

Action Tank Entreprise & Pauvreté

◀ Démarche expérimentale relatée par
Guillaume GINEBRE, chef de projet

LES DATA AU SERVICE DU SEGMENT MANQUANT DANS L'OFFRE DE LOGEMENTS PRODUITE: UNE APPROCHE PAR LE RESTE-À-VIVRE

D'une démarche exploratoire pour maîtriser les coûts du logement...

La démarche de l'Action Tank en matière de construction de logements abordables repose sur le constat d'une inadéquation quantitative et qualitative entre l'offre et la demande de logements. Dans les zones tendues, les bailleurs sociaux rencontrent de plus en plus de difficultés à loger les ménages modestes et très modestes dans leur parc neuf dont le niveau de loyers est plus élevés que dans le parc ancien amorti.

Sur la base d'une étude initiale réalisée par le Boston Consulting Group sur le coût global du logement en partenariat avec Bouygues Habitat Social, poursuivie par des ateliers réunissant l'ensemble des acteurs du secteur du logement, l'Action Tank Entreprise et Pauvreté a développé une méthode de conception de projets de construction neuve de logements sociaux en coût global qui renverse le processus de conception classique en partant des besoins de logements du territoire et en concevant un projet de logements adaptés aux publics ciblés.

La production d'une offre de logements abordables est obtenue grâce à une démarche de pilotage collaboratif du projet par le coût global, tenant compte des contraintes et des objectifs de l'ensemble des parties prenantes (collectivité locales, pouvoirs publics, bailleur, constructeur, architecte, mainteneur, futurs habitants...). Un outil de modélisation permet de rendre opérationnel le pilotage de projets de construction non pas uniquement par le prix de revient d'une opération mais par son coût global (une partie des modules de cet outil ont par ailleurs été mis à la disposition de la DHUP dans le cadre de l'appel à projet PLAI adaptés). Le projet repose également sur une innovation de processus en modifiant la méthode de prise de décision en proposant une approche de coût global basée sur une co-conception multi-acteurs et une totale transparence.

Deux premières opérations avec le bailleur social Eure Habitat ont permis de confirmer la pertinence d'une réflexion en coût global en aboutissant à des niveaux de quittances réduites de 16 à 28% par rapport à une opération classique¹, confirmant les modélisations théoriques de nos études.

...à l'exploitation de données pour identifier le segment manquant dans l'offre de logements produite.

Fort de la conviction qu'il est possible par une démarche globale de diminuer significativement le coût du logement, nous avons cherché à expérimenter cette méthodologie sur des opé-

¹ Production de logements sociaux en zones tendues : comment mieux répondre à la demande (Ministère du Logement / Union Sociale pour l'Habitat) : http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Actes_no8_cle0858fa.pdf

Action Tank Entreprise et Pauvreté

Créé en 2010 à l'initiative de la chaire d'HEC « Social Business/Entreprise et Pauvreté » comme laboratoire d'expérimentations sociales et co-présidé par Martin Hirsch et Emmanuel Faber, l'Action Tank Entreprise et Pauvreté réunit entreprises, associations et sphère académique autour d'un objectif commun : contribuer à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion en France par le développement de projets économiquement soutenables, susceptibles d'être déployés à grande échelle.

Les trois piliers de l'Action Tank sont :

- innover contre la pauvreté en développant des social business, projets innovants et pérennes ;
- créer des écosystèmes autour d'entreprises : les divers acteurs impliqués participent aux groupes de travail organisés par l'Action Tank afin de mettre au point des nouveaux modèles économiques ;
- prouver par l'expérimentation, étape clé de l'approche de l'Action Tank : les projets pilotes permettent de valider le choix du modèle économique ou de l'amender en fonction des leviers identifiés.

Notre méthode de gestion de projet repose sur 3 étapes :

- DESIGN - Afin d'explorer une problématique, l'Action Tank met en place un groupe de travail composé de toutes les parties prenantes d'une thématique donnée. L'objectif est de mobiliser les acteurs concernés en les faisant réfléchir ensemble à une solution théoriquement adéquate au problème identifié. Pour ce faire, des organismes publics, des associations, des entreprises ou encore la sphère académique se retrouvent régulièrement pour échanger et étudier le spectre des possibles.
- EXPÉRIMENTATION - Une fois les contours du projet définis, l'Action Tank teste en grandeur nature les solutions proposées par l'équipe d'experts. La confrontation de la théorie avec la réalité nécessite un certain nombre d'ajustements tant sur les processus que sur l'offre ou la démarche proposée.
- DÉPLOIEMENT - Lorsque la phase d'expérimentation a permis d'aboutir à une solution pertinente avec l'impact social souhaité, le projet passe en phase de déploiement. Les partenariats établis en amont du projet s'avèrent primordiaux pour une extension efficace de l'offre ou la démarche proposée par l'Action Tank.

