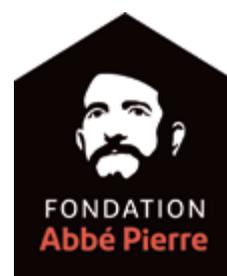


L'accès au logement social des ménages à bas revenus en Île-de-France : Quelles solutions ?

Synthèse de la rencontre du 28 février 2017 organisée
par la Fapil, la Fédération des Acteurs de la Solidarité
IDF et la Fondation Abbé Pierre



Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement



En Île-de-France, comme dans d'autres territoires tendus, l'accès au logement y compris social est particulièrement difficile pour les ménages ayant de faibles revenus. En cause tout d'abord, le manque d'offre économiquement accessible : le montant des loyers des logements sociaux récents ne correspond plus au niveau des ressources de la majorité des demandeurs¹. Même les logements sociaux produits en PLA-I peuvent donner lieu à des loyers trop élevés pour un grand nombre de ménages². Mais au-delà de la question du niveau des loyers, se pose celle de l'évaluation des capacités économiques de ces demandeurs par les acteurs du logement. Pour faciliter l'accès au logement social, n'y-a-t-il pas un enjeu de progression vers davantage de transparence et de cohérence dans l'analyse du critère des ressources pour l'accès au parc social ?

Considérant que c'est l'ensemble des acteurs du logement qui est interrogé sur ses capacités à loger les ménages plus modestes, la Fapil, la Fas Idf et la Fondation Abbé Pierre ont organisé une matinée d'échanges consacrée à cette thématique à destination de tous les partenaires. Cette rencontre avait pour objectif d'interroger les pratiques des acteurs franciliens en matière d'accès au logement des ménages aux ressources modestes. Ce débat a réuni 138 participants – associations, bailleurs sociaux, réservataires, pouvoirs publics, représentants de personnes accompagnées – autour de cette question.

Ce document synthétise les riches échanges de cette matinée en mettant en lumière les obstacles soulevés par les participants et les leviers à actionner tant sur l'offre de logements sociaux que sur leur attribution. Elle donne à voir également plusieurs expériences associatives pour rendre le logement accessible aux personnes qui en sont aujourd'hui exclues.

La restitution de ce temps d'échanges – organisé autour de deux tables-rondes et de témoignages – est, pour nos trois réseaux, l'occasion de développer nos propositions autour des deux principales problématiques débattues lors de la matinée : la production d'une offre de logements adaptée aux besoins des ménages franciliens à bas revenus et la garantie d'un système d'attributions qui leur soit plus favorable. Il s'agit également de proposer une base argumentaire aux acteurs associatifs franciliens mobilisés au sein des instances politiques de l'habitat en Île-de-France, telles que les Conférences Intercommunales du Logement, qui peu à peu se mettent en place dans notre région. •

1 Entre 2000 et 2010, seuls 10 % de la production nouvelle l'étaient sous plafonds PLAI alors que 74 % des demandeurs ont des ressources inférieures à ce même plafond.

2 Les PLA-I, PLUS et PLS désignent des modes de financement du logement social qui correspondent à trois plafonds de ressources des ménages éligibles et donc à trois niveaux de loyer différents. Les PLA-I sont des logements dont les plafonds de ressources exigés sont les plus bas.



Table-ronde

L'accès au logement social des ménages à bas revenus en Île-de-France : comment renforcer la transparence dans l'évaluation des capacités économiques des demandeurs ?

Intervenants :

Emmanuelle Belière, responsable de la transition à la Direction Régionale IDF d'Action Logement

Julien Leplaideur, responsable de l'innovation sociale à l'AORIF

Bruno Morel, représentant de la FAS IDF, directeur général d'Emmaüs Solidarité

L'Île-de-France se caractérise par une extrême tension entre l'offre et la demande de logement social. Si le parc social francilien est conséquent et en croissance, avec plus de 1 245 000 logements au 1^{er} janvier 2016³ (soit plus du quart du parc de France métropolitaine), il ne permet pas de satisfaire la demande de logement social grandissante. Les 678 910 demandes de logement social actives en 2016⁴ traduisent ainsi les difficultés croissantes des franciliens à se loger, notamment face à l'envolée des coûts du logement. Ces difficultés n'épargnent pas les propres locataires du parc social qui représentent aujourd'hui environ 30 % des demandeurs de logement social. Cette tension se traduit par un faible volume d'attributions : en 2016, 84 036 logements sociaux ont été attribués en Île-de-France⁵, soit 1 attribution pour 8 demandes environ.

