SYNTHESE DU RAPPORT

Instituée en février 2012, la Mission d'information et d'évaluation (MIE) du Conseil de Paris a mené un **travail approfondi et procédé à l'audition de nombreuses personnalités du secteur du logement, ainsi qu'à** celle des 20 mairies d'arrondissement.

Elle a remis au Maire de Paris le 13 juillet 2012 un rapport très documenté sur les « **Modes et méthodes d'attribution des logements sociaux à Paris** – Etat des lieux et mise en perspective ». Celui-ci sera présenté au Conseil de Paris lors de sa séance des 24 et 25 septembre 2012.

Le rapport s'articule en trois parties :

- **Un état des lieux** consacré à la présentation d'
- Un contexte de déséquilibre entre l'offre et la demande de logement qui caractérise la situation à l'échelle de la métropole parisienne,
- La juxtaposition sur le territoire parisien d'une pluralité de processus de sélection des demandeurs de logement
- Une étude des **nouvelles méthodes adoptées récemment en France et à l'étranger**
- Enfin, une dernière partie est consacrée à la formulation de **propositions.**

I- L'état des lieux

La Mission part du constat que la **demande de logements sociaux ne cessant de s'accroître** à Paris, **la question des modes et méthodes d'attribution revêt une importance toute particulière**, le degré de transparence du système est un véritable facteur de meilleure compréhension pour les demandeurs qui doivent attendre parfois de nombreuses années pour obtenir satisfaction.

Un contexte de déséquilibre entre l'offre et la demande

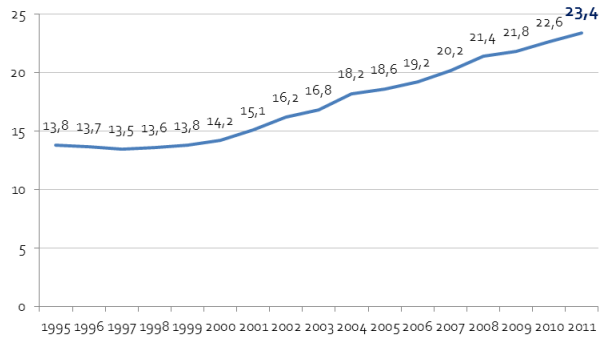
La **première partie** présente la situation du logement social à Paris, ses règles de financement et de gestion par contingent.

L'explosion de la demande

L'explosion de la demande résulte de la conjonction de plusieurs facteurs :

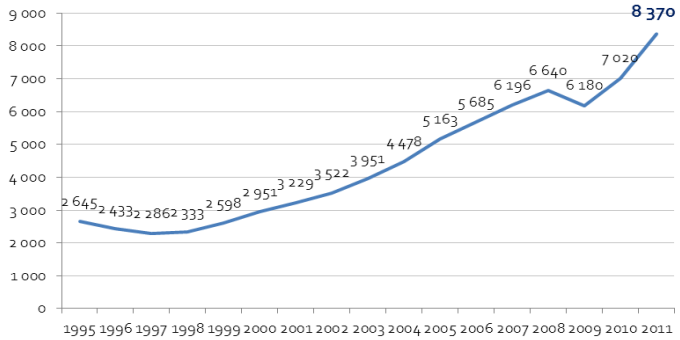
- la **crise du logement à Paris** et en Ile-de-France, et la **précarisation croissante d'une frange importante de la population** parisienne, tandis que les critères légaux d'accès au logement social rendent éligibles une large part des ménages parisiens.

Loyers libres emménagés dans l'année (€/m2)



Source OLAP

Prix des appartements anciens (€/m2)



