des bénéficiaires de la mise en jeu :</p> <ul style="list-style-type: none"> - chefs de ménage de moins de 35 ans, - ménages avec enfants, - ménages avec divorce ou séparation, - situation professionnelle précaire (chômage) ou changée (perte d'emploi), - grands logements, - ressources inférieures à 1 500 €/mois, - taux d'effort élevé (>30% %) - situation financière délicate : <ul style="list-style-type: none"> . crédits, . interdit bancaire, . surendettement . déclarent avoir des dépenses difficiles à assumer

Annexe 11 – Liste des logements mis à disposition de la Préfecture des Yvelines par les collecteurs de 1 % au titre du DALO établie en février 2010

commune	typologie	financement	m ²	loyer HC	loyer CC	chauffage	mode chauffage	prix/m ²	situation
Chanteloup	F5	PLA	89	457,24	825,18	collectif	fuel	5,14	rendu
St Germain	F2	PLI	55	460,50	676,25	collectif	fuel	8,37	attribué
Chanteloup	F3	PLA	65	350,23	617,99	collectif	fuel	5,39	rendu
Maurepas	F3	PLA	69	469,92	739,74	collectif	fuel	6,81	attribué
Limay	F5	PLA	94	543,34	724,29	individuel	gaz	5,78	reprise collecteur
Meulan	F3	PLS	67	635,97	704,55	individuel	gaz	9,49	reprise collecteur
Chanteloup	F2	PLA	51	298,34	500,68	collectif	fuel	5,85	rendu
MLJ	F2	PLA	50	265,71	463,91	collectif		5,31	rendu
carrieres/poissy	F3	PLI	55	333,51	551,49	collectif		6,06	en cours de prop
MLV	F4	HLM	73	452,01	645,36	collectif		6,19	en cours de prop
carrieres/poissy	F5	PLA	102	421,45	660,64	collectif		4,13	reprise collecteur
carrieres/poissy	F4	HLMC	81	416,55	597,08	collectif		5,14	attribué
MLJ	F4	PLA	96	488,30	790,24	collectif		5,09	rendu
Voisins/Bretonneux	F3	LIBRE	65	760,00	853,00	individuel	électrique	11,69	rendu
Montigny le Bx	F2	PLA	60	436,84	589,72	individuel		7,28	en cours de prop
Poissy	F4	HLM	82	409,60	642,42	collectif		5,00	en cours de prop
Guyancourt	F2	PLUS	44	316,55	465,48	individuel		7,19	en cours de prop
MLJ	F5	PLA	93	418,35	751,23	collectif		4,50	rendu
Aubergenville	F1		31	263,53	342,81	collectif		8,50	reprise collecteur
Les Mureaux	F5	PLA	98	596,66	759,27	individuel	électrique	6,09	rendu
Poissy	F2			387,00	533,43				reprise collecteur
Limay	F5		94	525,47	795,77	collectif	gaz	5,59	rendu
Poissy	F1	PLI	33	460,00	500,00	individuel		13,94	rendu
Plaisir	F3	PLA	71	428,95	591,14	individuel		6,04	reprise collecteur
Chevreuse	F1	PLA	30	282,91	406,76	individuel	gaz	9,43	rendu
MLJ	F3		54	279,44	417,02	collectif		5,17	en cours de prop
Guyancourt	F5		95		652,16	collectif	gaz	0,00	attribué
Les Mureaux	F2	PLI	48	337,74	500,62	collectif		7,04	attribué
Aubergenville	F3	PLA	65	426,00	535,82	individuel		6,55	reprise collecteur
Elancourt	F2	PLA	53	395,35	609,45	collectif		7,46	rendu
St Cyr	F4		77	363,24	572,93	collectif		4,72	rendu
St Germain	F2	PLA	56	327,62	522,50	collectif		5,85	en cours de prop
Sartrouville	F3	PLI	56	504,00	677,42	collectif		9,00	rendu
Trappes	F2	PLA	53	385,09	466,17	individuel	gaz	7,27	reprise collecteur
Les Clayes	F4	PLA	76	373,99	561,71	collectif		4,92	Reprise collecteur
Maurepas	F3		67	608,35	730,95	individuel		9,08	rendu
Plaisir	F4	PLUS	68	432,17	656,75	collectif	gaz	6,36	rendu
Maurepas	F4	PLACFF	88	558,04	877,03	collectif			rendu
Plaisir	F4	PLUS	68	441,44	651,25	collectif	gaz	6,49	rendu
La Queue-les-Yvelines	F6		128,99	629,68	785,68	individuel		4,88	reprise collecteur
Guyancourt	F2	PLA	46	369,11	467,19	individuel	gaz	8,02	en cours de prop
Fontenay	F2	PALULOS	50		451,37	collectif		0,00	en cours de prop
MLJ	F2	PLA	54	308,46	434,41	collectif		5,71	rendu
Plaisir	F3		69	437,04	600,28	individuel		6,33	rendu