Dans ce contexte et malgré les efforts entrepris ces dernières années envers le relogement des ménages à bas revenus, de nombreux blocages à l'accès au logement social demeurent. À titre d'exemple, Emmaüs Solidarité estime que 30 % des ménages hébergés dans ses CHRS relèvent d'un logement autonome. Plusieurs facteurs ont été identifiés par les participants :

Une production de logements à bas niveaux de quittance encore insuffisante :

Parmi les 201 000 logements locatifs sociaux produits entre 2000 et 2012, seulement 10 % l'étaient en PLA-I, 60 % en PLUS et 30 % en PLS⁶. En 2016, cette répartition s'équilibre davantage mais au détriment de la production de PLUS par rapport aux PLS (31 % des agréments en PLA-I, 38 % en PLUS et 31 % en PLS)⁷.

En Île-de-France
en 2016 :

1 245 000
logements sociaux

678 910 demandes de
logement social actives

84 036 attributions

31 % d'agréments
délivrés en PLA-I
en 2016

38 % en PLUS

31 % en PLS

3 Le parc locatif social en Île-de-France au 1^{er} janvier 2016, DRIEA/DRIHL.

4 Bilan 2016 de la DRIHL au CRHH, « Construire et rénover des logements pour tous, mettre à l'abri, héberger et loger les plus démunis ».

5 Ibid.

6 *Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement*, FORS-IAU-IDF, juillet 2015.

7 Bilan 2016 de la DRIHL au CRHH.

Un système d'attributions du logement social complexe :

Le circuit d'attributions du logement social fait intervenir de multiples acteurs, aux politiques et pratiques variées en matière d'accueil des publics les plus modestes : pouvoirs publics, associations, réservataires, bailleurs sociaux (environ 150 en Île-de-France)... L'AORIF rappelle que si les bailleurs sociaux sont la partie la plus visible de la procédure d'attribution, ils n'interviennent en réalité qu'« en bout de chaîne ». C'est donc sur toute cette chaîne qu'il convient de retravailler afin de remettre de la lisibilité dans les processus d'attribution.

Si la politique d'attribution est encadrée par le Code de la Construction et de l'Habitat, elle laisse d'importantes marges de manœuvre à ces acteurs locaux à des étapes clés de la chaîne d'attribution, que ce soit au moment de la sélection des candidats dans la « file d'attente » des demandeurs par les réservataires ou à l'instruction des dossiers sélectionnés par les bailleurs et le passage en commission d'attribution.

Des critères d'accès à mieux définir :

Au-delà de l'adaptation du logement à la composition du ménage, trois principaux critères tendent à guider l'attribution d'un logement social pour les réservataires et les bailleurs sociaux : le lien avec la commune, la mixité sociale et surtout, le niveau de ressources suffisantes. Ces deux dernières notions sont aujourd'hui au cœur des politiques d'attribution sans toutefois bénéficier d'une définition précise dans les textes. C'est ainsi que les associations accompagnant les demandeurs constatent un nombre important de refus d'attribution pour des motifs contestables tels que « ressources insuffisantes », voire « ressources inadaptées » (lorsqu'issues de l'intérim, par exemple) non argumentés et non justifiés.

L'évaluation des capacités économiques des demandeurs s'effectue généralement à travers deux indicateurs, le taux d'effort et le reste pour vivre. Si le mode de calcul du taux d'effort (la part du loyer dans les ressources du ménage) est défini dans les textes, ce n'est pas le cas du « reste pour vivre ». Largement utilisé par l'ensemble des acteurs, il fait ainsi l'objet d'une grande diversité d'utilisation et d'appréciation par les réservataires, associations et bailleurs sociaux, renforçant l'opacité d'un système déjà particulièrement complexe.

Les attributions de logements au sein de Solidarités Nouvelles pour le Logement 94

SNL 94 est une association logeant des ménages, jusqu'alors en situation de mal-logement, au sein de logements passerelles en vue de les faire accéder au parc social. Les ménages sont accompagnés par un binôme travailleur social / bénévole.

