

Mandature 2008 - 2014

• • •

Mission d'information et d'évaluation

• • •

Juillet 2012



Rapport sur les modes et méthodes d'attribution des logements
sociaux à Paris : état des lieux et mise en perspective

Président : M. Sylvain GAREL

Rapporteur : M. Michel DUMONT

Rapport sur les modes et méthodes d'attribution des logements
sociaux à Paris : état des lieux et mise en perspective

Président

M. Sylvain GAREL

Rapporteur

M. Michel DUMONT

Autres membres de la Mission :

MM. Pierre AURIACOMBE, Jacques BRAVO, Ian BROSSAT, Gauthier CARON-THIBAUT, Mmes Sandrine CHARNOZ, Virginie DASPET, Roxane DECORTE, Laurence DREYFUSS, M. Jérôme DUBUS, Mmes Isabelle GACHET, Olivia POLSKI, M. Vincent ROGER, Mme Pauline VERON.

Adopté à l'unanimité le 12 juillet 2012 et présenté au Conseil de Paris lors de sa séance des 24 et 25 septembre 2012

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
1 UN CONTEXTE DE DESEQUILIBRE ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE.....	11
1.1 L'explosion de la demande.....	11
1.1.1 Une crise particulièrement aiguë à l'échelle de la Métropole parisienne.....	11
1.1.1.1 Une crise métropolitaine particulièrement sensible sur le territoire parisien.....	11
1.1.1.2 L'alourdissement de la part du logement dans le budget des ménages.....	11
1.1.1.3 Le blocage des parcours résidentiels et la montée du « mal logement ».....	13
1.1.2 Une demande au caractère social de plus en plus marqué.....	14
1.1.2.1 Niveau de ressources des demandeurs.....	14
1.1.2.2 Catégorie professionnelle des demandeurs.....	15
1.1.2.3 Origine géographique des demandeurs parisiens.....	16
1.1.3 Une donnée systémique : des critères légaux d'éligibilité très larges.....	16
1.1.3.1 Une demande potentielle importante en raison de plafonds d'éligibilité élevés.....	16
1.1.3.2 La vocation généraliste du parc social et les critères particulièrement larges d'accès.....	17
1.1.4 Des motifs qui tiennent à la réglementation et à l'évolution des modalités d'enregistrement.....	18
1.1.4.1 La réforme de la procédure d'enregistrement.....	18
1.1.4.2 Ses implications à Paris.....	19
1.1.5 Une pression de la demande omniprésente.....	20
1.1.5.1 Les structures d'accueil et d'enregistrement confrontées à des flux de masse.....	20
1.1.5.2 Le volume du courrier et la gestion des dossiers sur support papier.....	22
1.1.5.3 Les permanences des élus.....	23
1.2 Les rigidités de l'offre et la faible part de la Ville dans les attributions.....	25
1.2.1 Un parc inégalement réparti sur le territoire parisien.....	25
1.2.2 Une offre déséquilibrée dans sa structure, entre logements très sociaux et logements intermédiaires, et dans la taille des logements.....	26
1.2.2.1 Structure du parc par catégorie de financement (SRU /non SRU).....	26
1.2.2.2 Structure du parc par type de logements.....	28
1.2.3 Une offre segmentée dans son organisation par réservataire.....	29
1.2.4 Une offre cloisonnée dans sa gestion par bailleur.....	30
1.3 Les flux ou la gestion de la pénurie.....	32
1.3.1 Une faible mobilité.....	34
1.3.1.1 L'effondrement du taux de rotation des logements.....	34
1.3.1.2 Ancienneté de l'occupation.....	35
1.3.1.3 Profil social des occupants des logements sociaux.....	35
1.3.2 Le cloisonnement des mutations.....	36
1.3.3 Les paradoxes de la demande.....	37
1.3.3.1 Une demande en mouvement.....	37
1.3.3.2 Une forte ancienneté de la demande.....	38
2 LA JUXTAPOSITION SUR LE TERRITOIRE PARISIEN D'UNE PLURALITE DE PROCESSUS DE SELECTION DES DEMANDEURS DE LOGEMENT.....	41
2.1 La pluralité des acteurs et des pratiques.....	41
2.1.1 Une procédure encadrée par les textes.....	41
2.1.1.1 Une procédure en deux temps.....	41
2.1.1.2 Une procédure de mieux en mieux encadrée.....	42
2.1.1.3 Des enjeux qui se décalent vers l'amont de la procédure et les méthodes de présélection.....	46
2.1.2 Une grande variété de pratiques.....	46

2.1.2.1	La pluralité des acteurs	46
2.1.2.2	La juxtaposition des filières	52
2.1.3	Des règles difficiles à appréhender par le grand public.....	56
2.1.3.1	Des délais très variables	56
2.1.3.2	Les effets négatifs de la multiplicité des filières et des pratiques.....	57
2.1.3.3	Le manque d'information consolidée	57
2.2	Les nouvelles politiques de la Ville de Paris engagées depuis 2001	59
2.2.1	Un effort marqué de soutien de l'offre dans un objectif assumé de mixité sociale	59
2.2.2	Une volonté de transparence pour un meilleur service aux Parisiens.....	62
2.2.2.1	La publicité des critères	62
2.2.2.2	La collégialité des désignations.....	64
2.2.2.3	Un effort de méthode et de contrôle des pratiques	64
2.2.2.4	Un effort d'information sur les désignations	67
2.2.2.5	Un dispositif volontariste en faveur des agents de la Collectivité parisienne.....	68
2.2.3	La Commission de désignation du Maire de Paris	70
2.2.3.1	Une composition collégiale	70
2.2.3.2	Une activité intense	71
2.2.3.3	Un processus de présélection chronophage.....	72
2.2.4	Les commissions des mairies : la diversité des pratiques.....	73
2.2.4.1	Une généralisation des commissions de désignation	74
2.2.4.2	Une mobilisation et une énergie collective considérables	75
2.2.4.3	Des dispositifs variés retenus par les différents arrondissements	77
2.2.4.4	Des pratiques de sélection marquées par un certain empirisme	77
2.2.5	Les commissions d'attribution des bailleurs liés à la Ville.....	79
2.2.5.1	La Commission d'attribution (CAL) de Paris-Habitat.....	79
2.2.5.2	L'articulation entre réservataire et bailleur	80
2.3	Les difficultés rencontrées par la filière de droit commun	83
2.3.1	L'amenuisement des marges de manœuvre de la filière généraliste en raison de la ponction des logements les plus sociaux par les filières prioritaires	83
2.3.2	La fluidité encore insuffisante des mutations à l'intérieur du parc social	87
2.3.3	Les imperfections du système d'enregistrement des demandes.....	90
2.4	Les limites du système actuel	93
2.4.1	La mobilisation d'une énergie collective importante au regard d'une proportion élevée de désistements parmi les bénéficiaires	93
2.4.2	L'absence d'un outil partagé d'aide à la décision	95
2.4.2.1	Des critères inégalement connus	95
2.4.2.2	Les commissions de peuplement dans les immeubles à livrer : une pratique unanimement appréciée	96
2.4.3	L'incapacité du système actuel à donner au demandeur une visibilité sur le traitement de sa demande et le délai prévisible pour obtenir un logement	97
3	NOUVEAUX CONTEXTES, NOUVELLES METHODES	99
3.1	Bref panorama des pratiques en Europe	99
3.2	Les techniques quantifiées d'aide à la décision par cotation de la demande	101
3.2.1	Le système de gestion du logement social à Rennes : mutualisation des contingents, filière dédiée aux situations d'urgence sociale et cotation de la demande	101
3.2.1.1	La mutualisation des contingents	102
3.2.1.2	Une filière dédiée aux situations d'urgence sociale	103
3.2.1.3	Une cotation de la demande	104
3.2.2	L'expérimentation de la cotation par la Ville de Paris pour le traitement des demandes de ses agents et ceux du CASVP	105
3.3	La gestion par l'offre	106
3.3.1	La méthode de « <i>choice based letting</i> »	106
3.3.2	Un travail fin sur l'offre <i>via</i> la cotation des logements	108
3.3.3	Organisation urbaine et fonctionnement des attributions de logements à Londres.....	109

4	PROPOSITIONS.....	113
4.1	Accroître la performance du système de désignation.....	113
4.1.1	Objectiver le processus de sélection des dossiers	113
4.1.2	Améliorer la performance du processus de désignation	114
4.1.2.1	Parvenir à une approche personnalisée des dossiers et un contrôle plus approfondi des situations	114
4.1.2.2	Mieux associer les mairies d'arrondissement au fonctionnement de la filière d'urgence.....	114
4.1.2.3	Harmoniser les pratiques et engager les autres acteurs à davantage de lisibilité.....	114
4.2	Faciliter les démarches des demandeurs	114
4.2.1	Dématérialiser les démarches	114
4.2.2	Améliorer l'information et l'accompagnement du demandeur	115
4.2.3	Faciliter les mutations à l'intérieur du parc social	115
4.3	Organiser une large information sur les attributions réalisées sur le territoire parisien	115
4.3.1	Mieux informer sur la structure du logement social et le fonctionnement des réservations.....	115
4.3.2	Elargir l'information des maires d'arrondissement à l'ensemble des relogements effectués sur le territoire de leur arrondissement	115
4.3.3	Adresse à l'Etat	115
4.3.4	Suivi des réformes	115

- Propositions n'ayant pas été adoptées par la Mission
- Annexes 1 à 4
- Liste des personnes auditionnées
- Bibliographie sommaire
- Glossaire

INTRODUCTION

Lors de sa séance du 6 février 2012, le Conseil de Paris a décidé de créer une Mission d'Information et d'Evaluation¹ (MIE) sur le thème « **Modes et méthodes d'attribution des logements sociaux à Paris – Etat des lieux et mise en perspective** » (délibération n° 2012-SGCP-1).

Cette décision faisait suite à une demande des Co-présidents du Groupe Europe Ecologie – Les Verts et apparentés adressée le 12 octobre 2011 au Maire de Paris. Ceux-ci indiquaient ainsi dans ce courrier que, « malgré des efforts sans précédents de notre Municipalité depuis 2001 pour construire davantage de logements sociaux et pour assainir les procédures d'attribution de ces logements, les listes de demandeurs de logements sociaux ne cessent de s'allonger dans notre ville. »

Dans sa réponse du 19 décembre 2011, le Maire accédait à cette demande en soulignant que les investigations de cette Mission permettraient notamment « de mieux appréhender la manière dont les procédures d'attribution sont mises en œuvre dans d'autres collectivités et par d'autres attributaires ».

L'accession au logement social constitue en effet l'une des préoccupations majeures des Parisiens. Ceux-ci, confrontés à des difficultés récurrentes pour se loger dans le parc privé en raison de la pression immobilière très importante qui pèse sur la Capitale, se tournent désormais de plus en plus vers le parc social pour lequel la demande ne cesse de croître.

Aussi, en dépit de l'effort conjugué de la Ville, de l'Etat, des bailleurs sociaux et des autres financeurs pour atteindre le taux de 20 % de logements sociaux à Paris en 2014, le déséquilibre entre l'offre et la demande persiste, ce qui rend la question de l'attribution des logements à de nouveaux entrants comme aux demandeurs déjà logés dans le parc social tout à fait centrale dans ce contexte de pénurie relative.

Il est indéniable qu'en dépit de la volonté, notamment de la part du Maire de Paris et des maires d'arrondissement, de rendre les procédures les plus claires possible, les usagers demeurent démunis devant la complexité du système, ne serait-ce qu'en raison de l'impossibilité pour le demandeur d'avoir une vision précise du délai d'obtention d'un logement, de la coexistence de filières étanches pour lesquelles les modes d'attribution varient fortement et de la difficulté de connaître les critères de priorité propres à chaque acteur.

Il faut ajouter à cette situation la juxtaposition et la montée en puissance sur la période récente de dispositifs spécifiques conçus pour faciliter le relogement des ménages les plus en difficulté comme l'Accord collectif départemental (ACD) et le Droit au logement opposable (DALO) qui réduisent les possibilités d'obtention d'un logement pour les catégories sociales intermédiaires dont les revenus sont aujourd'hui insuffisants pour accéder au secteur privé, ce qui pose une difficulté supplémentaire de mise en œuvre d'une véritable mixité sociale sur l'ensemble du territoire parisien.

Cette situation génère angoisse et frustration de la part des demandeurs qui se retournent vers les élus, persuadés que les attributions de logement relèvent du seul pouvoir de décision de la Ville.

Or, il faut avoir conscience, et le présent rapport le met en évidence, que la Ville de Paris ne constitue que l'un des acteurs d'un processus complexe de sélection des candidats au logement et que sa marge de manœuvre est étroite face à la stratégie des autres acteurs que sont l'Etat, *via* la Préfecture de Paris et d'Ile-de-France, la Préfecture de Police et diverses autres administrations, les organismes collecteurs du « 1 % logement », la Région Ile-de-France ou de grands établissements publics comme l'AP-HP et bien entendu les grands bailleurs sociaux - au premier rang desquels Paris-Habitat - dont le rôle en matière d'attribution est déterminant.

¹ La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dispose, en son article 8 (Article L2121-22-1 du Code général des collectivités territoriales), qu'à la demande d'un sixième de ses membres, l'assemblée territoriale délibère sur la création d'une Mission d'information et d'évaluation (MIE), chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt local ou de procéder à l'évaluation d'un service public territorial. Cette Mission comprend quinze membres et doit respecter les principes de la représentation proportionnelle. Elle dispose d'un délai de six mois à partir de sa date de création.

Il convenait par ailleurs de réinterroger les mesures introduites dès 2001 par la Ville de Paris dans le processus de désignation des candidats au logement social au regard des possibilités ouvertes par le progrès des nouvelles techniques quantitatives de traitement des données, et en particulier par l'outil Internet, en termes de service aux Parisiens.

C'est dans ce contexte que la Mission a été installée le 15 février 2012 et a élu Sylvain Garel (groupe Europe Ecologie – Les Verts et apparentés) à sa présidence, Michel Dumont (groupe Union pour une Majorité de Progrès à Paris et apparentés) assurant le rôle de rapporteur. Constituée à la proportionnelle des groupes, elle comprenait en outre 7 élus socialistes, un élu du groupe communiste, 4 élus du groupe UMPPA et un élu appartenant au groupe du Centre et Indépendants.

La Mission a adopté son rapport à l'unanimité le 12 juillet 2012 après avoir tenu dix-sept séances de travail².

Pour conduire ses investigations et éclairer les différents points mentionnés *supra*, la Mission a retenu la méthode suivante :

- Elle a procédé à une **série d'auditions** lui permettant de couvrir tout le champ des intervenants dans le domaine considéré qu'il s'agisse de la Préfecture de Paris et d'Ile-de-France, de la Ville de Paris elle-même en la personne de l'Adjoint au Maire en charge du logement, de l'Adjointe en charge de la solidarité, de la famille et de la lutte contre l'exclusion, du Directeur du logement et de l'habitat et de la Médiatrice, de la totalité des mairies d'arrondissement (treize maires, quatre adjoints et trois conseillers délégués), des collecteurs interprofessionnels du logement (ex « 1 % logement ») et des trois principaux bailleurs sociaux (Paris Habitat, la Régie immobilière de la Ville de Paris et Immobilière 3F).
- Elle s'est attachée à recueillir des informations concernant la **manière dont sont attribués les logements sociaux en France** (Communauté d'agglomération et Ville de Rennes), **en Europe** (avec notamment un *focus* sur le Grand Londres) ou **dans de grandes villes étrangères (Montréal)** afin d'apprécier dans quelle mesure les méthodes utilisées pouvaient être transposées à la Capitale.
- Elle a adressé un **questionnaire à l'ensemble des maires d'arrondissement** qui sont au plus près des usagers pour qu'ils puissent expliquer comment ils désignaient les candidats relevant de leur contingent. Complété par leur audition, il a permis de mieux connaître leur perception des différents dispositifs en vigueur et d'enrichir considérablement la réflexion en l'ancrant dans la réalité du terrain.
- Des questionnaires ont été également adressés aux **organismes auditionnés** afin qu'ils puissent être en mesure de compléter leur intervention en fournissant des informations d'ordre méthodologique ou statistique sur leur contingent ou sur leur parc selon les cas.
- Plusieurs des membres de la Mission se sont rendus à la Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris le 9 mai 2012 pour assister à une **démonstration du dispositif de présélection des candidats aux logements sociaux** présentés devant la Commission de désignation du Maire de Paris.
- La réflexion de la Mission s'est nourrie de l'analyse d'un grand nombre d'**études et de rapports récents** portant sur la question de l'attribution du logement social en les mettant en perspective avec le contexte parisien (cf. bibliographie sommaire).

Tout au long de ses travaux, la Mission a reçu un appui constant de la part de la Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris (DLH) ainsi que de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) qui lui ont fourni les informations nécessaires, notamment en matière de traitement statistique, tandis que le Secrétariat général du Conseil de Paris, *via* la Mission d'expertise et de coordination des MIE, assurait le secrétariat de ses séances, l'appui méthodologique des travaux et la synthèse de leur contenu.

Le présent rapport de la Mission s'articule en **quatre parties** :

² Les 15 février, 7 mars, 21 mars, 28 mars, 5 avril, 12 avril, 2 mai, 9 mai, 16 mai, 23 mai, 29 mai, 6 juin, 13 juin, 29 juin, 2 juillet, 11 juillet et 12 juillet 2012.

- La **première partie** dresse un tableau de la situation du logement social à Paris et rappelle le contexte de déséquilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux qui se traduit par des flux d'attribution insuffisants en dépit des efforts consentis en matière de construction et de réhabilitation.
- La **deuxième partie** présente l'ensemble des dispositifs de désignation des candidats et d'attribution de logements sociaux sur le territoire parisien en mettant l'accent sur la pluralité des acteurs et des pratiques, les nouvelles politiques conduites depuis 2001 et les limites de la filière de droit commun au regard des nouvelles filières prioritaires.
- La **troisième partie** offre 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 pour rendre les dispositifs plus lisibles, plus efficaces et mieux acceptés de la part de la population.
- La **quatrième partie** dresse une liste de propositions visant à accroître la performance de la procédure d'attribution, à faciliter les démarches des demandeurs et enfin à introduire davantage de lisibilité dans le système, par un effort d'information et de convergence des pratiques des différents acteurs.

1 UN CONTEXTE DE DÉSÉQUILIBRE ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE

1.1 L'explosion de la demande

Alors qu'elle était relativement stable depuis plusieurs années, la demande de logements sociaux à Paris a connu une augmentation très forte depuis la fin des années 1990. Le nombre de demandeurs régulièrement inscrits est en effet passé de 82 874 en 1996 à 100 239 en 2001 pour atteindre 126 539 en 2011, soit une augmentation de 53 % en 15 ans.

L'évolution de cette demande sur Paris résulte en fait de la conjonction de plusieurs facteurs :

- C'est d'abord une demande qui se nourrit de la crise du logement dans Paris, mais aussi en Ile-de-France et sur l'ensemble du territoire national.
- C'est ensuite une demande qui traduit les problèmes économiques et sociaux que rencontre une part importante de la population parisienne.
- C'est encore une demande qui, en raison des critères très larges d'éligibilité au logement social en France, peut concerner la très grande majorité de la population parisienne.
- C'est enfin une demande qui est très liée aux modifications de la procédure d'enregistrement entrées en vigueur en avril 2011. Celles-ci l'ayant ouverte dans des proportions importantes à l'ensemble des habitants de la Région d'Ile-de-France, les conséquences de ce nouveau facteur d'augmentation risquent de s'amplifier dans les années à venir.

1.1.1 Une crise particulièrement aigüe à l'échelle de la Métropole parisienne

De nombreuses enquêtes ont montré que la question du logement à Paris et en Ile-de-France constituait l'un des motifs principaux de préoccupation de la population.

1.1.1.1 Une crise métropolitaine particulièrement sensible sur le territoire parisien

La pénurie de logements constitue l'un des problèmes majeurs auxquels est confrontée la Métropole parisienne. L'Ile-de-France est la région où l'on observe à la fois le plus grand nombre de demandeurs de logements sociaux et les prix de l'immobilier les plus élevés.

En dépit d'objectifs ambitieux affichés (60 000 logements par an prévus par le SDRIF porté à 70 000 par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris), le rythme de construction y est aussi l'un des plus faibles en France et peine à atteindre le niveau de 40 000 logements en moyenne.

Dans ces conditions, la pénurie de logements est générale et concerne aussi bien le secteur privé que le secteur social. De même, le déficit territorial, s'il est global, induit des démarches personnelles qui tendent à générer une tension qui dépasse largement le cadre de son lieu de vie.

Les difficultés à se loger à Paris ont des répercussions en proche, voire en grande couronne. Mais inversement, la pénurie dans certaines zones de la Région augmente encore la pression sur la Capitale comme en témoigne la part de plus en plus importante de demandeurs de logements sociaux à Paris résidant dans les autres départements franciliens.

Ainsi, un sondage Ipsos de 2011 indiquait que si 60 % des Français estimaient qu'il était difficile de se loger aujourd'hui à l'endroit où l'on habitait, ce taux montait à 81 % pour les Franciliens³.

Une autre enquête réalisée la même année⁴ mettait en évidence la concentration de ces difficultés à Paris. C'est après les Hauts-de-Seine (74 %) le département où les habitants sont les plus nombreux à trouver les loyers très élevés là où ils vivent (71 %) alors que ce ressenti est moindre dans le Val-de-Marne (46 %) ou la Seine-Saint-Denis (44 %).

1.1.1.2 L'alourdissement de la part du logement dans le budget des ménages

Faute de places dans le parc social, notamment à Paris, et dans une moindre mesure en Ile-de-France, nombre de ménages n'ont d'autres moyens que de chercher à se loger dans le parc locatif privé ce qui pèse de plus en plus lourd sur la part qu'ils consacrent à ce poste dans leur budget.

³ Sondage IPSOS/Logica Business Consulting pour Nexity sur les enjeux du logement, septembre 2011.

⁴ Institut Vivavoice, baromètre « Ce que pensent les Franciliens » pour le Journal Ile-de-France, octobre 2011.

Une étude récente de l'INSEE⁵ a mis en effet en lumière le fait que les dépenses de logement par ménage entre 2005 et 2010, avant déduction des éventuelles aides au logement, ont augmenté de 17 % en moyenne, soit 4 points de plus que le niveau de vie moyen. Cette situation pèse proportionnellement davantage sur les ménages modestes dont le taux d'effort est le plus élevé. Ainsi, parmi les ménages ayant un taux d'effort supérieur à 40 %, six sur dix sont des ménages modestes.

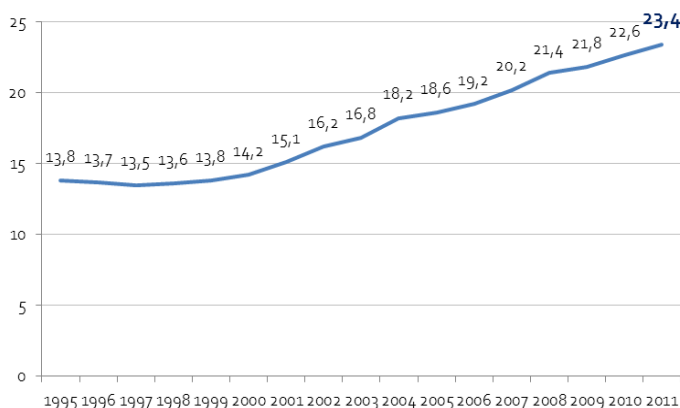
Une autre étude réalisée par l'INSEE et l'APUR⁶ a montré que c'était à Paris que le taux d'effort était le plus important, le surcoût du logement n'étant pas compensé par le niveau de revenus plus élevé dont bénéficient en moyenne les Parisiens. En effet, plus de la moitié d'entre eux consacrent au moins 15 % de leurs revenus à leur loyer ou à leur remboursement de prêt alors que c'est le cas de seulement 36 % des ménages français et 42 % des ménages franciliens.

Cette même étude indique que le poids des dépenses dans le budget des ménages progresse d'autant plus que les ménages sont pauvres. Entre 1996 et 2006 (dernière donnée disponible), le taux d'effort des 200 000 ménages parisiens à bas revenus ayant une dépense de logement a augmenté de 4 %. L'écart avec le reste de la Région augmente puisque le taux d'effort des ménages à bas revenus, qui était de 29 % en 1996 contre 26 % en Ile-de-France, est passé en 2006 à 33 % contre 24 % dans le reste de la Région.

Compte tenu du niveau de plus en plus élevé des loyers à Paris (et dans l'agglomération), le parc social constitue pour un nombre croissant de ménages souvent la seule possibilité de pouvoir bénéficier d'une surface plus adaptée à leurs besoins, mais aussi de réduire leur budget logement dans un contexte de stagnation des salaires et d'augmentation du chômage et de la précarité.

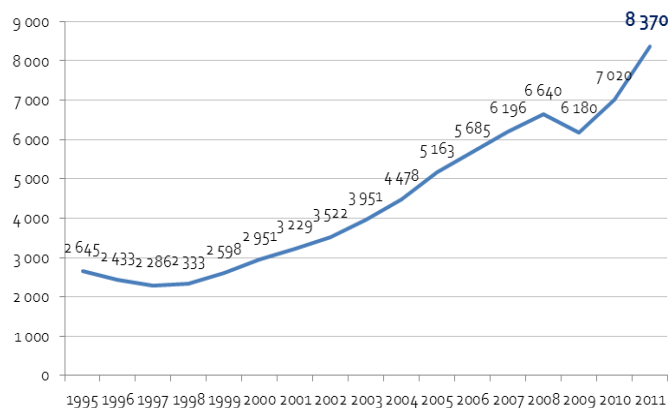
Le graphique ci-après illustre l'augmentation considérable des loyers dans le parc privé parisien dont le montant moyen est passé de 13,8 € le m² en 1995 à 15,1 € en 2001 pour atteindre 23,40 € en 2011, soit une augmentation de 64 % en 15 ans, l'accélération étant intervenue à partir de 1999. Le prix du m² à la vente a augmenté quant à lui de 165 % sur la même période de 1995 à 2011.

Graphique 1 : Evaluation des loyers libres des emménagés de l'année de 1995 à 2011 (€ par m²)



Source : OLAP (Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne)

Graphique 2 : Prix des appartements anciens de 1995 à 2011 (€/m²)



Source : Chambre des notaires de Paris, 2011

Le différentiel se creuse donc entre le secteur social et le secteur privé.

Ainsi, le loyer moyen dans les différentes catégories de logements qui sont les plus élevées du secteur social (PLS et PLI) s'établit autour de 10 à 11 € le m² alors qu'il se situe autour de 20 € le m² dans le secteur privé soit un rapport d'environ un à deux.

Si l'on se réfère aux PLUS et PLA-I, le loyer moyen s'établit à 6 à 7 € le m², le rapport avec le privé passant de un à trois.

⁵ Séverine Arnault et Laure Crusson, *La part du logement dans le budget des ménages en 2010 - Alourdissement pour les locataires du parc privé*, INSEE Première n° 1395, mars 2012.

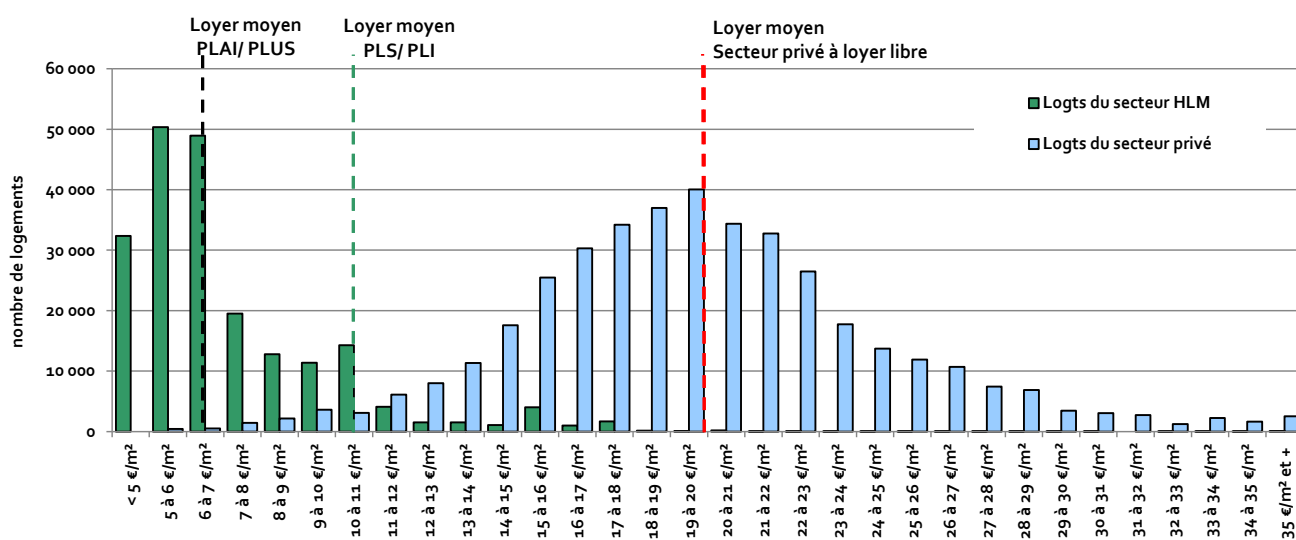
⁶ Pierre-Emile Bidoux et Stéphanie Jankel, *Les Parisiens consacrent une part croissante de leur revenu au logement*, Insee-APUR, Ile-de-France à la page n° 333, mai 2010.

1.1.1.3 Le blocage des parcours résidentiels et la montée du « mal logement »

L'écart croissant entre les loyers du secteur libre et ceux du parc social achève de bloquer la mobilité résidentielle.

Parmi les niveaux de loyers, on distingue quatre catégories, selon les revenus. Le graphique ci-après illustre ce phénomène qui ne cesse de s'amplifier en raison de la hausse continue des loyers dans la Capitale et de la très faible augmentation des loyers de référence dans le secteur social pendant la même période :

Graphique 3 : Distribution des loyers du parc locatif privé et du parc locatif social à Paris



Source : APUR

Dans son rapport 2012, la Fondation Abbé Pierre⁷ expliquait qu'« aux difficultés que rencontrent les ménages pour accéder à un logement ou s'y maintenir, s'ajoutent désormais des possibilités limitées de mobilité pour bon nombre d'entre eux. Pour ceux-là, les perspectives d'une amélioration de la situation résidentielle se réduisent, que ce soit pour adapter la taille du logement à la composition de la famille, pour changer de quartier ou de ville ou pour accéder à la propriété. Tout se passe comme si se superposait désormais une panne de l'ascenseur résidentiel à la panne de l'ascenseur social ».

Les conséquences sont connues : effondrement de la rotation des logements et panne de la mobilité résidentielle. Près d'un quart des demandeurs sont déjà logés dans le secteur social mais ceux-ci n'ont plus la possibilité d'évoluer alors que pour des raisons qui leurs sont propres, ils souhaitent changer d'appartement, d'immeuble, de quartier, d'arrondissement, de surface, etc..

Or, la tension sur le marché du logement et la rigidité du système ont conduit à freiner considérablement le taux de rotation qui a fortement diminué pendant la même période. Les ménages restent ainsi plus longtemps dans leur logement pour éviter de subir l'impact de l'augmentation des loyers lié à un nouvel emménagement et aux frais que celui-ci occasionne.

L'extrême tension sur les prix dans la Métropole parisienne conduit à une situation généralisée de mal-logement qui désormais n'épargne plus les classes moyennes. Les exigences des agences immobilières en matière de garanties et l'accès de plus en plus difficile au crédit immobilier aggravent encore la situation.

Comme on l'a vu *supra*, le logement occupe donc une place prépondérante pour un grand nombre de demandeurs confrontés à une double contrainte, de surface et de coût :

⁷ L'état du mal logement en France, 17^{ème} rapport de la Fondation Abbé Pierre, 2012, p. 12.

- rechercher une surface plus grande nécessaire, à budget constant, de trouver un logement dans le secteur social, alors qu'une très grande majorité de ces logements sont des F2 et des F3 ;
- réduire la part du budget consacrée au logement quand le taux d'effort dans le secteur privé devient insupportable tout en maintenant une surface identique à celle que l'on occupe déjà, ce qui incite également à trouver un logement dans le secteur social.

L'examen des principaux motifs de la demande de logement social à Paris confirme cette analyse ; parmi les causes principales de dépôt d'une demande figurent en effet la surface insuffisante des logements (22,3 % des motifs), le montant excessif du loyer dans le secteur privé (12,1 %) et l'absence d'hébergement ou sa précarité (10,1 %)⁸.

1.1.2 Une demande au caractère social de plus en plus marqué

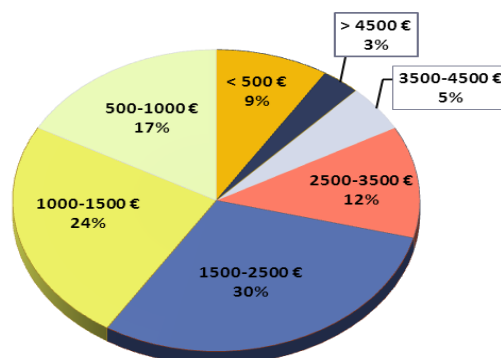
Les demandeurs de logement sont dans des situations sociales plus précaires et ils disposent d'un niveau de ressources sensiblement plus faible que les Parisiens au sens large. Les demandeurs parisiens sont plus fréquemment issus des quartiers les plus populaires de la Capitale.

1.1.2.1 Niveau de ressources des demandeurs

La moitié des ménages (lequel peut n'être composé que d'une seule personne selon la définition de l'INSEE) ayant déposé une demande de logement ont un revenu mensuel inférieur à 1 500 €, un quart d'entre eux perçoivent moins de 1 000 € et seulement 8 % plus de 3 500 €.

Près d'un demandeur sur dix (9 %) dispose de moins de 500 € mensuels (avant versement de l'APL) sachant qu'un studio de 35 m² dans le secteur social de base est loué environ 250 € par mois.

Graphique 4 : Ressources mensuelles des ménages demandeurs de logement⁹



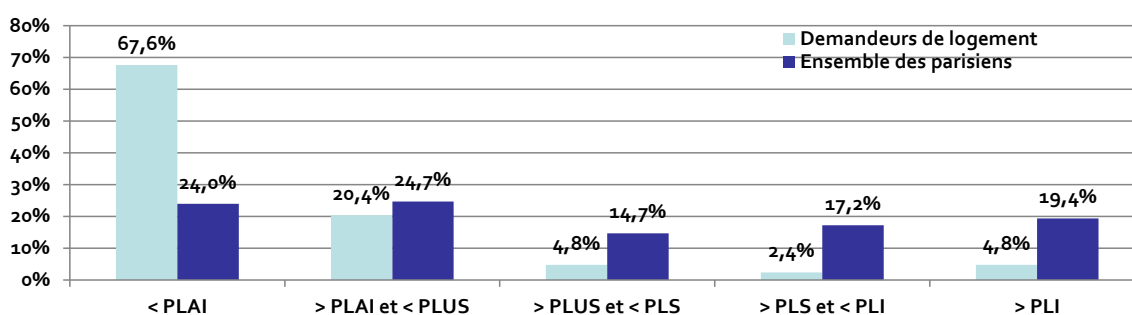
Source : Ville de Paris (DLH)

Ainsi, plus de 67 % des demandeurs de logement inscrits ont des ressources inférieures au plafond PLA-I (logements très sociaux) alors que seuls 24 % des Parisiens sont dans cette situation¹⁰.

⁸ Les autres motifs de demande de logement social à Paris sont l'environnement du logement (7,7 %), la santé (5,7 %), la décohabitation, le rapprochement et le regroupement familial (5,4 %), la localisation par rapport au travail (5,4 %), les problèmes familiaux, divorce, séparation, violences conjugales (3,5 %).

⁹ Répartition des demandeurs de logement social par niveau de ressources mensuelles, prestations sociales incluses.

¹⁰ Audition de Jean-François Arènes, Responsable de projet à l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), entendu par la Mission le 7 mars 2012.

Graphique 5 : Situation des ménages parisiens et des demandeurs par rapport aux plafonds du logement social

Source : APUR

Lors de son audition devant la Mission, le Directeur général de Paris Habitat¹¹, qui représente à lui seul 45 % du parc social parisien, a indiqué, en ce qui concerne la gestion de son propre contingent, que la pression des publics prioritaires était forte et que les ménages qui entraient désormais dans le parc étaient sensiblement plus pauvres que ceux qui y étaient déjà (63 % des occupants ont un revenu inférieur au plafond PLUS alors que ce taux monte à 85 % pour les nouveaux entrants). Ceci peut également être corrélé avec l'âge sensiblement plus jeune des nouveaux entrants.

Certaines catégories de la population sont plus particulièrement concernées par la question du logement social. Ainsi, les familles monoparentales qui représentent 23 % des demandeurs sont confrontées à la fois à un problème de surface et à celui du montant du loyer¹².

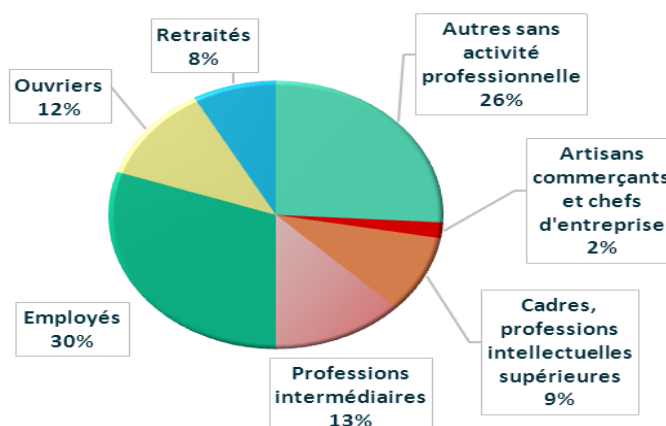
1.1.2.2 Catégorie professionnelle des demandeurs

Parmi les catégories socioprofessionnelles les plus représentées, on trouve les employés (30,2 %), les professions intermédiaires (12,8 %) et les ouvriers (11,7 %).

En revanche, la part des artisans-commerçants (1,9 %) et des cadres et professions intellectuelles supérieures (9,4 %) est relativement faible.

Les personnes sans activité professionnelle représentent plus d'un demandeur parisien sur trois (8,1 % de retraités, 8,3 % chômeurs et étudiants...).

La répartition de la demande de logements sociaux en fonction des catégories de ménages s'établit de la manière suivante :

Graphique 6 : Les demandeurs parisiens selon leur catégorie socioprofessionnelle

Source : Ville de Paris (DLH) 2012

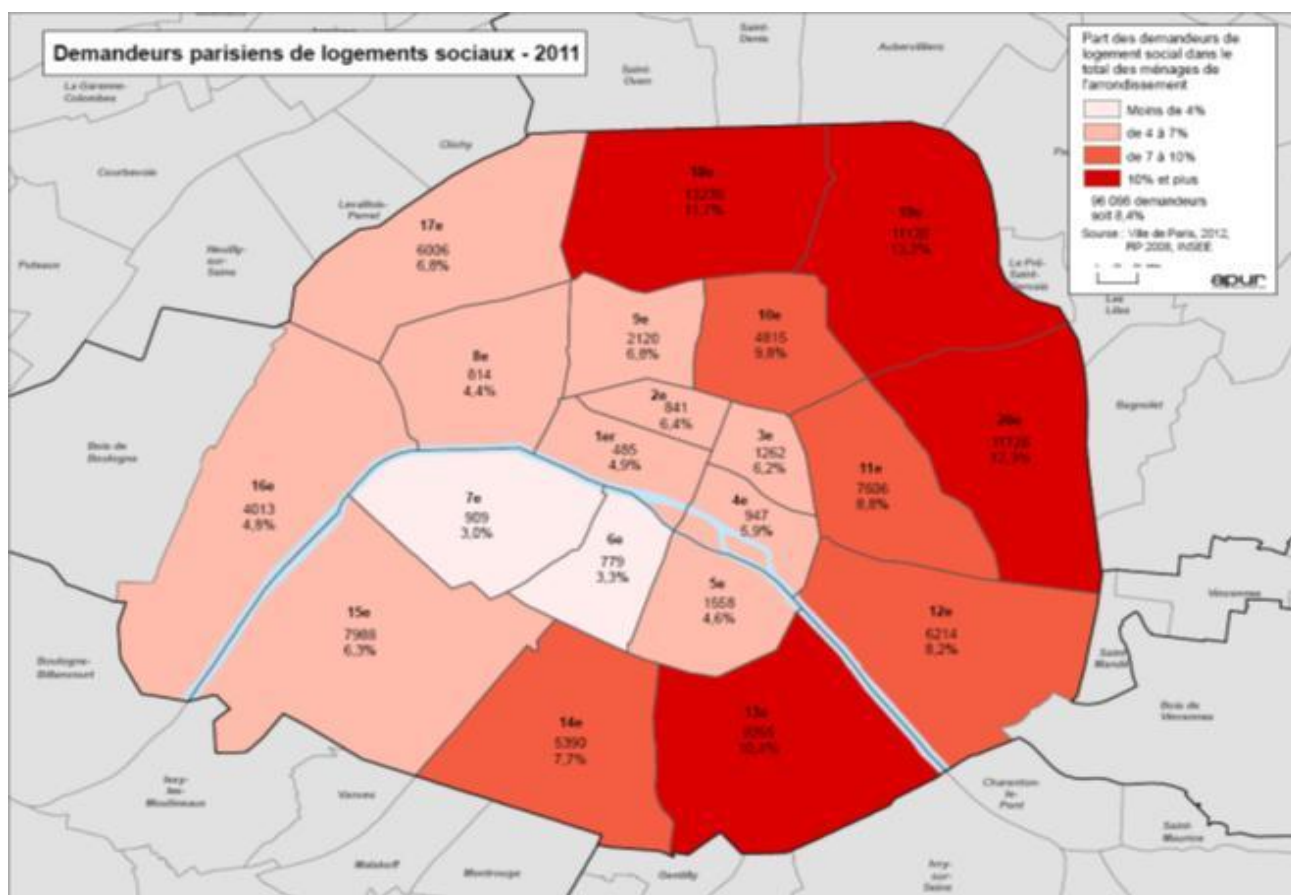
¹¹ Audition de Stéphane Dambrine, Directeur général de Paris Habitat, 28 mars 2012.

¹² On pourra se reporter sur cette question au rapport présenté en mai 2011 par la Mission d'information et d'évaluation du Conseil de Paris « Les familles monoparentales à Paris : état des lieux et perspectives ».

1.1.2.3 Origine géographique des demandeurs parisiens

Comme l'indique la carte ci-après, deux-tiers des demandes parisiennes émanent de sept arrondissements de l'Est (10^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème}, 13^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}). Dans les 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}, environ 12 % des ménages sont demandeurs d'un logement social. Viennent ensuite les 10^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème} et 13^{ème} arrondissements dans lesquels 8 à 10 % des ménages sont inscrits au fichier des demandeurs.

Graphique 7 : Les demandeurs parisiens selon leur arrondissement de résidence



Source : Ville de Paris (DLH) 2012 et Recensement 2008, INSEE.

Les arrondissements du Centre et de l'Ouest présentent les plus faibles parts de demandeurs parmi la population totale (4 % en moyenne pour les 1^{er}, 5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 16^{ème} arrondissements). Les arrondissements suivants se rapprochent de la moyenne parisienne (7 %) : les 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème}, 9^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème} et 17^{ème} arrondissements.

Si la demande de logements est forte dans l'Est parisien, c'est en grande partie parce que ces arrondissements abritent des populations à faibles revenus et que l'on y trouve la plus forte proportion de logements sociaux. Et aussi parce que des poches d'inconfort y sont encore localisées, notamment dans les 10^{ème}, 11^{ème}, 18^{ème} et 20^{ème} arrondissements, même si le traitement de l'insalubrité à Paris a énormément progressé au cours des dernières années.

Toutefois, l'insalubrité constitue, en raison de la médiocre qualité et du mauvais entretien de certains bâtiments anciens, un phénomène récurrent dont le traitement nécessite des efforts constants.

1.1.3 Une donnée systémique : des critères légaux d'éligibilité très larges

1.1.3.1 Une demande potentielle importante en raison de plafonds d'éligibilité élevés

L'obtention d'un logement social doit respecter des plafonds réglementaires de ressources révisés chaque année en tenant compte de la variation de l'indice de référence des loyers. Ces plafonds, qui se basent (sauf exceptions) sur le revenu fiscal de référence de l'année n-2, varient selon la

catégorie de financement du logement et la composition familiale (cf. tableau reproduit en annexe 1 indiquant les plafonds de ressources en 2012 à Paris).

Appliqués à la situation parisienne, on constate que 63,4 % des ménages parisiens se situent en dessous des plafonds exigés pour obtenir un logement social au sens de la loi SRU (PLA-I, PLUS, PLS et assimilés). Ce pourcentage dépasse même à 80 % si l'on y inclut les logements de type PLI et assimilés.

Autrement dit, **4 ménages parisiens sur 5 peuvent accéder à un logement social au sens large, c'est-à-dire géré par un bailleur social.**

De nombreux ménages parisiens auraient la possibilité de s'inscrire comme demandeurs de logement et cependant ne le font pas, soit parce qu'ils sont satisfaits de leurs conditions de logement, soit pour d'autres raisons : manque de confiance dans la démarche, défaut d'information, mauvaise image du parc social, etc. A partir des dernières données FILOCOM (fichier du logement communal) disponibles (2010), il est possible de décrire la population des ménages parisiens en dessous des différents plafonds du logement social.

Tableau 1 : Répartition des ménages parisiens selon les plafonds de ressources du logement social (2011)

Plafonds du logement social	< PLAII	> PLAII et < PLUS	> PLUS et < PLS	> PLS et < PLI	> PLI	Total
Ensemble des ménages parisiens	271 823	255 204	154 764	158 813	239 380	1 079 984
Part de chaque catégorie	25,2 %	23,6 %	14,3 %	14,7 %	22,2 %	100,0 %

Source : FILOCOM (fichier du logement communal), 2010

Tableau 2 : Répartition des demandeurs parisiens selon les plafonds de ressources du logement social (2011)

Plafonds du logement social	< PLAII	> PLAII et < PLUS	> PLUS et < PLS	> PLS et < PLI	> PLI	Total
Ensemble des demandeurs parisiens	68 615	19 455	4 853	2 593	570	96 086
Part de chaque catégorie	71,4 %	20,2 %	5,1 %	2,7 %	0,6 %	100,0 %

Source : Ville de Paris (DLH), 2012

Au 31 décembre 2011, on compte 96 086 ménages parisiens demandeurs d'un logement social à Paris, soit environ 8 % des ménages parisiens. Parmi ceux-ci, on constate une sous-représentation des ménages éligibles aux logements de type intermédiaire : 29 % des ménages parisiens se situent dans la catégorie de revenus supérieurs aux plafonds PLUS mais inférieurs aux plafonds PLI alors qu'ils représentent moins de 8 % des demandeurs.

Il existe donc un potentiel de demandeurs très important compte tenu des règles d'accessibilité au logement social. Si l'écart entre les loyers du secteur social et ceux du secteur privé continue à augmenter, de même que le prix de vente des logements et en l'absence d'une offre nouvelle appropriée, la demande de logements sociaux va donc continuer à croître dans les années à venir.

1.1.3.2 La vocation généraliste du parc social et les critères particulièrement larges d'accès

En France, 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 (art L441 du Code de la construction et de l'habitation – CCH) et séjournant régulièrement sur le territoire français (article R441-1 du CCH).

Cette attribution doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement et favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. Il est tenu compte notamment du patrimoine, 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, de l'activité professionnelle des

membres du ménage lorsqu'il s'agit d'assistants maternels ou d'assistants familiaux agréés (art L441-1 du CCH).

L'article L441-1 du CCH fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements sociaux, notamment au profit :

- a) de personnes en situation de handicap ou de familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- b) 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 ;
- c) de personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- d) de personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;
- e) de personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires.

C'est dans ce cadre que chaque réservataire fixe ses propres critères de publics prioritaires pour l'attribution des logements. En ce qui concerne l'attribution de logements sociaux relevant de son contingent, le Maire de Paris les a définis lors de deux communications en 2001 et 2008 (cf. deuxième partie).

1.1.4 Des motifs qui tiennent à la réglementation et à l'évolution des modalités d'enregistrement

La hausse de la demande de logement social tient beaucoup désormais aux modalités de son enregistrement. Celles-ci jouent ainsi un rôle d'amplificateur en raison de la conjonction d'une systématisation de cette pratique et des dispositions récentes intervenues en la matière en Ile-de-France.

1.1.4.1 La réforme de la procédure d'enregistrement

Deux textes récents sont en effet venus modifier profondément les procédures de dépôt des demandes de logement social en 2010 :

- le décret du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social,
- l'arrêté du 14 juin 2010 relatif au formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande.

Cette réforme avait pour objectif de simplifier les démarches du demandeur, d'assurer un meilleur partage de l'information entre les différentes administrations et organismes et de mieux connaître quantitativement et qualitativement les caractéristiques de la demande.

