



DROIT À L'INFORMATION DU DEMANDEUR DE LOGEMENT SOCIAL ET FONCTIONNEMENT DES GUICHETS COMMUNAUX

*ETUDE EXPLORATOIRE
AUPRÈS DE DEUX
TERRITOIRES FRANCILIENS*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
MÉTHODOLOGIE	4
FONCTIONNEMENT DES GUICHETS :	
ACCESSIBILITÉ ET QUALITÉ DE L'INFORMATION DÉLIVRÉE	5
ACCÈS À L'INFORMATION EN LIGNE	5
LE POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS SUR LE FONCTIONNEMENT DES GUICHETS	6
L'ACCUEIL PHYSIQUE	8
INFORMATION RELATIVE AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	9
INFORMATION RELATIVE À LA COTATION	10
QU'EST-CE QUE LE SYSTÈME DE COTATION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL ?	10
L'INFORMATION DÉLIVRÉE AU SEIN DES GUICHETS ENQUÊTÉS	11
L'UTILISATION DU SYSTÈME DE COTATION	11
CONCLUSION	12
RECOMMANDATIONS DE LA FONDATION POUR RENDRE EFFECTIF LE DROIT À L'INFORMATION	12

INTRODUCTION

La loi ALUR du 24 mars 2014 a initié une réforme en profondeur de la mise en œuvre des politiques locales d'attribution des logements sociaux à travers la mise en place des Conférences intercommunales du logement (CIL). Renforcé par les lois Egalités et Citoyenneté et ELAN, ce nouveau cadre se donne pour objectifs prioritaires de renforcer la transparence du système d'attributions, de développer une gestion collective de la demande de logement, de garantir une équité de traitement et d'instaurer un droit à l'information du demandeur de logement social. Cette réforme s'inscrit dans le contexte particulier de l'Ile-de-France. La région capitale connaît en effet depuis 10 ans une explosion de la demande de logement social face à une production en berne, engendrant une saturation du système d'attribution au détriment des ménages les plus modestes. Par ailleurs, l'Ile-de-France se caractérise par une « culture » intercommunale encore fragile et peu ancrée dans les pratiques politiques locales.

L'Agence Ile-de-France de la Fondation pour le logement des défavorisés siège depuis 2016 au sein de 6 CIL : Paris, Melun Val de Seine (Seine-et-Marne), Boucle Nord de Seine, Paris Ouest la Défense (Hauts-de-Seine), Plaine Commune et Est Ensemble (Seine-Saint-Denis). Ces six territoires devaient définir des Plans Partenariaux de Gestion et d'Information du demandeur (PPGID), censés améliorer l'accès à l'information ainsi que l'accueil des demandeurs, faciliter leurs démarches et rendre plus transparent les différentes étapes du traitement des demandes.

Soucieuse de défendre l'accès au logement des plus modestes, l'Agence Ile-de-France a participé activement aux travaux d'élaboration de ces différents PPGID. L'un des principaux axes du plaidoyer de l'Agence a consisté à pointer en premier lieu l'absence de diagnostic précis du fonctionnement des guichets et du service rendu au demandeur alors que des remontées de terrain nous faisaient part de réelles difficultés pour les ménages les plus éloignés des dispositifs. Par ailleurs, l'Agence a souvent dénoncé l'absence de mesures précises pour améliorer les dispositifs d'accueil, d'accès à l'information ou d'accompagnement des demandeurs les plus en difficultés pour faire valoir leurs droits.

L'objectif de cette étude consiste à confronter les orientations politiques définies par les collectivités locales dans le cadre de ces PPGID avec la réalité de terrain observée au sein de différents guichets physiques communaux qui restent la principale porte d'entrée des demandeurs. Pour cela, ont été sélectionnés deux territoires aux réalités contrastées. Le premier est l'Etablissement Public Territorial (EPT) de Boucle Nord de Seine (Hauts-de-Seine) dont le PPGID est approuvé et mis en œuvre depuis plusieurs années¹, ce qu'il faut saluer au regard du retard pris par les autres collectivités pour élaborer ce document. Le second est l'EPT d'Est Ensemble (Seine-Saint-Denis) dont le PPGID était alors en phase de validation politique².