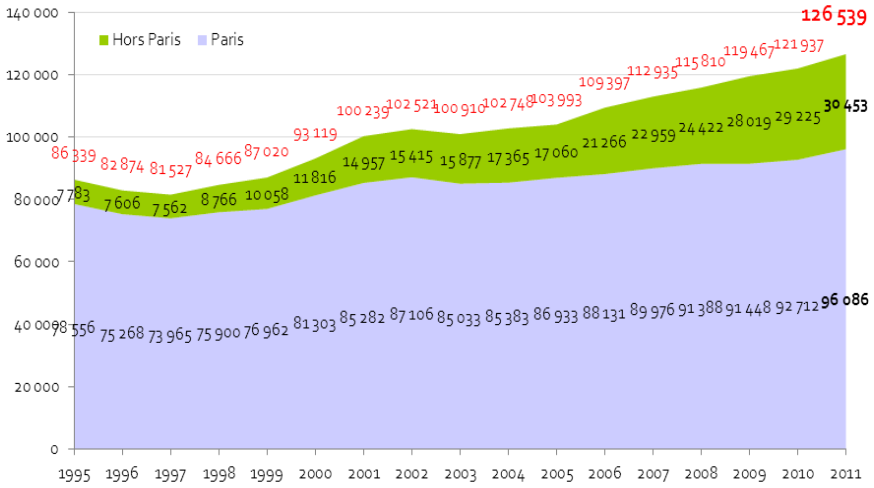
Source : Chambre des notaires de Paris, 2011

L'extrême tension sur les prix dans la métropole parisienne conduit à une situation de mal logement qui désormais n'épargne plus les classes moyennes.

- Enfin, **le très faible taux de rotation des logements au sein du parc social parisien** (4,4 % en 2011, contre 10 % au niveau nationale et 21 dans le parc locatif privé) contribue à limiter encore les possibilités d'accès au logement social pour les Parisiens. Plus de 22 % des demandeurs inscrits habitent déjà dans le parc social.

  Le nombre de demandeurs inscrits est passé de 82 874 en 1996 à 126 539 en 2011, soit une hausse de 53 %. Cette augmentation est essentiellement due, à la fois, à la montée des valeurs immobilières et à la réévaluation des plafonds de ressources. La **régionalisation de l'enregistrement**, effective depuis avril 2011 (création d'un numéro unique) a encore accéléré cette tendance, en particulier l'accroissement des demandeurs non parisiens dont le nombre a doublé depuis 2002.

Evolution du nombre de ménages inscrits comme demandeurs de logements à Paris 1995-2011



Source : Apur 2012

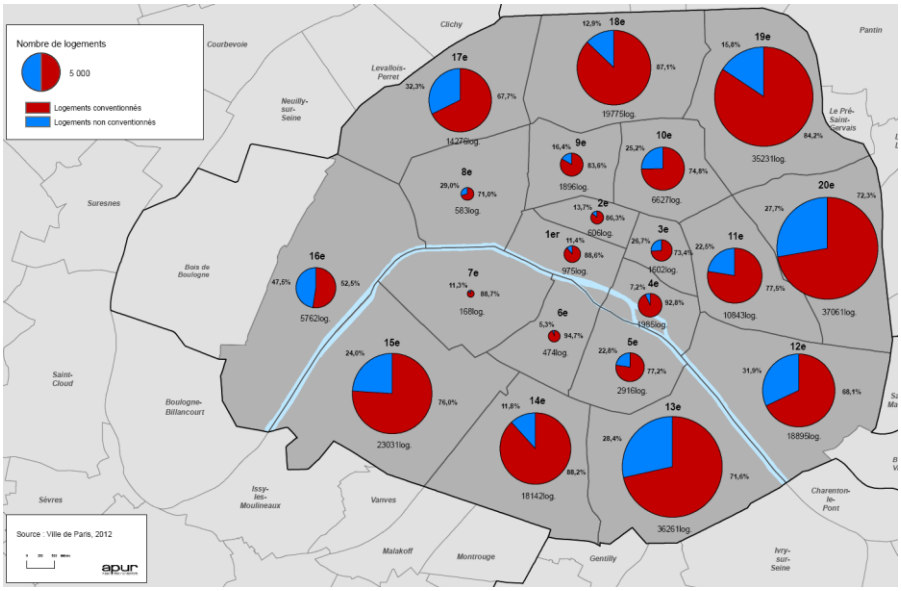
Les rigidités de l'offre

Parallèlement, l'offre de logements sociaux, si elle augmente (au 1er janvier 2011, 254 000 logements sociaux dont 187 000 au sens de la loi SRU - soit 17 % du parc de logements parisiens - contre respectivement 226 000 et 165 000 en 2004) peine à répondre à cette demande.