Ces nouvelles dispositions se traduisent par :

- La mise en place d'un formulaire unique de demande de logement social (Cerfa n° 14069*01) applicable sur l'ensemble du territoire national.
- L'établissement d'une liste limitative des pièces pouvant être sollicitées pour l'instruction d'une demande de logement.
- L'obligation de remplir l'ensemble du formulaire et de présenter une pièce d'identité ou un titre de séjour valide pour que la demande soit enregistrée et qu'un numéro de demandeur de logement soit délivré, ce qui implique la suppression de la possibilité de délivrance simplifiée de l'ancien numéro unique.
- La mise en place d'un système d'enregistrement national des demandes, géré par l'Etat, et progressivement alimenté par les nouvelles demandes de logement social et par les renouvellements de demandes déjà existantes sur le territoire.
- La mise en place d'un numéro unique régional en Ile-de-France : un demandeur francilien devra désormais déposer une seule demande dans laquelle il pourra mentionner cinq communes où il souhaite être relogé.

Tous les demandeurs sont répertoriés dans un fichier national unique qui est, depuis le 28 mars 2011, le seul à attribuer le numéro unique de demandeur.

A Paris, un fichier dit « AIDA¹³ » géré par la Direction du Logement et de l'Habitat (DLH) permet un suivi des différentes étapes de l'instruction mais également celui des candidatures sur les logements réservés à la Ville. AIDA est « interfacé » avec le système national pour permettre la délivrance du numéro unique de demandeur.

1.1.4.2 Ses implications à Paris

Le nouveau système a un impact direct sur le nombre de demandes enregistrées à Paris, passé dès la fin de l'année 2011 à 127 000 demandeurs.

La réforme visait à mieux connaître la demande ; elle généralise l'obligation d'enregistrement. Jusqu'alors, un certain nombre de demandes de numéro unique parvenaient à la Ville sans être accompagnées d'un dossier de demande et ne donnaient ainsi pas lieu à enregistrement dans le fichier AIDA. Les services estimaient ce chiffre pour Paris en 2010 à environ 9 000 dossiers, qui correspondent notamment aux attributions réalisées sur le contingent du « 1 % logement » et à des relogements de fonctionnaires de l'Etat.

Par ailleurs, les nouvelles dispositions consistant à mettre en place un numéro unique régional en Ile-de-France permettent depuis avril 2011 à un demandeur francilien de se présenter dans n'importe lequel des quelques 700 guichets enregistreurs de la Région (bailleur social, organisme collecteur du « 1 % logement » ou mairie) pour déposer sa demande et de solliciter, dans une seule demande, jusqu'à cinq communes¹⁴ où il souhaite être relogé. Ainsi, un demandeur résidant à Versailles et qui souhaite habiter Paris pourra déposer sa demande à Versailles, à Paris, voire à Nanterre, etc.

Ce processus de régionalisation de l'inscription des demandeurs en Ile-de-France (alors que partout en France, l'inscription reste gérée à l'échelle du département) est ainsi susceptible de conduire à une augmentation très importante de la demande de logements sociaux à Paris dans les années à venir. Les imperfections des systèmes d'information (doublons potentiels, omission fréquente d'actualisation du fichier des demandeurs par les bailleurs censés opérer la radiation des ménages attributaires de logements), à eux seuls, pourraient contribuer à amplifier encore de tels phénomènes.

D'ores et déjà, un quart des demandeurs de logements sociaux ne résident pas dans Paris (31 097 en 2011 soit 24,6 %). Ce phénomène est en forte augmentation puisqu'en 1996 cette part ne représentait que 9,2 % des demandeurs.

Cette demande d'origine non parisienne serait actuellement sous-évaluée car le nombre des demandeurs de logement inscrits au fichier national qui se sont inscrits dans les sept autres départements et qui ont choisi Paris n'ont pas encore été répertoriés dans le fichier parisien. Cela représenterait environ 35 000 demandes supplémentaires.

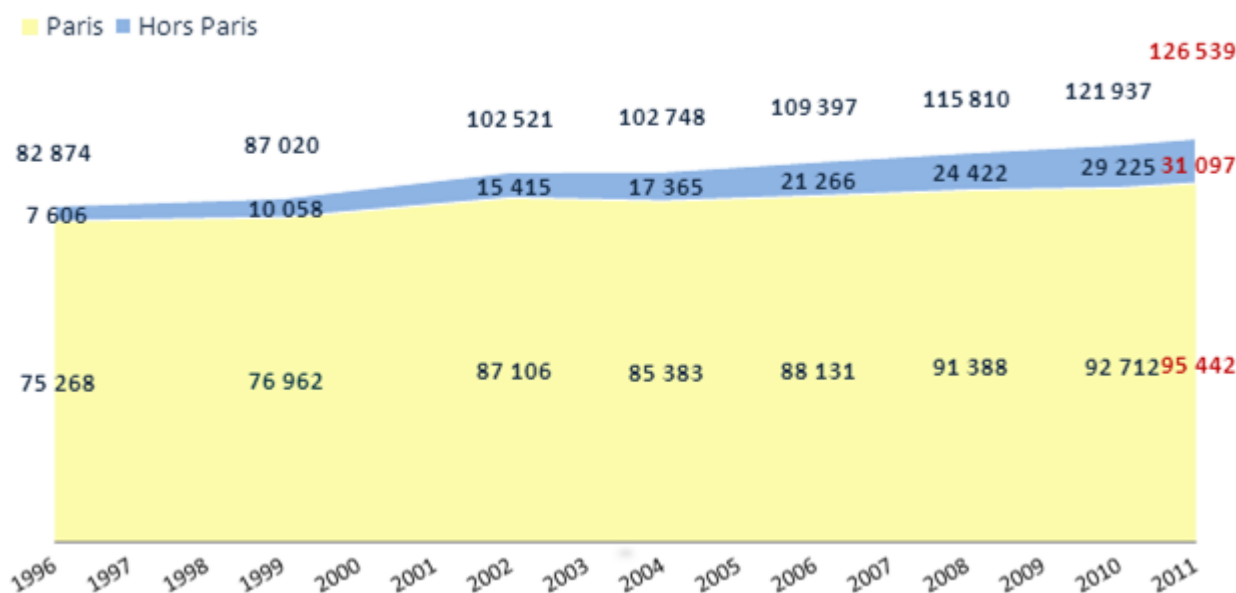
Une telle tendance s'explique bien entendu par l'attrait de la Capitale mais aussi par la localisation du lieu de travail des demandeurs¹⁵, les aides sociales plus avantageuses dont bénéficient les Parisiens, le niveau moindre des impôts locaux, etc.

Le graphique qui est reproduit ci-après illustre cette évolution avec une très nette augmentation des demandes de logement à Paris qui s'explique, dans une très large mesure, par l'accroissement des demandeurs ne résidant pas dans la Capitale dont la part a été multipliée par 4 sur la période considérée.

¹³ Pour Accueil et Information des Demandes et Attributions de logement

¹⁴ Paris compte pour une seule commune mais les demandeurs ont le choix de demander tout ou partie des arrondissements, cette demande étant prise en compte dans l'application AIDA.

¹⁵ Plus d'un demandeur sur deux ne résidant pas dans Paris (56,1 % en 2011) y exerce un emploi.

Graphique 8 : Evolution du nombre de ménages inscrits comme demandeurs de logement à Paris de 1995 à 2011

Source : Ville de Paris (DLH)

1.1.5 Une pression de la demande omniprésente

Les élus et les services parisiens, tant centraux qu'en arrondissement, subissent la pression constante et multiforme de la demande de logement social.

1.1.5.1 Les structures d'accueil et d'enregistrement confrontées à des flux de masse

L'augmentation continue du nombre de ménages candidats à un logement social génère un afflux de demandeurs dans les services centraux de la Direction du Logement et de l'Habitat (DLH) (situés rue d'Agrippa d'Aubigné dans le 4^{ème} arrondissement au sein de l'immeuble administratif Morland) comme dans les antennes logements localisées dans les mairies d'arrondissement.

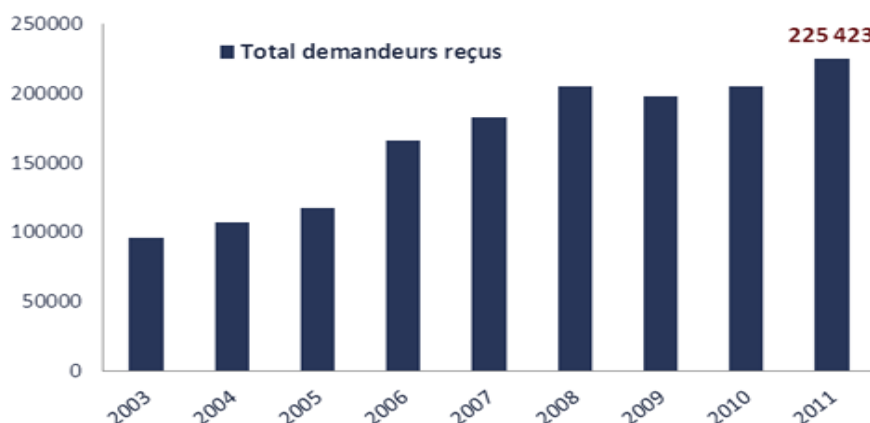
Cet afflux s'est traduit par une augmentation de 150 % entre 2001 et 2011 du nombre de visites (qui sont passées de 90 331 à 225 423) et de 11 % entre 2010 et 2011, l'augmentation étant continue et régulière. Celle-ci est surtout sensible dans les mairies d'arrondissement puisque le nombre de visites est passé dans les antennes logements de 72 179 en 2001 à 195 123 en 2011 (soit une multiplication par 2,7). Dans le même temps, le nombre de visites dans les services centraux est passé de 18 152 en 2001 à 30 300 en 2011 (+ 67 %).

L'augmentation du nombre de visiteurs s'accompagne d'une modification de la nature des entretiens avec les demandeurs qui durent entre 20 et 30 minutes en moyenne et qui deviennent de plus en plus complexes et éprouvants pour les agents, au demeurant formés pour faire face à de telles situations. La situation économique et sociale difficile d'un nombre croissant de demandeurs se traduit en effet par une grande désespérance qui génère parfois une très forte tension.

Lors de ces entretiens en face à face, les agents de la DLH doivent s'assurer que le formulaire de demande de logement est correctement rempli et que toutes les pièces justificatives ont été jointes (avis d'imposition, justificatifs de revenus, attestation d'hébergement, certificat de grossesse, etc.).

Certaines données sont simplement déclaratives (surface du logement actuel, nombre d'occupants, montant du loyer, priorités géographiques, etc.) et les agents doivent faire preuve de vigilance et être en mesure de conseiller le demandeur pour lui éviter par exemple de se mettre en difficulté en faisant des déclarations erronées, en demandant des arrondissements où ses chances d'obtenir un logement sont très faibles, en oubliant de signaler les modifications intervenues dans sa situation, etc.

Graphique 9 : Evolution du nombre de demandeurs reçus dans les services centraux de la DLH et dans les antennes logements de 2003 à 2011



Source : Ville de Paris (DLH)

Parallèlement à l'activité de réception des demandeurs, les services de la DLH sont également confrontés, en dehors de l'accueil lui-même, à une augmentation importante de la charge de travail en raison de la forte proportion des échanges de données effectués par courrier. Sur les 40 000 demandes initiales reçues chaque année, un quart arrivent par courrier et nécessitent un travail minutieux de vérification. De même la DLH gère les renouvellements de dossiers (84 549 en 2011) dont près de la moitié (46 %) s'effectue par courrier, ainsi que les actualisations des dossiers¹⁶ par les demandeurs (85 362 en 2011 dont 41 % arrivées par courrier).

Il faut souligner que les dossiers envoyés par La Poste (demande initiale, renouvellement ou actualisation) donnent lieu dans plus de la moitié des cas à une demande complémentaire de la DLH de pièces justificatives manquantes (ces dossiers sont néanmoins enregistrés dans le fichier AIDA et ils y apparaissent avec la mention « Valide pièces manquantes »).

Enfin, la DLH procède à des vérifications sous forme de rares convocations ou de contrôles (150 environ par an) mais il n'y a que deux agents qui sont affectés à de telles missions, ce qui est insuffisant.

Pour faire face à l'ensemble de ces tâches, le Bureau des relations avec le public de la DLH est composé de la manière suivante :

- 2 cadres A et 4 cadres B ;
- 25,8 conseillers logements en équivalents temps plein (ETP) dans les antennes (catégorie C) ;
- 8,6 ETP à l'accueil central (catégorie C).

On compte au total 40,4 ETP à la DLH en charge des questions d'accueil dont 34,4 ETP directement au contact du public.

La répartition des effectifs des seize¹⁷ antennes logement de la DLH entre les arrondissements est la suivante, sachant que dans certaines antennes il n'y a que des permanences en raison du nombre plus faible de visiteurs potentiels :

- 0,4 agent dans chaque antenne des 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements ;
- 2 agents dans chaque antenne des 10^{ème}, 14^{ème}, 16^{ème} et 17^{ème} arrondissements ;

¹⁶ Il s'agit essentiellement des changements d'adresse d'autant plus importants à signaler que 8 000 courriers reviennent chaque année à la DLH avec la mention NPAI, de l'évolution des ressources, de la modification de la composition familiale, de la reprise du logement par le propriétaire, de la fin de l'hébergement temporaire, etc. Les agents de la DLH insistent particulièrement sur cette nécessité rappelée sur tous les documents diffusés par la Ville.

¹⁷ Il n'y a pas d'antennes logement dans les 4^{ème}, 9^{ème}, 11^{ème} et 12^{ème} arrondissements, ces trois derniers ayant opté pour un Relais information logement habitat ou équivalent (cf. *infra*). Dans le 4^{ème} arrondissement, l'inscription des demandeurs issus de l'arrondissement peut être assuré par le Bureau du logement qui dépend directement de la mairie, les autres étant invités à se rendre à l'accueil central de la Ville de Paris, situé rue Agrippa d'Aubigné dans le même arrondissement.

- 3 agents dans chaque antenne des 13^{ème}, 15^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements.

Le rôle des antennes logement est globalement bien perçu par les maires d'arrondissement comme ils l'ont exprimé à l'occasion de leurs auditions devant la Mission ou dans le cadre de leur réponse au questionnaire que celle-ci leur avait préalablement adressé. Ils reconnaissent notamment qu'elles remplissent une mission de proximité dans un contexte difficile.

Toutefois, ils déplorent qu'elles ne puissent assurer un suivi personnalisé de la totalité des demandeurs et soulignent certaines erreurs de saisie liées à la charge de travail ou quelques inexactitudes dans les dossiers de ceux qu'ils rencontrent lors de leurs permanences.

La DLH fait valoir pour sa part qu'il existe souvent de grandes différences dans les déclarations des demandeurs selon qu'ils s'adressent aux élus, aux services sociaux ou aux services enregistreurs, ce qui explique dans une large mesure ce décalage.

La prise en compte dans le dossier de certaines informations recueillies lors de la réception du demandeur par un élu (comme une situation de surendettement, l'identification d'une maladie, une menace d'expulsion sans la lettre du propriétaire, l'ajout d'un conjoint ne bénéficiant pas d'un titre de séjour, etc.) n'est en effet pas possible au regard des règles légales (loi Informatique et libertés notamment).

Il convient de signaler la mise en place, dans trois arrondissements de dispositifs d'accueil rattachés aux services de la mairie d'arrondissement, qui se substituent aux antennes logement et ont vocation à assurer un ensemble de prestations beaucoup plus larges que ces dernières :

Dans les 11^{ème} et 12^{ème}, il existe un Relais Information Logement Habitat (RILH) et un Relais Information Logement Urbanisme et Voirie (RILUV) dans le 9^{ème}. Les agents qui y travaillent ne dépendent hiérarchiquement plus de la DLH, même s'ils lui restent rattachés pour leur fonctionnement opérationnel, mais de la Direction des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT) qui gère les mairies d'arrondissement. Ils sont 4 dans le 12^{ème} arrondissement (3 C et 1 B), 3 dans le 11^{ème} arrondissement (2 C et 1 B) et 1 dans le 9^{ème} arrondissement, soit au total 7 ETP.

La généralisation des RILH est vivement souhaitée par certains maires d'arrondissement mais elle se heurte à un problème budgétaire puisque, outre les transferts d'emploi des antennes logement, leur création ne peut se faire que par redéploiement interne aux services administratifs pour faire face aux missions nouvelles. Pour les maires concernés, ces cellules permettent en effet de :

- Diminuer la pression sur les élus et le cabinet en canalisant mieux les demandeurs.
- Remédier à l'isolement des agents des anciennes antennes logement de la DLH, en les intégrant davantage dans les mairies et en les valorisant.
- Améliorer l'accueil personnalisé des demandeurs et les orienter le cas échéant vers d'autres structures ou vers les services sociaux.

Dans le cadre de la démarche qualité conduite par la Ville de Paris (Qualiparis), cinq antennes logements et deux RILH ont fait l'objet d'une labellisation, ce qui traduit le souci constant de la DLH et des mairies d'arrondissement d'améliorer l'accueil des demandeurs. A titre d'exemple, des requêtes de vérification « qualité de la saisie » sont réalisées tous les quinze jours, les agents étant invités à modifier leurs erreurs.

A plus long terme, la DLH envisage de permettre au demandeur de renouveler et d'actualiser son dossier *via* internet. Compte tenu de l'impossibilité pour la DLH ou les mairies de recevoir tous les demandeurs, l'effort pourrait porter également sur le développement de l'information par l'intermédiaire des plaquettes et du site Paris.fr (cf. deuxième partie).

1.1.5.2 Le volume du courrier et la gestion des dossiers sur support papier

La pression de la demande peut être également mesurée par le volume de courrier reçu chaque année par la Ville de Paris, que celui-ci arrive à l'Hôtel de Ville, à la DLH ou dans les mairies.

Ainsi, chaque année, environ 7 000 lettres sont adressées à l'Hôtel de Ville au Maire lui-même ou aux adjoints, au sujet de demandes de logement social de la part de particuliers, d'associations,

d'élus, de services sociaux, etc.. Dans le même temps, la DLH en reçoit directement environ 22 000, auxquels il faut ajouter 83 000 dossiers de renouvellement de demande.

Ce volume est en augmentation constante d'une année sur l'autre : + de 32 % depuis 2001 pour atteindre 116 841 courriers en 2011.

Tableau 3 : Volume de courrier reçu par la Ville de Paris en rapport avec le logement social (2008-2011)

Type de courrier	2008	2009	2010	2011
Courrier reçu à la DLH (demandes)	26 533	21 486	21 053	19 881
Courrier reçu de renouvellement	71 372	83 982	86 543	90 880
Courrier reçu à l'Hôtel de Ville	8 451	7 294	5 684	6 080
Moyenne mensuelle	8 863	9 397	9 440	9 736
Total	106 356	112 762	113 280	116 841

Source : Ville de Paris (DLH)

Les mairies d'arrondissement sont soumises à la même pression, ce qui leur pose des problèmes en termes de charge de travail. Selon les maires, ce courrier pourrait représenter de 50 % à 90 % des flux reçus par les élus.

Tableau 4 : Volume de courrier reçu par mois par les mairies d'arrondissement en rapport avec le logement social en 2011

Volume de courrier reçu en 2011	< 500	de 500 à 1000	de 1000 à 2000	> 2000
Mairies concernées	1 ^{er} - 2 ^{ème} - 8 ^{ème}	3 ^{ème} - 4 ^{ème} - 5 ^{ème} - 6 ^{ème} - 7 ^{ème} - 9 ^{ème}	19 ^{ème} - 20 ^{ème}	10 ^{ème} - 11 ^{ème} - 12 ^{ème} - 13 ^{ème} - 14 ^{ème} - 15 ^{ème} - 16 ^{ème} - 17 ^{ème} - 18 ^{ème}
Total	3	6	2	9

Source : Questionnaire adressé aux maires par la MIE (données déclaratives)

1.1.5.3 Les permanences des élus

L'audition par la Mission des vingt maires d'arrondissement (ou de leurs adjoints ou conseillers délégués compétents), ainsi que les réponses au questionnaire que celle-ci leur avait adressé, a permis de mettre en avant plusieurs types de pratiques de leur part :

- Ceux qui assurent (maire lui-même ou adjoint au logement) une permanence entièrement dédiée au logement social en tant que tel.
- Ceux qui confient à un membre de leur cabinet le soin de recevoir les demandeurs qui le souhaitent.
- Ceux qui n'ont pas souhaité dédier une permanence spécifiquement au logement mais qui reçoivent les administrés dans le cadre de permanences généralistes, étant entendu que, selon les dires des maires, cela représente environ 90 % des sujets qui y sont abordés.
- Ceux qui ont purement et simplement décidé de renoncer aux permanences, quel qu'en soit l'objet.

Tableau 5 : Nature de l'accueil en matière de logement assuré par les mairies d'arrondissement

Type d'accueil	Permanence logement élu dédiée	Permanence tournante	Permanence logement dédiée	Pas de permanence
1 ^{er}	X			
2 ^{ème}	X			
3 ^{ème}	X			
4 ^{ème}		X		
5 ^{ème}		X		
6 ^{ème}			X	
7 ^{ème}			X	
8 ^{ème}				X
9 ^{ème}	X		X	
10 ^{ème}			X	
11 ^{ème}	X			
12 ^{ème}		X		
13 ^{ème}				X
14 ^{ème}	X	X		
15 ^{ème}		X		
16 ^{ème}	X			
17 ^{ème}	X	X		
18 ^{ème}		X		
19 ^{ème}		X		
20 ^{ème}				X
Total (plusieurs réponses possibles)	8	8	4	3

Source : Questionnaire adressé aux maires par la MIE

Ces différentes pratiques correspondent en fait aux différents types de réponses que les maires s'efforcent d'apporter à la pression de la demande qui ne cesse de s'accroître. En effet, quelle que soit la formule retenue, la question du logement constitue la motivation essentielle des demandes de rendez-vous avec les élus.

D'un côté, une majorité de maires considèrent que les permanences constituent un outil indispensable pour être à l'écoute des demandeurs de logement, notamment pour les aider à remplir, compléter ou actualiser leurs dossiers et vérifier les informations fournies. Ils évoquent par ailleurs les arguments suivants :

- Mieux cerner les besoins réels du demandeur.
- L'orienter le cas échéant vers d'autres solutions.
- Lui donner le sentiment que sa demande est prise en considération.
- Expliquer la situation du logement social à Paris et les procédures d'attribution.
- Au final, ces permanences joueraient un rôle de « soupape ».

De l'autre côté, quelques mairies se refusent à maintenir ces pratiques pour les raisons suivantes :

- Elles les soumettent à un risque de sollicitations multiples et insistantes.
- Elles mettent en péril l'égalité de traitement des demandeurs.
- Elles entretiennent l'illusion que l'élu pourrait influencer sur la décision.
- Elles alimentent le sentiment de frustration des demandeurs.
- Le nombre de logements à proposer dans certains arrondissements ne justifie pas l'existence d'une telle permanence.
- Un suivi administratif du demandeur permet de mieux appréhender sa situation.

1.2 Les rigidités de l'offre et la faible part de la Ville dans les attributions

Même si le parc de logements sociaux à Paris a connu des évolutions importantes sur un plan quantitatif au cours de la période récente, l'offre continue, pour des raisons historiques, à être particulièrement rigide par rapport à la pression de la demande. Celle-ci est en effet :

- inégale dans sa répartition géographique (1.2.1), la majeure partie des logements étant située dans quelques arrondissements du Nord et de l'Est ;
- déséquilibrée dans sa structure en raison d'une part significative de logements qui ne relèvent pas de la loi SRU et d'une surreprésentation de logements de petite ou de très petite taille (1.2.2) ;
- segmentée dans son organisation puisque les différents réservataires qui désignent les candidats n'ont ni les mêmes objectifs, ni les mêmes modes de fonctionnement (1.2.3) ;
- cloisonnée enfin dans sa gestion puisque répartie entre une quarantaine de bailleurs aux statuts et aux stratégies très divers (1.2.4).

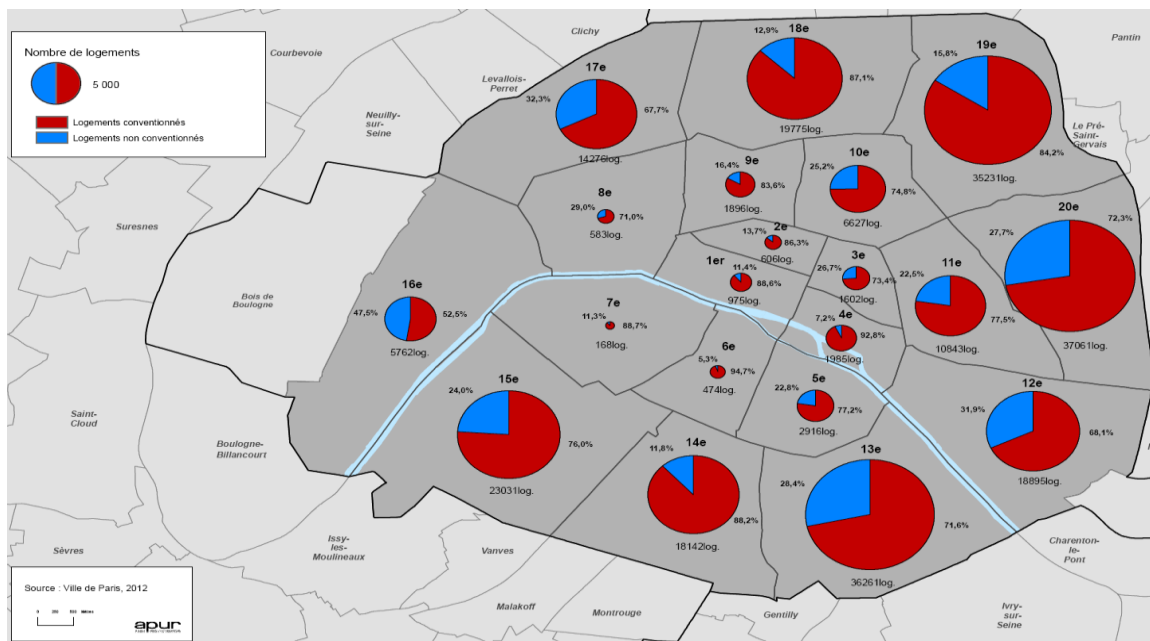
Ces deux dernières caractéristiques contribuent à freiner la nécessaire fluidité à l'intérieur du parc. On ne peut donc pas parler d'une offre globale de logements sociaux mais d'une agrégation d'offres diverses aux logiques très différentes.

1.2.1 Un parc inégalement réparti sur le territoire parisien

L'inégale répartition des logements sociaux sur le territoire parisien constitue l'une des difficultés majeures à laquelle sont confrontés les réservataires et les demandeurs.

Près de la moitié du parc social total (46 %) se trouve concentrée dans seulement trois arrondissements : les 13^{ème} (35 823 logements), 19^{ème} (33 632 logements) et 20^{ème} (36 211 logements). Par ailleurs, le 15^{ème} dépasse également le seuil des 20 000 logements sociaux (21 801).

Graphique 10 : Les logements sociaux familiaux au 1^{er} janvier 2012



Source : Enquête sur le parc de logement au 1^{er} janvier 2012 et les attributions au cours de l'année 2011, Apur 2012

A ce déséquilibre quantitatif global entre les arrondissements parisiens s'en ajoute un second à l'intérieur de chaque arrondissement entre les logements sociaux et les logements privés.

De même, la part des logements sociaux dans le parc global de logements varie fortement d'un arrondissement à l'autre, avec une distinction très marquée entre les arrondissements périphériques (16^{ème} excepté) où la proportion de logements sociaux dépasse les 15 % et les arrondissements centraux où elle reste faible, allant de 0,5 % dans le 7^{ème} à 12,4 % dans le 11^{ème}. Si l'effort de construction et de réhabilitation (cf. deuxième partie) permet d'infléchir cette tendance, ces données structurelles restent néanmoins très prégnantes.

1.2.2 Une offre déséquilibrée dans sa structure, entre logements très sociaux et logements intermédiaires, et dans la taille des logements

1.2.2.1 Structure du parc par catégorie de financement (SRU / non SRU)

L'offre de logements sociaux à Paris au 1^{er} janvier 2012 était la suivante¹⁸ :

Le parc de logements gérés par les bailleurs sociaux, SRU et non SRU (appartements familiaux et logements spécifiques¹⁹) s'élevait à **255 000 au total**. Au sein de cet ensemble, le parc de logements familiaux s'élevait à 234 500 qui se répartissait en :

- 178 000 logements au sens de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 (PLA-I, PLUS, PLS, et assimilés),
- 56 500 logements hors SRU (PLI et assimilés et logements à loyer libre).

Les logements locatifs aidés sont communément désignés par le prêt qui a contribué à leur financement. C'est donc de cette manière que s'opère la distinction entre les logements SRU et non SRU.

En ce qui concerne les logements comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU (articles L.302-5 et suivants du Code de la construction et de l'habitation), il s'agit :

Du prêt locatif à usage social (PLUS) qui est actuellement le dispositif le plus fréquemment mobilisé pour le financement du logement social, ses caractéristiques prenant en compte l'objectif de mixité sociale ;

Du prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) qui finance des logements aidés destinés à des ménages qui cumulent des difficultés économiques et sociales ;

Du prêt locatif social (PLS) qui finance des logements locatifs aidés situés en priorité dans les zones où le marché immobilier est tendu.

Les logements locatifs aidés financés par l'un de ces trois prêts donnent lieu à une convention prévoyant l'encadrement de la destination des logements (notamment des plafonds de loyers et de ressources et permettant aux locataires de bénéficier des aides personnalisées au logement).

On notera que les logements de type ILM 28²⁰, qui ont tous été conventionnés depuis le 1^{er} janvier 2011, relèvent désormais des dispositions de la loi SRU.

Par ailleurs, les bailleurs sociaux gèrent d'autres types de logement qui ne sont pas comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU. Il s'agit :

- De logements financés par un prêt locatif intermédiaire (PLI). Ces types de logements ne bénéficient pas des avantages fiscaux des logements locatifs aidés comme la TVA à taux réduit et de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une période de 25 ans.
- Les ILM 72, qui sont des logements à loyer libre mais d'un faible montant, les logements dont les loyers sont soumis à la loi de 1948, les logements à loyers libres car financés sans aucun prêt aidé de l'Etat.

Au déséquilibre géographique vient se surajouter un **déséquilibre entre la structure de l'offre et celle de la demande en termes de catégories de logements**.

En effet, alors que la demande est principalement tournée vers des logements sociaux ou très sociaux de type PLUS et PLA-I (92,5 % en mai 2012 dont 70,9 % pour les seuls PLA-I), la part de ces logements dans le parc social global n'est que de 67 % (dont 1,6 % pour le seul PLA-I).

¹⁸ Source : Enquête APUR au 1^{er} janvier 2012 et Inventaire SRU au 1^{er} janvier 2011.

¹⁹ Chambres et appartements en foyers et résidences.

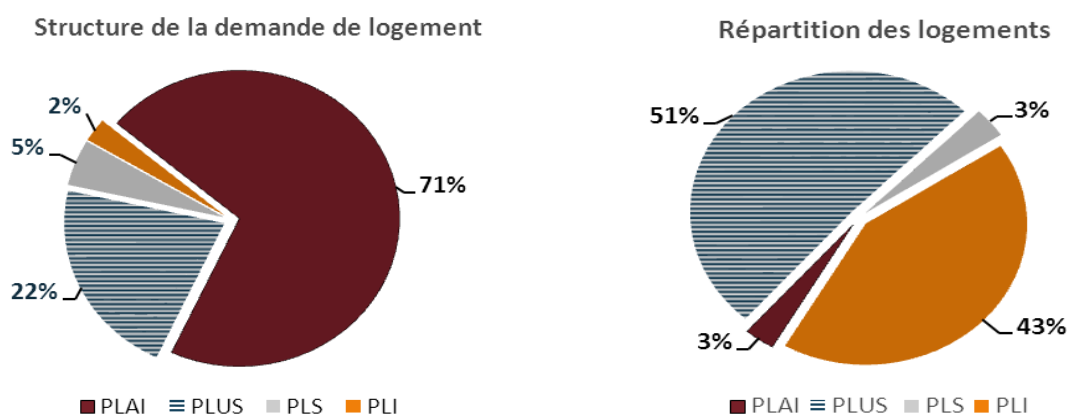
²⁰ Entendu le 28 mars 2012 par la Mission, le Directeur général de la RIVP, Serge Contat, a indiqué que près de 7 600 de ces logements avaient été conventionnés PLS en 2010, ce qui a augmenté d'autant le nombre de logements SRU de cette SEM.

Tableau 6 : Logements familiaux gérés par les bailleurs sociaux en 2011 par catégorie de financement (PLA-I, PLUS, PLS, PLI et assimilés)

Catégories	Logements familiaux	%
PLA-I et assimilés	3 633	1,6%
PLUS et assimilés	148 937	65,4%
PLS et assimilés	13 020	5,7%
PLI et assimilés (dont loyers libres)	62 085	27,3%
Ensemble	227 675	100%

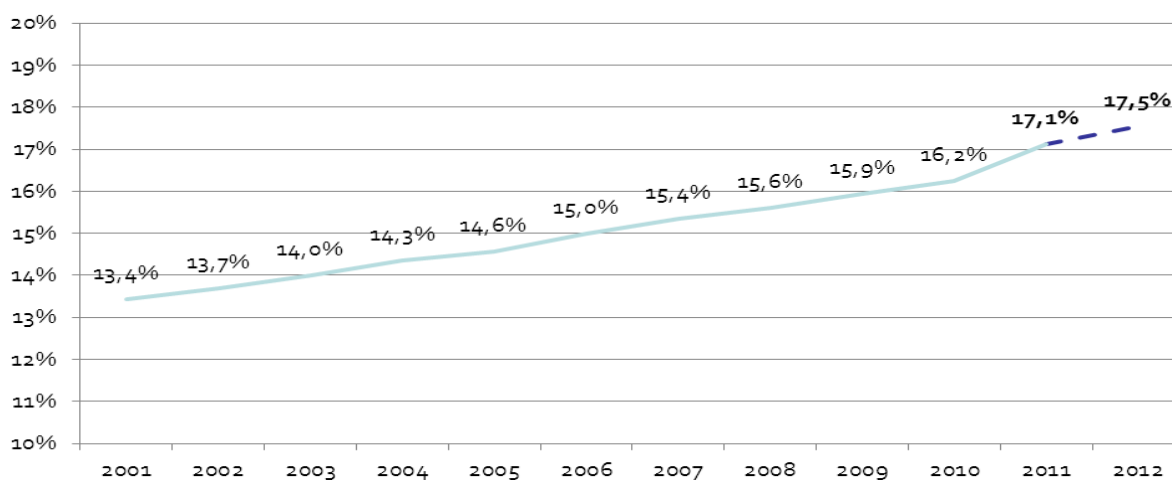
Source : RPLS 2011 (Répertoire des logements locatifs sociaux)

En ce qui concerne la Ville de Paris, ces types de logements ne représentent respectivement que 51 % pour le PLUS (46 667 sur 91 672) et 3 % pour le PLA-I (2 811) en ce qui concerne le contingent (stock) et 46 % pour le PLUS (1 908 sur 4 149) et 4,6 % pour le PLA-I (190) des logements en ce qui concerne les mises à disposition en 2011 (flux).

Graphique 11 : Répartition des logements réservés à la Ville de Paris

Source : Ville de Paris (DLH)

Néanmoins, l'effort de la Ville de Paris et des autres acteurs du logement social ont permis d'augmenter progressivement la part des logements SRU dans l'ensemble du parc immobilier parisien puisque celle-ci est passée de 13,4 % en 2001 à 17,1 % en 2011. Elle devrait atteindre, compte tenu du rythme actuel des constructions/réhabilitations et du conventionnement de logements à loyer libre, les 20 % à la fin de l'actuelle mandature en 2014.

Graphique 12 : Evolution du taux de logement social au sens de la loi SRU depuis 2001

Source : Ville de Paris (DLH)

1.2.2.2 Structure du parc par type de logements

Enfin, le parc de logements parisiens est, dans une très large mesure, composé de logements de petite taille ou de très petite taille.

Tableau 7 : Structure du parc total de logements sociaux à Paris par typologie de logements

Nombre de pièces	Nombre de logements ²¹	%
F1	34 730	15,30%
F2	66 073	29,00%
F3	70 263	30,90%
F4	42 133	18,50%
F5	13 011	5,70%
F6	1 366	0,60%
F7	89	0,00%
F8	10	0,00%
Total	227 675	100,00%

Source : RPLS 2011 (Répertoire du parc locatif social)

En ce qui concerne le seul contingent de la Ville de Paris, les F1 et F2 représentaient 48 % du parc de logements au 1^{er} janvier 2012 contre moins de 7 % pour les logements de type F5 et plus, ainsi que le fait apparaître le tableau ci-après. La structure de la demande apparaît sur ce point assez peu différente de celle du parc, comme l'illustre ce même tableau.

Tableau 8 : Comparaison de la structure des logements sociaux (contingent Ville de Paris), de la demande de logements en 2012, des logements mis à disposition et des ménages relogés

Logements	Nombre de logements du contingent Ville de Paris en 2012		Nombre total de demandeurs en 2012		Logements mis à disposition de la Ville en 2011		Nombre de ménages relogés en 2011	
		%		%		%		%
Ateliers	213	2 %	1 248	1 %	32	1 %	30	1 %
Chambres	3 612	4 %	641	1 %	7	0 %	6	0 %
F1	13 936	15 %	20 390	16 %	762	18 %	708	19 %
F2	26 626	29 %	44 180	35 %	1 488	36 %	1 376	37 %
F3	24 438	27 %	37 641	29 %	1 008	24 %	917	24 %
F4	16 598	18 %	19 288	15 %	609	15 %	489	13 %
F5	5 405	6 %	3 872	3 %	211	5 %	175	5 %
F6	787	1 %	430	0 %	30	1 %	29	1 %
F7	54	0 %	54	0 %	1	0 %	1	0 %
F8	3	0 %	127	0 %	1	0 %	1	0 %
Total	91 672	100 %	127 871	100 %	4 149	100 %	3 732	100 %

Source : Ville de Paris (DLH)

Cette apparente homothétie en matière de typologie de logements entre la structure du parc relevant du contingent de la Ville, les flux de mises à disposition et d'attribution d'une part, la demande d'autre part, doit néanmoins être nuancée. Elle résulte en effet pour une large part de la prise de conscience par les ménages que les logements familiaux de grande taille étaient rares à Paris et qu'il était préférable de se tourner vers la proche, voire la grande couronne.

²¹ Hors chambres et ateliers d'artistes

Cela traduit donc une certaine rigidité de l'offre du parc parisien qui ne permet pas de rééquilibrer autant qu'il serait souhaitable la population parisienne en augmentant la part relative des familles par rapport aux personnes seules.

1.2.3 Une offre segmentée dans son organisation par réservataire

L'offre de logements sociaux familiaux est constituée de l'addition des contingents dont disposent un certain nombre d'organismes réservataires dans le parc des bailleurs sociaux.

Ces contingents sont la contrepartie de la participation de chacun des organismes au financement des programmes de logements sociaux.

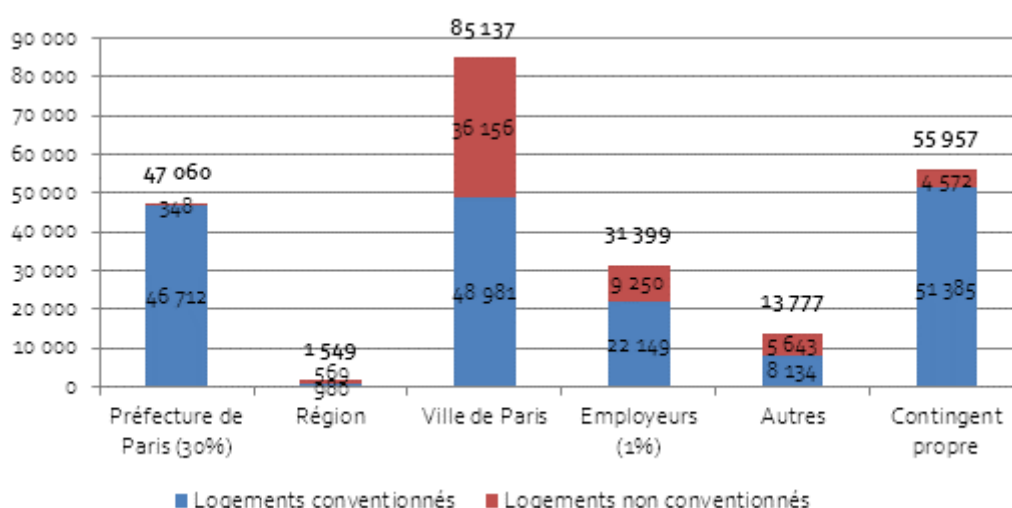
Certains réservataires, comme la Préfecture ou la Ville de Paris, reçoivent ainsi en échange de leur participation au financement de la construction ou de la réhabilitation des logements, des droits de réservation (le contingent de réservation), selon les règles suivantes :

- L'Etat (*via* la Préfecture de Paris et d'Ile-de-France) dispose d'un contingent de 30 % du programme de logement social (25 % de logements réservés aux ménages mal-logés et 5 % aux fonctionnaires).
- La Ville de Paris dont le contingent repose sur les garanties des prêts de la Caisse des dépôts et consignations qu'elle a apportées aux bailleurs mais aussi sur les crédits propres qu'elle a mobilisés pour subventionner l'opération. La part des communes dans le financement des logements sociaux est variable et généralement limitée à 20 % du total de l'opération. A Paris, cette part peut atteindre jusqu'à 50 % sur les opérations neuves.
- Les Comités interprofessionnels du logement (CIL) qui sont les organismes collecteurs de la contribution patronale à l'effort de construction (ex « 1 % logement »), bénéficient de réservations en fonction de leur participation financière à la production de logements sociaux.

Figure en annexe 2 du présent rapport, à titre d'exemple, l'illustration de cette répartition pour un immeuble social parisien situé dans le 9^{ème} arrondissement.

Ces principes de financement ont conduit à une répartition de ces contingents de réservation à Paris qui s'établissait de la manière suivante au 1^{er} janvier 2012 :

Graphique 13 : Le parc de logements familiaux gérés par les bailleurs sociaux, par réservataire au 1^{er} janvier 2012



Source : Enquête sur le parc de logement au 1er janvier 2012 et les attributions au cours de l'année 2011, Apur 2012

On constate parmi les singularités parisiennes :

- L'existence d'un important contingent propre de Paris Habitat (16 000 logements à Paris et 25 % de son parc), contrairement aux autres bailleurs sociaux et notamment aux SEM qui n'en disposent pas.
- Des contingents importants appartenant à de grandes administrations (ministères, Préfecture de police, AP-HP ou Région d'Ile-de-France) ou entreprises telles que la Ratp, la Sncf, etc., utilisés pour le logement de leur personnel.

Comme on le voit, le contingent de la Ville (34 % du total) est le seul à vocation généraliste tandis que les autres réservataires répondent de façon ciblée, de par les textes, à des catégories données (salariés des entreprises pour les CIL, personnes en grande difficulté pour la Préfecture, surtout depuis l'entrée en vigueur de la loi DALO...).

Il s'agit d'une donnée majeure car **il revient de fait à la Ville de Paris d'assumer un rôle de garant des grands équilibres sociologiques et de la diversité sociale sur le territoire parisien**. Elle partage avec les bailleurs ce souci des équilibres de peuplement au sein des ensembles sociaux et des quartiers.

Les attributions de logements obéissent à cette logique de contingents, gérés de façon autonome et totalement indépendante par chaque organisme réservataire qui propose librement pour les logements de son contingent des candidatures, soumises ensuite à la commission d'attribution du bailleur. Il n'existe donc pas d'offre globale mais des logements fléchés par réservataire.

1.2.4 Une offre cloisonnée dans sa gestion par bailleur

Le parc social parisien est géré par une quarantaine de bailleurs sociaux conformément aux dispositions du Code de la construction et de l'habitation (CCH). Ces organismes se répartissent en trois catégories selon leur statut juridique :

- Les Offices publics de l'habitat (OPH), Paris Habitat étant le seul à appartenir à cette catégorie à Paris. Il s'agit d'une nouvelle catégorie d'établissements publics d'HLM qui se sont substitués en 2006 aux Offices publics d'HLM et aux Offices publics d'aménagement et de construction comme l'était auparavant Paris Habitat (OPAC). Ils dépendent exclusivement des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale, donc de la Ville de Paris en ce qui concerne Paris Habitat.
- Les Sociétés d'économie mixte, comme la RIVP, la SGIM ou la SIEMP, dont le capital est détenu majoritairement par la Ville de Paris. Ce sont des sociétés commerciales associant dans leur capital des collectivités territoriales majoritaires (jusqu'à un plafond de 85 %) et des partenaires économiques et financiers. Le logement social constitue l'un des champs de leur activité au même titre que l'aménagement, le développement économique ou les services.
- Les SA d'HLM qui regroupent l'essentiel des autres bailleurs HLM. Elles sont soumises à la législation des sociétés par action et à la réglementation propre à l'institution HLM dont elles conservent le caractère non lucratif. Elles peuvent être issues aussi d'entreprises privées, d'établissements financiers, de chambres de commerce et d'industrie, de collecteurs du « 1 % logement » (CIL), de collectivités territoriales, d'associations familiales ainsi que d'organismes mutualistes.

Les audits ont permis d'entendre un représentant de chacune des catégories susmentionnées : OPH (Paris Habitat), SA d'HLM (Immobilière 3 F) et SEM (RIVP), soit les gestionnaires de 71,5 % du parc parisien. Ainsi, le parc des bailleurs présente trois caractéristiques principales :

- ⇒ une **très forte concentration entre quatre opérateurs principaux** (Paris Habitat, Immobilière 3F, la RIVP et la SGIM, ces deux dernières étant des SEM de la Ville de Paris²²). Ils représentent ensemble près de 4/5^{ème} des logements.

A lui seul, Paris Habitat, l'Office d'HLM de la Ville de Paris, représente près de la moitié de l'offre de logements gérée par les bailleurs sociaux dans la Capitale mais plus de la moitié pour le seul parc SRU. La RIVP représente environ un cinquième de ce parc mais près de 30 % du parc hors SRU. Immobilière 3F est une SA d'HLM filiale du groupe Solendi qui est un Comité interprofessionnel du

²² La Ville de Paris détient 79,74 % du capital de la RIVP et 80 % de celui de la SGIM.

logement. Avec la SGIM, ces quatre opérateurs disposent chacun d'un parc dépassant 10 000 logements.

⇒ le relatif éparpillement des 25 % restants entre un grand nombre de bailleurs dont certains ne gèrent qu'une dizaine de logements.

Tableau 9 : Répartition du parc SRU et hors SRU entre les différents bailleurs sociaux à Paris

Bailleur	Parc SRU		Parc hors SRU		Parc Total	
	Logements	%	Logements	%	Logements	%
Paris Habitat	92 137	51,7	17 166	30,4	109 303	46,5
RIVP	30 260	17,0	15 673	27,7	45 933	19,6
Immobilière 3F	10 468	5,9	2 233	3,9	12 701	5,4
SGIM	4 303	2,4	7 343	13,0	11 646	5,0
ICF La Sablière	6 675	3,7	769	1,3	7 444	3,2
EFIDIS	5 340	3,0	181	0,3	5 521	2,3
SIEMP	2 606	1,5	1 903	3,4	4 509	1,9
SNI	1 600	0,9	2 727	4,8	4 327	1,8
Autres bailleurs	24 952	14,0	8 543	15,1	33 495	14,3
Total	178 341	100	56 538	100	234 879	100

Source : Enquête APUR au 1^{er} janvier 2012 et Inventaire SRU au 1^{er} janvier 2011

On distingue encore quatre autres bailleurs disposant d'un parc significatif sur le territoire parisien (plus de 4 000 logements) : ICF La Sablière, filiale de la SnCF, EFIDIS et la SNI, filiales de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que la SIEMP qui est, comme la RIVP et la SGIM, une des SEM de la Ville de Paris.

La trentaine de bailleurs qui gère les autres logements sociaux représente seulement 14,3 % du parc total. Parmi eux une dizaine dispose d'ensembles comptant moins de 100 logements sur le territoire parisien.

⇒ Enfin, la structure du parc n'est pas homogène selon les bailleurs.

On a vu que la part des logements SRU variait fortement selon les opérateurs : elle atteignait fin 2011 84,3 % pour Paris Habitat, 82,4 % chez Immobilière 3F et 65,9 % à la RIVP contre seulement 37 % à la SGIM ou à la SNI par exemple.

Cette structure du parc de logements sociaux se combine avec sa répartition par réservataire, et contraint encore les possibilités d'affectation des logements libérés, l'offre étant gérée de façon étanche par bailleur.

Le tableau matriciel reproduit ci-après permet de visualiser la répartition du parc des quatre principaux bailleurs entre les quatre principaux réservataires. Il illustre la forte segmentation de l'offre de logements sociaux à Paris qui limite la nécessaire fluidité à l'intérieur du parc.