¹ PPGID approuvé en juin 2021 (cotation mise en œuvre en janvier 2023)

² PPGID approuvé en avril 2024

MÉTHODOLOGIE

Concrètement, l'étude a consisté à évaluer l'accueil, l'accès et la qualité de l'information délivrée aux demandeurs de logement social ainsi que l'éventuel accompagnement proposé à ces derniers.

L'étude s'intéresse aussi bien à l'accueil téléphonique, aux informations délivrées sur les sites internet, ainsi qu'à l'accès physique aux guichets, aux informations données au demandeur par les agents et à l'éventuel accompagnement proposé pour déposer une première demande de logement social. Une attention particulière a également été portée aux questions du Droit au Logement Opposable ainsi qu'au système de cotation (uniquement en vigueur à Boucle Nord de Seine à l'époque de l'enquête).

Cette étude s'est menée en plusieurs phases :

- Elaboration et diffusion d'un questionnaire auprès d'associations du territoire accompagnant les demandeurs : l'objectif était de recueillir l'avis des professionnels sur le fonctionnement des guichets, sur les pratiques des acteurs en matière de refus d'attribution ou de proposition et d'évaluer la connaissance d'un éventuel système de cotation (trame du questionnaire en annexe n°1)
- Des entretiens menés avec quelques professionnels accompagnant les demandeurs au sein d'associations afin de recueillir qualitativement leur analyse du fonctionnement des guichets

- La recherche d'informations sur les sites internet des guichets communaux

- Des visites de terrain apparentées à des « enquêtes mystères » au sein des guichets Mairies: il s'agissait pour l'enquêteur de se faire passer pour un primo-demandeur cherchant de l'information et demandant à se faire accompagner pour déposer sa demande de logement social. L'objectif ici était d'évaluer la qualité de l'accueil physique au sein des guichets, de l'information délivrée, la nature des documents éventuellement délivrés ainsi que le type d'accompagnement éventuellement proposé

Cette enquête de terrain n'a pu se faire qu'au sein de 8 guichets communaux, 3 appartenant à Est Ensemble et 5 à Boucle Nord de Seine.

Le choix des communes « testées » s'est fait de manière aléatoire. Tous les guichets des deux territoires n'ont pu être évalués faute de temps et de moyens disponibles. Cette enquête s'est déroulée de février à mars 2024.

La méthodologie choisie se veut exploratoire et ne présente pas de garantie scientifique. Elle permet néanmoins de donner un premier aperçu sur le fonctionnement réel des guichets, notamment du point de vue du demandeur, les éventuelles disparités de traitement d'un guichet à l'autre et de pointer des dysfonctionnements ou au contraire des bonnes pratiques.

FONCTIONNEMENT DES GUICHETS : ACCESSIBILITÉ ET QUALITÉ DE L'INFORMATION DÉLIVRÉE

ACCÈS À L'INFORMATION EN LIGNE

L'étude a consisté en premier lieu à vérifier et comparer l'accessibilité des informations disponibles sur internet.

Notons que des informations existent sur le site national du SNE ([Où nous trouver ? Demande de logement social en ligne \(demande-logement-social.gouv.fr\)](#)). Cependant, les coordonnées des guichets qui y figurent ne sont pas toutes mises à jour et incomplètes (notamment concernant les horaires d'ouverture).

Au niveau de l'intercommunalité, une information relativement complète est disponible sur le site de Boucle Nord de Seine ([Demande de logement social - Boucle Nord de Seine](#)) mais elle n'est pas forcément très accessible à partir de la page d'accueil du site. De même, l'information concernant les guichets est également dispo-

nible sur le site d'Est Ensemble ([Habitat social | Est Ensemble \(est-ensemble.fr\)](#)) mais encore plus difficile à trouver.

Les sites internet des Villes s'avèrent particulièrement disparates en ce qui concerne l'information délivrée. Les deux tableaux ci-dessous permettent de comparer l'accessibilité et la qualité de l'information délivrée selon différentes catégories (vert = information complète ; orange = information partielle ; rouge = information manquante). Cinq thèmes semblaient particulièrement intéressants à observer : les informations concernant l'accessibilité des guichets physiques, le processus d'attribution, le parc social de la commune, le DALO ainsi que le dispositif de cotation.