Sartrouville	F3	PLA	72	435,69	627,99	individuel	gaz	6,05	en cours de prop
Limay	F4	PLS	83,62	720,61	798,19	individuel		8,62	rendu
Guyancourt	F4	PLUS	82	514,75	672,87	individuel	gaz	6,28	en cours de prop
Guyancourt	F2	PLA	46	285,08	399,11	collectif		6,20	en cours de prop
Guyancourt	F3	PLA	64,8		616,32	individuel		0,00	attribué
Maurecourt	F2	PLUS	50	345,20	420,00	individuel	gaz	6,90	en cours de prop
Guyancourt	F2	PLA	47	400,13	537,52	collectif		8,51	reprise collecteur
Plaisir	F4	PLUS	77	475,25	652,31	collectif		6,17	rendu
Conflans	F3	PLA	63	351,06	549,66	collectif		5,57	en cours de prop
Les Mureaux	F3	PLI	66	496,58	625,90	individuel	électrique	7,52	rendu
Guyancourt	F4	PLI	81,85	851,25	1055,55	individuel	gaz	10,40	rendu
Les Mureaux	F3	PLA	64	467,13	595,43	collectif		7,30	rendu
Chatou	F4	PLUS	87	556,74	803,13	individuel	gaz	6,40	en cours de prop
Plaisir	F3	PLA	68	477,38	605,69	individuel	gaz	7,02	en cours de prop
Le Chesnay	F2	ILN	53	654,70	747,16	individuel	gaz	12,35	rendu
MLJ	F5	PLA	77	386,02	579,82	collectif		5,01	rendu
Les Clayes	F4	PLA	82	488,44	642,86	individuel		5,96	rendu
Fontenay	F2	PALULOS	48	252,42	424,15	individuel		5,26	en cours de prop
Fontenay	F4		76	383,90	588,34	collectif		5,05	en cours de prop
Limay	F1	PLA	39	306,36	378,89	individuel	gaz	7,86	rendu
MLJ	F3	PLA	64	256,79	446,98	collectif		4,01	rendu
Houilles	F2		48	258,49	395,00	individuel			reprise collecteur
Aubergenville	F5	PCL	69	519,69	651,03	individuel			rendu
Les Clayes	F2	PLA	49	294,38	429,64	collectif		6,01	en cours de prop
Chevreuse	F2	PLA	59	413,81	567,17	individuel	gaz	7,01	rendu
Sartrouville	F3	PLA	67	452,67	637,48	collectif		6,76	reprise collecteur
Vernouillet	F3	PLA	70	451,17	627,90	individuel		6,45	en cours de prop
Versailles	F3		48	624,00	743,00	collectif		13,00	rendu
Limay	F1	PLI	34	331,20	438,08	collectif		9,74	rendu
Magny-les-Hameaux	F2	PLUS	46,45	305,23	386,93	collectif	gaz	6,57	rendu
Versailles	F2	PALULOS	65	194,73	251,73	individuel	gaz	3,00	en cours de prop
Poissy	F3	HLM	60	337,93	474,27	individuel		5,63	en cours de prop
Achères	F2	PLUS	47	366,30	503,42			7,79	rendu
Achères	F4	PLUS	78	487,18	720,75	collectif	gaz	6,25	rendu
Achères	F3	PLUS	56	424,90	593,68			7,59	rendu
Achères	F3	PLUS	56	424,90	593,68	collectif	gaz	7,59	rendu
Achères	F4	PLUS	73	536,71	758,63	collectif	gaz	7,35	en cours de prop
Elancourt	F3	PLA	71	486,36	688,44	individuel		6,85	rendu
Aubergenville	F3	PLA	67	444,00	558,09	individuel		6,63	rendu
Poissy	F3	PLS	47	310,78	419,30	collectif		6,61	rendu
Beynes	F2	PLA	46	376,00	484,67	collectif		8,17	rendu
MLV	F5	PLS	93	721,13	815,13	individuel	gaz	7,75	rendu
MLV	F4	PLA	67	297,76	479,67	collectif		4,44	rendu
Chatou	F4	PLI	77	788,33	965,97	individuel	électrique	10,24	en cours de prop
Ablis	F2	PLA	58	349,99	457,12	individuel	électrique	6,03	rendu
La Verrière	F4	PLA	77	407,51	605,45	collectif		5,29	en cours de prop
Chatou	F2	PLI	41	451,00	568,33	collectif		11,00	en cours de prop