SNL 94 a fait le choix de ne pas considérer le montant et la nature des ressources comme un critère d'attribution de ses logements. Les attributions portent alors sur deux principaux critères : que le ménage soit actuellement dépourvu de logement et qu'il accepte l'accompagnement proposé par l'association. Pour assumer ce choix d'accueillir dans son parc des ménages avec de très faibles ressources, SNL propose de bas niveaux de loyers (environ 6€/m²) sous les plafonds APL ainsi qu'un accompagnement de proximité permettant notamment de repérer et de traiter les situations d'impayés souvent dues à des ruptures de droits.

Ce type d'initiative ne peut se consolider sans engagement de partenaires pour le financement de la Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion, de l'accompagnement et de la sécurisation des risques.



Pour certains, c'est la pertinence même de l'usage du reste pour vivre qui est à interroger alors que le taux d'effort est déjà un indicateur partagé par tous. D'autres plaident plutôt en faveur d'une harmonisation de son calcul. Celle-ci a été engagée par l'AORIF autour d'un référentiel à destination des organismes HLM franciliens et des partenaires, publié à la fin de l'année 2016, dans le but de mettre fin aux incohérences quant à l'usage de ce critère⁸. Pour les réservataires, l'harmonisation du mode de calcul leur permet de demander plus facilement à une CAL de justifier un refus pour ressources économiques, comme le souligne Action Logement.

Mais au-delà de la difficulté posée par les différents modes de calcul du reste pour vivre, se pose la question des effets de seuil produits par ce type d'indicateurs économiques. S'ils ont l'avantage de poser la réalité de l'adéquation ou non des ressources du ménage au loyer, ils tendent à renforcer l'exclusion quasi systématique de certaines catégories de ménages, sans qu'il ne soit tenu compte d'autres aspects de leurs parcours, par exemple, les loyers dont ils s'acquittent dans leur actuel logement. Les associations ne sont donc pas favorables à la mise en place de seuils rigides. Un important travail doit, par ailleurs, être mené sur la transmission et la formulation de ces refus, pour permettre aux ménages de les comprendre et le cas échéant, d'apporter des éléments d'explication complémentaires ou de travailler sur ces motifs.

La majorité des participants à la table-ronde s'accordent sur l'importance d'intégrer ces indicateurs économiques dans une analyse plus large du parcours des ménages, partagée entre les différents partenaires. Celle-ci nécessite un renforcement des liens entre orienteurs et bailleurs sociaux, à l'image du travail en cours avec les SIAO. L'accompagnement social, éventuellement mis en place suite à cette évaluation – mais qui ne doit pas être systématisé – est également un élément qui doit inciter les bailleurs à prendre davantage de « risques » dans les décisions d'attribution.

Ce principe soulève alors d'autres enjeux :

- Si une analyse plus large du parcours des ménages implique le recours à une évaluation sociale complémentaire, quid des ménages qui ne sont pas accom-

⁸ *Apprécier les capacités économiques des demandeurs – Harmonisation du calcul du « reste-pour-vivre » en Île-de-France – Référentiel pour les partenaires franciliens de l'attribution de logements sociaux, AORIF, Octobre 2016.*



L'accompagnement au maintien dans le logement

CRE-CDSEA Essonne

Le Collectif Relogement Essonne a pour mission de favoriser l'accès et le maintien dans le logement de personnes en situation d'exclusion ou de difficultés économiques et sociales. L'association peut intervenir en amont du relogement, lors de l'accès au logement ou encore pour le maintien de ménages risquant l'expulsion locative. Dans ce dernier cadre, l'association est agréée au titre de l'ASLL Maintien.

L'accompagnement dans le cadre de l'ASLL Maintien repose sur trois préalables :

1. La visite à domicile dans une logique « d'aller vers », qui permet d'établir des rapports différents que lorsque le ménage se déplace dans le bureau du travailleur social.
2. Le fait de faire tiers entre le ménage et le bailleur, qui rend souvent un nouvel élan possible.
3. L'intervention auprès de tous les publics. La réussite d'un accompagnement au maintien tient notamment au travail étroit à mener entre les services sociaux de secteur et surtout avec le bailleur. Ce travail doit permettre de régler en premier lieu les causes de l'impayé.

Contrairement aux idées reçues, l'association constate que les ménages percevant les minimas sociaux se maintiennent plus régulièrement dans leur logement.

pagnés dans leur demande de logement social ou leur procédure de relogement ? De manière générale, l'accompagnement social ne risque-t-il pas de devenir systématique pour garantir un relogement ?

