

# NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 746



SOCIÉTÉ - HABITAT

Mai 2017 • www.lau-idf.fr

## RENFORCER LA MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL FRANCILIEN

**30 %**

DES DEMANDEURS D'UN LOGEMENT SOCIAL SONT DÉJÀ LOCATAIRES DU PARC SOCIAL.

**40 %**

DE CES DEMANDES SONT MOTIVÉES PAR L'EXIGUITÉ DU LOGEMENT, PREMIER MOTIF DES DEMANDES DE MOBILITÉ.

LE PARC SOCIAL FRANCILIEN FONCTIONNE COMME UN PARC D'INSTALLATION DE PLUS EN PLUS DURABLE POUR SES LOCATAIRES. DÈS LORS, LES BAILLEURS SONT AMENÉS À ASSURER UNE GESTION OPTIMALE DE SON OCCUPATION. ILS PROPOSENT AINSI DES POSSIBILITÉS DE MOBILITÉ POUR FLUIDIFIER LES PARCOURS, LIMITER LA SOUS-OCCUPATION ET PRÉVENIR LES EXPULSIONS.

La durée moyenne d'installation dans le parc locatif social francilien était de 14,5 années en 2013, contre 10,7 années en 2002, d'après l'Enquête nationale logement (ENL) menée par l'Insee. Le groupe bailleurs, réuni en 2016 par l'Observatoire du logement social<sup>1</sup> en Île-de-France, sur la question des mutations (autre appellation pour désigner la « mobilité » ou encore le changement de logement) a livré des éclairages sur les politiques mises en œuvre par les organismes HLM. Ces derniers sont en effet confrontés dans leur patrimoine à des familles occupant des logements trop exigus et, inversement, à des ménages vieillissants logés dans de grands appartements. Aussi, outre la pression de la demande, très forte en Île-de-France, les bailleurs doivent également faire face à la problématique du parcours résidentiel pour rééquilibrer l'occupation des logements et proposer une offre adaptée aux structures familiales et aux revenus des ménages.

### LES MUTATIONS DANS LE PARC SOCIAL : UN ENJEU INVESTI PAR LES LOIS RÉCENTES

Depuis près d'une décennie, différentes lois visent à dynamiser la mobilité dans le parc social. La loi Molle<sup>2</sup> de 2009, dont le chapitre IV est consacré à la mobilité dans le parc de logement, s'attache à faciliter la libération des logements sociaux sous-occupés ou adaptés au handicap. Elle prévoit que les locataires en sous-occupation<sup>3</sup>, ou qui occupent un logement adapté alors même qu'ils ne présentent pas de handicap, reçoivent trois propositions de relogement au même loyer ou à un loyer inférieur, avec une aide au déménagement. En cas de refus, ils se voient notifier un congé. En 2014, les lois dites Ville<sup>4</sup> et Alur<sup>5</sup> traitent des mutations sous un angle plus stratégique et global, respectivement dans le cadre de la politique de la ville et de la gestion de la demande et des attributions à l'échelle intercommunale. Les instances et outils mis en place (plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs, conférence intercommunale du logement, convention intercommunale d'équilibre territorial) doivent traiter les mutations, au même titre que les publics prioritaires ou l'équilibre de peuplement, en s'appuyant sur un engagement collectif des bailleurs, des collectivités, et de l'ensemble des réservataires<sup>6</sup>.

**IAU**

INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME  
Île-de-France

Observatoire  
du logement social  
en Île-de-France



Familles qui s'agrandissent et occupent des logements trop exigus, ou personnes âgées logeant dans des appartements devenus trop grands : l'organisation de la mobilité dans le parc social permet de proposer des logements adaptés au cycle de vie des ménages. Mais elle entraîne aussi des coûts spécifiques (minoration des loyers, remise en état des logements, etc.), qu'il ne faut pas négliger.

Enfin, la loi égalité et citoyenneté<sup>7</sup> de 2017 intègre les mutations dans l'atteinte des objectifs de mixité sociale. Elle précise ainsi que 25 % des attributions réalisées hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) doivent bénéficier aux 25 % des ménages les plus pauvres. Cette règle s'applique aux nouveaux entrants, aux personnes relogées dans le cadre du renouvellement urbain et à l'ensemble des locataires en mutation. Elle prévoit également que 50 % des attributions dans les QPV doivent être destinées aux 75 % des ménages les plus aisés, qu'ils soient déjà logés dans le parc social ou non.

