

Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine

Rapport de l'analyse qualitative

**Mathilde Cordier
Alain Royer**

Décembre 2016

Étude menée en coopération avec Lab'URBA de l'UPEC



SOMMAIRE

• Introduction.....	5
• Renseignement et usage de la base RPLS par les bailleurs sociaux ...	7
Comment le RPLS est-il renseigné par les bailleurs ?	8
Une tâche très personnalisée du fait de sa technicité	8
La fiabilité de l'information transmise est dépendante de l'utilité de la donnée pour la gestion interne du bailleur	9
Un contrôle de fiabilité souvent « <i>bricolé</i> » et non uniformisé d'un bailleur à l'autre	10
Le renseignement de certaines variables posent des difficultés aux bailleurs	12
Quel usage les bailleurs font-ils du RPLS ?	14
Un exercice imposé, une contrainte dont les organismes ne perçoivent pas toujours l'utilité	14
Le RPLS reste peu utilisé par les bailleurs pour un usage interne en termes d'analyse stratégique 14	
• Renseignement et usage de la base SNE	17
Comment les organismes renseignent le SNE ?.....	17
Un enjeu de formation et d'harmonisation des pratiques	17
Les champs obligatoires du SNE sont jugés insuffisants par la majorité des bailleurs interrogés ...	18
Une difficulté récurrente : les radiations pour attributions.....	19
Quel usage interne du SNE par les organismes pour rapprocher l'offre et la demande ..	20
Les organismes semblent préférer l'utilisation du SNE aux fichiers locaux partagés (excepté en ce qui concerne l'extraction des données)	20
Une diversité d'usage des extractions SNE dans l'articulation stratégique entre l'offre et la demande	21
Le SNE correspond-il à la demande « réelle »?	23
• Perception de l'articulation offre/demande par les bailleurs	27
Les constats des bailleurs : des ménages de plus en plus pauvres et petits.....	27
Paupérisation	27
Baisse de la taille des ménages demandeurs et locataires	27
Une appréhension de l'articulation offre/demande corrélée au niveau de tension du marché	28
En zone tendue, l'articulation offre/demande n'est pas une question stratégique pour les organismes	28
En zone détendue, l'articulation offre/demande est une préoccupation forte pour les organismes qui cherchent des stratégies pour s'adapter « aux exigences » du demandeur	28
Un rôle différencié des réservataires dans le processus d'attribution selon les types de territoires	29
Des demandeurs de plus en plus exigeants ?	30
Trois freins à l'attribution : la localisation, la typologie, le niveau de solvabilisation du demandeur	32
La localisation : frein majeur à l'attribution ?	32
L'importance du reste à vivre par personne	33
Le particularisme rennais.....	33
Développement de l'offre nouvelle et connaissance de la demande	35
Une mobilisation des données sur la demande variable selon les organismes et les territoires	35
Une connaissance qui repose sur « l'expérience » et « le relationnel »	35
Des écarts entre les volontés des élus et la connaissance des bailleurs	36
Une adaptation de l'offre nouvelle face aux caractéristiques de la demande	37
Le niveau de tension du marché : principal déterminant de l'adaptation de l'offre nouvelle aux besoins exprimés	38
• Conclusion.....	39
• Annexes.....	43
Grille d'entretien	43
Grille première vague	43
Grille deuxième vague	44

INTRODUCTION

Ce rapport constitue le volet qualitatif de l'étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social.

Les entretiens qualitatifs ont été réalisés en complémentarité du travail statistique mené par l'équipe du Lab'Urba, afin:

- d'effectuer un recueil qualitatif sur les éventuelles difficultés ou motivation dans le renseignement de la base RPLS (procédures, contrôle qualité, choix de faire l'impasse sur certaines données, etc.) dans la perspective d'approcher le niveau de fiabilité des traitements des données sectorielles réalisés pour l'analyse quantitative
- de connaître les pratiques des bailleurs sociaux pour articuler offre et demande. Ont-ils une expérience de l'analyse de cette relation ? Disposent-ils d'outils méthodologiques et/ou de moyens de suivi ? Lesquels ? Pourquoi ?
- d'interroger la perception que les bailleurs sociaux ont des écarts entre l'offre et la demande dans leurs pratiques.

Les entretiens ont été réalisés auprès de 13 organismes.

Une première vague d'entretiens a davantage porté sur la perception et les pratiques des bailleurs des bases de données (RPLS, SNE, fichiers partagés).

Une deuxième vague d'entretiens visait à interroger les organismes sur leur perception de leurs pratiques en matière d'articulation offre/demande (en termes d'offre nouvelle comme en termes de processus d'attribution des logements du parc existant).

Les deux grilles d'entretiens sont présentées en annexe.

RENSEIGNEMENT ET USAGE DE LA BASE RPLS PAR LES BAILLEURS SOCIAUX

Le répertoire des logements locatifs (RPLS) des bailleurs sociaux a été créé au 1^{er} janvier 2011. Elle remplace l'enquête sur le parc locatif social (EPLS) réalisée entre 1987 et 2010 par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) auprès des bailleurs sociaux.

Le répertoire se distingue de l'enquête EPLS sur plusieurs points importants :

- l'information nécessaire à l'alimentation et à la mise à jour du répertoire est fournie par les bailleurs logement par logement ; alors que, pour l'enquête EPLS, les réponses de la plupart des bailleurs portaient sur des ensembles de logements situés à la même adresse et ayant fait l'objet d'un même financement initial ;
- l'information est systématiquement transmise par les bailleurs au SOeS par un moyen dématérialisé ;
- les bailleurs ont l'obligation de fournir chaque année les renseignements nécessaires à l'alimentation du répertoire ;
- les informations du répertoire font l'objet d'une diffusion plus large.

Les entretiens réalisés auprès des organismes portent donc sur des pratiques relativement récentes pour les bailleurs.

Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux a pour objectif de dresser l'état global du parc de logements locatifs de ces bailleurs sociaux au 1^{er} janvier d'une année (nombre de logements, modifications intervenues au cours de l'année écoulée, localisation, taux d'occupation, mobilité, niveau des loyers, financement et conventionnement).

Les bailleurs tenus à cette transmission sont :

- les organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L.411-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) ;
- les sociétés d'économie mixte visées à l'article L.481-1 du CCH ;
- l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais et la société anonyme Sainte-Barbe ;
- l'association foncière logement mentionnée à l'article L.313-34 du CCH et les sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues pour au moins 99 % par cette association ;
- les organismes bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L.365-2 du CCH.

Les informations transmises concernent les logements locatifs sur lesquels ces bailleurs sociaux sont titulaires d'un droit réel immobilier (pleine propriété ou bénéficiaire d'un bail emphytéotique, à réhabilitation ou à construction) ou usufruitiers.

Le répertoire ne couvre pas les logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants, ni les résidences sociales.

Chaque information transmise est relative à un logement locatif. Un identifiant est attribué à chaque logement par le ministère en charge de la gestion du répertoire lors de la première déclaration du logement. L'identifiant est signifié au bailleur en retour. L'identifiant appartient au logement, indépendamment du propriétaire. Celui-ci doit l'intégrer dans son système d'information et sa transmission est obligatoire lors des déclarations suivantes. En cas de transfert du logement à un autre bailleur social, il est inchangé et doit être transmis au nouveau propriétaire.

Le répertoire est mis à jour chaque année. Les organismes transmettent les informations sous forme dématérialisée (envoi de fichier(s)) avant le 1^{er} mars). Les propriétaires de moins de 100 logements peuvent saisir les informations dans un formulaire disponible sur Internet.

Contenu du RPLS

Le répertoire contient pour chaque logement ordinaire des données structurelles et conjoncturelles.

Principales variables :

- **données de localisation géographique** : adresse, logement situé en ZUS, bâtiment, immeuble, entrée....
- **données structurelles** :
 - ✓ type de construction
 - ✓ nombre de pièces
 - ✓ surface habitable
 - ✓ année d'achèvement des travaux
 - ✓ année de première mise en location
 - ✓ année d'entrée dans le patrimoine du bailleur
 - ✓ type de droit du bailleur sur le logement
 - ✓ financement initial du logement
 - ✓ conventionnement ou non - n° de convention, date de début de la convention, date d'expiration
 - ✓ diagnostic de performance énergétique - DPE (date de son établissement et classes)
- **données conjoncturelles** :
 - Situation du logement au 1er janvier de l'année en cours** :
 - ✓ loué avec contrat de location
 - ✓ vacant
 - ✓ vide
 - ✓ pris en charge par une association
 - ✓ occupé avec ou sans contrepartie financière
 - Si le logement est occupé** :
 - ✓ date de prise d'effet du bail en cours
 - ✓ loyer principal
 - ✓ loyer accessoire
 - ✓ mode d'évaluation de la surface retenu pour le calcul du loyer
 - ✓ surface retenue dans ce mode d'évaluation
 - ✓ surface habitable (base de calcul homogène des loyers/m²)

Si le logement est sorti du patrimoine du bailleur : motif de la sortie : vente à l'occupant, vente à un autre bailleur social, démolition....

Comment le RPLS est-il renseigné par les bailleurs ?

Une tâche très personnalisée du fait de sa technicité

Pour l'ensemble des organismes interrogés, une seule personne est dédiée au renseignement de la base RPLS. Il s'agit donc d'une tâche très « personnalisée », notamment du fait de sa technicité. Les personnes interrogées reconnaissent que cette personnalisation de la tâche peut potentiellement avoir des conséquences sur la fiabilité des données transmises.

« Il n'y a que moi qui maîtrise le renseignement de la base dans l'organisme. Et c'est moi qui ai mis en place les contrôles que je fais pour m'assurer que les données transmises sont fiables. Donc c'est vrai que ça dépend beaucoup de mon travail et de mon envie de le faire bien. Si je ne faisais pas bien mon travail, il y aurait certainement plus de problèmes sur les données transmises. »

La direction des organismes a souvent une vision très éloignée du processus de renseignement du répertoire et des difficultés éventuelles rencontrées par les personnes en charge de le renseigner.

Nous avons initialement ciblés les directeurs d'organisme comme interlocuteurs pour répondre aux entretiens. Or, dans la plupart des cas, les directeurs n'étaient pas en capacité de répondre à notre grille d'entretien concernant le RPLS et nous ont réorientés vers la personne dédiée à cette tâche.

« Je ne suis pas le premier utilisateur de RPLS. Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à vos questions si cela est trop technique. Je vois ça de loin, ce n'est pas moi qui la renseigne cette base, je ne suis qu'un modeste directeur général. »

« L'extraction ou l'intégration des données RPLS du Système d'informations ne pose pas de difficulté particulière. En tout cas, je n'en ai pas eu vent et j'imagine que ça aurait été le cas s'il y avait de grosses difficultés, ça me serait remonté. Je ne peux pas vous dire comment nous renseignons certaines variables dans la base RPLS et s'il y a des difficultés particulières sur le DPE ou la surface ou que sais-je. Honnêtement, je n'en sais rien. »

On note cependant une diversité du positionnement de ce poste dans les organigrammes des organismes : responsable « Etudes et observatoires », Service informatique, back office du Service développement, Service quittancement et charges...

Les personnes en charge du renseignement de la base RPLS n'ont pas nécessairement reçu une formation dédiée à cette tâche.

La fiabilité de l'information transmise est dépendante de l'utilité de la donnée pour la gestion interne du bailleur

L'ensemble des bailleurs possède un système de base(s) de données interne(s) comportant l'ensemble ou la majeure partie des variables demandées dans le RPLS. La personne dédiée à cette tâche lance une requête qui interroge la ou les base(s) de données interne(s) pour renseigner le RPLS.

Deux groupes d'organismes se distinguent

- les bailleurs qui disposent d'une base de données unique, ce qui facilite le travail de récupération des données pour le renseignement du RPLS ;
- les bailleurs qui ont plusieurs bases de gestion interne (exemple: gestion locative/partie comptable et aspect financier/montage d'opération...) qui sont des outils différents, sans aucune interface les uns avec les autres. Le renseignement du RPLS demande alors d'aller puiser dans les différents fichiers¹.

Par ailleurs, pour plusieurs bailleurs, certaines variables demandées dans le RPLS ne se trouvent dans aucune base interne à l'organisme. C'est le cas du prix de vente dans le cas de la vente d'HLM ou encore du DPE qui « ne sont pas basés ».

- ¹ Plusieurs organismes qui se trouvent dans ce cas, disent avoir comme projet de regrouper l'ensemble des données sous un même fichier.

La personne en charge du renseignement du RPLS va alors « à la pêche aux infos auprès des services concernés » et reconstitue l'information pour le RPLS. Les personnes interrogées reconnaissent que cette pratique est potentiellement porteuse de risques sur la fiabilité des données. Le process est moins sécurisé que lorsqu'il suffit de lancer un outil de requête interrogeant le système d'information interne.

« Pour les données qui sont déjà dans nos bases, ce n'est pas un problème. C'est plus compliqué quand on doit constituer l'information nous-mêmes, en croisant plusieurs sources par exemple. Là oui, la marge d'erreur est forcément plus importante que quand on va puiser dans notre base déjà constituée, et dont la fiabilité est régulièrement contrôlée. »

En termes de fiabilité des données transmises dans le RPLS, on peut ainsi distinguer :

- les données dont les bailleurs ont besoin pour leur propre gestion locative : ce sont des données préexistantes au renseignement du RPLS, rentrées dans les bases internes de l'organisme que le RPLS existe ou non. On peut dès lors penser que leur fiabilité est davantage sécurisée puisque le bailleur en a besoin pour gérer son organisme. C'est le cas par exemple du loyer.
- les données dont les bailleurs n'ont pas besoin pour leur propre gestion locative ou leur stratégie de développement : ces données ne sont alors pas forcément préexistantes au renseignement du RPLS, n'existent pas forcément sous la forme d'une base de données informatique, et l'organisme doit reconstituer l'information afin de renseigner le RPLS. On peut dès lors penser que leur fiabilité est plus fragile et dépendante du process de renseignement effectué par le collaborateur qui en est en charge. C'est le cas par exemple du DPE ou de la date de construction du logement.

Un contrôle de fiabilité souvent « bricolé » et non uniformisé d'un bailleur à l'autre

Il n'existe pas de process de contrôle de fiabilité unique partagé par l'ensemble des organismes. Nos interlocuteurs évoquent davantage « un léger contrôle de fiabilité », « bricolé », « qui a forcément des failles ».

