

De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux **Etude réalisée par l'ADIL du Gard**

La mise en œuvre du droit au Logement opposable (DALO) a exacerbé les enjeux autour des attributions de logement sociaux et du quota réservataire préfectoral. Dans le Gard, un dispositif préexistant d'organisation du relogement prioritaire, le dispositif DRP (Demande de Relogement Prioritaire) a été maintenu, renforçant, par son action préventive, le rôle d'ultime recours de la commission de médiation DALO. A l'occasion d'un bilan du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, l'idée a émergé qu'une part non négligeable des échecs de relogement était liée au refus qu'un grand nombre de ménages opposaient aux propositions de logements sociaux, même lorsqu'ils invoquaient une situation d'urgence.

L'ADIL du Gard a tenté de répondre à toutes ces questions, en partant d'un double constat : loin de faire l'objet d'une définition consensuelle, le terme de "refus" ne signifiait pas forcément que le ménage avait effectivement exprimé un refus, mais englobait de façon bien plus large toutes les raisons qui faisaient qu'une demande de logement prioritaire n'aboutissait pas à un relogement effectif ; dans le cadre des dispositifs DRP et DALO, 54% des ménages reconnus prioritaires étaient relogés, tandis que 33% avaient exprimé un refus, et 13% n'avaient pas répondu à la proposition de logement qui leur avait été envoyée.

Partie 1- Les motifs de refus :

Trois principales causes de refus sont cernées : **localisation du logement (40%)**, refus lié aux caractéristiques **du logement proposé (34%)**, **absence de réponse** d'un ménage, soit dès la proposition d'attribution, soit après la visite du logement. Ces "désistements" représentent 22% de l'ensemble des refus¹.

1-1 Les refus liés à la localisation du logement proposé (40 % des refus)

1-1-1- La stigmatisation de certains quartiers, rejetés par les demandeurs de logements sociaux, est la première cause de refus : Les ménages expriment un rejet des grands ensembles d'habitat social et un attrait pour le centre-ville. Or une « partie non négligeable des logements du parc locatif public est située dans les quartiers sensibles, ceux-là-même qui sont rejetés par une majorité de demandeurs². A Nîmes, par exemple, 46% du parc est situé en ZUS. Or c'est dans ces quartiers que se trouvent majoritairement les grands logements à faibles loyers, ce qui renforce la probabilité pour les grandes familles disposant de faibles ressources de s'y voir proposer une attribution. »

■ **Les zones urbaines sensibles cristallisent les refus :**

Ce n'est pas le logement en lui-même qui fait l'objet d'un rejet, mais l'environnement dans lequel il s'intègre.

■ **Au sein de ces zones, des micro-territoires font l'objet d'évitements :**

« A l'intérieur de ces zones, certains secteurs sont plus rejetés que d'autres, en raison notamment de la configuration des lieux (quartiers plus ou moins aérés) et de l'état supposé des logements... De nombreux ménages vont jusqu'à refuser certaines résidences ou cages d'escalier pour des motifs d'insécurité. Ces rejets ont pour conséquence d'accroître le taux de vacance dans ces résidences du parc social ».

■ **La présence d'enfants renforce le risque de refus lié à la localisation en ZUS :** Les refus « doivent alors être reliés à l'influence que peut avoir l'environnement sur la réputation des écoles. ³ » « Le rejet des quartiers sensibles est encore plus important chez les femmes seules avec enfant. Le sentiment d'insécurité semble accru chez ces dernières. Sans compagnon, elles ne se sentent pas en capacité de protéger leurs enfants.

¹ Les 4% restant sont liés à l'idéalisation du logement attendu et surinvesti par certains ménages.

² Dans son enquête sur le séparatisme social (Le ghetto Français, enquête sur le séparatisme social, 2004, Editions du Seuil), Eric Maurin analyse ces stratégies d'évitement par une description du "processus de sécession territoriale par lequel chaque fraction de classe sociale évite activement de se mélanger à celle qui se trouve immédiatement au-dessous ou à côté d'elle dans l'échelle des difficultés".

³ « Ce dernier élément est important pour ces familles, l'école étant perçue comme un moyen d'accéder plus tard à l'emploi et comme un levier offrant une perspective d'ascension sociale. »

En général, les bailleurs se montrent compréhensifs avec ces ménages, et évitent de leur proposer un logement dans ces quartiers. » Le même type de rejet existe chez les demandeurs salariés dont le niveau de revenu ne permet pas un accès facile au parc locatif privé.