#### L'EXIGÜITÉ DU LOGEMENT EST LE PREMIER MOTIF DE DEMANDE DE MUTATION

En Île-de-France, 30 % des demandeurs sont déjà locataires du parc HLM. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, d'après le Système national d'enregistrement (SNE<sup>8</sup>), on dénombre 629 900 demandeurs d'un logement social en Île-de-France, dont 182 300 (soit 30 %) sont déjà locataires du parc HLM et demandent une mutation. L'exiguïté du logement motive 40 % des demandes de mutation. Interviennent ensuite des problèmes d'environnement et de voisinage et, enfin, des raisons de santé et des loyers trop élevés.

À l'inverse, les demandeurs d'un logement social hors mutation invoquent en premier lieu la précarité de leurs conditions de logement : 35 % sont hébergés, sans logement ou en logement temporaire. Par ailleurs, 62 % des demandeurs de mutation souhaitent rester dans leur commune, contre 54 % pour les autres demandeurs. Les demandes de mutations enregistrées dans le SNE sont cependant en deçà des besoins réels, qui ne sont pas tous exprimés et dont les bailleurs prennent souvent connaissance « par hasard », par exemple au gré des retours d'un gardien d'immeuble.

Ces demandeurs sont plus âgés (45 ans contre 39 ans) et se distinguent par un profil plus familial que les demandeurs résidant hors du parc social : trois personnes par ménage contre deux ; 40 % de familles avec personnes à charge, contre 20 % ; 17 % de personnes seules contre 47 %. Concernant l'activité professionnelle, ils sont plus nombreux

à détenir un emploi stable (57 % contre 49 %) et sont quasiment deux fois plus nombreux à être retraités (11 % contre 5 %), signe du vieillissement sur place des locataires du parc social.

Soulignons toutefois que la version actuelle du SNE ne permet pas aux bailleurs d'identifier l'ensemble de leurs locataires en demande de mutation. Cet obstacle technique pénalise le traitement des mutations, mais devrait être levé à l'occasion des prochains réajustements apportés au fichier du SNE.

#### 30 % DES ATTRIBUTIONS SONT LE FAIT DE MUTATIONS, MAIS BEAUCOUP DE DEMANDES RESTENT INABOUTIES

En 2015, 83 800 logements sociaux ont été attribués en Île-de-France, dont 23 750 dans le cadre de mutations (près de 30 %). Ce pourcentage n'est pas négligeable, notamment au regard de la tension existant entre la demande et les attributions, particulièrement exacerbée en Île-de-France<sup>9</sup> (13 % des demandes ont été satisfaites en 2015). Pour autant, les enquêtes menées par les bailleurs auprès de leurs locataires sur la qualité de service (propreté, sécurité, traitement des réclamations, etc.) montrent que la question des mutations est celle qui suscite le taux de satisfaction le plus faible (17 % contre des niveaux de satisfaction souvent proches de 70 % pour les autres items).

Ajoutons à cela que, selon l'organisme HLM dont ils relèvent (taille et part du patrimoine réservé), les locataires ne disposent pas des mêmes opportunités de mobilité. Les bailleurs disposant d'un « contingent propre » étoffé sont en effet les plus à même de mener une politique volontariste de mobilité résidentielle. Il y a là un enjeu d'équité pour les locataires, qui plaide en faveur d'une approche inter-bailleurs et inter-réservataires.

#### LES INITIATIVES DES BAILLEURS SOCIAUX EN FAVEUR DE LA MOBILITÉ RÉSIDENIELLE

Nombre de bailleurs ont inscrit la mobilité résidentielle dans leur projet d'entreprise, avec des engagements formalisés, des procédures et des outils *ad hoc* mis en place.

Des plaquettes d'information ont été élaborées sur les démarches inhérentes à une demande de mutation. Des critères ont été définis pour identifier les ménages dont la demande sera traitée en priorité. Il s'agit des personnes handicapées, ou confrontées à des problèmes de santé, des victimes de violence, des ménages en sur ou sous-occupation, en difficulté financière, en mobilité professionnelle, ou encore dans l'incapacité d'acquérir leur logement mis en vente.