« Je dirais que nous avons un contrôle léger de fiabilité. On vérifie quelques variables basiques, comme le nombre de logements. On sait pertinemment qu'il peut y avoir des erreurs. Quand je suis arrivé ici, je me suis rendu compte qu'on transmettait des informations complètement fausses et que personne ne s'en était jamais aperçu. En fait, on envoie une boîte noire, si les formats sont bons, ils ne se posent pas de questions. Donc depuis que je suis arrivé, on a essayé de faire en sorte de coller un peu mieux et d'améliorer la fiabilité des données transmises. »

« Nous, on s'est fabriqué nous-mêmes un dispositif de contrôle, mais qui est tout bête. On vérifie le nombre total de logement, l'usufruit, les logements vendus, etc. On compare ce qu'il y a dans RPLS et notre système. En fait, c'est un peu la main droite qui contrôle la main gauche, mais bon... On essaye d'avoir les mêmes chiffres et si il y a un écart on essaye de comprendre pourquoi. »

Exemple d'un dispositif de contrôle « fabriqué » par le bailleur, consistant en un fichier excel qui compare les données de la base interne au bailleur (ici IKOS) avec les données transmises au RPLS (fichier intitulé « Comparaison données RPLS 2015-données IKOS ») :

Intitulé donnée tableau RPLS	Valeur donnée dans tableau RPLS	Dénombrement dans tableau RPLS	Dénombrement dans IKOS
Nb logt total		7513	7513
Droit du bailleur	1 (Pleine propriété)		7464
	4 (usufruit)		26
	Vide (LGT vendus)		28
Arrondissement du logt		69001	299
		69002	279
		69003	629
		69004	238
		69005	2210
		69006	284
		69007	992
		69008	1045
		69009	1537
Résidence du logt	Bastion		202
	Ambroise Paré		291
	Champvert		214
	La Sarra		257
	Louis Mouillard		89
	Jean Vallier		60
	Belvédère		247
	Les Granges		40
	Edouard Herriot		80
	Jean Fauconnet		118
	Louis Loucheur		45
	Jean Chazières		64
	Tchécoslovaques		98
	Montluc		96
	Nicolas Sicard		107
	Sakharov		332
	Plateau sud		308
	Les Culattes		60
	Domaine de l'étang		367
	Tourvielle		60
	Les Noyers		90
	Roger Poisson		177
	Albert Laurent		487
	Lucien Pitance		296
	Joanny Ferlat		120
	Marcel Mérieux		80
	Villette		50
	Sœur Janin		100
	Désirée		13
	Vauban		75
	Le Comtois		81
	Griffon		25
	Antoine Fonlupt		16

Par ailleurs, le contrôle de fiabilité semble souvent mis en place par les personnes elles-mêmes en charge du renseignement du répertoire.

Les directeurs d'organismes interrogés n'ont d'ailleurs pas forcément connaissance de l'existence d'un contrôle de fiabilité concernant le renseignement du RPLS au sein de leur propre organisme.

« Non, je ne crois pas qu'il existe un contrôle de fiabilité au sens propre du terme. Ce sont des données relativement simples : m2, niveau de loyers, disponibilité... On ne va pas faire une double saisie. Mais je pense pouvoir dire que oui les données que nous transmettons sont fiables. Je n'ai pas d'inquiétude sur le sujet. »

Nos interlocuteurs renvoient en fait soit à un contrôle en amont (contrôle de fiabilité de leur propre base interne réalisé tout au long de l'année) ou en aval par les gestionnaires du RPLS.

L'envoi dématérialisé du bailleur fait en effet l'objet d'une analyse dont le but est de déterminer si la déclaration est cohérente avec les déclarations précédentes ou avec les informations connues sur son parc. Les résultats de cette analyse sont communiqués au bailleur. Pour toute déclaration incomplète, incohérente ou ne respectant pas les formats techniques définis dans l'arrêté, un nouvel envoi est demandé au bailleur.

Les bailleurs peuvent avoir tendance à considérer que ce retour pour incohérences ou anomalies fait office de contrôle de fiabilité a posteriori.

« De toutes façons, on nous renvoie le fichier s'il y a des anomalies. Donc le contrôle sur la fiabilité des données existe à ce moment-là aussi. »

Certains organismes interrogés constatent néanmoins que le fichier leur ait retourné en raison de « fausses anomalies ».

Ex 1: date de construction (1920)/date d'entrée dans le patrimoine (1991)/date de financement (aide PLA postérieure à 77).

Ex 2 : Le DPE antérieure à la date de mise en service pour le neuf.

« Chaque année, c'est la même chose, on me retourne le fichier pour des anomalies qui n'en sont pas. J'ai beau leur expliquer tous les ans que ce ne sont pas des anomalies, ils ne le prennent pas en compte. »

La majorité des personnes interrogées reconnaissent que le contrôle de fiabilité pourrait être amélioré et davantage formalisé. Ils concèdent que sur la fiabilité de certaines données, des marges de progression pourraient être identifiées.

« Je peux dire que sur le stock de logements, nos données sont fiables. Mais après je ne peux pas garantir que toutes les données transmises sont fiables. »

Le renseignement de certaines variables posent des difficultés aux bailleurs

Le DPE

Pour la plupart des organismes interrogés, l'information concernant le DPE n'est pas enregistré dans leur base interne.

« Le DPE, ce sont des données qui ne sont pas stables. Indépendamment des travaux, les DPE s'affinent au cours du temps, ce sont des variables très évolutives. »

« Le DPE, c'est simple, je ne l'ai pas. Ce n'est pas dans mes bases. »

« Pour le DPE, au début on remplissait le même pour toutes les cages d'escaliers. Mais depuis on a mis à jour. »

Le prix de vente HLM

« Concernant les ventes, il y a « ventes à l'occupant » ou « vente à autre personne physique », mais on le remplit indépendamment de la nature du parc. Nous, on a surtout fait des ventes sur le libre mais du coup on pourrait dire qu'on a vendu du logement social en regardant les chiffres. Il n'y a pas de distinction qui permette de savoir si c'est du libre ou du logement social qu'on a vendu. »

« Par exemple, pour le prix de vente, je suis obligé de demander directement à la comptabilité. On ne peut pas intégrer ça dans nos bases. Mais cela ne pose pas particulièrement de problèmes parce que ça concerne peu de logements, environ 20 logements par an. »

L'année de fin de convention

« L'année de fin de convention, on remplit ça dans le RPLS alors qu'à la fin de la convention, la convention se poursuit automatiquement, donc je ne sais pas pourquoi on remplit ça ! »

Certains modes de financement

« La particularité de notre organisme est d'avoir un patrimoine réparti avec 30% de locatif social et le reste en locatif libre. On a par exemple eu des difficultés avec le libellé « crédit foncier de France » qui regroupait parfois du PLA ou parfois des prêts privés... ça peut introduire des confusions, du fait de la mixité de notre parc. On essaye de rendre un truc clair mais ça n'est pas toujours évident. »

Les niveaux de loyers CUS

« J'ai un problème sur les niveaux de loyers dans le cadre de la CUS et de la ROLM. Par chance, c'est moi qui avais fait ce travail-là. Depuis la mise en place de la CUS, le RPLS s'est enrichi de questions. On nous demande pour les logements les objectifs ROLM le montant maximal des conventions APL initial et même le montant des conventions au titre de la ROLM. Nous on a remplacé tout par la ROLM et dans la base je n'ai aucune information sur les anciens montants. On a éclaté des groupes de prix et nos logements sont rattachés à un groupe de prix qui est lui-même rattachée au prix plafonds ROLM. Techniquement c'est impossible de retrouver les anciens plafonds. Alors je vais chercher mes fichiers anciens qui datent de 5 ans. C'est un exercice que je peux faire parce que je m'occupais de ça il y a 5 ans, c'est une récupération de lien, puis actualisation de lien, c'est un travail très compliqué. Il n'y a que moi qui peux le faire. C'est du bricolage, c'est artisanal. Mais le jour où je ne suis plus là, personne ne pourra le faire. Et je ne vois pas trop l'intérêt non plus, puisque ce sont des données qui n'existent plus pour nous. »

« Toute la partie CUS n'est pas « basée », je n'ai aucune base en interne avec ces infos. Concernant par exemple les loyers maximum plafonds CUS, je ne mets rien, c'est une colonne vide dans le fichier. »

Les informations concernant le patrimoine acquis dans l'année

« Pour le patrimoine acquis dans l'année, la date de construction on ne l'a pas. Je n'ai pas cette info -là. Pour nous, il a l'âge de sa date d'acquisition. Alors quand je ne sais pas, je remplis avec un champ obligatoire, 1945. »

La temporalité des données (exemple des logements qui partent en attribution sans numéro RPLS)

« On a des logements neufs qui partent en attribution alors qu'ils n'ont pas de numéro RPLS. Ce sont les logements qu'on a livré dans l'année. Pour ces logements-là, le fichier sera complété a posteriori. Ce sont des éléments de difficultés d'exploitation. Puisqu'on transmet le fichier à une date T tous les ans. Il faudrait pouvoir modifier ça et pouvoir compléter la base RPLS en temps réel. »

Quel usage les bailleurs font-ils du RPLS ?

Un exercice imposé, une contrainte dont les organismes ne perçoivent pas toujours l'utilité

« C'est une contrainte obligatoire et inutile. Je ne le retouche pas pendant 1 an. Cela n'a aucune utilité pour nous. Ça n'est pas intéressant, je ne vois même pas l'intérêt de travailler à partir de cette base. Le RPLS, c'est un inventaire, aucune base d'analyse. »

« C'est une contrainte. Avant, c'était un fichier que j'utilisais tout le long de l'année parce que notre base n'était pas renseignée correctement. Mais aujourd'hui, c'est moins le cas, je m'en sers encore pour quelques données, notamment les données CUS. Mais à termes, ce sera juste une contrainte de renseigner l'enquête. »

« Ma vraie contrainte, c'est que j'y passe beaucoup de temps. Le fait de croiser les sources est assez lourd. Ça reste une obligation et une contrainte dont je ne vois pas toujours l'intérêt. »

« Pour nous, remplir RPLS c'est clairement un exercice imposé. Un travail qu'on nous demande de faire en plus. On est habitué à ce genre de contraintes, nous les bailleurs. Mais bon, c'est pas non plus un travail monstrueux. C'est plutôt une bonne idée, qu'on veuille compter les logements et se permettre de connaître la structure du parc social. Mais ce serait quand même beaucoup mieux si c'était fait par un prestataire informatique. Il y a quelques boîtes qui gèrent ces logiciels qui permettraient de le faire. Elles sont en petits nombres. Ce serait quand même beaucoup mieux et on aurait un travail totalement unifié. Je pense à Sopra ou Cilogis... »

Le RPLS reste peu utilisé par les bailleurs pour un usage interne en termes d'analyse stratégique

À la fin du traitement du répertoire, une restitution personnalisée de la situation de son patrimoine est envoyée à chaque organisme.

« On a un retour tous les ans de la DREAL après exploitation du RPLS avec des informations locales et nationales, mais vraiment très succinct. Mais ça pourrait être intéressant de comparer nos informations avec les données locales et nationales. Le retour qu'on a est vraiment trop succinct et puis ce sont des supports pdf pas exploitables. On serait preneur d'un retour plus complet. »

Par ailleurs, la plupart des organismes interrogés n'ont pas d'usage de la base RPLS en termes d'analyse stratégique de leur patrimoine et de son développement.

« On utilise pas du tout RPLS pour faire des extractions pour faire des analyses internes. On utilise notre système. »

« Nous n'avons aucun usage de la base RPLS en interne. Mais c'est aussi parce que nous appartenons à un grand groupe. On a nos propres outils et nos process d'engagement. Je n'ai jamais utilisé d'éléments issus de la base RPLS. Mais pour moi, cela ne préjuge pas de la qualité de l'outil en tant que tel. C'est juste que nous appartenons au groupe SNI, nous avons nos propres outils. Ce n'est peut-être pas le cas pour les bailleurs plus petits. Pour nous, oui, le renseignement de la base RPLS est une obligation, une contrainte imposée. On est des bons élèves, donc on le fait. Mais ce n'est en aucun cas un outil de travail interne pour nous. On n'en a pas l'usage. »

« Non, pour le moment on n'a pas exploité le RPLS en interne. D'abord, parce que la fonction marketing est nouvelle chez nous, ça date d'il y a un an et demi. Et puis on a déjà une vision précise de notre patrimoine. La priorité a été de s'orienter vers des études de marché, aller étudier la demande plus que notre offre, afin d'orienter au mieux l'offre nouvelle. On n'est pas encore dans cette phase de l'adéquation de la demande et du parc existant. On livre 500 à 600 logements par an, la priorité était d'enclencher une offre nouvelle qui réponde aux besoins du territoire. »

Certains organismes expliquent ne pas voir l'intérêt d'une analyse interne à partir du RPLS lorsqu'il s'agit d'intervenir en zones tendues, mais percevoir l'intérêt d'une telle démarche dans le cadre d'un développement en zones détendues (notamment la possibilité de comparer leurs niveaux de loyers pratiqués avec ceux de leurs confrères).

« Nous avons un objectif de production de 500 logements par an. Nous intervenons principalement en zones tendues. Nous n'avons quasiment pas de vacance, voire même zéro vacance. On ne loue pas nos logements systématiquement aux plafonds, mais enfin pas loin. Donc pour nous, par exemple, aller regarder dans RPLS ce que pratiquent les autres organismes en termes de loyers, ce n'est pas la peine. On n'a pas besoin de regarder ce que font les autres. Mes 518 logements je les sors et je les loue sans problème tout en refusant des propositions de localisation pour des raisons de coûts de gestion, dans les secteurs moins tendus de la région. La question se pose très différemment selon que l'on se trouve en territoire tendu ou en territoire détendu. En territoire détendu, là, oui, ce n'est pas la même optique. Lorsque j'ai ma casquette [organisme], ce n'est pas la même chose. On va plus faire des produits spécialisés, ou par exemple éviter de faire du collectif frénétiquement parce que l'on sait que ça va se louer moins facilement... Mais en territoire tendu, je pourrais sortir mes logements en tartinant n'importe où si je le voulais. Je ne le fais pas, parce qu'on est attentif. Mais en tout cas, je n'ai pas besoin de l'analyse du RPLS pour construire en zone tendue. »

Les organismes mettent également en avant l'importance de la connaissance du parc de logements par les agents en charge du rapprochement offre/demande.