- Dans un contexte de précarisation des occupants du parc social, comme souligné par les bailleurs sociaux, comment sortir d'une situation où ces-derniers sont régulièrement posés en situation d'unique « amortisseur de crise » par les pouvoirs publics ?

Si les participants à la table-ronde soulignent tout le travail qu'il reste à accomplir en matière de lisibilité de la chaîne des attributions et de relogement effectif des ménages à bas revenus, ils insistent également sur les avancées en matière depuis une dizaine d'années. C'est dans ce contexte que s'inscrivent de nouvelles exigences introduites par la loi ALUR et plus récemment par la loi Égalité et Citoyenneté afin de renforcer la transparence du système d'attribution à l'égard des partenaires et des demandeurs, de mettre en œuvre un droit à l'information du demandeur et d'engager, sur les territoires, une gestion plus collective de la demande et des attributions.



Table ronde

Une mixité sociale en faveur de l'accès au logement des ménages à bas revenus.

Intervenants :

Thierry Debrand, président de la Fapil

Olivier Klein, maire de Clichy-sous-Bois, vice-président de la Métropole du Grand Paris et de l'Établissement Public Territorial Grand Paris Grand Est

Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Jean-Luc Vidon, président de l'AORIF

Conclusion :

Daniel Goldberg, ancien député, co-rapporteur de la loi Alur et du budget du logement à l'Assemblée Nationale

L'occupation du parc social francilien fait l'objet d'une évolution à première vue paradoxale. En effet, la paupérisation de ce parc est un fait établi depuis de nombreuses années. Le taux de pauvreté dans le parc social en Île-de-France est ainsi passé de 32 % en 1988 à 40 % en 2013, soit 220 300 ménages supplémentaires concernés⁹. Malgré cette évolution incontestable, plusieurs études ont mis en évidence que le système d'attribution de logements sociaux reste moins favorable aux ménages à bas revenus. Un rapport du Défenseur des Droits, de mars 2016, révèle ainsi les importants écarts d'attribution selon le niveau de revenus des demandeurs. La différence entre le revenu moyen des demandeurs franciliens et celui des demandeurs à qui un logement a été attribué tend à montrer un processus d'attribution sélectif, bénéficiant en premier lieu aux demandeurs plus « aisés »¹⁰.

On constate également des inégalités d'accès au parc social en fonction de la localisation des logements. Dans un contexte où le parc social francilien est très inégalement réparti, les bailleurs sociaux sont enjoins par le Code de la Construction de l'Habitation à procéder aux attributions en veillant à la mixité sociale des villes et des quartiers, sans que cette notion ne soit vraiment définie. La Loi Égalité et Citoyenneté, promulguée en janvier 2017, vient donner plus de contour à ce principe : 25 % des attributions hors Quartiers classés en Politique de la Ville (dits « QPV ») doivent l'être pour les ménages dont les ressources se situent dans le 1^{er} quartile de revenus du territoire concerné. À l'heure actuelle, le taux d'attribution hors QPV à des demandeurs appartenant au 1^{er} quartile de revenus est bas puisqu'il s'élève à environ 11 % en Île-de-France.¹¹

Face à ces constats, comment ouvrir encore davantage le parc social aux ménages à bas revenus sans pour autant accroître la concentration de la pauvreté et préserver

⁹ *Les conditions de logement en Île-de-France*—Édition 2017 (d'après l'Enquête Logement 2013), iau-idf, 2017.

¹⁰ *L'égalité d'accès au logement social à l'épreuve des territoires*, Défenseur des Droits-Cget-Puca, mars 2016.

En 2016, le niveau moyen des revenus en IdF était de 1 280 €/UC alors que celui des ménages s'étant vus attribués un logement était de 1 467 €/UC (AORIF).

¹¹ *Pour un parc social accessible aux bas revenus*, Fondation Abbé Pierre, congrès USH Nantes 2016.

11,08 % : taux d'attribution actuel aux ménages du 1^{er} quartile de revenus dans les quartiers hors politique de la ville

les grands équilibres du logement social ? Comment mettre en œuvre les dispositions introduites par la loi Égalité & Citoyenneté ? Avec quelle gouvernance ?