La rotation des locataires est doublement freinée par la stratégie des réservataires qui craignent de perdre leurs droits de réservation et des bailleurs qui sont eux-mêmes contraints par l'étroitesse de leur parc pour les plus petits et surtout par la logique des droits qui ne leur permet pas de gérer la politique des demandes de mutations des locataires déjà logés dans leur parc comme ils l'entendent.

En effet, les mutations étant gérées par chaque bailleur au sein de son propre parc, les demandes se trouvent limitées par la structure (géographique et par réservataire) de celui-ci.

Tableau 10 : Répartition du parc par réservataires et par bailleurs

	Préfecture	Ville de Paris	CIL	Paris Habitat	Autres réservataires	Total
Paris Habitat	27 051	33 707	3 984	43 271	1 290	109 303
RIVP	5 565	29 687	4 622	0	6 059	45 933
Immobilière 3F	2 982	2 777	3 096	0	3 846	12 701
SGIM	1 265	8 756	974	0	651	11 646
Autres bailleurs	10 197	10 210	18 723	0	16 166	55 296
Total	47 060	85 137	31 339	43 271	28 012	234 879

Source : Enquête APUR au 1^{er} janvier 2012 et Inventaire SRU au 1^{er} janvier 2011

En réalité, la politique des logements sociaux à Paris se conduit dans le cadre des contingents détenus par chaque réservataire, en fonction des disponibilités plus ou moins importantes qu'il peut mobiliser au sein de chacun des bailleurs :

- 90 % du contingent détenu par la Ville de Paris se trouve concentré au sein des quatre bailleurs qui lui sont liés (Paris-Habitat, la RIVP, la SGIM et la SIEMP). Le poids de la Ville au sein de ces bailleurs est souvent important (65 % à la RIVP et 75 % à la SGIM).
- Le contingent de la Préfecture est quant à lui très concentré chez un seul bailleur, Paris Habitat, qui représente 57 % de ses droits de réservation. En revanche, la Préfecture ne dispose que de très peu de droits de réservation à la RIVP (12 % environ), ce qui est logique dans la mesure où le parc de ce bailleur est composé pour un tiers de logements non SRU.
- Enfin, les contingents des Comités interprofessionnels du logement (CIL), organismes collecteurs du « 1 % logement », sont répartis de manière beaucoup plus homogène chez l'ensemble des bailleurs, mais ils peuvent représenter une part importante du parc de certains d'entre eux comme c'est le cas chez Immobilière 3F (un quart des droits de réservation), lui-même filiale d'un CIL (Solendi).

1.3 Les flux ou la gestion de la pénurie

Le nombre de logements attribués à Paris chaque année est d'environ 12 000, tous réservataires confondus, ce qui représente moins de 10 % des demandes qui y sont enregistrées.

A l'échelle nationale, le nombre de logements attribués annuellement correspond en moyenne au tiers du nombre de demandeurs. Cette situation traduit le phénomène global de déséquilibre entre la demande et l'offre de logements sociaux à Paris déjà évoqué.

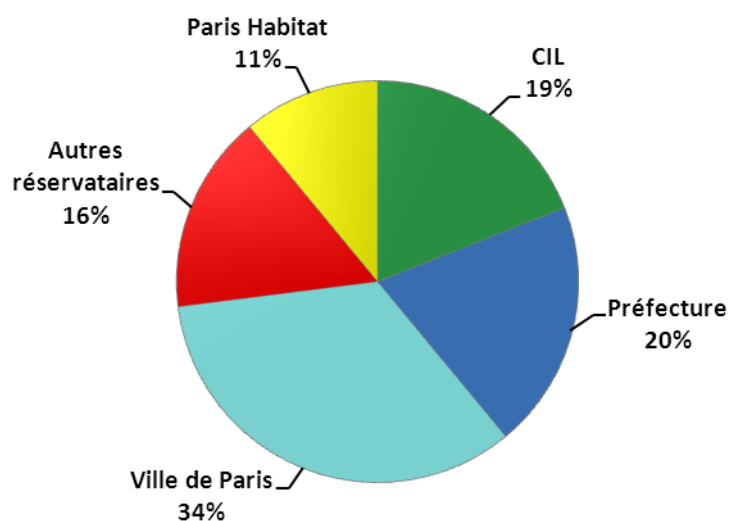
A titre de comparaison, et même si le contexte est assez profondément différent, le ratio entre le nombre d'attributions et celui de demandeurs était en 2011 de 44 % dans l'agglomération de Rennes²³ (5 616 / 12 817).

Il est important de souligner que sur les 12 000 logements environ qui sont attribués chaque année à Paris, ceux qui le sont sur le contingent de la Ville de Paris n'en représentent qu'une part minoritaire (moins d'un tiers).

Les autres principaux réservataires désignant des candidats en vue de leur présentation devant les commissions d'attribution des bailleurs sociaux sont l'Etat et les organismes d'Action Logement (autour de 20 % chacun), comme on le verra dans la deuxième partie du rapport.

²³ Dont les représentants ainsi que ceux de la Ville de Rennes ont été entendus le 16 mai 2012 par la Mission.

Graphique 14 : Répartition des logements attribués à Paris en 2011 par les bailleurs sociaux ventilés par réservataire



Source : Enquête APUR au 1^{er} janvier 2012

La part des attributions réalisées par la Ville sur son contingent est restée stable sur la période récente (31 % du total entre 2005 et 2011), alors que l'on observait dans le même temps un écart croissant entre le nombre de demandeurs (+ 21,7 %) et celui des attributions (- 16 %).

Tableau 11 : Evolution comparée du nombre de demandeurs dans Paris, des attributions totales dans Paris et des attributions dans le cadre du contingent de la Ville de Paris

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution de 2005 à 2011
Demandeurs logements	103 993	109 397	112 935	115 810	119 467	121 937	126 539	+22%
Attributions totales	14 400	12 700	12 500	11 500	12 000	12 500	12 000	-17%
Attributions Ville de Paris	4 438	3 581	4 018	3 693	4 321	4 164	3 729	-16%

Source : Ville de Paris (DLH) et APUR

Tableau 12 : Nombre de ménages relogés à Paris dans le parc social en 2011, par bailleur

BAILLEUR	SRU	Non SRU	Total	Total %
PARIS HABITAT	3 677	804	4 481	37%
RIVP	1 828	868	2 696	22%
IMMOBILIERE 3F	599	121	720	6%
SGIM	253	330	583	5%
SNI	148	342	490	4%
ICF - LA SABLIERE	361	57	418	3%
SIEMP	224	78	302	3%
EFIDIS	283	5	288	2%
OGIF	3	143	146	1%
HSF	90	51	141	1%
BATIGERE & LOGEMENT URBAIN	115	20	135	1%
LOGEMENT FRANCAIS/LOGEMENT FRANCILIEN	133	5	138	1%
DOMAXIS	114	15	129	1%
RESIDENCE LE LOGEMENT DES FONCTIONNAIRES	36	89	125	1%
TOIT et JOIE	104	5	109	1%
COOPERATION ET FAMILLE	109	0	109	1%
FONDATION LEBAUDY	28	79	107	1%
ANTIN RESIDENCES	101	0	101	1%
Autres bailleurs (- de 100 attributions)	604	193	797	7%
Total bailleurs	8 810	3 205	12 015	100%

Source : Enquête sur le parc de logement au 01.01.2012 et les attributions au cours de 2011, Apur 2012

La répartition de ces attributions par bailleurs sociaux, met en évidence le poids de Paris Habitat (37,3 % des attributions), devant la RIVP (22,4 %), Immobilière 3F (6 %) et la SGIM (4,9 %) :

1.3.1 Une faible mobilité

La mobilité résidentielle dans le parc social parisien n'a jamais été aussi faible. Ce phénomène mesuré par le taux de rotation des logements constitue un indicateur sans ambiguïté du blocage de toute la chaîne du logement et de la difficulté du parc social à remplir ses objectifs fondamentaux d'insertion des plus pauvres et de mixité sociale.

Parallèlement, on observe un allongement de la durée d'occupation et un vieillissement des locataires. L'autre élément d'explication tient à la situation sociale précaire des occupants, incapables de se loger sur le marché libre.

1.3.1.1 L'effondrement du taux de rotation des logements

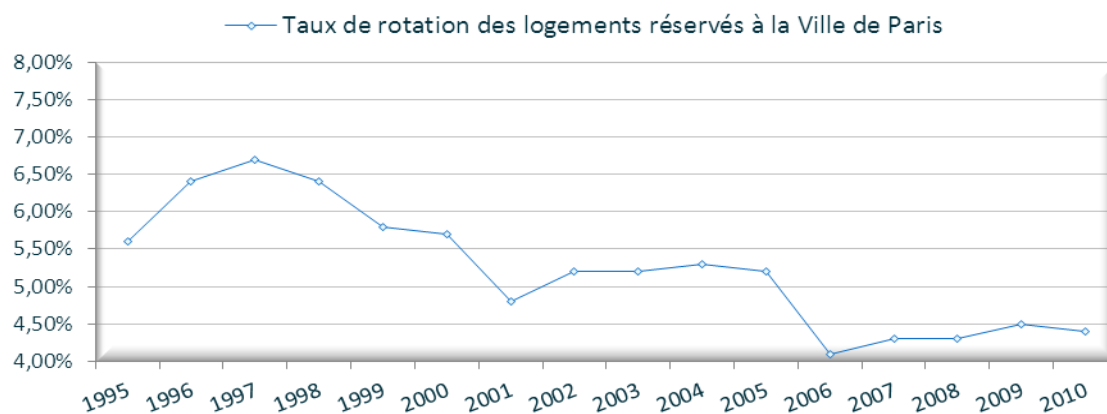
Le taux de rotation observé pour l'ensemble du parc social parisien, tous contingents confondus, est passé de 5,8 % en 1999 à 4,4 % en 2011, contre 9 % au niveau national dans le parc social ; il évoluait dans le même temps de 23,5 % à 21 % dans le parc locatif privé.

Le « *turn-over* » des locataires dans le secteur locatif social ne cesse de diminuer depuis plusieurs années sous la double contrainte de l'accroissement du prix du logement dans le parc privé et de la pénurie de logements sociaux de grande taille qui n'incite pas ceux qui les occupent à chercher à quitter leur logement.

Or, la demande émanant des ménages parisiens est majoritairement une demande d'espace supplémentaire (55,4 % souhaitent en effet un logement plus grand).

Pour le seul contingent Ville, ce taux de rotation est passé de 4,9 % en 2006 à 3,95 % en 2011 pour l'ensemble des logements et même de 4,5 % à 3,5 % pour les seuls logements de type PLUS.

Graphique 15 : Evolution du taux de rotation dans le contingent de la Ville de Paris



Source : Ville de Paris (DLH)

Cette situation traduit l'échec relatif de la politique en faveur des mutations et le caractère peu opérant, comme le soulignait la MILOS dans son rapport d'activité 2007, des dispositifs qui incitent les locataires à quitter le parc social, c'est-à-dire l'application du SLS (supplément de loyer de solidarité) et la promotion de l'accession sociale à la propriété notamment²⁴.

L'âge des occupants du parc social tend donc à s'accroître, ainsi que l'illustre le tableau ci-après pour les principaux bailleurs auditionnés :

²⁴ Rapport d'activité de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) 2007, p. 17.

Tableau 13 : Age des titulaires de baux chez les principaux bailleurs sociaux parisiens

Tranches d'âge	3F	RIVP	Paris Habitat
Moins de 25 ans	0%	0%	0%
De 25 à 39 ans	20%	15%	13%
De 40 à 64 ans	55%	60%	56%
Plus de 65 ans	24%	25%	31%
Age moyen	54 ans	54 ans	57 ans

Source : Paris Habitat, RIVP et Immobilière 3F

1.3.1.2 Ancienneté de l'occupation

Le parc de la plupart des bailleurs sociaux présents sur le territoire parisien se caractérise par une très forte ancienneté des locataires. Ainsi, près de 35 % des titulaires des baux de Paris Habitat ont une ancienneté supérieure à 20 ans.

Tableau 14 : Ancienneté dans le parc des bailleurs des titulaires de baux

Ancienneté	Paris Habitat	RIVP	3F
Moins de 5 ans	20%	26%	22%
De 5 à 10 ans	17%	21 %	23%
De 10 à 15 ans	17%	18%	20%
De 15 à 20 ans	11%	10%	11%
Plus de 20 ans	35%	25%	24%

Source : Paris Habitat, RIVP et Immobilière 3F

Enfin, ce faible taux de rotation se traduit par une diminution corrélative du nombre de logements mis chaque année à disposition de la Ville de Paris par les bailleurs dans le cadre de son contingent, en dépit de l'effort réalisé en matière de construction et de réhabilitation de logements sociaux pendant la même période de référence. Les mises à disposition sont en effet passées de 4 842 en 2001 à 4 149 en 2011, soit une diminution de 14 %.

Tableau 15 : Flux de mises à disposition de la Ville de Paris de logements par les bailleurs sociaux dans le cadre de son contingent de 2001 à 2011

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
4 842	4 967	4 740	4 656	4 766	4 134	4 002	4 327	4 376	4 320	4 149

Source : Ville de Paris (DLH)

1.3.1.3 Profil social des occupants des logements sociaux

Une part importante des locataires du parc social parisien dispose de niveaux de ressources très faibles.

Le taux d'effort est alors particulièrement élevé et ne rend pas envisageable un parcours résidentiel vers le secteur locatif privé ou l'accession à la propriété.

Tableau 16 : Ressources mensuelles des ménages par rapport au plafond correspondant au logement qu'ils occupent (2011)

Ressources	3F	RIVP	Paris Habitat
Inférieures à 40 % du plafond	22%	28%	36%
Entre 40 et 60 % du plafond	33%	14%	18%
Entre 60 à 100 % du plafond	24%	27%	27%
Entre 100 et 120 % du plafond	10%	9%	7%
Supérieures à 120 % du plafond	11%	22%	12%

Source : Paris Habitat, RIVP et Immobilière 3F

1.3.2 Le cloisonnement des mutations

La très faible mobilité des occupants du parc social parisien s'explique, dans une large mesure, par les difficultés qu'ils rencontrent pour changer de logement à l'intérieur de celui-ci.

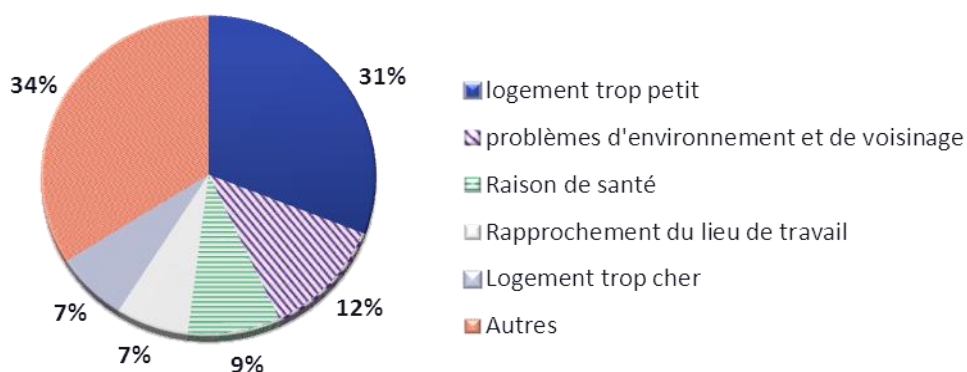
La gestion des mutations est assurée par chaque bailleur au sein de son propre parc et à l'intérieur du même contingent, ce qui contribue à réduire l'offre mobilisable.

Or, il existe une très forte pression des locataires du parc social pour changer de logement puisque au total 22,5 % des demandeurs de logement sont déjà occupants du parc social (soit environ 28 500 demandeurs).

Parmi ceux-ci, 20 498 ménages habitaient un logement social à Paris et souhaitaient échanger leur logement contre un logement plus grand ou parfois plus petit. Ils représentent 21,3 % des demandeurs parisiens et plus de 10 % des ménages parisiens locataires du parc social.

Le graphique *infra* permet de mettre en lumière les principaux motifs générant une telle demande :

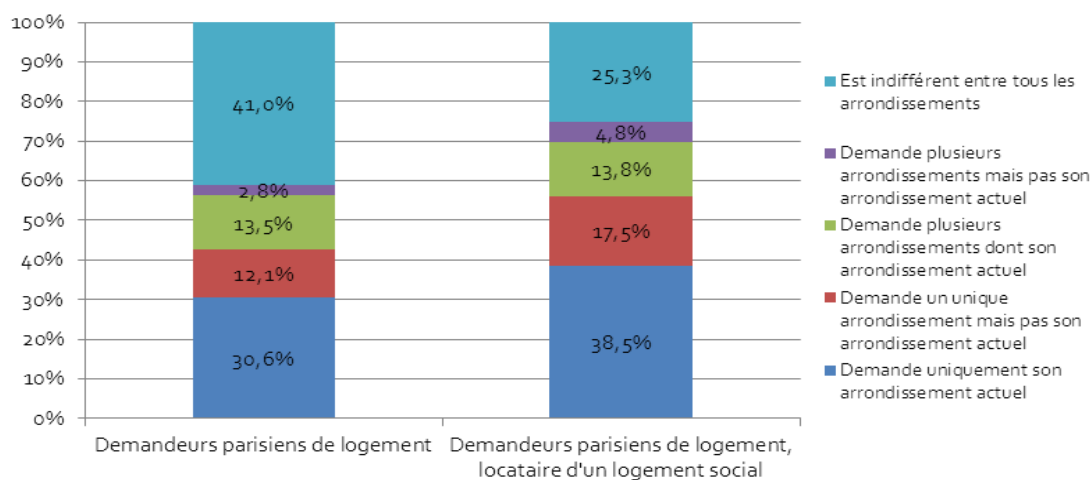
Graphique 16 : Principaux motifs de demandes de mutations internes au parc social (2011)



Source : Ville de Paris (DLH)

La segmentation du parc entre bailleurs d'une part, entre réservataires d'autre part, constitue donc un frein à une gestion globale des mutations.

On constate que les occupants du parc social sont moins enclins à une large mobilité géographique : 56 % d'entre eux limitent leur demande à un seul arrondissement (l'arrondissement qu'ils habitent déjà ou un seul autre) contre 42,7 % de l'ensemble des demandeurs parisiens. De fait, actuellement, 75 % des mutations sont réalisées au sein du même arrondissement.

Graphique 17 : Les arrondissements des logements souhaités par les demandeurs parisiens en 2011

Source : Ville de Paris (DLH) 2012

En dépit de leurs efforts, les bailleurs Ville se heurtent à de très grandes difficultés pour atteindre l'objectif fixé par le Maire de Paris de 20 % de taux de mutation global au sein du parc social parisien (il se situait à environ 16 %). C'est pourquoi le Conseil de Paris a adopté en juin 2009 une Charte des mutations, dont le contenu et les effets seront analysés dans la deuxième partie.

1.3.3 Les paradoxes de la demande

Le délai anormalement long au sens de la loi DALO²⁵ s'établit à Paris, selon l'arrêté préfectoral du 10 août 2009 à 6 ans pour les logements d'une pièce, 9 ans pour les logements de deux ou trois pièces et 10 ans pour les logements comportant quatre pièces.

Pour autant, ces délais qui reflètent la tension sur le territoire parisien ne rendent pas compte du fonctionnement de la demande qui ne peut être assimilée à une file d'attente homogène intangible.

1.3.3.1 Une demande en mouvement

Plus du tiers de ces ménages sont inscrits depuis moins d'un an et seulement 7 % depuis plus de dix ans, 76 % des inscrits l'étant depuis moins de 5 ans et 61 % depuis moins de trois ans. Cela signifie que **le fichier des demandeurs de logements se renouvelle en permanence** (environ 30 % d'entrants et de sortants chaque année) :

- Les sortants sont principalement des ménages qui n'ont pas renouvelé leur demande (plus des deux-tiers) et, dans une moindre mesure, des ménages qui ont obtenu un logement social ou dont l'adresse n'est pas ou plus valable.
- Les entrants sont les ménages qui ont déposé leur demande au cours de l'année écoulée mais cela ne signifie pas qu'ils n'en aient pas déjà déposé une auparavant, en ayant oublié de renouveler la première pendant une période plus ou moins longue. Les entrants de l'année N peuvent être aussi des sortants de l'année N-2.

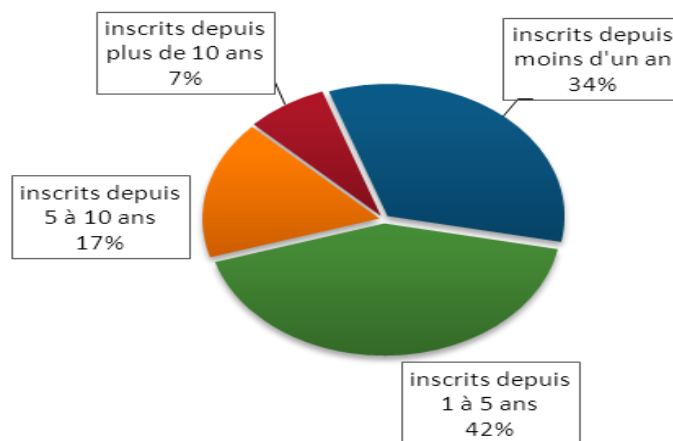
Même si ces statistiques sont à considérer avec beaucoup de prudence, le principal enseignement réside dans le fait que le volume de la demande ne constitue pas un stock en croissance mais le solde de mouvements de grande ampleur qui rend l'analyse particulièrement complexe : il y a de plus en plus de demandeurs de logements sociaux mais ce ne sont pas les mêmes, le stock se renouvelant dans des proportions importantes sur des périodes assez courtes. Il faut toutefois rappeler que la fiabilité de l'information sur l'ancienneté repose en partie sur les bailleurs auxquels il incombe de procéder à la radiation des personnes ayant obtenu un relogement dans leur parc. Celle-ci pourrait être inégale selon les différents bailleurs.

²⁵ Loi du 5 mars 2007 instituant un Droit Au Logement Opposable (DALO).

1.3.3.2 Une forte ancienneté de la demande

Si seulement un quart des demandeurs est inscrit depuis plus de cinq ans, celui-ci constitue en réalité un noyau dur de ménages dont les caractéristiques socioéconomiques leur permettent de prétendre à un logement mais qui ne rentrent pas dans les critères de priorité définis par la Ville ou les autres réservataires, ou tout simplement qui pâtissent du déséquilibre entre offre et demande.

Graphique 18 : Ancienneté de la demande de logement social à Paris

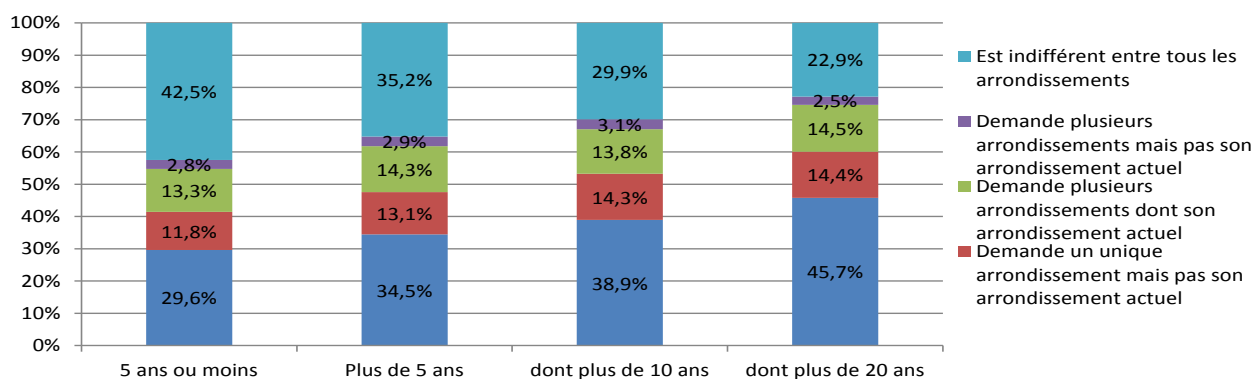


Source : Ville de Paris (DLH)

Si l'on tente de rapprocher l'ancienneté de la demande et le nombre d'arrondissements demandés, on observe qu'une part croissante des demandeurs ne limite pas sa demande à l'un ou l'autre des arrondissements : les demandes les plus récentes (cinq ans ou moins) portent en majorité (57,8 %) sur plusieurs arrondissements et 42,5 % désignent tout Paris, afin d'accroître leurs chances.

On constate également une surreprésentation, parmi les demandeurs les plus anciens, de ceux qui ne désignent qu'un seul arrondissement, comme l'illustre le tableau ci-après :

Graphique 19 : Ancienneté de la demande et arrondissement(s) demandé(s) en 2011



Source : Ville de Paris (DLH)

C'est la raison pour laquelle la DLH envisage d'améliorer les supports d'information à destination du public : il s'agirait notamment de convaincre les demandeurs de choisir la totalité du territoire parisien plutôt que tel ou tel arrondissement pour augmenter leurs chances, de mettre l'accent sur la typologie des logements, sur les différences de loyers entre le parc social traditionnel et le logement intermédiaire, d'alerter sur les conséquences d'un refus et d'éteindre la rumeur selon laquelle un même candidat se verrait proposer jusqu'à trois logements.

* * * * *

Au total, le contexte dans lequel se déroule la procédure d'attribution des logements à Paris apparaît donc très contraint, à la fois par les règles nationales d'organisation du logement social, et par les tensions qui caractérisent le marché du logement sur le territoire parisien. La conjugaison de ces tensions avec les rigidités de l'offre de logements, segmentée par réservataire et par bailleur, et des évolutions réglementaires récentes, conduisent à un fort accroissement du niveau de la demande.

2 LA JUXTAPOSITION SUR LE TERRITOIRE PARISIEN D'UNE PLURALITÉ DE PROCESSUS DE SÉLECTION DES DEMANDEURS DE LOGEMENT

Les textes législatifs et réglementaires²⁶ qui encadrent la procédure d'attribution des logements sociaux et plus encore les pratiques des différents acteurs demeurent très largement ignorés du grand public, alors même que ces dernières portent sur des contingents de logements très importants et ont des conséquences concrètes significatives pour les usagers.

2.1 La pluralité des acteurs et des pratiques

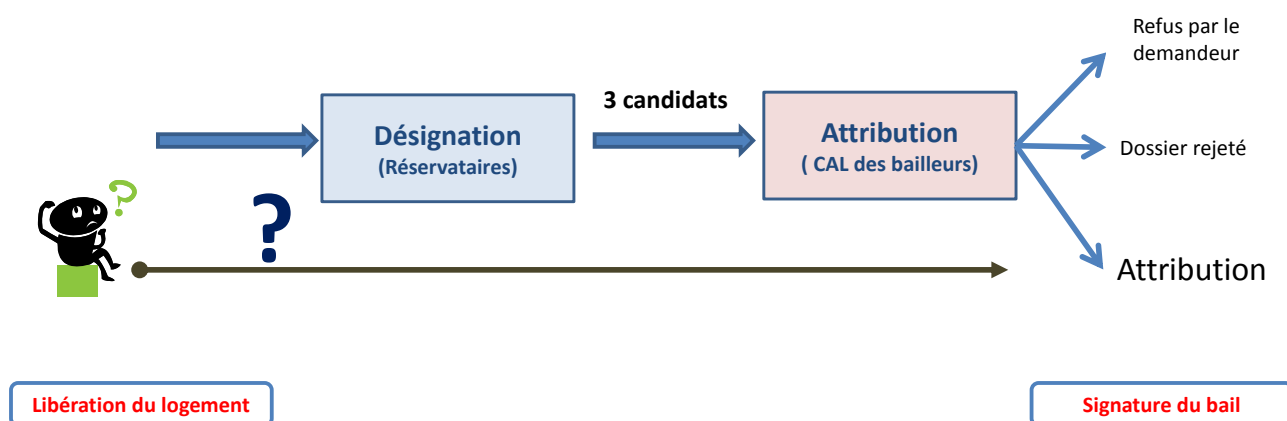
2.1.1 Une procédure encadrée par les textes

2.1.1.1 Une procédure en deux temps

La procédure se déroule en deux temps (cf. figure ci-après) :

- **La désignation** qui est le fait pour le **réservataire** d'un logement de présenter des candidats à la commission d'attribution d'un bailleur (CAL), propriétaire du logement proposé. Les désignations s'effectuent par réservataire selon le contingent dont chacun dispose. Celui-ci est la contrepartie de sa contribution au financement des programmes de logements. Depuis le décret du 28 novembre 2007, trois candidats doivent être proposés, sauf pour les relogements de droit ou en cas de dispositions réglementaires spécifiques²⁷.
- **L'attribution** qui est le fait pour la commission d'attribution d'un **bailleur (CAL)** de retenir un candidat présenté par le réservataire du logement proposé (Mairie de Paris par exemple).

Figure 1 : Procédure simplifiée d'attribution des logements sociaux



Chaque candidat à l'obtention d'un logement social doit donc voir son dossier successivement retenu par le réservataire, puis par la commission d'attribution du bailleur social (CAL). Cette dernière instance est seule compétente juridiquement pour attribuer nominativement les logements.

La composition des commissions d'attribution des bailleurs est fixée réglementairement. Le Maire de Paris est représenté, ainsi que les maires d'arrondissement concernés, le Préfet - à sa demande - et des associations de locataires. La composition des CAL varie toutefois selon les bailleurs en fonction de leur statut (OPH, SA d'HLM et SEM). L'organisation interne de chaque bailleur conduit également à des périmètres de compétence géographique et des périodicités variables. On note :

- Une seule CAL pour Paris Habitat, compétente pour l'ensemble des logements (Paris et hors Paris) qui se réunit toutes les deux semaines. Composée de 7 membres, dont 6 désignés par

²⁶ Les conditions d'attribution des logements sociaux et les plafonds de ressources sont fixés par les articles L441 et suivants de la partie législative du Code de la construction et de l'habitation (CCH) et par les articles R441-1 et suivants de sa partie réglementaire.

²⁷ Décret du 22 avril 2010 pour la désignation par le Préfet d'un ménage dont le logement a été jugé prioritaire et urgent par la Commission de médiation DALO.

le conseil d'administration de l'OPH et le représentant du Maire de Paris qui dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des voix. L'autre élu parisien appartient à l'opposition municipale.

- Une commission, compétente pour le territoire parisien chez Immobilière 3F, qui se réunit chaque semaine. Elle comprend 6 membres dont 4 salariés de la SA d'HLM, un représentant du conseil d'administration, un représentant des locataires, auquel il faut ajouter le représentant du Maire de Paris.
- Trois commissions d'attribution pour la RIVP (une par division territoriale de gérance), composées de salariés de la SEM et d'un représentant du Maire de Paris, qui siègent chaque semaine.

Les commissions déterminent la candidature qui leur semble la plus prioritaire et la plus adaptée. Après instruction du dossier, elles peuvent être amenées à refuser une candidature si elle ne répond pas aux critères réglementaires, notamment en cas de dépassement des plafonds de ressources fixés pour les différentes catégories de logement. Elles procèdent au classement des candidats retenus²⁸. Après accord de la commission d'attribution, le candidat est contacté par le bailleur pour signature du bail. S'il ne répond pas ou refuse le logement, la personne placée en rang 2, puis éventuellement en rang 3, est alors contactée, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article R441-3 du CCH. Enfin vient la signature du bail puis l'entrée dans les lieux.

2.1.1.2 Une procédure de mieux en mieux encadrée

Les dispositifs de désignation et surtout d'attribution des logements sociaux sont de plus en plus encadrés par les textes. Cela concerne non seulement le nombre de candidats qui doivent être présentés devant les commissions d'attribution (CAL) des bailleurs, mais également la motivation des refus, le calcul du reste à vivre, le respect des délais.

Cependant, la novation la plus importante concerne le nombre de candidats qui doivent être présentés devant les commissions d'attribution des bailleurs. En effet, depuis la publication du décret du 28 novembre 2007, les CAL doivent examiner au moins trois demandes pour un même logement à attribuer. Il est fait exception à cette obligation quand les commissions examinent les candidatures de personnes désignées par le Préfet dans le cadre de l'Accord collectif départemental et de la procédure DALO, aux termes de l'article 2 du décret du 22 avril 2010 relatif au droit au logement opposable.

Cette obligation permet à la commission d'attribution d'élargir l'examen des dossiers à des publics différents comme le soulignait la MILOS dans son rapport 2009²⁹.

2.1.1.2.1 La motivation des refus

Depuis la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, « tout rejet d'une demande d'attribution doit être notifié par écrit au demandeur dans un document exposant le ou les motifs de refus d'attribution » (art. L441-2-2 du CCH). Les rejets ou refus³⁰ d'attribution concernent les demandes qui se sont traduites par une décision négative de la part des CAL des bailleurs sociaux. Ils laissent donc dans l'incertitude tous les candidats non présentés en CAL.

Les deux motifs réglementaires d'irrecevabilité de la demande ou de refus d'un dossier par le bailleur sont l'inadéquation des conditions de ressources au regard de l'offre proposée (revenus imposables de l'année N-2 supérieurs au plafond exigé pour la catégorie du logement) et l'absence ou la non-validité du titre de séjour pour les étrangers non communautaires.

²⁸ Le décret du 15 février 2011 codifié à l'article R441-3 du CCH, précise que les CAL peuvent « attribuer le logement en classant les candidats par ordre de priorité », sauf s'il s'agit des candidats DALO désignés par l'Etat sur son contingent (candidature unique).

²⁹ Rapport d'activité 2009 de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), p. 10.

³⁰ Ces deux termes ont une portée juridique équivalente. En revanche, l'ajournement ne constitue pas un refus ou un rejet, la CAL se réservant de réexaminer le dossier du candidat en vue d'une attribution ultérieure. C'est le cas des candidats classés en rangs 2 et 3 ou de ceux qu'elle considère comme non prioritaires.

La CAL peut également refuser³¹ un dossier dont elle considère que d'autres motifs font obstacle à l'attribution du logement. Ces motifs doivent être notifiés par écrit au candidat et motivés, c'est-à-dire explicités et justifiés par des arguments. Les refus d'attribution engagent la responsabilité du bailleur social s'ils sont infondés.

Ces motifs concernent essentiellement la constitution du dossier (incomplet ou inexact) ce qui pose la question du contrôle des informations fournies par les demandeurs et de leur caractère déclaratif, le caractère non prioritaire de la demande (le demandeur est déjà propriétaire d'un autre logement³²), l'appréciation de la capacité à payer le loyer et les charges du logement, la capacité d'insertion dans le logement, la mixité sociale.

En cas de litige portant sur l'un des motifs de refus susmentionnés, il appartient au bailleur de prouver devant le tribunal (tribunal administratif pour les OPH et tribunal de grande instance pour les SA d'HLM et les SEM) que sa décision est justifiée. Ainsi, refuser un logement à un candidat au nom de la mixité sociale, principe affiché dans le CCH, peut être néanmoins perçu par le juge comme étant une pratique discriminatoire si cette décision ne s'inscrit pas dans une politique d'attribution formalisée, équitable et explicitée auprès des demandeurs et des partenaires locaux ainsi que l'a souligné l'USH dans ses travaux cités plus haut.

De même, la HALDE (dont les missions relèvent aujourd'hui du Défenseur des droits) est de plus en plus souvent saisie de plaintes concernant l'accès au logement privé ou social aussi bien sous l'angle de la discrimination que sous celui du respect de l'égalité des chances. Elle a ainsi estimé que le refus d'un candidat pour non résidence antérieure dans la commune constituait une discrimination.

La MIILOS est également très attentive à la notification des refus d'attribution et à leur motivation dans le cadre des missions d'inspection qu'elle est amenée à diligenter auprès des bailleurs sociaux.

Cela signifie que les bailleurs sont invités à élaborer des documents très précis et opposables aux tiers détaillant les différents motifs de refus et les cas dans lesquels ils sont susceptibles de s'appliquer. C'est par exemple le cas de Paris Habitat qui a adopté en 2001, puis actualisé en 2011, une Charte d'attribution des logements.

Elle répond, selon la Présidente de la Commission de cet OPH³³, à trois objectifs :

- Assurer d'abord la transparence des choix en affichant des règles claires, objectives et opposables.
- Attribuer ensuite les logements vacants en respectant la mixité sociale et en visant l'équilibre social du patrimoine. Paris Habitat a fait de l'équilibre socioéconomique et socio-générationnel l'un des axes de son action.
- Réaffirmer enfin la mission sociale de Paris Habitat afin que l'objectif de mixité ne se fasse pas au détriment des ménages présentant des difficultés sociales importantes et dont le relogement s'avère urgent.

Les critères de choix de Paris Habitat sont donc clairement affichés dans cette Charte en distinguant l'urgence (DALO, violences familiales, handicap, perte d'autonomie, sinistre, opérations de réhabilitation/ restructuration) de la nécessité (logement plus grand, rapprochement familial, professionnel ou médical, inadéquation des ressources au loyer actuel, décohabitation, premier logement).

L'affichage de ces principes joue ainsi un double rôle :

- Légitimer les refus opposés aux demandeurs dont la situation ne correspondrait pas aux critères énoncés.
- Indiquer aux réservataires que les candidats qu'ils désignent doivent respecter le cadre légal des attributions de logement et les dispositions contenues dans cette Charte qui s'en inspirent pour l'essentiel.

³¹ Cf. sur ce point les Cahiers n° 129 de l'Union sociale pour l'habitat, « Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels », juillet 2009.

³² Sous réserve d'une analyse de la situation du demandeur au regard de la disponibilité et de la situation géographique du logement dont le demandeur est propriétaire.

³³ Audition d'Halima Jemni, Présidente de la Commission d'attribution de Paris Habitat (CAL), devant la Mission le 28 mars 2012.

On constate à Paris que le nombre de dossiers faisant l'objet d'un refus en CAL est devenu particulièrement faible : au total, sur l'année 2011, ont été enregistrés : 74 refus prononcés pour 4 878 attributions par la CAL de Paris Habitat (soit 1,5 % des dossiers³⁴), 114 refus pour 2 781 attributions par celles de la RIVP, et 37 pour 746 attributions par celle d'Immobilière 3F.

2.1.1.2.2 La définition du taux d'effort

L'appréciation de la capacité à payer le loyer, motif fréquent de refus des dossiers, est désormais mieux encadrée depuis qu'un décret du 15 février 2011 (art. R441-3-1 du CCH) est intervenu pour fixer et unifier le mode de calcul du taux d'effort. Ce décret précise en effet que la commission d'attribution du bailleur peut utiliser pour proposer un logement adapté au demandeur le taux d'effort (loyer / ressources) des personnes qui vivront au foyer. Le taux d'effort est égal à un rapport entre :

- la somme du loyer principal, du loyer des annexes, des charges récupérables et du montant de la contribution du locataire au partage des économies de charges, diminuée, le cas échéant, de l'aide personnalisée au logement ou de l'allocation de logement (sociale ou familiale) ;
- et la somme des ressources des personnes qui vivront au foyer, figurant dans le formulaire de demande de logement social.

Cette disposition est en effet très importante dans la mesure où le mode de calcul variait fortement au plan national selon les acteurs du logement social et que l'insuffisance du reste à vivre après déduction d'éventuelles aides au logement était fréquemment invoqué par certains bailleurs pour écarter des candidatures.

Cette anomalie avait d'ailleurs été mise en exergue dans plusieurs rapports, notamment celui du Conseil général de l'environnement et du développement durable de 2010³⁵ (dont les préconisations ont trouvé leur concrétisation dans le décret précité) ainsi que dans le rapport annuel 2009 de l'Inspection générale des affaires sociales³⁶.

Il est généralement admis qu'un taux d'effort supérieur à 33 % constitue la limite supérieure au-delà de laquelle il ne serait pas raisonnable d'attribuer un logement social.

2.1.1.2.3 Le respect des délais de désignation

Enfin, les procédures de désignation sont encadrées par des dispositions très strictes en matière de délais.

Les conventions de réservation signées entre les organismes réservataires et les bailleurs sociaux fixent les délais d'attribution sur un logement, dont découlent les délais dans lesquels les réservataires doivent présenter des candidats.

En ce qui concerne la Ville, ce délai est d'un mois, renouvelable 2 fois³⁷. Cela implique que la désignation des candidats par les réservataires doit avoir permis l'attribution du logement dans un délai maximal de 3 mois après la mise à disposition du logement. Les conventions avec le « 1 % logement » prévoient généralement un délai de deux mois et celles avec l'Etat de trois mois.

Cela signifie que si le réservataire ne parvient pas à désigner des candidats dans un délai permettant une attribution à trois mois après la notification du congé, le logement risque d'être repris par le bailleur. Dans ce cas, le réservataire doit attendre la libération du logement pour

³⁴ Il convient de signaler que Paris Habitat demande aux réservataires de « retirer » les candidatures lorsque celles-ci ne correspondent pas aux critères de la Charte et que ces « retraits » sont bien plus nombreux que les refus.

³⁵ « Mission d'analyse des conditions d'accès au logement social des publics prioritaires », Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, février 2011, pp. 15 à 17.

³⁶ Rapport annuel 2009 de l'Inspection générale des affaires sociales, « L'hébergement et l'accès au logement », p. 81.

³⁷ A titre d'exemple, la convention signée entre la Ville de Paris et la RIVP comprend la clause de modalité d'exercice des droits suivante : « Si dans un délai d'un mois, à compter de la date de réception de la mise à disposition par le bailleur du logement en état d'être visité, les candidatures proposées par la Ville de Paris n'aboutissent pas à une attribution, la Ville de Paris dispose d'un nouveau délai d'un mois renouvelable une fois, soit un délai total de trois mois. En cas d'indisponibilité du logement pour cause de travaux ou de report de la date de libération du logement, le point de départ du logement est repoussé d'autant. Si dans le délai de trois mois à compter de la date de réception de la notification, les candidatures proposées par la Ville de Paris n'aboutissent pas du fait des candidats, le bailleur peut reprendre la disposition du logement pour une désignation unique. »

recupérer son droit de désignation, ce qui peut prendre plusieurs années compte tenu de la faiblesse du taux de rotation dans le parc social. Le bailleur est alors libre de proposer une mutation, de faire une désignation directe ou de vendre ce droit de désignation unique auprès des Comités interprofessionnels du logement par exemple.

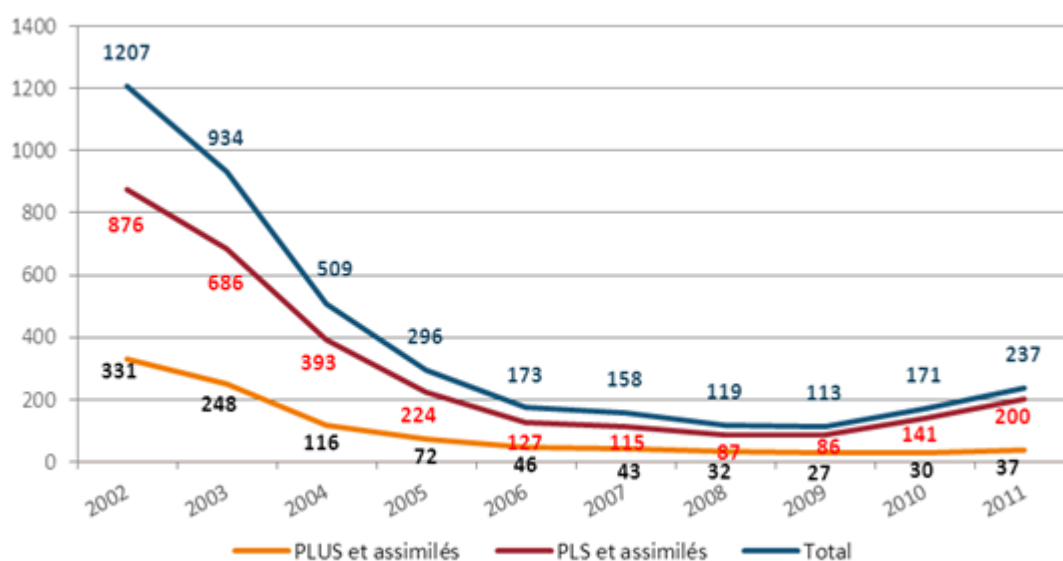
Selon l'AORIF (USH en Ile-de-France), les services de l'Etat perdraient chaque année 5 000 logements à l'échelle de la Région d'Ile-de-France, soit 30 % de leur contingent, en raison des difficultés qu'ils rencontrent à mobiliser leur parc de logement³⁸.

En ce qui concerne le contingent de la Ville de Paris, on constate une très forte diminution du nombre de ces reprises entre 2002 et 2006 en raison d'une politique plus active de suivi du parc de logements par la DLH. Entre 2007 et 2009, la baisse s'est poursuivie pour atteindre en 2009 le chiffre le plus bas de 113 reprises correspondant à 2,55 % des mises à disposition, ce qui est un niveau quasiment incompressible.

La tendance s'est inversée depuis 2010 avec 171 reprises en 2010 (soit 3,96 % des mises à disposition) et 237 en 2011 (soit 5,71 % des mises à disposition). Cela tient à deux facteurs :

- La reprise a lieu en majorité sur des logements de type intermédiaire qui représentent une part importante du contingent de la Ville (82 % en 2010, plus de 85 % en 2011) et dont beaucoup sont mal situés avec, de surcroît, un loyer élevé, ce qui laisse parfois un délai insuffisant pour pouvoir relancer la procédure de désignation. La reprise intervient souvent après que le réservataire a transmis au bailleur deux séries de trois candidats.
- Les bailleurs ont une gestion de plus en plus rigoureuse et n'accordent plus de délai supplémentaire à la Ville pour désigner un candidat.

Graphique 20 : Evolution des reprises de logements sur les contingents Ville (2002-2011)



Source : Ville de Paris (DLH)

A la différence des réservataires, les bailleurs ne sont tenus par aucun délai, si ce n'est le souci d'optimiser le rendement du parc, notamment pour l'instruction des dossiers avant la saisine de la CAL. La MILOS est souvent conduite à dénoncer dans ses rapports des délais jugés excessifs d'instruction et de présentation en CAL. Ainsi, pour Paris-Habitat, la durée totale de la procédure d'attribution s'établit à 103 jours, dont 45 jours en moyenne imputables au délai de désignation.

La réalisation de travaux importants de réfection des logements, justifiés par la faible rotation des logements comme par un souci d'entretien du patrimoine contribue également à allonger le délai de relocation. Toutefois, ces pratiques peuvent laisser supposer à un public non informé que les logements restent vacants trop longtemps.

³⁸ Cf. rapport fait par Claude Dilain et Gérard Roche au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, juin 2012, p. 53.

2.1.1.3 Des enjeux qui se décalent vers l'amont de la procédure et les méthodes de présélection

L'encadrement très strict désormais des procédures de désignation et d'attribution conduit à déplacer les questionnements vers l'amont, c'est-à-dire le processus de présélection des candidats. Compte tenu du déséquilibre demande/offre, la plus grande difficulté que rencontrent les réservataires consiste à passer d'une masse de candidats à un nombre raisonnable de dossiers répondant aux caractéristiques du logement à attribuer et de leurs critères de priorité.

Le cadre juridique des attributions fixé par les articles L 441 et suivants du CCH, même encadré et précisé par des textes récents, n'en laisse pas moins des marges de manœuvre aux acteurs du logement social pour développer des pratiques variées.

Les étapes en amont de la décision de la CAL des bailleurs sont des espaces possibles d'appréciation, donc autant d'occasions de s'assurer de l'égalité de traitement entre les demandeurs, selon la HALDE³⁹ et en particulier :

- La constitution et l'instruction du dossier de demande.
- La définition des critères de priorité et des modalités de leur mise en œuvre.
- Les modalités d'application de l'objectif de mixité sociale, qui doit se combiner avec le droit au logement des personnes les plus défavorisées.

Ces différentes recommandations méthodologiques et déontologiques ont fait l'objet d'un guide⁴⁰ élaboré par l'USH qui alerte les différents acteurs du logement social sur les risques de discrimination qu'ils peuvent courir en ne suivant pas les recommandations de la HALDE et qui prodigue des conseils pratiques pour sécuriser les différentes procédures en matière d'attribution.

La présente Mission s'est donc attachée à dresser un tableau d'ensemble des acteurs et à rendre compte des différentes pratiques coexistant sur le territoire parisien pour l'attribution des logements sociaux.

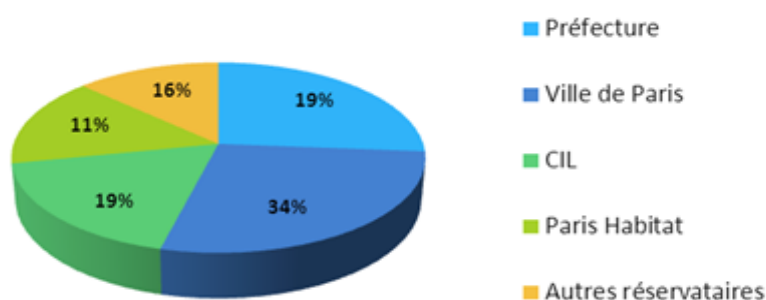
2.1.2 Une grande variété de pratiques

Les méthodes d'attribution des logements sociaux se caractérisent par une très grande variété qui tient à la fois à la pluralité des acteurs, à la juxtaposition de filières d'attribution distinctes et à la complexité de la chaîne qui conduit depuis la sélection par le réservataire jusqu'à l'attribution du logement en aval par la CAL du bailleur.