« Non, je ne pense pas qu'on ait besoin d'autres informations qui ne se trouvent pas dans le RPLS et qui permettraient de mieux analyser l'articulation entre l'offre et la demande. Il faut préciser l'importance de la connaissance du patrimoine par les agents qui s'occupent du rapprochement offre/demande. Nos collaboratrices qui travaillent sur le rapprochement offre/demande, le patrimoine, elles le connaissent sur le bout des doigts. On a un fonctionnement en agence donc le patrimoine est connu. Celle qui a la charge de ce rapprochement, elle doit connaître le patrimoine pour bien faire son travail. C'est aussi ça la force d'un bon service commerciale, une bonne connaissance de son propre parc. On n'a pas besoin d'aller regarder dans un fichier pour savoir, on connaît le patrimoine, le bâti, le quartier, l'occupation sociale... »

Pour plusieurs organismes, le renseignement du RPLS leur a permis de moderniser leur organisation interne en termes de gestion des bases de données, et d'adapter leurs bases aux variables demandées par le RPLS.

« Pour nous, l'usage que nous faisons en interne de la base RPLS, c'est que ça nous permet de faire un contrôle de fiabilité par rapport à nos exploitations en interne. Ça nous sert de base pour faire nos exploitations de patrimoine. Ça nous sert pour vérifier le nombre de logements dans notre patrimoine, par exemple. »

« Maintenant, ça y est on est organisé en interne pour bien renseigner le RPLS. Mais ça n'a pas toujours été le cas, on a adapté nos bases de données pour bien répondre au RPLS. »

Ainsi, plusieurs personnes interrogées reconnaissent que le manque d'usage interne du RPLS peut parfois renforcer la perception d'un « *exercice imposé dont on ne voit pas l'intérêt* » par les personnes en charge de la saisie des informations.

« C'est sûr que si je vous dis que c'est un exercice imposé dont on a par ailleurs aucun usage et dont on ne voit pas l'utilité pour notre organisation interne... ça peut avoir un impact sur la motivation des personnes à renseigner cette base... et au final sur la fiabilité des données... Il y a peut-être un enjeu de pédagogie ici, faudrait s'assurer dans tous les organismes que les personnes qui saisissent les données sachent à quoi ça sert et reçoivent une formation adaptée. »

« Pour les DPE, on va lancer un projet interne pour les rentrer en base. Mais il y a un enjeu de formation, il faut amener la chose pour qu'ils sachent derrière à quoi ça sert... sinon la motivation, elle est quand même limitée. »

RENSEIGNEMENT ET USAGE DE LA BASE SNE

Le Système National d'Enregistrement (SNE) a été mis en œuvre fin mars 2011. C'est donc un dispositif relativement récent pour les organismes d'HLM. Il a par ailleurs connu plusieurs évolutions depuis sa création.

Les demandes de logement social transmises aux guichets enregistreurs sont déversées dans le SNE et se voient attribuer un Numéro Unique. Dès lors, de nombreux échanges de flux s'opèrent entre les différents systèmes de gestion de la demande de logement social.

Les demandeurs ayant déposé un recours DALO sont saisis dans Comdalo. À partir de cette saisie, le statut DALO est automatiquement renseigné sur la demande de logement dans le SNE.

Les demandeurs DALO sont automatiquement repris dans le vivier des demandeurs de SYPLO. En ce qui concerne les demandeurs répondant aux autres priorités de l'État, ils sont manuellement ajoutés au vivier de SYPLO à partir de la seule saisie de leur Numéro Unique. Leur demande (formulaire Cerfa) est automatiquement rapatriée depuis le SNE.

Les logements du contingent réservé de l'État sont massivement importés dans SYPLO à partir de leur n°RPLS et par interface après le relogement d'un demandeur prioritaire.

Les demandeurs relogés doivent être, dès la signature du bail, radiés pour attribution dans le SNE, avec la saisie du n°RPLS du logement attribué. Cette information remonte automatiquement dans SYPLO et Comdalo.

La fiabilité des données saisies dans le SNE est donc centrale car une information erronée sur une demande de logement social remonte dans tous les systèmes de gestion.

Comment les organismes renseignent le SNE ?

Un enjeu de formation et d'harmonisation des pratiques

Pour l'ensemble des organismes interrogés, ce sont les agents de gestion locative, gestionnaires d'attribution et de commercialisation des logements, qui sont en charge de renseigner les informations dans le SNE. Leur nombre varie en fonction de la taille de l'organisme et de son organisation en agences décentralisées ou non.

Ces personnes en charge de la saisie des informations ne reçoivent pas systématiquement une formation dédiée à cette tâche.

« En fonction de l'évolution du système, on se forme nous-mêmes. Mais nous n'avons pas eu de formation dédiée comme on peut avoir avec Immoweb. Ça manque, des fois on est un peu démunis. »

« On aurait besoin en région d'avoir des réunions spécifiques à l'évolution de SNE. On a eu des choses sur les règles de gestion. Sur le fonctionnement au quotidien, ça manque. »

« Les personnes qui renseignent le SNE n'ont pas eu de formation dédiée, on les a formés en interne. On lit la newsletter du SNE. On fait en fonction des informations qui nous sont données, notamment via cette newsletter. On se forme nous-mêmes. Il n'y a pas formation dédiée qu'on peut avoir par exemple avec Immoweb. Ça manque, des fois on se sent un peu démunis. »

« Le guide de saisie à l'échelle régionale sera l'occasion de lancer une cession de formation pour notre personnel en charge de cette tâche. Je reconnais qu'on a une marge de progression importante sur le sujet. C'est un dossier qui revient à l'actualité via le dossier unique. C'est une problématique commune à beaucoup de bailleurs, notre AR HLM va s'emparer de ce sujet de la formation des chargés d'accueil et des chargés de location. »

« Par ailleurs, on a envoyé des gens dans les formations données par l'association régionale HLM. C'est intéressant de pouvoir globaliser les choses. Je crois que ces formations ont été très intéressantes pour nos agents. »

« On a eu une formation dédiée, mais il y a eu des évolutions du Cerfa. On a eu la chance de beaucoup recruter, donc il faudrait avoir un cycle de formation régulier pour la saisie de la demande. »

Certains organismes ont un process écrit de règles de saisie afin de s'assurer que les chargés de clientèle saisissent bien de la même manière les informations dans le SNE.

« Concernant mes équipes, je m'assure qu'elles aient toutes la même manière de compléter le SNE. Les règles de saisie sont les mêmes pour les trois collaborateurs qui ont en charge cette tâche. »

Pour d'autres organismes, les règles de saisie semblent plus floues. La rectification des données mal renseignées par le demandeur semble laissée la plupart du temps à l'appréciation de l'agent.

« Oui, quand elles se rendent compte que le demandeur a mal rempli son dossier. Elles corrigent elles-mêmes... et c'est sûr que ça va dépendre de leur expérience ou de leur connaissance, ou encore de leurs habitudes. »

Les champs obligatoires du SNE sont jugés insuffisants par la majorité des bailleurs interrogés

Plusieurs bailleurs considèrent que le nombre de champs obligatoires à remplir dans le formulaire de demande de logement pour le demandeur n'est pas satisfaisant, pour aider à sélectionner une demande dans le cadre de l'attribution.

« Les seules données obligatoires ne nous permettent pas d'avoir des éléments suffisants pour rechercher des demandeurs au regard des propositions de logements. Par exemple, pour pouvoir travailler sur une demande, avant de s'entretenir avec le demandeur pour lui proposer ce logement, il serait essentiel que les champs liés aux différentes ressources du demandeur et co-demandeur soient remplis, le revenu fiscal de référence étant une indication partielle et ancienne, pas toujours actualisée avec la situation financière réelle du demandeur. »

« Le Cerfa, c'est du déclaratif. Il faudrait rendre obligatoire certains champ du Cerfa. Un champ qui me paraît nécessaire, c'est l'avis d'imposition. Aujourd'hui, ça pose des problèmes de remontées qualitatives au niveau du SNE. S'il ne me donne pas d'avis d'imposition et il ne remplit pas la case. Comme le champ est obligatoire, je suis obligée de mettre 0. Et j'ai un retour du SNE qui me dit : vous avez trop de demande en 0. »

« Nous avons défini un scoring de la demande interne à l'organisme, et ce afin d'organiser la base de demandeurs selon des critères de priorité, en lien avec le CCH. Ce scoring s'appuie sur le motif n°1 de la demande (pavé en haut du Cerfa page 4). Outre le fait que ce champ n'est pas obligatoire, si un demandeur coche « autre motif particulier » en 1, cette demande n'a pas de scoring. C'est pourquoi nous préconisons que tous les champs du Cerfa soient obligatoires, afin de constituer une vraie base d'informations sur les demandeurs permettant au chargé de clientèle de travailler sur les demandes et de faire une proposition la plus en adéquation avec leur situation. »

Certains bailleurs mettent néanmoins en avant l'importance décisive de l'entretien avec le demandeur pour qualifier au mieux sa demande et tendent ainsi à relativiser la portée du caractère obligatoire ou non des informations saisies dans le SNE.

« Ce serait contre-productif de demander plus de détails aux demandeurs pour finalement ne satisfaire qu'une partie mineure de ces demandeurs. La clé est plus dans l'entretien avec le demandeur pour qualifier précisément la demande et être sûr qu'on répond bien aux besoins. On fait visiter le logement avant la CAL maintenant. L'adéquation est assez bien rapidement qualifiée. Le SNE n'enlève pas l'importance de l'interaction avec le demandeur pour qualifier sa demande. »

Par ailleurs, les pratiques locales (bailleurs ou collectivités) semblent pouvoir parfois s'éloigner des obligations nationales (ex : exiger des pièces justificatives supplémentaires de la part du demandeur par rapport à celles qui sont obligatoires).

Une difficulté récurrente : les radiations pour attributions

Entre 2011 et 2012, l'écart entre le nombre d'attributions déclarées par les organismes de logement social dans le RPLS et le nombre de radiations pour attribution déclarées dans le SNE de la demande de logement social atteignait -38% en moyenne au niveau national.

De fait, l'ensemble des bailleurs interrogés disent avoir eu - ou avoir encore - des difficultés concernant les radiations pour attributions. Ces difficultés semblent liées à des difficultés de saisie, mais aussi à des difficultés techniques dont les bailleurs ne saisissent pas toujours l'explication.

« C'est vrai qu'on a eu des déficits concernant les radiations suite aux attributions. Sur certains territoires, on n'est pas très très bons... Normalement, ça se fait de manière automatique. Mais ça renvoie aussi à des problèmes de saisie. Une des clés est de fiabiliser la saisie de la demande pour minimiser le nombre d'anomalies. Il faut qu'on travaille sur les règles de saisies et s'assure que les 30 collaborateurs ont bien les mêmes règles de saisie, avec un respect des règles, pour aller vers une unicité des pratiques. L'enjeu est là. »

« Au niveau PACA, il y a le projet d'un guide de saisie au niveau régional pour pallier ces difficultés de saisie et de radiation. »

« Il faut aussi que l'interface de la radiation automatique s'améliore pour améliorer les aspects techniques de transmission des données, c'est aussi une question technique. »

« Sur les radiations, on en a encore qui ne se font pas automatiquement et on ne comprend pas pourquoi, et on finit par enregistrer la radiation à la main. On n'arrive pas à l'expliquer... ça s'est amélioré, la volumétrie est beaucoup moins importante qu'avant, mais on a encore des radiations pour attribution qui ne partent pas. »

« C'est moins compliqué aujourd'hui. On avait un taux d'anomalies très élevé sur les radiations. On est plus au point maintenant. »

« Moi, je fais ce que je pense devoir faire. On radie la demande pour attributions. Mais l'information ne remonte pas jusqu'au SNE. Je ne sais pas dire pourquoi. Le gestionnaire du SNE, Aatiko ne sait pas me dire pourquoi non plus. Je voudrais qu'on puisse me retransmettre un fichier nominatif pour comparer l'information de radiation remontée et ce que j'ai moi dans ma base. Il faut analyser pour comprendre. Il y a un besoin de fiabilisation des données, je suis d'accord mais il faut nous donner les billes pour pouvoir comprendre et améliorer le système. L'obligation réglementaire, elle est sur ma tête. Donc moi je veux bien faire mon boulot mais il faut me dire en quoi consiste l'anomalie. »

« Ça manque aussi d'interlocuteurs. Il y a une perte en ligne entre le système central et les décentralisations en région. On n'a pas les réponses en direct à nos questions. »

« Ça manque aussi d'interlocuteurs. On n'a pas les réponses en direct quand il y a un problème, il y a une perte en ligne entre le système central et les décentralisations en région. »

Les organismes interrogés font part de deux autres difficultés récurrentes :

- Le fait que l'agent ne puisse faire une requête dans le système uniquement sur le nom et le prénom (ce qui pose parfois des problèmes d'homonymie) et uniquement sur le demandeur principal (problème du co-demandeur qui peut avoir déposé lui-même une autre demande).
- Le manque de lien du SNE avec Sypllo est très souvent cité par les organismes interrogés comme une difficulté supplémentaire. Plusieurs d'entre eux préconisent de mieux articuler les interfaces, voire de fusionner les deux systèmes.

Quel usage interne du SNE par les organismes pour rapprocher l'offre et la demande

Les organismes semblent préférer l'utilisation du SNE aux fichiers locaux partagés (excepté en ce qui concerne l'extraction des données)

Certains organismes sont très positifs quant à l'usage du SNE : « C'est un outil de travail formidable, dextrement bien fait, c'est un excellent outil. »

Un organisme perçoit le fichier partagé comme un dispositif permettant in fine d'offrir une meilleure qualité de service aux demandeurs.

« Nous avons mis en place depuis quelques années un fichier partagé de la demande locative sociale à l'échelle du Puy-de-Dôme; depuis début 2016, nous sommes passés à la V2, c'est-à-dire un seul outil où nous pouvons mettre en correspondance la base unique de demandeurs et l'offre via l'attribution. L'intérêt de ce fichier est évident : outre le fait d'harmoniser certaines pratiques dans la recherche de candidats et l'attribution et ainsi mettre en place une meilleure qualité de service pour les demandeurs, il permet aussi d'éviter de gérer des interfaces complexes entre l'ERP de chaque bailleur (1 bailleur, 1 progiciel de gestion locative !!) et une base tierce. Nous avons, durant la V1 de ce fichier, fait la difficile expérience de ces problèmes d'interface. »

Cependant, plusieurs organismes qui interviennent sur un territoire où il existe un fichier partagé de la demande ne semblent pas en voir l'intérêt et expriment une préférence pour le SNE.

