

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Evaluation par les bailleurs des risques locatifs des candidats au logement

Février 2010

Ceci est un document de travail

FORS - Recherche Sociale
47 rue de Chabrol, 75010 Paris

Tél : 33 (0) 1 48 24 79 00
Fax : 33 (0) 1 48 24 79 01

e-mail : fors@fors-rs.com
www.fors-rs.com

Rappel du contexte

- Les modalités d'analyse de la solvabilité, un obstacle à l'accès au logement social des ménages pauvres ?

Le contexte actuel de pénurie de l'offre sociale et de renchérissement du coût du logement fait peser une forte pression sur le logement social, qui, dans de nombreux territoires, est devenu la seule solution de logement accessible aux ménages aux ressources modestes. Par ailleurs, les évolutions législatives de ces dernières années transforment le processus d'attribution de logement - au sens où celui-ci est de plus en plus encadré par la réglementation (relogement des publics prioritaires, présentation de 3 candidats pour un logement à la commission d'attribution...) - avec un glissement vers une vocation qui se spécialise dans l'accueil des plus défavorisés.

Les enquêtes sur l'occupation du parc social montrent ainsi depuis des années que, sous l'effet de ce contexte d'ensemble, le logement HLM accueille de plus en plus de ménages aux revenus modestes (inférieurs à 60% des plafonds HLM), leur proportion parmi les entrants ne cessant de progresser.

Parallèlement, les exigences de transparence face au traitement de la demande sont de plus en plus fortes devant la montée de la concurrence entre demandeurs, liés à l'insuffisance de l'offre.

Les organismes s'adaptent donc à ces évolutions, en expérimentant et développant de nouveaux systèmes de gestion des demandes destinés à davantage objectiver le traitement des dossiers (fichiers communs de la demande, formalisation de grilles de priorité, de chartes d'attribution...); en travaillant avec la HALDE sur des engagements de bonnes pratiques en matière de lutte contre les discriminations et en faveur de l'égalité de traitement...; en étant de plus en plus présents dans les espaces locaux de gestion des demandeurs prioritaires.

Malgré des efforts de transparence, **les interrogations sont toujours fortes sur les pratiques de sélection des bailleurs et les registres à partir desquels ils analysent une candidature. Un de ces questionnements porte sur la façon dont est évaluée la capacité financière d'un ménage à assurer le paiement du loyer et des charges.** Les pouvoirs publics **s'interrogent ainsi sur la pertinence d'encadrer davantage les pratiques en matière – et notamment le recours à l'indicateur principal de cette capacité, le taux d'effort – afin de jouer sur ce qui apparaît comme un frein « objectif » à l'accès au logement,** celui des ressources.

La mission confiée fin 2009 au Conseil des Ponts et Chaussées relève de ce questionnement. La commande prévoit ainsi d'analyser les refus des commissions d'attribution pour insuffisances de revenus et de regarder le taux d'effort de ces ménages. Une des options possibles, en fin de mission, serait de proposer des règles – ou d'imposer un seuil plancher en deçà duquel il ne serait pas possible de refuser une candidature au motif de l'insuffisance des ressources.

- Un éclairage sur les pratiques des organismes

L'Union Sociale pour l'Habitat souhaite disposer d'un éclairage sur les pratiques des organismes en matière d'appréciation du risque locatif, afin d'alimenter le débat et d'avancer un positionnement propre.

Le travail demandé à FORS-Recherche sociale relève de deux registres d'intention :

- Avoir un **regard sur les pratiques des organismes en matière de sélection des demandes** : quels sont **les outils utilisés** pour évaluer la solvabilité d'une candidature ? Comment sont utilisés ces outils, c'est-à-dire, **comment l'analyse économique s'inscrit-elle dans l'analyse globale d'une demande ?**
- Permettre **une réflexion plus large sur les modes d'appréciation d'une demande de logement** dans le cas de demandeurs à faibles ressources ; mais aussi **de recueillir l'avis d'organismes sur le rôle des effets de seuil, la perspective d'un encadrement réglementaire des pratiques de sélection des demandes en matière de revenus des ménages.**

Des entretiens ont été menés dans 9 organismes (5 offices, 4 S.A.) : ils ont présenté les outils qu'ils utilisent pour apprécier la solvabilité d'une candidature et décrit les modalités d'analyse des demandes de manière globale.

L'enquête auprès des bailleurs met en évidence certains points importants :

- un recours à quelques ratios et calculs pour l'analyse de revenus qui servent d'indicateurs et d'outils d'aide à la décision ;
- une formalisation d'outils d'appréciation de la demande qui reste encore très inégale ;
- une analyse budgétaire qui est de plus en plus pensée comme une composante du projet d'insertion d'un ménage dans les cas de ménages en difficultés sociales.
- des pratiques diversifiées d'analyse de la demande, qui restent difficiles à généraliser, dans la mesure où celles-ci sont souvent le résultat d'un croisement entre l'histoire de l'organisme et le contexte institutionnel local.