2.1.2.1 La pluralité des acteurs

Comme on l'a vu précédemment, la Ville de Paris n'est même pas à l'origine d'un tiers des attributions réalisées chaque année sur le territoire parisien.

Graphique 21 : Répartition des attributions de logements sociaux à Paris par réservataire



Source : APUR 2011

³⁹Rapport de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) « Analyse et recueil des bonnes pratiques - Accès au logement social : garantir l'égalité », novembre 2011.

⁴⁰ « Elaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux », Cahiers n° 134 de l'Union sociale pour l'habitat, août 2010.

L'Etat et les organismes relevant du dispositif dit du « 1 % logement » (CIL) comptent parmi les principaux réservataires. Paris Habitat dispose également d'un important contingent propre sur lequel il désigne les candidats.

Tableau 17 : Répartition des logements attribués à Paris en 2011 par les bailleurs sociaux ventilés par réservataires⁴¹

	Préfecture	Ville de Paris	CIL	Paris Habitat	Autres réservataires	Total
SRU	2 312	2 439	1 570	1 343	1 146	8 810
Hors SRU	24	1 630	721	8	822	3 205
Total	2 336	4 069	2 291	1 351	1 968	12 015

Source : Enquête sur le parc de logements au 1^{er} janvier 2012 et les attributions au cours de 2011, APUR 2012

Pour avoir un panorama complet, la Mission a auditionné des représentants de principaux réservataires. Elle a pu constater que la diversité des acteurs allait de pair avec des pratiques parfois très différentes. Les développements *infra* sont consacrés essentiellement aux acteurs extérieurs à la Ville de Paris.

2.1.2.1.1 Multiplicité des acteurs et opacité des règles de désignation des candidats

Les règles de désignation des candidats aux logements sociaux, si elles sont globalement bien définies par la Ville de Paris, qu'il s'agisse du contingent du Maire de Paris ou de celui des maires d'arrondissement, ne le sont pas de manière aussi précise par les autres réservataires. Il existe ainsi une absence de visibilité dans le traitement des candidatures qui demeure mal documenté, notamment en ce qui concerne les CIL, et plus encore pour la multiplicité des entreprises et organismes publics ou privés qui composent la catégorie des « autres réservataires ». La Mission a également souhaité faire expliciter le fonctionnement de Paris Habitat, pour la désignation de candidats pour son contingent propre ainsi que celui des organismes du « 1 % logement ».

✓ Le contingent propre de Paris Habitat

L'existence d'un contingent propre de Paris Habitat, pour lequel ce bailleur social exerce à la fois le rôle de réservataire et d'attributaire et qui représente à lui seul près de 12 % des attributions de logements sociaux dans Paris (soit environ 1 400 logements par an), est peu connue. Il s'agit de logements libres de droits de réservation, les prêts qui avaient servi à les financer ayant été entièrement remboursés, et dont l'OPH a décidé de conserver la maîtrise.

Ce contingent obéit à des règles propres et témoigne d'une réelle spécificité, ainsi que la Mission a pu le mesurer. La Charte d'attribution de Paris Habitat - évoquée *supra* - pose en effet des principes assez stricts qui orientent l'attribution des logements par l'OPH dans un sens résolument social. Son parc comprend, il est vrai, une part plus importante de logements PLA-I et PLUS que celui d'autres bailleurs (84 % de logements SRU contre 66 % à la RIVP et 76 % chez Immobilière 3F).

Comme l'a rappelé son Directeur général⁴², le contingent propre de l'organisme s'est vu assigner plusieurs missions :

- Fluidifier les parcours résidentiels en permettant la sortie de structures d'hébergement et en favorisant les mutations, notamment dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, dite loi Molle.
- Veiller à l'équilibre et à la mise en œuvre du principe de mixité sociale.
- Reloger les plus démunis dans le cadre de l'Accord collectif départemental et la loi DALO.
- S'engager dans la rénovation urbaine.
- Développer le partenariat associatif en pratiquant la sous-location et les baux glissants.

⁴¹ On notera que les statistiques du nombre d'attributions au cours d'une même année diffèrent légèrement entre celles de la DLH et celles de l'APUR (3 729 pour la DLH et 4 069 pour l'APUR). Cet écart s'explique en grande partie par les reprises (237 en 2011), qui font l'objet d'une comptabilisation différente par la DLH (qui ne retient pas les logements repris dans les statistiques des logements effectivement mis à disposition) et par les bailleurs (qui comptabilisent toujours ces logements dans le contingent de la Ville de Paris, quand bien même celle-ci n'a pas désigné de candidat dans les délais légaux imposés).

⁴² Audition de Stéphane Dambrine, Directeur général de Paris Habitat, entendu par la Mission le 28 mars 2012.

- Solutionner les situations d'urgence qu'elles soient sanitaires (périls, incendies ou insalubrité) ou sociales (décohabitation ou violences conjugales).
- Appuyer les réservataires comme la Ville en faisant des propositions aux candidats retenus en rangs 2 ou 3 par la Commission de désignation du Maire ou celles des arrondissements.

Tableau 18 : Attributions 2011 par Paris Habitat (contingent propre et ensemble du parc)

	Paris Habitat	ACD	Relog ^{ts} de droit	Mutations	Ville de Paris	CIL	Préfecture	Convention 30 ⁴³	Total
Contingent propre	625	171	87	375	115	39	2	1	1 415
Total parc	753	833	121	717	497	641	640	676	4 878

Source : Paris Habitat

Sur le plan de la méthode, le Directeur général de Paris Habitat a indiqué⁴⁴ devant la Mission qu'une vigilance particulière était apportée à la transparence du processus de sélection dont la Charte d'attribution constitue l'un des éléments clé.

La sélection des dossiers en amont pour le contingent propre de Paris Habitat est effectuée par le Service Occupation Logement (SOL) qui procède aux requêtes dans AIDA en fonction des critères de priorité de l'OPH, examine les candidatures proposées sur un logement et prépare les fiches de synthèse destinées à la Commission d'attribution. En ce sens, le SOL joue le même rôle pour Paris Habitat que la DLH pour le contingent du Maire de Paris.

Paris Habitat veille tout particulièrement à une séparation tranchée des différentes tâches effectuées par les salariés, afin d'éviter qu'un même agent n'ait la maîtrise de l'ensemble des étapes de sélection.

✓ Les organismes du « 1 % logement »

Les modes d'attribution pratiqués et l'organisation de la filière du « 1 % logement » comptent parmi les moins bien connus du grand public.

L'existence d'une filière dédiée aux logements des salariés des entreprises privées existe depuis 1953 dans le cadre de la participation des employeurs à l'effort de construction. Ainsi les entreprises devaient à l'origine verser 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale de leurs salariés. C'est la raison pour laquelle ce dispositif est appelé encore aujourd'hui 1 % patronal alors que ce taux n'est plus, depuis 1992, que de 0,45 %.

L'effort des 217 000 entreprises concernées en France est toutefois de 0,95 %, la différence étant versée au FNAL (Fonds national d'aide au logement qui finance diverses allocations ainsi que l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) et l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine). La totalité de la collecte représente environ 3,5 Md€. Depuis 2006, seules les entreprises de plus de 20 salariés y sont assujetties mais celles qui ont entre 10 et 20 salariés ont également accès aux services offerts par le dispositif.

Ce dispositif est géré de manière paritaire par les organisations patronales et syndicales à travers 25 Comités interprofessionnels du logement (CIL) qui sont fédérés au sein de l'Union des entreprises et salariés pour le logement (UESL), autrement dit Action logement. Les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) sont des associations Loi de 1901, dont l'objet statutaire exclusif est la collecte et l'utilisation de la participation des employeurs à l'effort de construction. Gérés de façon paritaire par les partenaires sociaux, leurs conseils d'administrations comprennent des représentants des organisations de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national. En lien avec les territoires et les besoins des entreprises et des salariés, les CIL contribuent à la mise en œuvre des politiques d'emploi des fonds d'Action Logement, dans le cadre d'une action coordonnée par l'UESL.

La filière dite du 1 % logement (Action logement) dispose ainsi sur le territoire national de 785 000 logements, dans le secteur social mais aussi dans le secteur privé et permet chaque année l'attribution d'environ 70 000 logements, soit dans le secteur social, soit dans le secteur privé.

⁴³ Il s'agit de 15 000 logements régis par une convention datant de 1930 autrefois gérés par la SAGI et qui ont été transférés à Paris Habitat en 2006. Ils sont soumis désormais au plafond de ressources PLS.

⁴⁴ Audition de Stéphane Dambrine, Directeur général de Paris Habitat, entendu par la Mission le 28 mars 2012.

On compte une quinzaine d'organismes collecteurs actifs sur le territoire parisien où les différents CIL attribuent chaque année plus de 2 000 logements dans le seul parc social. Les trois principaux CIL que sont Astria, Cilgere et Solendi en représentent à eux trois plus de 70 %.

Destinée aux salariés des entreprises adhérentes, cette filière dédiée présente un certain nombre de spécificités dans le déroulement de la procédure d'instruction des demandes :

- Le salarié qui souhaite un logement social doit d'abord s'adresser à l'entreprise qui l'emploie, avant même toute procédure d'enregistrement. L'entreprise constitue ainsi le premier filtre d'examen des demandes puisque, comme l'indiquait à la Mission le Directeur général adjoint de Solendi⁴⁵, « le fonctionnement même d'Action logement et des CIL est fondé sur la relation avec les entreprises ». Les salariés de l'entreprise sont ensuite orientés vers l'organisme collecteur (CIL) auquel elle cotise.
- La seconde originalité tient aux **critères de sélection, propres à chaque entreprise**. Ces critères ne font l'objet d'aucune publicité en dehors du cadre de l'entreprise.

La méthode de présélection des candidats dans le cadre de cette filière dédiée aux salariés diffère selon qu'il s'agit d'une entreprise de plus ou moins 300 personnes.

Dans le premier cas, ce sont des commissions mixtes prévues par le Code du travail comprenant des représentants syndicaux et des représentants de l'employeur qui opèrent la sélection des candidats⁴⁶. Ces commissions s'appuient, en dehors des critères légaux définis par le CCH, sur un certain nombre de critères tels que l'ancienneté dans l'entreprise, la mobilité professionnelle, la situation familiale, la situation financière des demandeurs, l'ancienneté de la demande, etc. L'organisme collecteur n'a dans ce cas aucune marge de manœuvre et il se contente de transmettre la candidature au bailleur. Toutefois, les CIL sont « très vigilants à mutualiser ces droits de réservation si l'entreprise n'a pas de candidat à (leur) présenter⁴⁷ ».

Dans le second cas (les deux-tiers des désignations en général), c'est le collecteur qui sélectionne lui-même les candidats dans le cadre de commissions dédiées en son sein qui s'appuient sur des diagnostics sociaux. Mais les CIL reconnaissent que leur marge de manœuvre est faible car ils s'efforcent de tenir compte de la volonté des entreprises adhérentes et de leurs priorités et de les concilier avec l'urgence sociale et les règles de fonctionnement des CAL.

Enfin, les CIL s'efforcent de respecter une proportionnalité entre la contribution de l'entreprise et les logements attribués à ses salariés, comme l'indiquait le représentant de Solendi devant la Mission : « Notre Conseil d'Administration est extrêmement vigilant à ce qu'il y ait une proportion équivalente de logements attribués aux différentes catégories d'entreprises - nous les classons en 4 ou 5 tranches en fonction du nombre de salariés de l'entreprise, donc en fonction du montant de leur cotisation - et il est vigilant à ce que l'ensemble de notre distribution soit en cohérence avec la proportion de chacune de ces tranches. En effet, si les entreprises de moins de 50 salariés par exemple versent 10 % de la collecte, notre Conseil d'Administration vérifie qu'au bout de l'année, 10 % environ des attributions de logements réalisées l'ont été au bénéfice de cette tranche d'entreprises. Voilà comment nous pilotons cela au niveau global, et le Conseil d'Administration, composé d'entreprises du MEDEF et de syndicats de salariés, est extrêmement vigilant sur ce point, car il y a évidemment des représentants des PME dans notre Conseil d'Administration ».

Les CIL sont donc largement contraints par les choix effectués au préalable par les entreprises. Toutefois, comme l'a indiqué devant la Mission la Directrice de la prospective des emplois et services d'Action Logement⁴⁸, les CIL s'efforcent désormais de favoriser l'accès au logement des publics les plus fragiles, comme les jeunes de moins de trente ans ou en situation d'insertion⁴⁹, les salariés en mobilité, les saisonniers et les travailleurs précaires.

- Enfin, les deux CIL entendus par la Mission ont indiqué pratiquer une **politique de « pilotage de la demande »**. Alors que le demandeur qui dépose son dossier par la filière normale ne

⁴⁵ Audition de Marcel Adhera, Directeur général adjoint de Solendi, entendu par la Mission le 29 mai 2012.

⁴⁶ Rien n'empêche cependant les entreprises de moins de 300 salariés de constituer, elles aussi, une commission.

⁴⁷ Audition de Françoise Comte-Ricur, responsable du service logement d'Astria, entendue par la Mission le 21 mars 2012.

⁴⁸ Audition de Caroline Macé, Directrice de la prospective des emplois et services d'Action logement, devant la Mission le 29 mai 2012.

⁴⁹ Un accord national interprofessionnel a été signé dans cette perspective le 29 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement afin de favoriser leur accès à l'emploi.

reçoit aucune nouvelle, en dehors de la notification de son numéro d'enregistrement jusqu'à ce qu'il ait été retenu par un bailleur au terme de la procédure, le salarié désigné par une entreprise est suivi, chez Astria et Solendi, par un référent en charge de trouver une solution à son problème de logement. Pour satisfaire la demande de l'entreprise, une solution de logement est activement recherchée, pour le salarié, non seulement à l'intérieur du territoire parisien mais aussi en proche banlieue. Ainsi, ces organismes ne se limitent-ils pas aux frontières administratives territoriales et aux communes de préférence désignées par les salariés, mais raisonnent également en fonction de leurs axes de déplacement, en recherchant par exemple des logements se situant le long des lignes de transport. L'ensemble des CIL actifs sur Paris n'ayant pu être auditionnés, la Mission ne peut affirmer que la pratique de gestion active de la demande est généralisable à tous les organismes d'Action Logement et vaut pour tous les salariés.

✓ Les autres acteurs

Enfin, en dehors de réservataires bien identifiés, existent d'autres filières moins connues, que l'on pourrait qualifier de « zone grise ». Il s'agit essentiellement des contingents constitués de logements réservés par les ministères, des administrations ou des entreprises en complément de leur participation aux CIL. Ces droits ont été acquis auprès des bailleurs selon deux modalités :

- Le droit de suite lorsque le réservataire contracte une réservation de logement qui lui permet de désigner les locataires successifs pour un même logement pendant toute la durée de la convention (en général de 10 à 20 ans) ;
- Le droit unique lorsque le réservataire contracte une réservation qui ne lui permet que de désigner le prochain locataire du logement, étant entendu qu'au départ de celui-ci, le logement redevient libre de tout droit.

Pour la plupart des acteurs, les modes de sélection des candidats sélectionnés en amont de leur présentation devant les commissions d'attribution des bailleurs sont très peu connus et les critères de choix encore moins, alors que l'ensemble de ces petits contingents représente environ 1/6^{ème} des attributions sur Paris.

Ainsi, le manque de lisibilité des critères de sélection de la plupart des réservataires reste une donnée soulignée à de nombreuses reprises, au-delà même du cercle des spécialistes et des corps de contrôle.

2.1.2.1.2 *Le respect de la règle des trois candidatures*

La diversité des pratiques concerne également le respect de la règle des trois candidatures présentées devant les commissions d'attribution des bailleurs sociaux. Il ressort des différentes auditions effectuées par la Mission que tous les réservataires ne l'appliquent pas avec la même rigueur que la Ville de Paris (contingent du Maire et contingent des maires d'arrondissement).

Ainsi, dans une enquête menée en mai 2009⁵⁰ à l'échelle nationale, la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, association représentative des locataires et copropriétaires, avait montré que « dans plus de 40 % des commissions, et malgré l'obligation réglementaire, les membres des commissions n'examinent pas trois dossiers de demandes pour un logement à attribuer (ce qui est) surprenant quand on connaît les nombreuses listes d'attente ».

La Préfecture, si elle exonérée de cette obligation pour le DALO, laisse entrevoir des failles dans sa pratique en ce qui concerne les autres désignations. Ainsi en est-il pour les fonctionnaires (5 % du total des désignations effectuées sur le territoire parisien) pour lesquels, au terme d'une procédure de sélection opérée à partir des candidatures priorisées sur la base d'un système de points (cotation de la demande), seule la candidature ayant le plus grand nombre de points était jusqu'alors présentée au bailleur (CAL).

De même, en ce qui concerne les CIL, le respect de la règle des trois candidats semble l'exception ; dépendant des entreprises qui les financent, les CIL évitent de mettre en concurrence les salariés, et ne désignent le plus souvent qu'un seul candidat. Toutefois, lors de son

⁵⁰ « Enquête sur le fonctionnement des commissions d'attribution de logements », Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, mai 2009, p.8.

audition par la Mission⁵¹, la responsable du Service logement d'Astria, l'un des grands collecteurs, indiquait que cet organisme essayait « au maximum de se mettre en conformité avec le décret de 2007 et d'adresser autant que possible trois dossiers de candidature au bailleur et qu'il arrivait régulièrement à convaincre les entreprises de le faire, la difficulté étant qu'évidemment sur trois dossiers présentés, deux se verront refuser l'accès au logement et qu'il faut gérer la frustration des personnes concernées ».

En réalité, ce collecteur a présenté 376 dossiers en 2011 devant les commissions d'attribution des bailleurs et 282 ont été acceptés pour 94 refus, ce qui signifie que le nombre moyen de candidats présentés en moyenne est de un, ce que confirme Cilgere, autre grand collecteur qui reconnaît qu'il ne présente jamais plus de un candidat devant les CAL.

Les bailleurs entendus ont confirmé de leur côté cette situation, Immobilière 3F précisant qu'un courrier accompagnait les dossiers pour indiquer l'impossibilité pour le collecteur de proposer les trois candidatures réglementaires⁵².

Cette situation constitue l'une des interrogations de la Mission qui ne comprend pas que les textes ne soient pas respectés et qu'il puisse y avoir des différences de traitement aussi nettes en fonction des filières par lesquelles les candidats cherchent à obtenir un logement social.

2.1.2.1.3 Des pratiques différentes de visite et d'instruction

Les pratiques diffèrent également dans l'ordre des étapes c'est-à-dire dans la façon dont sont traités les candidats pendant la période de sélection.

Dans la filière de droit commun, c'est au terme de la période de sélection et après la décision de la CAL que le candidat retenu se voit contacté par le bailleur social pour visiter le logement proposé.

Dans le cadre de la filière d'Action Logement, les salariés pressentis par les CIL pour un logement sont invités à le visiter, les premiers à donner leur accord étant retenus. Cette procédure est plus complexe à mettre en œuvre car elle nécessite l'obtention de bons de visite de la part des bailleurs sociaux concernés, la disponibilité des gardiens d'immeubles, celle des candidats et des salariés des CIL ainsi que l'acceptation des locataires qui occupent encore le logement.

Mais ce mode d'organisation a pour effet de limiter considérablement les taux de désistement de la part des candidats par la suite et la durée de vacance des logements. Les candidats peuvent en effet se rendre compte *in situ* de la réalité du logement convoité en matière d'environnement, d'accès aux transports ou aux écoles, de confort, etc. Par ailleurs, chaque logement est différemment perçu par les candidats et ceux qui semblent *a priori* cumuler toutes les qualités peuvent trouver difficilement preneur pour des raisons accessoires qui n'avaient pas été prévues.

L'inscription des candidats de la filière du « 1 % logement » dans le fichier général des demandeurs auprès des services de la Ville de Paris semble intervenir fréquemment lorsque l'instruction du dossier est parvenue à son terme et que des logements ont déjà été proposés. Cette procédure paradoxale, où l'enregistrement se fait au moment où l'offre est déjà mobilisée, a évidemment pour effet de réduire fortement les délais d'attente. Elle ne manque pas de troubler les autres demandeurs qui doivent patienter souvent plusieurs années avant de se voir proposer un logement.

Une telle pratique ne semble pas généralisable comme le soulignait le Directeur général de Paris Habitat lors de son audition⁵³. A Paris Habitat, en dehors des candidats relevant du contingent des CIL, les visites ne se font qu'après attribution afin d'éviter de faire visiter à tous les candidats, mais la durée de vacance du logement est plus longue.

Enfin, l'Etat, pour ses fonctionnaires, met en ligne les logements proposés sur le site de la Fonction publique et les agents intéressés peuvent alors poser leur candidature auprès du correspondant logement de leur administration d'origine.

Au total, force est de constater qu'un même cadre réglementaire donne ainsi lieu à des procédures d'instruction très différentes. Ces différences de méthode contribuent à brouiller

⁵¹ Audition de Françoise Comte-Ricur, Responsable du Service logement d'Astria, devant la Mission le 21 mars 2012.

⁵² Audition de Pascal Durand, Directeur départemental pour Paris du Groupe Immobilière 3F, devant la Mission le 28 mars 2012.

⁵³ Audition de Stéphane Dambrine, Directeur général de Paris Habitat, devant la Mission le 28 mars 2012.

la lisibilité d'ensemble du système et à alimenter un sentiment général d'inégalité de traitement entre les candidats.

Cette situation avait d'ailleurs déjà été déplorée par le Conseil de Paris dans le Programme local de l'habitat de Paris adopté le 15 novembre 2010 qui s'était fixé pour objectif en la matière d'optimiser l'utilisation des contingents et veiller à une meilleure lisibilité des procédures par l'harmonisation des pratiques. Il est ainsi proposé dans le PLH (action 2.1.1.) :

- d'élaborer un document de référence par lequel l'Etat, la Ville de Paris et les bailleurs adhérant au dispositif détermineraient ensemble les règles applicables en matière d'attribution de logement social à Paris, dans le respect des normes en vigueur ;
- de mobiliser des partenaires autour de ce projet d'harmonisation des pratiques d'attribution et d'information.

Ces pistes d'action n'ont pas encore abouti mais le diagnostic posé par la Mission les rend encore plus nécessaires aujourd'hui.

2.1.2.2 La juxtaposition des filières

Le mode d'attribution des logements sociaux à Paris se caractérise par une variété des pratiques qui diffèrent non seulement par réservataire, mais également par filière, au sein d'un même contingent, en raison de l'existence de dispositifs spécifiques. Il s'agit notamment de l'Accord collectif départemental et de la mise en œuvre de la loi DALO qui s'adressent à des populations rencontrant des difficultés sociales ou d'habitat plus marquées que le reste de la population.

2.1.2.2.1 L'accord collectif départemental

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions dispose que dans chaque département le représentant de l'Etat conclut tous les trois ans un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département. Les collectivités territoriales et les comités interprofessionnels du logement peuvent être signataires de cet accord qui définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales et les moyens d'accompagnement et dispositions nécessaires.

Un premier Accord collectif départemental (ACD) a été signé en 2002 et son exécution s'est prolongée jusqu'en 2009, date d'adoption en Conseil de Paris du deuxième Accord qui est en vigueur jusqu'en 2012. Cet ACD lie l'Etat via la Préfecture de Paris et d'Ile-de-France, la Ville de Paris, le représentant de l'Union sociale pour l'habitat en Ile-de-France (AORIF) et l'UESL Action Logement pour les comités interprofessionnels du logement qui n'étaient pas signataires du premier ACD. Il constitue par ailleurs l'un des principaux volets du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) adopté en 2009 par le Conseil de Paris

L'objectif vise à mettre à disposition 2 000 logements par an contre 1 200 dans le précédent accord à deux catégories de ménages inscrit depuis au moins un an comme demandeurs, en situation régulière et ne dépassant pas les revenus maximums exigés pour obtenir un logement PLA-I :

- Catégorie 1 : les ménages à faibles ressources nécessitant un relogement urgent et rencontrant des difficultés sociales, familiales, professionnelles et/ou de santé sérieuses (1 400)
- Catégorie 2 : les ménages concernés par les problématiques d'habitat indigne (600). Structurellement il y en a moins car depuis 10 ans l'Etat et la Ville ont mené ensemble un travail sur l'éradication de cet habitat.

La répartition de l'effort entre les signataires de l'ACD est le suivant :

- 700 logements sur le contingent de l'Etat ;
- 700 logements sur le contingent de la Ville de Paris ;
- 350 logements pour le contingent propre des bailleurs (Paris Habitat) ;
- 250 logements pour les Comités interprofessionnels du logement.

Cette filière donne lieu à un mode particulier de sélection des ménages, puisqu'elle implique une présentation des dossiers par un travailleur social et l'examen des situations par une commission pluraliste, composée de représentants des différents partenaires de l'Accord et d'associations œuvrant en faveur de l'insertion par le logement, qui prend une décision favorable ou non à un relogement dans ce cadre.

Cette décision s'appuie donc sur l'évaluation réalisée par les services sociaux, relative à l'impact que les conditions de logement ont sur la santé, l'insertion professionnelle, le handicap et / ou le développement des enfants, c'est-à-dire aux différents critères fixés par l'Accord. Le schéma détaillé de la procédure de décision dans le cadre de l'ACD est reproduit à l'annexe 3 du rapport.

L'ACD vise en outre à permettre de garantir l'accès et le maintien dans un logement pérenne des salariés avec une rémunération au moins égale à 50 % du SMIC ou des demandeurs percevant un revenu de remplacement (AAH ou pension d'invalidité), ceci dans une perspective d'insertion sociale ou professionnelle.

La Mission s'est interrogée sur cette disposition qui exclut les chômeurs, les bénéficiaires du RSA et les retraités ne vivant pas en couple.

Tableau 19 : Bilan des mises à disposition de l'Accord collectif départemental par réservataire en 2011

Réservataires	Ville de Paris	Préfecture	Bailleurs	Total
Total	696	665	280	1 641
Objectif	700	700	350	1 750
Taux de réalisation	99%	95%	80%	94%

Source : Ville de Paris (DLH)

En 2011, 1 641 logements ont été mis à disposition de l'ACD par rapport à un objectif de 1 750, la Ville ayant consenti l'effort le plus important (696 sur 700). Cela a permis de reloger 1 187 ménages en 2011 (980 AC1 et 207 AC2) contre 1 385 en 2010 (1 017 AC1 et 368 AC2). C'est au sein du contingent de la Ville de Paris que le nombre de relogements⁵⁴ a été le plus important (545 contre seulement 438 pour la Préfecture et 250 pour les bailleurs).

2.1.2.2.2 La mise en œuvre de la loi DALO par les services de l'Etat

Depuis l'adoption de la loi DALO sur le Droit au logement opposable du 5 mars 2007, l'Etat garantit un droit au logement opposable. Il est sous la seule responsabilité de celui-ci et les demandeurs pensant satisfaire aux critères de priorité de cette loi, doivent effectuer les démarches directement auprès de la Préfecture. En cas d'avis favorable de la commission de médiation *ad hoc*, c'est le Préfet qui a en charge le relogement ou l'hébergement. Parmi ces critères, figure pour le demandeur le fait que le délai anormalement long d'attente du logement social dans le département soit dépassé. Depuis le 1^{er} janvier 2012, les personnes reconnues éligibles DALO peuvent désormais saisir le Tribunal administratif sur la seule base du délai anormalement long pour faire constater la carence de l'Etat et l'absence de proposition de relogement.

Ce délai a été fixé par arrêté préfectoral du 10 août 2009 ; il est à Paris, rappelons-le, de 6 ans pour un studio ou un T1, 9 ans pour un T2 ou un T3 et de 10 ans pour un T4 et plus. **Au 1er mars 2012, 23 097 ménages parisiens avaient été reconnus « prioritaires et urgents⁵⁵ » pour un relogement dans le cadre du DALO (soit environ 18 % du nombre total de demandeurs) et 5 290**

⁵⁴ Le différentiel entre les mises à disposition et les relogements effectués s'explique par le délai nécessaire pour effectuer ces relogements à travers la procédure de sélection des ménages concernés (cf. *infra*).

⁵⁵ Il faut noter que de nombreux ménages DALO ne disposent pas d'une demande de logement valide, souvent pour non renouvellement, et ne figurent donc plus dans le fichier des demandeurs de logement.

ménages avaient été relogés à cette date depuis le 1^{er} janvier 2008, y compris sur d'autres contingents que celui de la Préfecture. Le stock augmente de 400 par mois environ⁵⁶.

En effet, une fois qu'un ménage s'est tourné vers la Commission de médiation DALO, le Préfet dispose de 6 mois pour y répondre. En cas de réponse positive, il dispose d'un nouveau délai de 6 mois pour effectuer le relogement. Au bout de 6 mois, si le relogement n'est pas intervenu, le demandeur labellisé DALO a un délai de 4 mois pour déposer un recours devant le juge administratif. A Paris, le nombre de recours devant le tribunal administratif est d'environ 7 500, 88 % des jugements sont en effet favorables aux requérants. 6 785 dossiers donnent lieu à injonction.

Il est intéressant de rapprocher la situation parisienne de celle des départements proches. Le tableau ci-après montre que Paris représente à lui seul 47 % des dossiers déclarés prioritaires et urgents en Ile-de-France, tandis que le département proche des Hauts-de-Seine ne comptait que pour 7 % du total.

Tableau 20 : Répartition entre les départements d'Ile-de-France du nombre de dossiers de demandes de logement déclarés prioritaires et urgents

	Dossier déclarés prioritaires et urgents depuis le 1er janvier 2008	Répartition des dossiers désignés prioritaires et urgents
Paris	22 165	47 %
Hauts-de-Seine	3 045	7 %
Seine-Saint-Denis	5 660	13 %
Val-de-Marne	5 632	21 %
Total proche couronne ⁵⁷	14 337	30 %
Total grande couronne	10 591	23 %
Total Ile-de-France	47 093	100 %

Source : DRIHL d'Ile-de-France

Depuis la mise en application de la loi DALO, la plus grande partie du contingent préfectoral est désormais consacrée au relogement des ménages reconnus comme pouvant en bénéficier (71 % des désignations en faveur des mal-logés en 2010 et 80 % en 2011).

Si l'on considère les relogements effectués à Paris de ménages DALO sur la période 2008-2011, on constate que ceux-ci ont été principalement imputés sur le contingent du Préfet et pour 31 % sur le contingent de la Ville de Paris.

Tableau 21 : Répartition des relogements effectués dans le cadre du DALO entre les contingents de la Préfecture, de la Ville de Paris, des Comités interprofessionnels du logement (Action Logement) et le parc privé sur la période 2008-2011

Relogements effectués des dossiers PU à Paris	dont imputés sur le contingent préfectoral	Imputés sur le contingent VP	Imputés sur le contingent Action logement	réalisés dans le parc privé
5 090	2 655	1 577	431	427
100%	52 %	31 %	8 %	8 %

Source : Préfecture de Paris et d'Ile-de-France

⁵⁶ Au mois de mars 2012, le nombre de recours contentieux devant le TA de Paris était d'environ 7 500 et le nombre d'injonctions de 6 785, dont 5 990 avec astreintes. Par ailleurs, un peu plus de 900 ménages pour lesquels l'Etat avait été condamné pour absence de proposition ont été relogés dans le parc social, l'astreinte ayant alors été levée.

⁵⁷ Hors Paris.

En 2011, 1 072 ménages ont été relogés dans Paris sur le contingent du Préfet. Sur ces 1 072 ménages reconnus DALO relogés, 70 % étaient originaires d'un autre arrondissement que celui du relogement. Ces relogements ont été principalement effectués dans les 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements (36,08 % au total).

Tableau 22 : Répartition par arrondissement des ménages reconnus DALO et relogés en 2011 sur le contingent du Préfet de Paris et d'Ile-de-France

Arrondissement	Ménages relogés	%	Arrondissement	Ménages relogés	%
1 ^{er}	12	1,12 %	12 ^{ème}	110	10,23 %
2 ^{ème}	5	0,47 %	13 ^{ème}	124	11,53 %
3 ^{ème}	9	0,84 %	14 ^{ème}	85	7,91 %
4 ^{ème}	7	0,65 %	15 ^{ème}	117	10,88 %
5 ^{ème}	21	1,95 %	16 ^{ème}	13	1,21 %
6 ^{ème}	6	1,00 %	17 ^{ème}	60	5,58 %
7 ^{ème}	0	0,00 %	18 ^{ème}	114	10,60 %
8 ^{ème}	6	0,56 %	19 ^{ème}	150	13,95 %
9 ^{ème}	18	1,67 %	20 ^{ème}	124	11,53 %
10 ^{ème}	31	2,88 %	Hors Paris	3	0,28 %
11 ^{ème}	60	5,58 %	Total	1 075	100,00 %

Source : Préfecture de Paris et d'Ile-de-France

La sélection des ménages relevant du dispositif DALO s'opère en trois étapes :

- Une Commission de médiation, indépendante de la Préfecture, qui lui apporte son appui technique et matériel, valide ou non les dossiers qui lui sont soumis en s'appuyant sur les critères de la loi DALO. La Commission de médiation joue en quelque sorte un rôle de présélection ; le taux d'acceptation des dossiers examinés est d'environ 57 % sur Paris.
- Une phase administrative intervient ensuite pour effectuer des tris par filtres par interrogation de la base de données GIL - gestion informatisée des logements (qui comprend l'ensemble des ménages mal-logés, DALO ou non) et de l'application AIDA. Le rapprochement de l'offre et de la demande est opéré en recherchant l'adéquation du logement aux besoins du ménage (ressources, composition familiale) pour formuler une proposition adaptée. **Les critères semblent avoir évolué dans le temps, privilégiant successivement l'ancienneté des demandes puis les dossiers ayant donné lieu à astreintes** (915 ménages pour lesquels l'Etat avait été condamné pour absence de proposition adaptée ont ainsi été relogés dans le parc social).
- Enfin, les propositions sont examinées collégalement et validées au sein d'une commission interne avant d'être envoyées aux bailleurs (une candidature unique). Le représentant du Préfet⁵⁸ entendu par la Mission reconnaissait d'ailleurs que la Préfecture pourrait « bien sûr faire trois désignations (pour le DALO) mais qu'elle avait choisi d'être plus précise dans son ciblage pour tenter d'avoir les résultats les meilleurs possibles avec les commissions d'attribution ».

Il convient de rappeler que les autres réservataires peuvent également désigner des ménages relevant du DALO. Ainsi, en 2011, la Commission de désignation du Maire de Paris a désigné 291 candidats reconnus comme tels dont 125 en rang 1, et la Ville a globalement relogé 525 ménages

⁵⁸ Audition de Michel Chpilevsky, chargé des questions parisiennes à la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement de la Préfecture de Paris et d'Ile-de-France, devant la Mission le 21 mars 2012.

DALO sur son contingent en 2011. Les CIL relogent aussi des ménages DALO (78 sur 572 en 2011 en ce qui concerne Cilgere par exemple).

2.1.3 Des règles difficiles à appréhender par le grand public

2.1.3.1 Des délais très variables

Les délais varient considérablement pour les candidats selon les différentes filières par lesquelles ils accèdent à un logement social, qu'il s'agisse du délai de procédure ou du délai d'attente.

Le délai entre la libération du logement et la signature du bail, qui mesure la durée de la procédure administrative, varie selon le réservataire. Ainsi, pour un même bailleur (la RIVP en l'espèce), ce délai n'est que de 62 jours pour les candidats présentés par les CIL, de 87 jours pour les candidats présentés par la Préfecture et de 102 jours pour ceux qui le sont par la Ville de Paris. qu'ils sont de un mois pour la Préfecture, deux mois pour les CIL et trois mois pour la Ville.

Cette différence sensible est bien évidemment à relier au respect par cette dernière de la règle des trois candidatures qui nécessite, en termes de sélection davantage de temps que lorsqu'un seul candidat est présenté.

Ce sont surtout les délais d'obtention des logements, qui varient le plus sensiblement selon les filières, suscitant de nombreuses incompréhensions.

- ✓ Les candidats retenus au titre de l'ACD

Le bénéfice de l'Accord collectif départemental permet aux candidats retenus à ce titre d'obtenir un logement dans des délais accélérés, jouant ainsi un rôle de « coupe-file » : 96 % des ménages agréés à ce titre en 2009 ont été relogés, 87 % de ceux qui l'ont été en 2010 et déjà 50 % pour les agréés de 2011.

A titre indicatif, parmi l'ensemble des candidats désignés par la Ville de Paris, seuls 6 % avaient déposé leur demande depuis moins d'un an. L'ancienneté des candidats relogés sur le contingent Ville se répartissait comme suit :

Tableau 23 : Ancienneté de la demande des ménages relogés en 2011 sur le contingent de la Ville de Paris

< 1 an	218	5,84 %
entre 1 et 5 ans	2 344	62,81 %
entre 5 et 10 ans	884	23,69 %
> 10 ans	286	7,66 %
total	3 732	100 %

Source : APUR Rapport 2012

Cette fluidité n'est pas choquante dans la mesure où il s'agit d'une filière prioritaire, dédiée aux ménages cumulant le plus de difficultés.

- ✓ Les candidats des CIL

La Mission a constaté des délais particulièrement faibles pratiqués par les organismes du « 1 % logement ». Elle a constaté que la très grande majorité des candidats ayant obtenu un logement par l'intermédiaire des CIL avaient déposé leur demande depuis moins d'un an. Le délai était ainsi de 7 mois en 2011 chez Astria entre la date de création de la demande (délivrance du numéro régional unique) et l'attribution par la commission d'attribution du bailleur. La responsable du Service logement d'Astria⁵⁹ affirmait devant la Mission qu'un « demandeur ne devait pas rester 18 mois sans avoir reçu au moins une proposition de logement adaptée à sa situation ».

⁵⁹ Audition de Françoise Comte-Ricur, Responsable du Service logement d'Astria, entendue par la Mission le 21 mars 2012.

Par ailleurs, seuls 11 % des ménages ayant obtenu en 2011 un logement par l'intermédiaire de Solendi avaient déposé une demande depuis plus d'un an et 17 % chez Cilgere.

On comprend que des délais aussi différents puissent nourrir la suspicion d'un public peu averti de l'existence de filières et de méthodes propres à tel ou tel réservataire et contribuer au sentiment général d'opacité.

2.1.3.2 Les effets négatifs de la multiplicité des filières et des pratiques

Au total, la pluralité des acteurs, des filières et donc des méthodes d'attribution pose plusieurs types de problèmes :

- Elle a longtemps fait obstacle à une vision d'ensemble des attributions sur l'ensemble du territoire parisien, faute de transparence des réservataires sur les pratiques.
- Par le cloisonnement des contingents, elle conduit à paralyser le système en freinant les mutations internes au parc de logements sociaux en figeant l'offre par rapport à une demande en constante augmentation.
- Les réservataires, qu'il s'agisse de la Préfecture, des Comités interprofessionnels du logement (comme Astria, Cilgere ou Solendi), ont mis en place des procédures très diverses de désignation comme la Mission a pu le constater. Dans certains cas il s'agit de commissions dont le fonctionnement et la composition ouverte sur l'extérieur ne diffèrent pas sensiblement des commissions d'attribution des bailleurs, dans d'autres, il s'agit de procédures internes dont l'opacité pose incontestablement problème.
- Comme cela a été également analysé, la désignation par les réservataires est précédée de phases plus ou moins normées de présélection effectuées par les services administratifs⁶⁰, d'autant plus importantes qu'elles ont pour objectif de choisir quelques candidats (souvent un seul, parfois trois) pour les présenter aux CAL des bailleurs.
- L'existence de procédures prioritaires constitue actuellement un risque évident de fraude à la domiciliation que les procédures de contrôle en vigueur ne permettent pas de déceler avec suffisamment d'efficacité.
- Et surtout, elle génère des frustrations et des incompréhensions puisque les demandeurs ont l'impression que le système fonctionne à plusieurs vitesses, les filières spécifiques jouant un rôle de véritables « coupe-files⁶¹ » permettant d'obtenir un logement dans un délai raisonnable là où d'autres doivent attendre plusieurs années.

Le Comité de vigilance sur le logement et la solidarité de la Ville de Paris⁶² qui indiquait dans son rapport 2010/2011 que « la complexité des procédures, notamment la répartition des attributions entre celles de droit (problèmes sociaux caractérisés) et celles laissées à l'initiative des réservataires (Préfecture de Paris, AP-HP, Préfecture de police, Bureau inter-armée du logement, 1% employeur, employés des administrations, mutations internes du parc, etc.) ne facilitait pas la compréhension pour les non spécialistes ».

2.1.3.3 Le manque d'information consolidée

En dehors des efforts consentis par la Ville de Paris pour publier chaque année, via l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), un document sur l'accès au logement social à Paris, le manque d'information consolidée sur le sujet est patent, en raison de l'éclatement des responsabilités et de l'absence de coordination entre les acteurs.

⁶⁰ Selon l'« Enquête sur le fonctionnement des commissions d'attribution de logements » réalisée par la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, mai 2009, le rôle des services administratifs n'est pas clairement identifié et il peut avoir tendance à empiéter sur la fonction de la commission, op. cit., p. 10.

⁶¹ Selon l'expression employée dans le rapport fait par Claude Dilain et Gérard Roche au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, juin 2012, p. 55.

⁶² Rapport 2010/2011 du Comité de vigilance sur le logement et la solidarité de la Ville de Paris.

Certes, le document précité élaboré par l'APUR est de plus en plus complet et il intègre progressivement l'ensemble des données disponibles pour couvrir la plus grande partie des informations relatives aux contingents et aux flux d'attribution. La Préfecture, Paris Habitat pour son contingent propre et les Comités interprofessionnels du logement (depuis 2012) alimentent ce bilan annuel qui tend à l'exhaustivité.

Mais il reste des zones d'ombre en ce qui concerne certains réservataires (Région Ile-de-France, grandes entreprises, etc.) dont la stratégie apparaît opaque.

La stratégie adoptée par la Ville de Paris consistant à prendre à sa charge la publication de ce bilan annuel pose en outre un autre problème : elle fait de la Ville l'acteur principal qui porte l'information, la diffuse et, partant, donne le sentiment d'être le chef de file des acteurs en la matière et le responsable privilégié vers lequel on se retourne en cas de problème.

Une telle situation ne serait tenable qu'à la condition que la Ville exerce véritablement cette responsabilité sur le territoire parisien. Or, il n'en est rien et en dépit des rapprochements opérés depuis quelques années, le bilan publié chaque année constitue davantage une superposition de données statistiques indépendantes les unes des autres qu'un bilan consolidé. Il se heurte notamment aux limites d'organisation des autres réservataires. Ainsi, Action Logement ne dispose pas d'échelon territorial à l'échelle du territoire parisien ; la collecte des données doit donc être effectuée auprès des 15 CIL, dotés chacun d'un système d'information et d'indicateurs propres, non harmonisés.

Par ailleurs, le manque d'information se traduit également sur le plan pratique à travers l'absence de documents destinés aux demandeurs qui présenteraient de manière harmonisée et concertée l'ensemble des procédures et des acteurs en matière de logement social. L'information est éclatée entre les réservataires, les bailleurs, les associations, les services sociaux, etc., ce qui renforce le sentiment d'opacité et l'incompréhension du public.

Il est ainsi impossible d'avoir une vision globale des différentes voies d'accès, la Ville s'efforçant pour sa part, là encore, de donner, à travers son site Paris.fr et sa brochure « Se loger à Paris », une vision élargie. Cette dernière n'est, au demeurant, pas spécifiquement consacrée au logement social mais à toutes les questions touchant le logement dans la Capitale.

L'information sur le logement social est donc le miroir du système : une image confuse qui déroute l'utilisateur et renforce son sentiment, dans une situation de pénurie, que les mieux informés et les mieux introduits obtiennent plus facilement un logement.

2.2 Les nouvelles politiques de la Ville de Paris engagées depuis 2001

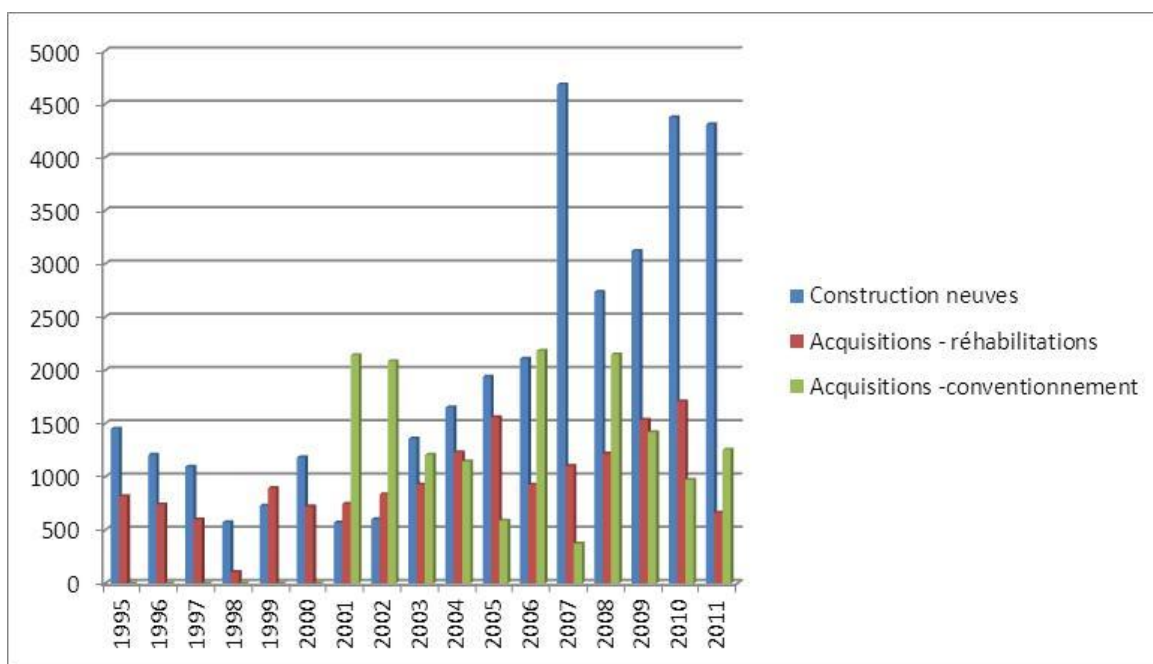
La Ville de Paris a engagé des efforts particuliers, non seulement pour accroître le parc de logements sociaux mais aussi pour rendre plus transparentes les attributions effectuées sur son contingent. Cette volonté s'est notamment concrétisée dès 2001 par la mise en place d'une commission pluraliste pour procéder aux désignations des candidats sur le contingent du Maire de Paris. Ce dispositif a été imité par les maires d'arrondissement et s'est progressivement généralisé. Les bailleurs sociaux liés à la Ville ont également repris et décliné ce souci de transparence.

2.2.1 Un effort marqué de soutien de l'offre dans un objectif assumé de mixité sociale

Pour faire face à une demande croissante et contribuer à rééquilibrer la répartition des logements sociaux sur l'ensemble du territoire, la Ville de Paris, en appui des bailleurs sociaux et avec le soutien de l'Etat et d'autres financeurs (Région d'Ile-de-France, Action Logement, etc.) a consenti un effort important depuis 2001 en matière de constructions neuves, d'acquisitions et de réhabilitations. Trois leviers ont été utilisés par parvenir à ce résultat⁶³ :

- Les constructions neuves⁶⁴ auxquelles sont assimilées les transformations de locaux à usage autre que d'habitation en logements, les agrandissements et surélévations et les réhabilitations assimilables à des reconstructions. Cela a représenté 4 378 agréments en 2010 et 4 311 en 2011 pour un total de 27 419 entre 2001 et 2011. Le niveau de constructions neuves s'établissait en 1995 à 1 454, à 1 361 en 2003, l'inflexion se produisant à partir de 2004 avec 1 653 agréments.
- Les acquisitions d'immeubles à réhabiliter et leur réhabilitation (ou acquisitions réhabilitations), soit 1 719 agréments en 2010 et 665 en 2011 (12 518 de 2001 à 2011).
- Les acquisitions d'immeubles locatifs privés partiellement occupés en vue de leur conventionnement en logement social qui ne nécessitent pas ou peu de travaux⁶⁵ (ou acquisitions conventionnements). Cela a représenté 975 agréments en 2010 et 1 257 en 2011 pour un total de 15 545 entre 2001 et 2011.

Graphique 22 : Logements sociaux agréés à Paris de 1995 à 2011 selon le mode de production



Source : Ville de Paris (DLH), 2012

⁶³ La politique parisienne pour le logement 2011 – Bilan 2010, perspectives 2011 et 2012 – Communication au Conseil de Paris sur l'effort des collectivités parisiennes en matière de logement – Bleu budgétaire « Logement », novembre 2011, p. 17.

⁶⁴ Selon la définition fiscale de la construction neuve pour l'application de la TVA qui assimile aux logements neufs au sens le plus strict toutes les opérations de transformation de locaux affectés à d'autres usages (bureaux notamment) et les travaux lourds assimilables à une véritable reconstruction.

