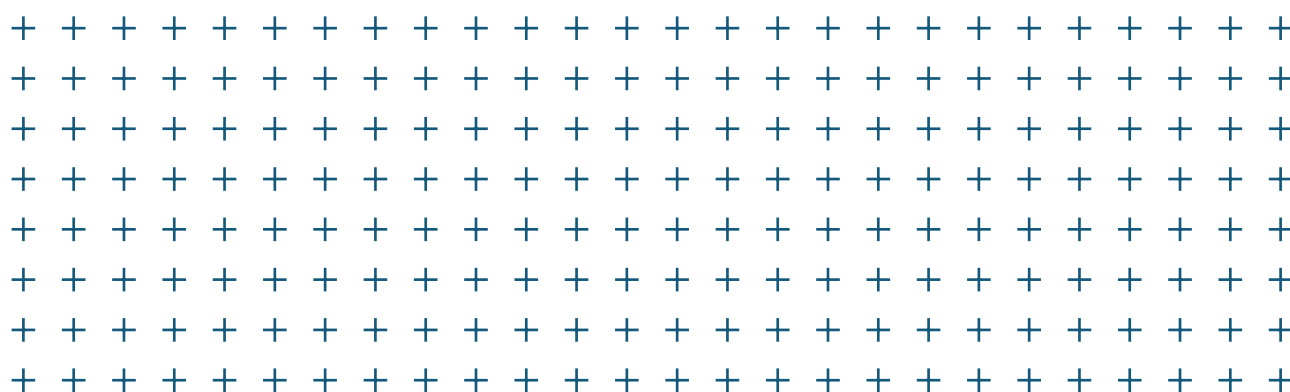


Étude sur l'analyse de la solvabilité des demandeurs de logement dans le parc social



Contexte

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure 24 du troisième plan interministériel de prévention des expulsions locatives (définition partagée de la notion de reste-pour-vivre entre les acteurs de la prévention des expulsions), piloté par la délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL). Elle a été réalisée par l'association Action Tank Entreprise et Pauvreté, en partenariat avec la DIHAL, la Fédération Nationale des Caisses d'Épargne, la Fondation Abbé Pierre, l'Union Sociale pour l'Habitat et 14 bailleurs sociaux partenaires présents sur le territoire métropolitain.

Avec le soutien de



GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

Délégation interministérielle
à l'hébergement et à l'accès
au logement



Fédération Nationale
CAISSE D'ÉPARGNE



FONDATION
Abbé Pierre

En partenariat avec



Constats initiaux et objectifs

Le parc de logement social est un outil prépondérant dans la lutte contre le mal-logement en France, permettant un accès au logement pour ceux qui sont dans l'incapacité de se loger dans le parc privé, compte tenu de son coût. L'accessibilité du parc social au plus grand nombre, et notamment aux plus modestes, est donc fondamentale. Dans la phase d'instruction des demandes de logements sociaux et de préparation des attributions, les bailleurs et les réservataires identifient, parmi une liste de ménages ayant formulé une demande de logement social, ceux dont la demande correspond à l'offre de logement disponible, et dont les ressources sont en adéquation avec le coût du logement. Cette analyse de solvabilité consiste à vérifier la capacité des ménages à payer leurs loyers et charges, en étant le plus inclusif possible afin de répondre à la mission d'intérêt général du parc social, sans toutefois mettre en difficulté des ménages dès leur entrée dans leur logement. Plusieurs travaux ont documenté une grande disparité des pratiques d'attribution sur le territoire français. Or, l'application de critères plus stricts réduit de fait la capacité des ménages les plus modestes à accéder au parc social.

L'objectif de cette étude est de répondre à plusieurs questions de recherche : Quelles variables permettent d'expliquer le mieux les impayés parmi les variables de solvabilité actuellement utilisées par les bailleurs sociaux ? Les critères de solvabilité actuellement utilisés par les bailleurs sont-ils les plus pertinents, au regard du double objectif d'inclusion et de prévention des impayés et des expulsions ? Est-il possible d'améliorer l'inclusivité des critères, sans augmenter les impayés, qui limitent la capacité des bailleurs à produire des logements abordables ?