Aujourd'hui, l'Action Tank regroupe des entreprises (Danone, Schneider Electric, Renault, La Poste, Bouygues, EDF, Veolia ...), des structures de l'économie sociale et solidaire (Croix Rouge Française, des bailleurs sociaux, ...) et des pouvoirs publics.

rations concrètes et avons convaincu des maires ou des bailleurs sociaux de flécher des terrains pour tester cette démarche. Une fois le foncier identifié, et avant de nous lancer dans la conception d'un projet optimisé, nous avons cherché à comprendre quels étaient les besoins de logement sur le territoire, l'objectif étant de définir une programmation (typologies, surfaces, financements, produits) adaptée en partenariat avec les acteurs du projet (DDTM, EPCI, ville, bailleur...), de déterminer des objectifs de diminution du coût par rapport à un projet classique pour permettre un accès amélioré au parc social.

Face à une programmation sous contraintes...

Dans un premier temps, nous avons cherché à comprendre comment se déterminaient les programmations des opérations de construction neuve de logement sociaux familiaux (hors opérations de résidences spécifiques et opérations de reconstitutions de l'offre). L'étude des programmations en Ile-de-France révèle une grande homogénéité avec une répartition moyenne de 5% de T1, 20% de T2, 50% de T3, 20% de T4 et 5% de T5. Cette programmation résulte d'un compromis entre les contraintes imposées par :

- les financeurs avec des subventions conditionnées à une part minimale de petits logements et/ou de grands logements : ainsi, la DHUP a mis en place un « bonus petits logements » sur l'année 2016 pour les T1 et les T2 avec un objectif de 50% de petits logements T1/T2 sur l'ensemble des logements financés ; jusqu'en 2017, la région Ile-de-France conditionnait ses subventions à un minimum de 25% de 75m² et plus ;
- les collectivités locales dans le cadre de leurs documents de programmation de type PLH ou PDA/PLD : à Paris, le PLH 2011-2016 a fixé pour règle la production de 35% de grands logements de types T4 et plus et au moins 60% de logements de types T3 et plus ;
- l'équilibre financier : les petits logements coûtent plus chers à construire au m² habitable que les grands logements et la hausse du loyer ne compense que partiellement ce surcoût, limitant le taux de petits logements dans une opération ;

et les retours d'expérience des services de gestion locative : les bailleurs sociaux franciliens rencontrent des difficultés pour louer des grands logements financés en PLS, et recommandent sur certains territoires de ne plus construire de grands logements avec ce financement.

Ces contraintes, parfois contradictoires, décidées à des niveaux géographiques différents (France, région, local), aboutissent parfois à des programmations inadaptées et a minima contribuent à exclure certains publics de l'accès au parc social, y compris en zones très tendues caractérisées par une forte inadéquation quantitative entre offre et demande de logement social sur l'ensemble des publics et des segments de l'offre.

...et une connaissance des besoins partielle...

Afin de hiérarchiser les besoins, nous avons échangé avec les services de gestion locative des bailleurs et les services habitat des collectivités territoriales qui recensent certaines données statistiques sur le profil des ménages demandeurs de logement et ceux ayant accédé au parc social. Ils ont une connaissance

terrain permettant d'identifier certains publics en difficulté pour accéder au parc social. Ces différents documents et analyses nous paraissent insuffisantes pour objectiver² et hiérarchiser les difficultés des publics (jeunes, familles monoparentales, seniors, ...) à accéder au logement social et déterminer les financements du logement adaptés aux besoins du territoire. La création d'un système national d'enregistrement (SNE) a permis de mieux qualifier les besoins de logements sociaux sur un territoire mais n'a pas été à ce jour utilisé dans une logique pragmatique.

...l'Action Tank a développé une méthode en croisant diverses données...

Elle confronte :

- les caractéristiques des ménages demandeurs de logements sociaux : le système national d'enregistrement (SNE) permet d'avoir des informations anonymes sur les compositions familiales, l'âge du demandeur, la typologie de logement actuelle et demandée, le parcours résidentiel, le niveau de revenus ;
- les caractéristiques des ménages déjà locataires ou ayant récemment accédé au parc social : le SNE recense également des données sur les nouveaux entrants tandis que l'enquête OLS compare les nouveaux entrants et les ménages du parc ;
- les contours de l'offre locative privée et sociale disponible en termes de typologies, surfaces, loyers et charges en mobilisant des statistiques de l'observatoire des loyers (OLAP, ANIL), FILOCOM, enquête logement INSEE, RPLS.

...avec calcul d'un taux d'exclusion...

Le croisement de ces statistiques, à l'échelle communale ou intercommunale, nous a permis de déterminer deux types d'inadéquations :

- quantitative, correspondant au nombre d'années d'attente moyen pour accéder au parc social par typologie de logement
- qualitative, correspondant à la part des ménages ne pouvant accéder à une offre de logement social adaptée à sa composition familiale pour des questions financières. Ce taux d'exclusion financière est calculé en fonction de la composition familiale du ménage, de ses revenus, des niveaux de loyers plus charges dans le parc social et des pratiques d'attribution des bailleurs sociaux sur la commune. Cette méthode repose sur le calcul du reste-à-vivre³ du ménage et permet d'identifier quels sont les principaux facteurs d'exclusion : âge, revenus, composition familiale, statut d'occupation... Les résultats des études déjà effectuées montrent

² Cela permet notamment de supprimer des éventuels biais, comme le cas d'un maire souvent sollicité par des seniors sur la difficulté sur sa commune d'accéder à une offre de logement abordable alors que la demande des seniors restait très minoritaire parmi la demande de logement (moins de 5%), et stable depuis 3 ans.

³ Le « reste à vivre » est le revenu diminué de la charge de logement nette des aides au logement, rapporté au nombre d'unités de consommation du ménage.

- ▶ que les personnes en difficulté pour accéder ne sont pas forcément les plus pauvres (effet combiné des caractéristiques de l'offre et de la solvabilisation par l'APL).

... pour identifier des publics à cibler : le segment manquant.

La confrontation de ces deux inadéquations nous permet de déterminer des publics à cibler. Après validation avec la ville et les collectivités locales impliquées dans le projet d'expérimentation, nous proposons une répartition par typologie de logements adaptée.

Enfin, nous déterminons la quittance maximale supportable par les ménages demandeurs, habituellement exclus par l'offre locative sociale. Nous constatons une extrême sensibilité de l'exclusion liée au mode de calcul de l'APL et des effets de seuils dans les pratiques d'attribution des bailleurs sociaux.

Par exemple, dans le cadre d'un des trois villes étudiées, en utilisant comme critère d'exclusion un seuil minimal de 10€ par jour et par unité de consommation⁴, nous constatons que l'ensemble des ménages seuls, sans personne à charges, demandant un T1 dans le parc locatif social pourrait y accéder avec une quittance maximale de 415€. Si cette quittance atteint 450€, 47% des demandeurs de T1 isolés sans enfant ne sont pas solvables, compte tenu de leurs ressources, des loyers pratiqués et de la composition du parc existant.

Nous avons réalisé cette analyse sur 3 communes en Ile-de-France. Nos conclusions en termes de publics et nos recommandations concernant le financement et la typologie diffèrent sensiblement. L'analyse qualitative des données est considérablement instructive pour les services de la ville et les bailleurs sociaux. Cette approche par le reste-à-vivre permet également de compléter l'analyse par financements. Aujourd'hui, de nombreux ménages relevant des plafonds PLUS sont logés dans des PLAI et pourtant arrivent à faire face à leurs dépenses. Il faut davantage réfléchir en quittance globale qu'en loyer par m².

⁴ Unité de consommation : système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus, 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Perspectives de déploiement : de l'intérêt de l'open data

Nous souhaitons continuer à affiner cette méthodologie d'analyse des besoins afin de déterminer des programmations adaptées sur des opérations expérimentales et d'orienter les stratégies de programmation sur le territoire. Il nous paraît nécessaire de multiplier des analyses par le reste-à-vivre des ménages en matière de logement, mais également dans d'autres secteurs comme sur la mobilité.

En ce sens, l'appel à projets « *Ville durable et solidaire* » piloté par l'ANRU et financé par le commissariat général à l'investissement (CGI) constitue un vrai pas en avant dans la promotion de ce critère dans des projets de rénovation urbaine. Enfin, nous estimons nécessaire de faciliter l'accès aux données en *open data*, sans compromettre la confidentialité des informations, dans un format riche permettant des analyses croisées de données. ■

+ d'infos :

<http://www.at-entreprise-pauvrete.org/>