I – Les outils d’appréciation de la solvabilité : une aide à la décision

Avant de présenter les outils d’analyse financière utilisés par les organismes, il convient de rappeler que le refus d’un logement social pour cause de ressources n’est pas réglementaire. De ce fait, les principaux motifs de refus ou d’ajournement pour cause de ressources sont rares (situation d’absence de ressources) et sont le plus souvent motivés par trois types de raisons :

- l’inadéquation entre les ressources et le coût et/ou la taille du logement,
- la présence de dettes « non traitées » (sans plan d’apurement)
- l’attente d’une régularisation administrative (en cas de séparation conjugale, par exemple)

Deux principaux indicateurs sont utilisés par les organismes : le taux d’effort et le reste à vivre. Les modes de calcul sont quasiment similaires dans les organismes étudiés en ce qui concerne le taux d’effort ; il y a un peu plus de variantes sur le reste-à-vivre. On peut ajouter à ces indicateurs le recours à des **grilles budgétaires types**, qui aident à l’analyse budgétaire.

Les organismes ont des niveaux de formalisation très divers de ces outils, notamment du reste-à-vivre – il peut aussi bien s’agir d’un indicateur calculé par logiciel et inscrit sur le dossier de la CAL que d’un calcul fait sur un coin de table par une conseillère dans le cadre de son analyse sociale de la demande.

1. Le taux d’effort (TE)

Le taux d’effort, qui mesure le poids des charges liées au logement dans les ressources totales d’un ménage, est la mesure traditionnelle de la capacité à assumer la charge financière d’un logement. Cet indicateur est utilisé aussi bien dans le locatif privé que social, en accession comme en location.

L’usage veut qu’un taux d’effort de 30% en matière de logement soit considéré comme un seuil à ne pas dépasser, au risque de ne pas laisser suffisamment de marge de manœuvre au ménage pour assumer ses autres charges au-delà de celles du logement.

Dans les faits, l’augmentation du coût des locations ces dernières années fait que le seuil est désormais dépassé dans de nombreux cas, ce qui vaut pour le parc privé, mais aussi pour le parc public.

- Le calcul

$$\text{Calcul du taux d'effort (TE)} \\ \frac{[(\text{loyer} + \text{charges}) - \text{APL}]}{[\text{ressources hors APL} - \text{crédits et pensions}]}$$

De manière générale, le taux d’effort est calculé selon la formule ci-dessus.

Les variantes rencontrées concernent **l'appréciation du niveau des charges : certains organismes recourent à des grilles forfaitaires pour réaliser une estimation ex ante du poids des charges** (chauffage individuel, assurances...) et essayer d'être au plus près de la réalité du budget d'un ménage.

- Un indicateur important, mais jugé peu fiable utilisé seul pour juger de la fragilité financière d'une candidature

Seul un organisme sur 9 dit respecter la règle du taux d'effort à 30% (cependant, il accepte les restes à vivre les plus bas de l'échantillon). Les autres organismes relèvent que **de plus en plus de demandeurs présentent des taux d'effort entre 30 et 35%, voire entre 35 et 40%**, et que cela n'empêche pas des attributions - certes encore exceptionnelles, mais rendues possibles par l'étude sociale de la demande et/ou par l'analyse du reste-à-vivre.

Le taux d'effort est jugé peu pertinent en soi pour apprécier la solvabilité financière d'un ménage **demandeur de logement, pour deux principales raisons :**

- **Pris isolément, le taux d'effort n'est que faiblement significatif :**

- le taux d'effort est avant tout un ratio. A niveau de ressources équivalent, 30% de taux d'effort ne signifie pas la même chose pour un isolé et pour une famille.
- un faible taux d'effort peut cacher un niveau de vie très faible, pesant sur la capacité à assumer des charges de logement. 30% de taux d'effort ne représentera pas la même chose pour un RMIste et pour un cadre, le reste à vivre après paiement du loyer et des charges n'ayant rien à voir.

- **Lors du traitement d'une demande de logement, le taux d'effort calculé reste indicatif :**

- les organismes ne travaillent qu'avec le déclaratif des personnes sur leurs ressources au moment de la demande. Certaines charges, comme les dettes, crédits ou pensions, ne sont pas systématiquement signalées ;
- les simulations d'APL ne correspondent pas toujours parfaitement à ce qui sera versé réellement ;
- le calcul « loyer + charges » utilisé pour le taux d'effort ne prend pas en compte l'ensemble des charges liées au logement (assurances, énergie...).

- Un indicateur qui a avant tout une fonction d'alerte et déclenche une analyse plus approfondie

Le TE est systématiquement calculé comme premier niveau de l'analyse budgétaire. Le seuil de 30% de TE reste un indicateur de fragilité : presque toujours, à ce niveau de TE, est déclenchée une analyse plus approfondie de la demande et du budget ainsi que du projet du ménage.

- Dans l'analyse, le taux d'effort est de plus en plus souvent couplé avec le reste à vivre

Le TE prend plus de signification dans l'analyse budgétaire lorsqu'il est associé au reste à vivre. Un TE important sera jugé dangereux si le RAV est faible, il pourra être jugé viable si le RAV est fort.