Elancourt	F2	PLA	52	435,14	532,52	individuel		8,37	en cours de prop
Meulan	F3	PLA	66	446,88	619,32	individuel	électrique	6,77	rendu
Andresy	F3	PLA	73	465,06	604,51	individuel		6,37	rendu
Guyancourt	F4	PLA	94	443,05	545,55	collectif		4,71	en cours de prop
Fontenay	F5	PLA	85	448,69	692,95	collectif		5,28	en cours de prop
Chevreuse	F5	PLA	90	607,83	746,71	individuel	gaz	6,75	rendu
St Cyr	F3	PLI	62	600,59	720,58	collectif		9,69	en cours de prop
St Cyr	F2	PLI	55	528,96	636,94	collectif		9,62	reprise collecteur
St Nom-la-Bretèche	F2	PCL/PLS	50	521,34	640,52	individuel	électrique	10,43	rendu
Elancourt	F3	PLA	66	353,08	512,13	collectif		5,35	reprise collecteur
Sartrouville	F2	PLA	55	392,96	575,22	individuel	gaz	7,14	en cours de prop
Les Clayes	F4	PLA	93	511,04	627,30	individuel	électrique	5,50	rendu
Plaisir	F4	HLM	86	415,85	663,29	collectif		4,84	en cours de prop
Magny-les-Hameaux	F2	PLA	49	399,44	492,94	individuel		8,15	en cours de prop
Houdan	F3	PLS	53	432,07	478,07	individuel	gaz	8,15	rendu
Sartrouville	F3	PLA	68	368,89	616,78	individuel		5,42	rendu
Maurepas	F2	PLA	71	442,00	592,93	individuel		6,23	rendu
Le Chesnay	F4	PLS	81	739,51	971,54	individuel	gaz	9,13	rendu
Marly-le-Roi	F3	PLI	72	807,44	1040,03	individuel	électrique	11,21	rendu
Guyancourt	F3	PLA	75	551,82	667,29	individuel		7,36	en cours de prop
Montigny le Bx	F1	PLA	37	425,47	510,99	individuel	gaz	11,50	rendu
Sartrouville	F2	PLA	52	368,55	535,41	collectif		7,09	rendu
Maurepas	F1	PLA	38	289,51	460,09	collectif	fuel	7,62	
Houilles	F2	PLA	48	360,19	467,91	individuel		7,50	rendu
Le Pecq	F2	HLM	43	289,01	406,98	collectif		6,72	en cours de prop
Guyancourt	F4	PLA	81	573,21	719,55	individuel		7,08	rendu
Carrières/Seine	F3	PLA	65	340,61	536,40	collectif	sol plafond	5,24	rendu
Maurepas	F3	PLA/PLUS	70	424,98	597,62	collectif		6,07	en cours de prop
Epone	F3	PLA	59	273,83	416,05	collectif		4,64	rendu
L'Etang-la-Ville	F3	PLA	66	517,52	657,52	individuel		7,84	rendu
Chatou	F2	PLI	49	496,47	718,03	collectif	sol plafond	10,13	rendu
Guyancourt	F1	PLA	21	230,61	331,06	collectif		10,98	en cours de prop
Carrières/Seine	F3	PLA	69	381,99	600,92	collectif		5,54	en cours de prop
Les Mureaux	F3	PLI	62	419,64	620,85	collectif	sol plafond	6,77	en cours de prop
Maurepas	F3	PLA	70	436,36	692,31	collectif	fuel	6,23	rendu
Carrières/Poissy	F4	PLA	82	403,83	564,69	collectif		4,92	en cours de prop
Vélizy	F3	PLI	62	731,60	882,34	collectif	sol plafond	11,80	en attente
Guyancourt	F4	PLA	81	570,15	680,33	individuel		7,04	en attente
Mantes la Ville	F2	PLUS	49	305,50	347,50	individuel	gaz	6,23	en cours de prop
Mantes la Ville	F4	PLUS	76	480,84	539,84	individuel	gaz	6,33	rendu
Mantes la Ville	F3	PLUS	65	414,71	467,71	individuel	gaz	6,38	rendu
Mantes la Ville	F3	PLUS	62	393,14	443,14	individuel	gaz	6,34	en cours de prop

Annexe 12 – Regards croisés de l'hébergement et du logement en Provence-Côte d'Azur



11 rue de la République
13001 Marseille Cedex 01
Tél : 04 91 22 33 33
Fax : 04 91 22 33 34
www.paca.fr

Annexe 12



DE L'HEBERGEMENT AU LOGEMENT AUTONOME

Regards croisés de professionnels de l'hébergement et du logement

Proposition d'outil pour les gestionnaires de structures d'hébergement et les bailleurs sociaux

Démarche placée sous l'égide de la Mission Ouvrir la Ville

Cofinancée par :



LA DEMARCHE

➤ Origines

Depuis la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005, les ménages hébergés et logés temporairement sont reconnus comme prioritaires pour l'attribution de logements sociaux. La loi DALO (Droit au Logement Opposable) du 5 mars 2007 renforce cette priorité, en désignant 5 catégories de demandeurs de logement « super prioritaires », parmi lesquels figurent les sans domicile fixe et les personnes « hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou logement de transition ».

La convention signée le 21 décembre 2004 entre l'Etat et l'Union Sociale pour l'Habitat se plaçait déjà dans cette perspective. La nécessité de faciliter la sortie des ménages hébergés vers un logement est en outre l'un des points principaux de la convention entre l'USH et la FNARS nationale signée le 2 avril 2008.

Dans ce contexte, la Mission Ouvrir la Ville en Provence Alpes Côte d'Azur a souhaité contribuer à une meilleure connaissance réciproque des acteurs, et faciliter la coopération entre professionnels du secteur de l'hébergement et du logement social.

Elle a ainsi engagé en 2008, une étude-action cofinancée par la Direction Régionale de l'Equipement, l'Association Régionale Hlm PACA & Corse, et la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés. L'objectif visé était d'amener les professionnels de l'hébergement et du logement social à définir ensemble des critères de diagnostic partagé sur la capacité des ménages sortants d'hébergement à occuper un logement autonome.

➤ Méthodologie

Pour y parvenir, un groupe de travail d'une quinzaine de personnes a été constitué sur propositions de l'AR Hlm PACA & Corse et de la FNARS PACA Corse DOM. Il associait, sur une base paritaire, représentants des bailleurs sociaux et des structures d'hébergement de la région PACA. Animé par un prestataire spécialisé (Latitude Coach - Corinne HONNORAT), le groupe s'est réuni régulièrement entre mars 2008 et mars 2009. Au fil des séances, l'ambiance a peu à peu évolué de la confrontation de cultures professionnelles différentes à la compréhension réciproque des contraintes de chacun. La réflexion s'est structurée autour de trois points :

- définir des bases objectives pour un partenariat professionnel entre acteurs autour d'un projet d'accès au logement,
- s'accorder sur un vocabulaire commun mesurant la capacité d'un ménage à habiter un logement autonome,
- harmoniser les indicateurs permettant d'évaluer la capacité d'un ménage à accéder au logement.