⁶⁵ La distinction entre acquisitions réhabilitations et acquisitions conventionnement est fondée sur la part des travaux dans le prix de revient des opérations, supérieure à 20 % pour les premières, inférieure pour les secondes qui ne sont apparues qu'en 2001.

Il convient de noter que la part des constructions neuves n'a cessé d'augmenter depuis 2001 puisqu'elle n'était que de 16,5 % en 2001 pour atteindre 69 % en 2011 avec un pic à 76 % en 2007. Les grandes opérations d'aménagement qui sont en cours (ZAC Clichy-Batignolles, ZAC Bédier Boutroux, site Hôpital Saint-Michel, site Lourmel Eglise) devraient permettre de maintenir cet effort en faveur de la construction neuve. Géographiquement, plus du tiers de ces logements ont été créés dans les arrondissements du Centre et de l'Ouest de la Capitale qui étaient les plus mal dotés en logements sociaux.

Cet effort a permis de faire passer le nombre de logements sociaux au sens de la loi SRU de 154 314 en 2001 à 197 414 en 2010, soit une augmentation de 43 100 logements (+ 28 %). Dans le même temps, le nombre total de résidences principales passait de 1 148 557 à 1 152 522, soit une augmentation de seulement 3 965 (+ 3,5 %).

La part des logements SRU au sein du parc résidentiel parisien est ainsi passée de 13,4 % en 2001 à 17,1 % en 2011 ; elle devrait atteindre, comme cela a déjà été souligné dans la première partie, l'obligation légale de 20 % assez rapidement compte tenu du nombre important de logements actuellement en chantier ou programmés et qui devraient être livrés en 2012 et 2013.

Tableau 24 : Comparaison entre 2001 et 2010 du nombre de résidences principales et du nombre de logements sociaux à Paris

Arrdt	2001			2010		
	Nb logts sociaux	Nb Résidences Principales	% SRU	Nb logts sociaux	Nb Résidences Principales	% SRU
1 ^{er}	446	10 498	4,25%	736	10 060	7,32%
2 ^{eme}	207	13 214	1,57%	586	12 886	4,55%
3 ^{eme}	588	21 334	2,76%	1 252	20 193	6,20%
4 ^{eme}	1 100	18 637	5,90%	1 505	16 690	9,02%
5 ^{eme}	1 984	32 040	6,19%	2 432	31 982	7,60%
6 ^{eme}	480	26 413	1,82%	662	23 742	2,79%
7 ^{eme}	244	31 338	0,78%	399	30 148	1,32%
8 ^{eme}	127	20 888	0,61%	508	20 806	2,44%
9 ^{eme}	676	33 527	2,02%	1 695	33 893	5,00%
10 ^{eme}	3 743	48 598	7,70%	5 570	50 967	10,93%
11 ^{eme}	6 945	85 222	8,15%	10 171	85 638	11,88%
12 ^{eme}	9 684	73 899	13,10%	13 729	74 401	18,45%
13 ^{eme}	25 762	86 487	29,79%	29 117	87 802	33,16%
14 ^{eme}	14 022	71 422	19,63%	17 136	71 606	23,93%
15 ^{eme}	13 918	125 203	11,12%	19 090	124 649	15,32%
16 ^{eme}	1 473	84 851	1,74%	3 091	83 494	3,70%
17 ^{eme}	7 684	87 251	8,81%	9 867	89 185	11,06%
18 ^{eme}	15 710	103 415	15,19%	20 000	102 690	19,48%
19 ^{eme}	26 330	82 374	31,96%	31 263	85 522	36,56%
20 ^{eme}	23 191	91 946	25,22%	28 605	96 168	29,74%
Total	154 314	1 148 557	13,44 %	197 414	1 152 522	17,13 %

Source : Bilan du parc de logements sociaux au 1^{er} janvier 2010, DRIHL de Paris, 2011 et DGI, 2008

Cet effort a été rendu possible par une augmentation importante des engagements financiers de la Ville qui sont passés de 320 M€ en 2006 à 426 M€ en 2010, les crédits délégués par l'Etat⁶⁶ au département de Paris passant de 83 M€ à 128 M€ pendant cette période, avant de diminuer depuis. Parallèlement, la Ville a poursuivi sa politique d'acquisitions foncières et immobilières pour le logement social en engageant la préemption, l'expropriation et l'achat de gré à gré d'immeubles en vue de les réhabiliter.

La part des logements issus d'une opération d'acquisition par la Ville a représenté environ 14 % de la totalité des logements agréés entre 2006 et 2011. Ces acquisitions ont mobilisé les montants suivants au cours de la période 2005-2011 :

⁶⁶ En application de la convention de délégation de compétence de l'Etat du 20 avril 2005, renouvelée le 23 mai 2011, l'Etat attribue chaque année une enveloppe de crédits au titre du financement du logement social, dont l'emploi est décidé par le Département de Paris dans le cadre de l'agrément délivré au nom de l'Etat pour les opérations de logement social ou d'hébergement d'urgence. Cette enveloppe représente 20 % du total de l'enveloppe nationale qui est en forte diminution depuis plusieurs années puisqu'elle est passée de 800 M€ en 2008 à 450 M€ en 2012 (de 160 M€ à 90 M€ pour le Département de Paris).

Tableau 25 : Acquisitions par la Ville de Paris sur l'enveloppe « logement » du compte foncier de 2005 à 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant des préemptions et achats divers engagés	79,1 M€	149,3 M€	172 M€	224,5 M€	111,4 M€	66,8 M€	95,2 M€
Paiements effectifs	94,8 M€	161,8 M€	139,4 M€	242 M€	119,1 M€	99,8 M€	85 M€

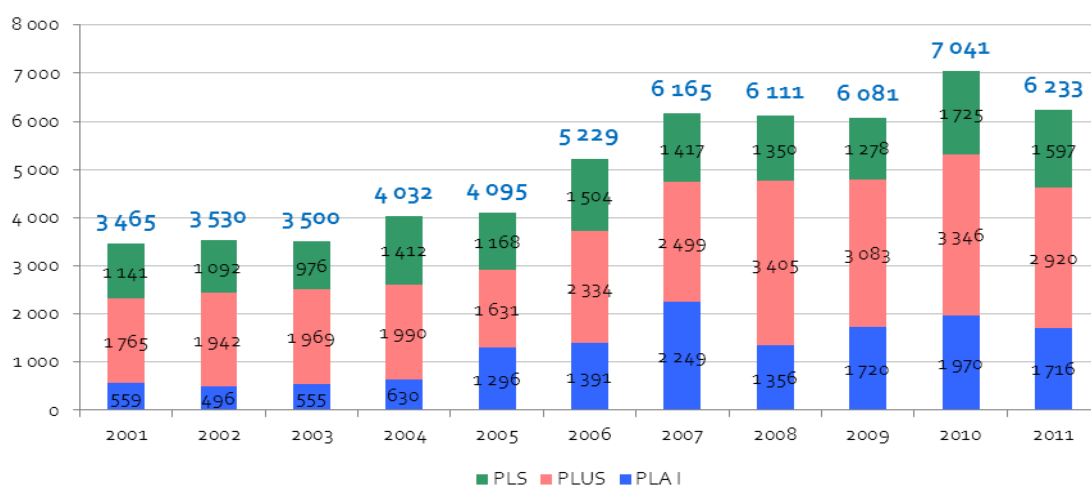
Source : Ville de Paris (DLH)

Une grande partie des logements qui ont été acquis dans le Nord et l'Est de la Capitale sont issus du parc social de fait, des hôtels meublés, des terrains faisant l'objet de réserves au Plan local d'urbanisme (PLU) et des expropriations d'immeubles très dégradés. Une fois acquis, ces immeubles ont vocation à être transférés assez rapidement⁶⁷ à des bailleurs sociaux, soit par bail emphytéotique, soit par vente, la première option étant la plus fréquente.

A cet effort financier s'est ajouté le souhait de renforcer la mixité sociale dans les nouveaux programmes. Comme l'a rappelé devant la Mission l'Adjoint au Maire de Paris en charge du logement⁶⁸, « toute nouvelle construction se voit imposer de comprendre trois projets : du PLA-I, du PLUS et du PLS. Nous faisons de la mixité sociale par l'attribution dans un même immeuble de catégories sociales différentes ».

Il s'agit d'une volonté de la Ville, réaffirmée lors de la communication du Maire de 2008, de permettre à l'ensemble des catégories sociales éligibles au logement social d'y accéder en rééquilibrant l'offre de logements SRU au détriment de l'offre non SRU dont les niveaux de loyer sont encore trop élevés pour la plus grande partie des demandeurs de logements sociaux.

Comme le démontre le graphique ci-après, la volonté de renforcer l'offre en matière de PLA-I a porté ses fruits puisque le nombre de logements de ce type financés par la Ville est passé de 559 en 2001 (18 % des logements agréés⁶⁹) à 1716 en 2011 (28 % des agréments), avec un pic de 2 249 en 2007. Ce rééquilibrage ne s'est pas opéré au détriment des autres catégories, mais dans le cadre d'un fort accroissement de la production globale, dont le volume a doublé pendant la période.

Graphique 23 : Logements sociaux agréés à Paris de 2001 à 2011 selon le type de financement

Source : Ville de Paris (DLH), 2012

⁶⁷ Le jour même dans 70 % des cas.

⁶⁸ Audition de Jean-Yves Mano, Adjoint au Maire de Paris en charge du logement, entendu par la Mission le 21 mars 2012.

⁶⁹ Pour qu'un logement soit un logement social, il doit être agréé par l'administration et faire l'objet d'une convention entre l'Etat et le propriétaire bailleur, l'agrément étant la décision administrative par laquelle la Collectivité compétente donne son accord pour le financement d'une opération de logement social. La convention Etat / bailleur permet entre autres au locataire de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL). Conformément à l'article L301-3 du Code de la construction et de l'habitation, le Département de Paris a reçu délégation de l'Etat depuis 2005 pour délivrer cet agrément, cette compétence étant exercée par la DLH.

2.2.2 Une volonté de transparence pour un meilleur service aux Parisiens

Même si cet effort est loin d'être complètement abouti, ni partagé par l'ensemble des acteurs du logement social, comme on l'a vu *supra*, il est indéniable que depuis une dizaine d'années des efforts importants ont été consentis par la Ville de Paris dans le domaine des désignations et des attributions en faveur de la transparence.

Cela s'est traduit par :

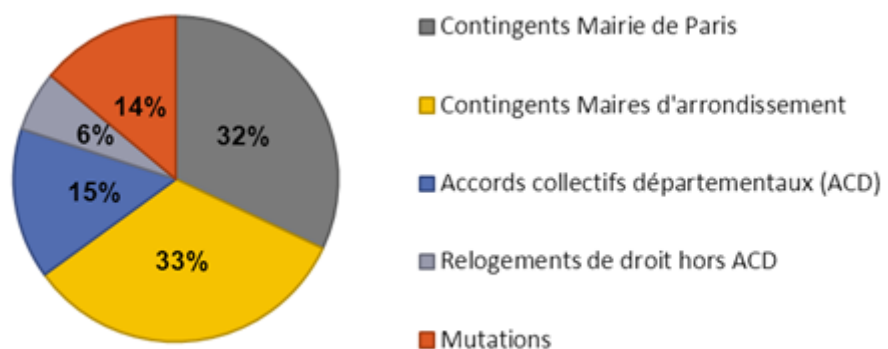
- l'adoption de critères publics de désignation destinés à apporter davantage de garanties en ce qui concerne le choix des candidats,
- une pratique collégiale dans le cadre de commissions pluralistes,
- une volonté de formaliser les procédures tout en les soumettant aux contrôles de tiers à la légitimité incontestable,
- la mise en place d'une filière spécifique en faveur des agents de la Ville de Paris.

2.2.2.1 La publicité des critères

Tant la Ville de Paris dans son ensemble que les arrondissements en ce qui concerne le contingent des maires, ont adopté des critères de choix affinant ceux qui sont définis par le Code de la construction et de l'habitation.

La responsabilité des désignations sur le contingent de la Ville est en effet partagée entre le Maire de Paris et les maires d'arrondissements : les logements dont l'attribution relève de la commune et situés dans l'arrondissement sont attribués pour moitié par le maire d'arrondissement et pour moitié par le maire de la commune (article L2511-20 du CGCT).

Graphique 24 : Répartition des relogements effectués en 2011 sur le contingent de la Ville de Paris selon les différents modes de désignation



Source : Ville de Paris (DLH)

Le Maire de Paris, dans ses deux communications de 2001 et 2008, a dressé une liste de recommandations destinées à la Commission chargée de désigner en son nom les candidats dans le cadre de son contingent. L'autre innovation a été la décision d'appliquer ces critères pour tous les types de logement.

Il s'agit là d'un choix du Maire de Paris qui décida, dès mai 2001, d'aller au-delà des obligations légales qui ne visaient que les seuls logements « SRU » et d'étendre la compétence de la Commission de désignation des candidats aux logements sociaux à l'ensemble des logements du contingent de la Ville gérés par les bailleurs sociaux (y compris aux logements à loyers libres).

En 2008 les critères ont été précisés en ce qui concerne les logements de type intermédiaire.

C'est lors de sa communication du 22 mai 2001 que le Maire de Paris a tracé les contours d'un nouveau dispositif en matière de désignation des candidats à l'obtention d'un logement social relevant de son contingent. Selon les termes de cette communication, il s'agissait « d'établir une procédure qui garantisse une totale transparence et l'objectivité dans l'exercice des droits d'attribution du Maire de Paris sur les logements qui lui sont réservés » et de « mettre en place une instance collégiale et pluraliste. »

Les critères de priorité du Maire de Paris ont été distingués selon qu'il s'agit de logements sociaux *stricto sensu* (au sens de la loi SRU) ou de logements intermédiaires de type PLI et assimilés (loyers libres). Ces critères n'ont pas varié depuis la communication du Maire de 2001, même s'ils ont été précisés en 2008 lors d'une nouvelle communication sur le logement.

1. Pour les logements SRU, les critères de priorité du Maire de Paris sont les suivants :

Une place doit d'abord être faite à certaines catégories spécifiques telles que :

- les ménages démunis (hors Accord collectif départemental) ;
- les ménages comportant des personnes handicapées ou à mobilité réduite ;
- les ménages occupant des logements ayant fait l'objet de procédures motivées par des insalubrités graves ;
- les jeunes ménages.

Lors de sa communication du 21 avril 2008 le Maire a ajouté à cette liste les personnes en situation d'urgence (femmes victimes de violences, problèmes graves de santé, dangers, etc.).

Après avoir pris en considération les différentes catégories *supra*, le choix des candidats peut s'ordonner autour des critères suivants :

- taux d'effort supérieur à 33 % du revenu ;
- ratio d'occupation du logement actuel excessif au regard des normes fixées par le Code de la Construction et de l'Habitation ;
- ancienneté de la demande permettant de départager des candidats répondant aux précédents critères, en tenant compte du cas particulier des jeunes ménages.

Enfin, certains logements doivent être réservés « pour l'application des orientations politiques définies par le Maire en faveur de certaines catégories de population (assistantes maternelles, policiers, sapeurs-pompiers ou toute personne exerçant une activité de service public à Paris) ».

Lors de sa communication du 21 avril 2008, le Maire a précisé cette orientation en indiquant qu'un logement social sur six de son contingent devait être réservé aux agents municipaux.

La Commission doit en outre tenir compte de la répartition socio-spatiale des candidatures entre les quartiers, des objectifs généraux de mixité sociale et de conditions d'accueil.

2. Pour les logements hors SRU, les candidats doivent être sélectionnés en fonction du ratio d'occupation de leur logement actuel, des plafonds réglementaires de ressources PLS (hormis pour les logements PLI soumis à leurs propres plafonds réglementaires), de leur taux d'effort actuel, de l'ancienneté de leur demande et, accessoirement, de la localisation demandée pour le relogement. Enfin, comme pour les logements SRU, un effort particulier doit être consenti en faveur des jeunes ménages et des logements réservés pour l'application des orientations politiques du Maire (cf. *supra*).

Les commissions de désignation des maires créées par la suite ont retenu le même périmètre.

Une grande partie des maires d'arrondissement ont choisi de rendre publics leurs critères de désignation des candidats au logement. Cette évolution n'est pas encore complètement achevée comme on le verra *infra*. Mais le fait que ces critères aient fait l'objet de délibérations en conseil d'arrondissement ou de communications des maires traduit une volonté de transparence.

Les bailleurs liés à la Ville de Paris ont adopté la même attitude en rendant publics les critères de choix retenus par leurs commissions d'attribution, pour la sélection des candidats. Paris Habitat notamment a clairement défini ses priorités, à travers sa Charte d'attribution adoptée en 2001.

Il existe donc une volonté partagée des acteurs liés à la Ville de Paris de rendre les règles du jeu plus visibles à défaut d'être plus lisibles.

2.2.2.2 *La collégialité des désignations*

L'une des avancées les plus significatives des procédures réside dans la volonté presque unanime du Maire de Paris et des maires d'arrondissement de confier à des commissions pluralistes le soin de désigner les candidats relevant de leur contingent.

Cette démarche vise essentiellement à :

- Favoriser l'identification du lieu où se prend véritablement la décision : en confiant la désignation des candidats à une commission, le Maire de Paris et les maires d'arrondissement concernés ont renoncé au principe de la « boîte noire » que constituent les décisions prises uniquement au sein des cabinets ou de l'administration, mêmes si ceux-ci conservent une part de responsabilité importante.
- Ouvrir la prise de décision sur l'extérieur en associant à cette démarche collégiale non seulement des élus mais également des représentants associatifs (associations caritatives, représentants des locataires, centres sociaux, etc.) susceptibles d'apporter une vision plus humaine en prise avec les problèmes concrets rencontrés au quotidien par les demandeurs de logements. L'objectif est également d'écarter le soupçon de commissions complètement dans la main des élus.
- Associer les services sociaux de l'arrondissement, notamment le Centre d'action sociale de la Ville de Paris à travers ses sections locales et les services sociaux départementaux polyvalents (DASES) pour apporter des éléments d'information complémentaire sur la situation réelle des ménages susceptibles d'être désignés pour être présentés devant les commissions.
- Promouvoir un débat qui ne soit pas seulement guidé par les positionnements institutionnels respectifs des membres de ces commissions mais orienté par la volonté de trouver une position commune. Ainsi, le vote y est souvent banni au profit de décisions consensuelles, parfois longuement débattues.

2.2.2.3 *Un effort de méthode et de contrôle des pratiques*

L'effort de transparence s'est encore traduit par une volonté de rendre les procédures le moins contestables possible grâce à l'adoption de règlements intérieurs ou de documents en faisant fonction.

Ainsi, la Commission de désignation du Maire de Paris et un tiers des arrondissements se sont dotés d'un règlement intérieur (2^{ème}, 3^{ème}, 9^{ème}, 11^{ème}, 15^{ème} et 17^{ème}). Quelques-uns ont élaboré un guide de procédures (3^{ème} et 12^{ème}) à l'instar de celui qui est en vigueur à la DLH pour la préparation des commissions de désignation.

Ces documents visent à formaliser les procédures et à rendre le fonctionnement de ces commissions plus transparent mais aussi à éviter qu'elles n'introduisent des modifications sensibles d'une réunion à l'autre en encadrant leurs pratiques.

Cette démarche trouve également sa concrétisation dans la conservation en mémoire des candidats désignés en rangs 2 et 3, de manière à ce que la Commission de désignation du Maire de Paris ou de la mairie d'arrondissement puisse s'appuyer sur ses décisions antérieures pour favoriser, lorsque l'opportunité se présente, des candidats ayant retenu son attention, pour être présentés devant les commissions d'attribution des bailleurs. Cette traçabilité des classements évite, là encore, des modifications sensibles de doctrine et encadre la décision des commissions. Elle constitue ainsi une garantie de cohérence et de transparence vis-à-vis de l'extérieur.

Parallèlement à la mise en place de commissions et d'un souci d'information des Parisiens, le dispositif de désignation s'est accompagné, à partir de 2003, d'une démarche de contrôle qui a revêtu plusieurs formes.

2.2.2.3.1 Les contrôles à l'initiative de la Ville

✓ L'Inspection générale

L'Inspection générale a été chargée par le Maire de conduire plusieurs missions de contrôle portant sur le mode d'exercice par la Ville de Paris de son droit de désignation ou sur la manière dont certaines catégories de demandeurs (personnes handicapées, agents Ville) étaient traitées :

Tableau 26 : Liste des rapports remis par l'Inspection générale au Maire de Paris en relation avec le thème du logement social

Année de publication	Rapports de l'Inspection générale ⁷⁰
2003	L'exercice par la Ville de Paris de ses droits de désignation des candidats aux logements dont elle est réservataire
2004	Le respect par les bailleurs de logements sociaux des droits de réservation de logements détenus par la Ville de Paris
2006	Rapport relatif aux logements parisiens gérés par les bailleurs sociaux et occupés par des élus ou des collaborateurs d'élus aujourd'hui en fonction
2008	Contrôle du dispositif de présélection des dossiers de candidats présentés à la Commission des droits de désignation pour les logements du contingent du Maire de Paris
2011	Audit des dispositifs en faveur du logement des agents de la Ville de Paris
2011	Etude des conditions d'accès des handicapés au logement social parisien
2011	Contrôle périodique de la présélection administrative des candidatures aux logements sociaux pour les logements du contingent du Maire de Paris

Après un premier audit général en 2003, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale en 2005 de lui « proposer les modalités d'un contrôle périodique et inopiné de la fiabilité et de la déontologie du dispositif administratif de présélection des dossiers de candidats présentés à la Commission centrale des droits de désignation pour les logements du contingent du Maire de Paris ».

C'est dans cet esprit qu'ont été réalisés en 2008 et 2011 les deux premiers contrôles (cf. *supra*) qui ont porté à chaque fois sur trois réunions de la Commission. Les rapporteurs de l'Inspection générale sont venus à l'improviste assister aux réunions de la Commission et ont procédé à un examen approfondi de la manière dont les dossiers présentés à la Commission avaient été présélectionnés en amont.

Au terme de ses investigations, l'Inspection générale concluait que :

- « la réglementation est respectée en matière de partage des droits entre le Maire de Paris et les maires d'arrondissement »,
- « les critères de sélection sont clairement affichés et respectés »,
- « la sélection des candidats s'opère dans le respect de la réglementation, des principes républicains d'équité, d'absence de clientélisme et d'objectivité »,
- « les demandeurs de logement sont convenablement accueillis et les réponses qui leur sont fournies, tant oralement que par écrit, sont dans l'ensemble satisfaisantes ».

Par ailleurs, et même si l'Inspection générale n'a pas conduit de missions auprès des mairies d'arrondissement *stricto sensu*, elle notait dans son rapport de 2003 que « les critères retenus par la majorité des commissions mises en place sont très largement convergents et souvent proches de ceux retenus par la commission de la mairie centrale ».

✓ Le Comité de vigilance sur le logement et la solidarité de la Ville de Paris

Le Comité de vigilance a été installé le 8 juin 2008 par le Maire de Paris avec « pour mission de s'assurer⁷¹ que les engagements du programme pour la mandature 2008-2014 sont bien mis en

⁷⁰ Tous ces rapports sont disponibles sur le site Paris.fr :

(http://www.paris.fr/politiques/Portal.lut?page_id=6313&document_type_id=4&document_id=14231&portlet_id=14230)

œuvre dans le domaine social, et en particulier en matière de logement » (...) et de « faire des recommandations et des propositions dans ce domaine ». Ce Comité est présidé par Patrick Doutreligne⁷², Délégué général de la Fondation Abbé Pierre, auditionné le 7 mars 2012 par la Mission.

Dans son rapport 2010/2011, le Comité de vigilance a choisi d'effectuer un contrôle du dispositif de désignation des candidats aux logements sociaux à Paris et notamment celui du contingent de la Ville de Paris. Il a également rendu compte des pratiques des cinq arrondissements ayant les plus importants contingents de désignation.

Le Comité de vigilance constate dans son rapport que « les procédures légales des attributions à Paris apparaissent respectées » et que « les priorités définies par la Municipalité au début de son mandat représentent le cadre de ces attributions et guident les désignations réalisées par les commissions de la Mairie centrale ou des mairies d'arrondissement ».

Par ailleurs, le Comité considère que « le dispositif informatique AIDA garantit bien les principes de transparence et d'indépendance excluant les interventions diverses pour favoriser un dossier », même s'il déplore l'absence de numérisation des dossiers individuels qui pose un problème aigu de stockage et de manipulation.

Le Comité relève qu'en matière de mutations, « un seul candidat (est) proposé alors que les textes réglementaires stipulent qu'il doit y en avoir plusieurs soumis au processus de sélection et que ces mutations doivent être traitées à l'égal d'une attribution (en ce qui concerne les conditions de ressources, par exemple) ».

Enfin, le Comité de vigilance recommande d'améliorer l'information des demandeurs sur les procédures de désignation et sur le délai moyen d'attente et préconise le développement d'une politique plus dynamique des mutations.

2.2.2.3.2 Les contrôles d'organismes extérieurs à la Ville

Dans le même temps, les bailleurs sociaux liés à la Ville ont été inspectés par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et fait l'objet de contrôles de la part de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

La Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) effectue régulièrement des contrôles consacrés à l'action des bailleurs sociaux.

C'est ainsi que les principaux bailleurs contrôlés par la Ville de Paris ont fait l'objet d'une inspection récente : la SIEMP en 2007 et la RIVP en 2008. Paris Habitat a fait l'objet d'un contrôle général publié en 2004, un autre est actuellement en cours.

Par ailleurs, la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France⁷³ a effectué récemment un contrôle de la gestion de la RIVP dont une partie portait sur les attributions et les échanges de logements. Il en ressort que « le fonctionnement des commissions (d'attribution des logements) est satisfaisant ».

La Chambre faisait simplement observer que les informations relatives aux candidats de rangs 2 et 3 étaient très succinctes et que l'harmonisation des documents présentés était souhaitable pour les trois divisions territoriales de cette SEM.

Cette harmonisation est intervenue en 2011 selon la réponse fournie par la RIVP à la juridiction financière.

⁷¹ Lettre de mission du Maire de Paris au président du Comité de vigilance en date du 3 juin 2008.

⁷² Outre Patrick Doutreligne, cette instance se compose de Nicole Maestracci, Magistrate, Présidente de la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS), Agnès Martinel, Magistrate, Michel Mouillart, Professeur d'économie à l'Université Paris Ouest et Patrick Peugeot, Président de la CIMADE.

⁷³ Rapport comportant les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la Régie immobilière de la Ville de Paris, pp. 32 à 35, juin 2011.

2.2.2.4 Un effort d'information sur les désignations

2.2.2.4.1 Une information destinée au grand public

✓ Le rapport annuel de l'APUR sur les statistiques du logement social à Paris

Dès la mise en place de la Commission de désignation du Maire de Paris en 2001, il a été décidé, comme cela a déjà été indiqué *supra*, de publier chaque année un bilan portant sur « L'Accès au logement social à Paris » dont la coordination a été confiée à l'APUR.

Le bilan annuel établi par l'APUR porte sur l'offre de logements sociaux et l'évolution de la demande ainsi que sur les flux d'attribution selon les catégories de logements, les différentes filières (ACD, DALO) ainsi que sur la situation particulière des personnes en situation de handicap. De nombreux tableaux viennent compléter ce bilan qui constitue un outil apprécié par l'ensemble des acteurs du logement social à Paris.

Ce document publié à la fois sur le site Paris.fr et sous forme papier s'est étoffé au fil du temps puisqu'il porte désormais non seulement sur le contingent de la Ville de Paris mais également sur celui de la Préfecture de Paris et sur celui de Paris Habitat. Le bilan 2011 qui sera publié en septembre 2012 traitera également du contingent des Comités interprofessionnels du logement.

✓ Les informations diffusées par les mairies d'arrondissement

Les mairies d'arrondissement témoignent d'une volonté générale de communiquer sur les désignations qu'elles ont effectuées à travers l'établissement de **bilans annuels** et de **débats en conseil d'arrondissement** :

Tableau 27 : Types de supports utilisés par les arrondissements pour communiquer sur les désignations des candidats aux logements sociaux

Support utilisé	Bilan annuel	Présentation en CA	Site internet	Magazines ou journaux locaux	Affichage
Mairies concernées	2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 4 ^{ème} , 5 ^{ème} , 7 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème} , 20 ^{ème}	1 ^{er} , 2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 4 ^{ème} , 5 ^{ème} , 6 ^{ème} , 9 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème} , 19 ^{ème} , 20 ^{ème}	3 ^{ème} , 4 ^{ème} , 5 ^{ème} , 7 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 18 ^{ème}	1 ^{er} , 4 ^{ème} , 5 ^{ème} , 7 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 15 ^{ème} , 18 ^{ème}	3 ^{ème} , 4 ^{ème} , 5 ^{ème} , 7 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 14 ^{ème} , 12 ^{ème} , 18 ^{ème}
Total (plusieurs réponses possibles)	15	15	8	9	9

Source : Questionnaire adressé aux maires d'arrondissement dans le cadre de la Mission

Les mairies informent aussi les usagers *via* le site internet de la mairie, le magazine de l'arrondissement, voire par voie d'affichage.

Dans ce dernier cas, il peut notamment s'agir de la liste des désignations effectuées (avec anonymisation du nom des candidats) et des ensembles sociaux concernés.

2.2.2.4.2 Une information destinée aux maires d'arrondissement

L'Adjoint au Maire de Paris adresse chaque année à tous les maires d'arrondissement un bilan complet de la répartition des logements mis à disposition dans leur arrondissement.

Au total, les attributions effectuées sur le contingent de la Ville de Paris en 2011 se sont réparties de la manière suivante dans les différents arrondissements de la Capitale :

Tableau 28 : Répartition des logements attribués en 2011 sur le contingent de la Ville de Paris selon leur utilisation et par arrondissement

Arrondissement	Contingent Maire de Paris	Contingent maires d'arrondissement	Accord collectif départ ^{al} (ACD)	Relogements de droit hors ACD	Mutations	Total relogements sur l'arrondissement
1 ^{er}	12	17	1	1	1	32
2 ^{ème}	3	4	-	1	1	9
3 ^{ème}	4	11	1	4	4	24
4 ^{ème}	15	16	8	8	5	52
5 ^{ème}	17	18	12	1	10	58
6 ^{ème}	9	10	2			21
7 ^{ème}	1	2				3
8 ^{ème}	4	4	4			12
9 ^{ème}	13	18	6	4	7	48
10 ^{ème}	25	29	15	7	16	92
11 ^{ème}	46	46	18	16	24	150
12 ^{ème}	118	112	45	18	71	364
13 ^{ème}	214	216	69	23	80	602
14 ^{ème}	58	62	41	14	37	212
15 ^{ème}	114	124	80	22	45	385
16 ^{ème}	67	67	14	5	18	171
17 ^{ème}	85	89	30	15	46	265
18 ^{ème}	67	71	49	22	29	238
19 ^{ème}	120	128	68	20	43	379
20 ^{ème}	192	210	88	36	86	612
Total	1 184	1 254	551	217	523	3729

Source : Ville de Paris (DLH)

Lors de leurs auditions devant la Mission, certains maires ont exprimé le vœu que cette information soit encore plus complète. Ils souhaiteraient en effet disposer de statistiques sur l'ensemble des désignations et des attributions réalisées dans leur arrondissement relevant des autres contingents, détaillées par dispositif (ACD, DALO, « 1 % logement », etc.) voire par immeuble. Ils bénéficieraient ainsi d'une vision élargie de la situation, nécessaire notamment pour la programmation des places dans les écoles et la mise en œuvre de la mixité sociale et l'évolution des quartiers.

En ce sens, un récent décret du 7 mai 2012 relatif à l'enregistrement des demandes et au compte rendu des attributions de logements locatifs sociaux prévoit « l'accès des maires d'arrondissements aux données consolidées relatives aux attributions de logements locatifs sociaux situés dans le ressort de leurs compétences ». Cette nouvelle disposition, dont la mise en œuvre relève des services de l'Etat, est de nature à répondre à leurs attentes.

2.2.2.5 Un dispositif volontariste en faveur des agents de la Collectivité parisienne

La Ville de Paris a mis en place une politique très volontariste qui s'est traduite depuis 2008 par la réservation d'1/6^{ème} des logements au bénéfice de son personnel. Ainsi, un logement sur six qui est présenté devant la Commission de désignation du Maire de Paris est réservé à un agent de la Ville ou du Centre d'action sociale de la Ville de Paris. Dans ce cas, les 5 candidats présentés sont tous des agents Ville et ils ne sont pas en concurrence avec les autres demandeurs.

274 agents ont été relogés en 2011 dans Paris *intra-muros* dans le cadre de la Commission de désignation du Maire de Paris. Il faut y ajouter les désignations effectuées dans le cadre du dispositif « Locagent » consistant à publier sur le site intranet de la Ville de Paris (Intraparis) des logements en instance de reprise par les bailleurs pour éviter que la Ville ne perde son droit de désignation. Les agents déposent leur candidature en ligne et ce sont les services (DLH, parfois en lien avec le service social du personnel de la DRH) qui désignent les candidats en urgence, la Commission de désignation en étant ensuite informée.

Par ailleurs, les maires d'arrondissement ont, pour la plupart, adopté une démarche analogue consistant à favoriser les agents de la Ville, sans toujours mettre en place un quota, compte tenu du nombre limité de logements mis à leur disposition. Une évolution est cependant nettement perceptible puisque le taux est désormais de 14 % alors qu'il n'était que de 10 % en 2009 et 13 % en 2010 et se rapproche globalement de l'objectif de 1/6^{ème} fixé par le Maire de Paris.

Tableau 29 : Logements attribués à des agents Ville de Paris en 2011 sur les contingents des maires d'arrondissement et du Maire de Paris dans le cadre de leurs commissions de désignation

Mairie	Relog ^{ts} totaux effectués par les maires	Relogements agents Ville (contingent des maires)	Relog ^{ts} d'agents Ville effectués par les maires (%)	Relogements totaux effectués par le Maire de Paris (commission de désignation)	Relogements d'agents Ville effectués par le Maire de Paris (commission de désignation)	Relogements effectués par le Maire de Paris (commission de désignation) (%)
1 ^{er}	17	2	12,0 %	12	1	8,00 %
2 ^{ème}	4	-	-	3	-	0,00 %
3 ^{ème}	11	-	-	4	-	0,00 %
4 ^{ème}	16	-	-	15	1	7,00 %
5 ^{ème}	18	3	17,0 %	17	2	12,00 %
6 ^{ème}	10	-	-	9	-	0,00 %
7 ^{ème}	2	-	-	1	-	0,00 %
8 ^{ème}	4	-	-	4	-	0,00 %
9 ^{ème}	18	1	6,0 %	13	2	15,00 %
10 ^{ème}	29	2	7,0 %	25	4	16,00 %
11 ^{ème}	46	9	20,0 %	46	2	4,00 %
12 ^{ème}	112	21	19,0 %	118	23	19,00 %
13 ^{ème}	216	32	15,0 %	214	47	22,00 %
14 ^{ème}	62	10	16,0 %	58	12	21,00 %
15 ^{ème}	124	15	12,0 %	114	21	18,00 %
16 ^{ème}	67	5	7,0 %	67	10	15,00 %
17 ^{ème}	89	9	10,0 %	85	14	16,00 %
18 ^{ème}	71	5	7,0 %	67	1	1,00 %
19 ^{ème}	128	17	13,0 %	120	17	14,00 %
20 ^{ème}	210	41	19,0 %	192	32	17,00 %
Total	1 254	172	14,0 %	1 184	189	16,00 %

Source : Ville de Paris (DLH)

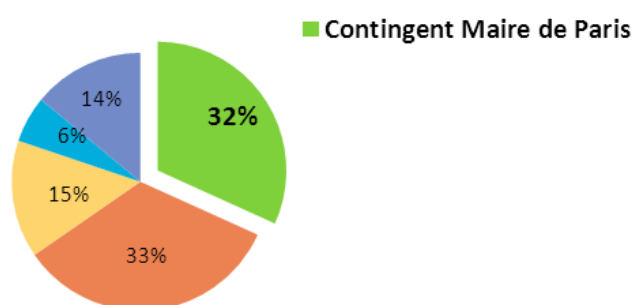
Si l'on cumule l'ensemble des agents logés sur les deux contingents et ceux qui le sont en banlieue par l'intermédiaire de la DLH, ce sont ainsi 800 agents environ qui sont relogés dans le cadre du contingent de la Ville de Paris dont 250 en banlieue.

Ce dispositif recueille un vif succès auprès des agents et permet de résoudre les problèmes les plus aigus de logement. Il fonctionne comme un accélérateur puisque le délai d'attente de ces agents est très inférieur à celui des autres demandeurs (environ 32 mois contre 43 mois pour les autres⁷⁴). Son bilan est largement positif⁷⁵.

2.2.3 La Commission de désignation du Maire de Paris

Depuis sa création, cette commission se caractérise par un fonctionnement collégial et une activité soutenue qui nécessite un travail important de préparation par les services de la DLH qui en assurent le secrétariat.

Graphique 25 : Part des relogements effectués sur le contingent du Maire de Paris en 2011 par rapport à l'ensemble des relogements effectués sur le contingent de la Ville de Paris (désignations par la Commission centrale)



Source : Ville de Paris (DLH)

2.2.3.1 Une composition collégiale

Cette Commission, installée dès 2001, est composée de la manière suivante :

- Quatre Conseillers de Paris désignés par le Conseil de Paris avec voix délibérative : le Président – Adjoint au Maire en charge du logement – et trois membres titulaires dont un membre de l'opposition municipale, ainsi que leurs suppléants. L'opposition municipale qui en est membre de droit ne siège pas dans cette Commission depuis sa création.
- Par ailleurs, la Commission s'est adjointe, sur proposition de son Président, en qualité d'experts, avec voix consultative, des partenaires extérieurs « dont la compétence et l'expérience en matière de logement social sont avérées, soit un représentant des bailleurs sociaux, et deux personnalités représentant les associations agréées par l'Etat⁷⁶ ».

Ne siègent à l'heure actuelle dans la Commission que le représentant d'Emmaüs et celui de la Confédération générale du logement qui a été entendu par la Mission le 7 mars 2012. La Confédération nationale du logement et le Secours Catholique ont été invités à rejoindre la Commission en 2008 mais cela ne s'est pas encore concrétisé à ce jour.

Lors de son audition le 21 mars 2012, le représentant de la Confédération générale du logement⁷⁷ a exprimé sa satisfaction sur le mode de travail au sein de la Commission : Il y a des débats, il peut y avoir des désaccords mais il estime que sa position est entendue dans 80 % des cas. Il a tenu à souligner que s'il n'était pas d'accord avec la manière de travailler, il aurait quitté la Commission depuis des années.

Enfin, le Préfet de Paris, ou l'un de ses représentants, est invité à participer à la commission avec voix consultative. Il n'a jusqu'alors pas utilisé ce droit.

⁷⁴ Selon les données fournies par la DLH à l'Inspection générale dans le cadre de son audit.

⁷⁵ Cette politique a fait l'objet d'un audit de l'Inspection générale en mars 2011 qui concluait en ce sens.

⁷⁶ Ces dispositions figurent dans le règlement intérieur de la Commission.

⁷⁷ Audition de Pascal Robin, représentant de la Confédération générale du logement à la Commission de désignation des candidats aux logements sociaux du Maire de Paris, entendu le 21 mars 2012 par la Mission.

Le secrétariat de la Commission est assuré par la DLH et la DRH participe également au point de l'ordre du jour concernant l'examen de dossiers d'agents de la Ville de Paris. Ce sont donc en règle générale entre 7 et 10 personnes qui participent aux réunions de la Commission.

2.2.3.2 Une activité intense

La Commission se réunit selon un rythme hebdomadaire. Elle examine environ 250 dossiers par séance et les classe selon les critères de priorité fixés par le Maire de Paris. Pour chaque logement, la Commission examine 5 candidatures et en classe 3 par ordre de priorité. En 2011, la Commission de désignation du Maire de Paris s'est réunie 48 fois en vue du peuplement de 2 449 logements (2 652 en 2010). Elle a examiné 8 180 candidatures se répartissant ainsi :

- 492 dossiers présentés au titre des relogements de droit : insalubrité, opérations d'urbanisme des bailleurs, relogements « Louez solidaire », Convention publique d'aménagement (une candidature par logement) ;
- 648 dossiers présentés au titre des mutations (une candidature par logement) ;
- 5 670 dossiers présentés au titre des désignations classiques (5 candidatures) ;
- 1 370 dossiers présentés au titre du relogement des agents Ville (5 candidatures).

Dès sa création en 2001, la Commission s'est dotée d'un règlement intérieur, toujours en vigueur, qui encadre son fonctionnement.

Règlement intérieur de la Commission de désignation du Maire de Paris

- La Commission ne peut siéger dès lors qu'un minimum de deux membres titulaires ou suppléants sont présents ;
- Elle se réunit à intervalle régulier, en principe hebdomadaire (le vendredi après-midi à la Cité administrative boulevard Morland dans le 4^{ème} arrondissement) ;
- La Commission est informée de la répartition effectuée par la DLH entre le contingent du Maire de Paris et celui des maires d'arrondissement ;
- Elle se prononce sur les dossiers instruits par la DLH et aucun dossier ne peut être évoqué devant elle sans avoir fait l'objet d'une instruction préalable par les services, ni sans la possession par le candidat d'un numéro d'inscription en cours de validité au fichier parisien des demandeurs de logement ;
- L'instruction de ces dossiers se fait sur la base des critères de sélection définis par le Maire lors de ses communications de 2001 et 2008 (cf. *infra*) ;
- En cas d'urgence constatée nécessitant une prise de décision dans un délai incompatible avec la périodicité de réunion de la Commission, la DLH, en lien avec le Président, est autorisée à prendre toute décision utile de gestion des logements dans le domaine de compétence de la Commission, sous réserve de validation de cette décision au cours de la séance immédiatement suivante ;
- Les services rédigent un procès-verbal des décisions arrêtées qui est adopté par la Commission ;
- Les membres de la Commission ainsi que les personnes appelées à assister aux réunions sont tenues au secret des débats et des informations à caractère personnel données sur les demandeurs à l'occasion des délibérations ;
- Enfin, la DLH établit un bilan statistique des résultats des propositions d'attributions de logements effectuées par la Commission ou validées par elle et en communique un exemplaire à chacun des membres.

2.2.3.3 Un processus de présélection chronophage

Il appartient donc à cette Commission de sélectionner les candidats qui seront proposés aux bailleurs sociaux sur Paris, en vue d'une affectation sur le contingent du Maire de Paris, en s'appuyant sur des « critères les plus objectifs possible⁷⁸ ».

Les relogements de droit, les relogements dans le cadre de l'Accord collectif départemental et les mutations répondent à des critères spécifiques.

La présélection par les services de la DLH des candidats en vue de leur présentation devant la Commission consiste à sélectionner cinq candidats à partir d'un nombre sans cesse croissant de demandeurs, environ 134 000 aujourd'hui, en suivant différentes étapes.

- Un premier filtre automatique réduit d'abord le nombre de candidats en écartant les dossiers déjà orientés vers l'« Accord collectif départemental » (ACD) ou correspondant à un relogement de droit, ainsi que les dossiers dépassant les plafonds de ressources.
- Une deuxième série de filtres automatiques permet de rapprocher l'offre et la demande. Sont sélectionnés les dossiers dont les ressources totales mensuelles correspondent à la catégorie du logement, en vertu de l'article R111-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) et permettent de prendre en charge le loyer, et également dont la composition familiale correspond au logement⁷⁹. Sont également prises en compte les demandes du candidat concernant l'arrondissement. À ce stade, un filtre peut également s'exercer pour sélectionner uniquement des agents de la Ville de Paris quand il s'agit d'un logement qui leur est dédié.

Les filtres automatiques suivants permettent de réduire encore le nombre de dossiers en utilisant les critères de priorité du Maire de Paris : ménages démunis, taux d'effort supérieur à 33 %, jeunes ménages, situation de sur-occupation, ménages comportant des personnes handicapées, ancienneté de la demande, etc. Pour chaque critère, quelques candidats sont présélectionnés en combinant les différents filtres⁸⁰.

L'objectif est de parvenir à une vingtaine de dossiers tous critères confondus.

Au total, **une trentaine de filtres peuvent être actionnés** par des agents de catégorie C ou parfois B de la DLH pour parvenir à ce résultat. Il leur est demandé de ne pas utiliser toujours les mêmes filtres mais plusieurs tour à tour afin d'opérer des sélections variées. Compte tenu de la lourdeur de ce travail de préparation, la DLH estime l'activité de sélection à deux ou trois logements par jour et par agent.

- Ensuite, l'agent qui a procédé à la présélection par filtres examine les fiches de synthèse AIDA des 15 à 20 candidats présélectionnés, et les dossiers sont extraits du fichier papier : vérification de la date de fin de validité de la demande, rejet de dossiers imprécis ou comportant des incohérences, prise en compte de précédents refus, d'une éventuelle proposition en cours de la part d'un autre réservataire ou de précédents classements en commission pour une analyse plus poussée et une argumentation des choix.

On compte, pour chaque logement, au moins deux heures de travail par agent pour effectuer ce premier tri.

- Enfin, le choix des 5 candidats finalement retenus pour être examinés par la Commission relève de la responsabilité d'un cadre A de la DLH (le Chef du Bureau des réservations et désignations ou l'un de ses deux adjoints) qui s'appuie sur les orientations de la Commission. Il a été demandé à la DLH de présenter sur un même logement des candidats ayant des profils variés correspondant aux différents critères de priorité du Maire afin que la Commission dispose d'un réel éventail de choix.

⁷⁸ Communication du Maire de Paris du 22 mai 2001.

⁷⁹ La DLH doit aussi respecter certaines exigences des bailleurs : la Charte d'attribution de Paris Habitat prévoit par exemple qu'un adulte et un enfant de sexe différent âgé de plus de huit ans ne peuvent se voir attribuer qu'un F3 et non un F2.

⁸⁰ Pour certains programmes neufs, il est tenu compte des consignes émises en commission de pré-peuplement initiée par l'Etat avec la participation du bailleur et de la mairie d'arrondissement.

- Les fiches présentées à la Commission synthétisent les motifs essentiels de la demande (logement trop petit, taux d'effort important, procédure d'expulsion en cours, décohabitation souhaitée, etc.). Elles permettent d'apporter des éléments complémentaires nécessaires à la bonne compréhension du dossier (handicap, parcours professionnel ou social, violences, situation familiale particulière).

Les informations complémentaires qui ont pu être recueillies lors de l'examen du dossier papier peuvent être présentées oralement à la Commission (dépôt de plainte, rapport médical, etc.).

Cette phase de présélection marquée par le caractère aléatoire du maniement des filtres est complexe. Aux termes du dernier rapport du Comité de vigilance⁸¹ « ce dispositif qui permet de sélectionner au final 5 candidatures peut s'assimiler pour quelqu'un d'extérieur à un tirage au sort. »

Cela a conduit la DLH à encadrer le travail des agents par un **guide de procédure interne**, explicitant l'ordre souhaitable des tâches et de mobilisation des filtres informatiques, ainsi que les règles « jurisprudentielles » fixées par la Commission dont la doctrine a pu évoluer sur tel ou tel point au cours du temps. Un premier document a été élaboré en 2006 ; un second, beaucoup plus précis, a été réalisé en 2011.

Par ailleurs, des contrôles sont effectués régulièrement par les cadres de la DLH sur les filtres utilisés par l'agent qui a procédé aux présélections afin de vérifier le respect des procédures internes fixées par le guide.

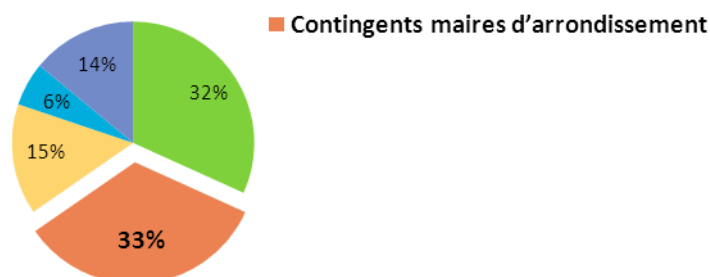
Au total, les tâches de présélection mobilisent 13 agents (10 C et 3 B) et 3 cadres A notamment pour le contrôle et la sélection des 5 dossiers présentés en Commission. A cet effectif, il convient de rajouter dix agents affectés à la seule gestion des quelques 140 000 dossiers papier des demandeurs conservés dans les services centraux de la DLH et qui doivent pouvoir être consultés à l'appui de la présentation en Commission.

Cette activité de préparation des séances de la Commission de désignation du Maire de Paris peut donc être qualifiée de chronophage.

2.2.4 Les commissions des mairies : la diversité des pratiques

Les mairies d'arrondissement désignent chaque année des candidats pour environ 1 200 logements, soit un tiers du total des désignations du contingent global de la Ville de Paris.

Graphique 26 : Part des relogements effectués sur le contingent des maires d'arrondissement 2011 par rapport à l'ensemble des relogements effectués sur le contingent de la Ville de Paris (désignations par les commissions d'arrondissement)



Source : Ville de Paris (DLH)

La plupart des mairies ont mis en place des commissions pour la désignation de candidats sur le contingent de leur arrondissement.