En contrepartie, les prétendants ne devront pas avoir dégradé leur logement, provoqué de troubles de voisinage, et être en impayé de loyer (à moins que la mutation vise à prévenir l'expulsion). Ils respectent également les plafonds de revenus (exception faite des situations de sous-occupation ou d'inadaptation du logement au handicap, conformément aux termes de la loi Molle).

L'éventail des mesures adoptées par les bailleurs pour faciliter les mutations est large : maintien du loyer au m<sup>2</sup>, report du dépôt de garantie d'un logement à l'autre, aide au déménagement. Ceux qui détiennent un patrimoine d'échelle nationale favorisent la mobilité des ménages souhaitant quitter l'Île-de-France, dans des proportions qui restent cependant modestes.

L'exploitation de l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS) permet d'identifier les ménages en sur et sous-occupation<sup>10</sup>, auprès desquels une proposition de logement pourra être formulée.

La tenue d'entretiens individualisés permet de mieux cerner la demande, d'en fiabiliser les motifs et de garantir une équité de traitement. Les livrets de mobilité remis aux locataires explicitent le contenu de la demande et constituent un outil de suivi.

Une réorganisation des métiers est souvent engagée par les bailleurs, avec la création de postes dédiés, l'appui de conseillères sociales, un travail inter-agences plus systématique et des réunions pour prioriser les demandes de mutation. Particulièrement complexes, les mutations engagées pour résoudre les difficultés financières des ménages et prévenir les expulsions nécessitent une forte implication des équipes de proximité.

### LES COLLECTIVITÉS ENGAGÉES À TRAVERS DES CHARTES DE MUTATION

Les élus portent généralement un regard attentif sur les mutations qui permettent de proposer un parcours résidentiel aux habitants et de satisfaire simultanément deux ménages : celui qui libère le logement et celui qui se voit attribuer le logement libéré. Il n'est donc pas rare que les collectivités sollicitent les bailleurs pour mettre en place des dispositifs en faveur des mutations.

En 2014, l'Association des organismes HLM de la région Île-de-France (Aorif) avait identifié une quinzaine d'initiatives locales, de portée inégale et dont l'approche intercommunale restait à conforter. Les chartes de mutation constituent l'un de ces dispositifs locaux, à l'image de la charte de Paris,

signée le 16 septembre 2015, qui réunit la ville, l'État et 19 bailleurs sociaux. Cette charte vise notamment à fluidifier les mutations entre les contingents des différents réservataires, qui disposent de réservations de logements en contrepartie des financements ou garanties d'emprunts accordés aux opérations de construction ou de réhabilitation de logements sociaux. La charte prévoit que 25 % des logements qui se libèrent annuellement sur le contingent de la ville pourront être proposés pour une mutation. Il est prévu 20 % sur le contingent de l'État (10 % pour les programmes neufs).

Ces dispositifs posent cependant de multiples défis. Ils nécessitent un suivi rigoureux afin que chaque partenaire « s'y retrouve », en nombre, taille et localisation des logements mis à disposition.

Il s'agit aussi de responsabiliser les locataires en prévoyant une gestion des refus : il n'est pas rare en effet que les demandeurs de mutation, dont le niveau d'exigence est élevé, refusent plusieurs propositions successives.

Action Logement (ex-1% Logement, qui perçoit la participation des employeurs à l'effort de construction/PEEC) constitue aussi un acteur important dans la mise en œuvre des mutations. Concernée par la mobilité résidentielle des salariés, Action Logement a son propre cadre d'intervention dans lequel les entreprises jouent un rôle important en matière d'attribution et de priorisation des demandeurs.

### Une panoplie de dispositifs pour favoriser la mobilité au sein du parc social francilien



Pour mieux traiter et prioriser les demandes de changement de logement, des grilles de cotations spécifiques sont aussi envisagées. Elles fonctionneront par système de points calculés en fonction de la situation familiale et des conditions de logement.

## EXPÉRIENCES ET INNOVATIONS POUR DYNAMISER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS

Les mutations mobilisent de nombreux acteurs : le personnel de proximité et les services centraux des bailleurs, les réservataires, les communes et intercommunalités (désignées par les lois récentes comme l'échelle pertinente pour organiser les attributions), etc. On comprend dès lors que les procédures destinées à dynamiser les mutations se mettent en place de façon progressive, en nécessitant parfois des réajustements intermédiaires.

En outre, les actions mises en œuvre visent à rendre le locataire davantage acteur de sa demande de mobilité. Les efforts déployés pour la clarté de l'information, les bourses d'échange de logements et les dispositifs de location active (logements disponibles mis en ligne par le bailleur), s'inscrivent dans cette logique.