➤ Statut du document

Le présent document est une co-production résultant des travaux du groupe. Il s'agit donc :

- ↳ d'un écrit réalisé par des professionnels de deux origines différentes, potentiellement destiné à tous les professionnels concernés par la sortie d'hébergement
- ↳ d'un support d'échanges proposé aux acteurs, n'ayant aucun caractère obligatoire ou normatif
- ↳ d'un simple « cadre de référence » adaptable et appropriable à volonté par ses utilisateurs.

➤ Pour quelles utilisations ?

Ce document est destiné à servir d'appui aux acteurs œuvrant pour l'accès au logement des ménages hébergés. Il a pour objectifs de :

- faciliter leur coopération
 - rendre plus efficaces leurs actions partenariales
 - constituer une base commune d'appréciation sur des situations de ménages.
- **Le recours à cet outil d'analyse est libre ; laissé à l'appréciation des utilisateurs, il peut intervenir à plusieurs niveaux :**
- ↳ Suivi d'un ménage par le travailleur social, pendant son parcours « d'hébergé »
 - ↳ Suivi d'un ménage pendant le passage au logement autonome
 - ↳ Suivi d'un ménage après l'accès à un logement autonome
 - ↳ Traitement d'une situation individuelle ; par exemple, utilisation à l'occasion de « l'entrée en négociation » d'un bailleur et d'une association pour l'accueil d'un ménage - échanges autour de la situation du ménage
 - ↳ Tableau de bord de suivi global des « sortants d'hébergement » accueillis dans le parc d'un bailleur
 - ↳ etc.
- Il peut également servir dans le cadre de la loi DALO, avant le recours à la commission de médiation, ou pour aider au traitement des demandes que la commission a déclarées prioritaires
- Evidemment, cet instrument de travail est une base adaptable en fonction des besoins propres à chaque collaboration bilatérale.

Les acteurs concernés

Se donner des critères communs pour progresser ensemble, c'est avant tout prendre en compte la réalité de chacun

Les associations gestionnaires de structures d'hébergement et les bailleurs sociaux ont à répondre à de nombreuses réglementations et contraintes les plaçant dans des démarches exigeant professionnalisme, coopération interne et externe ainsi qu'évaluation des actions.

Les centres d'hébergement

En PACA, environ 40 000 personnes de plus de 15 ans ont déjà séjourné dans des centres d'hébergement ou vécu à la rue ou dans des lieux non prévus pour l'habitation.

Moins d'une centaine de structures d'hébergement proposent environ 5600 places ; les trois quarts des ménages accueillis, toute taille confondue, ont des ressources mensuelles inférieures à 680 € mais environ 500 ménages ont des ressources supérieures à 1000 €.

De statut divers, ces structures sont financées sur fonds publics, encadrées par le Code de l'Action sociale et des Familles et le Code de la Construction et de l'Habitat, et rendent compte de leur activité à la Direction départementale de l'action sociale.

Chaque association gestionnaire de structure d'hébergement élabore un projet d'établissement qui précise son activité et son fonctionnement.

Dotées d'équipes de travailleurs sociaux, les structures d'hébergement abordent avec le ménage hébergé tous les domaines de la vie : santé et hygiène, insertion par l'habitat, insertion professionnelle, gestion des ressources, parentalité, vie familiale, vie sociale, accès aux droits.

Elles sont donc en mesure d'avoir une bonne connaissance des situations des familles à reloger.

La multiplicité des publics, même au sein d'une même structure, implique des formes variées d'accompagnement et des situations différentes à la sortie de l'établissement.

Concernant l'accès au logement, les structures d'hébergement assurent un accompagnement social afin d'aider la personne hébergée à développer ses capacités à habiter.

Les capacités identifiées comme nécessaires pour accéder durablement à un logement autonome sont régulièrement évaluées par les structures qui, pour certaines, ont mis en place des outils de mesure précis.

Les bailleurs sociaux

Il existe près de 70 organismes bailleurs sociaux en PACA, qui logent 12 % des ménages dans 260 000 logements ; 70 % des locataires ont des ressources mensuelles inférieures à 800 € pour une personne seule, à 1 550 € pour une famille avec 2 enfants.

Les bailleurs sociaux présentent une grande diversité de statuts (SA, OPH, SEM...), de taille et d'organisation, mais ils œuvrent tous dans le cadre d'une réglementation identique (Code de la Construction et de l'Habitat, Loi de Finances) : plafonds de ressources définissant la population éligible, règles de

financement des logements, niveau des loyers, règles d'attribution...

Ils ont à assurer une grande diversité de missions : construction, acquisition, réhabilitation ; gestion technique et sociale des quartiers ; gestion et analyse de la demande de logement, suivi de ménages logés et prévention des éventuelles difficultés (impayés, incivilités...). Ils doivent, en outre garantir, leur viabilité financière.

Malgré de réels efforts de développement de l'offre, le faible nombre de départs et l'augmentation des demandes rendent l'accès au logement social de plus en plus difficile : on estime à près de 100 000, les demandes déposées ou renouvelées chaque année pour 12 à 13 000 emménagements.

S'agissant des attributions, cette fonction a été confiée par la loi à une instance interne spécifique, émanation du Conseil d'Administration : la Commission d'attribution. Souveraine, ses décisions sont très précisément encadrées par la loi, la réglementation ainsi qu'un règlement Intérieur fixé par le Conseil d'Administration. Les candidatures lui parviennent par la voie interne (demandes directement enregistrées auprès du bailleur) ou par l'intermédiaire d'institutions bénéficiant de contingents de logements réservés en contrepartie d'une aide apportée au financement de l'opération (Etat, collectivités locales, collecteurs du 1 % logement).