⁸¹ Rapport 2010/2011 du Comité de vigilance sur le logement et la solidarité de la Ville de Paris, p. 62.

Toutefois le fonctionnement de ces instances qui mobilisent un nombre important de participants demeurait mal connu.

C'est la raison pour laquelle la présente Mission a adressé un questionnaire à l'ensemble des arrondissements et a souhaité auditionner les vingt maires, afin de faire toute la clarté sur leurs pratiques en matière de désignation.

Ce travail a permis de mettre en lumière dans tous les arrondissements un fonctionnement apaisé de ces instances, mais aussi une réelle diversité des pratiques.

2.2.4.1 Une généralisation des commissions de désignation

Comme la Mairie centrale, la quasi-totalité des mairies d'arrondissement ont créé, parfois depuis déjà longtemps, des commissions de désignation. Elles étaient déjà 14 à l'avoir fait en 2003 comme l'indiquait l'Inspection générale dans son rapport précité de 2003⁸².

Désormais, 19 d'entre elles s'en sont dotées, seul le 8^{ème} arrondissement n'ayant pas souhaité le faire en raison du très faible nombre de logements à attribuer dans cet arrondissement⁸³ comme l'a rappelé son Maire à la Mission lors de son audition⁸⁴.

Ce processus s'est développé, au cours des dernières mandatures, en trois vagues successives :

Tableau 30 : Date de création des commissions de désignations des candidats aux logements dans les mairies d'arrondissements

Création	Mandature 1995-2001	Mandature 2001-2008	Mandature 2008-2014
Mairies concernées	3 ^{ème} , 18 ^{ème} , 20 ^{ème}	1 ^{er} , 2 ^{ème} , 4 ^{ème} , 6 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 17 ^{ème} , 19 ^{ème}	5 ^{ème} , 7 ^{ème} , 15 ^{ème} , 16 ^{ème}
Total	3	12	4

Source : Questionnaire adressé aux maires d'arrondissement par la Mission

Il convient de noter que dans deux arrondissements, il existe une commission distincte pour désigner les candidats agents de la Ville de Paris ou du CASVP (14^{ème} et 18^{ème}).

Les arrondissements se sont efforcés de donner une base juridique solide à ces commissions. En effet, la majorité d'entre elles sont issues d'une délibération du conseil d'arrondissement.

Tableau 31 : Nature de l'acte juridique créant les commissions de désignation dans les mairies d'arrondissement

Source juridique	Délibération en CA	Communication en CA
Mairies concernées	3 ^{ème} , 5 ^{ème} , 7 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 16 ^{ème} , 18 ^{ème} , 19 ^{ème}	1 ^{er} , 2 ^{ème} , 4 ^{ème} , 6 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 17 ^{ème} , 20 ^{ème}
Total	11	8

Source : Questionnaire adressé aux maires d'arrondissement par la Mission

⁸² « L'exercice par la Ville de Paris de ses droits de désignation des candidats aux logements dont elle est réservataire », Rapport de l'Inspection générale de la Ville de Paris, mars 2003.

⁸³ 4 en 2011 et 12 en 2010.

⁸⁴ Audition de François Lebel, Maire du 8^{ème} arrondissement de Paris, entendu par la Mission le 5 avril 2012.

Ce point est particulièrement important comme le soulignait en 2011 la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) dans son dernier rapport avant son rattachement au Défenseur des droits, en recommandant de sécuriser sur un plan juridique la pratique des collectivités réservataires en délibérant sur les procédures, les critères de choix et les priorités en conseil municipal⁸⁵.

2.2.4.2 Une mobilisation et une énergie collective considérables

Les commissions mises en place dans les arrondissements mobilisent une énergie collective puisqu'elles comprennent au total 188 personnes (dont 88 élus).

Ces commissions ont tenu 141 réunions en 2011, examiné près de 8 000 dossiers et désigné environ 4 500 candidats en vue de leur présentation devant les commissions d'attribution des différents bailleurs sociaux.

On observe, selon les arrondissements, des rythmes de fonctionnement très variables, ainsi que l'illustre le tableau ci-après avec un nombre de réunions annuelles compris entre 1 et 15 et un nombre de dossiers examinés de 370 en moyenne avec un maximum de 1 400 environ (dans le 12^{ème}).

Il convient de noter la forte assiduité des représentants des associations caritatives ou de locataires et des services sociaux comme le CASVP ou les Services sociaux départementaux polyvalents (DASES).

Cette mobilisation et cette énergie considérables sont à mettre en relation avec **quelques ratios qui relativisent l'efficacité du dispositif** :

- le rapport entre le nombre de dossiers examinés (7 873) et le nombre de demandeurs de logements dans Paris en 2011 (98 667) s'établit à 8 % environ ;
- enfin, le rapport entre le nombre de candidats ayant finalement été relogés sur le contingent des mairies d'arrondissement (1 240) et le nombre de demandeurs n'est que de 1,3 %.

Il faut toutefois rappeler que les demandeurs peuvent obtenir un relogement par d'autres moyens et sur d'autres contingents, sachant que ceux des mairies d'arrondissement ne représentent que 10 % environ de l'ensemble des relogements qui sont effectués chaque année dans le parc social parisien.

On constate l'existence d'un hiatus considérable entre les attentes exprimées par les demandeurs de logements des vingt arrondissements parisiens et la capacité des mairies à les satisfaire en utilisant leur contingent.

Cela interroge sur la vocation de ce contingent dans un contexte de pénurie.

⁸⁵ Rapport de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) « *Analyse et recueil des bonnes pratiques - Accès au logement social : garantir l'égalité* », op. cit.

Tableau 32 : Récapitulatif du volume de l'activité en 2011 des commissions de désignation des mairies d'arrondissement

Mairie	Effectifs commissions	Dont élus	Séances en 2011	Demandeurs (fin 2011)	Dossiers examinés en 2011	Dossiers examinés / Nombre de demandeurs	Candidats désignés (rangs 1, 2,3)	Candidats désignés / Demandeurs	Relogements effectués
MA 1	6	4	6	483	300	62,10%	52	10,80%	16
MA 2	8	3	1	841	8	0,90%	11	1,30%	4
MA 3	14	5	4	1 257	110	8,80%	31	2,50%	11
MA 4	8	3	6	940	80	8,50%	50	5,30%	16
MA 5	9	5	4	1 552	45	2,90%	57	3,70%	18
MA 6	13	13	3	778	30	3,90%	30	3,90%	10
MA 7	4	4	1	905	30	3,30%	6	0,60%	2
MA 8	-	-	-	812	-	0,00%	11	1,40%	4
MA 9	12	4	6	2 118	360	17,00%	66	3,10%	18
MA 10	14	6	7	4 799	155	3,20%	87	1,80%	29
MA 11	12	8	10	7 587	200	2,60%	136	1,80%	45
MA 12	9	3	12	6 157	1 400	22,70%	404	6,60%	111
MA 13	8	4	15	9 220	1 000	10,80%	745	8,10%	213
MA 14	14	4	10	5 372	474	8,80%	213	4,00%	62
MA 15	11	5	11	7 893	800	10,10%	424	5,40%	124
MA 16	6	4	10	3 994	395	9,90%	258	6,50%	67
MA 17	8	4	10	5 990	318	5,30%	336	5,60%	88
MA 18	8	1	2	12 061	408	3,40%	320	2,60%	71
MA 19	14	7	12	11 089	510	4,60%	462	4,20%	126
MA 20	10	1	11	11 594	1 250	10,80%	803	6,90%	205
Total	188	88	141	98 667	7 873	8,00%	4 502	4,60%	1 240

Source : Ville de Paris (DLH) et questionnaire adressé aux maires d'arrondissement par la Mission

2.2.4.3 Des dispositifs variés retenus par les différents arrondissements

La composition des commissions et les pratiques de présélection des dossiers varient considérablement d'un arrondissement à l'autre :

La part accordée par les élus au sein de celles-ci est variable. Sur les 19 commissions recensées, deux ne se composent que d'élus, les 6^{ème} et 7^{ème} arrondissements. Dans tous les autres cas, il s'agit d'une répartition tripartite élus / représentants associatifs / représentants des services sociaux de l'arrondissement (Centre d'action sociale de la Ville de Paris et Services sociaux départementaux polyvalents).

Ces membres extérieurs bénéficient le plus souvent d'une voix délibérative (à l'exception des 2^{ème}, 10^{ème} et 11^{ème} où elle est consultative) et globalement les élus y sont minoritaires (45 % en moyenne).

Si la présidence est majoritairement confiée aux élus (maires, adjoints ou conseillers d'arrondissement, délégués ou non), plusieurs commissions sont néanmoins présidées par des personnalités qualifiées :

Le rôle des maires a évolué sensiblement depuis la création des commissions : ils deviennent des garants de la transparence du dispositif et laissent parfois leurs adjoints et l'ensemble des membres de la commission décider seuls de la désignation des candidats.

Tableau 33 : Nature de la Présidence des commissions dans les arrondissements

Présidence	Maire	Adjoint	Autre élu	Personnalité Qualifiée
Mairies concernées	1 ^{er} , 3 ^{ème} , 5 ^{ème} , 6 ^{ème} , 7 ^{ème} , 10 ^{ème} , 19 ^{ème}	2 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 16 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}	9 ^{ème} , 15 ^{ème} , 20 ^{ème}	4 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème}
Total	7	6	3	3

Source : Questionnaire adressé aux maires d'arrondissement par la Mission

2.2.4.4 Des pratiques de sélection marquées par un certain empirisme

La variété des modes de présélection en amont génère des pratiques très différentes et des modes de fonctionnement qui ne sont pas toujours normalisés. Cette souplesse contribue sans doute à expliquer le mode de fonctionnement très apaisé des désignations dans les arrondissements constaté par la Mission.

Les maires ont été questionnés notamment sur les méthodes de présélection, le nombre de dossiers examinés par la commission, les personnes en charge de cette responsabilité, enfin les critères retenus par les commissions.

- Les méthodes de présélection des dossiers

Les modes de présélection des dossiers demeurent mal connus. Seuls deux arrondissements se sont dotés d'un guide de procédures (3^{ème} et 12^{ème}) décrivant de manière détaillée le processus de désignation des candidats.

Il est apparu que cette phase de présélection s'appuie, en ce qui concerne les mairies d'arrondissement comme pour la mairie centrale, sur le fichier AIDA duquel sont extraits, à partir de différentes requêtes, les candidats pouvant correspondre aux caractéristiques du logement proposé. Ces requêtes sont bien entendu effectuées en fonction des critères de priorité retenus par les arrondissements, lesquels peuvent se limiter aux critères légaux définis par le CCH.

Toutefois, l'utilisation d'AIDA n'est conçue pour certains arrondissements que comme un fichier dans lequel on puise pour extraire des dossiers de candidats, alors que pour d'autres il est devenu un véritable outil d'aide à la décision à travers l'utilisation de filtres appuyés sur les critères de priorité.

Les deux-tiers des arrondissements utilisent les signalements effectués par les élus dans le cadre des permanences ou par les services sociaux, pour constituer des listes complémentaires de demandeurs. Les maires entendus considèrent qu'il s'agit d'une nécessité absolue pour mieux appréhender la situation réelle des demandeurs.

La responsabilité de la présélection relève dans la majorité des cas de l'élus ou du cabinet du Maire. On relève toutefois dans un certain nombre d'arrondissements, des pratiques très différentes : dans le 9^{ème} arrondissement, la responsabilité du tri en amont échoit au Bureau de la commission de désignation composé de l'adjoint au Maire, d'un représentant associatif et d'un représentant des services sociaux de l'arrondissement ; dans les 4^{ème}, 12^{ème} et 14^{ème} arrondissements, la présélection est entièrement confiée aux services administratifs de la mairie sans aucune intervention des élus ou du cabinet du Maire.

Les responsables de la présélection préparent des fiches récapitulatives pour les membres de la commission et dans un quart des arrondissements, celles-ci sont anonymisées (3^{ème}, 4^{ème}, 13^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème}). Ce point ne fait pas l'unanimité car il méconnaît, selon certains maires, le souci de transparence et le besoin d'avoir une vision approfondie des situations individuelles. La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) est pour sa part favorable à une telle pratique pour éviter que certaines catégories ne soient défavorisées en raison notamment de leur patronyme⁸⁶.

- Le nombre de dossiers présentés aux commissions

L'enjeu de la présélection apparaît clairement au vu du nombre de dossiers présélectionnés et soumis à la commission de désignation. Celui-ci varie de 3 (minimum légal) à la totalité des candidats concernés par le logement (soit plusieurs dizaines de dossiers pour chaque logement dans le 1^{er} arrondissement).

Plus le nombre de dossiers soumis à la commission est réduit, plus le rôle de la présélection est important. Les arrondissements ont, pour la plupart d'entre eux, adopté des règles qui permettent de combiner l'efficacité des requêtes à travers l'outil AIDA, la connaissance des situations individuelles des personnes reçues dans les permanences des élus ou signalées par les services sociaux et l'utilisation de critères qui sont, dans une large mesure, calés sur les critères légaux et ceux du Maire de Paris.

Tableau 34 : Nombre de dossiers présélectionnés dans les arrondissements en vue de leur présentation à la commission de désignation

Dossiers	3	5	10 et plus
Mairies concernées	5 ^{ème} - 6 ^{ème} - 17 ^{ème} - 19 ^{ème}	4 ^{ème} - 10 ^{ème} - 11 ^{ème} - 13 ^{ème} - 15 ^{ème} - 16 ^{ème} - 20 ^{ème}	1 ^{er} - 2 ^{ème} - 3 ^{ème} - 7 ^{ème} - 9 ^{ème} - 12 ^{ème} - 14 ^{ème} - 18 ^{ème}
Total	4	7	8

Source : Questionnaire adressé aux maires d'arrondissement par la Mission

- La variété des critères de sélection

L'hétérogénéité des critères de priorité retenus par les arrondissements pour sélectionner les candidats présentés aux commissions d'attribution des bailleurs est l'expression d'un certain empirisme :

- ✓ Il n'existe pas de règle partagée quant à la nature des fondements juridiques de ces critères : ils sont parfois définis par la délibération créant la commission de désignation, par la communication du Maire en faisant office ou simplement mentionnés dans différents documents émanant de la mairie d'arrondissement (guide du logement par exemple).
- ✓ Les critères propres aux arrondissements sont très dépendants de la réalité sociologique du territoire à laquelle ils cherchent à apporter une réponse (place accordée aux familles, aux personnes âgées, aux personnels de commerce, etc.).

⁸⁶ Rapport de la HALDE « Analyse et recueil des bonnes pratiques - Accès au logement social : garantir l'égalité », janvier 2011.

- ✓ L'ancienneté de la demande fait débat, certains arrondissements considérant que ce critère doit parfois s'effacer devant les situations d'urgence.
- ✓ Un tiers des arrondissements n'ont pas établi de critères spécifiques. Leurs critères constituent donc la reprise ou la déclinaison des critères définis dans le CCH.
- ✓ La règle consistant à accorder la priorité aux demandeurs qui résident dans l'arrondissement et, dans une moindre mesure, à ceux qui y travaillent est appliquée de manière presque systématique mais rarement mentionnée explicitement.

L'ensemble des critères utilisés est résumé dans un tableau annexé au présent rapport (cf. annexe 4), en mettant en regard ceux qui sont également appliqués par la commission de désignation du Maire de Paris et en italiques ceux qui relèvent également du CCH.

Plus globalement, l'absence de méthodes générales de désignation clairement identifiées pose, en ce qui concerne les arrondissements, un problème de lisibilité et de compréhension du rôle des maires en la matière. C'est un des points sur lesquels la Mission s'est interrogée, notamment lors des séances consacrées à l'audition des maires.

S'il est clair que ceux-ci ont toute latitude sur un plan juridique pour définir les critères et les méthodes qui leur semblent les mieux adaptées pour désigner les candidats, il n'en demeure pas moins que le flou qui les entoure est de nature à déconcerter les candidats.

C'est la raison pour laquelle la Mission estime souhaitable de réfléchir à l'harmonisation des pratiques et à la mise en œuvre d'outils partagés issus de l'expérience de chacun permettant à l'ensemble des maires de faire converger leurs approches dans le cadre d'un document commun.

2.2.5 Les commissions d'attribution des bailleurs liés à la Ville

Les bailleurs sociaux liés à la Ville ont relayé le souci de transparence de cette dernière. Ceci s'est notamment traduit par l'enrichissement des rapports d'activité et la publication de bilans réguliers sur les attributions réalisées dans l'année.

2.2.5.1 La Commission d'attribution (CAL) de Paris-Habitat

Cette commission joue un rôle très important puisqu'elle attribue près de 40 % des logements sociaux parisiens et plus de 10 % dans le seul cadre de son contingent propre. Son activité est cependant très encadrée par les dispositions du CCH, par la Charte d'attribution et par un règlement intérieur.

Elle comprend, rappelons-le, 7 membres permanents :

- 6 administrateurs désignés par le Conseil d'administration de Paris Habitat : 2 représentants du Conseil de Paris dont un élu d'opposition, 2 représentants du Préfet, 1 représentant de la Caisse d'allocations familiales et 1 représentant des locataires ;
- le maire de la commune concernée ou son représentant. La durée du mandat des administrateurs est fixée à trois ans.

Cette commission s'est réunie 25 fois en 2011 et elle a examiné 8 715 dossiers (soit un nombre supérieur à la fois à celui de la Commission de désignation du Maire de Paris et à celui de l'ensemble des commissions de désignation des arrondissements) pour un total de 4 878 logements attribués sur le territoire parisien dont 1 415 sur le contingent propre de l'OPH.

Il convient de souligner que les membres de la Commission découvrent les dossiers en séance et qu'ils n'ont aucune compétence en matière de présélection, celle-ci relevant exclusivement des réservataires ou du Service Occupation Logement de l'OPH pour le contingent propre.

Paris Habitat a adopté et rendu publique en 2001 une Charte d'attribution qui a été actualisée en octobre 2011 (cf. 2.1.1.2.1). Les critères de choix de Paris Habitat sont donc clairement affichés dans cette Charte.

Enfin, Paris Habitat a fait de la **mixité sociale** l'une de ses priorités en s'appuyant sur une connaissance fine de l'occupation des ensembles sociaux et de leur environnement. Un des outils de cette démarche réside dans l'établissement d'une liste de sites présentant des éléments de fragilité sociale pour affiner la politique de peuplement en donnant à la commission d'attribution une meilleure visibilité du contexte socio-économique des immeubles où sont proposés les logements à attribuer.

Cela permet aussi aux réservataires de tenir compte de cette donnée, même si tous ne le font pas comme l'a indiqué la Présidente de la Commission d'attribution, notamment la Préfecture de Paris qui désigne pour des logements situés sur ces sites, des ménages reconnus DALO ne répondant pas aux critères exigés sur ces sites.

Pour établir cette liste de sites sensibles, cinq critères ont été définis :

- **quatre indicateurs sociaux** correspondant à la présence sur le site de :
 - ✓ + de 63 % de locataires ayant des ressources inférieures à 60 % des plafonds,
 - ✓ + de 12 % de locataires sans emploi,
 - ✓ + de 25 % de ménages aidés à + de 60 % de leur quittance de loyer,
 - ✓ + de 6 % des ménages ayant un impayé de loyer supérieur ou égal à trois mois d'échéance.
- **un indicateur** prenant en compte la **tranquillité résidentielle du site**.

Ce dispositif constitue en réalité une amorce de cotation des logements de manière à pouvoir moduler la demande en fonction des caractéristiques de l'ensemble immobilier dans une logique de promotion de la mixité sociale.

2.2.5.2 L'articulation entre réservataire et bailleur

L'intervention des CAL des bailleurs, au terme du processus de désignation, constitue une question fréquemment évoquée par les maires d'arrondissement.

Les commissions d'attribution des Sociétés d'économie mixte liées à la Ville de Paris (RIVP, SIEMP, SGIM, etc.) jouent un rôle finalement assez limité dans la mesure où, d'une part ces sociétés ne disposent pas d'un contingent propre, d'autre part elles ne remettent quasiment jamais en question l'ordre de classement des trois candidats proposés par les organismes réservataires, sauf pour des motifs légaux. Il en va différemment de la CAL de Paris-Habitat.

Les pratiques de la CAL de Paris-Habitat ne manquent pas de susciter des tensions avec les maires d'arrondissement au nom de la confusion entretenue sur la juste répartition des responsabilités entre réservataires et bailleurs. Les maires s'étonnent que l'organisme le plus proche de la Ville soit aussi celui le plus enclin à remettre en cause leurs choix.

La Présidente de cette Commission a néanmoins rappelé au cours de son audition⁸⁷, que dans les cas où la CAL est amenée à modifier l'ordre retenu par les réservataires (5 % du total des dossiers de rang 1 examinés), elle veille à « discuter avec le réservataire afin d'envisager qu'il lui propose rapidement un autre bien », notamment à l'intérieur de son contingent propre. Il faut en outre considérer que la CAL de Paris-Habitat, désignée par le Conseil d'administration et composée essentiellement d'élus et de personnalités qualifiées, a une légitimité démocratique au moins égale à celle des commissions de désignation des maires d'arrondissement.

L'articulation entre réservataires et bailleurs, en apparence séquentielle, mais dans les faits bien plus complexe, peut être analysée de la manière suivante :

- Le dernier mot appartient aux bailleurs qui légalement sont chargés d'attribuer les logements sociaux par l'intermédiaire de leurs commissions d'attribution (CAL), mais il s'agit d'une compétence en trompe l'œil, limitée par essence au choix entre les trois candidats (voire moins) désignés par les organismes réservataires.

⁸⁷ Audition d'Halima Jemni, Présidente de la Commission d'attribution des logements de Paris Habitat, devant la Mission le 28 mars 2012.

- La marge de manœuvre des bailleurs consiste pour l'essentiel à vérifier que les candidats qui sont proposés par les réservataires répondent aux critères légaux d'attribution des logements et que leur profil est adapté au logement proposé. Il s'agit donc d'une phase d'instruction qui peut doubler avec celle qui a déjà été menée par les réservataires mais plusieurs semaines, voire plusieurs mois avant, lors du dépôt de la demande, de son renouvellement ou de son actualisation.
- C'est la raison pour laquelle, certains bailleurs sont tentés d'aller au-delà de ce contrôle de régularité pour effectuer un contrôle d'opportunité, sur la base de documents d'orientation en matière d'attribution des logements propres à leur parc en modifiant parfois l'ordre de classement des candidatures proposées par le réservataire. Il peut s'agir de privilégier telle ou telle catégorie de population, d'insister sur l'équilibre sociologique des îlots, etc. Cette situation est parfaitement fondée en droit mais elle est mal comprise et surtout mal acceptée de la part de certains maires d'arrondissement qui y voient une remise en cause de leur pouvoir de désignation.

L'expérience de l'agglomération de Rennes dont il sera question dans la troisième partie a justement eu pour objectif de rompre cette logique séquentielle en réunifiant la désignation et l'attribution et en fusionnant l'ensemble des dispositifs en un seul (y compris la part du contingent des CIL réservée aux publics prioritaires).

2.3 Les difficultés rencontrées par la filière de droit commun

En dépit des améliorations de méthode apportées par la Ville de Paris pour la désignation des candidats sur son contingent, un certain nombre de points apparaissent aujourd'hui perfectibles.

L'activité des commissions instituées par le Maire de Paris et dans les arrondissements se heurte à un certain nombre de limites :

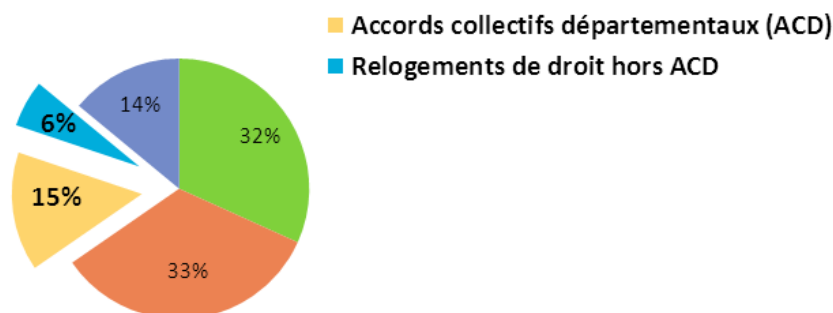
- Des limites quantitatives, avec l'amenuisement des flux de logements mis à disposition de la filière de droit commun, généraliste.
- L'insuffisance des mutations.
- Les limites du système d'enregistrement de la demande.

2.3.1 L'amenuisement des marges de manoeuvre de la filière généraliste en raison de la ponction des logements les plus sociaux par les filières prioritaires

Les flux d'attributions au profit de la filière de droit commun s'amenuisent en raison de la ponction d'un nombre croissant de logements au profit des filières prioritaires, conjuguée à l'insuffisance du taux de rotation.

Comme on l'a vu précédemment, le contingent de la Ville de Paris doit permettre de trouver des solutions non seulement à la filière de droit commun, généraliste, répondant aux attentes de la plus grande partie de la population ainsi qu'au relogement des agents de la Collectivité parisienne déjà évoquée (cf. 2.2.2.5), mais aussi à des filières spécialisées qui répondent à des besoins spécifiques, sociaux ou professionnels (Relogements de droit et Accord collectif départemental mais aussi mise en œuvre de la loi DALO par la Préfecture).

Graphique 27 : Part des relogements effectués dans le cadre de l'Accord collectif départemental et des relogements de droit en 2011 par rapport à l'ensemble des relogements effectués sur le contingent de la Ville de Paris



Source : Ville de Paris (DLH)

La désignation des candidats pour les logements attribués au titre des relogements de droit suit une procédure dérogatoire de la méthode de droit commun, dans la mesure où ces dossiers ne donnent lieu qu'à une seule candidature que la Commission de désignation valide ou non. Pour les ménages qui ont fait l'objet d'une décision favorable de la Commission d'Accord collectif, c'est le bailleur qui sélectionne la candidature qui lui semble la mieux adaptée pour un logement et demande ensuite l'agrément du réservataire. Un bilan est ensuite présenté tous les trimestres à la Commission de désignation du Maire.

Ces méthodes de sélection sont explicitées ci-après :

- Les relogements de droit

Il s'agit d'une procédure d'urgence pour les relogements auxquels est tenue la Ville de Paris au titre de la résorption de l'habitat insalubre et des opérations d'urbanisme en faveur de ménages occupant des immeubles acquis ou expropriés par la Ville, des occupants d'immeubles entrant dans le cadre des conventions publiques d'aménagement (CPA), des occupants d'immeubles entrant dans le cadre d'opérations réalisées par les bailleurs sociaux initiées par la Ville et des ménages se trouvant dans des logements frappés d'une interdiction à l'occupation. Elle relogé également à parité avec l'Etat les ménages victimes d'un sinistre et/ou évacués pour péril.

Ces relogements de droit font l'objet d'un prélèvement avant la répartition du contingent de la Ville entre le Maire de Paris et les maires d'arrondissement (Article R2511-16 du CGCT). L'instruction des dossiers est effectuée par le bureau compétent de la DLH et transmis pour approbation à la Commission du Maire de Paris avant transmission aux CAL des bailleurs concernés.

- Les relogements dans le cadre de l'Accord collectif départemental

L'ACD a donné lieu à 551 relogements en 2011, selon une procédure évoquée précédemment (cf. 2.1.2.2.1).

Sachant que la quasi-totalité des logements de type PLA-I et une grande partie des logements de type PLUS sont réservés aux relogements de droit et à l'Accord collectif départemental, cela signifie que les commissions de désignation du Maire de Paris et des maires d'arrondissement désignent majoritairement des candidats pour des logements intermédiaires de type PLS (loi SRU) ou PLI, voire des logements à loyer libre, ces deux dernières catégories n'entrant pas dans le champ de la loi SRU.

Ainsi, en 2011, les logements de type PLUS et PLA-I ne représentaient que 37 % des logements mis à disposition de la commission du Maire de Paris comme des logements mis à la disposition des maires d'arrondissement, mais plus de 86 % des logements utilisés pour les relogements de droits et l'ACD.

La répartition des logements en 2011 au titre des deux dispositifs par catégorie et typologie de logements a été la suivante :

Tableau 35 : Répartition des logements mis à disposition de la Ville de Paris par catégorie et typologie de logements au bénéfice de l'Accord collectif départemental (ACD) et des relogements de droit (RD)

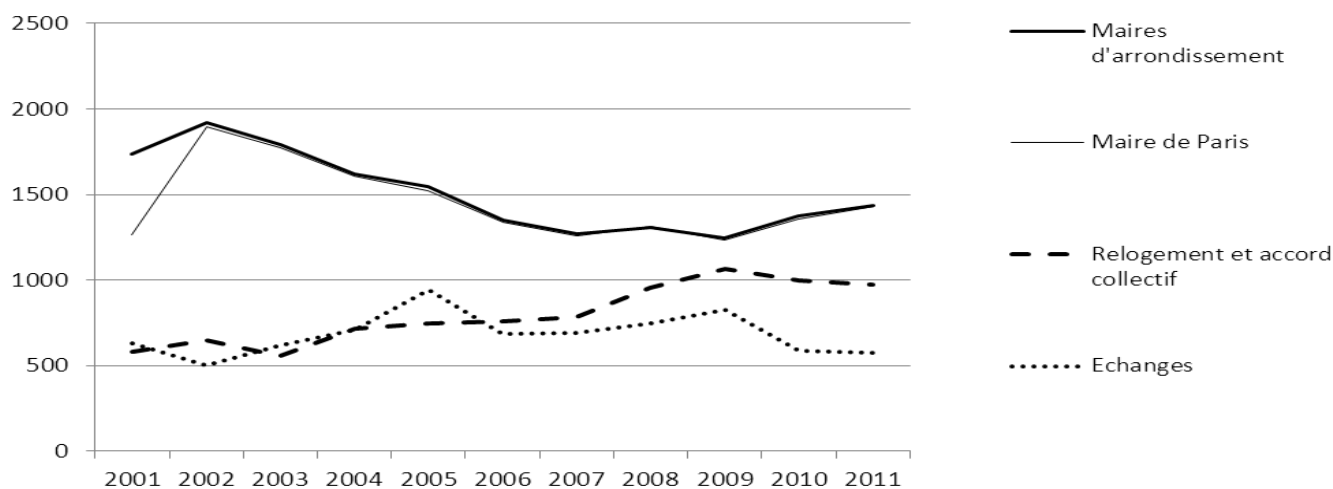
	Chambres	F1	F2	F3	F4	F5	F6	Total
PLUS et PLA-I	2	223	276	180	126	32	5	843
PLS et PLI	-	40	55	22	9	3	2	131
Total ACD et RD	2	263	331	202	135	35	7	974
Total Contingent Ville	11	848	1 601	1 055	647	219	39	4 421

Source : Ville de Paris (DLH)

La part des dispositifs prioritaires tend donc à s'accroître, au détriment de la filière de droit commun comme le fait apparaître le graphique ci-après. Or, comme le faisait remarquer le Conseil d'Etat dans son rapport public 2009⁸⁸, « si le logement social vise à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées, (...) il contribue aussi à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ».

⁸⁸ Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, « Droit au logement, droit du logement », p. 118.

Graphique 28 : Evolution comparée du nombre de relogements effectués dans le cadre de la filière de droit commun (Maire de Paris et maires d'arrondissement), des relogements de droit, de l'Accord collectif départemental et des échanges



Source : Ville de Paris (DLH)

C'est en particulier au niveau des attributions locales que cette question se pose avec le plus d'acuité.

Les maires d'arrondissement ont très fermement indiqué à la Mission qu'ils n'étaient plus véritablement en mesure de peser sur les désignations de candidats en orientant celles-ci dans le sens d'un peuplement rationnel puisque la majeure partie de celui-ci était opéré en amont selon des logiques dont la dimension territoriale et sociologique était totalement absente.

Combinés avec les dispositions de la loi DALO, ces dispositifs « coupe-files » entrent en effet en concurrence avec les attributions de droit commun et peuvent contrarier les efforts de mixité sociale puisque les relogements s'effectuent pour une large part dans les arrondissements qui sont confrontés aux difficultés sociales les plus importantes, ce qui crée des phénomènes cumulatifs (plus de 25 % des relogements dans les seuls 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements).

Par ailleurs, l'amenuisement progressif de la filière de droit commun qui en résulte se traduit, comme le faisait pour sa part remarquer le Maire du 13^{ème} arrondissement⁸⁹, par le fait que « les demandeurs et les habitants de logements sociaux ont l'impression que ces dispositifs ne leur sont plus destinés ».

C'est la raison pour laquelle, suite aux observations formulées par les maires des arrondissements les plus concernés par l'implantation des logements sociaux (13^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements), le Maire a décidé qu'à partir de 2012, les relogements ACD sur le contingent de la Ville de Paris devraient concerner, sauf situation exceptionnelle, les seuls candidats ayant un lien avéré avec l'arrondissement de domiciliation actuelle.

La Maire du 20^{ème} arrondissement⁹⁰ estime pour sa part que « la Préfecture de Paris, étant sous une pression du chiffre colossale, notamment pour les accords collectifs, mais surtout au titre de la loi DALO, n'est aucunement encouragée à mener avec discernement une politique d'attribution ». Lors de son audition devant la Mission, le représentant du Préfet reconnaissait d'ailleurs qu'il ne pouvait pas affirmer que des ménages DALO n'étaient pas relogés en Zones urbaines sensibles (ZUS).

Alors que des efforts importants ont été consentis pour augmenter l'offre de logements sociaux, des textes successifs intervenus au niveau national, en vue de traiter des publics cibles (loi du 29 juillet 1998 instituant les accords collectifs départementaux et loi du 5 mars 2007 mettant en œuvre le droit au logement opposable) ont juxtaposé des priorités et des

⁸⁹ Audition de Jérôme Coumet, Maire du 13^{ème} arrondissement, devant la Mission le 2 mai 2012.

⁹⁰ Audition de Frédérique Calandra, Maire du 20^{ème} arrondissement, devant la Mission le 2 mai 2012.

dispositifs sans s'assurer de la cohérence d'ensemble, laissant aux acteurs locaux le soin de hiérarchiser ces critères et d'assumer la gestion de la complexité d'un système devenu largement illisible en raison de l'empilement de ces filières.

En effet, nombre des relogements effectués dans le cadre de l'Accord collectif départemental bénéficient à des ménages reconnus DALO. On constate ainsi qu'une part significative (30 %) des ménages retenus ont obtenu le double label ACD et DALO.

En ce qui concerne le seul contingent de la Ville de Paris, 915 ménages relogés l'ont été au titre de l'ACD ou avaient par ailleurs été reconnus éligibles au DALO. Environ 21,5 % du total des ménages relogés avaient le double label ACD et DALO. En ajoutant les relogements de droit effectués sur le contingent Ville de Paris, on parvient à un total de 1 132 relogements prioritaires, soit 29 % de l'ensemble des relogements effectués⁹¹.

Tableau 36 : Nombre de ménages relevant du DALO ou des ACD relogés chez les principaux bailleurs sociaux parisiens en 2011 sur le contingent Ville de Paris

Relogements de droit	Ménages ACD	Ménages DALO	Ménages ACD et DALO	Ménages ACD et / ou DALO (sans 2 ^{ble} compte)	Relogements totaux
217	545	525	155	915	4 221

Source : Ville de Paris (DLH)

Le tableau ci-après montre la part des ménages relogés de cette manière pour les trois principaux bailleurs parisiens :

Tableau 37 : Nombre de ménages relevant du DALO ou de l'ACD relogés chez les principaux bailleurs sociaux parisiens en 2011

Bailleurs	Ménages ACD	Ménages DALO	Ménages ACD et DALO	Ménages ACD et / ou DALO (sans 2 ^{ble} compte)	Relogements totaux
Paris Habitat	833	1 007	438	1 402 (31 %)	4 482
RIVP	154	246	45	355 (13 %)	2 781
I3F	109	84	56	137 (18 %)	746

Source : Paris Habitat, RIVP et Immobilière 3F

Au total, on ne peut que souscrire à l'appréciation de la HALDE⁹², selon laquelle « dans un contexte caractérisé par une forte pénurie de logements, notamment mais pas uniquement dans les grandes métropoles, la double mission du parc social consistant à accueillir des ménages généralistes dans le cadre de la mixité sociale et des populations de plus en plus défavorisées dans le cadre du DALO, devient difficile à remplir ».

C'est au final la question même des objectifs assignés au logement social qui est posée. L'équilibre entre les objectifs de la mixité, de la réponse aux attentes de la plus grande partie de la population qui est éligible au logement social, et ceux qui sont liés à l'urgence et à la priorité des publics les plus en difficulté, est très difficile à réaliser. Sur un territoire très large, cette question reste assez théorique et les dispositifs sociaux prennent le pas sur les autres considérations. Il s'agit avant tout de répondre à des attentes comme peut le faire le Préfet dans le cadre du DALO ou l'ensemble des partenaires dans celui de l'ACD.

Mais quand on descend à un niveau plus fin, cette question n'est plus seulement théorique ou statistique, elle consiste à gérer la Ville, à la faire vivre, à concilier des logiques contradictoires.

⁹¹ Sur le territoire parisien et en banlieue.

⁹² Rapport de la HALDE « Analyse et recueil des bonnes pratiques - Accès au logement social : garantir l'égalité », op. cit.

La Maire du 20^{ème} arrondissement⁹³ estime quant à elle qu'il « faudrait que la mairie d'arrondissement puisse être représentée dans les commissions de l'Accord collectif départemental où son avis serait entendu. Ces commissions devraient avoir une analyse du quartier dans lequel seraient livrés le ou les programmes et où seraient attribués les logements alors concernés. À l'intérieur de cette analyse sociale des quartiers, la question scolaire devrait aussi être prise en compte (...). De fait, un lien direct existe entre le logement, la population scolaire, et les questions de prévention et de sécurité ».

Comme l'écrit Didier Vanoni⁹⁴, Directeur de FORS-Recherche sociale, le système connaît avec la loi DALO « une injonction à faire sien un objectif non naturel et qui vient, de plus, percuter d'autres buts qui lui ont été alloués : la mixité et la diversité sociale, la qualité de service, la rénovation urbaine, la mobilité résidentielle, etc. ».

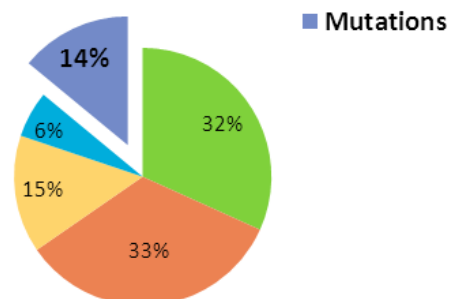
La question de l'urgence et de la priorité mérite donc d'être pleinement intégrée, quitte à relever d'un mode de gestion distincte et d'une offre dédiée, sauf à vider la filière de droit commun de son contenu et à remettre en question les finalités même du logement social. C'est dans cet esprit que la Communauté d'agglomération de Rennes s'est efforcée d'apporter une réponse à cette contradiction (cf. troisième partie).

2.3.2 La fluidité encore insuffisante des mutations à l'intérieur du parc social

On a vu la part importante de la demande représentée par les ménages déjà logés à l'intérieur du parc social (22,3 % en 2011). Dans son rapport public 2009, le Conseil d'Etat⁹⁵ proposait « de cesser d'assimiler les mutations au sein du parc à des premières demandes et de reconnaître la priorité des mutations internes sur les premières demandes, de manière à accroître la satisfaction des occupants et l'utilisation optimale du parc ».

Toutefois, les mutations ne représentent qu'une part limitée des attributions :

Graphique 29 : Part des relogements effectués dans le cadre des mutations par rapport à l'ensemble sur le contingent du Maire de Paris en 2011 (désignations Commission centrale)



Source : Ville de Paris (DLH)

✓ Une ambition de fluidité : la Charte des mutations

Le Conseil de Paris a adopté en 2009 une Charte des mutations, avec pour objectif prioritaire d'atteindre un niveau de 20 % d'attributions liées à des mutations internes.

La Charte des mutations se décline en 3 axes principaux :

⁹³ Audition de Frédérique Calandra, Maire du 20^{ème} arrondissement, devant la Mission, le 2 mai 2012.

⁹⁴ *Les procédures d'accès au logement social - Cadre légal, organisation, pratiques des acteurs*, Recherches et prévisions n° 94, décembre 2008, p. 47.

⁹⁵ Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, « Droit au logement, droit du logement », pp. 119 et 120.

1. Des procédures communes pour une égalité de traitement des demandes de mutation.
2. La définition de six critères de priorités :
 - Les situations de handicap ;
 - Les cas de violences conjugales ;
 - Les situations de sous-occupation ;
 - Les cas de difficultés à assumer financièrement le loyer ;
 - Le parcours résidentiel : du logement social vers l'intermédiaire ;
 - Les situations de sur-occupation.
3. Un élargissement des possibilités de mutation dans le parc social par la mutualisation des contingents.

Il faut toutefois souligner que la Charte des mutations ne concerne que la Ville de Paris pour son propre contingent et qu'elle ne lie ni l'État, ni Action Logement, ni les SA d'HLM qui ne l'ont pas signée. Même si elle fonctionne de manière satisfaisante, elle n'engage pour l'instant que Paris Habitat et les SEM dépendant de la Ville comme la RIVP, la SIEMP ou la SGIM.

Par ailleurs, afin d'améliorer la fluidité des parcours, la Ville et la Préfecture ont décidé par accord conclu en mai 2011 de mutualiser leurs contingents, notamment pour permettre des mutations dans le cadre de situations prioritaires (handicap, violences conjugales et réduction de la surface).

En effet, si le taux de mutation au sein du contingent Ville est en augmentation, il reste très faible au sein de celui de la Préfecture, surtout en l'absence de possibilités de passerelles entre les deux. Ce taux était à la RIVP par exemple de 23 % pour le contingent Ville et de 9 % seulement pour le contingent Préfecture, conséquence de l'application de la loi DALO qui a mobilisé depuis plusieurs années l'essentiel de ce contingent, notamment au détriment des mutations internes.

Cette Charte ne fait pourtant pas l'unanimité. Lors de son audition devant la Mission le 28 mars 2012⁹⁶, le représentant d'Immobilière 3F expliquait pour sa part les raisons qui avaient conduit cette SA d'HLM à ne pas adhérer à la Charte. Selon lui, l'objectif de 20 % serait trop élevé et il serait très difficile de prendre des engagements pour le contingent d'Action Logement.

Cependant, Immobilière 3F a mis en place une politique ambitieuse de mutations qui va sur certains points au-delà de ce que prévoit la Charte en remboursant une partie du déménagement et des petits travaux pour les locataires âgés de plus de 60 ans et ceux dont les ressources sont inférieures au plafond PLA-I. Enfin, Immobilière 3F a mis en place un livret de mobilité résidentielle destiné aux demandeurs de mutations au sein de son parc.

Il n'en demeure pas moins que le taux de mutation de ce bailleur, très lié au « 1 % logement » puisqu'il appartient au groupe Solendi, l'un des principaux CIL, n'était que de 11,7 % en 2011 (contre 9,3 % en 2010) contre 14,7 % chez Paris Habitat (15,1 % en 2010) et 16,2 % à la RIVP (15,3 % en 2010).

✓ La réalité des flux

En fait, en dépit de leurs efforts, les bailleurs Ville se heurtent à de très grandes difficultés pour atteindre l'objectif fixé par le Maire de Paris de 20 % de taux de mutation global au sein du parc social parisien (il se situait à environ 16 %).

La gestion très décentralisée des bailleurs sociaux constitue souvent un frein aux échanges entre arrondissements. Paris Habitat qui est organisé en cinq directions territoriales s'efforce par exemple de décloisonner sa gestion pour faciliter les mutations d'une direction à l'autre.

Sur la base de l'engagement de la Charte des mutations à « encourager et soutenir les demandes de réduction de taille du logement », des courriers ont été adressés en 2011 aux ménages en situation

⁹⁶ Audition de Pascal Durand, Directeur départemental pour Paris du Groupe Immobilière 3F, devant la Mission le 28 mars 2012.

de sur-occupation au sens de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, dite loi Molle (logement comportant 2 pièces de plus que la base réglementaire au vu de la composition du ménage), suivis de contacts en vue de leur présenter le nouveau dispositif. Cette campagne de mobilisation n'a débouché que sur la concrétisation d'une vingtaine de mutations en 2011 à Paris Habitat et sur un nombre analogue à la RIVP.

En effet, en dehors de la segmentation des contingents, la politique en faveur des mutations se heurte à des niveaux d'exigence généralement élevés de la part des demandeurs. Ainsi, le taux de refus observé en matière d'échange est-il sensiblement plus élevé que pour une première demande.

La faible mobilité a pour conséquence un vieillissement des locataires qui à son tour représente un frein à la mobilité, en raison de dispositions législatives particulièrement protectrices à leur endroit. Ainsi, les locataires âgés de plus de 65 ans représentaient, en 2011, 31 % des locataires de Paris-Habitat et 25 % de ceux de la RIVP et d'Immobilière 3F.

In fine, il y a eu, en 2011, **615 mutations présentées et agréées par la Commission de désignation du Maire de Paris** (dont 166 demandes de réduction, soit 26 % des demandes et 81 demandes de mutations au titre du handicap ou de raisons de santé), auxquelles il faut ajouter les désignations de demandeurs résidant déjà dans le logement social par le biais de la Commission du Maire de Paris et par celles des maires d'arrondissement. Les ménages de cette catégorie dits « **mutés-désignés** » (509 demandeurs désignés en rang 1 parmi 3 candidats par logement) ont bénéficié de **292 relogements** en 2011, portant les mutations effectives à 907. On notera que les logements de type PLS et PLAI-I représentaient 58,3 % des logements utilisés pour les échanges.

La réalité vécue par les usagers s'avère plus nuancée.

✓ Le témoignage de la Médiatrice de la Ville de Paris

En 2011, la Médiatrice de la Ville consacrait un zoom thématique à la qualité de vie dans l'habitat social dans son rapport annuel 2011⁹⁷.

Elle soulignait que les demandes d'échanges demeuraient difficiles au sein du parc d'un même bailleur mais, plus encore, entre bailleurs sociaux : « Les occupants du parc social parisien ont le sentiment, pouvait-on lire dans ce rapport, que **leur faible mobilité résidentielle est due non seulement à leur propre limitation dans l'expression des besoins d'évolution mais également à la difficulté que rencontrent les bailleurs dans la gestion pratique des mutations. Ils appellent à une simplification des démarches administratives, à un raccourcissement des processus de mise en adéquation entre offre et demande, et à davantage de transparence sur le sujet** ».

Lors de son audition⁹⁸, la Médiatrice confirmait qu'elle était saisie de nombreuses réclamations suscitées par les freins rencontrés par les locataires dans leur souhait de parcours résidentiel au sein du parc social et considérait comme « **incompréhensible pour le citoyen les problèmes de contingents fonctionnant de façon étanche en tuyaux d'orgue** ».

Elle soulignait en particulier que les mutations de personnes handicapées ne peuvent espérer trouver aisément de solution, en raison de la rareté des logements spécifiquement aménagés, qu'à travers une coopération active entre les bailleurs.

En outre, les trois-quarts des mutations internes au parc social sont réalisés à l'intérieur d'un même arrondissement.

✓ Les pistes d'amélioration envisagées

D'autres pistes sont explorées par la Ville de Paris, en complément de la Charte pour accroître les mutations :

⁹⁷ Rapport 2011 de la Médiatrice de la Ville de Paris, p.74.

⁹⁸ Audition de Claire Brisset, Médiatrice de la Ville de Paris, et d'Eric Ferrand, Conseiller auprès de la Médiatrice, devant la Mission le 6 juin 2012.

- Mise en ligne d'une rubrique dédiée à cette question sur le site Paris.fr.
- Montée en charge de l'accord conclu en 2011 avec la Préfecture en vue de favoriser les échanges entre les deux contingents.
- Action spécifique en faveur des demandes de réduction afin de lutter, en liaison avec les bailleurs, contre la sous-occupation.

Toutefois, **une véritable amélioration suppose d'accroître les mutations inter-bailleurs, en renforçant le dialogue et la synergie entre eux**, notamment en instituant un système de concertation ou en créant une instance inter-bailleurs pour la gestion des mutations, comme la Médiatrice de la Ville de Paris l'appelle de ses vœux.

Enfin, **c'est à l'échelle de la Métropole que des équilibres nouveaux sont à trouver**, comme l'indiquait Jean-Pierre Caffet dans son rapport de mission sur la « **Métropolisation des politiques publiques parisiennes et la gouvernance francilienne** »⁹⁹. Il observait que le blocage des parcours résidentiels pouvait obérer l'attractivité du territoire francilien et pénaliser son dynamisme économique.

Cette analyse rejoint celle du Conseil économique, social et environnemental d'Ile-de-France¹⁰⁰ qui affirme que les ménages, notamment ceux de la tranche d'âge 30-39 ans, préfèrent quitter Paris ou l'agglomération parisienne pour partir en Province plutôt que de s'éloigner excessivement de leur lieu de travail.

Jean-Pierre Caffet proposait par conséquent de fluidifier les parcours résidentiels en créant un parcours métropolitain du logement au moyen de partenariats entre les bailleurs sociaux et entre les collectivités tout en facilitant la sortie du parc social.