Méthodologie

L'étude s'est appuyée sur deux volets qualitatif et quantitatif. Le volet qualitatif visait à appréhender les méthodes, outils et pratiques d'analyse de la solvabilité des ménages au cours du processus d'instruction des demandes : il a reposé sur 34 entretiens semi-directifs avec des professionnels de 14 bailleurs présents dans 9 régions, représentant 250 000 logements soit 6% du parc social en France. Le volet quantitatif visait à analyser la corrélation entre les profils de logements attribués, les profils de ménages relogés, notamment leur solvabilité à l'entrée, et leurs trajectoires de paiement (extraction du solde du compte des locataires) : il s'est appuyé sur un échantillon statistique anonymisé d'environ 60 000 attributions, sur une durée de 3 à 6 ans, collecté auprès de 8 bailleurs présents dans 6 régions, représentant 2,6% des flux annuels d'attribution en France.

Le volet quantitatif de l'étude repose sur la mesure de deux indicateurs des impayés : la présence ou non d'impayés qui permet de partager la population entre l'état d'impayé et l'absence d'impayé ; et l'intensité d'impayés, définie comme le nombre de mois de quittances nettes (APL déduite) dues au bailleur qui permet de quantifier au sein de la population en impayés le poids de la dette de chaque ménage. Si les deux indicateurs sont couramment utilisés, le deuxième est plus pertinent dans le cadre de la prévention des expulsions locatives car il traduit mieux le coût des impayés pour un bailleur social.

Principaux résultats

Impayés de loyers dans le parc social : quelle explication par les variables de solvabilité et les autres variables caractérisant le ménage ou le logement lors de l'attribution ?

La prise en compte des critères de solvabilité au moment de l'attribution du logement ne permet pas d'expliquer de manière significative les impayés. On observe néanmoins une meilleure explication moyenne de l'intensité d'impayés que de la présence d'impayés, avec des différences significatives entre bailleurs. En comparant la capacité explicative de différentes variables caractérisant le logement attribué ou le ménage, il ressort que la situation professionnelle est la première variable explicative de la présence d'impayés, tandis que le taux d'effort est la première variable explicative de l'intensité des impayés. L'analyse des catégories associées à chaque variable (par exemple, les catégories T1, T2, T3, T4, T5 pour la variable de typologie de logement) et leur corrélation aux impayés permet d'identifier des facteurs de fragilité financière. Ainsi, le fait de vivre dans un logement situé en QPV, d'avoir un statut résidentiel antérieur de sous-locataire, hébergé ou résident, ou d'avoir des revenus sous les plafonds de ressources PLAI sont en général corrélés à une plus grande présence et intensité d'impayés.

Il faut toutefois nuancer ces facteurs de fragilité pour plusieurs raisons. Certains bailleurs peuvent ne pas rencontrer les mêmes résultats que la majorité du panel. Par exemple, vivre dans un logement situé en QPV est corrélé à un surplus d'intensité d'impayés chez tous les bailleurs à l'exception d'un, chez qui on constate une intensité inférieure à la moyenne. D'autre part, certaines catégories ne sont corrélées qu'à une des deux définitions des impayés : par exemple, avoir été sans-domicile au moment de la demande de logement est corrélé à une plus forte présence d'impayés mais non à plus forte intensité.

Ces résultats nuancent la capacité explicative des impayés par les seules variables de solvabilité mais confirment la pertinence de l'analyse de la solvabilité dans une évaluation globale, au regard de la première place du taux d'effort comme variable explicative de l'intensité des impayés. Ils amènent également à penser qu'une part des situations d'impayés s'explique par des difficultés apparues pendant le cours du bail qui ne sont pas détectables lors de l'attribution.



Principaux résultats

Critères de solvabilité : quelle pertinence des critères existants et quelles opportunités d'amélioration au regard du double objectif d'inclusion et de prévention des impayés et des expulsions ?