Tableau n°1 : Accessibilité et qualité de l'information délivrée sur les sites internet des Villes de Boucle Nord de Seine

	Adresse et horaires du guichet	Processus d'attribution	Parc social de la commune	DALO	Cotation
Commune 1	vert	vert	orange	vert	rouge
Commune 2	vert	vert	orange	rouge	rouge
Commune 3	vert	vert	rouge	vert	rouge
Commune 4	rouge	vert	rouge	rouge	rouge
Commune 5	vert	rouge	rouge	vert	rouge
Commune 6	vert	vert	orange	vert	orange
Commune 7	vert	rouge	rouge	vert	rouge

Tableau n°2 : Accessibilité et qualité de l'information délivrée sur les sites internet des Villes d'Est Ensemble

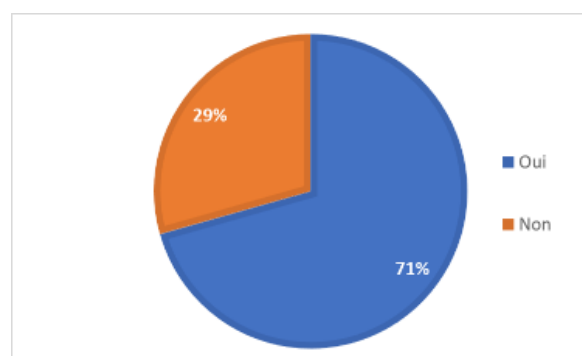
	Adresse et horaires du guichet	Processus d'attribution	Parc social de la commune	DALO
Commune 1				
Commune 2				
Commune 3				
Commune 4				
Commune 5				
Commune 6				
Commune 7				
Commune 8				
Commune 9				

Notons que dans le cadre de cette étude, seuls les guichets de Boucle Nord de Seine ont pu être évalués sur le sujet spécifique de la cotation puisque l'EPT d'Est Ensemble n'avait pas encore mis en place son propre système.

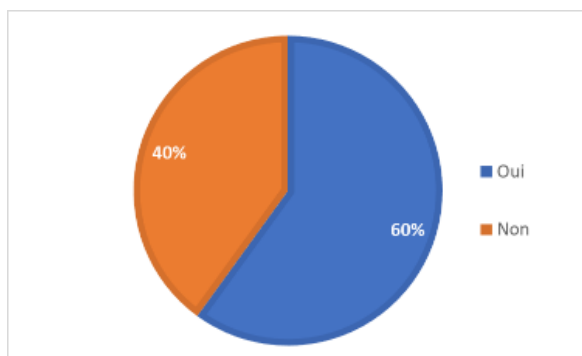
LE POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS SUR LE FONCTIONNEMENT DES GUICHETS

Une enquête en ligne a permis de recueillir l'avis d'une dizaine d'associations par territoire qui accompagnent au quotidien les demandeurs les plus éloignés des dispositifs de droit commun. L'analyse de ces acteurs associatifs ne reflète donc par forcément le fonctionnement global des guichets mais bien l'accueil réservé aux ménages qui nécessitent le plus d'attention. Les résultats du questionnaire révèlent de réelles difficultés pour les usagers sur les deux territoires avec une problématique qui ressort particulièrement auprès de certains guichets : l'absence d'accompagnement pour le bon remplissage de la demande de logement.

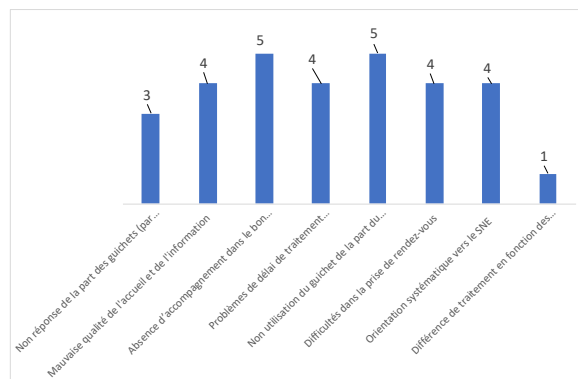
Graphique n° 1 : Les personnes que vous accompagnez ont-elles déjà rencontré des difficultés d'accès aux guichets (mairies, bailleurs, Action Logement) - Boucle Nord de Seine ?