Face à la nécessité d'assurer l'équilibre social des quartiers et compte tenu de la complexité des situations qui leur sont soumises, la responsabilité des bailleurs consiste à rechercher la meilleure adéquation possible entre le besoin du ménage demandeur et le logement qui lui est proposé. Certains disposent d'outils d'analyse très précis pouvant aller jusqu'au niveau de la cage d'escalier. Tous ne sont pas dotés d'une équipe de travailleurs sociaux, ce choix relève de leur stratégie propre. Dans ce cas, ils font appel à des compétences externes.

Les ménages

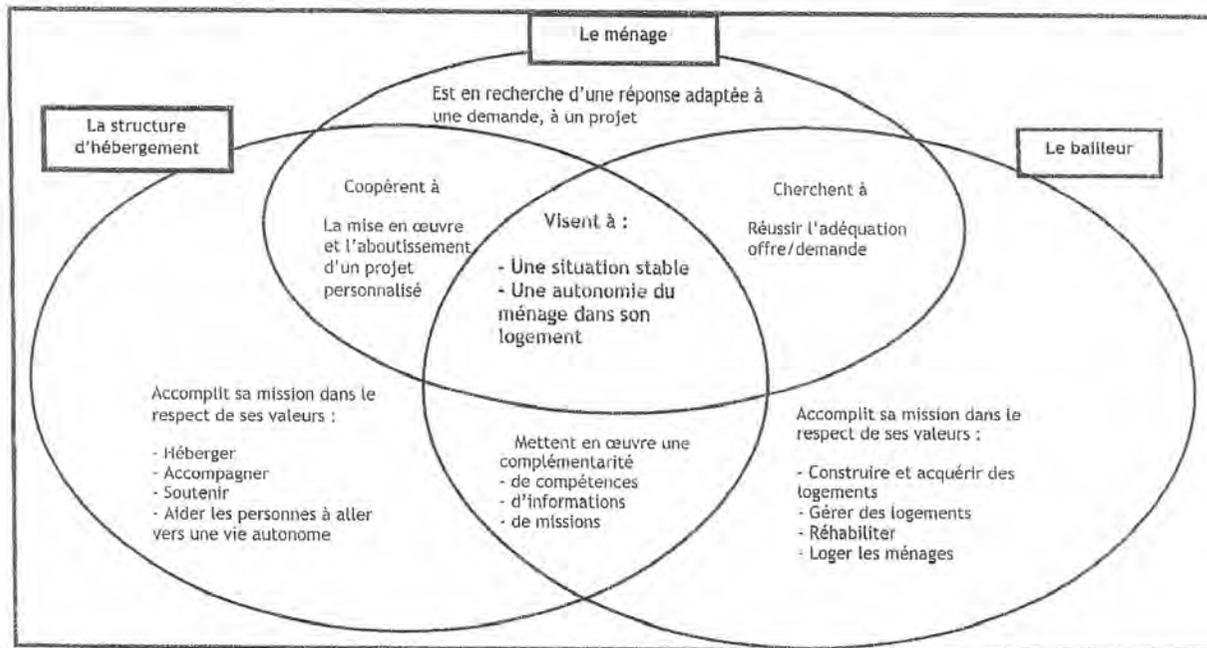
Les facteurs expliquant la présence de ménages en structure d'hébergement sont nombreux : situation économique, ruptures familiales, état de santé... Pour d'autres ménages le besoin d'être hébergé naît du fonctionnement actuel du marché du logement et du marché du travail : augmentation des loyers, stagnation des salaires et indemnités. Dans un autre contexte, ils n'auraient pas demandé à bénéficier d'un hébergement car leur demande est moins une demande d'insertion qu'une simple demande de logement.

Les acteurs, qu'ils soient structures d'hébergement, bailleurs, ou ménages sont tous confrontés à une saturation des circuits qui complexifie le processus d'accès au logement autonome.

La coopération

L'utilisation de critères communs n'a de sens que dans le cadre d'une coopération permettant d'aboutir à un compromis respectueux des intérêts de chacun

Représentation des intérêts propres et partagés des trois acteurs en présence



Les formes que peut prendre la coopération

Elle peut porter sur des dispositifs du type appartement relais, bail glissant ou bien concerner l'accès direct à un logement.

Les points clés d'une coopération opérationnelle efficace

Les phases successives de l'accès au logement autonome font appel aux domaines d'expertise respectifs des partenaires :

- La structure d'hébergement détient les éléments de connaissance du ménage, recueillis et enrichis sur la durée d'un hébergement, elle a travaillé avec lui sur un processus de préparation à l'entrée dans le logement.
- Le bailleur détient les éléments de connaissance de son parc sur le plan physique mais aussi au niveau de son fonctionnement et de son occupation sociale, il travaille au quotidien à proximité des habitants.
- Le ménage est acteur de son relogement, il arrive avec son histoire, ses aptitudes, sa dynamique autour du relogement à venir.

Une coopération efficace se construit au travers d'échanges réguliers entre acteurs sur les situations actuelles et à venir afin de permettre davantage qu'un croisement de ces domaines d'expertise, une véritable mise en synergie de ce que chacun peut apporter pour la réussite de cette étape d'accès à un logement autonome.

Elle nécessite que l'on se donne du temps pour construire une démarche commune.

Les limites actuelles de la coopération

Dans le cas de la sous location certains bailleurs décident d'utiliser les rares logements sur lesquels ils disposent du droit de désignation pour faire vivre ce partenariat, ce qui demande un engagement fort de leur part.

Dans la plupart des cas, l'accès direct au logement n'est possible qu'au travers des contingents et donc soumis aux décisions des réservataires.

Les structures d'hébergement apportent des éléments de diagnostic et d'appréciation des compétences des ménages concernés à l'instant « T », les situations sont susceptibles d'évoluer.

Elles disposent de moyens limités en matière d'accompagnement social, leurs interventions ponctuelles auprès d'un ménage ayant accédé au logement sont souvent réalisées en dehors de tout financement.

Quelques principes essentiels pour une coopération efficace

- L'identification d'interlocuteurs par structure et pour les différents niveaux (Institutionnel, opérationnel...)
- Des échanges réguliers entre les partenaires en dehors des moments de mobilisation sur des situations précises, pour :
 - se connaître et identifier les fonctionnements respectifs, les contraintes de chacun
 - travailler à l'identification de besoins en amont de l'étape de sortie d'un ménage
 - se coordonner sur les situations en cours (relogements en cours ou après entrée dans les lieux)
- Un travail commun sur les éléments de diagnostic et de connaissance des ménages apportés par la structure d'hébergement. Certains bailleurs souhaitent réaliser un entretien complémentaire afin de rencontrer le ménage. Dans tous les cas cette étape permet le croisement et l'enrichissement mutuel de deux visions :
 - connaissance du ménage apportée par la structure d'hébergement
 - connaissance du logement et quartier apportée par le bailleur

Les éléments de diagnostic partagés à ce stade sont souvent constitués d'un écrit de type rapport social et d'informations orales entre interlocuteurs appropriés de chaque structure.
L'outil d'évaluation commun présenté dans ce document apportera des éléments objectifs susceptibles d'améliorer et de professionnaliser ce processus de partage.
- Un travail complémentaire dans la phase amont et aval de l'entrée dans les lieux (ou du glissement du bail) : partage des informations notamment autour de l'étape de la CAL, connaissance des processus et procédures respectifs. La signature du bail et les premiers mois d'autonomie dans le logement constituent un moment essentiel ; c'est la phase durant laquelle un certain nombre de bases sont établies. Un accompagnement social est nécessaire dans la plupart des cas. A ce stade la bonne articulation du travail du bailleur et de la structure d'hébergement est fondamentale.
- Une veille commune sur les situations des ménages logés avec d'éventuelles interventions ponctuelles de la structure d'hébergement en cas de difficulté à laquelle le bailleur ne peut pas répondre dans le cadre de son champ de compétence.

Il est fréquent que les partenaires investis depuis un certain temps dans ce type de démarche décident de formaliser leur engagement au travers de chartes ou conventions.

Proposition d'un cadre de référence commun pour évaluer conjointement la capacité d'un ménage à accéder au logement autonome

Les phases d'échange d'informations, d'analyse partagée de la situation d'un ménage et de recherche commune de solution d'accès au logement sont décisives.

Elles doivent non seulement favoriser une bonne compréhension de la situation du ménage mais elles conditionnent aussi la pertinence des actions qui vont être mises en œuvre.

Il est donc proposé de regarder les situations des ménages au travers d'un cadre de référence commun pour évaluer conjointement leur capacité à accéder au logement autonome et définir ensemble les actions à mener pour permettre ce relogement dans les conditions optimales de réussite.

Ce cadre commun porte sur trois éléments essentiels à mesurer chez le ménage :

- sa capacité à occuper et utiliser un logement de manière autonome
- sa capacité à assumer financièrement son logement de manière autonome
- sa capacité à vivre dans un quartier et en interaction avec un environnement

Ces indicateurs sont repris dans un outil d'analyse des situations joint à ce document.

L'utilisation de cet outil n'évacue pas le nécessaire examen de l'adéquation du logement aux besoins du ménage (proximité du lieu de travail, accès aux services etc.).

Il aura d'autant plus d'utilité et de sens qu'il sera utilisé lors de moments d'échanges entre partenaires (ménage/structure d'hébergement/bailleur).

Il est important de prendre la mesure de ces capacités en tenant compte du parcours, de l'évolution, de la dynamique du ménage..

C'est un ensemble d'indicateurs transverses apportant un éclairage sur chaque capacité du ménage citée ci-dessus, à partir de dimensions sur lesquelles la structure d'hébergement apporte des informations essentielles au bailleur.

En effet plus que de vérifier l'existence de toutes les capacités (nul n'est parfait), il est important de mesurer l'évolution de celles-ci durant l'hébergement, signe d'une dynamique positive.

OUTIL D'ANALYSE DES SITUATIONS

Document à photocopier pour utilisation

Guide d'utilisation

Avertissement :

Cet outil, produit par un groupe de travail réunissant des professionnels de l'hébergement et du logement social, propose des indicateurs pour évaluer la capacité des ménages hébergés à accéder à un logement autonome. Il permet d'établir un diagnostic partagé de l'évolution de la situation d'un ménage face au logement.

Il ne s'agit en aucun cas de conditionner l'accès à un logement autonome à la satisfaction de toutes les « capacités » étudiées mais bien plutôt de favoriser un diagnostic partagé.

- ⇒ C'est un support facultatif proposé dans les échanges entre ménages, professionnels des structures d'hébergement et bailleurs sociaux, pour faciliter la recherche commune de solutions d'accès au logement
- ⇒ Chaque utilisateur est libre d'apprécier quand, avec quels ménages, avec quels partenaires, à quel rythme, la discussion autour de cet outil peut être fructueuse
- ⇒ L'outil n'a aucune valeur légale ou obligatoire ; ce n'est pas une pièce supplémentaire au dossier de demande de logement
- ⇒ Les informations qu'il est appelé à contenir sont évidemment soumises à confidentialité.