1-1-2-La localisation du logement fait aussi l'objet de refus, faute d'adéquation avec les contraintes de la vie quotidienne : Cette seconde catégorie de refus liée à la localisation du logement concerne l'éloignement du logement des lieux d'activités, les sites porteurs d'emploi, l'école, les services, les transports en commun ou tout autre endroit où le ménage a l'habitude de se rendre régulièrement. Les ménages qui ont recours aux dispositifs logement type Dalo sont les plus démunis, ils disposent rarement d'un véhicule personnel : la proximité avec un lieu de desserte en transport en commun leur est donc indispensable. « Pour les ménages les moins aisés disposant d'un véhicule, la part croissante du budget consacrée aux dépenses de carburant renforce aussi la nécessité de se rapprocher de ces "lieux du quotidien". »

■ **Le logement adapté, une notion fluctuante qui détermine pourtant la légitimité du refus :** la notion de logement adapté devrait permettre de distinguer les refus de pure convenance personnelle, qui n'ont pas leur place dans le cadre du droit au logement opposable, et les refus qui reposent sur des motifs légitimes.

Où se situe alors la limite entre un refus légitime et un refus de pure convenance personnelle ?

Plusieurs décisions ont été rendues par le juge, et viennent clarifier la notion : « ainsi, le souhait de vouloir rester dans son environnement actuel pour conserver son réseau social et familial n'a-t-il pas été considéré par le juge comme un motif légitime de refus. En revanche, le refus de l'offre de logement en raison de l'éloignement du lieu de scolarité des enfants est justifié s'il existe un risque de perturber leurs études (TA de Montpellier, 5.5.10, n° 101712). » En revanche encore, « le refus lié à l'emploi du demandeur ou à son conjoint peut se justifier. Le juge recherche alors "si l'emploi invoqué présente un caractère habituel ou régulier et si le déménagement serait susceptible de nuire à l'activité professionnelle du requérant"⁴.

« La jurisprudence rendue par les tribunaux administratifs tend ainsi progressivement à préciser la notion de "logement adapté", dont le contenu n'est pas définitivement fixé.

Afin que le bailleur puisse proposer un logement adapté au ménage prioritaire DALO, la commission de médiation doit prendre connaissance des capacités et des besoins du demandeur. Elle doit "apprécier ces besoins en fonction de la taille et de la composition du foyer, mais aussi tenir compte de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes, ou de tout autre élément pertinent propre à la situation personnelle du demandeur ou des personnes composant le foyer"⁵.

Le préfet devra tenir compte de la situation du requérant telle qu'elle figure dans le dossier de saisine, et qui a permis à la commission de déterminer les caractéristiques du logement.

A contrario, les refus non justifiés devront être qualifiés de "refus de confort".

1-2-Les refus liés au logement proposé (34% des refus) :

La typologie et la surface du logement (14% des refus)

■ **Les aspirations des ménages peuvent être en décalage avec le type de logement proposé :** « Les personnes isolées expriment généralement le souhait d'obtenir un logement avec au moins une chambre séparée de la pièce à vivre. » Or les faibles ressources du demandeur limitent notamment les possibilités, pour le bailleur, d'attribuer à une personne seule, un logement qui impliquerait un taux d'effort excessif. « Le refus

⁴ ADIL de l'Hérault, *Droit au logement opposable : Le contentieux du relogement*, janvier 2011.

⁵ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *Droit au logement opposable. Bonnes pratiques des commissions de médiation*, mars 2012

lié à la taille du logement peut aussi s'expliquer par les contraintes d'organisation liées à une garde alternée ou simplement à la garde occasionnelle des enfants lorsqu'ils sont confiés à l'autre parent. »

■ **Certains ménages rencontrent des difficultés à se projeter dans un logement trop petit** : Les acteurs de terrain évoquent régulièrement ce motif de refus. Les bailleurs estiment en général qu'il s'agit de refus de confort. Le déficit de grands de logement ne permet pas non plus toujours de proposer des logements qui répondent au mieux à la composition familiale du ménage demandeur.

L'étage (7% des refus) : lorsque ces refus ne sont pas réellement motivés par une raison de santé, ils ne peuvent être considérés comme étant valable et les demandeurs peuvent alors être exclus du Dalo.