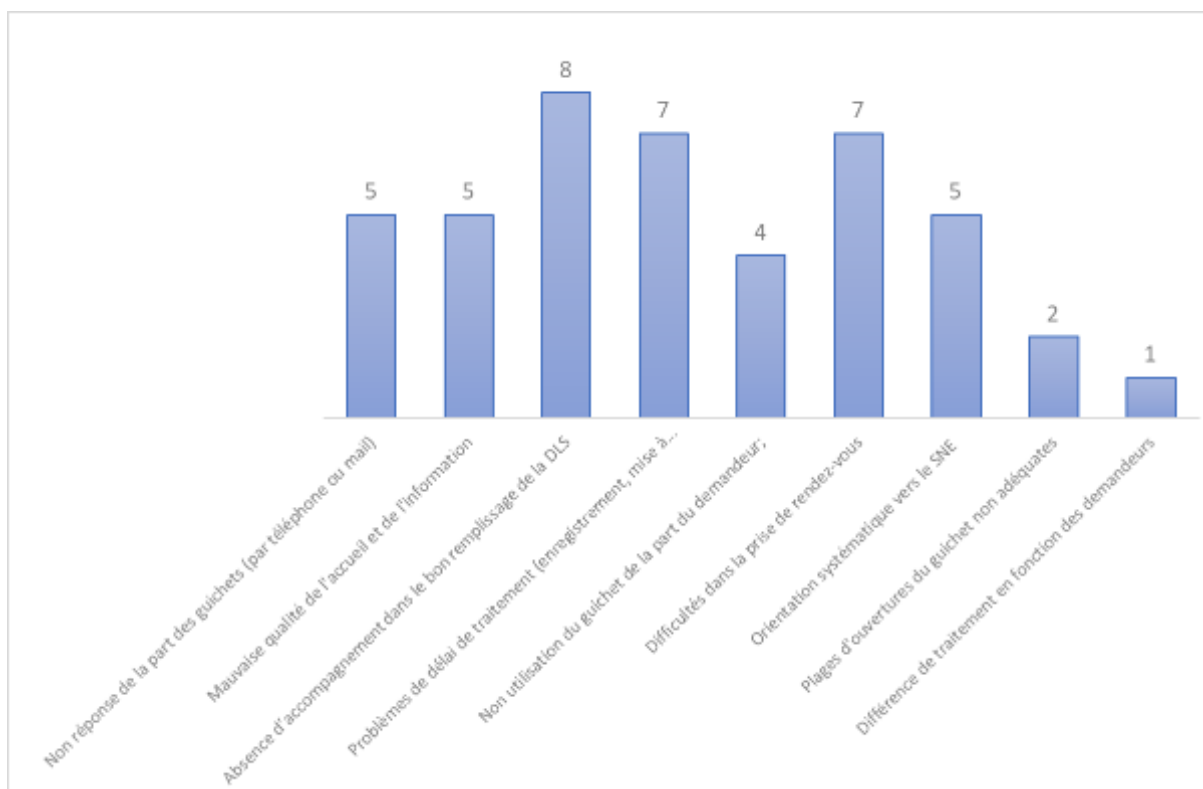
Graphique n°2 : Les personnes que vous accompagnez ont-elles déjà rencontré des difficultés d'accès aux guichets (mairies, bailleurs, Action Logement) - Est Ensemble ?



Graphique n°4 : Quelles sont les difficultés d'accès aux guichets physiques (Est Ensemble) ?



Graphique n°3 : Quelles sont les difficultés d'accès aux guichets physiques (Boucle Nord de Seine) ?



L'ACCUEIL PHYSIQUE

Rappelons que seuls 8 guichets communaux ont pu être évalués sur place dans le cadre d'une « enquête mystère » menée entre février et mars 2024 (cf. Introduction). Il s'agissait d'évaluer comment était reçue et accueillie une personne souhaitant déposer une demande de logement social et se renseigner sur le processus d'attribution. Le profil du demandeur fictif correspond à un jeune homme d'une vingtaine d'années, hébergé chez un tiers en dehors de la commune enquêtée mais souhaitant y être relogé, et exprimant une demande d'accompagnement pour remplir le CERFA. L'objectif était donc d'évaluer les éventuelles différences de traitement d'un guichet à l'autre, au regard notamment des engagements pris par les collectivités dans le cadre des PPGID :

- « L'organisation actuelle permet de garantir le droit à l'enregistrement de la demande, chaque Ville comprenant un guichet enregistreur assurant un accueil du public, avec ou sans rendez-vous. »³

- « Les guichets s'engagent à assurer l'accueil et l'enregistrement de la demande de tout demandeur de logement social, quelle que soit sa situation en termes de logement ou son lieu de résidence. »⁴

La première différence concerne la possibilité ou non d'accéder au guichet sans rendez-vous. Une prise de rendez-vous préalable a parfois été nécessaire (2 communes). Pour les 6 autres communes où il est possible de se rendre sans rendez-vous, les conditions d'accueil différaient d'abord par l'affluence ou non au sein des guichets.