Aide au remplissage :

- L'outil doit être rempli en concertation avec le ménage, qui peut y ajouter ses propres commentaires
- Tous les critères ne sont pas nécessairement pertinents au regard de chaque situation examinée
- Il ne s'agit pas d'avoir des « A » dans toutes les cases, ce qui donnerait l'illusion qu'il peut y avoir un ménage idéal !
- Pour chaque critère : la colonne « compétence » est à renseigner en tenant compte des indications suivantes :

Le ménage possède la compétence nécessaire	=	A (Acquis)
Le ménage a progressé durant l'hébergement	=	P (En progrès)
Cette compétence pose problème pour le ménage	=	I (Insuffisant)
Le critère n'a pas été évalué	=	NE (Non évalué)
- L'évaluation de la compétence appelle nécessairement une explicitation (argumentaire, commentaires) dans la colonne « observations »
- Pour tenir compte de la dynamique dans laquelle s'insèrent les ménages, deux colonnes sont proposées : « 1^e évaluation - Date », « 2^e évaluation - Date ». La situation des ménages pouvant évoluer, le diagnostic peut le cas échéant, être effectué à plusieurs reprises en fonction de l'évolution du parcours du ménage. Il appartient aux utilisateurs de définir les temps de l'évaluation qui leur conviennent et de renouveler l'exercice à leur convenance.

<p><u>STRUCTURE :</u></p> <p><u>NOM ET QUALITE :</u></p>	<p><u>NOM DU MENAGE CONCERNE</u></p>
--	--------------------------------------

<p>Le ménage a déjà occupé un logement autonome</p> <p>OUI - NON</p>	<p><u>SI OUI</u></p> <p>STATUT</p> <p>parc social</p> <p>DUREE</p> <p>Locataire parc privé</p> <p>Propriétaire</p>	<p><u>PRECISIONS UTILES CONCERNANT LE PARCOURS RESIDENTIEL</u></p>
--	--	--

Capacité à occuper et utiliser un logement de manière autonome

NOM du MENAGE	Compétence : Acquise = A En progrès = P Insuffisant = I Non évalué = NE		OBSERVATIONS Appréciation de la situation du ménage, des progrès réalisés durant l'hébergement, et des actions éventuellement souhaitables	
	1ère évaluation - Date :	2ème évaluation - Date :	1ère évaluation - Date :	2ème évaluation - Date :
Le ménage entretient son logement (hygiène, propreté)				
Le ménage gère les aspects techniques de son logement (électricité, gaz, eau...)				
Le ménage a les notions minimales concernant la sécurité dans le logement (accidents domestiques...)				
Le ménage connaît ses droits et devoirs en tant que locataire (loyer charges, assurance, réparations...)				
Le ménage demande de l'aide en cas de difficultés dans le logement				
Le ménage accepte l'aide en cas de difficultés dans le logement				

Capacité à assumer financièrement son logement de manière autonome

NOM du MENAGE	Compétence : Acquise = A En progrès = P Insuffisant = I Non évalué = NE		OBSERVATIONS Appréciation de la situation du ménage, des progrès réalisés durant l'hébergement, et des actions éventuellement souhaitables	
	1ère évaluation - Date :	2ème évaluation - Date :	1ère évaluation - Date :	2ème évaluation - Date :
Le ménage a les ressources mensuelles minimum correspondant à sa situation (droits ouverts)				
Une partie des ressources du ménage provient d'une activité salariée ¹				
Le ménage n'a aucune dette/ met en œuvre une gestion de ses dettes ²				
Le ménage a épargné pour ses frais d'installation ³				
Le ménage a payé régulièrement sa participation aux frais d'hébergement				
Le ménage peut prétendre à un système de garantie de loyers (FSL, Locapass, GRL, caution privée...)				
Le ménage gère les aspects administratifs de sa situation de locataire (loyer, factures, CAF...)				
Le ménage demande de l'aide en cas de difficulté de gestion de budget				

¹ Exemple de progrès en cours d'hébergement : un membre de la famille a eu un contrat de travail durant le séjour mais ne travaille plus actuellement

² Exemple de progrès en cours d'hébergement : la famille avait 5000 euros de dettes à l'entrée, elle n'en a plus que 1000.

³ Exemple de progrès en cours d'hébergement : la famille a épargné mais c'est insuffisant pour les frais d'installation

Capacité à vivre dans un quartier et en interaction avec un environnement

NOM du MENAGE	Compétence : Acquise = A En progrès = P Insuffisant = I Non évalué = NE		OBSERVATIONS Appréciation de la situation du ménage, des progrès réalisés durant l'hébergement, et des actions éventuellement souhaitables	
	1ère évaluation - Date :	2ème évaluation - Date :	1ère évaluation - Date :	2ème évaluation - Date :
Le ménage respecte les règles collectives de son habitat actuel (entretien des communs, bruit, surveillance des enfants....)				
Le ménage a de bonnes relations de voisinage				
Le ménage fait seul ses démarches administratives				

	<u>PRECISIONS, OBSERVATIONS DE LA STRUCTURE D'HEBERGEMENT</u> <i>Nom du référent</i>	<u>PRECISIONS, OBSERVATIONS DU MENAGE</u> <i>Nom de la personne</i>	<u>PRECISIONS, OBSERVATIONS DU BAILLEUR</u> <i>Nom du référent</i>
1ère évaluation - Date :			
2ème évaluation - Date :			

