

Appel à recherche sur les dispositifs de location choisie mis en place par les organismes Hlm de Rhône-Alpes¹

Proposition pour l'organisation d'un ou plusieurs ateliers master en 2015-2016

Dans plusieurs territoires de Rhône-Alpes, les organismes Hlm expérimentent avec leurs partenaires, et sous des formes diverses, la « location choisie », intitulée également « location active ».

Ces expérimentations s'inscrivent dans un vaste mouvement de réforme de la gestion de la demande de logement social amplifié par la loi ALUR adoptée en 2014.

Cette réforme comprend de multiples dimensions. Elle vise en particulier à placer le demandeur au centre du dispositif de gestion de la demande et de l'attribution en facilitant l'enregistrement de sa demande, en lui permettant de bénéficier d'une information transparente sur l'évolution de son dossier, sur les critères de choix, et d'un traitement équitable de sa demande, etc.

L'expérimentation de la location choisie (ou active) n'est qu'une option offerte par la loi et n'est nullement obligatoire. Elle s'inspire de dispositifs ayant fait leur preuve à l'étranger (en Hollande et au Royaume-Uni) où le système d'attribution est principalement fondé sur le choix du demandeur, permettant à celui-ci d'être plus actif dans la résolution de son besoin de logement.

Alors que ces expérimentations se mettent en place, il a semblé intéressant de les inscrire dans le cadre de la coopération entre le mouvement Hlm et le secteur de la recherche développé depuis 2013, afin de bénéficier du regard critique des chercheurs, pouvant ainsi contribuer à enrichir les problématiques de ces projets, à en révéler les impacts à différents niveaux.

¹ Cet appel à recherche a été construit par le service des partenariats institutionnels de la Direction de la communication de l'Union sociale pour l'habitat, en relation étroite avec la Direction des politiques sociales et urbaines, l'Association régionale des organismes Hlm de Rhône Alpes, ARRA Hlm, et les trois organismes référents des expérimentations conduites : Haute-Savoie habitat, OPAC 38 et Est métropole habitat. Il a été rédigé par Jérémie Bruston et Dominique Belargent, respectivement stagiaire et responsable du service. Contact : dominique.belargent@union-habitat.org
Voir en annexe les personnes interviewées dans le cadre de la rédaction de la présente note.

I. Présentation des expérimentations

Il convient de noter que sur chacun des trois territoires, ces expérimentations s'intègrent dans des projets plus larges déclinant toutes les dimensions de la réforme de la gestion de la demande au sens de l'article 97 de la loi ALUR.

1. La bourse d'échange de logement de l'USH 74

Les organismes Hlm de Haute-Savoie (9 organismes, près de 40 000 logements sociaux) pratiquent de longue date l'action inter-organismes en matière de gestion de la demande, puisqu'ils ont mis en place depuis 20 ans, le premier fichier partagé de gestion de la demande, permettant à tout demandeur inscrit dans ce fichier de voir sa demande identifiée par l'ensemble des organismes du département.

La bourse d'échanges de logement est, quant à elle, en service depuis novembre 2012. Elle permet à tout locataire du parc Hlm qui souhaite échanger son logement, de s'inscrire sur une plate-forme internet dédiée, lui permettant de connaître les caractéristiques des logements inscrits dans la bourse, de rentrer en relation avec les locataires inscrits, de les contacter, et de convenir le cas échéant d'un échange de logements. Ce dernier, pour être effectif, nécessite la validation du ou des organismes Hlm concernés. Cette bourse s'apparente donc à un système en « P to P », de particulier à particulier, le bailleur n'intervenant qu'à la fin du processus.

Ce dispositif a été mis en place afin d'améliorer les mouvements de mutation au sein du parc Hlm dans un marché du logement très tendu et un « marché » du logement social très contraint. Cette situation pèse en effet fortement sur les possibilités des organismes à satisfaire les mutations : 29% des 17 000 demandes sont des demandes de mutation², motivées par des situations de sous ou sur-occupation, de souhaits de rapprochement du lieu de travail, de meilleur ajustement entre revenus et cout du logement, etc.