Le montant des loyers et des charges (6% des refus) : un consensus est établi avec les bailleurs pour que le montant de loyer ne dépasse pas 30% à 33% des ressources (additionnées de l'APL). Malgré la prise en compte de ce taux d'effort, quelques demandeurs jugent le loyer du logement proposé encore trop élevé. En effet, d'une situation à l'autre, un taux d'effort de 30% n'a pas le même impact sur un budget, le "reste à vivre" pouvant être malgré tout insuffisant (ressources très faibles, dettes, crédits à rembourser...). Le montant élevé des charges dans le logement social vétuste (chauffage) est signalé par les travailleurs sociaux.

La configuration du logement (4% des refus) : Le logement fait ainsi l'objet d'attentes très personnelles (absence de parking, garage, balcon...), mais les bailleurs sociaux ne peuvent pas se permettre de répondre aux désirs de chacun, si ceux-ci ne sont pas justifiés par une raison professionnelle, de santé...

L'état du logement (3% des refus) : « L'état du logement au moment de l'attribution peut être une cause de refus chez les demandeurs, notamment lorsque la visite intervient avant sa remise en état. Le bailleur s'engage, en général, à réaliser les travaux avant l'entrée du ménage dans le logement, mais, selon l'état dans lequel l'a laissé le précédent locataire, le candidat aura parfois du mal à s'y projeter. »⁶

1-3-Les désistements, ou non-réponses, des ménages demandeurs (22% des refus) :

Deux types de "non-réponses" peuvent être distingués suite à un examen en commission d'attribution :

- dans un premier cas, le ménage a bien eu accès à la proposition de logement du bailleur, il a visité le logement, mais n'a pas donné suite ; le bon de visite permettant de confirmer sa décision d'accepter ou de refuser le logement n'a pas été retourné au bailleur⁷.
- dans un second cas, le bailleur n'a pas réussi à établir de contact avec le ménage lors de la proposition de logement. Ce dernier a pu changer de lieu de résidence ou de coordonnées depuis le dépôt de sa demande, sans en avertir le l'organisme.

Une mobilité accrue chez les ménages les plus précaires qui augmente le risque de perte de contact :

« L'absence de logement autonome et le mal-logement constituent les principaux motifs de recours aux dispositifs de relogement prioritaire. De ce fait, une partie des ménages qui les sollicitent habitent dans un logement, mais sans disposer d'un titre d'occupation pérenne : hébergés (18% des demandeurs), expulsés (7% des demandeurs), logés de façon provisoire (9% des demandeurs)..., qui génèrent une grande instabilité

⁶ « Plus rarement, des ménages peuvent être confrontés à des propositions d'attribution de logements en très mauvais état, à la limite de la non-décence. Certains de ces logements sont situés dans des immeubles identifiables ou déjà identifiés (notamment pour leurs besoins en réhabilitation) des quartiers sensibles, où le taux de vacance est tel que les bailleurs hésitent à entreprendre des travaux de rénovation. »

⁷ Dans cette situation, on peut supposer que, postérieurement à sa visite, le ménage a réalisé que le logement ne correspondait pas à ses attentes. Il s'agit là d'un désistement dont les causes, bien que non exprimées de manière expresse, sont à rapprocher des autres motifs de refus. Pour une partie de ces ménages, la "non-réponse" peut avoir été motivée par la crainte de ne plus recevoir de proposition dès lors que le refus aura été enregistré par le bailleur. Elle peut aussi être la conséquence d'une négligence de la part du demandeur, qui ne fait pas l'effort de répondre à la proposition lui est faite.

résidentielle. Dans *"Les conditions de logements des ménages à bas revenus en 2010"*⁸, Rémi Josnin montre justement que les ménages les plus démunis sont aussi les plus mobiles ; phénomène qui tend à s'accroître dans le parc privé⁹. »

Ces ménages « font rarement suivre leur courrier postal ; ils ne sont alors plus joignables par les bailleurs, leurs coordonnées ou le lieu de résidence ayant changé depuis le dépôt de leur demande de logement social. Parfois, l'adresse qu'ils ont indiquée lors de la constitution du dossier était celle d'un hébergeur avec lequel ils n'ont plus de relation. Les bailleurs n'ont pas non plus toujours le bon numéro de téléphone pour joindre le demandeur. L'absence de réponse de leur part ne signifie pas pour autant qu'ils ne sont plus intéressés par une proposition de logement. » « Ne sachant pas si le courrier annonçant l'attribution parviendra assurément aux demandeurs, ils (les bailleurs) ne sont pas en mesure d'anticiper les "refus" liés à la perte de contact. »