2.3.3 Les imperfections du système d'enregistrement des demandes

Le système d'attribution des logements sociaux à Paris se heurte enfin à des problèmes purement matériels. Ceux-ci sont liés à la fois à l'ampleur de la demande qui génère un travail administratif considérable en multipliant les risques d'erreur et au mode de traitement de cette demande qui demeure, pour une large part, assez artisanal.

En effet, comme les membres de la Mission ont pu le constater lors de leur visite sur place le 9 mai 2012, l'ensemble des dossiers des candidats à un logement social sur Paris sont conservés sur support papier et archivés dans les locaux même de la DLH ce qui représente un volume de stockage considérable et des manipulations importantes qui posent des problèmes aigus de conditions de travail.

Considérant que le processus de sélection en amont des candidats était une question majeure, la Mission s'est en effet rendue dans les locaux de la DLH. Cette visite a permis de montrer le caractère transparent des procédures et le professionnalisme des agents chargés de les mettre en œuvre. La Mission a pu se rendre compte de la lourdeur de ce processus qui mobilise de nombreux agents¹⁰¹, notamment pour la gestion et l'extraction des dossiers papier du fichier général.

Elle a pu constater que les dossiers sont en effet conservés dans des armoires rotatives dont le maniement est très lourd et qui sont actuellement en cours de desserrement, ce qui en complique encore la gestion. Toutefois, la DLH s'est déjà engagée dans une démarche de gestion électronique des documents consistant à numériser l'ensemble des dossiers des demandeurs : l'application informatique sera opérationnelle à l'automne 2012. Cela contribuera incontestablement à alléger le travail des agents et à améliorer l'efficacité de la gestion des dossiers des demandeurs mais aussi à partager le contenu de ces dossiers avec l'ensemble des utilisateurs d'AIDA et notamment les bailleurs sociaux.

⁹⁹ « Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne », Rapport de mission, Juillet 2011, pp. 102 à 104.

¹⁰⁰ « Le logement des ménages à revenus moyens en Ile-de-France », rapport présenté en novembre 2011 par Marie-Anne Belin devant le Conseil économique, social et environnemental d'Ile-de-France, p. 13.

¹⁰¹ 13 agents effectuent des tâches de présélection (10 C et 3 B) et 4 agents font du visa, c'est-à-dire la sélection des 5 dossiers présentés en Commission.

La gestion d'un nombre aussi important de dossiers papier pose d'abord une question de sécurité matérielle, mais également celle de l'intérêt de conserver des données pendant de longues années (compte tenu des délais d'obtention des logements), celle enfin de l'archaïsme de ces méthodes de travail que le Comité de vigilance avait déjà relevées (cf. *supra*).

Un dispositif de télétransmission des dossiers de demandes, de renouvellement et d'actualisation est d'ores-et-déjà prévu par la Direction pour faciliter le traitement de ces dossiers (plus de 85 000 renouvellements annuels, et le même nombre d'actualisations) et limiter les incohérences sur AIDA.

La numérisation des dossiers devrait permettre de dégager des moyens pour améliorer la qualité des informations enregistrées dans le système AIDA, dont la fiabilité a été jugée perfectible par nombre d'interlocuteurs.

Au-delà des améliorations souhaitables, c'est l'ensemble du dispositif d'attribution qui mériterait d'être revu.

2.4 Les limites du système actuel

Si l'on se place dans une logique systémique et à l'échelle de l'ensemble des attributions réalisées sur le territoire parisien, tous acteurs confondus, force est de constater :

- l'importance des désistements des candidats qui pose la question de la performance collective,
- l'absence d'un outil partagé d'aide à la décision,
- l'incapacité du système actuel à donner au demandeur une visibilité sur le traitement de sa demande et le délai prévisible d'obtention d'un logement.

2.4.1 La mobilisation d'une énergie collective importante au regard d'une proportion élevée de désistements parmi les bénéficiaires

L'une des interrogations majeures de la Mission s'est portée sur **la part élevée des demandeurs retenus par les commissions d'attribution des bailleurs qui décidaient de ne pas donner suite à la proposition de logement qui leur était faite. En effet, l'importance de ces « pertes en ligne » dans un contexte de forte pénurie de logements pose la question de l'efficacité globale du système d'attribution des logements sociaux.**

Le désistement de demandeurs qui avaient été sélectionnés et décident après la visite de ne pas accepter le logement proposé constitue à la fois un symptôme et un frein au bon fonctionnement du système puisqu'en nécessitant l'examen de nouvelles candidatures, ils peuvent conduire à des reprises de logement de la part des bailleurs, donc également au blocage inutile des deux autres dossiers que le réservataire avait décidé de sélectionner.

Ainsi, pour le contingent de la Ville de Paris, il y a eu au total, en 2011, 1 935 désistements de candidats (contre 1 841 en 2010) soit 51,8 % du nombre total de candidats relogés sur le contingent de la Ville en 2011 (1 935 / 3 732) contre 44,2 % en 2010 (1 841 / 4 164).

Le volume des désistements est notamment très important pour les logements de type PLI et assimilés puisqu'il représentait 61,8 % du nombre total des désistements en 2011 et 63,9 % en 2010, notamment pour des raisons liées au montant du loyer. Il est ainsi fréquent que les trois candidats désignés par la Ville se désistent les uns après les autres, ce qui laisse une marge insuffisante pour pouvoir relancer la procédure de désignation¹⁰².

Ce taux varie en outre selon les réservataires. Ainsi, 44 % des candidats s'étant vus attribuer un logement à Paris Habitat sur le contingent de la Ville de Paris se sont désistés en 2011, mais seulement 11,5 % sur le contingent de la Préfecture. Dans près d'un cas sur deux, l'environnement du logement est mis en avant pour justifier ce désistement. Cette différence peut s'expliquer par le fait que les candidats relogés sur le contingent de la Ville sont surreprésentés dans les logements PLI où les taux de refus sont les plus importants.

Le représentant du Préfet indiquait que des désistements importants sont également observés chez les ménages retenus au titre du DALO. Paris-Habitat soulignait pour sa part le nombre particulièrement élevé de refus de candidats enregistrés en zones sensibles.

Le désistement des candidats constitue la première cause de non attribution, loin devant les refus ou ajournement des CAL des bailleurs dont on a vu qu'ils représentaient une très faible part des dossiers.

¹⁰² La Ville dispose toutefois d'une solution alternative qui consiste à utiliser le dispositif Locagent en faveur du personnel des administrations parisiennes (cf. 2.2.2.5). En effet, parallèlement à la procédure classique de gestion de la demande de logement, ce dispositif constitue une bourse aux logements accessible via l'Intranet de la Ville de Paris (Intraparis). Les logements qui sont mis sur ce site sont ceux dont la reprise par les bailleurs est imminente, ce qui permet à la Ville de conserver son droit de réservation.

Tableau 38 : Principaux motifs de désistement des candidats à un logement social désignés sur le contingent de la Ville de Paris (2011)

Motifs	PLA-I	PLUS	PLS	PLI	TOTAL	%
Arrdt ne convient pas	0	34	13	58	105	5,43 %
Environnement	4	82	17	128	231	11,94 %
Logement mal agencé	4	47	9	80	140	7,24 %
Loyer trop élevé	0	36	25	224	285	14,73 %
Pas de réponse	0	1	0	0	1	0,05 %
Taille du logement	11	80	29	237	357	18,45 %
Trop éloigné	0	23	17	42	82	4,24 %
Raisons personnelles	4	39	20	137	200	10,34 %
Autres motifs	15	165	64	290	534	27,60 %
Total	38 (2 %)	507 (26 %)	194 (10 %)	1196 (62 %)	1 935	100 %

Source : Ville de Paris (DLH)

L'importance des désistements conduit donc à s'interroger sur l'ensemble du processus de sélection en amont et sur les énergies mobilisées par ce mode de gestion de la file d'attente.

L'économie générale du système peut être décrite de la manière suivante :

- La Commission de désignation du Maire de Paris qui réunit entre 7 et 10 personnes chaque semaine et qui mobilise en amont une vingtaine d'agents de la Ville de Paris pour 1 184 relogements effectifs.
- Les 19 commissions de désignation des maires d'arrondissement, soit 188 membres mobilisés (pour 1 240 relogements effectués), auxquels il convient d'ajouter tous les chargés de mission des cabinets qui préparent leurs travaux et les agents des services administratifs mobilisés pour répondre aux innombrables courriers.
- La commission de médiation pour la procédure DALO.
- La commission chargée de labelliser les ménages dans le cadre de l'accord collectif départemental.
- Les commissions internes aux entreprises de plus de 300 personnes ou aux Comités interprofessionnels du logement qui désignent les salariés candidats aux logements sociaux dans le cadre du « 1 % logement ».
- Les différentes commissions internes aux administrations qui désignent des fonctionnaires ou agents publics.
- Enfin, aux moyens humains mobilisés par les réservataires, il convient d'ajouter ceux des Commissions d'attribution de la quarantaine de bailleurs concernés (au moins 7 membres), ainsi que les effectifs administratifs des bailleurs affectés à la préparation des CAL (40 agents du Service Occupation et Logement - SOL - de Paris Habitat, 11 agents à la RIVP, 5 chez Immobilière 3F, etc.).

C'est l'ensemble de ces commissions qui contribue à l'attribution d'environ 12 500 logements sociaux chaque année. Mais l'absence de mutualisation des contingents, l'hétérogénéité des méthodes, la juxtaposition des filières conduit à une déperdition d'énergie.

Pour chaque logement attribué (parfois un seul), au moins deux commissions doivent se réunir et plusieurs personnes doivent intervenir pour procéder à la présélection, à l'organisation matérielle de la commission, au relevé de décision, à l'information des autres acteurs concernés et des candidats désignés ou attributaires, etc.

Ce système, à l'évidence coûteux en effectifs et en énergie, alimente en outre une faible satisfaction des usagers dans la mesure où il demeure largement illisible.

2.4.2 L'absence d'un outil partagé d'aide à la décision

Le choix des méthodes et des critères de sélection posent incontestablement un problème de lisibilité pour les demandeurs. Comme l'écrit Didier Vanoni¹⁰³, Directeur de FORS-Recherche sociale, « les motivations des acteurs et la façon dont se font les arbitrages rendent le plus souvent opaque à l'observateur extérieur ainsi qu'aux demandeurs dans leur globalité le fonctionnement du système des attributions ».

Cette opacité prend d'abord comme forme la difficulté à garantir une égalité de traitement entre les candidats. Il existe en effet :

- une pluralité de commissions ayant des modes de fonctionnement propres et des compositions très différentes ;
- des critères qui ne sont pas rigoureusement identiques même si la plupart d'entre eux sont définis en référence au CCH et qui surtout ne sont pas hiérarchisés, ce qui laisse des marges d'interprétation considérables¹⁰⁴ susceptibles d'entraîner une inégalité potentielle de traitement ;
- des procédures distinctes en fonction de la nature des publics, selon qu'il s'agisse des ménages mal-logés, des salariés des entreprises privées, des fonctionnaires et agents publics, etc. ;
- des modes de présélection différents en amont des commissions sur lesquels le contrôle qui s'exerce est souvent inexistant ;
- des contradictions entre les prises de décisions (entre le choix des commissions de désignation et celui des commissions d'attribution).

Comme dans les autres domaines de la politique du logement, l'empilement de structures en matière d'attribution des logements n'est pas un garant d'efficacité collective.

Dans son rapport de juillet 2010 consacré à la gestion du logement social et de la délégation des aides à la pierre à Paris, la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France¹⁰⁵ déplorait déjà qu'« aucun cadre conventionnel associant la totalité des acteurs (Ville, communes limitrophes ou non, départements, Région, Etat), seul à même de permettre une action concertée, n'ait fédéré les dispositifs d'interventions déjà existants. Or, le rééquilibrage géographique à l'échelon régional, la recherche de la mixité sociale et la régulation de la demande sociale sur tout le territoire francilien justifieraient la mise en œuvre d'un tel partenariat ».

2.4.2.1 Des critères inégalement connus

Les critères de priorité présidant à la désignation et à l'attribution des logements sociaux s'appuient en premier lieu sur ceux qui sont définis dans le Code de la construction et de l'habitation. Ils sont certes supposés être connus de tous les demandeurs mais ils ne sont pas toujours repris de manière explicite dans les documents diffusés par l'ensemble des réservataires et des attributaires.

Ces critères légaux sont surtout tellement larges et généraux que les réservataires doivent les compléter avec des dispositions plus précises pour fonder leurs choix. Or, la présente Mission a largement montré que ces règles, propres à chacun des réservataires, évolutives par nature, ne font pas, la plupart du temps, l'objet de publication par les acteurs du logement social.

¹⁰³ « Les procédures d'accès au logement social - Cadre légal, organisation, pratiques des acteurs », op. cit., p. 35.

¹⁰⁴ Dans son rapport public 2009 (p. 119), « Droit au logement, droit du logement », le Conseil d'Etat demandait que le nombre des critères d'attribution soit réduit et préconisait de mettre fin à la concurrence entre les différentes priorités ou d'en expliciter la portée. Selon lui, la difficulté est d'arbitrer entre des personnes qui sont pratiquement toutes prioritaires.

¹⁰⁵ Rapport de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion du logement social et la délégation des aides à la pierre à Paris, juillet 2010, p. 46.

Même si la CAL de Paris Habitat fait référence à ses propres critères, il n'est pas certain que la Charte d'attribution bénéficie d'une diffusion telle que cela puisse permettre aux demandeurs de se faire une idée précise des priorités de l'OPH de la Ville.

En réalité, en dehors de la Ville de Paris, les critères utilisés pour la désignation de leurs candidats restent mal connus.

Cette situation génère incontestablement, en dépit de la volonté exprimée par les acteurs du logement social d'assurer une transparence, de grandes interrogations de la part des demandeurs qui ne comprennent pas la complexité du système et l'hétérogénéité des modes de sélection. Tous les demandeurs se trouvent sur la même ligne de départ mais ils ne participent pas à la même compétition et se voient appliquer des règles différentes.

Les pratiques volontaristes de la Ville demeurent limitées par le système normatif national qui constitue le cadre de référence. La plasticité de ce système a permis des applications variées. Aujourd'hui, ces adaptations ont conduit à des pratiques si différentes et à une telle complexité que seuls les spécialistes en saisissent le fonctionnement et qu'il devient difficile de l'expliquer aux usagers.

Cette complexité est d'abord le fruit de l'histoire (contingents issus de financements croisés), elle résulte de la juxtaposition de textes successifs (loi Besson du 2 juin 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, loi DALO du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale...). Le contexte particulièrement tendu du marché du logement dans la Métropole parisienne ne peut que souligner les incohérences et la nécessité d'une remise à plat d'un système devenu illisible.

Comme le déplore l'Adjoint au Maire du 18^{ème} arrondissement¹⁰⁶, « l'attribution de logements dans une situation comme la nôtre, qui est une situation de grande pénurie et de grande pression, ne peut pas être juste au sens où nous mettrions en place un système qui serait idéal ».

Ce système idéal n'existe probablement pas mais le paradoxe du système actuel est d'être à la fois totalement administré et devenu totalement illisible.

2.4.2.2 Les commissions de peuplement dans les immeubles à livrer : une pratique unanimement appréciée

La pratique mise en place par la Ville de Paris et ses partenaires lors de la livraison de programmes neufs des commissions de pré-peuplement est saluée comme une piste de travail à retenir pour l'harmonisation des différents contingents.

Jusqu'en septembre 2011, la Préfecture de Paris organisait des commissions de peuplement qui avaient pour objet d'examiner les candidats désignés par chaque réservataire avant leur passage en CAL, mais qui dans la réalité s'apparentaient à une chambre d'enregistrement, puisque les désignations avaient été réalisées, quand elles n'avaient pas déjà été soumises à la CAL. Ces commissions ne fonctionnaient plus, certains bailleurs n'y assistaient même pas.

Désormais, toujours dans le but de rechercher la mixité sociale mais de manière plus efficace, des commissions de pré-peuplement, également collégiales, interviennent en amont des désignations par les réservataires. Elles ont pour but de garantir la qualité du premier peuplement d'un nouveau programme de logements sociaux d'au moins 20 logements en intervenant cette fois-ci en amont des désignations par les réservataires de manière à permettre une véritable stratégie de peuplement.

Ces commissions comprennent la DRIHL (Préfecture de Paris et d'Ile-de-France), le cabinet de l'Adjoint au Maire de Paris en charge du logement, le bailleur gestionnaire de l'immeuble, la mairie d'arrondissement concernée, la DLH et l'ensemble des autres réservataires, notamment les CIL.

Après une réunion de concertation et une visite du programme par les membres de la commission, sont arrêtées les consignes ou directives énoncées collégalement par les partenaires.

¹⁰⁶ Audition de Michel Neyreneuf, Adjoint au Maire du 18^{ème} arrondissement en charge du logement, devant la Mission le 12 avril 2012.

Il peut s'agir par exemple de recommander d'éviter de proposer à des familles monoparentales un logement classé en zone sensible, de privilégier les enfants en âge d'aller au collège en raison d'un manque d'école primaire dans le périmètre, de s'abstenir d'attribuer un appartement à des personnes handicapées moteur en raison de l'éloignement de transports accessibles ou du manque d'accessibilité de l'immeuble lui-même, etc. Sur ce point, les mairies d'arrondissement apportent leur connaissance fine du terrain en matière d'équipements publics, de difficultés spécifiques, etc.

Les candidatures de l'Etat sont ensuite envoyées à la DLH avant leur envoi officiel aux bailleurs, ce qui permet d'éviter les doublons et de discuter d'une candidature qui ne correspondrait pas aux consignes. La Ville fait de même pour ses candidatures émanant de la Mairie centrale et des mairies d'arrondissement. Les candidatures des deux partenaires sont ensuite adressées au bailleur pour être présentées devant les CAL.

L'autre intérêt de cette démarche est de permettre un retour sur le peuplement de l'immeuble en lien avec le bailleur à l'issue des CAL. Un bilan effectué par le bailleur est en effet diffusé à l'ensemble des partenaires.

L'expérience positive des commissions de pré-peuplement préfigure des pratiques que la Mission souhaite voir se développer en vue d'un véritable outil partagé d'aide à la décision qui préserverait l'autonomie des acteurs en s'adaptant à leurs spécificités.

Il permet d'imaginer une méthode d'attribution fondée, non plus sur la gestion totalement administrée d'une liste de demandeurs, comme c'est le cas aujourd'hui, mais une gestion par l'offre et la cotation des logements.

2.4.3 L'incapacité du système actuel à donner au demandeur une visibilité sur le traitement de sa demande et le délai prévisible pour obtenir un logement

L'une des plus grandes critiques formulées à l'encontre du système actuel est son incapacité à donner à l'usager une visibilité sur le traitement de sa demande et sur le délai prévisible pour obtenir un logement.

Une fois le dossier déposé et le numéro unique régional délivré, le demandeur ne reçoit plus aucun retour sur la suite réservée à sa demande et plus aucune information ne lui parvient jusqu'au moment où son dossier est retenu ou rejeté par la Commission d'attribution d'un bailleur. **C'est le système de la « boîte noire » qui entraîne frustration et incompréhension.** La communication avec le demandeur se heurte actuellement à deux difficultés majeures :

- Matérielle d'abord en raison du nombre de demandeurs en attente (près de 130 000). Il est en effet difficile pour les services de la Ville de Paris d'accuser réception de tous les courriers, de rappeler les règles du jeu et de donner des informations sur l'état d'avancement du dossier en situation de pénurie. Cela mobiliserait un grand nombre d'agents dans le seul but de maintenir un contact. L'utilisation de l'outil informatique permettrait sans doute d'apporter un début de réponse à cette question.
- Technique ensuite pour être en mesure de donner des éléments de réponse sur le délai prévisible d'attente pour les demandeurs en fonction des caractéristiques de sa situation et l'évolution de la file d'attente.

Lors de son audition devant la Mission le 23 mai 2012, le Sous-directeur de l'habitat de la Ville de Paris¹⁰⁷ reconnaissait qu'il était difficile de répondre à la question du délai d'obtention d'un logement social. En effet, l'offre évolue et la demande est croissante et elle évolue aussi. Il est par conséquent difficile de calculer une espérance d'obtention d'un logement, ou de dire à un candidat à quel moment il pourra obtenir un logement social.

On ne connaît actuellement avec certitude que l'ancienneté de la demande des candidats au moment de l'attribution d'un logement, sous réserve que le réservataire accepte de communiquer ces informations. La Ville de Paris publie des données régulières sur les délais de

¹⁰⁷ Audition de Jérôme Duchêne, Sous-directeur de l'habitat à la Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris, devant la Mission le 23 mai 2012.

relogement par filière, mais uniquement en ce qui concerne les ménages relogés sur son contingent.

Seul un système de cotation de la demande serait de nature à permettre de connaître le positionnement relatif d'une demande de logement social par rapport aux autres. Ainsi, le candidat pourrait estimer ses chances d'obtenir le logement souhaité.

Un tel système existe déjà dans un grand nombre de pays européens et dans quelques villes en France (cf. troisième partie). C'est la raison pour laquelle la Mission a souhaité approfondir sa réflexion par l'examen des méthodes les plus récentes qui se sont développées en Europe pour améliorer la procédure d'attribution des logements sociaux.

3 NOUVEAUX CONTEXTES, NOUVELLES MÉTHODES

Pour approfondir sa réflexion, la Mission s'est efforcée d'étudier attentivement d'autres approches conduites en France ou à l'étranger. Ces nouvelles méthodes mises en œuvre dans des contextes parfois différents permettent de réinterroger celles qui ont cours à Paris, qu'elles soient le fait de la Ville elle-même ou des autres acteurs.

3.1 Bref panorama des pratiques en Europe

L'audition d'un représentant de l'USH a permis à la Mission de disposer d'un aperçu des différents systèmes pratiqués en matière d'attribution des logements sociaux au sein de l'Union européenne :

- La principale différence en matière de logement social entre la France et les autres pays européens tient essentiellement au fait que dans la plupart de ces derniers **cette compétence a été intégralement transférée aux collectivités territoriales** dont le poids est sans commune mesure avec celui qu'il peut revêtir en France. Ainsi, ces dernières établissent leurs propres critères d'attribution en référence à un cadre législatif régional ou fédéral.
- La deuxième différence concerne **le volume du logement social et sa part au sein du parc global**. Celle-ci varie très sensiblement d'un pays à l'autre, le Royaume-Uni et les pays du Nord ayant un parc très important contrairement aux pays du Sud, la France se situant dans une position médiane. Enfin, l'Allemagne qui a construit un grand nombre de logements sociaux (7 millions depuis la Seconde Guerre mondiale) mais dont le parc social a un caractère temporaire, a vu cette part se réduire en raison des dé-conventionnements. Il ne représente plus aujourd'hui que 800 000 logements (6 % du parc total).

Tableau 39 : Statut d'occupation du parc de logements et part du logement social au sein du parc total dans les pays de l'Union européenne

	Propriétaire occupant	Parc locatif privé	Locataire parc social	Parc locatif social/ 1000 habitants
Pays-Bas	54 %	11 %	35 %	148
Suède	39 %	22 %	23 %	111
Danemark	53 %	26 %	22 %	102
Royaume Uni	69 %	10 %	21 %	86
France	56 %	21 %	17 %	72
Allemagne	43 %	51 %	6 %	28
Irlande	77 %	11 %	7 %	24
Italie	73 %	17 %	4 %	17
Portugal	75 %	18 %	3 %	9
Espagne	81 %	10 %	1 %	5

Source : Union sociale pour l'Habitat

- La troisième différence tient dans **la conception même du logement social**. Si certains pays à l'instar de la France en ont une conception généraliste, comme l'Allemagne, l'Autriche ou l'Espagne, d'autres comme le Royaume-Uni, la Belgique, l'Italie ou le Portugal en ont une conception résiduelle :
 - ✓ Dans le premier cas, il s'agit de répondre aux besoins d'une large part de la population qui rencontre des difficultés d'accès au secteur locatif privé tout en luttant contre l'exclusion.
 - ✓ Dans le second cas il s'agit uniquement de répondre aux besoins des catégories sociales les plus en difficulté.

- ✓ On rencontre enfin une troisième conception, universelle, dans des pays du Nord de l'Europe (Danemark, Pays-Bas ou Suède) où le logement social est ouvert à tous les ménages. La Commission européenne considérant qu'il s'agissait d'une distorsion de concurrence avec le secteur privé, cette conception est remise en cause¹⁰⁸. Un plafond de ressources a ainsi été imposé aux Pays-Bas, par la Commission européenne pour réserver aux populations les plus défavorisées l'accès au logement social.
- La quatrième différence concerne la **nature des critères d'accès au logement social** :
 - ✓ Le critère d'inscription (« à partir de quand le demandeur est-il éligible ? ») est en général lié aux ressources mais ce n'est pas le cas au Royaume-Uni où il existe de nombreux autres critères de priorité qui s'adressent aux populations de demandeurs les plus fragiles.
 - ✓ Le critère de priorité (« une fois inscrit, quel est le positionnement du demandeur sur une liste d'attente ? ») qui renvoie à un système de cotation objectif et transparent par liste d'attente unique ou par logement comme à Londres et au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas (modèle de Delft du nom de la ville pionnière en la matière).
 - ✓ Le critère de convenance, c'est-à-dire l'adéquation de la demande par rapport au logement proposé, un grand nombre de pays ayant opté pour un système où l'on se porte candidat pour un logement en particulier et non, comme en France, pour un logement social en général.

Ainsi, comme l'a indiqué Laurent Ghekhière, représentant de l'USH auprès de l'Union européenne lors de son audition devant la Mission¹⁰⁹, **deux écoles coexistent aujourd'hui en matière d'attribution de logements** :

- **Celle qui repose sur la gestion de la demande**, c'est-à-dire sur des listes d'attente. Celles-ci peuvent être aveugles, comme en France ou en Espagne (où le tirage au sort est pratiqué), ou hiérarchisées avec l'introduction d'un système de points qui permet au demandeur de savoir à quel rang il se situe comme en Belgique.
- **Celle qui privilégie l'approche par une mise en transparence de l'offre** de logements, l'attribution se faisant sur le même principe que celui des agences immobilières, logement par logement. Ce système permettant de gérer les questions de peuplement et de mixité sociale est aujourd'hui le plus répandu en Europe.

Le système dit de Delft ou du *Choice based letting*, transposé au Royaume-Uni depuis 2005, constitue l'exemple le plus abouti de cette dernière conception.

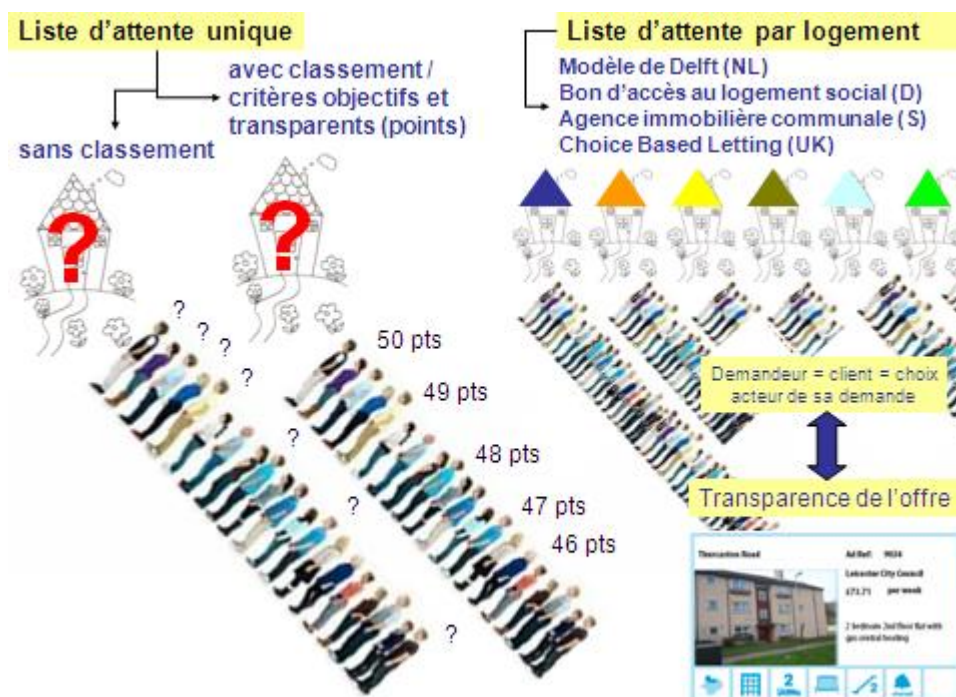
Il repose sur deux principes :

- le libre choix du demandeur qui postule sur les logements auxquels il est éligible et qui ont retenu son attention d'une part,
- la cotation de ces logements conçue comme un outil de peuplement et d'équilibre sociologique des immeubles et des quartiers d'autre part.

¹⁰⁸ La Commission a fixé à 33 000 € le revenu maximum pour pouvoir bénéficier d'un logement social. Sur cette question, on peut se référer à l'article de Laurent Ghekhière, « *Evolution du sens du logement social à l'épreuve de la crise et du droit communautaire de la concurrence* », in « *Loger l'Europe - Le logement social dans tous ses Etats* », ouvrage collectif coordonné par Noémie Houard, La Documentation française, 2011, pp. 147-165.

¹⁰⁹ Audition de Laurent Ghekhière, Représentant de l'Union sociale pour l'habitat auprès de l'Union européenne, entendu par la Mission le 6 juin 2012.

Figure 2 : Système d'attribution des logements sociaux en Europe



Source : Union sociale pour l'habitat

3.2 Les techniques quantifiées d'aide à la décision par cotation de la demande

3.2.1 Le système de gestion du logement social à Rennes : mutualisation des contingents, filière dédiée aux situations d'urgence sociale et cotation de la demande

La politique conduite dans l'agglomération de Rennes en matière de logement social constitue l'un des exemples les plus éclairants en la matière. Lors de leur audition devant la Mission le 16 juin 2012, les représentants¹¹⁰ de la Communauté d'agglomération (Rennes Métropole) et de la Ville de Rennes ont rappelé que « la prise en compte de la problématique de l'attribution et de l'enregistrement de la demande, de son ordonnancement, et du traitement des attributions du logement locatif social y était une histoire très ancienne » puisqu'elle remontait à 1955.

Dans son rapport de 2011¹¹¹, la HALDE soulignait ainsi « l'intérêt de cette action (qui) réside dans l'exemple d'une mobilisation des cadres, procédures et outils dont disposent les acteurs dans le champ du droit et des politiques de l'habitat et de l'urbanisme pour assurer l'égalité des chances et de traitement pour l'accès à un logement social. »

L'originalité du système rennais réside dans son caractère systémique et partenarial qui s'est affirmé dès le début des années 1990 et qui rejoint ainsi les préoccupations de la MILOS pour laquelle « la connaissance partagée de l'occupation et des besoins en logements est souvent la première étape dans l'implication des collectivités dans les politiques de l'habitat¹¹² ». En effet, la question du logement y est abordée :

- sous l'angle du territoire métropolitain et en partenariat, parfois « musclé » selon les termes du Vice-Président, avec l'ensemble des acteurs, d'une part,
- dans le cadre d'une vision globale associant complètement la politique de construction ou de réhabilitation (l'offre de logements) et les attributions de logements sociaux, (c'est-à-dire l'accès au logement), d'autre part.

¹¹⁰ Auditions de Guy Potin, Vice-président de Rennes Métropole en charge de l'habitat, Nathalie Demeslay, Directrice du service habitat de Rennes Métropole et Françoise Cottureau, Directrice du service habitat de la Ville de Rennes, devant la Mission le 16 mai 2012.

¹¹¹ « Analyse et recueil des bonnes pratiques - Accès au logement social : garantir l'égalité », op. cit. p. 83.

¹¹² Rapport d'activité 2009, p. 9.

Le Programme local de l'habitat adopté en 2005 constitue le fer de lance de cette politique volontariste qui permet la construction d'environ 1 500 logements sociaux chaque année. Il repose sur un processus de contractualisation avec l'ensemble des acteurs de la filière pour adapter l'offre aux besoins recensés.

A titre d'exemple, Rennes Métropole s'est efforcée de convaincre les CIL (Comités interprofessionnels du logement) de réserver des logements dans des zones urbaines sensibles en contrepartie d'une préservation de possibilités d'intervention de la Communauté d'agglomération dans les programmes neufs, ceci dans un souci de mixité sociale.

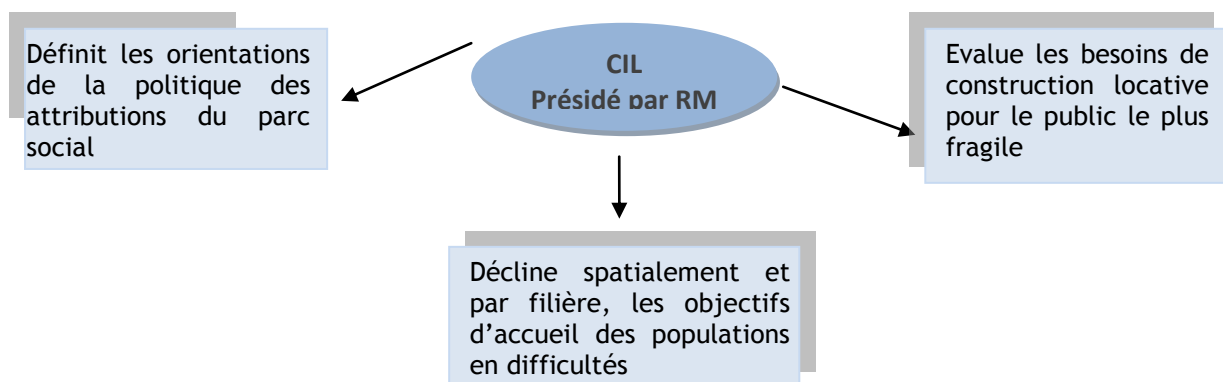
Il faut toutefois relativiser la portée de cette expérience par rapport au contexte parisien. S'il est clair que l'expérience rennaise ouvre des pistes intéressantes, il n'en demeure pas moins qu'elle est conduite dans une agglomération de 400 000 habitants (dont la moitié à Rennes) comprenant 37 communes. Par ailleurs, le nombre de demandeurs de logements sociaux y était de 12 817 en 2011 (contre 126 539 à Paris) et il y a eu environ 5 600 attributions contre 12 500 à Paris. Ainsi le rapport entre le nombre de demandeurs et celui des logements attribués s'établit à 44 % environ à Rennes contre 10 % à Paris, ce qui signifie que la pression qui s'y exerce est sans commune mesure. De même, seuls 4 bailleurs opèrent dans l'agglomération (2 OPH et 2 SA d'HLM) contre une quarantaine à Paris. Enfin, le nombre de logements sociaux s'élève à 45 000 contre 250 000 à Paris.

Ceci étant dit, il n'en demeure pas moins que les principaux axes de la politique rennaise sont riches d'enseignement, qu'il s'agisse du caractère contractuel de la démarche, assortie d'une mutualisation des contingents, de l'existence d'une filière dédiée aux situations d'urgence sociale n'entrant pas en concurrence avec la filière de droit commun et d'un système de cotation de la demande.

3.2.1.1 La mutualisation des contingents

Pour rendre possible la mutualisation des contingents, il a fallu mettre en place une instance permettant de faire converger la stratégie des acteurs sur le territoire. C'est le rôle de la Conférence intercommunale du logement qui définit les orientations de la politique des attributions du parc social, décline spatialement par filière les objectifs d'accueil des populations en difficulté et évalue les besoins de construction locative pour les publics les plus fragiles. C'est donc cette Conférence qui détermine les critères de priorisation de la demande.

Figure 3 : Le rôle de la Conférence intercommunale du logement dans l'agglomération rennaise



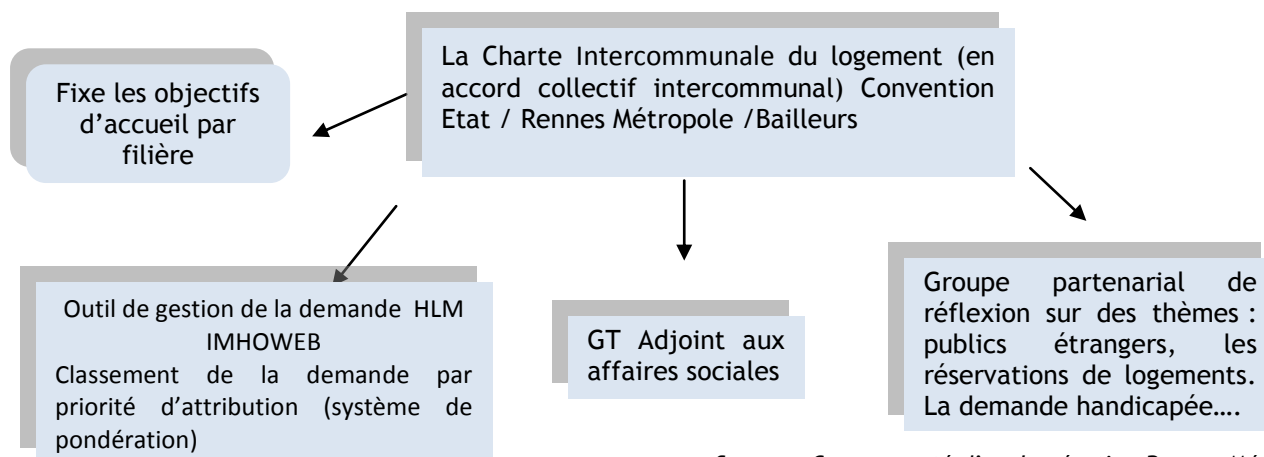
Source : Communauté d'agglomération de Rennes Métropole

La délégation de la gestion du contingent préfectoral pour les mal-logés a été négociée dès le début des années 90 dans le cadre du Protocole d'Occupation du Patrimoine Social mais il n'y a pas de superposition entre le contingent préfectoral et la filière de relogement social prioritaire. En effet, ce ne sont pas les 25 % du Préfet qui alimentent la filière de relogement social prioritaire dont il sera question *infra*.

Les attributions concernent aujourd'hui tous les logements sociaux de l'agglomération à l'exception des contingents des CIL. Toutefois, la part des « 10 % prioritaires » de la filière « 1 % logement » a été également intégrée car elle concernait des salariés (notamment en CDD) ou des chômeurs éligibles au DALO, qui ne correspondaient pas au public traditionnel des CIL.

Cependant, l'Accord collectif intercommunal (qui correspond à l'ACD à Paris) prévoit que 30 % des attributions annuelles, tant dans la filière de droit commun que dans celle dédiée aux situations d'urgence sociale, devaient correspondre aux critères DALO et à ceux du Plan départemental pour le logement des plus démunis.

Figure 4 : Les outils de la Conférence intercommunale du logement dans l'agglomération rennaise



Source : Communauté d'agglomération Rennes Métropole

Dans le cadre de ce contingent unique, géré de façon collégiale, il convient en outre de signaler que seul un candidat est présenté devant les CAL des bailleurs pour éviter que celles-ci ne modifient l'ordre établi par le système de cotation (cf. *infra*) dans le cadre de la concertation menée au sein de la Conférence intercommunale du logement à laquelle les mêmes bailleurs appartiennent.

Ce système a été rendu possible par l'utilisation par tous les acteurs d'un système d'information unique (ImhoWeb), constituant un outil d'enregistrement et de centralisation de la demande comme de l'offre de logements sociaux, commun aux réservataires et aux bailleurs

3.2.1.2 Une filière dédiée aux situations d'urgence sociale

La Filière de Relogement social Prioritaire : CLH

Ses missions :

- Assurer l'accès ou le maintien au logement des populations défavorisées sur une filière dédiée.
- Assurer l'animation technique des dispositifs liés à la mise en œuvre du plan départemental d'action pour l'accueil, l'hébergement, l'insertion et le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et du Fonds de Solidarité Logement (FSL).
- Animer le réseau partenarial concernant le logement des populations spécifiques (jeunes, personnes âgées, handicapées).
- Mettre en œuvre le volet social du PLH.

La décision de créer en 1992 une filière spécifique dédiée aux situations d'urgence sociale, sur la base de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (loi Besson), reposait sur la volonté d'éviter que la filière de droit commun ne disparaisse au profit de ces dernières. En effet, la commission chargée de désigner les candidats ne répondait plus alors qu'aux urgences, sous la pression des travailleurs sociaux confrontés à des situations de plus en plus difficiles.

Lorsqu'un demandeur n'a pas obtenu de logement dans un délai de deux ans, considéré comme anormalement long dans le contexte rennais, il peut saisir, par l'intermédiaire d'un travailleur social, cette filière de relogement social prioritaire qui est une filière dédiée. Si sa demande est

validée, il se verra proposer un logement ou un hébergement, si possible dans un délai inférieur à deux mois, sur des logements propres à cette filière (dans le parc social mais aussi dans le parc privé dans le cadre de l'Agence immobilière sociale ou dans une résidence sociale). Ces logements sont répartis sur tout le territoire de l'agglomération de Rennes, justement pour éviter que cette politique ne fragilise certains quartiers en y multipliant les problèmes.

Le demandeur de logement entre dans ce dispositif temporairement, afin de régler le problème ou de procéder à l'évaluation de sa situation, puis reprend son tour dans la filière de droit commun. Il libère alors son logement ou son hébergement de la filière de relogement social prioritaire. Pendant toute la période où ce locataire est logé ou hébergé, il fait l'objet d'un suivi social très soutenu afin de lui permettre de revenir le plus rapidement et dans les meilleures conditions possible dans la filière de droit commun.

Ce dispositif qui représente environ 15 % de la demande ne vient donc pas perturber le fonctionnement de la filière de droit commun grâce à sa fluidité. En effet, le taux de rotation dans les logements dédiés à la filière de relogement social prioritaire est de 50 % par an.

Selon les représentants de la Communauté d'agglomération et de la Ville de Rennes, l'intérêt de cette filière de relogement prioritaire réside dans le fait qu'elle traite globalement la situation de la personne, contrairement au dispositif DALO qui ouvre un droit mais ne permet pas concrètement d'obtenir un logement. Il s'agit donc de trouver une solution temporaire en attendant d'en trouver une pérenne dans le cadre de la filière de droit commun.

Cette filière a par ailleurs considérablement limité les saisines de la Commission de médiation DALO puisqu'il n'y en a eu que 57 au cours des trois dernières années (23 000 à Paris). En effet, la filière de relogement social prioritaire est l'unique interlocutrice de la Commission de médiation DALO. Quand un demandeur saisit la Commission de médiation, le secrétariat de cette commission prend contact avec la filière de relogement social prioritaire vers laquelle il aurait dû être dirigé.

Les représentants de la Communauté d'agglomération ont toutefois indiqué devant la Mission que le nombre de demandeurs passant par cette filière était en constante augmentation en raison de la situation économique et sociale qui se traduit par une pression accrue de la demande (+ 26 % de nouvelles demandes entre 2010 et 2011).

3.2.1.3 Une cotation de la demande

Le dernier axe de la politique d'attribution au sein de l'agglomération rennaise consiste en la mise en œuvre, depuis les années soixante, d'un système de cotation arrêté en commun par l'ensemble des partenaires, modulable selon les communes et évolutif au cours du temps en fonction des priorités du moment, notamment de la pression de la demande.

Sur un plan pratique, chaque demande de logement social enregistrée auprès de l'une des 37 communes de l'agglomération est classée dans un fichier commun en fonction de ses caractéristiques. Si le demandeur est, par exemple, au RSA, il se verra attribuer des points liés à sa situation. De même s'il s'agit d'une personne sans domicile fixe, etc.

La grille de cotation comprend ainsi un certain nombre de critères regroupés autour de plusieurs thématiques comme l'absence ou le besoin urgent de logement, la charge résiduelle, la précarité, les conditions de ressources ou l'ancienneté. Ces critères communs représentent 70 % de la pondération, les 30 % restants étant laissés à l'appréciation des communes (éloignement domicile/travail, lien avec la commune et rapport social). Certaines communes préfèrent ne pas utiliser ces critères et s'en remettent entièrement aux critères communs.

L'ancienneté est survalorisée à partir du moment où le demandeur atteint 25 mois d'ancienneté (30 points) alors que l'absence de logement ne compte que pour 9 points et le chômage pour 8. C'est ce critère de l'ancienneté supérieure à deux ans qui déclenche le basculement vers la filière d'urgence sociale précédemment évoquée.

Au départ, les élus souhaitaient que ce soient principalement les critères économiques et sociaux qui fassent la différence au niveau de la pondération. Or, selon cette logique, les ménages qui avaient déposé leur dossier depuis longtemps ne se voyaient jamais proposer un logement. C'est la raison pour laquelle le poids de l'ancienneté par rapport aux autres paramètres a été rééquilibré

de manière à ce qu'au bout de deux ans, des personnes qui rentraient simplement dans les plafonds voient enfin leur tour arriver.

Quand un logement se libère dans le système informatique, une file d'attente hiérarchisée des candidats est constituée. Intervient ensuite un travail d'instruction, puisque le système ou « la machine » ne décide pas de tout. L'intervention humaine est en effet nécessaire pour procéder à quelques vérifications : le candidat peut avoir un préavis de trois mois à donner alors que le logement doit être attribué sans délai, le candidat doit être orienté vers un autre logement dans un souci de mixité sociale, etc. La cotation ne constitue qu'un élément d'aide à la décision.

Ces différents éléments de la politique rennaise doivent donc être appréciés concomitamment car, comme l'a affirmé le Vice-Président de la Communauté d'agglomération¹¹³ devant la Mission, « ce n'est pas le système d'attributions qui fait les attributions, mais l'ensemble de la politique et des processus qui se confortent les uns les autres ».

Ce système a notamment conduit à réduire considérablement le nombre de courriers d'intervention. Le Vice-président de la Communauté d'agglomération¹¹⁴ attribue cette évolution au « fait qu'il ne sert à rien de voir un élu (...) qui n'est pas mieux placé qu'un autre pour savoir quelle est l'urgence sociale ».

* * * * *

La Mission a souhaité par ailleurs mettre en lumière une autre expérience conduite à Montréal où les demandeurs ont une excellente visibilité sur le délai probable d'obtention d'un logement.

Le système de cotation de la demande à Montréal

La Ville de Montréal a mis en place un système de cotation fondé sur des critères et un système de pointage établi par le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique du Gouvernement du Québec. Le parc de logement géré par l'Office municipal de Montréal est à la fois limité (20 000 logements) et ciblé à destination des ménages les plus défavorisés et aux personnes âgées autonomes à faibles ressources.

Une fois la demande acceptée, par le Comité de sélection des locataires, la demande est placée sur une liste d'admissibilité correspondant à la situation du demandeur. Étant donné que plus de 22 000 ménages sont déjà inscrits sur ces listes, le délai pour obtenir un logement varie de quelques mois à plusieurs années. Il dépend de plusieurs facteurs : nombre de ménages en attente, catégorie et taille du logement requis, pointage obtenu, etc. La demande de logements est alors subdivisée en différentes listes d'attente selon la catégorie du logement, l'arrondissement et la dimension requise. De cette manière, les ménages en attente d'un logement social peuvent obtenir le rang de leur demande sur le site internet de l'Office municipal d'habitation de Montréal.

Ce système très abouti mais assez lourd permet au demandeur de disposer en ligne à tout moment d'une estimation du temps qu'il lui faudra pour obtenir le logement qui correspond à la catégorie choisie grâce au classement des demandes mis à jour mensuellement.

Une autre caractéristique de ce système est l'extinction du droit au logement social dès lors que les conditions sociales ne sont plus remplies. Les loyers y sont fixés en fonction des ressources, selon un pourcentage fixe (25 %) conçu notamment comme une incitation à évoluer vers le marché libre.

3.2.2 L'expérimentation de la cotation par la Ville de Paris pour le traitement des demandes de ses agents et ceux du CASVP

La Ville de Paris a expérimenté depuis 2010 un dispositif de cotation relative à la demande de logement social des seuls agents de la Ville et du Centre d'action sociale (lesquels représentaient, fin 2011, 7 600 ménages soit 6 % du total des demandeurs). Ce dispositif, qui devrait entrer en vigueur à l'été 2012, est déjà utilisé par des employeurs réservataires de logements sociaux comme l'AP-HP ou la SNCF.

Quand cette cotation, issue d'une collaboration entre la DLH et la Direction des ressources humaines (DRH), sera opérationnelle, elle consistera à affecter une note aux agents en fonction de leur situation professionnelle et familiale. Elle sera établie automatiquement dans le fichier AIDA

¹¹³ Audition de Guy Potin, Vice-président de Rennes Métropole en charge de l'habitat, devant la Mission le 16 mai 2012.

¹¹⁴ Audition de Guy Potin, Vice-président de Rennes Métropole en charge de l'habitat, devant la Mission le 16 mai 2012.

grâce à des critères alimentés par des données fournies par l'agent lui-même dans le formulaire de demande et pondérés selon les priorités arrêtées par la Municipalité.

Ce dispositif a vocation à constituer une aide à la présélection des candidatures qui seront ensuite soumises au choix de la Commission de désignation du Maire. Dans son rapport de 2011¹¹⁵, l'Inspection générale de la Ville de Paris recommandait en effet de « limiter la mise en œuvre du *scoring* à la présélection des candidats en laissant le dernier mot aux commissions compétentes¹¹⁶ pour les cinq candidats retenus ».