Au bout de deux ans, le succès de cette bourse d'échanges a largement dépassé les attentes de ses fondateurs. Au 01 février 2015, près de 3 000 locataires se sont inscrits sur la bourse, 60 000 demandes de mise en relation ont été enregistrées, 1 259 visites de logements ont été organisées entre locataires et 74 échanges effectifs ont été validés par les organismes Hlm, concernant donc 148 locataires au total.

La réussite de ce projet a été permise par une bonne coopération entre les organismes Hlm, les collectivités territoriales et les réservataires de logement. Les représentants des associations de locataires de chaque organisme Hlm ont été étroitement associés au montage du projet.

Site : <http://www.echangeonsnoslogements74.fr/>

² Observatoire de la demande de logement locatif social en Haute-Savoie, n°5 : <http://www.haute-savoie.gouv.fr/content/download/14780/87157/file/observatoire-demande-logement-social-74-janvier2014-A4.pdf>

2. La location active dans la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

Ce projet a été mis en place le 01 mars 2014 en partenariat entre la communauté d'agglomération du Pays voironnais (délibération de décembre 2013) et les organismes Hlm : OPAC 38, Pluralis, SDH, SCI, LPV... Il concerne le patrimoine de logements locatifs sociaux présent sur le territoire des 50 communes de la communauté : 5 700 logements et mobilise l'offre de l'ensemble des réservataires (excepté Action logement). Un comité de pilotage suit son déroulement. Il est constitué des organismes Hlm, de l'Etat, de la communauté d'agglomération, du CCAS, du Conseil départemental et de l'association gestionnaire des dispositifs d'hébergement

L'objectif était de concevoir une autre manière de penser les politiques d'attribution pour faire face au problème récurrent de refus de logements par les attributaires dans un contexte de marché moyennement tendu. Accroître la transparence et attirer de nouveaux profils étaient aussi des objectifs poursuivis. L'orientation qui a été explorée a été de donner plus de choix aux demandeurs afin d'améliorer leur satisfaction.

Au travers de ce dispositif, un logement libéré sur quatre (sélection aléatoire) est offert à la location par l'organisme concerné. Les supports d'information sont diversifiés (mise en ligne sur le site de l'organisme concerné, sur le site de la communauté d'agglomération, sur « Le bon coin »). Le dispositif ne possède pas de plate-forme dédiée.

Le dispositif concerne aussi bien les demandeurs de mutation que les primo-demandeurs. A noter que ce dispositif ne s'accompagne pas d'une cotation de la demande à priori. Masi qu'un système de cotation, valable pour l'ensemble du département, est travaillé actuellement au sein d'Absise (l'Association des bailleurs sociaux de l'Isère).

Un premier bilan à huit mois permet de constater qu'un logement mis en location par cet intermédiaire suscite en moyenne l'expression de 4 candidatures (variable en fonction de l'attractivité des logements). De plus, des demandeurs aux profils diversifiés se saisissent du dispositif, particulièrement des ménages jeunes et modestes . Il permet également d'identifier que deux types de demandeurs se portent rarement candidats : les personnes âgées et les sortants de centre d'hébergement.

Sites :

<http://www.paysvoironnais.com/logement/logement-social-mode-d-emploi-589.html>

<http://opac38.fr/>

<http://www.pluralis-habitat.fr/louer/location-en-ligne.html>

<http://www.sdh.fr/fr/locations/offres-immobilieres-presentation>

3. Le projet de location choisie dans la métropole lyonnaise

L'Association des organismes Hlm du département du Rhône, ABC Hlm Rhône (27 organismes Hlm, 150 000 logements sociaux), travaille à la mise en place d'un dispositif de location choisie sur la Métropole de Lyon à destination des locataires Hlm qui souhaitent une mutation. L'objectif est de mettre en place ce nouveau service en 2016. L'Association a déjà une longue expérience dans le domaine de la gestion de la demande et des attributions, au travers de la politique de relogement des ménages des sites de renouvellement urbain dans laquelle elle s'est impliquée à partir de 2005.

Il est prévu qu'en 2016, un tiers des logements libérés au sein du patrimoine de chaque bailleur sur la Métropole de Lyon soit versé au sein de ce dispositif, ce qui représente un volume annuel de 4000 à 5000 offres. Ce dispositif intègre les logements faisant l'objet de réservations.