2. Le reste à vivre (RAV)

Le RAV n'est pas utilisé systématiquement et n'est pas toujours calculé. Certains organismes n'y recourent que lorsque la demande est jugée fragile, afin d'avoir une estimation plus fine du budget du ménage demandeur.

- Le calcul

Calcul « de base » du RAV

Ressources totales – (loyer + charges + crédits, pensions – APL)

Certains organismes recourent à une grille forfaitaire pour apprécier le poids des charges. La plupart des organismes ne se contentent pas d'un reste à vivre mensuel par ménage et calculent un RAV par jour.

Calcul du reste-à-vivre par jour selon la composition familiale

Le RAV peut prendre en compte la composition familiale : RAV / jour / pers et souvent l'âge : RAV / jour / UC (unité de consommation).

- *Le calcul des unités de consommation se fait généralement par l'application de l'échelle d'équivalence d'Eurostat, qui assigne une pondération de 1 au premier adulte du ménage, de 0,5 à chaque membre âgé de plus de 14 ans et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.*
- *Un organisme utilise la même échelle, mais avec une pondération plus ancienne, selon un usage partagé entre les bailleurs du territoire : > 18 ans = 1 UC, 15-18 ans = 0,7 UC, <15 ans = 0,5 UC.*
- *Un organisme calcule le RAV par personne.*

- Pas de seuil plancher affiché (non réglementaire), mais une tranche de revenus «d'alerte »

Aucun organisme ne reconnaît de « seuil plancher » qui servirait de seuil d'exclusion lors du calcul du RAV. En revanche, des seuils « critiques » de solvabilité sont annoncés et semblent plus ou moins partagés, qui se situent dans une **tranche de revenus entre 6 €/jour/pers ou UC et 10€ /jour/pers ou UC selon les organismes** (seul un organisme dit pouvoir attribuer un logement à 5 €/jour/UC).

Ces seuils sont rarement présentés comme une règle, plutôt là aussi comme un indicateur d'une très grande fragilité financière. En effet, à ce niveau de revenu, le ménage n'a presque

aucune marge de manœuvre dans la vie quotidienne, et est contraint de recourir à des aides pour nombre d'actes de la vie courante (épicerie sociale...). Au moindre imprévu, le résiduel de loyer ne pourra plus être payé.

Pour autant, si le ménage est connu favorablement, ou si l'analyse de la situation sociale laisse à penser qu'il existe une mobilisation sur le paiement du loyer, la plupart des organismes rencontrés peuvent attribuer des logements à ce niveau de revenu (à condition que le taux d'effort peu important, et bien inférieur à 30%). La prise de risque est parfois moins grande qu'il n'y paraît lorsque les ménages sont bien solvabilisés. En revanche, à ce niveau de reste à vivre, les organismes peuvent trouver trop risqué un taux d'effort important – et cela d'autant plus si le ménage est peu solvabilisé par les aides au logement (niveau de revenus proche du SMIC).

3. L'analyse de la solvabilité à travers des grilles budgétaires

Deux organismes n'utilisent pas le calcul classique de reste-à-vivre décrit plus haut et apprécient le niveau de revenu et la solvabilité à **partir d'une grille budgétaire de référence, généralement inspirée par les budgets types mensuels calculés par l'UNAF¹.**

Là aussi, le budget de référence sert d'indicateur et de support à l'analyse. Il ne peut pas être utilisé **comme seuil d'exclusion, au sens où de nombreux demandeurs ne disposent pas du « minimum décent » défini par l'UNAF.**

Exemple d'utilisation des grilles budgétaires

Un organisme a créé depuis près de 10 ans une grille budgétaire - déclinaison locale de la grille UNAF - qui forfaitise l'ensemble des dépenses mensuelles d'un ménage (assurance, entretien, habillement, transport, taxe habitation...), le forfait étant adapté à la composition familiale et à la situation face à l'emploi.

Exemple : en 2009, le montant des charges globales d'une personne seule sans emploi est estimé à 523 €, celui d'une personne seule avec emploi à 583 €

Le calcul réalisé à l'instruction du dossier est le suivant : **ressources – forfait de grille budget – loyer (résiduel si APL)**. Ce qui reste à la fin du calcul permet d'apprécier un niveau de vie :

- les ménages qui ont plus de 0 euros de « reste à vivre » sont en capacité de faire des économies, de s'offrir des loisirs...
- ceux qui ont un « reste à vivre » négatif (tous les bénéficiaires de RSA socle, par exemple) ont un niveau de vie très réduit, d'où l'importance de veiller à ce que leur quote-part de loyer + charges soit la plus faible possible et de s'assurer de leur mobilisation dans le paiement du loyer (au travers d'une enquête sociale).

¹ Ces budgets évaluent le montant des dépenses de subsistance pour des familles de référence. Selon le site internet de l'UNAF, le modèle est la « famille moyenne tels que les enquêtes statistiques permettent de les connaître. (...) Les normes retenues fixent non pas un minimum vital mais un minimum décent ».