Les variables de solvabilité les plus utilisées au sein du panel de bailleurs sont le taux d'effort net et le reste-pour-vivre par unité de consommation (UC), avec des différences de calcul et de priorisation entre les deux indicateurs. Les ressources, les charges et l'APL, sont calculées différemment selon les bailleurs, avec un écart particulièrement important pour les charges qui peuvent varier d'un rapport d'un à deux pour une même typologie de logement entre deux bailleurs. Seule une minorité des bailleurs (30%) évalue les charges conformément à la définition réglementaire (prise en compte de forfaits d'eau et de chauffage en cas d'individualisation adaptés à la taille du logement et au nombre des personnes vivant au foyer). Ces pratiques aboutissent à des différences de niveaux de solvabilité pour un même ménage dans un logement à quittance équivalente chez deux bailleurs. Compte tenu de la faible solvabilisation des charges par l'APL et de l'inflation des prix de l'énergie, les charges (et leurs modalités de calcul) risquent de peser de plus en plus sur l'accessibilité du parc social aux plus modestes.

Les seuils associés aux variables de solvabilité diffèrent fortement d'un bailleur à l'autre, de 25 à 38% pour le taux d'effort net, de 10 à 23€ pour le reste-pour-vivre par UC et de 6,5 à 15€ pour le reste-pour-vivre par personne. Chez la moitié des bailleurs du panel, les professionnels affirment utiliser des seuils plus inclusifs que les seuils officiels inscrits dans les règlements des CALEOL ou dans les chartes d'attribution, en particulier sur le critère du taux d'effort (3 bailleurs indiquent accepter jusqu'à 45% voire 50% de taux d'effort). Ces déclarations se confirment en mesurant le taux de non-respect des seuils sur la base des attributions réalisées qui varie entre 7% et 56% selon les bailleurs. Une explication tient aux différents usages que font les bailleurs des seuils cibles, soit considérés comme des seuils de confort (signe de bonne santé financière), des seuils d'alerte (signe de fragilité nécessitant une évaluation qualitative) et/ou des seuils d'exclusion (signe d'insolvabilité).

La comparaison de l'explication des deux variables d'impayés par les variables de solvabilité ou combinaisons de variables permet de conclure que la combinaison du taux d'effort et du reste-pour-vivre par UC est la plus performante.

Afin d'évaluer s'il est possible de déterminer des seuils associés à ces variables de solvabilité plus inclusifs que les seuils actuels, sans générer plus d'impayés, notre méthode a consisté à calculer l'écart de taux et d'intensité d'impayés entre les ménages respectant les seuils de chaque bailleur et ceux ne les respectant pas qui ont tout de même accédé à un logement. Un premier enseignement est qu'il ne ressort pas de seuils à partir desquels on constaterait une très forte variation des impayés. D'autre part, on constate qu'un assouplissement des critères d'attribution a des impacts différenciés sur les impayés, selon la définition retenue des impayés et selon le critère de solvabilité étudié. Plus précisément, un assouplissement du critère de reste-pour-vivre jusqu'à 9€/jour/UC génèrerait une hausse de la présence des impayés (hausse chez 5 bailleurs, neutre chez 2 bailleurs), alors que l'impact d'un assouplissement du taux d'effort jusqu'à 50% de taux d'effort est inégal (hausse chez 4 bailleurs, baisse ou sans impact chez 4 bailleurs). En revanche, on ne constate pas de hausse significative de l'intensité d'impayés dû à l'assouplissement du taux d'effort (baisse chez les 3 bailleurs, neutre pour les 5 autres) ou du reste-pour-vivre (baisse chez 1 bailleur, neutre chez 5 bailleurs, hausse chez 1 bailleur).

En résumé, l'assouplissement des critères se traduit par une augmentation de la présence d'impayés mais n'a pas d'impact sur l'intensité. Considérant que l'indicateur d'intensité traduit mieux le coût des impayés pour un bailleur social, un assouplissement d'un ou des deux critères d'éligibilité semble possible chez tous les bailleurs. Sur notre panel de bailleurs, un alignement des seuils de solvabilité sur les seuils les plus inclusifs parmi ceux des bailleurs étudiés, soit un seuil de taux d'effort net de 50% et un seuil de reste-pour-vivre par UC de 10€ pourrait être envisagé.

Principaux résultats

Processus d'attribution : quelle utilisation des critères de solvabilité aux différents stades de la procédure d'instruction des demandes de logement ?

Les critères de solvabilité sont calculés au moment de l'instruction du dossier pour un logement donné, pour les dossiers du contingent bailleur et les dossiers des réservataires. Pour la moitié du panel de bailleurs, le blocage d'un dossier en cas de dépassement des seuils est réalisé dès l'instruction (ce qui pose une question d'absence de transparence vis-à-vis de la CALEOL) alors que l'autre moitié présente les dossiers considérés comme fragiles et non solvables en CALEOL.

Les bailleurs ayant déjà exclu les dossiers non solvables arbitrent au moment de la CALEOL selon d'autres critères, comme notamment l'urgence de la demande, tandis que ceux ne l'ayant pas fait en amont le font pendant la CALEOL avec l'accord des membres de la commission. **Il ressort de l'analyse de ces pratiques d'instruction des demandes et d'attribution des logements qu'un assouplissement des critères d'attribution pourrait n'avoir aucun impact en termes d'inclusion des ménages le plus modestes dans le parc social, s'il n'était pas conjugué à une modification des méthodes de priorisation des demandeurs.**



Conclusion et propositions

Cette étude amène à formuler différentes propositions, portant sur la définition et l'usage des critères de solvabilité.

► Améliorer la définition des critères de solvabilité et leur calcul

- **Donner une définition règlementaire des modalités de calcul du reste pour vivre**, en privilégiant un calcul ramené au nombre d'unité de consommation, qui n'est utilisé que par 50% des bailleurs du panel de bailleurs. Cela permettrait de donner une assise règlementaire aux bailleurs afin de prendre en compte ce critère dans l'évaluation des demandes.
- **Déterminer des seuils d'attribution justifiés au regard des risques réels d'impayés** : une proposition serait de les déterminer par défaut au niveau des seuils de solvabilité les plus inclusifs parmi ceux des bailleurs étudiés, et dont nos résultats suggèrent qu'ils ne seraient pas générateurs d'une hausse de l'intensité des bailleurs, soit un seuil de taux d'effort de 50% et un seuil de reste-pour-vivre de 10€ par jour et par unité de consommation, et de les réexaminer tous les 2 ans, au regard de l'évolution des impayés et du taux de non-attribution pour motifs d'insuffisance des ressources.
- **Fiabiliser les modalités de calcul de l'APL par les bailleurs sociaux dans le cadre de l'instruction des demandes de logement social, en lien avec les CAF** : une possibilité serait la mise à disposition en open data par la CNAF d'une API de calcul de l'APL permettant une estimation fiable et rapide, intégrée dans des outils métiers des acteurs contribuant aux attributions de logements sociaux (travailleurs sociaux, chargés de clientèle, au sein des bailleurs et des réservataires).
- **Outils des bailleurs sociaux sur les méthodes d'évaluation du niveau de charges par logement les plus performantes**, en particulier pour les logements qui ont des facturations individuelles d'eau et / ou de chauffage.

Conclusion et propositions

► Améliorer l'usage des critères de solvabilité

- **Restreindre l'usage des seuils des critères d'attribution par les bailleurs à des fins d'alerte** (donnant lieu à une analyse sociale plus approfondie si non-respect de celui-ci par le candidat) et non d'exclusion systématique, en ligne avec les avis des tribunaux administratifs et du Défenseur des droits.
- **Sensibiliser les équipes de gestion de la clientèle, d'attribution, le conseil d'administration, et les membres des commissions d'attribution** aux résultats sur les facteurs de risques d'impayés selon les profils et seuils retenus.
- **Harmoniser les méthodes d'évaluation de la solvabilité entre réservataires et bailleurs** en termes d'hypothèses et d'outils de calcul, de seuils, ce qui peut passer par une nouvelle répartition des rôles entre réservataires et bailleurs.
- **Expérimenter une harmonisation à l'échelle locale des critères d'attribution**, dans le cadre des CIL, pour favoriser une meilleure coordination entre acteurs de l'accès au logement social et une meilleure articulation avec d'autres outils (FSL...).
- **Assurer le suivi des attributions et des non-attributions** (nombre et motifs), par bailleur et à l'échelle du territoire. Dans le cadre des CIL, il serait intéressant d'encourager à mettre en place des instances partenariales pour examiner et accompagner les demandeurs qui ne se voient jamais proposer de logement en raison de leur solvabilité, et d'identifier quelles solutions de logement et/ou d'accompagnement il faudrait leur proposer.
- **Rendre plus transparent les critères de solvabilité et de priorisation, et les motifs de non-attribution** au travers des plans partenariaux de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGID), mais également au travers de chartes d'attribution, à destination des réservataires et des locataires, avec la description des modalités de calcul ; rendre les processus d'attribution plus transparents vis-à-vis de la commission d'attribution concernant les décisions d'exclusion de certains demandeurs fragiles, en présentant les ménages considérés comme fragiles.

Ces résultats ouvrent aussi des perspectives en matière de prévention des expulsions locatives. Une déclinaison pourrait être de fournir des outils d'aide à la décision pour aider les collectifs d'acteurs locaux de la prévention des expulsions à mieux cibler parmi les ménages en impayés ceux pouvant se maintenir dans leur logement et ceux pour qui une mobilité résidentielle semble inévitable pour leur proposer des solutions d'accompagnement, d'aides financières et / ou de logement individualisées.

Qui sommes-nous ?

Action Tank Entreprise et Pauvreté

L'Action Tank, association de loi 1901 reconnue d'intérêt général, est un laboratoire d'innovation sociale réunissant entreprises, acteurs publics, associations et le monde académique autour d'un objectif commun : contribuer à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion en France.

Nos 3 piliers



Innover avec de nouveaux modèles inclusifs

Partant des besoins sociaux existants et des facteurs d'exclusion, nous aidons entreprises et acteurs publics à penser de nouveaux modèles d'action.



Créer de nouveaux écosystèmes

Pour permettre l'émergence de modèles inclusifs et innovants, nous proposons de nouvelles coopérations entre diverses structures privées et publiques.



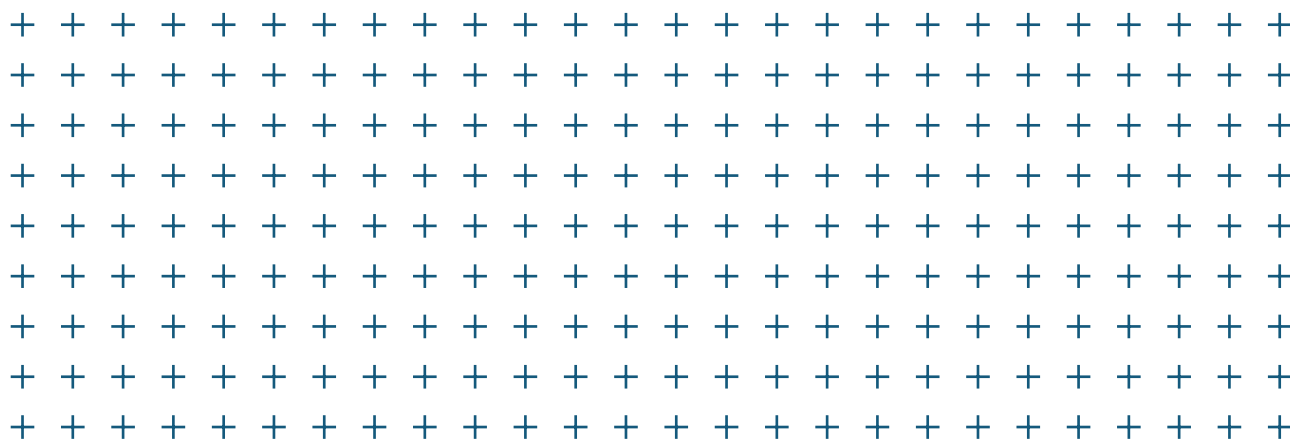
Prouver par l'expérimentation

Nous testons et évaluons ces modèles inclusifs, en vue de leur déploiement à grande échelle.



Pour en savoir plus sur nos programmes innovants dans le logement, rendez-vous sur notre site : www.at-entreprise-pauvrete.org

Pour nous contacter : contact@at-entreprise-pauvrete.org



Étude sur l'analyse de la solvabilité des demandeurs de logement dans le parc social

Retrouvez

notre actualité et le détail
de nos programmes
sur www.at-entreprise-pauvrete.org



Suivez-nous sur

Action Tank Entreprise et Pauvreté