L'offre est en effet caractérisée par un certain nombre de rigidités qui tiennent notamment à l'inégale répartition géographique du parc (la moitié des logements sociaux est concentrée dans les 13ème, 19ème et 20ème arrondissements), à sa structure déséquilibrée (composée d'une forte proportion de logements intermédiaires et de petite taille), à la segmentation de son organisation entre de nombreux organismes réservataires (Ville de Paris, Préfecture, « 1% logement », etc.) et enfin à sa gestion éclatée entre une quarantaine de bailleurs .

En outre, la **faible rotation à l'intérieur du parc social** contribue à en bloquer l'accès et à en figer le peuplement ce qui est en contradiction même avec la volonté des pouvoirs publics et des bailleurs de favoriser les parcours résidentiels en son sein, voire en dehors.

Les logements sociaux à Paris au 1er janvier 2012



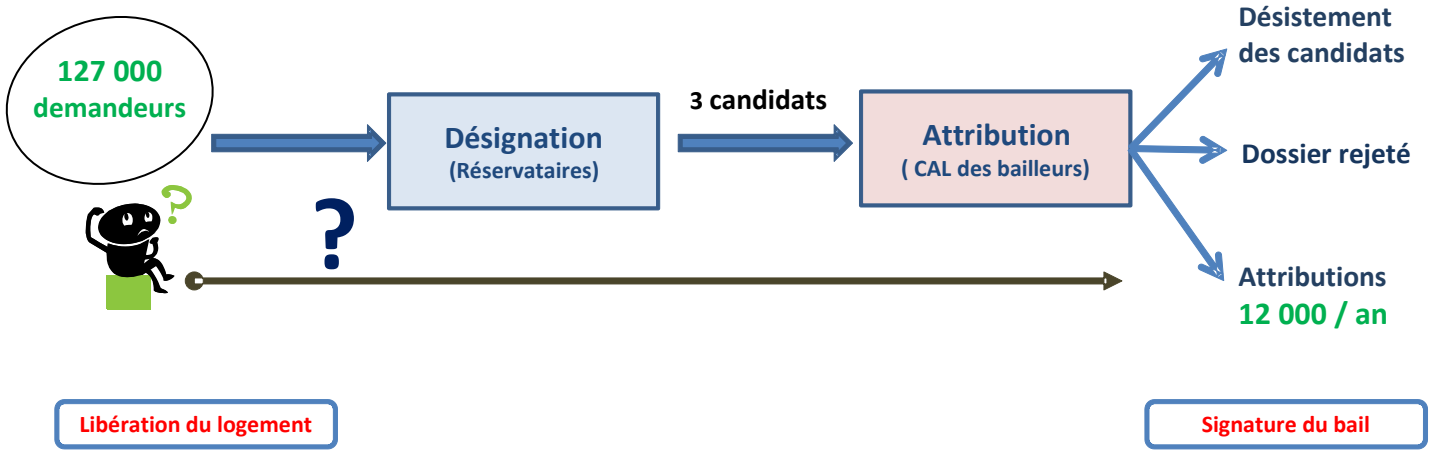
Source : Apur 2012

Ce déséquilibre entre demande et offre se traduit par des **flux d'attribution** qui **ne représentent que 10 % des demandeurs** (12 000 relogements chaque année) alors que ce taux représente environ un tiers sur le plan national.

Une procédure d'attribution complexe

La procédure de sélection des candidats au logement se déroule en deux temps qui font d'abord intervenir les réservataires (Ville, Etat, Cil c'est-à-dire organismes de l'ancien « 1% logement ») qui désignent trois candidats parmi lesquels les commissions **d'attribution des bailleurs sociaux** choisissent le ménage finalement retenu.