Sur les 8 guichets enquêtés, seuls 2 n'ont pas été en mesure de fournir le CERFA sur place. Concernant la liste des pièces justificatives à fournir pour enregistrer une première demande,

rappelons que la réglementation n'impose qu'une pièce d'identité (ou un titre de séjour valide). Les 8 guichets enquêtés demandent davantage de pièces considérées comme « obligatoires ». Certains guichets imposent une liste minimale supplémentaire comme l'avis d'imposition et la carte vitale. D'autres, au contraire, exigent une liste de pièces qui se rapproche de la liste fixée par arrêté du 19 avril 2022 comportant l'ensemble des documents pouvant être exigés au moment de l'instruction d'une demande de logement social. Cette disparité de traitement est contraire aux ambitions de simplification des démarches et d'harmonisation des pratiques au sein d'un territoire.

L'accompagnement proposé pour aider à la constitution du dossier et à l'enregistrement de la demande de logement social varie également fortement d'un guichet à l'autre. Dans certaines communes, les agents prennent le temps d'enregistrer en temps réel la demande et de fournir des conseils. Dans d'autres, cela semble impossible de la réaliser sur place ; seule une boîte à lettre est mise à disposition pour déposer sa demande avec les justificatifs.

D'un point de vue pratique, tous les guichets n'accueillent pas les demandeurs de la même manière : certains lieux enquêtés ne disposent pas de bureaux permettant de recevoir en toute confidentialité ; les uns mettent à disposition ordinateur et photocopieuse tandis que d'autres fournissent un service « minimal ». Un point particulier a pu notamment être relevé : sur les 8 communes, 5 d'entre elles ne permettent pas de faire de photocopies gratuitement des documents demandés, ce qui peut avoir des conséquences non négligeables pour les demandeurs ne disposant pas d'ordinateurs personnels ou devant faire appel à un service de photocopies payant.

3 PPGID de BNS : p.9

4 PPGID d'Est Ensemble, p.8

INFORMATION RELATIVE AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Cette étude, notamment à travers l'« enquête mystère », permet également d'évaluer la qualité de l'information délivrée aux demandeurs par les guichets communaux concernant le DALO.

La loi prévoit en effet que les Mairies participent à cette information comme le stipule l'article L441-2-3-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) : les « *communes et les établissements publics de coopération intercommunale* » sont *tenu*es de *d'assurer « l'accès des personnes visées aux premier et deuxième alinéas du II d l'article L.441-2-3⁵ aux informations relatives à la mise en œuvre du droit au logement. Ces informations portent notamment sur les dispositifs d'aide à l'accès ou au maintien dans le logement et sur les modalités de recours devant la commission de médiation »*. Par ailleurs, les PPGID des deux territoires enquêtés prévoient bien que les demandeurs soient informés de leurs droits en la matière.

Là encore, l'enquête de terrain réalisée ne permet que de donner un premier aperçu et certains résultats sont à prendre avec toutes les précautions nécessaires. Cependant on ne peut que constater une grande divergence dans la nature et la qualité des informations délivrées d'un guichet à l'autre, et parfois même au sein d'un même guichet selon l'interlocuteur.

Nous distinguons 4 cas de figures :

1. Un guichet qui ne donne aucune ou quasi aucune information sur les modalités de recours devant la commission de médiation, les critères d'éligibilité ou les relais possibles pour se faire accompagner.
2. Deux guichets qui donnent des informations mais qui se révèlent inexactes. Par exemple, certains agents ont pu assurer au demandeur fictif que le fait d'être hébergé chez un tiers ne constituait pas un critère d'éligibilité ou encore qu'une demande de logement social de plusieurs années s'avérât nécessaire pour prétendre au DALO. Certains prétendaient enfin que les dossiers DALO devaient être déposés en Préfecture.
3. Trois guichets qui délivrent une information qui confond le droit et la jurisprudence locale. En effet, les Commissions de médiation DALO ont chacune défini des critères plus ou moins éloignés des textes de lois, la plupart du temps de manière restrictive du point de vue du droit des demandeurs. Par exemple, le fait qu'il faille a priori attendre 6 mois d'ancienneté pour voir sa demande reconnue PU DALO par la commission.
4. Un guichet qui délivre une information complète, précise et neutre, avec parfois la délivrance de documents (voir même du CERFA).