Le choix d'expérimenter ce dispositif de location choisie auprès des locataires Hlm s'explique d'une part par l'acuité des besoins de mutation sur ce territoire (20 000 demandes de mutation sur 50 000 demandes de logements sociaux, 10 000 situations de sur ou sous-occupation accentuées dénombrées au sein du parc) et d'autre part par la sensibilité politique du projet de location choisie. Il est en effet nécessaire de « construire l'acceptabilité du projet ».

Mais plus fondamentalement encore, les promoteurs de ce dispositif en attendent une évolution du rapport du locataire à son logement et à son bailleur, le sentiment d'avoir choisi son logement pouvant entraîner une évolution des représentations.

Ce dispositif n'est pas en place, mais la littérature sur le projet est très précise. Le montage de ce projet s'accompagne d'une réflexion approfondie sur le système de cotation de la demande.

II. Les questionnements des acteurs

Les brèves descriptions précédentes montrent que chaque projet comporte ses particularités, que ce soit l'idée de départ, l'objectif poursuivi, où le contexte dans lequel ils s'inscrivent. Néanmoins, les entretiens avec chaque porteur de projet ont permis de dégager trois thématiques qui non seulement intéressent le développement des projets et la réflexion des acteurs sur ces projets, mais pourraient aussi intéresser la recherche :

- Le rapport à l'habiter
- La culture professionnelle des bailleurs
- L'utilisation des nouvelles technologies dans l'action des organismes

1. Un rapport à l'habiter différent ?

Ces trois expérimentations ont en commun de mettre le demandeur de logement (primo-demandeurs ou locataires Hlm) en situation de choix et de pro-activité : le demandeur a des tâches à accomplir, doit prendre des décisions, faire des choix, en situation parfois de grande autonomie vis-à-vis des bailleurs (cas de la bourse d'échanges de logement). Les promoteurs de ces dispositifs ont le sentiment de répondre ainsi à des aspirations fortes des demandeurs : l'entrée dans un logement correspondant à ses besoins est essentielle pour chacun car elle conditionne beaucoup d'autres éléments : mode de vie, transports, scolarité des enfants, image de soi. Une étude réalisée à la demande de l'USH par Fors Recherche sociale sur les refus de proposition de logement de la part des demandeurs montre le besoin qu'ont les demandeurs de comparer les offres, de s'appropriier les possibles pour se doter d'un projet résidentiel réaliste³. Ces aspirations sont-elles universellement partagées ? Nécessitent-elles un accompagnement, un travail d'information et de sensibilisation vis-à-vis de certains ménages ?

A quels types de clientèles et d'attentes ces outils répondent-ils ? Quels sont exactement les mécanismes à l'œuvre ? Qu'est-ce qui du point de vue du demandeur explique le succès de ces dispositifs ? Est-ce parce que «le bailleur s'efface », et qu'à contrario il est « trop présent », « assiste trop » dans le système actuel ? Quels sont les points de vigilance permettant d'assurer le succès de ces dispositifs ?

Sur un autre plan, les promoteurs des projets font l'hypothèse que le sentiment de pouvoir choisir son logement entraîne des modifications dans le rapport au logement, et au bailleur : « comment on habite » s'expliquerait en partie par «comment on choisit son logement ». Comment, au travers de ces dispositifs, les demandeurs construisent-ils leur choix ? Quel est l'impact réel du choix du logement dans le rapport à l'habitat, mais aussi aux bailleurs ? Peut-on les mesurer ? Quelles conclusions convient-il d'en tirer quant aux politiques d'attribution de logements ? Quelles sont les conséquences de la location choisie sur le patrimoine Hlm ? Y a-t-il des segments du patrimoine moins « choisis » et quelles en sont les conséquences ?

2. Une évolution de la culture professionnelle ?

Comme l'ont exprimé les trois promoteurs de ces projets, ceux-ci nécessitent une méthodologie différente des méthodes actuelles. D'une part les collaborateurs des organismes doivent mettre en place un système entièrement nouveau, souvent cohabitant dans la durée avec le système en place, d'autre part les valeurs du projet nécessitent une approche différente du rapport aux demandeurs.