Le développement d'une production adéquate :

Ces dernières années témoignent de l'effort entrepris pour la production de logements sociaux en Île-de-France. L'année 2016 marque un record avec 36 187 agréments de logements sociaux délivrés. Malgré cela, la liste active des demandeurs de logement social, et notamment ceux en dessous des plafonds PLAI, ne cesse de croître.

L'AORIF rappelle que la France est le premier pays constructeur de logements sociaux au sein de l'Union Européenne. Sans production de logement social, l'Île-de-France ne pourrait loger ses habitants aux revenus les plus modestes. Pour autant, l'AORIF rappelle les risques d'une trop grande spécialisation du logement social dans un contexte où l'accès au parc locatif libre s'avère de plus en plus difficile pour les franciliens et les locataires du logement social au regard des différences de loyer entre les deux secteurs. En 2013, les loyers au m² du parc social étaient inférieurs de plus de moitié au secteur libre (58 % en IDF et 62 % à Paris).

Pour la Fondation Abbé Pierre, la conciliation des enjeux d'accroissement de la production de logements à destination des ménages les plus pauvres et de préservation de l'ambition généraliste du parc social passe notamment par un conditionnement de la production de logements à loyer intermédiaire au financement de logements sociaux de type PLUS/PLAI. La baisse des dotations de l'État est de moins en moins compensée par le recours aux aides des collectivités locales, d'Action Logement ou aux fonds propres des organismes, ce qui risque de mettre en péril l'équilibre économique des bailleurs sociaux et donc la production de logements accessibles.

Au-delà de l'objectif quantitatif de production de logements très sociaux, il convient d'avoir également des ambitions qualitatives vis-à-vis de cette production. Le développement de solutions d'accès au logement des ménages à bas revenus passe notamment par un accroissement de la production de logements sociaux dont les loyers sont en-dessous des plafonds APL, permettant ainsi de maintenir des taux d'effort nets à un niveau soutenable. Cette action passe donc par un renforcement des aides publiques en matière d'aides à la pierre et d'aides au logement. Au-delà du seul loyer, ce sont également les charges liées au logement qu'il convient de maîtriser, à partir d'un travail sur l'efficacité énergétique des logements ainsi que la révision du forfait charge des APL.

L'attention portée aux charges

Habitat et Humanisme IDF

Habitat et Humanisme est une association gérant, à travers son AIVS®, 1 200 logements de sa propriété ou en intermédiation locative, en Île-de-France. Le cœur de son projet associatif est la mobilisation du parc privé à vocation sociale.

Parce que les dépenses liées au logement ne se limitent pas au seul loyer, Habitat et Humanisme a progressivement intégré les charges locatives et d'énergie dans sa captation de logements privés. Ainsi, pour accepter un logement, l'association analyse le mode de production d'eau chaude et de chauffage, la localisation du bien dans l'immeuble, la présence de compteurs individuels, le type de bâti, les relevés de charge ou encore le DPE. En fonction de ces résultats, l'association peut être amenée à refuser des logements risquant de mettre les ménages en situation de précarité économique et énergétique. Elle accompagne aussi les propriétaires bailleurs effectuant des travaux avant ou pendant la location. Le principe de proposer des logements économes en énergie s'applique également au propre parc de l'association.

En complément, un travail sur les écogestes, notamment en ateliers, est proposé aux locataires.



Quelle production pour quelle localisation ?

L'Île-de-France se caractérise par l'inégale répartition du parc locatif social sur son territoire. Ainsi, 5 % des communes concentrent 50 % des logements sociaux de la région¹². Face à ce constat, se pose la question de la solidarité territoriale à l'échelle de la région mais aussi au sein des territoires, entre quartiers.

L'AORIF rappelle que, généralement, plus un logement social est ancien, moins son loyer est élevé. Aussi, la bonne localisation d'un logement ne s'accompagne pas toujours d'un loyer élevé, notamment à Paris où certains logements sociaux sont très anciens.

La mobilisation du parc privé existant est un outil complémentaire à la production classique de logements sociaux pour développer une offre locative à bas coût de loyer et en adéquation avec les ressources des ménages. Cette offre, pérenne ou temporaire, peut être mobilisée de différentes manières : production directe d'une offre très sociale, démembrement de propriété ou intermédiation locative... Son développement repose en grande partie sur la mobilisation du parc privé existant et les activités de maîtrise d'ouvrage d'insertion. L'intérêt de l'action à partir de l'existant tient à la plus facile mobilisation des logements, notamment du point de vue foncier, permettant de produire une offre locative adaptée dans des zones de déficit en logement social ou de tension entre offre et demande. Ce type d'actions, de plus en plus sollicité par les Collectivités Locales mais plus coûteux, ne peut s'équilibrer qu'à travers la participation des pouvoirs publics à leur financement.