5 Alinéa détaillant les critères d'éligibilité au DALO

Tableau n°3 : Qualité de l'information délivrée au sujet du DALO

	Absence d'informations	Informations inexactes	Informations confondant droit / jurisprudence locale	Informations complètes
Commune 1			x	
Commune 2		x		
Commune 3		x		
Commune 4			x	
Commune 5				x
Commune 6			x	
Commune 7	x			
Commune 8				x

La problématique spécifique de l'offre d'accompagnement au recours amiable DALO n'a pu être correctement investiguée du fait du statut du demandeur fictif, ce dernier ne disposant pas encore de demande de logement social, principale démarche préalable nécessaire à la procédure DALO.

INFORMATION RELATIVE À LA COTATION

QU'EST-CE QUE LE SYSTÈME DE COTATION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL ?

La loi Elan a rendu obligatoire la mise en œuvre d'un système de cotation des demandes de logement social au niveau intercommunal, notamment des EPT du Grand Paris. La cotation consiste à définir une série de critères d'appréciation de la demande et à leur appliquer une pondération afin d'attribuer une note à chaque demande. L'objectif de cette réforme est d'assurer une meilleure lisibilité et une plus grande transparence du processus d'attribution des logements locatifs sociaux tant pour les demandeurs que pour les acteurs qui interviennent dans le processus d'attribution des logements sociaux. Rappelons que dans le cadre de cette étude, seuls les guichets de Boucle Nord de Seine ont pu être enquêtés sur ce sujet puisque l'EPT d'Est Ensemble n'avait pas encore mis en place son système de cotation.

L'INFORMATION DÉLIVRÉE AU SEIN DES GUICHETS ENQUÊTÉS

L'« enquête mystère » révèle, de nouveau, une grande disparité en terme de qualité d'information délivrée au demandeur.

Sur les cinq guichets enquêtés, trois n'ont pas été en mesure de fournir une quelconque information sur la cotation, plus d'un an après sa mise en œuvre effective. Plusieurs cas de figures ont été rencontrés :

- L'information délivrée s'avère inexacte. Par exemple, l'agent questionné a nié l'existence d'un tel système de cotation et a affirmé que la demande ne serait de toute façon pas prioritaire, puisque le demandeur ne résidait pas dans la commune ;
- L'agent renvoie le demandeur sur Internet afin d'obtenir des informations sur la cotation alors même que la demande a été faite sur place ;
- L'agent reconnaît ne pas savoir ce qu'est un système de cotation.

Seul un guichet sur cinq a pu fournir une information complète et précise sur le fonctionnement de la cotation, tout en précisant que cela ne permettait pas automatiquement de se voir attribuer un logement prioritairement.

Précisons également qu'aucun document écrit sur la cotation (guide, fascicule) n'a pu être remis au demandeur alors même que des documents ont été établis et diffusés par l'EPT. Par ailleurs, aucun site internet des Villes de Boucle Nord de Seine ne fait mention de ce système. Seul le site internet de l'EPT (qu'on imagine cependant moins connu des usagers) dispose d'une information précise et complète.

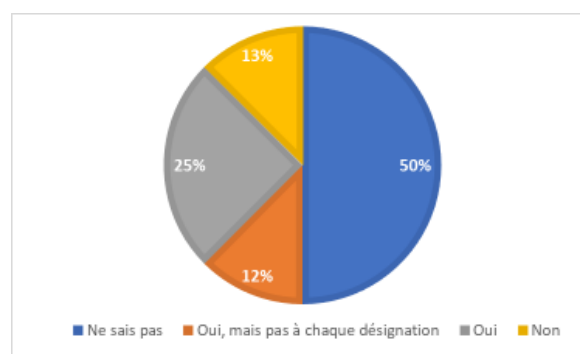
Les résultats du questionnaire diffusé en ligne auprès de 17 associations accompagnant des demandeurs de logement sur le territoire témoignent d'une meilleure connaissance par ces derniers que les guichets communaux puisque 10 d'entre elles affirment connaître le système de cotation.