Leur expérience de coopération peut vous être utile :

ERILIA/HAS	
Le partenariat entre ERILIA et HAS s'est développé depuis 4 ans.	
Il est né au moment où ERILIA contactait de multiples associations en vue de développer son orientation sociale et qu'HAS établissait également des contacts avec différents bailleurs pour rechercher des partenariats.	
La rencontre de deux logiques de développement facilitée par la Mission Ouvrir la Ville.	
Ce partenariat, portant essentiellement sur du bail glissant, est basé et fonctionne avant tout grâce à la confiance réciproque entre deux personnes.	
Il est également fondé sur la connaissance des pratiques des deux parties visant un objectif commun : la réussite de l'intégration du ménage.	
Contact HAS : Marc Allio : Responsable Logement m.allio@has.asso.fr	ERILIA : Claire Grégoire CESF claire.gregoire@erilia.fr

Vaucluse Logement/Passerelle	Vaucluse Logement/AHARP
L'AHARP et Vaucluse Logement ont des habitudes de coopération remontant à 1992, le travail commun avec Passerelle est plus récent.	
La coopération a reposé au départ sur une volonté liée à des personnes, le partenariat s'est ensuite structuré lors de l'embauche par Vaucluse Logement de travailleurs sociaux.	
Passerelle et Vaucluse Logement préparent actuellement une charte précisant leurs engagements mutuels, les méthodes et outils communs, un objectif chiffré.	
L'objectif des deux structures est d'afficher et de confirmer leur volonté institutionnelle, et d'éviter que ce travail commun ne repose que sur des personnes.	
Le partenariat avec l'AHARP porte essentiellement sur l'accès direct de ménages au parc social	
Contact AHARP : Dominique Poquet Educatrice Spécialisée domi.poquet@aharp.asso.fr	Documents et outils à disposition Charte de partenariat Grille de suivi d'une sous location Fiche de prospection
Passerelle : Sylvie Aymard CESF sylvie.aynard@passerelle-avignon.org	
Vaucluse Logement : Sylvie Rolland Adjointe chef de Service Prévention Sociale sylvie.rolland@vaucluselogement.com	

Merci aux membres du groupe de travail dont voici la composition :

Pour les Associations gestionnaires de structures d'hébergement :

ATE - Nice
Habitat et Soins PACA - Nice
CHRS La Chaumière - La Roque d'Anthéron
CHRS Polidori - Aix en Provence
ADOMA - Marseille
La Caravelle - Marseille
HAS - Marseille
Armée du Salut - Marseille
Passerelle - Avignon
CHRS AHARP - Avignon

Pour les Bailleurs sociaux :

ERILIA - Marseille
OPAC Sud - Marseille
UNICIL - Marseille
SFHE - Aix en Provence
Toulon Habitat - Toulon
Var Habitat - Toulon
Vaucluse Logement - Avignon

Avec l'appui de LATITUDE COACH

Annexe 13 – Couverture du risque locatif

Couverture du risque locatif

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FSL						
Nombre de ménages aidés financièrement au maintien locatif	60 580	61 837	64 584	68 200		
Aide au maintien (en M€)			61,0	64,0	65,0	
LOCA-PASS						
(bailleurs publics et privés) nombre de garanties accordées	158 135	165 347	201 817		306 503	305 836
Nombre de garantie mises en jeu	16 000	20 000	22 000			
Coût des garanties (en M€)	45	56	61		96	117

Annexe 14 – Liste des acronymes

Acronyme	Signification
ACD	Accord collectif départemental
AFFIL	Association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement
AJDI	Actualité juridique droit immobilier (revue)
AL	Allocation de logement
ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANPEEC	Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AORIF	Union sociale pour l'habitat (USH) d'Ile de France (Association des organismes d'HLM de la région Ile de France)
APL	Aide personnalisée au logement
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
CA	Conseil d'administration
CAF	Caisse d'allocation familiale
CAL	Commission d'attribution des logements
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat de travail à durée déterminée
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIL	Collecteur interprofessionnel pour le logement
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CREDOC	Caisse de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CUS	Convention d'utilité sociale
DALO	Droit au logement opposable
DG	Directeur général
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREIF	Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France
ENL	Enquête nationale sur le logement
EPLS	Enquête sur le parc locatif social
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
FAPIL	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FILLS	Fonds d'intervention pour le logement locatif social

Acronyme	Signification
FLS	Fonds de solidarité pour le logement
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FNPACT	Fédération nationale des associations PACT
GIP HIS	Groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales »
GRL	Garantie des risques locatifs
HLM	Habitations à loyers modérés
IAUIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France
IDL	Ile-de-France
IDL 95	Association « Initiatives pour le droit au logement pour tous » du Val d'Oise
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LOLF	Loi organique pour les lois de finances
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
MOL	(Loi de) mobilisation pour le logement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPH	Office public de l'habitat
PACT	Protéger, améliorer, conserver, transformer
PARSA	Plan d'accueil renforcé en faveur des sans-abri
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PLA	Prêt locatif aidé
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
QR	Quittance résiduelle
RAV	Reste à vivre
RIVP	Régie immobilière de la Ville de Paris
SEM	Société d'économie mixte
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNI	Société nationale immobilière
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
TE	Taux d'effort
UC	Unité de consommation
UESL	Union d'économie sociale pour le logement
UNAFO	Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales
USH	Union sociale pour l'habitat

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45