Procédure simplifiée d'attribution des logements sociaux

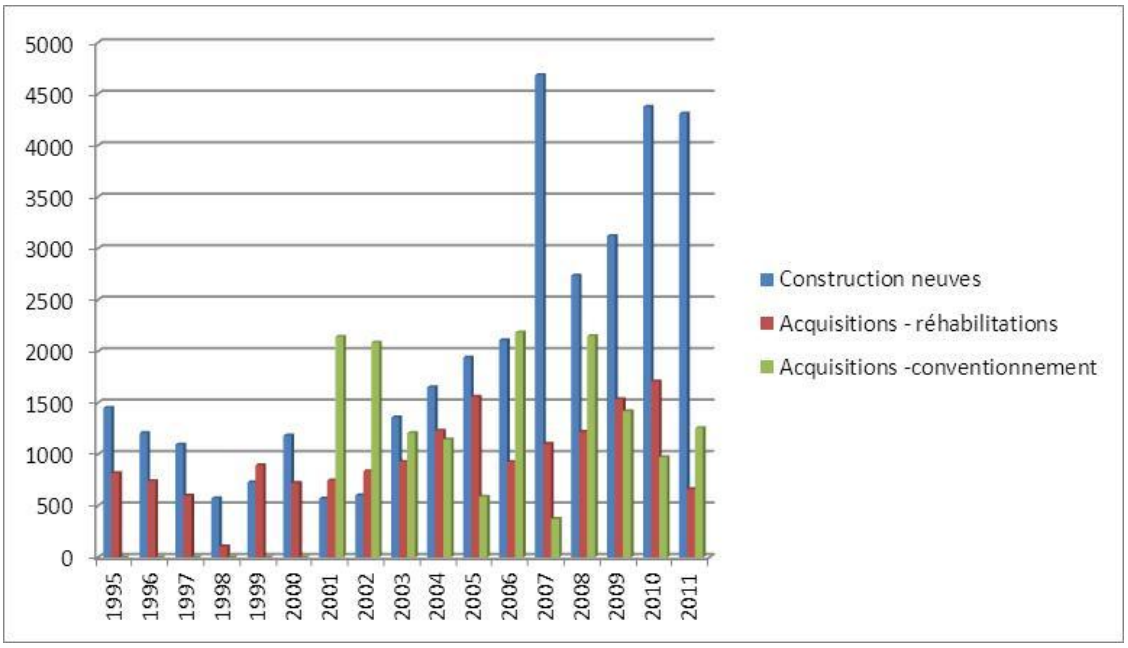


Le processus de sélection demeure encore mal documenté (peu d'informations accessibles aux usagers). **Le demandeur ne dispose en particulier d'aucun retour sur le traitement de son dossier ni d'aucune visibilité sur le délai d'attente qu'il peut raisonnablement escompter.**

Les efforts de la ville de paris

La Ville de Paris s'est pour sa part efforcée de **répondre à ces différents défis en renforçant son intervention dans le domaine de la production** de logements sociaux (neufs ou réhabilités). Ce sont ainsi environ **55 000 logements nouveaux qui ont été agréés entre 2001 et 2011**, le taux de logements SRU passant quant à lui de 13,44 % en 2001 à 17,13 % en 2011, **le seuil de 20 % devant être atteint en 2014** grâce à la poursuite de l'effort engagé.

Logements sociaux agréés à Paris de 1995 à 2011 selon le mode de production



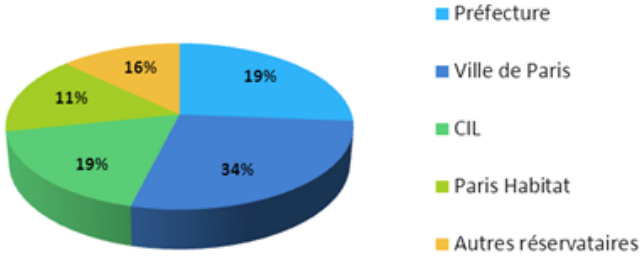
Source : Ville de Paris (DLH), 2012

2-La juxtaposition d'une pluralité de processus de sélection sur le territoire parisien

Pour la première fois, un panorama d'ensemble des pratiques en matière d'attribution des logements est présenté. Il met en évidence **la juxtaposition, sur le territoire parisien, d'une pluralité de processus de sélection** des demandeurs de logement.

Contrairement à une idée largement répandue, la Ville de Paris ne joue qu'un rôle limité dans le processus d'attribution puisqu'elle ne désigne qu'un tiers des candidats (soit environ 4 000 ménages) qu'elle présente aux commissions d'attribution des bailleurs.