L'UTILISATION DU SYSTÈME DE COTATION

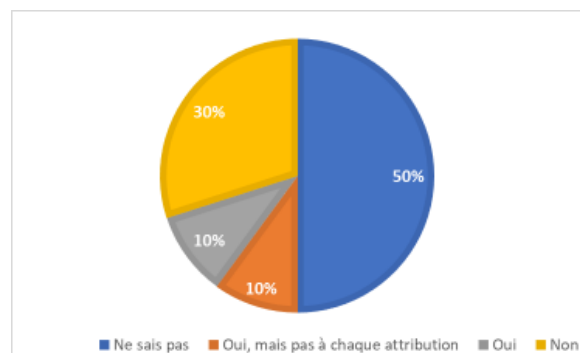
Le questionnaire diffusé parmi les associations accompagnant des demandeurs dans l'accès au logement permet de donner un premier aperçu sur la perception des professionnels quant à l'utilisation effective du système de cotation dans le territoire.

Le principal constat remonté par les associations est l'opacité du fonctionnement de ce nouveau système puisqu'une majorité d'entre elles indique ne pas savoir si la cotation est utilisée par les réservataires pour désigner les candidats ou par les CALEOL pour décider de l'attribution d'un logement.

Graphique n°5 : « Pensez-vous que le nouveau système de cotation soit désormais utilisé par les réservataires pour la désignation d'un candidat ? »



Graphique n°6 : « Pensez-vous que le nouveau système de cotation soit désormais utilisé par les bailleurs dans le classement des candidats et l'attribution de logement au moment de la CAL ? »



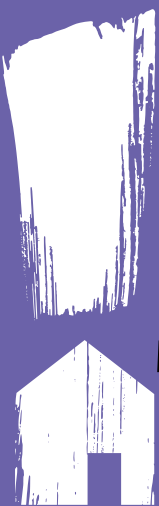
CONCLUSION

Cette étude permet de mettre en évidence, à partir du cas particulier de deux territoires franciliens, la très grande disparité de fonctionnement des guichets d'accueil des demandeurs de logement social, 10 ans après le vote de la loi ALUR. L'amélioration ainsi que l'harmonisation de l'information délivrée aux demandeurs à l'échelle intercommunale restent encore des objectifs à atteindre. Dans le cadre des PPGID validés par les élus (ou en passe de l'être), des marges certaines de progrès existent pour rendre effectif le droit à l'information des demandeurs de logement social. Des avancées en terme de professionnalisation et d'harmonisation des pratiques au sein des guichets sont nécessaires. En tant que membre de CIL, la Fondation pour le Logement des Défavorisés se veut un partenaire constructif mais exigeant afin de garantir sur tous les territoires un droit à l'information notamment pour les ménages les plus défavorisés.

RECOMMANDATIONS DE LA FONDATION POUR RENDRE EFFECTIF LE DROIT À L'INFORMATION

- Asseoir l'élaboration des PPGID sur des diagnostics quantitatifs et qualitatifs précis du fonctionnement actuel des guichets enregistreurs
- Prévoir des engagements précis des Villes et autres guichets sur l'harmonisation des pratiques, la qualité de l'accueil et le niveau d'information délivrés aux demandeurs
- Elaborer et diffuser des documents harmonisés au sein des guichets concernant la demande de logement social, les pièces justificatives, la cotation
- Organiser sous l'égide de l'EPCI des sessions régulières de formation des agents d'accueil notamment concernant le système d'attribution, le DALO et la cotation
- Prévoir une évaluation annuelle des engagements pris par les guichets dans le cadre du Service d'information et d'accueil du demandeur⁶ qui fasse l'objet d'une restitution en CIL.

⁶ Le SIAD est prévu à l'article L.441-2-8 du CCH et met en œuvre les actions nécessaires à la mise à disposition du public des informations d'ordre général et spécifique au territoire concerné, notamment celles liées aux règles générales d'accès au parc social, aux procédures applicables dans l'attribution, aux caractéristiques et à la localisation du parc social, ainsi qu'aux lieux d'accueil physique présents dans le territoire.



FONDATION POUR LE LOGEMENT

Un combat en héritage

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville 75019 Paris
Téléphone : 01 55 56 37 00

AGENCE ÎLE DE FRANCE

78-80, rue de la Réunion 75020 Paris
Téléphone : 01 44 64 04 40

www.fondationpourlelogement.fr