« Pour ces publics, l'absence de réponse suite à une proposition de logement n'est pas forcément le signe d'un désintéressement. Elle peut néanmoins entraîner une sortie du dispositif prioritaire, dès le premier "refus" pour la commission de médiation, suite à 2 ou 3 "refus" pour le dispositif DRP. »

Des délais d'attribution souvent longs, qui renforcent le risque de "non-réponse" chez des ménages les plus mobiles : « Dans le Gard, plus de 20% des demandes en logement social datent de plus d'un an, dont près de la moitié depuis plus de deux ans. Le délai anormalement long, fixé par arrêté préfectoral, est de 36 mois. » Les « délais d'attente peuvent varier en fonction du profil des ménages. Ils sont souvent plus importants pour les familles nombreuses à la recherche de grands logements (T5 ou T6), en raison de la structure même du parc social qui se caractérise, par une faible proportion de grands logements » ; il en est de même pour les ménages expulsés, en raison des réticences des bailleurs auprès desquelles ils ont une dette locative. Les salariés sans dette locative et les femmes seules avec enfants sont, par contre, priorités.

1-4- **Des refus liés à une "idéalisations" du logement social (4% des refus) :** *"Il y a trop d'attentes. Les demandeurs se projettent dans un logement imaginaire et il est alors impossible de leur proposer le logement de leurs rêves"*¹⁰.

Partie 2 : Des dysfonctionnements inducteurs de refus

2-1- La complexité du système d'attribution¹¹ entraîne des difficultés de compréhension

■ **Des dysfonctionnements apparaissent dès la première étape d'enregistrement de la demande :**

Première étape : obtenir un numéro unique départemental : Dans un délai maximum d'un mois à compter du dépôt de la demande, une attestation d'enregistrement¹² est envoyée au candidat à l'adresse indiquée sur le formulaire par le service qui a enregistré la demande. « L'enregistrement sous le numéro unique ne présume pas, toutefois, du fait que le dossier déposé auprès du bailleur soit complet. »

Deuxième étape : constituer un dossier de demande de logement social : « Si la délivrance d'un numéro unique présente l'avantage de dater de manière certaine la première demande de logement social, elle ne comporte qu'un nombre restreint de données sur les demandeurs, et n'entraîne pas la constitution d'un dossier permettant à un bailleur d'instruire utilement la demande. Le dossier doit notamment préciser la composition exacte de la famille (nombre d'adultes, âge et sexe des enfants) permettant de proposer le logement le plus adapté à ses besoins, ainsi que les ressources du demandeur afin de connaître sa position par rapport aux plafonds de ressources. » Des confusions apparaissent alors à trois niveaux : les ménages ont du mal à dissocier l'enregistrement du numéro unique de la constitution du dossier de demande auprès du bailleur ; les travailleurs sociaux interprètent différemment la procédure : certains pensant qu'il faille conseiller aux ménages de ne s'adresser qu'à un seul bailleur (celui où la demande de Numéro Unique Départemental

⁸ Josnin Rémi, *Les conditions de logement des ménages à bas revenus en 2010*, Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, La Lettre, n° 1, février 2012

⁹ Voir aussi une autre étude de l'ADIL du Gard : *"Le FSL accès...et après ?"*.

¹⁰ Entretien avec un bailleur social

¹¹ Voir annexe 1 présentant les différentes procédures d'attribution du logement social (Gard)

¹² Cette attestation indique le numéro unique attribué au demandeur et la liste des organismes disposant d'un parc de logements sociaux dans les communes demandées.

(NUD) a été enregistrée), d'autres travailleurs sociaux les incitant à déposer une demande auprès de tous les bailleurs ; les bailleurs agissent, quant à eux, de façon très disparate pour accéder à ces demandes : si quelques-uns consultent directement la base de données du NUD, la plupart priorisent leurs propres dossiers.