Il convient de souligner que dans la phase expérimentale, les membres de la Commission n'ont pas souhaité connaître le score des agents concernés de manière à ne pas être liés par les notes qui leur avaient été attribuées dans la phase de présélection.

La cotation présente l'avantage de rendre la présélection plus rapide, plus lisible et explicable. Elle permet de répondre dans la désignation des candidats aux objectifs assignés à la politique des ressources humaines de la Collectivité (ancienneté, métiers sensibles - auxiliaire de puériculture, infirmière, éducateur, etc. -, horaires décalés, temps de transports élevés). Les critères professionnels se combinent bien entendu avec les critères de priorité définis par le CCH et le Maire de Paris.

Une intervention humaine reste néanmoins nécessaire pour analyser et vérifier les candidatures classées par le système de cotation automatisée. En effet, des cas peuvent laisser apparaître des incohérences entre les différents éléments dans le dossier et justifier des vérifications relatives à son contenu. Toutefois, le temps gagné grâce à la cotation permet d'approfondir l'étude des dossiers avant proposition à la Commission.

Il est permis de se demander si un tel système pourrait être étendu à l'ensemble des demandeurs parisiens compte tenu du volume de la demande. Il est incontestable que l'articulation d'un dispositif rationalisé de tri en amont avec le maintien de commissions de désignation pourrait constituer une piste intéressante sous réserve de définir la pondération des critères de choix avec une attention particulière, de les adapter aux différents contextes et de les faire évoluer en permanence.

3.3 La gestion par l'offre

Si l'exercice consistant à comparer les modes et méthodes d'attribution des logements sociaux en France avec ceux qui sont en vigueur avec d'autres pays européens présente de nombreuses limites, la Mission a néanmoins considéré que cette démarche pouvait, sur certains points, enrichir sa réflexion.

C'est la raison pour laquelle a été entendu le 6 juin 2012 Laurent Ghekhière, représentant l'Union sociale pour l'habitat auprès de l'Union européenne à Bruxelles. Celui-ci a présenté un panorama des différentes situations en la matière en Europe et mis plus particulièrement l'accent sur le cas londonien, seule agglomération pouvant, de par sa taille, être comparée à celle de la « Métropole parisienne ».

3.3.1 La méthode de « *choice based letting* »

Le système d'attribution des logements sociaux au Royaume-Uni, basé sur le libre choix des demandeurs a été instauré à partir de 2005 sur la base d'une recommandation gouvernementale de 2002. Cette recommandation avait pour objectif d'abandonner la pratique de gestion de listes d'attente aveugles fondées sur un système de points et d'adopter un autre système mettant le demandeur de logement au cœur du dispositif et en position de choisir le ou les logements pour lesquels il postule.

Le système mis en place à Londres et dans l'ensemble du Royaume-Uni est directement inspiré du « modèle de Delft » (cf. *supra*). Ce système, initialement pratiqué dans cette ville des Pays-Bas

¹¹⁵ Audit des dispositifs en faveur du logement des agents de la Ville de Paris, rapport de l'Inspection générale de la Ville de Paris, mars 2011, p. 45.

¹¹⁶ La Commission de désignation du Maire de Paris pour les logements situés dans Paris *intra-muros* et la commission *ad hoc* interne à l'administration pour ceux qui sont situés en banlieue.

dans les années quatre-vingts, avait été étendu ensuite à l'ensemble du territoire puis à d'autres pays comme l'Allemagne ou la Suède où il avait été adapté au contexte national.

Dans ces pays, les collectivités territoriales sont les seuls acteurs qui attribuent des logements sociaux et il n'existe qu'un seul contingent contrairement au système français. Le volume de logements sociaux peut y être important puisque le parc social représente 21 % du parc total dans l'ensemble du Royaume-Uni et 23 % dans le Grand Londres (contre 17 % en France comme à Paris).

Le système de « *Choice based letting* » vise à mettre le demandeur de logement social en position d'acteur de sa demande et de sa recherche.

Un classement des demandeurs dans la liste d'attente est d'abord effectué, défini de trois manières en mixant les critères :

- Sur la base de critères qui sont établis par chaque commune (ou district en ce qui concerne le Grand Londres) sous forme de points. Ces critères correspondent aux exigences de la commune comme celles d'y être né, d'y avoir vécu, etc., d'être primo-demandeur, d'avoir de jeunes enfants, des problèmes de santé, de violence conjugale, etc.
- Dans le cadre de groupes de priorité qui sont au nombre de trois :
 - ✓ Les *Priority Homeseeker* (PH) qui regroupe les personnes en recherche de logement et relevant de critères de priorité définis par la loi britannique (taille, composition de la famille, etc.).
 - ✓ Les *Tenants Seeker* (T) qui correspond aux locataires déjà installés dans le parc social et qui sont en demande de mutation.
 - ✓ Les autres demandeurs qui n'ont pas de critères de préférence particuliers mais qui ont peu de chance de trouver un logement dans les zones tendues comme le Grand Londres.
- Enfin, la durée d'attente des demandeurs est pris en compte.

Il existe encore des systèmes de priorité immédiate pour gérer les urgences. Le demandeur sera alors placé automatiquement en tête de liste sur un logement identifié pour les cas très prioritaires.

Ces critères de classement réputés objectifs et transparents sont définis par la commune dans son plan d'attribution¹¹⁷ annuel qui peut évoluer en fonction des priorités et qui doit être rendu public. Ils ont pour objectif de gérer les problématiques de peuplement et de mixité sociale. Ainsi, dans un quartier où réside une forte proportion de personnes sans emploi, l'accès au logement sera prioritairement ouvert aux personnes qui ont déjà un revenu ou un travail fixe (avec une majoration de points) et fermée à ceux qui n'en ont pas. Certains logements peuvent être réservés à des catégories bien définies de population comme les fonctionnaires de la commune ou les « *key workers* » (policiers, infirmières...) jugés essentiels à la vie de la cité.

Comme l'a fait remarquer Laurent Ghekière lors de son audition, « rendre publiques des priorités, c'est révéler les personnes prioritaires et celles qui ne le sont pas. Il faut alors assumer ses choix, et cela n'est pas toujours évident. En France, la plupart des élus qui ont travaillé avec les bailleurs HLM pour introduire un *scoring* objectif ont refusé de le rendre public ».

Le risque existe toutefois que certains critères liés à la durée du séjour dans la collectivité, la nature de la profession exercée ou la stratégie de peuplement puissent conduire à pénaliser certaines catégories de populations, notamment d'origine étrangère. Les évaluations conduites par le gouvernement britannique ont montré au contraire que ce système offrait davantage de choix aux demandeurs et qu'il contribuait à améliorer l'accès au logement social pour les personnes vulnérables et les minorités ethniques¹¹⁸.

¹¹⁷ Ce plan comprend une identification des besoins, un bilan des attributions de l'année passée et les priorités pour l'année en cours.

¹¹⁸ « *Le logement social pour qui ? Perspectives européennes* », Note d'analyse n°203 du Centre d'analyse stratégique, juillet 2011, p. 14.

3.3.2 Un travail fin sur l'offre *via* la cotation des logements

L'autre particularité du dispositif CBL tient dans le **système de cotation établi pour chaque logement selon la destination qu'on souhaite lui donner et les caractéristiques du locataire que l'on souhaite voir y accéder.**

Il présuppose une transparence de l'offre de logements sociaux à attribuer par sa mise en ligne sur internet ou par publication sous la forme de petites annonces pendant des périodes limitées (une semaine ou deux) durant lesquelles les demandeurs peuvent s'inscrire sur les listes d'attente constituées pour chaque logement.

Les logements sont ainsi mis en ligne sur internet, mais aussi consultables à partir de bornes interactives, par SMS, iPhone, etc., ou dans des journaux spécialisés sous la forme de petites annonces. Chaque demandeur peut s'inscrire sur un ou plusieurs logements (le nombre étant toutefois limité) et modifier ses préférences jusqu'à la clôture de l'annonce.

Chaque annonce comporte une photographie du logement, sa position dans l'immeuble (étage élevé, rez-de-chaussée), le mode de chauffage, la présence ou non d'un ascenseur, des précisions sur les services et équipements de proximité, etc.

Il convient de signaler aussi que les annonces immobilières concernant le secteur privé se trouvent sur le même site, une personne recherchant un logement social pouvant également répondre à une offre dans le secteur privé si elle n'a trouvé aucun logement lui convenant dans le secteur social.

Le demandeur effectue son choix sur la base d'un arbitrage entre deux contraintes :

- Le logement qu'il souhaite en fonction de sa localisation, des services de proximité auquel il permet d'accéder, du type d'habitat (appartement ou maison individuelle), du montant du loyer, etc. Il est possible de visiter les logements quand le rang dans la liste d'attente le permet et que l'offre a été clôturée.
- La taille de la liste d'attente, c'est-à-dire le nombre de personnes ayant également postulé sur le même logement et son positionnement sur cette liste.

En effet, lors de son inscription pour un logement, le demandeur est en mesure de visualiser l'état de la liste d'attente anonyme concernant le logement sur lequel il s'est positionné et surtout d'apprécier, en fonction de son rang, ses chances de pouvoir y accéder compte tenu des critères requis. Il lui est également indiqué s'il est éligible ou pas à ce logement.

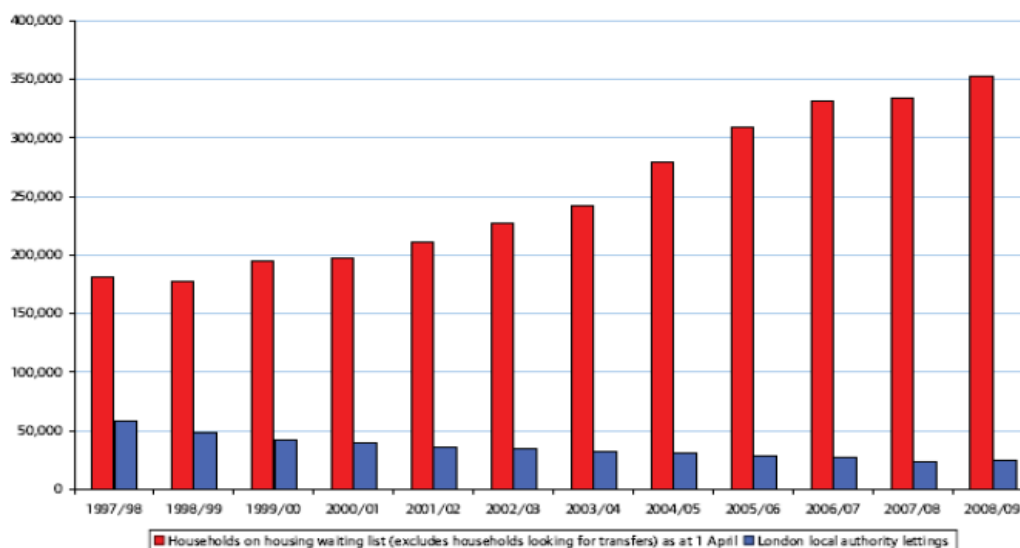
Le site internet permet en outre de sensibiliser les demandeurs quant à la durée moyenne d'attente sur laquelle des statistiques sont régulièrement produites, les difficultés d'obtenir un logement et l'étroitesse de l'offre, ce qui permet de les responsabiliser et de les inciter à être les acteurs de leur propre recherche en ne la cantonnant pas, par exemple, au seul logement social.

S'il ne souhaite pas s'impliquer personnellement dans cette recherche de logement qui peut être chronophage, le demandeur a la possibilité de la déléguer à la commune qui se positionnera à sa place sur les logements en fonction des priorités qu'il a indiquées et des caractéristiques de son dossier. La fracture numérique ne constitue donc pas un obstacle pour la recherche d'un logement, les personnes âgées étant au demeurant parmi les catégories les plus utilisatrices du système.

Le système informatique est géré par la commune mais les bailleurs sociaux sont libres d'adhérer ou non au dispositif, ce qui est le cas dans la très grande majorité des cas car cela valorise leur rôle. Enfin, les résultats des attributions sont mis en ligne dans un souci de transparence.

Au final, ce système permet de limiter les désistements (qui ne sont jamais sanctionnés) et les réclamations de la part des demandeurs et d'améliorer la fluidité au sein du parc, ce qui est bénéfique pour l'ensemble des acteurs impliqués. Le degré de satisfaction des usagers est en outre très élevé.

Dans une agglomération comme Londres où le marché immobilier est très tendu, ce dispositif a permis de limiter les frustrations et de contenir la demande en la limitant aux catégories de populations ayant le plus besoin d'un logement et aux plus motivées. Le graphique ci-dessous met en évidence l'accroissement du nombre de ménages sur liste d'attente pour l'accès au logement social à Londres, qui a doublé entre 1997 et 2010, tandis que le flux annuel d'attribution régressait très sensiblement dans le même temps, passant de plus de 50 000 à 25 000 en 2008/2009.

Graphique 30 : Nombre de ménages sur une liste d'attente pour les logements sociaux et accédant aux logements sociaux entre 1997/1998 et 2008/2009 dans le Grand Londres

Source : UK Department of Communities and Local Government

Comme l'a rappelé Laurent Ghekière, représentant de l'USH, lors de son audition, « ce n'est pas un système qui permet d'attribuer plus de logements à plus de personnes, mais c'est un système qui permet de mieux gérer la demande de la « clientèle » et de rendre cette dernière active dans son choix ».

On constate de fait que la proportion d'attributions de logements sociaux au regard du nombre de demandeurs est, à Londres, plutôt inférieure à la situation à Paris (25 000 soit 7 % des 350 000 demandeurs, contre 12 500 soit environ 10 % des demandeurs à Paris). Le nombre de demandeurs et l'échelle géographique londoniens sont donc plutôt à rapprocher de la situation en Ile-de-France (450 000 demandeurs et 70 000 attributions de logements sociaux par an).

3.3.3 Organisation urbaine et fonctionnement des attributions de logements à Londres

Qu'il s'agisse de leur étendue, de leur densité et de l'organisation des fonctions ou de la gouvernance, Paris et Londres diffèrent profondément.

Tableau 40 : Comparaison entre Londres et Paris en matière de population et de logement

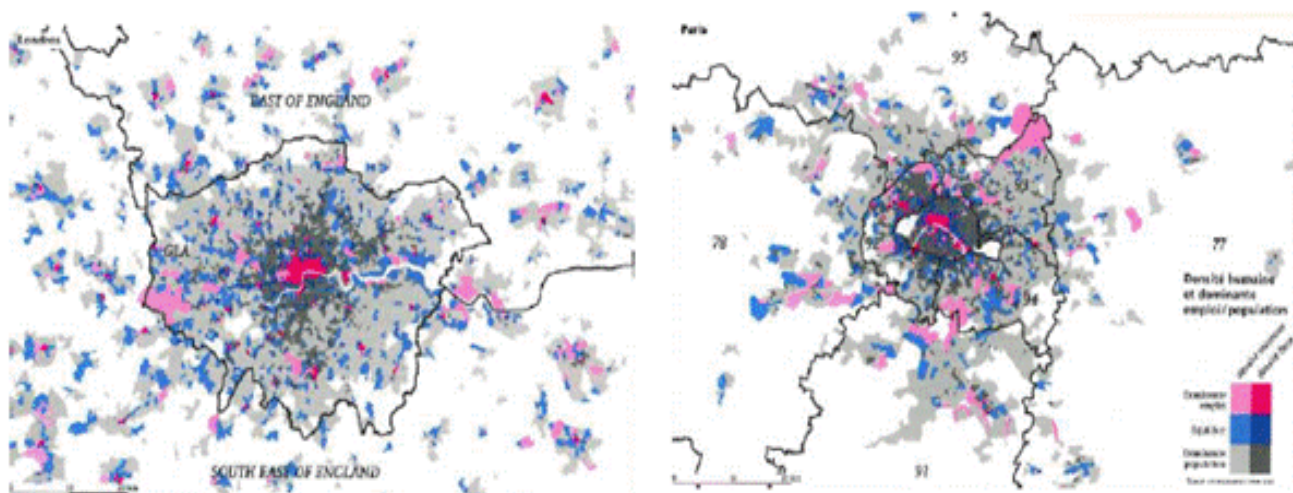
	Superficie (km2)	Population	Densité (nbre d'hab /km2)	Nbre d'emplois	Nbre de résidences principales	Nbre de logements sociaux	Part du logement social / parc total
LONDRES (GLA)	1 580	7,5 M	4 700	3,7 M	3 200 000	736 000	23%
PARIS	100	2,2 M	20 000	1,5 M	1 149 000	190 000	16%
Région Ile de France	12 000	11 M	900	5,5 M	4 900 000	1 075 000	22%

Source : Enquête Insee 2008 et GLA rapport 2008

La structure urbaine de Londres est proche de celle des grandes villes nord-américaines ou de Tokyo caractérisées par un centre, dominé par l'emploi et une population répartie assez uniformément depuis le centre vers la périphérie. A l'inverse, le schéma parisien, et de nombreuses villes d'Europe occidentale comme Madrid, Milan ou Berlin, est celui d'un centre très dense à la fois en matière d'emplois et de population, mais dont la densité chute au-delà d'un dizaine de kilomètres. L'urbanisation à Londres est à la fois beaucoup plus discontinue et moins dense qu'elle ne l'est à Paris¹¹⁹, ainsi que le met en évidence le graphique ci-après.

¹¹⁹ Les développements ci-après s'inspirent notamment du rapport d'Edouard Dequeker, « Le grand Londres - Attractivité économique et cohésion territoriale », ESSEC, Chaire d'économie urbaine, avril 2011.

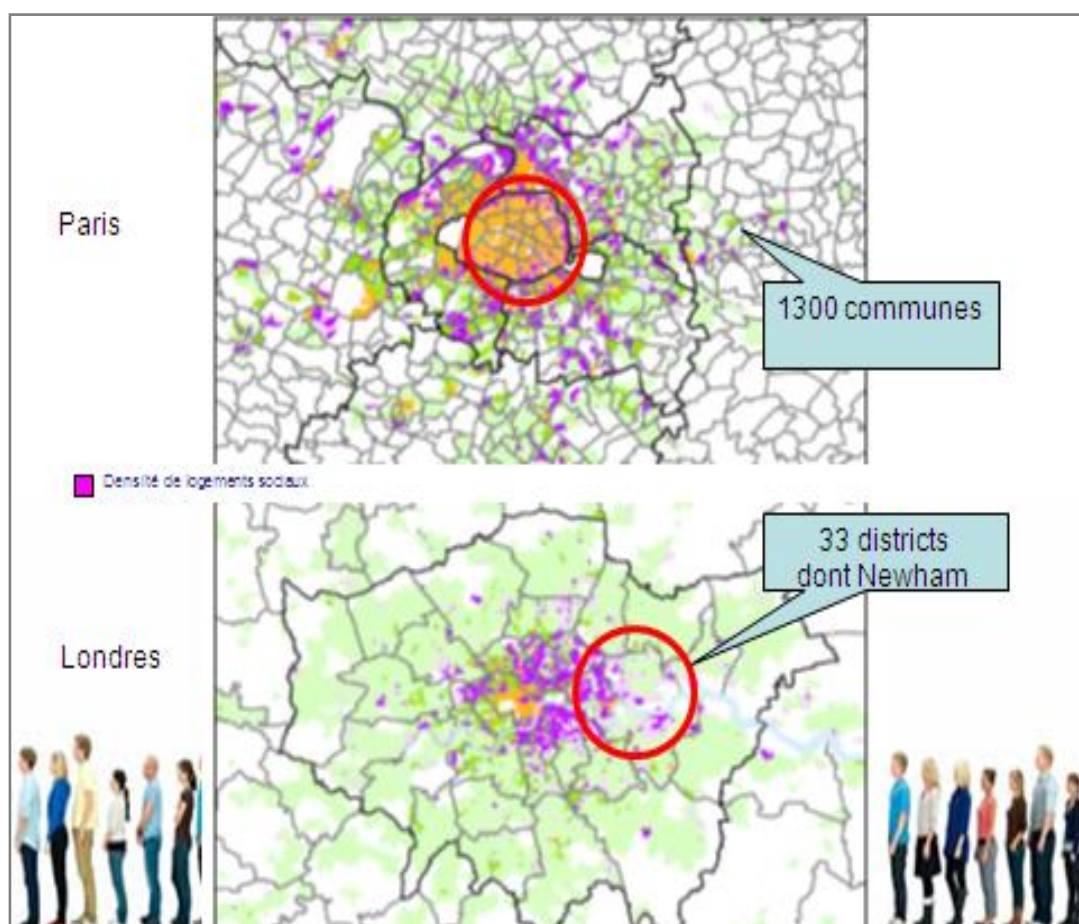
Graphique 31 : Les densités humaines à Londres et à Paris



Source : APUR / Insee enquête régionale pour l'emploi 2000 / UK Office of National statistics (2001)

Une très grande différence entre Londres et la zone métropolitaine parisienne réside dans la gouvernance : très agrégée au sein du Grand Londres (GLA), elle reste très éclatée entre une multitude de niveaux de décisions en ce qui concerne la Métropole parisienne. Le territoire londonien, deux fois plus étendu que celui de Paris, est en effet réparti pour sa gestion en 33 districts (32 *boroughs* et la *City of London*), de tailles variables et de population souvent importante. En dehors de la Cité qui ne compte que 11 900 habitants, 25 des 32 districts avaient en 2010 une population supérieure à 200 000 habitants et quatre d'entre eux dépassaient même 300 000 habitants.

Graphique 32 : Population et mode de gouvernance, une comparaison Paris / Londres



Source : Union sociale pour l'habitat

La compétence dans le domaine du logement sur le territoire de Londres appartient aux districts, responsables notamment en matière de délivrance des permis de construire et d'attribution des logements sociaux. Les logements sociaux y sont situés majoritairement au Centre et à l'Est, anciennement industrialisés.

A ses débuts la *Great London Authority* (GLA) créée en 1999 pour administrer et assurer la gestion stratégique de la Métropole londonienne n'avait pas de compétence en matière de logement. Ce n'est qu'à partir de 2007 qu'elle a vu ses responsabilités élargies, notamment à l'instruction des permis de construire des opérations les plus importantes mais surtout à la définition des orientations en matière de production de logements¹²⁰.

Elle a ainsi élaboré, dès 2007, une « *London Housing Strategy* », fixant des objectifs chiffrés de production, district par district. En revanche, elle n'a aucun pouvoir en matière d'attribution des logements sociaux qui relève exclusivement de l'échelon local des districts, en partenariat avec les bailleurs sociaux.

La profonde différence des métropoles de Paris et Londres ne permet pas, selon la Mission, la transposition en l'état de l'organisation londonienne pour l'attribution des logements par les districts. L'introduction du système CBL, pratiqué au Royaume-Uni et à Londres, ne semble devoir s'envisager qu'à l'échelle nationale.

¹²⁰ Voir sur ces points l'ouvrage de Duncan Bowie, *Politics, Planning and Homes in a World City*, Taylor and Francis, 2009.

4 PROPOSITIONS

Après avoir procédé à un travail approfondi d'analyse du fonctionnement de l'ensemble du processus d'attribution des logements, tenté de mieux comprendre les méthodes de désignation et d'attribution des différents acteurs de cette procédure et élargi sa réflexion à une étude comparative des méthodes utilisées dans d'autres villes, en France et dans d'autres pays, la Mission a souhaité formuler un ensemble cohérent de préconisations très concrètes.

La Mission a souhaité prioritairement améliorer les méthodes actuellement en vigueur en rendant plus objectifs les critères présidant au choix des candidats par la mise en place d'un dispositif de cotation des demandes.

Il s'agira d'enrichir les critères d'attribution existants et de leur appliquer un système de pondération en vue de rendre plus objective la priorité donnée aux différentes demandes de logement social. La détermination de ces critères et de leur pondération devrait être « externalisée » dans le cadre d'une très large concertation, une « Conférence de consensus », ouverte à l'ensemble des acteurs impliqués dans la chaîne de décision, qu'il s'agisse de la Préfecture de Paris et d'Ile-de-France, de la Collectivité parisienne (Ville et arrondissements), des différents bailleurs sociaux, des Comités interprofessionnels du logement, des associations, des représentants des locataires et des services sociaux. Cette concertation doit être étendue à d'autres instances dont la mission consiste à garantir les droits fondamentaux des citoyens comme la CNIL ou le Défenseur des droits.

Ce travail doit permettre de s'accorder sur un certain nombre de priorités partagées, mais également d'ouvrir la voie dans un second temps à la mutualisation des contingents, selon des formes et des modalités à définir, qui donnerait tout son sens à la réforme et à la convergence souhaitée des pratiques.

Dans un souci de mixité sociale et d'une meilleure connaissance du parc, la démarche de cotation des demandes doit être prolongée par une cotation des logements sociaux, réalisée en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (bailleurs, Collectivité parisienne - Ville et arrondissements, associations) sur la base d'un diagnostic social et territorial complet de la situation des immeubles et de leur environnement afin de gérer au plus près du terrain l'évolution du parc social et des quartiers.

Ces propositions ont pour objet d'améliorer la performance des différentes procédures existantes en introduisant davantage de lisibilité dans le système et en facilitant les démarches à accomplir par le demandeur.

4.1 Accroître la performance du système de désignation

4.1.1 Objectiver le processus de sélection des dossiers

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

4.1.2 Améliorer la performance du processus de désignation

4.1.2.1 Parvenir à une approche personnalisée des dossiers et un contrôle plus approfondi des situations

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

Recommandation n° 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.).

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

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

4.1.2.2 Mieux associer les mairies d'arrondissement au fonctionnement de la filière d'urgence

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

4.1.2.3 Harmoniser les pratiques et engager les autres acteurs à davantage de lisibilité

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 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.

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

4.2 Faciliter les démarches des demandeurs

4.2.1 Dématérialiser les démarches

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

4.2.2 Améliorer l'information et l'accompagnement du demandeur

Recommandation n° 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.

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

Recommandation n° 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 ».

4.2.3 Faciliter les mutations à l'intérieur du parc social

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

Recommandation n° 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.

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

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

4.3.1 Mieux informer sur la structure du logement social et le fonctionnement des réservations

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

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

4.3.2 Elargir l'information des maires d'arrondissement à l'ensemble des relogements effectués sur le territoire de leur arrondissement

Recommandation n° 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.

4.3.3 Adresse à l'Etat

Recommandation n° 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.

4.3.4 Suivi des réformes

Recommandation n° 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).

PROPOSITIONS N'AYANT PAS ÉTÉ ADOPTÉES PAR LA MISSION

Propositions du groupe UMPPA :

- **Déléguer l'ensemble des désignations/attributions du contingent du Maire de Paris et des bailleurs sociaux à une Société d'économie mixte (SEM) spécifique.** A terme, cette SEM aurait vocation à devenir métropolitaine afin de gérer la demande et les attributions à une échelle plus large. Une modification législative sera nécessaire pour élargir le champ de compétence des SEM.
- **Augmenter le contingent des maires d'arrondissement.** La métropolisation des enjeux devra s'accompagner d'un renforcement de l'échelon de proximité par excellence. Une modification législative sera nécessaire pour permettre une autre répartition entre la Ville de Paris et les mairies d'arrondissement.

Proposition du groupe Centre et Indépendants :

- **Simplifier la procédure règlementaire en réunifiant désignation et attribution dont l'exercice sera confié aux bailleurs sociaux.**
Cette proposition fait l'économie de la phase de désignation sur les logements du contingent municipal et perfectionne l'objectif de clarté recherché par la Mission d'information et d'évaluation.
Elle mettrait fin à la complexité du processus d'attribution et à l'opinion persistante dans l'esprit des demandeurs de logement social et des citoyens en général, tant sur son opacité que sur l'existence de privilèges. La présidence par des élus des commissions de désignation ne peut qu'alimenter un tel sentiment.
Elle allégerait la pression subie par les élus tant au niveau central que dans les arrondissements dont témoignent la volumétrie des courriers reçus et la quasi-exclusivité des demandes de réception dans les permanences. Elle les protégerait également de toute suspicion, notamment en période électorale.
Elle exige en cohérence, que les commissions d'attribution pouvant exister au sein des bailleurs sociaux ne soient plus présidées ou animées par des élus.

Annexe 1 : Plafonds de ressources 2012 pour l'accès aux logements locatifs aidés à Paris

Catégorie de ménages	PLA-I	PLUS	PLS	PLI
Personne seule	12 285 €	22 334 €	29 034 €	40 201 €
2 personnes ou deux personnes ne comportant aucune personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages	20 028 €	33 378 €	43 391 €	60 080 €
3 personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou un jeune ménage sans personne à charge	26 254 €	43 756 €	56 883 €	72 223 €
4 personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge	28 736 €	52 242 €	67 915 €	86 510 €
5 personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge	34 184 €	62 157 €	80 804 €	102 411 €
6 personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge	38 469 €	69 943 €	90 926 €	115 243 €
Personne supplémentaire	4 286 €	7 792 €	10 130 €	12 841 €

Source : Arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré modifié par l'arrêté du 22 décembre 2011.

Annexe 2 : Répartition initiale au sein d'un ensemble social de logements entre les contingents des différents réservataires (exemple de l'immeuble du 32-34 rue de Châteaudun dans le 9^{ème} arrondissement géré par la RIVP et comportant 48 logements)



Toute opération de construction de logements sociaux, nécessite, par son coût, l'intervention de plusieurs financements.

Selon le montant de sa subvention, l'organisme qui intervient dans le financement de l'opération, se voit attribuer un droit de désignation sur un certain nombre de logements.

Lui seul est alors habilité à proposer à des demandeurs de logements, les logements qui lui ont été réservés.

La Région

Au titre d'une subvention de 1 094 021 €, la Région se voit attribuer un droit de désignation sur **2 logements**

La Ville de Paris

En contrepartie de sa garantie sur les emprunts contractés pour le financement de l'opération et d'une participation de 6 720 000 €, la Ville de Paris se voit attribuer un droit de désignation sur 22 logements qui se partage ainsi :

La Préfecture

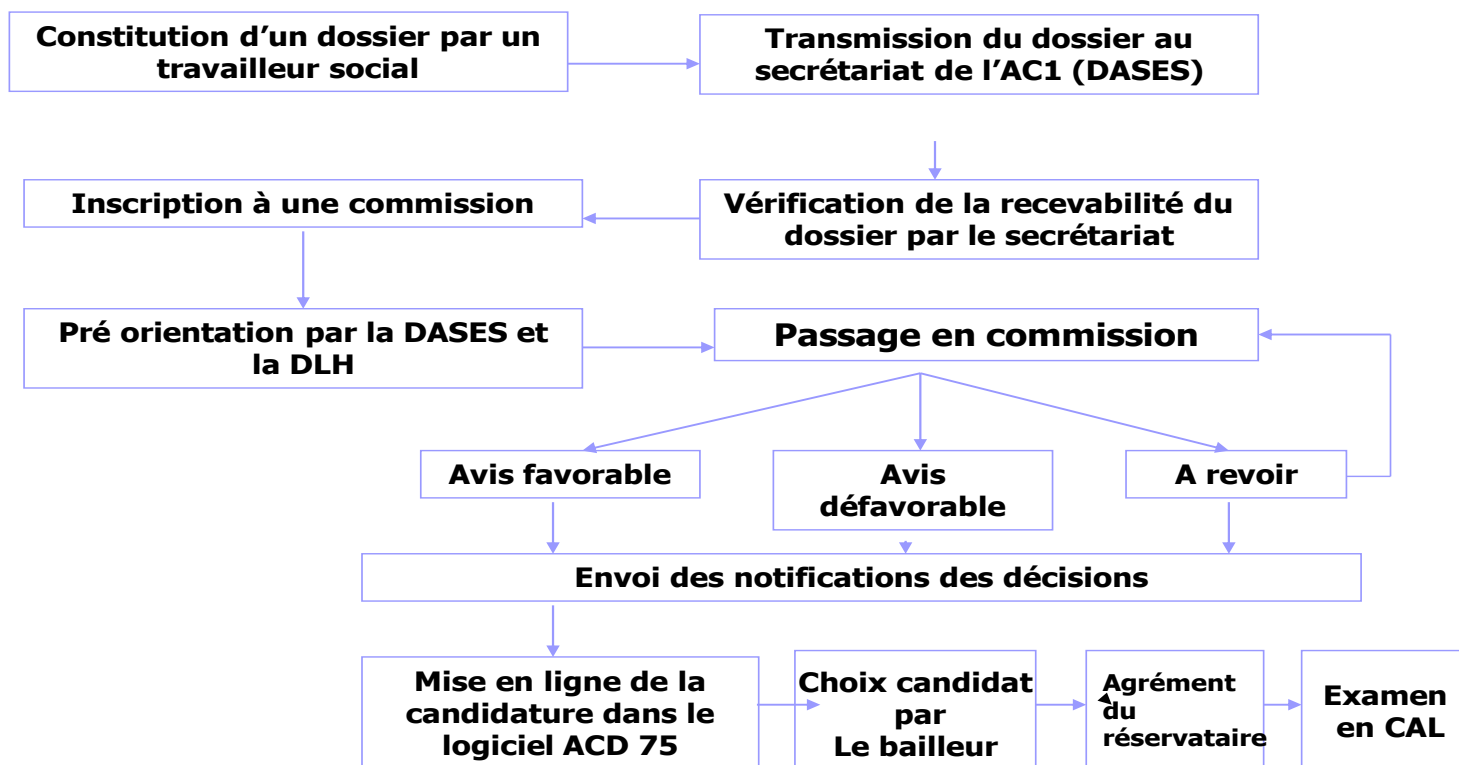
En contrepartie d'un conventionnement de l'opération permettant aux locataires de bénéficier de l'APL, la Préfecture se voit attribuer un droit de désignation sur **14 logements**. Elle y désignera notamment les bénéficiaires du « DALO »

Les Collecteurs du « 1% Logement » (CIL)

Chaque entreprise du privé, ayant plus de 20 salariés, est dans l'obligation de participer à l'effort de construction. Avec une participation à hauteur de 660.000 €, les collecteurs se voient attribuer un droit de désignation sur **10 logements**.

Source : DLH, RIVP et Mairie du 9^{ème} arrondissement

Annexe 3 : Circuit d'une candidature et fonctionnement de la commission dans le cadre de l'Accord collectif départemental (catégorie 1)



Source : Ville de Paris (DLH)

Annexe 4 : Critères de priorité des mairies d'arrondissement pour la désignation des candidats aux logements sociaux

Critères des Maires d'arrondissement (dont ceux du CCH en italiques)	Critères du Maire de Paris également	Arrondissements concernés
Résidence ou travail dans l'arrondissement		1 ^{er} , 2 ^{ème} , 6 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
Ancienneté de la demande	X	2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 6 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème} , 20 ^{ème}
<i>Mixité sociale</i> (et générationnelle)	X	4 ^{ème} , 10 ^{ème} , 13 ^{ème} , 15 ^{ème} , 18 ^{ème}
Solvabilité de la demande		6 ^{ème} , 15 ^{ème} , 18 ^{ème}
Urgence de la demande sans autre précision ou critères sociaux recoupant certains autres critères	X (ménages démunis)	4 ^{ème} , 6 ^{ème} , 13 ^{ème} , 15 ^{ème} , 16 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
Avoir déjà été classé par la commission de l'arrondissement		1 ^{er} , 2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 6 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 18 ^{ème}
Souhait pour le demandeur de muter à l'intérieur du parc social		3 ^{ème} , 10 ^{ème} , 13 ^{ème} , 18 ^{ème}
Situation globale du demandeur au regard de son hébergement actuel	X	11 ^{ème} , 13 ^{ème} , 18 ^{ème}
<i>Sans domicile fixe</i>		3 ^{ème} , 13 ^{ème} , 15 ^{ème} , 18 ^{ème}
Menace d'expulsion		1 ^{er} , 2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 5 ^{ème} , 7 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème} , 20 ^{ème}
Congé pour vente		2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 6 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
Perte de logement de fonction		12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
<i>Hébergement précaire</i>		3 ^{ème} , 5 ^{ème} , 9 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
Décohabitation ou séparation		2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
Sur-occupation du logement		1 ^{er} , 2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 5 ^{ème} , 7 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 18 ^{ème}
<i>Insalubrité</i>	X	2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 6 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 18 ^{ème} , 20 ^{ème}
Taux d'effort excessif	X	1 ^{er} , 2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 6 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
Adéquation du logement proposé à la caractéristique de la famille		11 ^{ème} , 13 ^{ème} , 15 ^{ème} , 18 ^{ème}
<i>Présence d'une personne handicapée dans la famille</i>	X	2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 5 ^{ème} , 6 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 18 ^{ème} , 20 ^{ème}
Présence d'une personne malade dans la famille	X	2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 18 ^{ème} , 20 ^{ème}
Existence d'un danger tel que les <i>violences familiales</i>	X	2 ^{ème} , 3 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 18 ^{ème}
Personne seule avec enfants		2 ^{ème} , 10 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
Jeune couple avec enfant	X	2 ^{ème} , 10 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
Familles avec enfants, familles nombreuses		4 ^{ème} , 7 ^{ème} , 13 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème}
Agents Ville ou CASVP (quota du 1/6 ^{ème})	X	1 ^{er} , 3 ^{ème} , 4 ^{ème} , 5 ^{ème} , 6 ^{ème} , 7 ^{ème} , 10 ^{ème} , 11 ^{ème} , 12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème} , 15 ^{ème} , 16 ^{ème} , 17 ^{ème} , 18 ^{ème} , 19 ^{ème} , 20 ^{ème}
Activité professionnelle comme le domaine social		10 ^{ème} , 18 ^{ème}
Domaine sanitaire ou la puériculture (dont <i>assistantes maternelles</i>)	X	2 ^{ème} , 13 ^{ème} , 15 ^{ème} , 18 ^{ème}
Fonctionnaires de police ou sapeurs-pompiers	X	15 ^{ème} , 17 ^{ème}
Intérêt local de la profession exercée (commerce notamment)		3 ^{ème} , 14 ^{ème} , 18 ^{ème}

Source : Questionnaire adressé aux maires d'arrondissement par la Mission et documents transmis par ces derniers

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

7 mars 2012	Direction du logement et de l'Habitat (DLH) :	
	Christian NICOL	Directeur du logement et de l'habitat
	Jérôme DUCHENE	Sous-Directeur de l'Habitat
	Christine FOUCART	Chef du service de la gestion de la demande de logement
	APUR	
	Jean-François ARENES	Responsable de projet à l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR)
	Comité de vigilance sur le logement et la solidarité de la Ville de Paris :	
	Patrick DOUTRELIGNE	Président du Comité de vigilance, Délégué général de la Fondation Abbé Pierre
21 mars 2012	Commission de désignation des candidats aux logements sociaux du Maire de Paris	
	Jean-Yves MANO	Adjoint au Maire de Paris, chargé du Logement et Président de la Commission
	Pascal ROBIN	Directeur de la Confédération Générale du Logement (CGL) et représentant de la CGL à la Commission de désignation des candidats aux logements sociaux
	Action Logement	
	Caroline MACÉ	Directrice de la prospective, des emplois et des services aux comités interprofessionnels du logement (Action Logement)
	Astria	
	Françoise COMTE-RICUR	Directrice de la gestion locative d'Astria
	DRIHL Ile-de-France	
	Michel CHPILEVSKY	Directeur adjoint de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France, directeur de l'unité territoriale de Paris
28 mars 2012	Régie Immobilière de la Ville de Paris (RIVP) :	
	Serge CONTAT	Directeur général
	Caroline GRANDJEAN	Directrice de la gérance
	Immobilière 3F :	
	Pascal DURAND	Directeur départemental pour Paris du groupe immobilier 3F

	Paris-Habitat : Stéphane DAMBRINE Nadjah BOUSSETTA Halima JEMNI	Directeur général Chef de service Occupation Logement Présidente de la Commission d'attribution
5 avril 2012	Mairie du 10^{ème} : Rémi FERAUD Paul SIMONDON Dorothee EKOUE-BLA Mairie du 12^{ème} : Michèle BLUMENTHAL Vanessa THOMAS Mairie du 15^{ème} : Hélène MACÉ de LEPINAY Mairie du 8^{ème} : François LEBEL Martine MERIGOT de TREIGNY	Maire Adjoint au Maire chargé de l'Habitat et du logement Collaboratrice chargée du logement Maire Adjointe au Maire chargée du logement Conseillère de Paris, Déléguée à la vie locale Maire Conseillère de Paris, Adjointe au Maire chargée des affaires sociales, de la famille, et de la petite enfance
12 avril 2012	Mairie du 18^{ème} : Michel NEYRENEUF Mairie du 2^{ème} : Jacques BOUTAULT Mairie du 5^{ème} : Florence LAINGUI Mairie du 16^{ème} : Marc LUMBROSO Mairie du 14^{ème} : Pascal CHERKI Gilbert CUZOU Mairie du 3^{ème} : Pierre AIDENBAUM	Adjoint au Maire chargé du logement Maire Conseillère du 5 ^{ème} arrondissement Adjoint au Maire chargé du logement Maire Chargé de mission « logement » Maire
2 mai 2012	Mairie du 11^{ème} : Denis GETTLIFFE Clémence BOYER Mairie du 13^{ème} : Jérôme COUMET Eric DUMAS Benjamin CROS	Adjoint au Maire chargé du logement Chargée de mission « logement » Maire Directeur de cabinet du Maire Chargé de mission « logement »

	Mairie du 20^{ème} :	
	Frédérique CALANDRA	Maire
	Sébastien ROY	Directeur de cabinet de la Maire
	Mairie du 4^{ème} :	
	Dominique BERTINOTTI	Maire
	Anne-Marie BOUBET	Collaboratrice
	Mairie du 9^{ème} :	
	Jacques BRAVO	Maire
	Claire MOREL	Conseillère de Paris, déléguée au logement et aux solidarités
	Mairie du 6^{ème} :	
	Jean-Pierre LECOQ	Maire
9 mai 2012	Mairie du 17^{ème} :	
	Agnès TOURY	Adjointe au Maire chargée du logement
	Mairie du 1^{er} :	
	Jean-François LEGARET	Maire
	Nathalie AZRIA	Collaboratrice chargée du logement
16 mai 2012	Mairie du 7^{ème} :	
	Emmanuelle DAUVERGNE	Conseiller de Paris, déléguée à l'accueil et l'information du public, et aux projets numériques
	Mairie du 19^{ème} :	
	Roger MADEC	Maire
	Rennes Métropole, Ville de Rennes :	
	Guy POTIN	Vice-Président délégué à l'Habitat
	Nathalie DEMESLAY	Responsable du service habitat de Rennes Métropole
	Françoise COTTEREAU	Responsable de la direction d'habitat social de la Ville de Rennes
	Ville de Paris :	
	Olga TROSTIANSKY	Adjointe au Maire chargée de la solidarité, de la famille et de la lutte contre l'exclusion
	Direction du logement et de l'habitat :	
	Jérôme DUCHENE	Sous-Directeur de l'Habitat
	Anne-Sophie TISSIER	Chef du bureau des relogements et de l'intermédiation locative

	Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé :	
	Claire DESCREUX	Sous-Directrice
	Olivier SAINT GUILHEM	Chef du bureau de l'insertion par le logement et de la veille sociale
23 mai 2012	Direction du Logement et de l'Habitat :	
	Jérôme DUCHENE	Sous-Directeur de l'Habitat
	Christine FOUCART	Chef du service de la gestion de la demande de logement
29 mai 2012,	Action Logement :	
	Caroline MACÉ	Directrice de la prospective, des emplois et des services aux comités interprofessionnels du logement (Action Logement)
	Solendi :	
	Marcel ADHERA	Directeur général adjoint
	Odyle MONNERET	Directrice adjointe de l'investissement Ile-de- France locatif
6 juin 2012	Mission de la Médiation de la Ville de Paris :	
	Claire BRISSET	Médiatrice
	Eric FERRAND	Conseiller auprès de la Médiatrice
	Union sociale pour l'Habitat :	
	Laurent GHEKIERE	Représentant de l'Union Sociale pour l'Habitat auprès de l'Union Européenne
29 Juin 2012	Direction du Logement et de l'Habitat :	
	Jérôme DUCHENE	Sous-Directeur de l'Habitat
	Christine FOUCART	Chef du service de la gestion de la demande de logement

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Rapports d'activité de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS)
- *L'état du mal logement en France*, rapports annuels de la Fondation Abbé Pierre,
- *Enquête sur le fonctionnement des commissions d'attribution de logements*, Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, mai 2009
- *Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels*, Cahiers n° 129 de l'Union sociale pour l'habitat, juillet 2009
- Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, *Droit au logement, droit du logement*, 2010
- *Elaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux*, Cahiers n° 134 de l'Union sociale pour l'habitat, août 2010
- *Analyse et recueil des bonnes pratiques - Accès au logement social : garantir l'égalité*, Rapport de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), novembre 2011
- *Mission d'analyse des conditions d'accès au logement social des publics prioritaires*, Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, février 2011
- Rapport fait par Claude Dilain et Gérard Roche, au nom de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, sur *l'application de la loi du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable (...)*, juin 2012

Sur la situation du logement dans la Métropole parisienne

- *L'accès au logement social à Paris - Analyse de la demande de logement social et bilan des propositions et des attributions de logements sociaux à Paris*, rapports annuels de l'APUR
- Rapport 2010/2011 du Comité de vigilance sur le logement et la solidarité de la Ville de Paris
- *La gestion du logement social et la délégation des aides à la pierre à Paris*, Rapport de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France juillet 2010
- *Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne*, Rapport de mission de Jean-Pierre Caffet pour le Maire de Paris, juillet 2011
- *Le logement des ménages à revenus moyens en Ile-de-France*, rapport présenté par Marie-Anne Belin devant le Conseil économique, social et environnemental d'Ile-de-France, novembre 2011
- Rapport 2011 de la Médiatrice de la Ville de Paris, 2012

Sur les pratiques étrangères

- *Le logement social pour qui ? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 203 du Centre d'analyse stratégique, juillet 2011
- *Loger l'Europe - Le logement social dans tous ses Etats*, ouvrage collectif coordonné par Noémie Houard, La Documentation française, 2011
- *Politics, Planning and Homes in a World City*, Duncan Bowie, Taylor and Francis, 2009 (sur Londres)

GLOSSAIRE

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACD	Accord collectif départemental
AIDA	Accueil et information des demandes et attributions de logement, fichier géré par la Direction du logement et de l'habitat (DLH)
AL	Allocation de logement
APL	Aide personnalisée au logement
AORIF	Association professionnelle au service des organismes de logement social en région Ile-de-France (= Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France)
AP-HP	Assistance publique-Hôpitaux de Paris
APUR	L'Atelier parisien d'urbanisme est une association entre la Ville de Paris, le Département, l'Etat, la Région d'Ile-de-France en matière d'urbanisme et de logement
CA	Conseil d'arrondissement
CAL	Commission d'attribution des logements des bailleurs sociaux
CASVP	Centre d'action sociale de la Ville de Paris
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CERFA	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGL	Confédération générale du logement (membre de la Commission de désignation des candidats aux logements sociaux du Maire de Paris)
CIL	Comités interprofessionnels du logement, collectent et gèrent les fonds d'Action Logement, anciennement « 1% logement »
CIMADE	Comité inter-mouvements auprès des évacués
CPA	Conventions publiques d'aménagement

DALO	Droit au logement opposable, loi n° 2007-290 du 5 mars 2007. L'Etat doit garantir le droit au logement de toute personne qui n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent.
DLH	Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris. Met en œuvre la politique municipale du logement
DRH	Direction des ressources humaines de la Ville de Paris
DRILH	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement de la Préfecture de Paris et d'Ile-de-France
DUCT	Direction des usagers, des citoyens et des territoires de la Ville de Paris. Met en œuvre la décentralisation et la déconcentration. Apporte son soutien aux mairies d'arrondissement.
FNARS	Fédération nationale des associations de réinsertion sociale
FSL	Fonds de solidarité logement
GIL	Gestion informatisée des logements (fichier des mal-logés géré par la Préfecture)
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Depuis 2011, ses missions ont été transférées au Défenseur des droits.
HLM	Habitations à loyer modéré
ILM	Immeuble à loyer moyen
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
OPAC	Offices publics d'aménagement et de construction
OPH	Offices publics de l'habitat
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLA-I	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat de Paris
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
RD	Relogements de droit

RILH	Relais information logement habitat
RIVP	Régie immobilière de la Ville de Paris, SEM de la Ville de Paris en matière de logement sociaux
SDRIF	Schéma directeur de la région Ile-de-France
SEM	Société d'économie mixte
SGIM	Société de gérance d'immeubles municipaux, SEM de la Ville de Paris
SIEMP	Société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris, SEM de la Ville de Paris
SLS	Supplément de loyer de solidarité
SNI	Filiale immobilière de la Caisse des dépôts
SRU	Solidarité et renouvellement urbain. La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 réaffirme le rôle du logement locatif social dans la mise en œuvre du droit au logement et de la mixité.
UESL	Union des entreprises et salariés pour le logement (« 1% logement »)
USH	Union sociale pour l'habitat
ZUS	Zones urbaines sensibles