« Nous avons un fichier partagé dans le Rhône. Personnellement, je ne suis pas pour les fichiers locaux. Je pense qu'il faut tuer ces trucs locaux qui ne font que rajouter de la complexité et des nappes administratives inutiles. Le SNE est un outil consolidé et solide, un outil robuste. Pourquoi se rajouter une couche supplémentaire localement alors que cet outil est très bien ? Mais bon, ça, c'est ma position personnelle. »

« Le fichier commun du Rhône est une couche entre le SNE et notre pratique. On rentre tout dans le fichier commun qui assure l'interface avec le SNE. On est contraint d'utiliser ce process. On préférerait être au SNE direct. Mais c'est la démarche collective, donc on suit le mouvement. »

« On n'a pas intérêt à avoir les contraintes d'un guichet local. Notre terrain de jeu dépasse le fichier départemental. Notre agence de Lyon intervient sur 5 départements. 3 ou 4 départements se compliquent la vie plus qu'autre chose. Vue la configuration de notre organisme et notre implantation, le fichier commun national nous va très bien. »

Plusieurs organismes voient cependant un intérêt technique aux fichiers locaux : la possibilité de faire des extractions personnalisées plus facilement qu'avec le SNE.

« On monte notre politique de construction sur le département, pour avoir une connaissance de la structure particulière de la demande sur l'agglomération, pour extraire la physionomie de la demande, c'est très compliqué sur le SNE, alors qu'il n'y a pas de difficultés sur le fichier partagé. Sur le SNE, on a dû passer du temps, pour juste savoir combien de demandes de T3 sur une commune, c'est pas intuitif, c'est compliqué. »

« Le fichier local n'a pas vraiment d'avantages pour nous, sauf que ça nous permet de faire des extractions. Ça permet de faire notre propre analyse sans avoir besoin de personne. Dans l'objectif d'accroître la mixité sociale dans les QPV, ça permet de voir les candidats aux revenus supérieurs aux plafonds PLAI... c'est plus facile pour notre analyse interne. »

Une diversité d'usage des extractions SNE dans l'articulation stratégique entre l'offre et la demande

Pour la majorité des bailleurs interrogés, les extractions issues du fichier des demandeurs ne constituent pas vraiment une base d'analyse du rapprochement offre/demande. Pour « *appréhender la demande* » et son articulation avec l'offre proposée, les bailleurs mettent davantage en avant :

- Leurs connaissances de leur patrimoine et de son articulation avec la demande : difficultés de gestions locatives de certains quartiers ou résidences, refus des demandeurs après attribution en CAL, difficultés de commercialisation de certaines typologies, etc.
- Les filières de réservataires et notamment Action Logement pour déterminer les besoins en typologies de logements,
- Les documents de programmation des collectivités et surtout le PLH, mais aussi le poids des élus communaux que ce soit dans le processus d'attribution ou dans la programmation de la production neuve.
- Le recours aux données de perspectives démographiques produites par l'Insee pour déterminer l'évolution des besoins sur un territoire donné.

« Non, je n'ai pas le souvenir que nous ayons eu recours aux données de l'infocentre SNE ou que nous ayons fait des extractions à partir de l'application, afin d'analyser la demande sur notre territoire d'intervention. Il faut préciser que nous intervenons en zone tendue. Quand une opération sort en VEFA, elle est déjà passée par le permis de construire et son instruction en mairie, et en général les élus sont bien attentifs à ce que les typologies correspondent aux objectifs de leur PLH. C'est rare qu'on fasse des T4 si le sujet mis en avant dans le PLH c'est les familles monoparentales ou les isolés. »

« Quand j'interviens en Auvergne, en territoire détendu, on sait par exemple qu'il faut qu'on sorte les PLUS en individuel sinon on aura du mal à les louer, on sait qu'il faudrait sortir le PLAI en collectif sinon on vide les ensembles voisins. Mais ça n'est pas le SNE qui nous le dit, c'est parce qu'on voit les difficultés de la gestion locative, on voit les refus, etc. »

« Le SNE n'est pas un outil pour faire des choix d'investissement. On sait parfaitement ce qui part et ce qui part pas. Quand j'ai un projet de logements, la façon dont je le qualifie ne dépend pas du SNE mais de notre expertise sur notre patrimoine et nos territoires d'intervention, je vais demander l'avis du gestionnaire pour déterminer s'il faut faire du PLAI ou du PLUS, je ne vais pas regarder dans le SNE. »

« Il faut préciser que notre parc est essentiellement réservé via le 1%. Donc en termes de prospection, je passe un coup de fil à mon CIL de référence. C'est beaucoup mieux maintenant car je n'ai qu'un interlocuteur à appeler alors qu'avant j'avais plusieurs collecteurs. Il me dit voilà moi j'ai ça, voilà les profils de mes demandeurs. Et je finance sur tel montant, tel volume. Et j'ai exactement ma typologie... Et comme on n'a que 10% de nos attributions qui ne sont pas réservées... »

« Les élus font un travail considérable sur les PLH, ce sont souvent des documents très approfondis, très complets, très bien fait. Quand on a des élus intelligents, une collectivité territoriale intelligente, notamment quand elle est délégataire des aides à la pierre. Avec des services intelligents, je veux dire quand on a de la ressource humaine, des bons interlocuteurs au service logement... Tout se passe en bonne intelligence. C'est le cas au Grand Lyon. Voilà il faut que nos productions de logements rentrent dans leurs objectifs de production affichés dans le PLH. Si leur sujet est de faire plus de T1, nous on est ok, si les subventions suivent.

C'est pour cela qu'un PLH bien fait avec une étude démographique sur les évolutions des CSP nous renseigne davantage sur une décision d'investissement que d'aller voir le SNE. Ce qui détermine aussi les décisions d'investissements, c'est la carte de l'évolution des transports en commun car ce sont des évolutions structurantes pour une agglo et le développement de l'offre de logements. Cela montre bien que le SNE il est partiel pour nos analyses de développement. »

Deux bailleurs se démarquent néanmoins : l'un ayant mis en place une « étude discriminations » en comparant chaque année la structure des demandeurs via le SNE et ses attributions ; l'autre ayant développé un atlas stratégique croisant une analyse du SNE, de RPLS et d'autres données socio-démographiques.

« Nous avons mis en place en étude discriminations depuis 2007-2008. On compare la nature de nos attributions et le fichier de la demande, notamment en regardant l'origine présumée du demandeur. Nous avons un protocole CNIL pour cela. Ça nous permet aussi de voir si on ne se décale pas dans nos attributions par rapport à la demande réelle. Cette démarche a abouti à l'anonymisation du traitement de la demande au sein de notre organisme, c'est-à-dire des CAL anonymes. On perçoit peu de discriminations au regard de l'origine. De toute façon, la démographie et les évolutions de la société, elles sont là et on ne va pas y changer grand-chose. »

« Nous avons réalisé une étude très poussée avec un cabinet d'étude, sur les caractéristiques de la demande en passant par le SNE. Ça nous a permis de nourrir notre positionnement concurrentiel. C'est une étude très poussée. On a regardé les dynamiques de territoire, le développement, le solde migratoire, les évolutions démographiques, les indicateurs taux de pauvreté... C'est une conjonction de critères d'analyse.

Grâce à cette étude, on dispose d'un véritable atlas à l'échelle de la commune, de l'EPCI, du département...des différentes caractéristiques du territoire et de la demande potentielle pour orienter au mieux notre production. Ça nous a permis de construire une vision stratégique, alors qu'avant on s'était développé un peu partout au grès des opportunités. Ça permet le recentrage vers les territoires tendus mais aussi d'être plus ajusté à la demande en territoires détenus. Ça a élargi notre vision. On avait tendance à aller uniquement sur les zones tendues pour ne pas trop prendre de risques, mais grâce à cette étude de marché réalisée très finement, on peut aller vers là où le foncier est moins cher mais en ciblant la clientèle. Ça a vraiment élargi notre vision qui était peut-être un peu binaire... ça nous a enrichi en termes de potentiels de développement.

Cette étude se base sur le SNE mais pas seulement, ce n'est qu'une partie de la demande potentielle. L'intérêt de notre étude de marché, c'est qu'on a eu justement l'analyse de plusieurs critères pour ne pas se cantonner au SNE, les données du marché privé, les dynamismes de nouveau territoire, les nouveaux arrivants, les primo-accédants... c'est une vision plus large et plus dynamique que celle du SNE. C'est relativement récent pour les bailleurs, en tout cas pour nous, de disposer d'un tel outil aussi complet pour construire un positionnement stratégique en termes de développement. »

Le SNE correspond-il à la demande « réelle » ?

La majorité des organismes interrogés insistent sur le fait que le SNE « ne correspond pas à la demande réelle » ou « ne donne qu'une vision partielle de la demande ».

Deux exemples de distorsion entre la demande « réelle » et les données SNE sont fréquemment cités par les organismes : la demande de petits logements et la demande de logements PLS. Les besoins concernant ces deux typologies font de fait régulièrement l'objet de différences d'appréciation entre l'État et/ou les collectivités et les bailleurs sociaux.

Les petits logements (T1)

La demande de T1 est très présente dans le discours des organismes interrogés comme illustration du décalage entre le besoin exprimé dans le SNE et le besoin réel des candidats à un logement. La seule lecture statistique de la structure de la demande via le SNE (augmentation de la part des personnes isolées dans le fichier) ne permettrait ainsi de saisir que partiellement les besoins des demandeurs et leurs réactions lors de l'attribution d'un logement.

Un certain nombre d'indicateurs basés sur « la connaissance des agents » et les retours d'expériences des CAL permettraient aux bailleurs « d'appréhender la demande » sur certaines typologies : taux de refus après attribution en CAL, fort turn-over, difficultés de commercialisation, etc.

« Sur les T1, c'est quand même compliqué. Parce que les collectivités disent il y a de plus en plus de personnes isolées chez les demandeurs de logements sociaux donc il faut qu'on construise plus de T1. Mais nous, on sait par expérience, que le demandeur isolé, il souhaite avoir un T2 plus qu'un T1. Quand le demandeur se retrouve à visiter un studio, on peut avoir des refus, parce que c'est trop petit. Ce sont des adultes, ce ne sont pas des étudiants. Le studio c'est quand même un mode de vie particulier. Et les gens refusent, ils veulent un T2. Donc on sait que les T1 c'est galère à louer. Et en plus, il y a un fort turn-over, dès que les gens se mettent en couple, ils s'en vont. C'est un produit qui n'est pas adapté pour les modes de vie d'un adulte qui va se mettre en couple et vouloir partir au bout de 6 mois. Ce n'est pas un produit adapté, sauf pour les publics spécifiques comme les sortants de rue, les dispositifs type housing first, etc. Donc c'est un produit où la demande est peut-être qualifiée sur le SNE mais derrière c'est quand même difficile à louer... »

« Je sens un mouvement de vouloir faire beaucoup de choses à partir du SNE, non ? Le préfet nous a demandé d'augmenter les petits logements à partir de sa lecture du SNE. Je sens un mouvement d'infléchir la production de logement en se basant sur le SNE. Mais la demande est aussi en fonction de l'offre. Les gens demandent des logements là où ils peuvent en avoir. Je crains que ça ne puisse pas se substituer à de véritables analyses de marché sur des bases démographiques. L'État a le SNE et veut une analyse centralisé... On est à une période de bureaucratisation des analyses de l'offre de logements, avant qu'on ne se rende compte qu'on ne pilote pas une politique de logement avec la vision de la demande de l'année prochaine, alors que les logements durent 30 ans. »

Ainsi, pour cette typologie spécifique, lorsqu'un logement se libère, les organismes vont avoir tendance à recourir directement à leurs partenaires locaux susceptibles de leur proposer des candidats dont le profil semble, selon eux, en adéquation avec cette typologie (sortants d'hébergement, sortants de prison...) avant d'aller puiser directement un candidat dans le SNE.

« On essaye aussi d'avoir une fluidité avec le parc hébergement, c'est à ça que servent les T1, moi quand j'ai des T1, j'appelle mon collègue d'ADOMA et je lui demande s'il n'a pas des sortants de foyer pour mes T1. Ce sont ce genre de pratique que l'on a pour se faire rencontrer l'offre et la demande, mais pas de consulter le SNE. »

Les constats énoncés ici par les organismes rejoignent ce que le volet quantitatif de l'étude a montré. Si les petits logements (T1 et T2) sont minoritaires dans le stock (24%, mais 30% dans l'unité urbaine de Paris), ils ont les taux de disponibilité les plus élevés : 16% contre, par exemple, 11% pour les T4 et T5 et plus. Cette disponibilité supérieure est principalement due à un taux de rotation plus élevé : partout, sauf dans l'unité urbaine de Paris, les T1 et T2 ont des taux de remise en location nettement supérieurs à la moyenne.

Le PLS

Les demandeurs ayant des niveaux de ressources leur permettant de se loger dans les PLS sont également très souvent cités en exemples par les bailleurs pour illustrer la distorsion entre la demande « réelle » et les demandes exprimées dans le SNE. Pour les organismes, ces candidats ne sont pas nécessairement inscrits comme demandeur de logement social, mais se manifestent pourtant lorsque les logements sont construits. De fait, nous avons montré dans le volet quantitatif de l'étude qu'environ 5% des ménages demandeurs ont un revenu (RFR de l'année n-2) dépassant le plafond PLUS ; par contre, plus des $\frac{3}{4}$ ont un revenu inférieur à 60% de ce plafond. Le SNE ne représenterait alors que la demande la plus urgente ou la plus précaire, mais ne fournirait qu'une vision partielle des candidats potentiels aux logements offerts par les bailleurs sociaux.