L'inégale répartition du parc social dans la région pose également la question de la production nouvelle de logements sociaux et des attributions aux ménages les plus modestes dans les territoires qui concentrent déjà cette offre. Comment concilier rééquilibrage du parc social francilien et réponse à la demande locale ? Cela passe-t-il par une limitation de la production dans les zones les plus dotées en logements sociaux ?

Maire de Clichy-sous-Bois, Olivier Klein témoigne de la situation de tension en matière d'accès au logement social sur le territoire qu'il administre, pourtant constitué de 35 % de logements sociaux (2014). À Clichy-sous-Bois, la Municipalité n'a pu attribuer que 35 logements en 2016 sur son contingent.

S'il faut éviter les effets de concentration de la pauvreté, comment ne pas agrandir la liste des personnes en situation de mal-logement, notamment dans une commune où le parc social de fait-dégradé-est aussi très développé ? La mixité sociale ne pourrait-elle pas alors être pensée à partir de la mixité endogène et de la constitution de parcours résidentiels au sein même de ces territoires ? Cela implique alors des actions complémentaires dans ces quartiers comme l'amélioration de la qualité de vie, des transports, des équipements scolaires notamment.

Quelle gouvernance ?

Face à ces enjeux, se pose la question de la gouvernance en matière d'habitat et de solidarité territoriale en Île-de-France. L'AORIF et la Fapil le soulignent : la production de logements très sociaux dépend aussi d'une volonté politique locale, sans laquelle il est particulièrement difficile de développer ces projets.

La loi Égalité et Citoyenneté prévoit la mobilisation de tous les contingents, dont celui des Collectivités Locales, pour accroître le relogement des publics prioritaires, ainsi que 25 % des attributions aux ménages les plus modestes hors QPV. Elle reconnaît également l'échelon intercommunal comme celui des politiques de l'habitat, résultat de leur montée en puissance progressive dans ce champ d'intervention ces dernières

¹² Site internet de l'Aorif : <http://www.aorif.org/logement-social-en-idf/contexte-cartes-et-chiffres-clefs>

années. Au-delà de l'enjeu des attributions de logement au niveau intercommunal, cet échelon est également celui à partir duquel il faut agir sur les inégalités d'équipements et de services aux habitants que l'on constate entre territoires.

La mise en œuvre d'une politique de l'habitat à différentes échelles (régionale, métropolitaine, intercommunale, municipale...) ne se fait pas sans poser de nombreuses difficultés et tensions, comme le montre la mise en suspens du vote du Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement d'Île-de-France. La mise en place de la Métropole du Grand Paris ainsi que des Conférences intercommunales du logement suscite également des incertitudes quant à la gouvernance future des politiques locales de l'habitat et du logement.

Malgré ces interrogations, ces instances constituent des espaces d'échanges et de possibles avancées entre tous les acteurs du logement et de l'hébergement, qu'il convient d'investir.

Nos attentes en matière d'accès au logement des ménages à bas revenus en Île-de-France : nos propositions au sein des différentes instances de l'habitat et de l'hébergement.

L'Île-de-France connaît actuellement d'importantes évolutions en matière de politiques de l'habitat et de l'hébergement. Ces derniers mois ont ainsi été consacrés à l'élaboration du Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (dont l'adoption est suspendue à ce jour) durant lesquels le mouvement associatif a exprimé ses demandes en matière d'accès et de maintien dans le logement des ménages les plus fragilisés.

Une fois le SRHH adopté, ce sera au tour de la Métropole du Grand Paris d'approuver son Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement, qui tiendra lieu de Programme Local de l'Habitat pour Paris et les Établissements Publics Territoriaux. Par ailleurs, les nouveaux EPCI franciliens (hors Métropole du Grand Paris) devront élaborer leur Programme Local de l'Habitat Intercommunal afin de se mettre en conformité avec la loi qui prévoit que le PLH soit adopté dans un délai de deux ans après la création de l'EPCI. Enfin, de nombreuses intercommunalités franciliennes (28 EPCI et 12 EPT) sont soumises à l'obligation de mettre en place une Conférence Intercommunale du Logement sur leur territoire. Celle-ci est chargée d'adopter les orientations en matière d'attribution de logements et de mutations au sein du parc locatif social.