4. Formalisation et usage de ces indicateurs

- *Systématisation des indicateurs*

Les **outils et indicateurs sont inégalement formalisés selon les organismes. Cependant**, le taux d'effort est généralement calculé automatiquement par les logiciels de traitement de la demande.

Les organismes étudiés ne calculent pas systématiquement un reste à vivre et le RAV n'est pas toujours produit en CAL.

Pour 4 organismes, le RAV n'est pas nécessairement calculé et produit lors de la commission d'attribution si les demandeurs ont à la fois un taux d'effort inférieur à 30% et un revenu stable permettant d'assumer les charges de la vie quotidienne. En revanche, **dès lors que le ménage a des revenus faibles, est réalisé un travail sur le reste à vivre par des conseillères sociales, et cet indicateur peut alors être produit en CAL.**

Pour les autres organismes, **le reste à vivre est calculé avec le taux d'effort – 3 au moins ont des logiciels qui réalisent les calculs**, qui font partie des indicateurs financiers pour chaque demande. **L'analyse d'une demande associe systématiquement l'analyse du TE, du RAV et du parcours logement du ménage.**

II – Place de l’approche budgétaire dans l’analyse d’une demande

Au-delà des indicateurs présentés plus haut, l’analyse financière prend en compte également les types de ressources, la présence de dettes, l’adéquation avec le logement demandé... La précarité toujours plus grande des demandeurs de logement social explique les efforts des organismes pour pousser leurs équipes vers une analyse globale de la demande : croisant les indicateurs financiers avec une approche du parcours logement, ainsi que les objectifs de peuplement de l’organisme (s’ils existent).

A quoi sert d’avoir des indicateurs de solvabilité ? Ils sont avant tout des indicateurs d’un besoin de solutions adaptées pour garantir un bon relogement ou éviter de mettre le ménage en difficulté par la suite : l’enquête sociale permet de voir s’il est nécessaire d’actionner certaines garanties (Locapass, FSL, accompagnement social...) ou d’envisager des solutions intermédiaires comme le bail glissant.

1. Le recours à l’analyse sociale

Dès que TE est égal ou supérieur à 30% (et/ou que le RAV est faible), tous les organismes recourent à une analyse sociale. Celle-ci est réalisée de façon différente selon les modes d’organisation internes. **La plupart des enquêtes sociales sont réalisées en amont de la CAL**, mais cela n’est pas le cas partout.

L’analyse sociale est généralement menée au moment de l’instruction du dossier. Il s’agit *a minima* d’un entretien complémentaire avec un chargé de clientèle, mais la plupart des organismes témoins recourent à l’expertise d’un travailleur social lorsque les situations sont difficiles. Les entretiens se font de préférence au domicile du ménage. Ils doivent permettre de mieux comprendre le projet logement du ménage, d’apprécier l’adéquation du logement face à la composition familiale, et solliciter des aides si nécessaire.

Les CAL peuvent également demander un complément d’investigation si une situation leur paraît trop complexe et son étude pas assez approfondie, et déclencher une enquête sociale.

Dans deux organismes, l’instruction du dossier avant la CAL reste très administrative (pas de recours à un travailleur social, ni d’entretien plus ou moins poussé selon la situation). C’est après l’attribution que se fait l’analyse sociale de la situation et que des solutions d’accompagnement (LOCAPASS, FSL, accompagnement...) peuvent être proposées et mises en place avec le ménage.

Plusieurs organismes ont construit des supports pour aider les chargés de clientèle à analyser la situation et proposer des solutions adaptées. Par exemple, à quel moment faire une demande de garantie, quelles sont les situations dans laquelle l’organisme conditionne

l'accès à un accompagnement social (en général, un passé d'errance, un endettement locatif lourd et non réglé...).

Formalisation des règles d'instruction des dossiers et de la politique d'attribution

Un organisme francilien a formalisé dans un seul document très complet l'ensemble des règles d'instruction d'un dossier de demande, qu'il s'agisse d'apprécier un niveau de vie, les plafonds de ressources, le type de prise en compte des ressources en cas de séparation, les conditions d'examen des dossiers de familles en grande difficulté... Ainsi, certaines situations peuvent faire l'objet :

- de la mise en place d'un ASLL, éventuellement financé par l'organisme au sein de MOUS, en cas de difficultés d'insertion avérée (primo-arrivants...)
- d'une garantie FSL (personnes sans ressources...)
- d'une garantie LOCAPASS (jeunes hébergés qui n'ont jamais payé un loyer...)
- d'un bail glissant (à condition d'avoir un accompagnement social)
- ...

L'intérêt de la formalisation est avant tout de favoriser l'homogénéité de traitement des dossiers entre les chargés de clientèle. De manière générale, plus les instances d'instruction – ou d'attribution – sont éclatées, plus la formalisation est recherchée pour créer une pratique commune.