« Dans le SNE, il y a la demande la plus urgente et des plus pauvres. Il y a moins les candidats potentiels pour les résidences dont on cherche à rééquilibrer le peuplement par le haut, par exemple. Ceux-là, ils ne sont pas dans le fichier SNE, en tout cas moins. »

« Mais ça arrive qu'on ait des désaccords avec les élus. Ici, on a des élus qui nous disent qu'il y a trop de PLS et qu'il n'y a aucun demandeur qui correspondent aux plafonds PLS sur leur territoire. Mais nous, nous savons que même si dans le fichier SNE, il n'y a pas de demandeurs inscrits qui correspondent au niveau de revenus PLS, cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de candidats potentiels pour ces logements PLS sur le territoire. On sait que quand on va les mettre sur le marché, ils vont partir en deux jours, et pour le coup les candidats n'étaient pas dans le SNE, pas dans le fichier des demandeurs d'un logement social. »

« Il y a une évidente déconnexion sur la question du PLS. Certains élus ont le nez sur le fichier des demandeurs. Mais 70% de la population est éligible au logement social. Il y a donc une quantité de personnes qui ne sont pas demandeurs, qui ne sont pas dans les fichiers, mais qui sont susceptibles de devenir locataires d'un PLS. Les classes moyennes qui ne pensent même pas à demander un logement social et qui ont une image négative du logement social. Ils ne veulent pas que leurs enfants aillent dans une école [« ségréguée »], dans un quartier pourri... Mais par exemple un jeune actif instit qui est marié à une infirmière. À eux deux, le ménage gagne 3000 euros. Ils vont avoir un T3 dans le pays de Gex, à 1400 euros pour un logement pourri, parce que c'est les prix de la Suisse. Ils savent que leur temps d'attente est de 3 ans pour avoir un logement social. On peut les attirer avec du PLS. Ils habitent à 30km de là et ils ont une voiture. Pour moi, c'est une bonne illustration que les gens éligibles ne sont pas tous inscrits sur le fichier des demandeurs, et cela provoque une distorsion car ce ne sont que les gens qui sont les plus pauvres, qui sont le plus dans l'urgence de trouver un logement qui sont dans le fichier. Les classes moyennes, les nouveaux entrants sur le marché ne sont pas inscrits. On fait aussi du logement intermédiaire, et pour ça on a notre propre outil de recherche de prospect. »

« Nous, on attribue 850 logements, 200 dans le social, 650 dans le libre. On utilise nos canaux de commercialisation privé pour alimenter le fichier commune du Rhône, pour aller chercher des candidats aux revenus plus élevées. Les jeunes cadres primo arrivant sur le territoire ne déposent pas de demande de logement social, parfois ils n'imaginent même pas qu'ils peuvent le faire, alors que c'est une clientèle forte pour nous. Le brigadier-chef de police divorcé... tout un tas de gens... Cette clientèle on l'attrape par se loger.com et par notre site internet. »

« On a sorti une opération avec du PLS et on a organisé localement une sorte de speed dating de la location. C'était la ruée vers l'appart. On a eu 1000/1500 personnes qui se sont présentés sur trois jours. Ça relativise le fait qu'il n'y a pas de demandeur PLS dans le SNE. »

➤ PERCEPTION DE L'ARTICULATION OFFRE/DEMANDE PAR LES BAILLEURS

Les constats des bailleurs : des ménages de plus en plus pauvres et petits

L'ensemble des bailleurs interrogés constatent les mêmes évolutions en termes de structure de la demande :

- Une paupérisation des demandeurs, des attributaires et des locataires,
- Une réduction de taille des ménages demandeurs et des locataires.

Paupérisation

Les bailleurs interrogés insistent fortement sur le constat de paupérisation de la demande d'une part et des attributaires et des locataires en place d'autre part. Comme le montre le volet quantitatif de la présente étude, les ressources mensuelles moyennes des ménages demandeurs ont en effet diminué entre 2013 et 2014.

« Nous faisons le constat d'une paupérisation de nos demandeurs et de nos attributaires. Mais aussi de nos locataires en place qui se paupérisent. Et cette paupérisation est d'autant plus forte dans les QPV. De fait, nous faisons le constat que la fameuse mixité sociale n'est pas encore au rendez-vous. »

« La paupérisation des demandeurs est bien visible. En CAL, nous passons des dossiers de plus en plus précaires financièrement. C'est une tendance générale. »

« Chez nous, 41% des attributions sont faites à des ménages aux revenus inférieurs à 20% des plafonds PLUS. Mais 63% de ces attributions sont faites en en QPV. On les loge, mais on ne les loge pas partout... Quantitativement on répond aux demandes des demandeurs, mais pas forcément qualitativement... Les attributions d'aujourd'hui se font à des ménages plus précaires que les années passées et plus précaires que l'occupation. Il y a une paupérisation des ménages logés et des attributions. On a 28% d'occupants qui sont en dessous de 20% des plafonds, on a une augmentation de 8 points de cette catégorie d'occupants, c'est considérable. »

Les bailleurs interrogés font ainsi unanimement le constat d'une paupérisation de l'occupation de leur parc qui résulterait d'un double mouvement :

- La paupérisation des locataires en place (perte d'emplois, baisse des revenus, séparation...)
- Le départ des locataires aux revenus les plus élevés et les plus stables et leur remplacement par de nouveaux arrivants, qui, à l'inverse, ont des ressources souvent plus faibles que la moyenne des occupants.

Baisse de la taille des ménages demandeurs et locataires

D'autre part, la baisse de la taille des ménages (soit l'augmentation des ménages d'une personne et des familles monoparentales) est une problématique forte pour les bailleurs : elle vient peser sur la structure de la demande en termes quantitatif et qualitatif. L'augmentation des séparations et décohabitations conjugales vient notamment peser sur le nombre de demandes de mutation interne au parc social.

« Notre plus gros enjeux, c'est de répondre à l'augmentation des demandes de nos locataires qui se séparent et qui divorcent. Ils font des demandes de mutation de logement et il faut répondre rapidement à l'urgence de leur demande... Même s'ils sont logés, ce n'est pas agréable de vivre sous le même toit dans ces conditions. Seulement, on ne peut pas répondre à toutes les demandes de mutation rapidement... C'est un vrai problème de gestion. »

Une appréhension de l'articulation offre/demande corrélée au niveau de tension du marché

L'appréhension de l'articulation offre/demande se pose différemment pour les organismes en fonction de leurs territoires d'implantation. Il semble en effet y avoir une corrélation entre le niveau de tension des marchés du logement et la préoccupation apparente des organismes pour répondre à la demande.

On distingue trois types de perception de l'articulation offre/demande par les organismes :

- Les bailleurs qui interviennent uniquement en zone tendue : l'articulation offre/demande n'est presque pas une question.
- Les bailleurs qui interviennent uniquement en zone détendue : l'articulation offre/demande est une préoccupation forte.
- Les bailleurs qui interviennent dans les deux types de territoires : des pratiques différenciés en fonction de la tension du marché.

En zone tendue, l'articulation offre/demande n'est pas une question stratégique pour les organismes

Les organismes qui interviennent dans les territoires où le marché du logement est tendu reconnaissent que la question de l'articulation offre/demande n'est pas au cœur de leur réflexion stratégique : *« On loue toutes les typologies... la pression de la demande est telle, qu'on pourrait tartiner là on veut et ce qu'on veut sans trop se poser de questions. »*

« Lorsque nous intervenons en marché tendu, comme à Strasbourg et Marseille, on est davantage dans une logique de développement tout azimuth. On construit le maximum. La question de l'articulation offre et demande, elle se pose moins. Même si on fait attention, en termes de PLAI/PLUS, en termes de typologie... et à la localisation aussi... mais enfin, on est quand même pas du tout dans la même optique qu'en zone détendue. »

En zone détendue, l'articulation offre/demande est une préoccupation forte pour les organismes qui cherchent des stratégies pour s'adapter « aux exigences » du demandeur

À contrario, lorsqu'ils interviennent là où le marché du logement est détendu, les organismes sont contraints de s'interroger sur les typologies et la qualité des logements offerts, afin de répondre à une demande dans un contexte où le parc locatif social est en concurrence avec le parc locatif privé, voire même l'accèsion à la propriété.

« Lorsque que nous sommes en territoire détendu, comme par exemple le pays de Montbéliard, notre question est de savoir comment on améliore qualitativement notre patrimoine sans l'augmenter. Nous ne sommes pas dans le développement de l'offre. Notre objectif est l'amélioration qualitative du patrimoine : réhabiliter, améliorer la performance énergétique, et la démolition. Nous sommes obligés de réfléchir à la qualité de nos produits, et d'avoir une politique de loyers qui correspond à la demande. Parfois, dans certains secteurs on peut par exemple être dans une logique du premier mois de loyer gratuit. Nous sommes obligés d'être dans une dynamique commerciale pour essayer de réduire la vacance de logements qui coute à l'organisme... donc dans les quartiers peu attractifs en zone détendue, on est obligé d'adapter notre offre commerciale. »

« De toute façon, la différence est là : en territoire détendu, le stock de logements est assez important pour trouver une solution. C'est tout. C'est pour ça, qu'on se dit souvent que la réglementation au niveau national est faite par rapport à la problématique parisienne. Le DALO, les CIL et tout ça... On plaque sur l'ensemble du pays des lois qui viennent complexifier le travail des organismes, alors qu'elles sont décidées par rapport aux difficultés de quelques territoires comme Paris, les Bouches-du-Rhône... Mais, nous, ici, nous n'avons pas de DALO... Je dirais même qu'ici si quelqu'un est SDF, c'est presque parce qu'il le souhaite. »

Un rôle différencié des réservataires dans le processus d'attribution selon les types de territoires

Le poids des réservataires dans le processus d'attribution des logements sociaux semble également corrélé au niveau de tension du marché : plus le marché est tendu, plus les réservataires ont un rôle important dans le processus d'attribution. Et inversement. Dans certains cas, en territoires en déprise, les réservataires reviennent vers le bailleur car ils ne trouvent pas de candidat à proposer pour la CAL. Le rôle des bailleurs dans le processus d'attribution varierait donc en fonction du degré de tension du marché.

Il y a les territoires où il y a trop de candidats et dans ce cas-là, les réservataires ont une fonction de sélection des candidatures qui seront proposées en commission d'attribution.

Il y a les territoires où il n'y a pas assez de candidats, et dans ce cas -là, c'est aux bailleurs, en dernier recours, d'aller chercher du prospect pour remplir les logements qui ne trouvent pas de candidat, y compris par la filière des réservataires.

« Une différence entre les deux types de marché, c'est aussi le fait qu'en marché tendu, on a une plus forte présence des réservataires. Sur certains territoires, on a 100% des logements réservés : 20% aux CT, 30% à l'État, 50% à Action Logement. Les réservataires sont fortement présents dans le processus de rapprochement entre l'offre et la demande. C'est moins le cas en territoire détendu, où on est moins tributaires des réservataires. On a même peu de propositions des réservataires en marché détendu, sauf sur le neuf, pas sur le patrimoine ancien. »

« Dans certaines communes, par exemple avec certains maires des communes du Bouches-du-Rhône, on a parfois du mal à faire comprendre aux maires qu'ils ne sont pas réservataires de tous les logements. Et qu'ils ne peuvent pas faire les attributions exactement comme ils le souhaitent. On rencontre parfois des difficultés à leur expliquer... »

Dans tous les cas, les bailleurs insistent sur l'importance des relations qu'ils nouent avec leurs partenaires réservataires en amont des Commissions d'attribution. Les bailleurs mettent en avant leur connaissance de leur patrimoine, en termes de bâti et d'environnement comme en termes d'occupation sociale. Or, les réservataires n'ont pas toujours cette connaissance de proximité. Il s'agit en effet ici davantage d'une « connaissance » basée sur leurs expériences, leurs ressentis, les « remontées du terrain » que d'une connaissance basée sur des outils d'observation statistiques. Les agents interrogés ont souvent tendance à préciser leurs années d'ancienneté dans l'organisme comme garantie de leur « connaissance » du patrimoine. L'idée sous-jacente étant « *qu'il faut bien connaître son parc, pour faire une bonne attribution* ».

Le bailleur peut ainsi peser sur le processus de sélection des candidats qui seront présentés en CAL en communiquant son avis sur le « bon candidat » à proposer pour le logement libéré : « *je peux dire au réservataire : je pense que pour ce logement, compte tenu des caractéristiques de la cage d'escalier, je pense qu'il faut tel type de ménage.* »

« Vis-à-vis des réservataires, on peut toujours passer en force. Mais ça n'a pas d'intérêt. Je préfère largement discuter avec les partenaires de ce que je connais de l'environnement des résidences. Par exemple, une femme seule dans cette cage d'escalier, on sait très bien qu'il ne faut pas la mettre là... car ça va la mettre tout de suite en difficulté. Nous connaissons notre patrimoine et nous savons qu'il faut trouver des ménages qui correspondent et qui vivront bien dans ces logements. Au fur et à mesure, nous avons construit ce dialogue avec les réservataires. Et quand il y a des changements d'agents chez nos partenaires, nous rediscutons... J'explique les caractéristiques de nos immeubles, les évolutions aussi... Ce qui fait que quand un dossier arrive en CAL, on sait qu'on a des chances de le faire aboutir. Mais parfois les réservataires, dans certains cas, nous demandent de faire passer quand même le dossier car ils ont besoin d'une officialisation de non-attribution par la CAL. On sait très bien. Ça leur permet d'être plus clairs vis-à-vis du demandeur. Mais dans la mesure du possible, on fait ce travail en amont. Les villes sont parfois au courant mais pas dans les détails, ce qui se passe dans les cages d'escaliers, les bâtiments... c'est nous qui savons. Il faut communiquer avec nos réservataires. Action Logement, ils ne connaissent pas du tout les patrimoines et l'État ils désignent en fonction des ménages prioritaires. »

Des demandeurs de plus en plus exigeants ?

Il a déjà été montré que le nombre de refus par ménage, mais aussi par logement augmente d'autant plus que le marché est détendu².

Si ce discours est en effet plus prégnant chez les organismes implantés en marché détendu, l'ensemble des bailleurs interrogés insistent sur le fait que les demandeurs sont de plus en plus « exigeants ». Ce discours est par ailleurs généralisé depuis quelques années dans le monde HLM.

« Le niveau d'exigences des demandeurs est de plus en plus élevé, y compris au sein des populations précaires. On peut avoir plusieurs refus successifs. Et pas que pour des raisons financières, mais aussi des motifs type : pas de balcon. Ces motifs sont utilisés y compris par des ménages prioritaires. Le fait qu'on soit en marché détendu joue aussi. Le demandeur se dit qu'il pourra trouver facilement un autre logement chez un autre bailleur. »

² Étude sur les refus de proposition d'attribution par les demandeurs de logement social, CREDOC et FORS pour l'USH, 2012.

« Nous avons un processus de commercialisation qui limite le taux de refus. Nous faisons visiter les logements en amont de la CAL pour les deux ou trois candidats qui seront présentés en CAL et nous avons un accord quant à leur proposition. Cela limite le taux de refus. Mais ce qui est sûr, c'est qu'on observe quand même le même processus, sauf que chez nous il est en amont de la CAL : on fait plus de visites qu'il y a 5 ans. On doit faire plusieurs visites pour avoir un accord positif avant présentation en CAL. Et d'autant plus en QPV évidemment...»

De plus en plus d'organismes s'organisent en interne pour limiter les refus après l'attribution d'un logement à un candidat en CAL. Il s'agit dès lors de faire visiter le logement aux candidats en amont de la CAL et de présenter en CAL des candidats qui ont d'ores et déjà émis un avis positif pour être positionnés sur le logement.

Cette pratique (qui n'est pas commune à l'ensemble des bailleurs) permet de limiter statistiquement le nombre de refus après proposition du logement mais elle n'efface pas le mécanisme observé : les refus arrivent simplement en amont de la CAL. Les organismes savent qu'en moyenne pour un logement situé en QPV ou dans un quartier déprécié, il faut 4 ou 5 visites avant de trouver un candidat intéressé par le logement dont on pourra présenter le dossier en Commission d'attribution.

« Sur notre contingent propre, les candidats visitent le logement et donnent un accord avant la CAL, sinon c'est une charge de travail inutile. Nous savons très bien qu'il faut dans les endroits dépréciés comme les QPV, 4 ou 5 visites avant de parvenir à louer le logement. Donc nous, quand on passe un logement en CAL, on a 95% de chances que le dossier soit mené à la signature. Ça me paraît logique. Je ne veux pas que les équipes travaillent pour rien. C'est acté avant. Mais dès lors que vous donnez une adresse dans certains quartiers, les gens refusent même de venir visiter le logement. On sait qu'on doit faire 5 visites en moyenne avant d'aboutir à un ménage qui va accepter et qu'on fera passer en CAL. Y compris sur des grandes typologies qui sont rares, et y compris des personnes mal logés, voire pas logés, mais qui malgré tout refusent car la localisation ne convient pas. Les motifs peuvent être les équipements, l'accessibilité en termes de transports, l'environnement du quartier... mais aussi des motifs liés au confort, comme le fait que le logement n'ait pas de balcon. Ce qui peut sembler assez surprenant au regard de la situation des personnes, y compris des DALO. On a un taux de chutes des dossiers DALO qui augmente... 1 ménage sur deux labélisés DALO dont les dossiers passent en CAL se désiste en raison de motifs divers. Ils ne veulent pas de cuisine ouverte, il n'y pas de balcon, etc. On a du mal à comprendre le caractère d'urgence de la demande dans ces cas-là. Parfois les services de l'État mettent un gel. Les candidats ne seront pas reproposés pendant un temps suite à un refus justifié par des raisons liées à du confort. Mais ce n'est pas la même règle dans tous les territoires, ce n'est pas simple pour les bailleurs. Et ce n'est pas transparent pour les candidats, des modalités de fonctionnement disparates impliquent quand même moins de transparence pour les demandeurs. »

Cette perception de l'augmentation des refus pour « raisons de confort » reste cependant à relativiser. L'exemple du « refus pour manque de balcon » revient si souvent dans les discours que l'on peut se demander s'il ne s'agit pas d'un exemple de cas relayé pour appuyer le propos, mais dont le volume réel n'est pas corrélé à sa prégnance dans les discours.

Les refus d'attribution par les demandeurs ont des origines multiples. Ils sont la conséquence de démarches parallèles et non visibles pour l'organisme, de représentations négatives associées à certains logements / quartiers, d'un projet résidentiel qui doit mûrir à l'aune de la réalité du marché local de l'habitat, d'un problème de mise en regard de ces demandes avec une offre excessivement segmentée³...

Trois freins à l'attribution : la localisation, la typologie, le niveau de solvabilisation du demandeur

Les trois freins majeurs à l'attribution pour le demandeur sont :

- La typologie des logements disponibles par rapport à la typologie des logements demandés,
- La localisation des logements disponibles par rapport à la localisation des logements demandés,
- Le niveau de loyers des logements disponibles par rapport au niveau de revenus des logements demandés.

La localisation : frein majeur à l'attribution ?

Pour plusieurs bailleurs interrogés, le frein majeur est la localisation des logements disponibles, plus que le niveau de loyer ou la typologie.

« Je dirais que la localisation est le frein majeur. Le problème quand on n'arrive pas à attribuer des logements vacants en QPV, ce n'est pas le loyer. C'est bien l'image du quartier. Les gens n'ont pas envie de dire qu'ils habitent dans ce quartier. C'est bien le frein au principe de mixité et c'est pourquoi on observe une paupérisation continue de la clientèle HLM. Donc ensuite, ça se construit. On est dans une logique de dire comment on arrive à grappiller sur ces quartiers... on fait du pavillonnaire autour, pour casser l'image du quartier d'habitat collectif... mais l'objectif d'en faire un quartier normalisé... ça prend du temps... Et en attendant, les demandeurs ne veulent pas y aller. »

« On a une demande importante de grandes typologies. Le problème, c'est qu'on en a des grandes typologies mais elles sont localisées dans les grands ensembles. Et en plus, on en fait de moins en moins de grandes typologies. Donc c'est pas le stock de logements qui ne correspond pas à la demande, c'est sa localisation qui ne correspond pas à la demande. Nos T4 vacants ils sont à Sevran et pas à Boulogne... »

Plusieurs études ont déjà montré que la localisation du logement est un élément déterminant dans la décision d'accepter la proposition⁴, notamment lorsque le déménagement a pour effet de rompre des réseaux de solidarité et de sociabilité construits parfois de longue date.

Il faut par ailleurs rappeler que le refus d'une proposition de logement intervient après un arbitrage complexe pour les ménages : un arbitrage qui fait appel à des enjeux qui appartiennent plus souvent au registre du projet de vie qu'à celui de réponse à un besoin « objectif » de logement. L'enjeu de la scolarisation dans de « bons quartiers » ou de « bonnes écoles » est un moteur majeur des ménages avec enfants pour accepter ou non la localisation du logement proposé.

³ Étude sur les refus de proposition d'attribution par les demandeurs de logement social, CREDOC et FORS pour l'USH, 2012.

⁴ Étude sur les refus de proposition d'attribution par les demandeurs de logement social, CREDOC et FORS pour l'USH, 2012.

« Même dans les secteurs tendus, ce sont des gens qui ont soit peur du déclassement, soit qui parient sur l'avenir de leurs enfants et qui ne veulent pas qu'ils fréquentent les écoles des quartiers pourris. Même en proposant un logement neuf, même en baissant les prix... alors que la logique serait de les monter pour qu'on puisse récupérer les loyers baissés par ailleurs dans les quartiers favorisés... Mais ce n'est pas le loyer qui est le levier pour faire venir les classes moyennes supérieures dans ces quartiers, ou alors très marginalement, c'est la carte scolaire. Il n'y a qu'en union soviétique qu'on pouvait dire toi tu habites dans tel appartement ! Je le vois dans certains secteurs. On fait 3 propositions de quartiers pourris à un ménage, ils refusent et ils quittent le SNE, ils trouvent une solution de logement dans le parc privé. »

L'étude sur les refus menée par le CREDOC et Fors pour l'USH montrait déjà que la comparaison des critères de la demande et des types de logement proposés témoigne d'une forte adéquation en termes de niveau de loyer (dans 84%, inférieur au loyer maximum envisagé) ou de typologie (87% des propositions avec une taille égale ou supérieure à celle demandée). Mais si la proposition répond au motif initial de la demande (l'adaptation à la composition familiale), l'enquête révélait que c'est le plus souvent la question de la localisation qui pose problème (près de 40% des cas).

L'importance du reste à vivre par personne

« De toute façon, nos demandeurs sont des ménages qui n'ont pas de ressources suffisantes. On ne peut donc pas vraiment dire que les attributions sont filtrées par les ressources. Les ressources sont trop faibles, c'est clair, on le sait, nos partenaires le savent. Il y a très peu de dossier que la CAL ne valide pas à cause des ressources. »

Plusieurs bailleurs insistent sur l'importance de la prise en compte du « reste à vivre »

« La loi stipule que les CAL doivent prendre en compte le taux d'effort. Mais nous estimons que ce n'est pas suffisant. Ce qui a une importance c'est le reste à vivre. Si on a un taux d'effort de 45% c'est recevable, mais avec un minimum reste à vivre de 12 euros par jour et par personne. Le taux d'effort est un indicateur mais pris seul il n'a aucun sens. Nous calculons par le nombre de personnes dans le ménage. L'objectif est ne pas mettre les gens en difficulté une fois qu'ils seront dans le logement. Ce n'est pas un service de leur donner un logement, s'il n'est pas compatible avec leur budget. Si on ne complète pas par le reste à vivre, ce n'est pas suffisamment abouti. »

Le particularisme rennais

Sur le territoire de Rennes Métropole, la demande n'est pas gérée par les bailleurs. L'agglomération a mis en place un système de gestion intégrée de la demande à l'exception : des demandes de mutation (gérés par les bailleurs), de la filière Action Logement, et du contingent préfet employeur. Le reste de la demande est géré dans un « pot commun », ce qui permet d'avoir une connaissance exhaustive de la demande.

L'observation de la demande est ancienne sur le territoire : l'Agence d'urbanisme produit des statistiques régulières sur la demande et les attributions. Les bailleurs ont accès à cette information. Ils considèrent cependant que « savoir si nos attributions correspondent à la demande, ce n'est finalement pas la question des bailleurs, c'est l'affaire de la collectivité. C'est elle qui nous propose les candidats. »

« Pour nous, en tant que bailleur, on n'est pas tellement comptable de la façon dont on satisfait la demande, même si par ailleurs répondre aux Accord collectif se fait sans peine ici. Ceux qui sont légitimes sur cette question, ce sont les collectivités. Nous, c'est finalement pas notre rôle. Pour nous, la question est davantage celle de la mixité, c'est-à-dire ce que produisent les attributions. Notre observation de l'occupation du parc ne se fait pas sous l'angle : est-ce que je réponds aux besoins et je loge les ménages prioritaires ? »

Sur le territoire de Rennes Métropole, un seul candidat est présenté en Commission d'attribution, au lieu de 3 comme le préconise la réglementation nationale. Ce choix est assumé par l'ensemble des acteurs du processus d'attribution.

« Ici, on présente un candidat et un seul en CAL. On peut vraiment se poser la question oui ou non sur ce logement, est-ce qu'il y a correspondance avec le dossier du demandeur. »

« Si on fait une observation fine du peuplement et de la réalité du fonctionnement social des immeubles et des quartiers, on peut observer qu'on peine à assurer le droit au logement dans des conditions optimales de mixité. »

Les acteurs du territoire de Rennes Métropole ont demandé un droit à l'expérimentation, dans le cadre du projet de loi Égalité et citoyenneté, pour développer une nouvelle politique des loyers HLM autour d'un principe de « loyer unique ».

« On prévoit de mettre en place un dispositif de loyer unique. L'objectif est qu'un ménage ne soit plus proposé en fonction de sa capacité de payer le loyer, alors qu'il y a des écarts monstres de loyers selon la localisation des logements libérés. L'objectif est de pouvoir réellement proposer un candidat en fonction de son désir de localisation. Et que les ménages à bas revenus ne soient pas assignés à résidence ou aient des choix réduits compte tenu des loyers des logements proposés. Il nous semble que cet objectif est cohérent avec l'objectif de mixité sociale que l'on assigne aux territoires par ailleurs. L'idée est de ramener le niveau de loyer aux niveaux de loyer APL, ce qui permet aux ménages de se loger c'est d'avoir un loyer couvert par l'APL. Et de fait, ça permet à l'organisme de se maintenir. Pour exemple, pour une typologie donnée, si j'ai aujourd'hui des loyers à 200 et à 400, je vais tous les ramener à 320 euros, c'est à dire au niveau de l'APL. »

Cette volonté de développer un loyer unique par typologie est directement liée à la conscience des acteurs rennais de la corrélation entre niveaux de loyers et localisation des logements. Le loyer unique apparaît ainsi comme un moyen de contourner l'effet localisation, afin de permettre la mise en œuvre des orientations de mixité sociale demandées par ailleurs par l'État.

« De toute façon, on est débordé par la demande. On a la perception d'être incapable d'y répondre. Parce que malgré tout, on est dépendant d'une part de notre patrimoine, mais surtout de l'offre qui se libère. Alors soit on laisse le patrimoine décider... mais alors il ne faut pas s'étonner des effets de spécialisation des parcs des bailleurs ou des territoires. Mon offre de bas loyers, elle est localisée et datée. Et c'est la même chose pour n'importe quel bailleur. On est toujours entre le fait de remplir notre mission de service public et le fait de maintenir nos équilibres financiers. On demande aux bailleurs de prendre leur part de la demande des ménages modestes mais ils sont assujettis à l'historique de leur développement : la localisation et les niveaux de loyers. »

Développement de l'offre nouvelle et connaissance de la demande

Une mobilisation des données sur la demande variable selon les organismes et les territoires

Les bailleurs mobilisent plus ou moins les données dont ils disposent sur les caractéristiques de la demande pour arbitrer sur la programmation de l'offre nouvelle.

La mobilisation des données est d'abord dépendante de l'analyse de la demande produite localement. Certains organismes disposent d'analyse de la demande, voire de données prospectives, grâce aux Agences d'urbanisme ou à certains EPCI.

La mobilisation de ces données est ensuite dépendante du type d'organisme (taille et structure juridique). Certains organismes disposent d'un service marketing qui alimente les réflexions sur le développement à venir. D'autres organismes, de plus petites tailles, n'ont pas les mêmes moyens.

« Nous avons un service marketing qui est focalisé marché. Mais nous avons aussi la notion de marché chez nous car nous faisons tous les produits immobiliers, vente HLM, etc. Nous avons un service marketing de qualité, de l'audit, etc. Mais c'est aussi lié à la taille de l'organisme. On est dans le vrai monde, on fait de la construction, de la maison individuelle, de l'accession groupée, du lotissement... Cela impact sur notre logique. On se situe dans un système concurrentiel de marché, on doit donc avoir une politique produits, une politique de loyers, une action commerciale... »

« Oui, on a un service marketing. On a des revues de conception interne en amont. On valide les opportunités en fonction. On a aussi des retours d'expériences après commercialisation, 6/9 mois après. On s'en sert pour alimenter les cahiers des charges de la programmation à venir. »

Il semble cependant que plus les organismes interviennent en territoire détendus/en déprise, plus ils ont tendance à recourir à l'analyse de la structure de la demande pour affiner au mieux la programmation de l'offre nouvelle en fonction des besoins réels. Plus les bailleurs connaissent des difficultés de commercialisation, plus ils mobilisent des données sur les caractéristiques de la demande. Inversement, lorsque les organismes n'interviennent qu'en territoire où le marché du logement est tendu, l'analyse de la demande semble perdre de son importance dans la stratégie interne du bailleur pour déterminer sa programmation : *« De toute façon, tout se loue. »*

Une connaissance qui repose sur « l'expérience » et « le relationnel »

Les organismes interrogés reconnaissent cependant que l'analyse des données relatives à la demande ne constitue pas le seul déterminant de la programmation de l'offre nouvelle. Les deux autres déterminants sont la connaissance des agents du fonctionnement du patrimoine existant et le lien avec les élus communaux.

« Les projets sont étudiés par la direction de la construction neuve mais toujours en lien avec les élus. La direction de la construction interroge la direction de la gestion locative pour davantage cibler les typologies recherchées dans ces villes. Mais cela ne repose pas sur notre connaissance via un outil forcément, c'est surtout ma connaissance par expérience, par les discussions avec les partenaires et ma connaissance du patrimoine. Nous n'avons pas d'études de marché ou d'implantation. Mon regard est celui d'une personne qui gère depuis des années la gestion locative, j'ai donc une certaine expérience, par rapport aux attentes des villes et des demandeurs, mais c'est basé sur du relationnel, sur les échanges que je peux avoir avec les uns et les autres. De toute façon, les études, ça n'est pas dans ma fonction. Les études sont réalisées par la direction de la construction. Mais toujours en lien avec les élus. Si une ville souhaite que nous nous implantions, les besoins sont recensés. Si certaines villes veulent construire c'est aussi pour que le nombre de logements sociaux imposé par la loi soit atteint... Les catégories de financement sont décidées entre eux, les typologies, etc. C'est décidé en lien avec les représentants de la ville. »

Des écarts entre les volontés des élus et la connaissance des bailleurs

Les bailleurs évoquent un décalage entre les publics candidats « ciblés » ou « souhaités » par les collectivités (les ménages avec enfants/les actifs avec enfants) et la structure même de la demande.

« Les communes me disent, je veux des familles avec enfants scolarisés dans la commune. Moi je veux bien, mais cette catégorie de demandeurs, ça n'est que 15% de la demande. Le gros de la demande, c'est des personnes isolées, et viennent ensuite les familles monoparentales. Papa, maman et les deux enfants, ce n'est pas la structure de la demande. Il y a une inadéquation entre la vision d'un élu qui projette une population cible sur son territoire via le logement social et la structure même de la demande. »

« Il y a des élus qui disent qu'ils ne veulent pas concentrer les familles monoparentales. Mais il faut faire attention, parce que notre étude a montré que dans la structure de la demande, les familles monoparentales sont plutôt françaises d'origine. Le couple traditionnel avec enfants aujourd'hui il est plutôt caractéristique des demandeurs d'origines étrangères. Alors quand par ailleurs on parle de faire de la mixité sociale en faisant venir des familles... les élus n'ont pas forcément cette connaissance là... »

« On peut avoir des souhaits émis par les élus et nous par expérience on sait qu'il ne faut pas aller vers ces typologies là car c'est plus compliqué, notamment les studios. Ce n'est pas un produit adapté, c'est un produit éphémère, c'est-à-dire un produit qui génère beaucoup un turn-over très important. Le studio correspond à des moments de vie très courts, des jeunes salariés ou des étudiants. Mais très vite, la configuration du ménage va vers une demande d'une plus grande typologie. Nous savons qu'il faut privilégier les deux pièces au studio, même si ce sont des deux pièces petits. Et ça, c'est valable dans tous les territoires, tendus comme détendus. On a tous cette analyse et pourtant les élus nous demandent toujours de faire des studios. Il faut alors trouver des compromis, en créant des petits deux pièces qui sont destinés à des personnes seules ou même en couple. Mais il faut parfois dialoguer et convaincre les élus pour leur montrer que le deux pièces est un produit plus adapté. On sait que sur les studios, on va avoir des demandes de mutations rapidement... que ça pose des problèmes de gestion pour nous, ça génère des départs, des demandes de mutations, de la sur-occupation... mais au départ, les villes n'ont pas forcément ça en tête. »

« Le plus compliqué, c'est de faire comprendre qu'ils sont en territoires détendus aux maires qui veulent être bâtisseur et développer... Je leur explique que dans ce cas-là, on déplace simplement les locataires et on vide le patrimoine ancien en faveur de l'offre nouvelle... mais personne ne va remplir les logements vidés dans le parc ancien...»

Plusieurs organismes reconnaissent que malgré la montée en compétence des EPCI en matière d'habitat (PLH, délégation des aides à la pierre et aujourd'hui élaboration des CIL, des CIET...), leurs interlocuteurs principaux restent les élus communaux : *« il faut toujours passer par un dialogue avec le maire, d'une manière ou d'une autre. »*

« Il faudrait que les agglomérations prennent réellement leur place. Ce sont encore fortement les maires qui décident, qui influent sur la programmation... c'est rare qu'on soit dans une logique globale, intercommunale. En termes d'urbanisme, on devrait pouvoir se mettre d'accord sur les axes de programmation à l'échelle de l'agglomération puisque on n'arrête pas de dire partout que c'est la bonne échelle. Mais malgré les PLH et tout ça, on est souvent face à des maires qui veulent tirer la couverture à eux pour passer de 8 à 1000 habitants par exemple... dans ce cas, ils ont des demandes disproportionnées par rapport à la taille de la ville... et nous, on sait qu'on va ramer après. »

« Parfois, les collectivités aimeraient qu'on soit leur office, les maires ont des stratégies hyper locales. Le maire a sa petite ville, il a pas une vision globale. Les agglomérations, même quand elles sont délégataires... elles ne sont pas vraiment décisives, l'enjeu c'est quand même toujours de répondre à la demande du maire... »

« Dans les Bouches-du-Rhône, on peut dire qu'on a vraiment du clientélisme. Les maires veulent avoir leurs propres critères d'attribution... Parfois, on doit réexpliquer la base : les plafonds de ressources, etc. voire même parfois expliquer à un maire qu'il ne pourra pas loger sa maîtresse dans la nouvelle opération ! Avec notre équipe de développement, on a une démarche d'attribution. On a une réunion en deux temps : d'abord avec la collectivité locale, on parle de politique d'attribution dans le cadre des critères légaux évidemment, mais on définit le taux de mutation, par rapport aux enfants par exemple ou alors on décide ensemble si on peut mettre un couple plus deux enfants dans un T4. On se met d'accord. Et on ensuite, invite l'ensemble des réservataires... ».

Une adaptation de l'offre nouvelle face aux caractéristiques de la demande

Plusieurs organismes disent prendre en compte la baisse de la taille des ménages et la paupérisation de la demande pour déterminer leur programmation d'offre nouvelle.

« On s'aperçoit qu'on va vers des typologies de plus en plus petites. Nous devons faire plus de T1 et de T2, voire de T3 pour répondre à la demande de petits logements. On révisé notre programmation en termes de typologies pour qu'elle corresponde à la réalité du marché. »

« Sur le patrimoine existant, nous avons une logique de restructuration pour répondre à l'évolution de la demande. Nous transformons nos T4 en T3, voire nos T3 en T2. Cela fait des logements plus grands en termes de surface, mais avec des typologies plus petites qui correspondent à la demande de petits logements. »

« Nous avons également conscience que nous devons développer notre offre de PLAI pour répondre à la paupérisation de la demande. »

Le niveau de tension du marché : principal déterminant de l'adaptation de l'offre nouvelle aux besoins exprimés

Les bailleurs qui interviennent en territoire où le marché est détendu sont contraints de développer des stratégies de commercialisation pour louer leurs logements. Ces organismes disent avoir vu leurs pratiques évoluer. Ils développent aujourd'hui des actions commerciales qu'ils apparentent « *aux savoir-faire du privé* ». La vacance commerciale dans les territoires où le logement social est en concurrence avec les prix qu'offre le marché du locatif privé, voire de l'accession à la propriété, oblige les organismes à faire évoluer leurs pratiques « *pour aller chercher les candidats, alors que traditionnellement se sont les candidats qui viennent à nous.* ».

« On s'adapte. Par exemple, lorsque l'on a une vacance forte sur les annexes, les garages. On développe une action commerciale, avec la location du logement avec un garage à un euro. On doit faire beaucoup d'actions commerciales en marché détendu. On fait des journées portes ouvertes, des mailings aux habitants, on met les logements sur notre site internet, parfois même sur le Bon coin... On a une véritable dynamique commerciale adaptée au contexte détendu. On a un objectif donné aux équipes : on doit diminuer de 50% la vacance commerciale. Et pour ça, on fait de l'animation commerciale, on s'en donne les moyens. »

« Pour des logements dans des résidences anciennes dont les locataires sont là depuis très longtemps, si à la rotation du logement, je juge que le prix n'est pas en correspondance ni avec la demande, ni avec la qualité du logement... en d'autres termes, si on a un mauvais rapport qualité-prix... dans certains endroits qui subissent des augmentations. Je peux alors faire un effort pour baisser le loyer exceptionnellement. Mais nous avons quand même peu de marge de manœuvre pour le faire.»

Les bailleurs qui interviennent en marché tendu et détendu expliquent avoir des stratégies diverses en fonction du territoire d'intervention : « *on adapte notre politique de développement en fonction des marchés.* »

La stratégie de « recherche des candidats potentiels hors du SNE » via des stratégies de commercialisation (journées portes ouvertes, mailing, annonces internet, etc.) est d'autant plus prégnante lorsqu'il s'agit des PLS, dont les niveaux de loyers sont comparable au secteur privé en marché détendu.

« Nous avons aussi une politique où nous recherchons les profils. Même si on doit avoir des taux de vacance plus long. Là, on sort du SNE. C'est le cas pour les PLS. Parfois, on a même le contingent qui nous est remis à disposition par les réservataires car ils ne trouvent pas de candidats eux-mêmes. On passe alors par seloger.com ou le bon coin. On est obligé d'utiliser des supports comme ça, en quelques sortes on se met à fonctionner comme des agences immobilières, mais ça pose des problèmes car on n'est pas outillés pour... »

« Pour le PLS, même les réservataires n'alimentent pas... En première couronne, on peut toujours trouver du monde... en deuxième couronne, c'est déjà plus compliqué... et en troisième, c'est extrêmement compliqué. Et pourtant beaucoup de PLS sortent de terre et on continue d'avoir des demandes de PLS par les élus... les candidats ne sont pas dans le SNE, ces personnes qui justifient du niveau de ressources pour le PLS, la plupart du temps, elles ne savent même pas qu'elles ont le droit d'être candidates au logement social. Donc elles ne sont pas inscrites sur le SNE. Il y a alors un effort de communication à faire pour les villes, dans les journaux municipaux, etc. pour dire que ces logements sont ouverts pour différents publics et pas seulement les ménages modestes... mais aussi les classes moyennes. On passe par Seloger.com aussi... il faut vraiment aller chercher les candidats... ce n'est pas notre métier à la base.»

CONCLUSION

Deux facteurs principaux distinguent les organismes dans la façon dont ils renseignent le RPLS et le SNE et dans leur perception de l'usage qu'ils peuvent en faire pour leur stratégie interne (rapprochement offre/demande): la localisation du patrimoine du bailleur et de la structure juridique de l'organisme (OPH/SA d'HLM).

Les territoires d'implantation des organismes (zones tendues/zones détendues)

Le fait de détenir du patrimoine (ou de chercher à se développer) en zones tendues ou en zones détendues semble particulièrement clivant. En zones tendues, le rapprochement offre/demande n'est finalement pas ou peu une question stratégique. Les bailleurs qui ne connaissent pas de difficultés de commercialisation, et qui savent qu'ils vont « dans tous les cas » louer facilement leurs logements quelle que soit leur typologie, n'estiment pas avoir besoin de se doter d'outils d'analyse de l'adéquation entre l'offre et la demande. La pression de la demande est telle que l'offre libérée ou nouvelle correspond toujours à un besoin.

En territoire détendu, le besoin d'analyse se fait davantage ressentir lorsqu'il y a des difficultés de commercialisation ou une exigence accrue des demandeurs du fait de la détente du marché (sur les typologies par exemple). Le peu de demandes exprimées et la concurrence accrue avec le parc privé invitent le bailleur à davantage s'interroger sur l'offre qu'il propose aux demandeurs et à son adéquation avec leurs besoins (typologie, surface, niveau de loyers, individuel ou collectif, etc.).

Le type d'organismes

Comparativement aux OPH, les SA HLM, surtout lorsqu'elles appartiennent à un groupe, semblent disposer à la fois d'un process de saisie des données plus précis (contrôle de fiabilité des données RPLS plus formalisé, formation des agents en charge de la saisie des informations du SNE) et d'outil plus précis d'analyse stratégique de développement de l'offre en fonction de son articulation avec la demande.

De fait, les OPH n'ont pas toujours les mêmes moyens humains, outils à disposition, organisation interne, process d'analyse stratégique, budget formation, etc. que les SA HLM, d'autant plus lorsque ces dernières appartiennent à un grand groupe.

Par ailleurs, la problématique de l'attachement aux territoires n'est pas la même pour un OPH que pour une ESH. Les ESH ont une capacité à aller se développer sur de « nouveaux territoires », elles peuvent se détourner des territoires en déprise pour investir des territoires plus attractifs. Dans ce cas, elles peuvent avoir recours à une analyse stratégique à partir du RPLS. Alors que les OPH sont, eux, davantage « attachés » au territoire, quand bien même ils auraient la capacité d'aller ailleurs (sauf de rares exceptions).

La fiabilité des données RPLS est corrélée à la perception que les bailleurs se font de ces données pour la gestion de leur organisme

La fiabilité des données transmises au RPLS est dépendante de l'organisation interne de l'organisme (une ou plusieurs bases de données permettant de remplir le RPLS, ...), des moyens humains de l'organisme dédiés à cette tâche. Mais elle est surtout corrélée au fait que ce soit des données utiles ou non à la gestion interne de l'organisme (si la donnée est utile pour l'organisme, elle est présente dans une base de gestion de l'organisme/si elle n'est pas utile à l'organisme, il faut la reconstituer pour le renseignement du RPLS).

In fine, l'investissement sur la fiabilité des données transmises pour le RPLS est en corrélation avec l'idée de la valeur ajoutée de ce recueil de données que se font les organismes. Force est de constater que l'usage de RPLS à des fins d'analyse par les organismes est quasiment inexistant, à quelques exceptions notables près (souvent des ESH appartenant à des groupes).

Le SNE : une appréhension partielle de la demande ?

Les bailleurs interrogés déclarent avoir un usage standard du SNE qui consiste à aller rechercher de la demande exprimée pour un certain type de logements lorsqu'un logement de ce type se libère. Dans leurs discours, on pressent cependant parfois un délaissement du SNE pour la recherche de la demande au profit d'autres méthodes : échanges directs avec les élus communaux ou les autres réservataires (notamment Action Logement), échanges directs avec les acteurs de l'hébergement pour « repérer » une demande adéquate à l'attribution d'un T1, etc.

Les organismes interrogés sont par ailleurs plusieurs à mettre en cause le SNE sur la qualité de l'information recueillie et à préconiser que davantage de pièces justificatives soient obligatoires, afin de mieux qualifier la demande en vue de sa sélection pour une attribution.

Ils sont également plusieurs à reconnaître qu'il y aurait un besoin en formation des agents en charge de la saisie des informations au sein de leur organisme. De fait, la description des pratiques, d'autant plus quand il n'y a pas eu de formation dédiée, montre que la saisie des données (et notamment la reformulation de l'information quand elle a mal été saisie par le demandeur) est plus ou moins laissée à l'interprétation des agents en charge de cette saisie. La fiabilité de la qualification de la demande en vue de sa sélection pour une attribution est donc dépendante des pratiques et des représentations des agents en charge de cette tâche.