Répartition des logements attribués à Paris en 2011 par les bailleurs sociaux ventilés par réservataires



Source : APUR 2012

La Mission a pu constater que les procédures d'attribution diffèrent considérablement selon les acteurs. Elle s'étonne « qu'il puisse y avoir des différences de traitement aussi nettes en fonction des filières par lesquelles les candidats cherchent à avoir un logement ». Ainsi, la règle des trois candidatures, si elle est scrupuleusement respectée par la Ville de Paris (Mairie centrale et mairies d'arrondissement) ne l'est pas complètement par la Préfecture ni par les Comités interprofessionnels du logement (« 1 % logement »).

Par ailleurs, les textes successifs en faveur des demandeurs les plus défavorisés comme le Droit au logement opposable (DALO) et l'Accord collectif départemental (ACD) ont juxtaposé des priorités et des dispositifs sans s'assurer de la cohérence d'ensemble, laissant aux acteurs locaux le soin d'assumer la gestion de ces nouvelles filières spécifiques qui entrent en concurrence avec la filière de droit commun.

De nombreux problèmes demeurent, au premier rang desquels la **difficulté de concilier deux logiques contradictoires : permettre aux populations les plus précaires d'accéder au logement social tout en maintenant une filière généraliste** et en garantissant la mixité sociale à l'intérieur des immeubles et des quartiers pour **éviter de recréer des phénomènes d'exclusion socio-spatiale**.

Depuis 2001, le Maire de Paris comme les maires d'arrondissement ou les bailleurs liés à la Ville ont introduit **davantage de transparence dans la désignation** de leurs candidats ou l'attribution des logements à travers **l'adoption de critères de choix bien identifiés**, **la généralisation de commissions ouvertes sur l'extérieur**, la multiplication de contrôles internes ou externes et une volonté affichée de **favoriser la mixité sociale**, etc..

Le rapport rend compte du fonctionnement des différentes filières au titre desquelles la Ville de Paris dispose de capacités de désignation : qu'il s'agisse des dispositifs d'urgence (relogements de droits ou au titre de l'Accord collectif départemental), de la filière de droit commun, répartie à parité entre le Maire de Paris et les maires d'arrondissement, en vertu des dispositions du CGCT (article L 2511-20) ou encore des mutations permettant à des locataires à l'intérieur du parc social de trouver des formules plus adaptées à l'évolution de leur situation à l'intérieur de celui-ci.

Sur la base d'un questionnaire et du recueil du point de vue des 20 maires (auditionnés), le rapport propose en particulier pour la première fois une étude fine qui rend compte de façon exhaustive des pratiques des arrondissements en matière de désignation.

Le bilan

L'étanchéité des filières et le fait qu'en dehors de la Ville, les critères utilisés pour la désignation des candidats demeurent mal connus conduit au paradoxe d'un système à la fois totalement administré (par une pluralité d'acteurs) et devenu totalement illisible.

Au total, le rapport met en évidence un **dispositif actuel d'attribution des logements sociaux chronophage** qui mobilise une énergie collective considérable pour une **performance limitée** compte tenu du degré d'insatisfaction des usagers dont témoigne notamment les **taux important de désistement des candidats finalement retenus**.

II-Une approche comparative

La Mission dresse un **panorama de différentes pratiques en France ou à l'étranger** susceptibles d'apporter aux acteurs du logement social de nouvelles pistes de réflexion et d'action, grâce aux possibilités ouvertes par les NTIC.

A Rennes, la métropole a instauré une **mutualisation des contingents des différents réservataires et des bailleurs** de manière à disposer d'une vision globale de la situation sur l'ensemble du territoire. Elle recourt, depuis les années soixante, à un **système de *scoring*,** c'est-à-dire de cotation de la demande pour objectiver les désignations. Une filière dédiée aux situations d'urgence a par ailleurs été mise en place, avec une offre dédiée afin que celle-ci ne vienne pas concurrencer la filière de droit commun.

La Mission s'est ainsi **interrogée sur la possibilité de transposer à Paris des dispositifs consistant à réaliser un classement hiérarchisé de la demande**, comme dans de nombreux pays européens, ou à substituer au système administré de gestion par la demande un **dispositif de candidature des demandeurs sur des logements bien identifiés** qu'ils auraient choisis (comme au Royaume-Uni).