2) Un environnement qui joue un rôle important dans l'analyse d'une demande

Expliquer l'analyse de la solvabilité par l'utilisation d'indicateurs quantitatifs apparaît trop restrictif, dans la mesure où cela risque de décontextualiser les procédures d'attribution. Or, une organisme n'attribue jamais vraiment seul : si la Commission d'attribution est souveraine dans ses décisions, une procédure de traitement d'une demande de logement est prise dans un réseau complexe d'acteurs, de dispositifs, de politique publique locale... – réservataires, élus, accords collectifs, FSL, commission de surendettement, partenariats locaux, politique de peuplement et objectifs éventuels de mixité sociale...

Ces effets de contexte sont de nature diverse, mais ils pèsent tous dans la façon dont vont s'opérer les examens de demande et in fine les attributions. L'accueil des défavorisés pourra ainsi être étudié au regard de l'histoire de l'organisme, de son inscription dans son environnement :

• **Au niveau même des organismes**, les procédures d'attributions vont différer selon :

- la **structure du patrimoine**. Certains organismes disposent d'un patrimoine « coûteux » du fait de leur mode de financement ou de la structure du parc (habitat individuel important dans l'Est et le Nord, par exemple), dans lequel il est difficile de faire entrer des ménages à faibles ressources – sauf s'ils sont très bien solvabilisés par les aides au logement, comme les familles.
- la **« vocation » de l'organisme**. Une tradition affirmée d'accueil des défavorisés influence favorablement l'analyse des situations, quels que soient les indicateurs utilisés.

- **les circuits de réservataires, qui influent sur les demandes arrivant en commission d'attribution** – certains organismes œuvrent dans le contexte d'un patrimoine totalement réservé. L'enregistrement des dossiers et la première instruction se font tout ou partie chez les réservataires du patrimoine. Lorsque le logement se libère, c'est le réservataire qui envoie le ou les dossiers de demande, qui vont ensuite être examinés par les services commerciaux de l'organisme. En revanche, sur le patrimoine non réservé, ou dont la gestion est déléguée au bailleur, le dossier est enregistré et examiné en agence, le parcours de la demande se fait uniquement à l'interne.

Rennes Métropole

A partir d'un fichier commun de la demande au niveau départemental, les communes de l'agglomération traitent les demandes selon un système de scoring qu'elles ont définies elles-mêmes. Elles font ainsi remonter les situations les plus prioritaires vers une file d'attente et proposent un candidat. Les bailleurs du territoire vont ensuite analyser la demande en fonction de leur procédure interne, mais en partageant les indicateurs clé (comme le calcul du reste-à-vivre).

- **Sur le territoire du patrimoine**, de nombreux facteurs vont jouer un rôle dans les attributions.

- **la tension du marché immobilier local**. Ainsi, la **différence entre la région parisienne et la province** apparaît assez nette dans la mesure où la tension sur le logement social en Ile-de-France oblige à faire une sélection parmi des milliers de ménages considérés comme prioritaires. Le processus qui permet de positionner trois dossiers sur un logement alors que la demande est supérieure à 1000 est complexe et ne peut pas se résumer qu'à un jeu d'indicateurs quantitatifs., Par ailleurs, certains critères qualitatifs (l'activité professionnelle par exemple) ne jouent pas le même rôle partout.

- **la possibilité de mobilisation des dispositifs d'aide et d'accompagnement des ménages à faibles ressources**.

Les FSL, par exemple, ont des règles différentes d'aide à l'accès au logement (ou au maintien) et certains mobilisent plus que d'autres des prestations d'accompagnement social. Une ville comme Paris propose des dispositifs de solvabilisation spécifiques et complémentaires au droit commun, qui facilitent l'intégration de ménages à très faibles ressources. Les commissions de surendettement recourent plus ou moins souvent à la procédure de rétablissement personnel – or, les dettes liées à l'habitat sont alors effacées... **Le soutien existant dans l'environnement pour accompagner le relogement des ménages les plus fragiles est un élément contextuel parmi les plus importants**.

- **des partenariats plus ou moins avancés avec les structures d'hébergement**. Les partenariats réguliers avec les structures d'hébergement créent des relations de confiance qui facilitent indéniablement l'accès au logement social des ménages les plus fragiles. Dans ce cadre, le travail sur les critères d'accès au logement partagés est un atout certain pour les ménages.

Un outil d'analyse de la demande partagé entre bailleurs et structures d'hébergement

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Mission « Ouvrir la Ville » (réseau régional de partenaires au service de l'offre de logement aux ménages défavorisés) a produit récemment un outil partagé avec les partenaires associatifs, à l'issue d'un travail collectif qui a amené « les professionnels de l'hébergement et du logement social à définir ensemble des critères de diagnostic partagé sur la capacité des ménages sortants d'hébergement à occuper un logement autonome »².

L'appréciation de la solvabilité ne se fait pas là à travers un ratio ou un indicateur statique, mais à travers l'analyse de la capacité du ménage à participer au paiement d'un loyer (droits ouverts, présence ou non de dettes, capacité de gestion administrative...) et aux évolutions réalisées durant la période d'hébergement (désendettement...).