Surtout, l'ensemble des bailleurs interrogés se questionnent sur la capacité du SNE à révéler une demande potentielle « réelle ».

D'une part, il ne serait le reflet que de la demande « exprimée » et non pas de la demande « potentielle ». Notamment parce que certains candidats potentiels ne déposent pas de demande de logement social (exemple des candidats au PLS), mais aussi parce que les demandeurs ont des « stratégies » pour renseigner leur dossier en vue d'obtenir une attribution au regard de leurs propres représentations et connaissances du territoire. C'est l'exemple de la commune qui a beaucoup de logements sociaux dans l'agglomération qui est souvent positionnée en choix n°1 par le demandeur mais qui n'est pas nécessairement la commune où le demandeur « *souhaite réellement habiter* ». A l'inverse, certaines communes peuvent mettre en avant que le SNE montre qu'il y a très peu de demandes exprimées pour leur territoire. Or, le demandeur peut avoir des stratégies d'auto-censure par sa connaissance de l'offre de logements accessibles sur cette commune ou de sa composition sociologique.

D'autre part, la structure de la demande dans le SNE ne permettrait pas à elle seule de déterminer les besoins en typologies de logements. Justifié par leur expériences de la rencontre entre l'offre et la demande (notamment sur les taux de refus après attribution en CAL), les organismes opposent la lecture « *purement statistique* » de l'État - et parfois des collectivités - qui leur demandent de construire davantage de T1 pour répondre à l'augmentation des personnes isolées dans le SNE et leur appréhension des besoins « réels » des candidats qui ne peut se lire uniquement dans le SNE (exemple : « *la demande du demandeur isolé correspond à un T1 mais le demandeur va me refuser le T1 en me demandant un T2 lorsqu'il visitera le logement après attribution en CAL* »). C'est d'ailleurs pourquoi plusieurs bailleurs insistent sur l'importance de l'entretien individuel avec les demandeurs pour qualifier au mieux la demande (ce n'est pas une pratique systématique).

La fiabilité des données des deux outils (RPLS et SNE) est étroitement liée à la qualité de l'usage qui est fait par les organismes de ces deux ressources.

Faire rencontrer une offre et une demande : un enjeu seulement en marché détendu ?

Que ce soit pour l'analyse de la demande ou pour l'analyse du stock, les organismes font davantage confiance à des outils strictement internes ou à des perceptions qualitatives ou subjectives (connaissance du patrimoine, relations interpersonnelles, etc.). Globalement, RPLS et SNE sont considérés comme des sources externes et contraintes. Le potentiel d'analyse stratégique de ces deux sources de données reste globalement sous-exploité par les organismes.

Le caractère relativement récent de ces deux outils explique en partie que les organismes soient encore en phase d'appropriation de l'usage qu'ils pourraient en faire dans une perspective stratégique. Par ailleurs, aucune méthodologie d'analyse n'a été mise en place. Plusieurs organismes semblent ignorer le potentiel d'analyse des deux outils (par exemple, avoir une analyse sur les données relatives aux patrimoines des autres bailleurs intervenant sur les mêmes territoires qu'eux).

Les organismes qui ont du patrimoine en marché détendu sont contraints de construire une analyse stratégique pour que leur offre rencontre une demande, dans un contexte où les demandeurs sont moins nombreux mais aussi davantage susceptibles de trouver des solutions de logement ailleurs que dans le parc social (locatif privé et accession à la propriété).

Mais d'une manière générale, la sous-exploitation de l'analyse des bases du RPLS et du SNE montre que les bailleurs investissent encore peu une réflexion stratégique sur la rencontre de l'offre et de la demande, pour le développement du patrimoine comme pour les attributions. *In fine*, les organismes ont tendance à considérer que la réflexion stratégique de la rencontre entre l'offre et la demande (du point de vue quantitatif comme qualitatif) doit davantage être portée par les collectivités locales, voire l'État, que par eux-mêmes.

ANNEXES

Grille d'entretien

Grille première vague

Concernant RPLS :

- A. Comment renseignez-vous la base RPLS ? Qui la renseigne ? Une personne est-elle dédiée particulièrement à cette tâche ?
- B. Le renseignement des données à fournir pour RPLS fait-il l'objet d'un processus spécifique ?
- C. L'extraction ou l'intégration des données RPLS du Système d'informations pose-t-elle, ou vous ont-elles posé des problèmes spécifiques ?
- D. Existe-t-il un contrôle de fiabilité des données transmises ?
- E. Pourriez-vous m'indiquer comment vous renseignez un certain nombre de variables dans la base RPLS (d'où vient l'information dans vos bases internes par exemple ?) et si vous rencontrez des difficultés sur le renseignement de certaines données ?

Par exemple (*pour chaque exemple : comment procédez-vous ? et quelles sont les difficultés éventuelles ?*)

- Les données de renseignements géographiques ? Adresse ? Autre ?
 - Les données concernant la surface ?
 - Les données concernant les loyers ?
 - Les données concernant le DPE ?
- F. Est-ce que vous rencontrez des difficultés sur d'autres types de données ?
 - G. Quel est pour vous l'usage que vous faite de la base RPLS ? Utilisez-vous ce fichier pour procéder à certaines analyses ? Dans quels buts ? Quel service (direction) a procédé à ces analyses ?

Si non à G :

- H. La démarche vous paraît-elle inutile ? Est-ce par manque de temps ou de moyen ?

Si oui à G :

- I. Ces analyses portent-elles sur votre patrimoine ou également sur le patrimoine de vos confrères (comparaison des loyers, des implantations, etc.) ?
- J. Existe-t-il à vos yeux des informations manquantes qu'il vous paraîtrait utile de collecter ?
- K. Pensez-vous à d'autres informations permettant d'analyser l'articulation entre l'offre et la demande qui ne se trouveraient pas dans RPLS ?

Concernant le SNE

- A. Comment renseignez-vous les informations dans le SNE (*pour les radiations pour attribution, l'enregistrement ou la mise à jour d'une demande par exemple*) ? Qui les renseigne ? Une personne est-elle dédiée particulièrement à cette tâche ?
- B. Est-ce que le renseignement du SNE fait l'objet d'un processus spécifique ? Et dans ce cas, qui l'a édité ? Les personnes qui sont en charge de sa mise en œuvre ont-elles reçu une formation dédiée ?

- C. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez pour renseigner le SNE ? (ex : pièces manquantes du demandeur...)
- D. Comment l'information est-elle constituée dans l'application SNE pour les demandes dont les informations renseignées sont atypiques par rapport au cadre de saisie (ex : réponses multiples lorsqu'une seule case doit être cochée, cases cochées lorsqu'elles doivent être numérotées, etc.) et, le cas échéant, quelle démarche est observée ? (ex : informations sur le logement actuel, motifs de la demande)
- E. Est-ce que des données complémentaires qui ne se trouvent pas dans le Cerfa vous permettraient de mieux qualifier la demande ?
- F. Préférez-vous éventuellement recourir à des fichiers partagés de la demande et si oui, pourquoi ?
- G. Avez-vous recours aux données de l'infocentre SNE (tableaux de bord), ou faites-vous des extractions à partir de l'application, afin d'analyser la demande sur votre territoire d'intervention par exemple ? Pour un autre usage ?

Grille deuxième vague

Questions sur la production Neuve

Pouvez-vous m'expliquer comment vous décidez de votre programmation ? En termes de typologie ? De localisation ? De niveaux de loyers ? De mode de financement ? Comment sont pris les arbitrages ? Bref, pouvez me décrire le processus de programmation de vos opérations nouvelles ?

Votre connaissance de la demande exprimée sur votre territoire d'implantation intervient-elle dans vos décisions de programmation ? Comment ? Par quels outils ?

Extractions du SNE ou du fichier local partagé ?

Utilisez-vous le SNE pour appréhender la demande sur vos territoires d'implantation ou de développement ? Si oui, comment ? Pensez-vous que le SNE est une bonne base d'analyse de cette demande ?

Autres outils (études démographiques, projections Insee, diagnostic des PLH...) ? Par la demande des collectivités locales ?

Considérez-vous que vous manquez d'outils pour mieux appréhender la demande d'aujourd'hui et de demain, afin de mieux déterminer le développement de votre offre de logements ?

Rencontrez-vous parfois des difficultés de commercialisation des produits neufs ? Pour quelles raisons, selon vous ?

Lorsque vous avez l'intention de développer une opération sur une commune, de votre propre initiative ou à l'initiative de la commune, est ce que la commune vous formule des demandes spécifiques (en termes de typologie par exemple) ? Dans ce cadre, vous arrive-t-il d'avoir des demandes de la part des communes qui ne vous semblent pas correspondre à la demande ? En termes de typologie ? Autres ? Comment se passent alors la négociation/discussion avec la commune ?

Comment diriez-vous que vous appréhendez la relation entre l'offre et la demande au sein de votre organisme ? Disposez-vous de moyens de suivi ? Lesquels ?

Percevez-vous un écart entre l'offre et la demande ? Comment percevez-vous l'articulation entre l'offre et la demande dans vos pratiques quotidiennes ?

Avez-vous des échanges avec les services en charge des attributions sur leur appréhension de la demande (exemple sur les motifs des refus des demandeurs après attribution en CAL, sur les typologies les plus demandées, etc.) ?

Finalement, dans quelle mesure diriez-vous que le développement de votre offre de logement est programmé en fonction de votre connaissance de la demande ?

Questions sur les attributions

Disposez-vous d'outils de connaissance qui vous permettent de comparer les caractéristiques de vos attributions avec celles de vos demandeurs ? Si oui, lesquels ? Comment procédez-vous pour faire cette analyse ? Par exemple, utilisez-vous les extractions du SNE dans ce cadre-là ?

Savez-vous si la structure de vos attributions correspond à la structure de la demande (exprimée pour votre organisme ou pour le territoire) ?

Par exemple, si la demande concerne plus de 50% de personnes isolées, est-ce que cette proportion se retrouve dans le volume de vos attributions ?

À votre connaissance, y-a-t-il des catégories de ménages pour lesquelles il y a un décalage important entre le volume des demandeurs et le volume des attributaires ?

Ex : personnes isolées ? Familles monoparentales ? DALO ? Retraités ?

Avez-vous une analyse permettant de dire que les revenus des ménages attributaires sont plus faibles que les ménages demandeurs ou inversement ? Selon vous, comment cela s'explique ?

À votre connaissance, quels sont les types de demandeurs qui sont sous-représentés dans l'attribution par rapport à la demande ? Et surreprésentés ?

Qu'est ce qui peut expliquer ces phénomènes ?

Ex : Parce que vos attributions dépendent trop des réservataires, notamment des collectivités ? Autres raisons ?

À votre avis, est ce que la structure de votre parc existant peut correspondre globalement à la structure de la demande ? Notamment sur la question des typologies et des niveaux de loyers ? Sur ce point, notez-vous une différence entre le parc ancien et le parc neuf ?

Sur vos territoires, dans vos attributions, considérez-vous que la structure de l'offre, en termes de typologie, est à peu près équilibrée par rapport à la structure de la demande (composition familiale) ?

Sur vos territoires, dans vos attributions, considérez-vous que la structure de l'offre en termes de loyers, est à peu près équilibrée par rapport à la structure des revenus de la demande (accessibilité du parc) ?

À votre avis, la structure du parc récent correspond-t-elle à la structure des revenus de la demande actuelle ?

Selon vous, sur quels types de critères y a-t-il des difficultés à attribuer à certaines catégories de demandeurs ou de demandes ?

- la localisation (communale ou infra-communale = quartiers) ?
- la typologie ?
- la quittance globale/le niveau de solvabilisation du demandeur (reste à charge loyer et taux d'effort) ?

De votre point de vue ou du point du demandeur ?

Concernant ces critères qui peuvent « bloquer » une attribution (non-présentation en CAL pour inadéquation du côté du demandeur ou refus du côté du demandeur), observez-vous une évolution dans le temps (5/10/15 ans) de ces critères et pour quels types de demandeurs ? Localisation infracommunale ZUS/hors ZUS (quels types de demandeurs ?) ? loyers ? typologie ? autres ?

Par exemple, avez-vous de plus en plus (ou de moins en moins) de refus sur la qualité interne des logements (pièces trop petites, manque de balcons..) ?

Est-ce que certains demandeurs refusent parce qu'ils jugent le logement trop cher alors que selon vos critères ce ménage est solvable ?

Pensez-vous que sur certaines communes ou certains secteurs, le parc social est plus inadapté à la demande d'aujourd'hui ? Typologie inadaptée ? Mode de financement inadapté ?

Connaissez-vous des communes où on vous a demandé particulièrement de développer des PLS pour des « familles classes moyennes » ? Vous est-il arrivé de rencontrer des difficultés de commercialisation à la suite de ces demandes ? Quelles stratégies pour y remédier ?

Selon vous, y a-t-il des territoires qui ne peuvent pas absorber la demande telle qu'elle est aujourd'hui en termes de composition familiale et de revenus des ménages ?

Quels sont les types de logement qui connaissent le plus fort taux de rotation au sein de votre parc ? Savez-vous s'ils correspondent à la structure de la demande exprimée sur le territoire ?

A contrario, identifiez-vous des types de demandes qui correspondent rarement aux typologies des logements qui se libèrent ?

Dans les pratiques d'attribution, seul le rapprochement entre la demande et l'offre, est analysé (localisation loyers, typologie...) ? Ou est-ce que le contexte du logement qui se libère est également pris en compte ?

Le contexte du logement qui se libère peut être le contexte social et urbain du logement (tranquillité public, occupation sociale, incivilités, concentration de fragilités socio-économiques...) ou le contexte imposé par les communes pouvant entraîner des pratiques discriminatoires (origine supposée ou réelle du demandeur, familles monoparentales, etc.) ?...

Globalement, pensez-vous que votre organisme devrait davantage s'interroger sur l'articulation offre/demande d'un point de vue qualitatif ?

Pensez-vous que vos pratiques en la matière sont dépendantes des caractéristiques de votre territoire d'intervention ?

Vous intervenez en territoires tendus : la question de l'articulation offre/demande ne se pose pas ? (= la pression de la demande est telle que votre organisme n'a pas réellement besoin de se poser la question ?)

Vous intervenez en territoires détendus : la question se pose-t-elle de manière accrue ?

Dans quelle mesure, les constats que vous faites sur l'articulation demande/attribution sont-ils relayés auprès de la direction en charge du développement de l'offre nouvelle au sein de votre organisme ?