D'ores et déjà, la Ville de Paris s'est engagée dans la voie de la cotation avec l'expérimentation de ce dispositif pour le traitement des demandes de logement de ses agents.

Enfin, un focus a été réalisé sur le système dit du « Choice Based Letting », né aux Pays-Bas et transposé depuis quelques années au Royaume-Uni, qui donne un rôle plus actif au demandeur. La pratique de la Ville de Montréal a également été étudiée.

III-Les principales recommandations

La Mission a formulé à l'unanimité de ses membres **28 propositions** très concrètes, destinées à

- **Accroître la performance du système de désignation** (14 propositions), à travers une **instruction plus rationnelle des dossiers par la cotation de la demande.** Il s'agit de hiérarchiser la file d'attente des demandeurs sur la base de critères objectifs fixés par le Conseil de paris, afin d'accélérer la phase amont de la procédure (présélection des dossiers) et de disposer d'un indispensable outil d'aide à la décision.

  De la même façon, **la cotation des immeubles,** sur la base d'un diagnostic social et territorial partagé permettrait **d'organiser une véritable mixité sociale et intergénérationnelle des quartiers.**

- **Faciliter les démarches des demandeurs** (8 propositions), grâce notamment à l'**amélioration de l'accompagnement et de l'information** et la **facilitation des mutations** internes au parc social.

  La dématérialisation des procédures permettra au demandeur d'accéder à tout moment à son dossier, consultable en ligne, de connaître l'état de sa demande, le type de logement auquel il peut prétendre ainsi que le temps moyen d'attente observé par le passé pour une demande similaire.

  Dès à présent la possibilité de se porter candidat en ligne est expérimentée pour les logements intermédiaires.

- **Organiser une large information sur les attributions réalisées par l'ensemble des acteurs sur le territoire parisien** (6 propositions).

  S'agissant de la méthode de mise en place de ces réformes, la Mission préconise que la réflexion à venir sur la détermination des critères et leur pondération fasse l'objet d'une très large concertation sous forme d'une « **conférence de consensus » ouverte à l'ensemble des acteurs impliqués dans la chaîne de décision.**

Accroître la performance du système de désignation

1 : Mettre en place un système de cotation de la demande. L'objectif est de disposer d'un outil d'aide à la décision, permettant de hiérarchiser rapidement un grand nombre de dossiers.

2 : Organiser une véritable cotation des immeubles du parc social.

Dans cette perspective, les actuelles commissions de mixité sociale devraient être généralisées, dans l'ensemble des programmes (constructions neuves et réhabilitations), pour parvenir à terme à une cartographie de l'ensemble du parc social de la Ville de Paris.

L'objectif de cette démarche est de parvenir, sur la base d'un diagnostic social et territorial, **à une vision partagée** (élus, bailleurs sociaux et associations) **d'une mixité** sociale et intergénérationnelle.

3 : Lancer, dès la fin de l'année 2012, une Conférence de consensus associant l'ensemble des acteurs concernés (élus parisiens, bailleurs, représentants associatifs, Défenseur des droits, CNIL…) pour discuter et proposer les critères de cotation qui serviront à la gestion automatisée de la présélection des dossiers de candidature et étudier la possibilité de rendre anonyme la phase technique de présélection des dossiers des candidats.

4 : A l'issue de la Conférence de consensus, faire délibérer le Conseil de Paris pour arrêter les critères et catégories prioritaires et mettre en place une évaluation annuelle de leur fonctionnement.

5 : Elargir aux arrondissements le champ des contrôles périodiques et aléatoires de l'Inspection générale et annualiser leur fréquence pour s'assurer de la régularité du processus de sélection.

6 : N'instruire que les dossiers complets afin de sensibiliser le demandeur au fait qu'un dossier incomplet retarde son traitement.

7 : Développer une instruction plus approfondie des dossiers présélectionnés grâce au système de cotation, comportant le cas échéant des contacts avec le demandeur de façon à s'assurer de la réalité de sa situation (ressources déclarées, hébergement actuel, etc.).

8 : A cette fin, renforcer les activités de contrôle de la DLH.

9 : Réaliser une étude approfondie des motifs de désistement et indiquer clairement qu'un refus non justifié peut pénaliser le demandeur.

10 : A l'occasion du renouvellement de l'Accord collectif départemental à l'automne 2012, organiser une concertation avec les maires d'arrondissement sur les attributions réalisées à ce titre.

11 : En complément de la filière de droit commun, faire en sorte de mieux prendre en compte les situations de relogement d'extrême urgence signalées par les maires d'arrondissement et qu'elles soient effectivement traitées en lien avec les services sociaux.

12 : Une harmonisation des pratiques dans les arrondissements fondée sur une Charte des bonnes pratiques doit être recherchée sur la base de la généralisation des commissions de désignation et d'un fonctionnement effectivement pluraliste (meilleure association des élus d'opposition).

13 : Engager une concertation afin d'harmoniser les pratiques de désignation et d'attribution entre l'Etat, la Collectivité parisienne (Ville et arrondissements), Action Logement et les bailleurs.

14 : Une réflexion sur la mutualisation des contingents doit être engagée, afin notamment de favoriser les mutations.

Faciliter les démarches des demandeurs

15 : S'engager résolument vers une dématérialisation de la procédure d'inscription des demandeurs (demandes initiales, fourniture des pièces justificatives scannées et renouvellement) afin de limiter les flux de courrier. Ainsi, le demandeur pourrait à tout moment accéder à son dossier, consultable en ligne, l'informant de l'état de sa demande, du type de logement auquel il peut prétendre et du temps moyen d'attente observé par le passé pour une demande similaire.

16 : Expérimenter, dès à présent, la possibilité pour les demandeurs de candidater en ligne sur des logements de catégorie intermédiaire. En fonction des résultats, une extension potentielle pourrait être étendue à tous les types de logements.

17 : Mettre à disposition des demandeurs un guide pratique pour remplir le formulaire d'enregistrement accessible à tous et largement diffusé, explicitant les critères retenus dans le cadre de la cotation et les encourager à ne pas limiter leur demande à un ou deux arrondissements mais à candidater sur tout Paris.

18 : Favoriser l'accompagnement des demandeurs, en développant des Relais Information Logement Habitat dans les mairies d'arrondissement candidates.

19 : Inviter les Comités interprofessionnels du logement (CIL) à devenir des services enregistreurs des demandes afin de limiter le nombre d'interlocuteurs et de démarches des demandeurs passant par la filière du « 1 % logement ».

20 : Réaliser un bilan de la mise en œuvre de la Charte des mutations avec l'ensemble des bailleurs.

21 : Comme le stipule le Programme local de l'habitat (PLH), demander aux bailleurs sociaux d'intensifier les contrôles sur les pratiques illégales dans le parc social et d'engager les démarches juridiques adaptées pour y mettre un terme.

22 : Favoriser les mutations par la création d'une instance inter-bailleurs *et inter-contingents*.

Organiser une large information sur les attributions réalisées sur le territoire parisien

23 : Diffuser et mettre en ligne un guide complet du logement social à Paris élaboré en commun par l'ensemble des réservataires et des bailleurs sociaux, comportant des informations homogènes et des données harmonisées.

24 : Un document établi par le bailleur et faisant état pour chaque immeuble du nombre de logements par réservataires doit être mis à disposition des élus parisiens.

25 : Inviter l'ensemble des organismes bailleurs et des commissions de désignation à publier des rapports annuels sur les attributions réalisées.

26 : Améliorer l'information des maires d'arrondissement, afin qu'ils puissent disposer d'une vision d'ensemble sur les relogements effectués dans le parc social dans leur arrondissement. Les bailleurs sociaux sont invités à les informer systématiquement des attributions effectuées sur le territoire de leur arrondissement et des raisons expliquant des vacances d'appartements d'une durée supérieure à six mois.

27 : Faire évoluer la loi DALO dans les zones tendues et en particulier à l'échelle de la Métropole parisienne. Revoir notamment son articulation avec les dispositifs d'urgence et les méthodes de désignation des candidats.

28 : Afin de voir se concrétiser rapidement la mise en place des réformes préconisées, un comité de suivi annuel de la MIE sera organisé. L'Exécutif produira un bilan annuel sur la mise en œuvre des réformes et en particulier sur la cotation (et son impact sur les missions de la DLH).