3) La connaissance des « profils à risque »

Sur un tout autre registre, plusieurs organismes ont cherché à objectiver la connaissance plus ou moins empirique des « profils » de ménages en impayés. Cette recherche de l'objectivation, par le biais de l'étude des ménages en impayés au sein du patrimoine, peut avoir plusieurs objectifs :

- essayer d'adapter au mieux les procédures pré-contentieuses aux types de ménage concernés ;
- éclairer le lien (s'il existe) entre niveaux de revenus et impayés ;
- contribuer à l'analyse sociale des demandeurs, en affinant la connaissance des profils « à risque » en matière d'impayés. Cependant, le lien entre « profil à risque » et analyse de la demande reste difficile à utiliser de manière objective, les risques de discrimination et d'inégalité de traitement n'étant jamais très loin.

Pour autant, les enquêtes internes menées dans deux des organismes rencontrés ont des résultats intéressants, dans la mesure où leurs résultats sont plutôt en accord avec la connaissance empirique des agents, créée par l'expérience. En revanche, ils sont plutôt en décalage avec l'équation implicite sur le risque financier au regard de l'impayé représenté par les bénéficiaires de minima sociaux.

De fait, ces enquêtes montrent que ce n'est pas **tant le niveau de revenu qui est corrélé au risque d'impayés, mais davantage le profil des ménages et le type de ressources dont ils bénéficient.**

Ainsi, les profils à risque en matière d'impayés identifiés par les bailleurs ne sont pas particulièrement les sortants d'hébergement ou les bénéficiaires de minima sociaux.

Ces derniers sont souvent considérés comme des personnes ayant moins de difficultés à demander de l'aide ou à frapper aux portes des travailleurs sociaux. En outre, ces ménages ont accès à des aides (FSL, CCAS, CAF....) qui peuvent venir rétablir la situation dès lors

² De l'hébergement au logement autonome. Proposition d'outil pour les gestionnaires de structures d'hébergement et les bailleurs sociaux, Mission Ouvrir la Ville, 2009.

qu'ils sont de bonne foi. En outre, les bénéficiaires de minima sociaux sont bien solvabilisés par les aides au logement (surtout les familles), et en cas d'impayés, le résiduel est peu important.

Dans les enquêtes, les ménages en impayés sont plus souvent des personnes vivant de petits salaires, et celles ayant des revenus irréguliers (intérimaires). On peut y ajouter les familles monoparentales, car le coût du logement est souvent important pour ces dernières. Par ailleurs, ces familles peuvent aussi avoir une partie de leurs ressources représentées par les pensions alimentaires... source de revenus toujours considérée comme incertaine.

Les petits salariés ou ceux vivant de revenus d'activité intermittents ont plus de risques de se retrouver en impayés et de voir leur dette devenir importante, pour plusieurs raisons : ils ont beaucoup plus souvent des crédits à la consommation, ce qui restreint leur marge de manœuvre, et les passages au chômage mettent en danger leur budget. Par ailleurs, ils sont peu habitués à rencontrer des travailleurs sociaux et répondent moins souvent aux diverses propositions d'aide qui peuvent leur être faites par courrier – ou n'ouvrent pas facilement leur porte aux travailleurs sociaux du bailleur. Mal solvabilisés voire pas du tout, leur dette locative peut croître très rapidement.

4) En fin de parcours, une commission d'attribution qui reste souveraine

Si les CAL sont toujours souveraines dans leurs choix, en revanche, elles peuvent fonctionner de manière différente dans l'analyse des demandes : soit en étant essentiellement une chambre d'enregistrement de l'instruction réalisée en amont, soit en étant un véritable espace d'échange et d'analyse autour de la demande. Plusieurs exemples montrent que la deuxième solution peut s'avérer favorable aux situations difficiles, en donnant du poids à l'analyse de la situation sociale.

Pour exemple, citons deux situations concernant des femmes seules avec un enfant, travaillant comme femme de ménage avec de petits contrats à temps très partiels – chacune a obtenu fin 2009 un logement, une en Ile-de-France, l'autre en province.

Dans les deux cas, la CAL a considéré que la situation professionnelle pouvait s'améliorer (une femme de ménage peut avoir un contrat supplémentaire) et a attribué le logement au ménage concerné.

Cet exemple, ainsi que ceux cités plus bas, illustrent le fait que l'approche par la solvabilité des ménages n'est qu'une partie de l'analyse d'une demande. **En fait, un bailleur cherche à s'assurer d'une capacité à gérer et à habiter-** la part prise par l'étude sociale de la situation du ménage peut compter autant sinon plus dans le choix de l'attribution que l'approche budgétaire (dans les limites évoquées plus haut).

Demandeurs qui ont obtenu une attribution en novembre 2009

	baillieur Nord de la France	baillieur Est de la France
	couple sans enfants en €	un père et 2 enfants < 14 ans en €
ressources mensuelles	572,8	816
loyer	233	NC
charges	88,79	
crédits, pensions	-	300
APL	215,91	NC
reste à payer (loyer résiduel)	105,88	103,8
reste à vivre (mensuel)	466,92	450
Taux d'effort	18,5%	12,72%
RAV / j / pers	7,78 €/j/pers	4,6 €/j/pers
RAV / j / UC	10,38 €/j/UC	6,25 €/j/UC

- **la première situation concerne un jeune couple au RSA, hébergés.** Dans le formulaire de la CAL, c'est le RAV de 7,78€ / jour qui est indiqué, selon le mode de calcul du bailleur. Le jeune couple a été placé en première position sur ce logement, face à un autre jeune couple, hébergé également et percevant des ASSEDIC (800 € mensuels), dont le montant d'APL était beaucoup moins élevé (67 €). De ce fait, leur taux d'effort était important (31,77%) et leur RAV / jour / personne plutôt faible (9,1 €) Le candidat placé en 3^{ème} position est un isolé en CDI, logé dans le parc privé et dont le propriétaire récupère le logement. Les considérations sur la situation sociale du premier couple ont primé dans le choix.
- **la deuxième situation concerne un père hébergé en foyer qui récupère la garde de ses enfants.** Lui aussi a été choisi de préférence à une femme avec un enfant, dont la situation financière était un peu plus favorable ; c'est le relogement des enfants qui a été privilégié dans ce cas – ainsi que le fait que le crédit de 300 € devrait être remboursé en totalité 3 mois plus tard, rendant au ménage une marge de manœuvre financière.

Conclusions et pistes proposées

1- Rappel des principaux constats

En ce qui concerne **les outils et indicateurs utilisés**, l'enquête de terrain met en évidence que :

- **les outils sont peu nombreux** : principalement calculs de taux d'effort, reste-à-vivre, analyse budgétaire à partir de grilles forfaitaires...
- **la formalisation des outils est plus ou moins avancée selon les organismes**. De manière générale, la formalisation de l'ensemble de la procédure d'instruction est plus ou moins forte selon les organismes – elle est souvent fonction du niveau de décentralisation de l'instruction des demandes et des lieux d'attribution (présence de plusieurs CAL).
- Tous les organismes utilisent le taux d'effort, ce n'est pas le cas du reste à vivre. Dans les organismes qui privilégient l'étude sociale des demandes, la CAL choisit à travers le rapport du travailleur social – sans nécessairement avoir recours à des indicateurs quantitatifs.
- **les modes de calcul des indicateurs peuvent différer** : utilisation ou non de grille de pondération, de forfait prévisionnel pour les charges...
- ces indicateurs sont avant tout utilisés comme **une aide à la décision, les « seuils critiques »** (30% de taux d'effort, 8 à 10 €/jour/UC de reste-à-vivre...) **fonctionnent comme des seuils d'alerte qui nécessitent une étude plus poussée de la demande** et de l'adéquation offre / demande.

Il est **difficile de distinguer les niveaux de tolérance des organismes en matière d'appréciation du risque financier uniquement à travers leurs modes de calcul d'indicateurs quantitatifs** :

- ce n'est pas tant le mode de calcul qui est agissant que la façon de l'utiliser. En outre, un indicateur est rarement utilisé seul, il est un élément d'une analyse ;
- l'analyse d'une candidature se fait dans des contextes particuliers qui agissent tout au long de la procédure d'instruction puis d'attribution : tension du marché immobilier local, fonctionnement local des dispositifs d'accompagnement et de solvabilisation des ménages, rôle des collectivités et des élus dans les commissions d'attribution...

L'approche financière reste première, au sens où c'est par elle que commence l'analyse d'une demande. Cependant :

- sous l'effet de l'évolution de la demande, de plus en plus sociale, plusieurs organismes expliquent avoir fait évoluer assez nettement ces dernières années leurs critères d'analyse – une nécessité pour ne pas faire croître trop le taux de refus.
- les organismes vont ainsi de plus en plus vers une analyse plus globale de la demande, prenant en compte le parcours logement des demandeurs – ce qui demande une évolution du rôle des chargés de clientèle, ainsi qu'un recours à des travailleurs sociaux.

2 – Réflexions sur la place de l'analyse financière et les effets de seuil

- De la nécessité d'aller au-delà d'une seule approche financière du risque

Fondamentalement, **un bailleur ne cherche pas qu'à se prémunir d'éventuels défauts de paiement, mais également à apprécier la capacité à habiter et gérer un logement « en bon père de famille »**. Or, les bailleurs l'assurent : le niveau de ressources n'est pas forcément le bon critère pour juger de la capacité à gérer et habiter. *« Le frein n'est pas tant le RAV. Par exemple, on résiste quand la commission de médiation nous demande de faire entrer des gens dans du logement autonome alors que les CESF ont donné un avis réservé. Car la commission de médiation ne prend pas nécessairement en compte la capacité à vivre en logement autonome et en collectif »*.