Zoom sur les Conférences Intercommunales du Logement

Prévues par les lois Lamy et Alur, les CIL ont vu leur rôle conforté par la récente loi du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et à la Citoyenneté. Signes de la montée en puissance des Intercommunalités dans le champ des politiques locales de l'Habitat, leur mise en place concerne obligatoirement les EPCI compétents en matière d'habitat et disposant d'un PLH adopté, les Établissements Publics Territoriaux (dans le cadre du Grand Paris) que leur PLH soit exécutoire ou non ainsi que la ville de Paris. Les orientations adoptées par la CIL se traduisent de deux façons :

- Par l'élaboration et le suivi d'une Convention d'Attribution Intercommunale. Celle-ci fixe notamment les objectifs de mixité sociale et d'équilibre au sein du territoire, de relogements des publics prioritaires et d'attributions hors QPV. Cette convention peut remplacer l'Accord Collectif Départemental sur le territoire concerné.
- Par le suivi du Plan Partenarial de la Gestion de la Demande de Logement social et l'Information des Demandeurs mais aussi des systèmes de cotation ou de location choisie qui pourraient être mis en place sur le territoire.

Les échanges de cette matinée nous amènent à identifier deux grands enjeux, qui ont déjà fait l'objet de contributions associatives lors de l'élaboration du SRHH et sur lesquels il convient d'échanger localement dans le cadre des CIL et à travers l'élaboration du PMHH et de la nouvelle génération de PLH intercommunaux.

► Produire une offre de logement adaptée aux revenus des ménages à bas revenus :

Si cette problématique concerne, à première vue, les documents de planification et de programmation en matière de production de logements (SRHH, PMHH, PLH), il apparaît que les échanges au sein des Conférences Intercommunales du Logement sur les attributions de logements et les équilibres territoriaux peuvent difficilement se passer d'un débat collectif sur l'adéquation de l'offre d'habitat à la demande locale. En effet, nous ne pourrions mener une politique d'attribution équitable et permettant l'accès et le

maintien dans le logement des publics les plus modestes que si le parc social s'ajuste aux réalités et dynamiques du territoire. Nos principales attentes en ce sens sont :

S'inscrire dans la logique du Logement d'Abord :

- Faire accéder les ménages sans logement propre ou en situation de mal-logement à un logement autonome en priorité ou, du moins, à une solution adaptée et durable d'accueil.

Accentuer la production de logements accessibles aux ménages les plus modestes :

- Produire un minimum de 37 000 logements sociaux par an afin d'atteindre un objectif de 30 % minimum de logements sociaux à l'échelle de l'Île-de-France d'ici 2030.
- Renforcer la part des PLAI familiaux (30 à 35 % de la production de logements sociaux) et de manière générale l'offre à bas niveau de quittance (loyer et charges) et sous plafonds APL afin de permettre l'accès et le maintien dans le logement des ménages à bas revenus.

Réduire les déséquilibres territoriaux tout en apportant une réponse solidaire et adaptée aux besoins de la population :

- Se positionner en faveur d'une plus grande solidarité territoriale en matière d'offre d'hébergement et de logement à l'échelle de la Métropole du Grand Paris et de l'Île-de-France. Cela doit notamment se traduire par un effort accentué de production de logements sociaux et très sociaux dans les communes soumises à un objectif de production ou carencées au titre de la loi SRU (80 % de la production de logements sociaux en PLUS et PLAI).
- Ne pas opposer équilibre territorial et réponse aux besoins locaux. Pour cela, la solidarité territoriale doit aussi être mise en œuvre au sein même des intercommunalités et des communes en développant, notamment, la production de logements sociaux accessibles aux ménages à bas revenus dans les quartiers qui en sont peu dotés.

Développer l'offre locative privée à vocation sociale et la Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion :

- Afin d'atteindre cet objectif de production de logements sociaux dans les territoires qui en sont peu dotés, appuyer les opérations en maîtrise d'ouvrage d'insertion et la mobilisation du parc privé à vocation sociale. Ces initiatives permettent le développement d'une offre très sociale, intégrée au tissu urbain, immédiatement disponible, prenant en compte les contraintes foncières franciliennes à travers la mobilisation du parc existant ou l'optimisation du foncier disponible.
- Fixer des objectifs quantitatifs de mobilisation du parc privé à vocation sociale dans les documents de planification et de programmation de l'habitat.