■ **Une base de données d'enregistrement de la demande qui manque de fiabilité** : « Plusieurs bailleurs ne semblent pas, en effet, saisir correctement les données du formulaire dans la base ; des informations manquent ou sont erronées. Par exemple, les détails relatifs au quartier souhaité par le ménage ne sont parfois pas repris, le bailleur considérant que ces informations figurant dans son propre dossier, il n'est pas utile de les enregistrer dans la base du NUD. » « Cette déperdition peut être la source de refus : si le souhait exprimé par la famille dans le formulaire ne parvient pas jusqu'au bailleur¹³, celui-ci fondera sa proposition d'attribution sur les seules données conservées, de façon partielle, dans la base du NUD. »

■ **Un numéro départemental pas toujours unique** : « A ce problème de saisie incomplète s'ajoute un risque de doublon de numéro " unique ". En effet, selon la façon dont son nom est orthographié ou selon le nom qu'il a renseigné sur le formulaire (nom de jeune fille ou nom d'épouse) un même demandeur peut se voir attribuer plusieurs numéros différents. »

■ **Des difficultés à respecter le délai réglementaire de délivrance du Numéro Unique Départemental** : Dans le Gard, le délai d'attente pour la délivrance d'un numéro unique départemental peut être supérieur au délai réglementaire d'un mois, compte tenu du nombre important de demandes d'enregistrement. Cet enregistrement peut prendre plus de six mois.

■ **Des difficultés pour requalifier et mettre à jour le dossier de demande en cours d'année** : l'actualisation du dossier n'intervient qu'une fois par an lors du renouvellement de la demande. Ce qui fait que les modifications dans la demande (du fait d'une naissance ou d'un décès, d'un divorce, ...) ne sont pas prises en compte et qu'un ménage se voit proposer une offre correspondant à une situation antérieure qu'il risque de refuser.

2-2- Des difficultés de communication et de transfert d'information entre les différents acteurs intervenant pour le relogement

■ **Un échange d'information perfectible entre bailleurs sociaux et pouvoirs publics¹⁴** : « L'absence d'un logiciel commun de traitement de la demande à tous les acteurs concernés par le relogement et l'hétérogénéité des procédures d'attribution entre les bailleurs ne permet pas un relogement optimal du public prioritaire. »

■ **Un manque de communication entre bailleurs et travailleurs sociaux** : « Les bailleurs sont souvent amenés à compléter les dossiers des ménages et à chercher à mieux cerner leurs attentes. Ils sollicitent alors les travailleurs sociaux pour obtenir des renseignements complémentaires, mais se heurtent parfois à des difficultés pour prendre contact avec eux » : difficulté à joindre les travailleurs sociaux, changement de référent pour les ménages au sein d'une structure sociale, turn-over des personnels... « Inversement, les travailleurs sociaux affirment être rarement informés lorsqu'un bailleur propose un logement ou relogé un ménage qu'ils accompagnent. Cette absence de visibilité sur le devenir du ménage entraîne un risque de découragement de l'interlocuteur social sur la question du relogement. » Des actions de partenariat sont donc mises en place et tendent à rapprocher effectivement l'offre et la demande.

■ **Des carences dans l'accompagnement des publics prioritaires par les travailleurs sociaux** : le « manque de visibilité sur le déroulement des procédures de relogement aboutit parfois à la mise en place de deux types de stratégies » de la part des assistantes sociales : « quelques-unes disent ne plus recourir au dispositif DRP, car les demandes qui passent par ce dispositif n'aboutissent pas ; d'autres, au contraire, y ont recours systématiquement, sans cibler uniquement les ménages les plus prioritaires, en espérant qu'une demande au moins aboutisse. (...) Pourtant, le bon fonctionnement de la filière prioritaire repose sur une juste appréciation de l'urgence d'une situation. » « Parallèlement, les ménages ont tendance à penser que l'assistante sociale leur permettra d'accéder plus rapidement à un logement. » Enfin « lorsque les demandeurs comprennent que les assistantes sociales sont dépourvues de moyen d'intervention, ils ne jugent plus nécessaire de les tenir

¹³ Il n'y a jamais un seul bailleur social concerné dans le Gard

¹⁴ Rappel sur la procédure : « La Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) occupe une place centrale dans le processus de relogement. Elle réceptionne les dossiers DALO, les enregistre et en vérifie le contenu, puis elle transmet les dossiers complets à l'association mandatée pour leur instruction. Sa mission se poursuit dès lors que la commission de médiation a statué sur le caractère prioritaire et urgent de la demande et précisé la typologie du logement, le secteur. A partir de ce stade, des échanges d'informations sur le relogement des ménages s'organisent entre la DDCS et les bailleurs. »

informées des suites données à leur demande, ni de leur faire part de leurs doutes sur l'acceptation de ce logement », ce qui peut atténuer l'efficacité du travail social.

Annexe 1 :

Annexe 6 : Les différentes procédures d'attribution de logement social