Les analyses *a posteriori* du risque locatif, à partir de l'étude des impayés et du contentieux en général montrent que :

- les personnes qui génèrent le plus de risques d'impayés sont plutôt des travailleurs pauvres et des familles monoparentales (pas nécessairement inactives) du fait de l'irrégularité des revenus et d'une insuffisante solvabilisation ;
- chez plusieurs bailleurs, les ménages entrés par le biais du droit au logement opposable ne se distinguent pas vraiment du reste des entrants, et ne sont pas particulièrement représentés dans les ménages en impayés de l'année ;
- l'accueil de populations fragiles n'a pas que des effets sur la gestion des impayés, mais plutôt sur la gestion des relations de voisinage, l'attention à la mixité sociale...

- Considérations sur l'utilité et les limites de la production de normes et de seuils quantitatifs

Les organismes ont tendance à mettre en doute la pertinence de normes et effets de seuil qui s'appliqueraient de manière uniforme à des situations et des contextes extrêmement divers. **Les mesures sur le logement social, souvent prises à travers le prisme des grandes agglomérations, ne s'avèrent pas toujours adaptées à des marchés moins tendus, où les acteurs se connaissent et parviennent à faire fonctionner la chaîne du logement de manière partenariale. Une norme nationale pourrait alors venir percuter des normes définies localement, sans améliorer notablement la situation des plus en difficulté.**

En outre, tout ce qui relève des effets de seuil, des chiffres et des contraintes peut avoir un **effet pervers, celui de démobiliser les organismes dans leur effort pour analyser globalement une situation**. Ainsi, un taux d'effort officiel risque de devenir un chiffre couperet, qui déresponsabiliserait les bailleurs de l'analyse et exclurait probablement certains demandeurs qui profitent aujourd'hui de l'analyse qualitative de la demande. Instaurer un critère plancher, c'est donc aussi courir le risque de refuser à tant de personnes le droit à un logement.

La solution d'un seuil de solvabilité « officiel » ne paraît pas à la hauteur du problème réel de l'accès au logement, c'est-à-dire le coût du logement et l'incitation à avoir des éventails de loyer plus larges. La solvabilisation par l'APL, qui ne prend pas en compte certaines situations comme les séparations, peut aussi être analysée comme un obstacle à l'accès au logement.

3 - Des propositions pour aller plus loin dans l'accueil des populations modestes

Entre le tout qualitatif et le seuil de solvabilité imposé, il existe toute une gamme de possibles. Dans cet espace, les organismes s'entendent pour trouver des repères d'action, proposer de jouer sur l'évolution des pratiques plutôt que sur la règle et la contrainte.

- Renforcer le travail en inter-bailleur sur le territoire d'implantation.

L'objectif est d'assurer une égalité de traitement à l'accès sur l'ensemble des patrimoines, tout en répartissant l'accueil des populations les plus en difficulté sur le territoire. Des actions sont d'ores et déjà menées localement, qui peuvent être développées :

- formaliser des chartes d'attribution, pour s'accorder sur des principes et standard d'analyse de la demande (calculs des reste à vivre, rôle de l'analyse du projet logement ;
- travailler en commissions inter-partenariales pour analyser collectivement les refus sur un territoire ;
- améliorer le partenariat avec les réservataires sur le relogement de ménages en grande difficulté et le travail autour du projet logement.

- Développer le partenariat avec les structures d'hébergement

- partager les critères d'analyse de la demande, en formalisant des outils communs d'analyse des situations

- Pousser à une réflexion locale sur la cohérence des objectifs de relogement et des outils locaux d'accompagnement et d'insertion dans le logement

Certaines associations régionales (Nord-Pas-de-Calais) s'inscrivent dans les critères des FSL pour l'étude de la solvabilité des demandeurs. Dans cette logique, il paraît pertinent de renforcer la cohérence territoriale de la politique en faveur du logement des ménages défavorisés :

- adéquation des critères du FSL et des organismes en terme de taux d'effort et de reste à vivre
- renforcer la mobilisation possible du LOCAPASS pour les entrants dans le parc social
- éclaircir la stratégie de la commission de surendettement quant aux procédures de redressement personnel et montrer le risque du développement des abandons de créance sur le relogement des personnes surendettées.

- Accompagner le relogement de ménages à très faibles ressources par une politique renouvelée d'accompagnement sur les territoires

La baisse (ou l'instauration visant la baisse) de seuils de solvabilité à l'accès au logement, nécessiterait de se poser une double question :

- celle de la question de la mixité sociale et de la cohérence entre les orientations prises localement dans les PLH, à l'occasion des projets de rénovation urbaine..., et l'accueil plus important de ménages très fragiles financièrement.
- celle des moyens en accompagnement social (collectif et individuel) à créer localement pour éviter de fragiliser encore davantage des patrimoines et des territoires qui accueilleraient de manière privilégiée (du fait de leur structure et de leur coût) les ménages à très faibles ressources.

- Renforcer les contrôles a posteriori

Renforcer les contrôles *a posteriori* sur les attributions et le respect des engagements en termes d'accueil des populations à faibles ressources aussi bien :

- à l'externe (accords collectifs) pour maintenir une autonomie de l'organisme et garantir sa responsabilisation dans le processus.
- qu'à l'interne : instaurer un suivi régulier des demandes en délais dépassés dans les zones en tension notamment