Ainsi, comment les collaborateurs des organismes accueillent-ils ces démarches et le changement de positionnement qu'elles impliquent vis-à-vis des demandeurs : rapport d'égal à égal avec un demandeur bien informé et actif dans sa recherche, rapport moins descendant etc.

³ Le rapport de cette étude sera mis à disposition des universitaires

Que pensent-ils de ces initiatives ? Enrichissent-elles leur métier ou en limitent-elles le développement ? Quels ajustements (ou quelles adaptations de plus ou moins grande ampleur) de la culture professionnelle et des pratiques ces démarches impliquent-elles pour qu'elles fonctionnent : approche plus commerciale/sociale de la relation au demandeur, rôle de conseil et d'orientation du demandeur, la dimension administrative passant au second plan. Quels sont les besoins d'outils/formation/information des collaborateurs pour répondre aux demandes précises des demandeurs et pour jouer ce rôle de conseil ? Quelle réactivité ?

3. Quelle utilisation des nouvelles technologies et quel accompagnement ?

Les nouvelles technologies (internet, smartphones, tablettes) ont envahi le paysage français avec près de 83% de la population française ayant accès à internet.⁴Néanmoins il existe des inégalités face à l'utilisation d'internet, sociales, économiques, et générationnelles : seules 53% des personnes sans diplôme ou certificat d'études primaires possèdent internet à la maison. Toutefois, la percée d'internet, des tablettes et des smartphones est telle que les inégalités constatées les plus importantes sont mesurées entre générations.

L'usage d'internet se généralise en matière d'enregistrement, de renouvellement et de modification de leur demande par les demandeurs eux-mêmes. Depuis le 7 avril 2015, ils ont la possibilité d'effectuer eux même ces démarches sur tout le territoire soit sur le portail grand public du SNE, soit sur un fichier partagé de la demande.

Les trois démarches utilisent internet comme plateforme de gestion de la demande, une application étant envisagée pour le projet de la métropole lyonnaise. Cet usage du numérique dans le cadre de l'action des organismes est à interroger non seulement parce qu'il se généralise en matière de demande de logement social, mais aussi parce que les stratégies d'action ne sont pas les mêmes et que les ménages susceptibles d'être accueillis dans le parc social ont des profils différents, avec des attentes et des besoins d'accompagnement différents selon les publics.

Quel rôle jouent les nouvelles technologies dans la mise en place de ces projets ? En quoi bénéficient-elles à leurs succès ? Quelles en sont les limites ? Faut-il prévoir systématiquement un dispositif d'accompagnement ?

⁴ <http://wearesocial.net/blog/2014/10/global-digital-statshot-001/>

Annexes

I. Dossier avec présentation des projets :

- « Une bourse d'échange de logements à l'usage des locataires de Haute-Savoie », février 2015
- « L'expérimentation de la location choisie » ABC Hlm Rhône, document de travail, janvier 2015)
- Délibération de la communauté d'agglomération du Pays voironnais (25 février 2014)

II. Personnes interviewées pour la réalisation de la présente note

- **Pierres Yves Antras**, directeur général de Haute-Savoie Habitat
- **Isabelle Rueff**, directrice générale de l'OPAC 38,
- **Pierre Mendousse**, directeur général-adjoint de l'OPAC 38
- **Audrey Schembri**, directrice en charge de l'Innovation, la Stratégie et la Communication de l'OPAC 38
- **Cédric Van Styvendael**, directeur général de Est métropole habitat
- **Nadyah Abdel-Salam**, chargée de mission mobilité résidentielle à ABC Hlm du Rhône
- **Juliette Furet**, responsable du département des politiques sociales, Direction des politiques sociales et urbaines à l'Union sociale pour l'habitat

III. Contact pour la mise en œuvre de l'action de recherche

- **Dominique Belargent**, responsable des partenariats institutionnels, direction de la communication, l'Union sociale pour l'habitat
Courriel : dominique.belargent@union-habitat.org
Tél. : 01 40 75 78 27 – 06 75 65 47 49