Harmoniser les dispositifs territoriaux :

- Travailler à l'évaluation, la mise en cohérence et à la complémentarité des dispositifs entre chaque territoire et entre chaque secteur d'intervention (entre les aides à la pierre, le financement de la gestion locative adaptée et de l'accompagnement social, notamment).

Sensibiliser l'opinion publique :

- Développer des outils de sensibilisation de l'opinion publique et des élus aux besoins et à l'accueil des personnes les plus exclues et mettre en œuvre des démarches pédagogiques pour améliorer l'image des logements très sociaux.

► Garantir un système d'attributions plus favorables aux ménages à bas revenus

Tout en reconnaissant la vocation universelle du système français de logement social, rappeler la nécessité absolue et première d'accueillir les publics les plus modestes dans ce parc :

- Prendre en compte les publics les plus modestes dans les schémas d'orientation en matière d'habitat et d'hébergement et dans leur déclinaison localement.

Renforcer l'accès aux droits des demandeurs de logement social :

- Faciliter l'accessibilité des guichets enregistreurs et développer une information complète sur la demande (et son renouvellement) de logement social, les conditions d'accès au parc social, le DALO et les possibles recours contre les décisions défavorables en matière de demande de logement social et d'attributions.
- Faciliter l'accompagnement des ménages aux situations les plus fragiles pour leur demande de logement social.
- Développer des alternatives au « tout numérique » dans le traitement de la demande de logement social et les procédures de relogement.

Accélérer le relogement des publics reconnus prioritaires :

- Réaffirmer comme priorité la mise en œuvre pleine et entière du droit au logement.
- Travailler à l'orientation, la mise en cohérence et à la complémentarité des dispositifs de relogement dont certains entrent parfois en concurrence (ACD, DALO, cotation, dispositifs d'accompagnement social ASLL ou AVDL...).
- Concernant les accords collectifs, supprimer les restrictions visant certains publics comme les allocataires des minimas sociaux. Améliorer la sortie des ménages hébergés ou logés en logements transitoires à travers les accords collectifs. Articuler les accords collectifs aux éventuels systèmes de cotation mis en place ou en cours d'élaboration.
- Lutter contre les a priori qui entourent l'image des publics prioritaires et peuvent bloquer la chaîne des attributions. Rappelons que 33 % des ménages reconnus DALO sont des actifs en emploi stable et 54 % des PU Dalo ont des revenus issus de salaires (données au niveau national – CREDOC/FORS, 2015).

Sortir de la logique des réservataires pour définir des politiques d'attribution partagées au niveau local qui favorisent l'accès au logement pour tous, sur tous les territoires :

- Expérimenter la mutualisation des contingents notamment pour traiter les situations particulières comme les mutations dans les quartiers, la réduction des déséquilibres...

Harmoniser les pratiques et les modalités d'attribution des logements sociaux :

- Engager un travail collectif pour harmoniser les critères d'attribution afin d'améliorer la transparence, l'égalité de traitement et la compréhension des dispositifs. Ce cadre doit être partagé par l'ensemble des acteurs et rendu public.
- Si cette harmonisation des pratiques se fait à travers un système de cotation, définir ses critères collégialement et les rendre public et facilement accessibles aux demandeurs. Faciliter la compréhension et l'appropriation du système par les demandeurs.
- Clarifier les refus d'attribution pour « ressources insuffisantes » ou « ressources inadaptées » : harmoniser les pratiques de calcul du reste-pour-vivre tout en veillant à ne pas mettre en place des seuils de revenus. Préconiser l'usage de ce critère au sein d'une analyse plus globale de la demande de logement social.
- Développer les systèmes de location choisie qui ne se limitent pas au seul usage numérique.

Fapil

6, avenue du Professeur André Lemierre
75020 Paris
www.fapil.net

Fédération des Acteurs de la Solidarité IDF

82, avenue Denfert-Rochereau
75014 Paris
www.federationsolidarite.org/ile-de-france

Fondation Abbé Pierre – Agence régionale IDF

78-80, rue de la Réunion
75020 Paris
www.fondation-abbe-pierre.fr