Enfin, à l'heure où la loi égalité et citoyenneté entend favoriser l'accès des ménages défavorisés aux quartiers attractifs, améliorer l'équité des attributions et corriger les déséquilibres territoriaux (le parc social à bas loyer se concentre dans les QPV), l'activation des mutations dans les quartiers de la politique de la ville permettra aux locataires d'y dérouler plus aisément leur parcours résidentiel, voire d'emménager ailleurs par la suite.

Les mutations ne constituent toutefois qu'un volet de la mobilité au sein du parc social. Celle-ci recouvre également : les flux entre le logement ordinaire et les résidences et structures d'hébergement spécifiques ; la décohabitation des jeunes, dont on sait qu'elle est plus tardive pour les locataires du parc HLM ; le changement de statut *via* l'accession sociale à la propriété.

Ainsi, le développement de l'accession sociale à la propriété demeure, en parallèle, un élément clé pour l'optimisation de la mobilité résidentielle des locataires du parc HLM.

Hélène Joinet, urbaniste,  
en collaboration avec Pauline Abrieu (Aorif), Alice Genty (Drihl Île-de-France)  
et Philippe Pauquet (IAU îdF)  
sous la responsabilité de Martin Omhové, directeur du département société et habitat

1. Outil d'aide à la décision, l'OLS a pour mission de favoriser la connaissance et la diffusion d'informations dans le domaine du logement social, ainsi que les échanges entre les différents acteurs concernés. Créé en 2000, il associe la direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (Drihl), l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France (Aorif), la Fédération des entreprises publiques locales d'Île-de-France, la direction régionale de la Caisse des Dépôts, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU îdF), et la délégation régionale Île-de-France d'Action Logement.
2. Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
3. À l'exception des personnes âgées, des personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne handicapée.
4. Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.
5. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
6. En contrepartie des aides ou des garanties d'emprunts octroyées pour la construction ou la réhabilitation de logements sociaux, l'État, les collectivités territoriales et Action Logement obtiennent un droit de réservation qui leur permet de proposer des candidats lors de l'attribution des logements (le bailleur social demeurant propriétaire et gestionnaire des logements).
7. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.
8. Extraction au 1<sup>er</sup> septembre 2016.
9. En régions, où le taux de rotation est plus élevé et la pression des publics prioritaires moindre, la mobilité résidentielle au sein du parc HLM est plus simple à organiser.
10. Les bailleurs retiennent souvent pour la sous-occupation des normes plus contraignantes que le code de la construction et de l'habitation.

### DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

### DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette

### RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

### MAQUETTE

Olivier Cransac

### INFOGRAPHIE

Stéphanie Lesellier

### MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

### PHOTOGRAPHIE

Les photographies qui illustrent cette Note rapide sont extraites du portfolio « Les Français », de Stéphanie Lacombe.  
www.stephanielacombe.com

### FABRICATION

Sylvie Coulomb

### RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki  
sandrine.kocki@iau-idf.fr

### IAU île-de-France

15, rue Falguière  
75740 Paris Cedex 15  
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne  
2267-4071

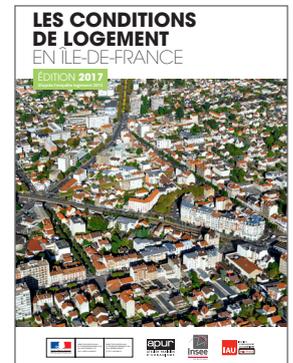


www.iau-idf.fr



## RESSOURCES

- Apur, Drihl Île-de-France, IAU îdF, Insee, *Les conditions de logement en Île-de-France*, IAU îdF, édition 2017, d'après l'enquête Logement 2013.



- « Mobilité résidentielle : l'action des organismes HLM », *Repères politiques sociales*, collection « Cahiers », n° 20, L'Union sociale pour l'habitat, juillet 2016.
- Observatoire du logement social en Île-de-France (OLS), *Les mutations dans le parc social francilien*, actes du groupe bailleurs réuni le 24 novembre 2016 à paraître sur le site de l'IAU îdF et de l'OLS.

### Sur le site de l'IAU îdF

Rubrique Société et habitat : analyses, débats, rencontres, études et publications, cartes interactives.



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME

