

DOSSIER SPÉCIAL PROJET DE LOI ELAN

#3 Parcours-résidentiel

Alors que le parc social locatif a pendant longtemps constitué une étape vers l'accès sociale, aujourd'hui, une part importante des locataires effectue l'essentiel de leur parcours résidentiel dans le parc social. Cette tendance est notamment due à la précarité croissante en matière de revenu et d'emploi mais aussi à l'écart important qui existe entre les prix des logements sociaux et ceux du marché privé.

Mis en place par la loi MOLLE en 2009, le dispositif du parcours résidentiel est réévalué dans le projet de loi ELAN. Découvrez l'analyse qui en est faite par ALTEREA !

Erwan CORNEN

*Chef de marché
Habitat social*



Le parcours résidentiel consiste à accompagner les locataires tout au long de leur vie en leur proposant des logements adaptés à leur situation (revenus), aux évolutions de la famille (naissance, départ d'un « grand enfant », décès, etc) et en fonction de leur âge (logement adapté à une moindre mobilité), en facilitant les mutations au sein du parc de logements.

Clairement, la mise en place de parcours résidentiels doit permettre d'organiser la libération des logements ne correspondant plus à la situation des locataires en leur proposant des logements mieux adaptés à leurs besoins du moment. C'est également une façon de faciliter la mobilité des logements HLM.

Ainsi, les objectifs du parcours résidentiel sont de :

- Répondre au mieux aux demandes de mutation
- Améliorer la qualité du service rendu aux locataires
- Favoriser l'accès à la propriété
- Accompagner les ménages sortants de CHRS* en leur permettant d'accéder à un logement social familial traditionnel

**Centres d'hébergement et de réinsertion sociale*

DIFFÉRENTES FORMES DE MOBILITÉ

Le Centre de Recherches Cerfise (Centre d'Étude, de Recherche, de Formation Institutionnelle Sud Est) et des experts associés ont établi différentes typologies pour la mobilité résidentielle :

- **Mobilité « géographique »** pour un changement de quartier ou commune
- **Mobilité « segmentielle »** pour un changement de « segment » du parc (relogement en existant ou en neuf)
- **Mobilité « adaptative »** pour un changement de logement adapté à la taille du ménage
- **Mobilité « neutre »** pour un changement de logement équivalent dans le même quartier
- **Mobilité « opérationnelle »** suite au résultat d'une action publique contraignant les ménages à déménager

Il est précisé que selon chaque cas, le parcours résidentiel des locataires peut constituer une évolution positive (logement plus grand, réponse à une surpopulation, meilleure qualité du logement, ...) ou être marqué par des difficultés (attente longue d'un nouveau logement, attribution d'un logement trop petit, ...)

RAPPEL DES LOIS EXISTANTES

Il existe déjà plusieurs lois qui viennent structurer le processus du parcours résidentiel :

——— Loi DALO (le droit au logement opposable) du 5 mars 2007

Pour commencer, il est important de rappeler que la loi DALO de 2007 garantit « le droit à un logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir ».

La loi est qualifiée « d'opposable » dans le sens où le citoyen dispose de voies de recours pour mettre en œuvre ce droit (recours à la commission de médiation, par exemple). L'État est tenu garant de ce droit.

——— Loi MOLLE (mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) du 25 mars 2009

Elle a été mise en place en réponse à la crise financière mondiale de 2007-2008 et ses conséquences sur le logement. L'objectif premier de cette loi consistait à accroître l'offre de logements disponibles dans le parc HLM et à veiller à « sa juste occupation ».

La loi MOLLE définit notamment certaines règles à destination des bailleurs sociaux concernant le parcours résidentiel. Ainsi, ces derniers se doivent de :

- Libérer les logements sous-occupés
- Libérer les logements adaptés au handicap lorsqu'ils ne sont pas occupés par des personnes handicapées
- Organiser la sortie du parc social des locataires en double dépassement des plafonds de ressources durant deux années consécutives

——— Les locataires concernés par la loi MOLLE :

Cas n°1, le locataire est en situation de sous-occupation :

« Sont considérés comme insuffisamment occupés, les logements dont le nombre de pièces habitables est supérieur de plus de 2 au nombre de ses occupants ».

À l'inverse, dans le cas d'une sous-occupation, le bailleur social doit proposer un nouveau logement respectant les critères suivants :

- Le logement proposé doit correspondre aux besoins du ménage et être à proximité du logement actuel
- Le loyer principal (hors charge) du nouveau logement doit être inférieur à l'ancien
- Le bailleur fournit aux locataires une aide à la mobilité

Cas n°2, le locataire occupe un logement adapté au handicap (alors qu'aucun membre ne présente un handicap) :

« Sont considérés comme logements adaptés, les logements accessibles aux personnes en fauteuils roulants [...] et dont les sanitaires sont équipés [...] ».

Cas n°3, le locataire est en dépassement accentué des plafonds de ressources :

« Les locataires dont les ressources sont, durant deux années consécutives, au moins deux fois supérieures aux plafonds d'attribution pour le logement qu'ils occupent, perdent leur droit au maintien dans les lieux à l'issue d'un délai de trois ans suivant le constat de double dépassement sur deux années consécutives ».

PARCOURS RÉSIDENTIEL ET PROJET DE LOI ELAN

Les objectifs du projet de loi ELAN ont été définis ainsi par le gouvernement :

- Lutter contre les fractures territoriales
- Mobiliser des solutions de logement pour les plus démunis
- Fluidifier les parcours résidentiels pour les plus fragiles

Au travers de cette loi, le gouvernement souhaite que les locataires soient davantage impliqués dans la définition de leur parcours résidentiel et que ce dernier ne leur soit plus seulement imposé. Parallèlement, il espère donner un rôle plus actif aux organismes HLM dans le parcours résidentiel vers l'accession des ménages aux revenus modestes.

Pour répondre à ces objectifs, la loi ELAN détaille différentes mesures :

——— Amélioration de l'attribution des logements sociaux

La loi prévoit que le rôle des commissions d'attribution évolue. Elles seront désormais appelées « **commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation** ».

Toujours dans cette optique d'améliorer la fluidité des parcours résidentiels, elles devront « évaluer de façon périodique si le logement est adapté à la situation et aux besoins des ménages et, le cas échéant, proposer un logement plus adapté ». Elles voient donc leur champ de compétences s'élargir puisqu'auparavant, leur rôle se limitait à l'attribution des logements. L'article 35 détaille davantage leur organisation et leur fonctionnement. Tout d'abord, une commission sera créée dans chaque organisme HLM, qui sera alors composée :

- De six membres représentant l'organisme d'HLM
- Du maire de la commune ou son représentant où sont implantés les logements attribués
- Du représentant de l'État dans le département
- Du président de l'établissement public de coopération intercommunale

Dans les zones géographiques tendues présentant un déséquilibre important entre l'offre et la demande, un examen des conditions d'occupation du logement devra être réalisé tous les 6 ans à compter de la date de signature du contrat de locations par le bailleur social. Ce dernier devra transmettre des informations sur des :

- Sur-occupations ou sous-occupations
- Départs de l'occupant présentant un handicap, lorsqu'il s'agit d'un logement adapté
- Reconnaissances d'un handicap ou d'une perte d'autonomie nécessitant l'attribution d'un nouveau logement adapté aux personnes présentant un handicap
- Dépassements du plafond de ressources applicable au logement

Pour le gouvernement, la mise en place de ce processus permettra alors de prendre en compte de façon plus efficace les demandes de mutation en attente d'attribution. Le projet de loi explique qu'actuellement, « seulement 1 demande de mutation sur 5 est satisfaite » en France.

Augmentation de la production de logements intermédiaires

Autre mesure venant favoriser la fluidité des parcours résidentiels prévue dans l'article 52 : accélérer la production de logements intermédiaires, « **une offre supplémentaire entre le parc social et le parc privé** ». L'article 52 précise que les établissements de coopération intercommunale qui se trouvent dans les zones tendues, « devront définir des objectifs pour une offre de logements de cette typologie dans leur document de programmation ».

Lutter contre la sous-occupation et la sur-occupation

En France, la majorité des logements est constituée de 3 à 4 pièces. Ainsi, les plus petits logements ou les plus grands font défaut. Selon les chiffres de l'USH, en 2016, les studios et les 2 pièces représentent 22% des logements. Pourtant, 36% des personnes vivant dans le parc sont des personnes seules (et plus de 30% des demandes réalisées sont des demandes pour personne seule). Afin de pallier à ce problème, le projet de loi ELAN souhaite que la situation des locataires HLM soit réévaluée au moins tous les 6 ans pour leur proposer un logement plus adapté, si nécessaire.

L'accession sociale à la propriété

La loi prévoit notamment de « faciliter le développement de l'accession sociale à la propriété dans le patrimoine social ». Cette mesure permettrait de poursuivre

le parcours résidentiel des locataires mais aussi de développer davantage la mixité sociale. C'est également une manière d'attribuer des moyens financiers supplémentaires aux bailleurs concernant des projets de développement. Cette mesure était déjà prévue par la loi MOLLE de 2009. La loi souhaite notamment simplifier les procédures de mise en vente de patrimoine et propose quelques solutions sur le sujet :

- Redonner [...] une nouvelle dynamique à l'École de l'accession sociale à la propriété (EASP), créée en 2009 et destinée à professionnaliser la maîtrise d'ouvrage en accession sociale des organismes d'HLM
- Positionner le site Bienveo.fr comme le site de référence de l'offre de logements en accession sociale à la propriété portée par les organismes HLM et encourager les acteurs à investir le champ des outils numériques
- Faciliter la conduite d'expérimentations d'opérations de requalification de bâti existants en centres anciens ou centres bourgs y compris le développement d'une forme spécifique d'achat en viager

CAS D'ÉTUDE : LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE EN RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Contextualisation

En Île-de-France, les ménages résidant dans un parc HLM restent en moyenne 14 ans et demi dans leur logement (4 ans de plus par rapport à 2002) selon une étude publiée par l'IAU (l'Institut d'Aménagement durable et d'Urbanisme d'Île-de-France). Pour quelle raison ? Les prix de l'immobilier ont nettement augmenté depuis le début des années 2000. Par contre, lorsque les ménages quittent leur logement, c'est pour enfin accéder à la propriété.

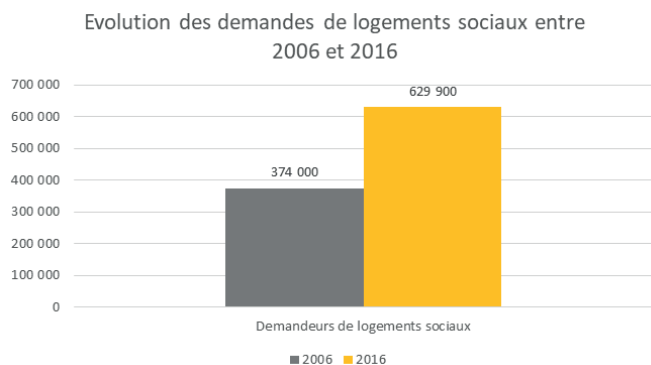
Toujours selon l'IAU, en 2016, 629 900 ménages d'Île-de-France étaient inscrits comme demandeurs de logement social dont 182 300 sont déjà logés en HLM et demandent en fait une mutation. 62% des locataires expriment le souhait de vouloir rester dans la ville où ils habitent déjà.

Les demandes de mutation sont motivées par :

- L'exiguïté du logement pour 40% des locataires
- Des problèmes d'environnement et de voisinage pour 10%
- Des raisons de santé pour 8% d'entre eux
- Un loyer trop élevé

Constat concernant la mobilité résidentielle en Île-de-France.

En 10 ans, le nombre de demandeurs de logements sociaux dans la région est passé de 374 000 en 2006 à 629 900 en 2016. Les délais d'obtention d'un logement social s'allongent de plus en plus, l'offre étant faible par rapport à la demande. À titre d'exemple, en 2015, 13% des demandes ont été satisfaites en Île-de-France ce qui représente environ 83 800 logements sociaux.



DES EXEMPLES D'INITIATIVES POUR FLUIDIFIER LE PARCOURS RÉSIDENTIEL

— Favoriser le parcours résidentiel des jeunes chez OSICA

OSICA, acteur de référence de l'habitat social en Île-de-France et dans l'Oise, a mis en place un protocole de partenariat avec l'ALJT (Association pour le Logement des Jeunes Travailleurs). Ils ont ainsi travaillé avec LADOM (l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité) avec qui ils développent différents projets dont **la colocation pour les jeunes**. Au travers de ce projet, OSICA souhaite sécuriser et favoriser la continuité du parcours résidentiel pour les jeunes.

Dans ce cas présent, un bail unique est proposé aux jeunes : **chaque colocataire est responsable financièrement de leur part du loyer** puisqu'il n'y pas de solidarité de paiement entre les différents colocataires. L'appartement qu'ils occupent est entièrement meublé et équipé par OSICA.

Ce type de projets se développe également dans toute la France. D'ailleurs, le Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative a mis en place **le dispositif « Promotion des logements solidaires »** afin de favoriser l'accès au logement pour les jeunes et « créer un nouveau maillon dans le parcours résidentiel ». L'idée de ce projet était de profiter de « grands logements vacants » du parc immobilier pour proposer des colocations en sous-locations.

À titre d'exemple, **en 2016 le loyer divisé entre les différents colocataires était compris entre 180 et 220€ à Rennes et autour de 150€ à Brest**. En échange de ce loyer attractif, **les jeunes colocataires, appelés**

« kapseurs(euses) », s'engagent dans des actions au sein de leur quartier et libèrent en général deux heures de leur temps par semaine. Les projets développés dépendent des enjeux locaux de chaque quartier : établir une solidarité locale dans un quartier où le lien social est faible, par exemple.

— La création d'un comité de pilotage de parcours résidentiel par Lille Métropole Habitat

Courant 2010, Lille Métropole Habitat a pris l'initiative de créer **un comité de pilotage du parcours résidentiel** dont l'objectif est d'examiner les demandes de logements complexes et d'aider les locataires dans la continuité de leur parcours résidentiel. Le dispositif s'est mis en place en parallèle de la nouvelle organisation de Lille Métropole Habitat dont l'objectif était d'améliorer la proximité et la qualité des services aux locataires.

Comment celui-ci s'organise-t-il ? Des réunions sont organisées environ tous les deux mois entre les directeurs d'agences et ceux de la gestion locative des agences. Ces réunions permettent ainsi de :

- Hiérarchiser les dossiers traités selon certains critères de priorité (santé, ancienneté, ...)
- Organiser le traitement des mutations impulsées par Lille Métropole Habitat
- Étudier finement la situation de la famille identifiée par l'agence (situations de sous-occupations ou de suroccupations par exemples)
- Travailler avec la famille sur son parcours résidentiel
- Assurer un suivi de la famille (de 6 mois à 1 an)
- Favoriser le partenariat inter-agences et développer des relations avec les autres acteurs afin d'apporter des réponses aux demandes les plus complexes
- Réfléchir et développer des stratégies pour répondre aux besoins et évolutions constatées sur le parc

Par la suite, l'idée est qu'un groupe de travail appelé « Parcours résidentiels » voit le jour.

— Mise en place d'une charte de mutation par le Conseil de Paris

Les chartes de mutation constituent l'un des principaux dispositifs locaux mis en place par certaines villes de France. À titre d'exemple, le Conseil de Paris a signé, le 16 septembre 2015, une charte de mutation entre la ville, l'État ainsi que 19 bailleurs sociaux de la région. Son objectif ? « Dynamiser la politique en faveur des échanges de logements sociaux, notamment entre réservataires, franchir le cap de l'inter-bailleurs, et assurer une plus grande lisibilité pour les demandeurs sur les critères de priorité appliqués ».

Cette charte prévoit la mise en place **d'une grille de cotation des demandes d'échanges**. Elle instaure également un **traitement rapide par les réservataires des propositions de mutations** formulées par les bailleurs.

Dans toute la France, différentes chartes telles que celle-ci ont été mises en place. Elles ont pour objectif de fluidifier les mutations entre les différents locataires qui disposent de réservations de logement en contrepartie des financements ou garanties d'emprunts accordés aux opérations de construction ou de réhabilitation de logements sociaux.

FAVORISER L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ : BONNE OU MAUVAISE INITIATIVE ?

Faciliter l'accès à la propriété est donc devenu une priorité pour le gouvernement alors que seulement 7000 à 8000 ventes sont réalisées aujourd'hui chaque année. Seuls les logements sociaux ayant été construits il y a plus de 10 ans seront mis à la vente. Pour les locataires, il peut s'agir d'une véritable opportunité pour investir, les prix étant bien en dessous du marché.

Pourtant, certains mettent en avant des risques importants pour les locataires. Ces derniers ne sont pas toujours en capacité de pouvoir investir. « Lorsque l'on a des revenus de 1 200 euros et que l'on a un taux d'endettement de 30 %, le moindre imprévu financier peut mettre dans la panade » comme l'indique Eddie Jacquemart, président de la Confédération nationale du logement.

Christophe Robert, délégué de la Fondation Abbé-Pierre ajoute qu'« il ne faut pas que les objectifs gouvernementaux en matière de vente de logements sociaux poussent les ménages à s'endetter inconsidérément ».

De plus, devenir propriétaire implique des frais supplémentaires, des charges de copropriété, par exemple, qui peuvent s'avérer très onéreuses. Le bailleur a pour obligation de transmettre le montant des charges locatives des deux dernières années, ainsi que le montant des travaux des cinq dernières années.

Sans oublier que les logements ne pourront pas être revendus durant les 5 premières années qui ont suivi l'achat.

CONCLUSION :

Défini dans la loi MOLLE de 2009, le parcours résidentiel n'est pas un dispositif nouveau. L'objectif, au travers de la loi ELAN est de fluidifier davantage ce processus afin d'éviter au mieux des situations de sur-occupation ou de sous-occupation, par exemple. En ce sens, la loi ELAN vient simplement compléter les réglementations apportées par la loi MOLLE notamment en améliorant l'attribution des logements et en augmentant la production de logements intermédiaires. Certains bailleurs en France, déjà confrontés à ce manque de fluidité, ont pris des initiatives qui répondent directement aux objectifs du projet de loi.

SOURCES :

BANCAUD Delphine, « **Loi ELAN : acheter son logement social, est-ce toujours un bon plan ?** », in : 20 Minutes, avril 2018, disponible sur : <https://www.20minutes.fr/societe/2248083-20180404-loi-elan-acheter-logement-social-toujours-bon-plan>

Caisse des Dépôts, « **Favoriser le parcours résidentiel** », in : Caisse des Dépôts, disponible sur : <http://www.cdc-habitat.com/nos-engagements/favoriser-le-parcours-residentiel.html>

ESCUDIÉ Jean-Noël, « **Paris adopte une nouvelle charte de mutations dans le parc social** », in : Caisse des dépôts, mai 2015, disponible sur : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250268974867>

GRIGNON Marie-Emmanuelle, « **Colocation étudiante pas chère en échange d'action sociale dans les quartiers : devenez « kapseurs »** », in : Bastamag, février 2016, disponible sur : <https://www.bastamag.net/Colocation-etudiante-pas-cher-en-echange-d-action-sociale-dans-les-quartiers>

Groupe Efidis, « **Le parcours résidentiel** », mai 2011, disponible sur : http://www.efidis.fr/cms/articles/fichiers/valide/Accueil/dossiersThematiques/Parcoursresidentiel0011_4996.pdf

Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, « **Note rapide Société Habitat : Renforcer la mobilité dans le parc francilien** », mai 2017, disponible sur : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1370/NR_746_web.pdf

Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, « **Premiers enseignements des expérimentations en matière de logement** », septembre 2013, disponible sur : http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/IMG/pdf/FEJ_Note_logement.pdf

Office Public de l'Habitat Haute-Garonne, « **Qu'est-ce qu'un parcours résidentiel ?** », in : Office Public de l'Habitat Haute-Garonne, disponible sur : <http://www.oph31.fr/faq/vous-etes-locataire-vos-questions/quest-ce-quin-parcours-residentiel.html>

Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, 4 avril 2018, N°846, 15e lèg

SERICOLA Louis, « **Favoriser l'accès sociale en adaptant le logement aux besoins du locataire** », in : Credits, disponible sur : <http://www.credits.fr/immobilier/parcours-residentiel-1332.html>

TONINO Seferani, « **En Île-de-France, des locataires HLM installés dans le durée** », in : Libération, juin 2017, disponible sur : http://www.liberation.fr/france/2017/06/14/en-ile-de-france-des-locataires-hlm-installes-dans-la-duree_1576766

Union Sociale pour l'Habitat, « **Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social** », juin 2011, disponible sur : <http://www.ecoledurenouvellementurbain.com/wp-content/uploads/sites/8/2014/03/2011-USH-cahier-143-mobilit%C3%87-r%C3%87sidentielle.pdf>

Vie publique, « **Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale** », in : Vie publique, mars 2007, disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-du-5-mars-2007-instituant-droit-au-logement-opposable-portant-diverses-mesures-faveur-cohesion-sociale.html>