

2

La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser

PRÉSENTATION

La France compte près de 4,5 millions de logements sociaux – soit 20 % du parc total de logements – qui accueillent près de dix millions de personnes. En 2018, près d'un ménage français sur cinq (18 %) était ainsi locataire d'un logement HLM, proportion qui est appelée à se maintenir, voire à croître, au cours des prochaines années.

Le nombre des demandes d'accès à un logement social, recensées dans le système national d'enregistrement (SNE), augmente constamment : il est passé de 1,7 million en 2014 à plus de deux millions en 2019, étant précisé que des demandeurs, dont le nombre n'est pas connu, ont pu déposer plusieurs demandes. Les demandeurs se caractérisent par de faibles revenus (73 % d'entre eux disposent de ressources inférieures au plafond annuel⁹⁶) et par une proportion significative de personnes isolées (43 %) ou de familles monoparentales (27 % des demandeurs)⁹⁷.

Des données du SNE, il ressort que moins d'une demande sur quatre (23 %) est satisfaite en moins d'un an. Si l'enregistrement d'une demande de logement social a été simplifié au cours des dernières années, le parcours complet pour l'obtention d'un logement reste le plus souvent long et insuffisamment compréhensible pour le demandeur, du dépôt initial de la demande à son examen par une commission d'attribution des logements composée de représentants de l'État, de la collectivité territoriale concernée et du bailleur avant le refus ou l'attribution définitive.

⁹⁶ Pour un ménage de quatre personnes, ce plafond était compris entre 22 111 € et 30 521 € selon la zone pour prétendre à un logement financé par prêt locatif aidé d'intégration (PLAI).

⁹⁷ Cf. Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, rapport d'évaluation d'une politique publique, La Documentation française, février 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le délai d'attribution d'un logement est en moyenne de 17 mois à l'échelle nationale mais il varie en réalité fortement, de deux à 47 mois selon le département. Si cette durée dépend d'abord de la tension locale entre offre et demande de logements, elle justifie le souhait largement exprimé d'une procédure plus simple et plus transparente.

C'est pourquoi, depuis les années 1990, l'État et ses partenaires ont cherché à améliorer la procédure de recueil des demandes. Des systèmes de traitement informatique locaux ont été développés dans certains départements, à l'initiative conjointe de bailleurs sociaux et de collectivités territoriales. Ces dispositifs locaux ont été maintenus après la création en 2009 du SNE, dont la gestion a été confiée en 2014 à un groupement d'intérêt public financé par l'État et la Caisse de garantie du logement locatif social⁹⁸. Ce dispositif national est devenu au fil des ans le réceptacle de toutes les demandes de logement social, qu'elles soient déposées sous forme papier auprès de guichets des bailleurs, ce qui est encore la majorité des cas en 2019, ou bien formulées en ligne, depuis 2015, via un portail grand public, dont le succès est croissant.

Pour la Cour, la numérisation de la demande de logement social a permis des progrès réels qui peuvent encore être étendus (I) ; toutefois, la gestion numérique des demandes présente des faiblesses (II) et le développement de cette gestion numérique devra être conforté pour que les usagers comme les responsables et partenaires de la politique du logement en tirent tous les bénéfices (III).

I - La numérisation de la demande de logement social : de réels progrès pour l'utilisateur

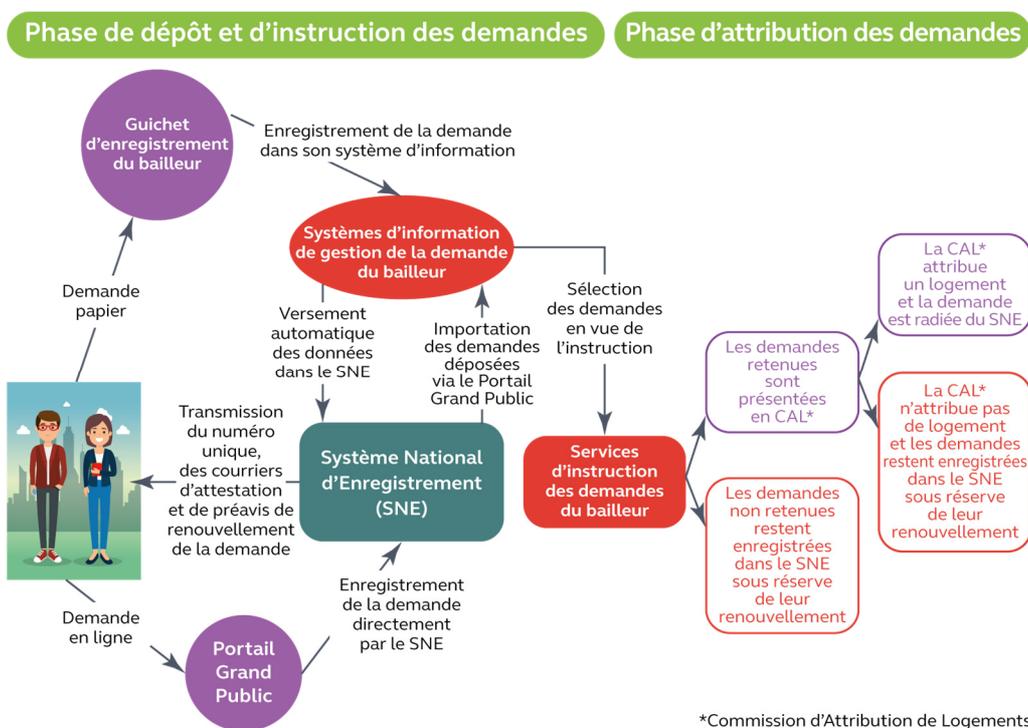
A - Demander un logement social est une démarche réglementée

La demande d'un logement social suit une procédure réglementaire stricte, définie par le code de la construction et de l'habitation (CCH). Les personnes qui souhaitent obtenir un logement auprès d'un bailleur social – soit plus de 600 organismes en activité en 2019 – doivent présenter, sur place à un guichet ou en ligne, un dossier de demande pour qu'il soit

⁹⁸ Cf. Cour des comptes, *La Caisse de garantie du logement locatif social*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

officiellement enregistré. Le demandeur reçoit ensuite une attestation datée et numérotée indiquant la liste des bailleurs sociaux disposant de logements dans les communes visées par sa demande : sans cette formalité aucune demande ne peut être satisfaite ni même examinée par la commission d'attribution. Ce processus est le résultat d'une numérisation graduelle qui a offert aux demandeurs plus de transparence et de sécurité.

Schéma n° 1 : le parcours d'une demande de logement social



Source : Cour des comptes

B - Des réformes successives ont rendu la procédure plus sûre et plus transparente

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 a imposé une certification du dépôt des demandes, qui permet d'identifier chacune d'elles par un numéro unique départemental, puis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 a créé le système national d'enregistrement (SNE) des demandes qui vise à

améliorer l'équité et la transparence de l'accès au logement social. Enfin, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite loi Alur, a rendu la numérisation accessible aux demandeurs, qui peuvent, en utilisant le portail numérique ouvert au public, se dispenser de se rendre à un guichet.

L'État a confié depuis 2015 la gestion de ce SNE à un groupement d'intérêt public (GIP) soutenu par les services techniques du ministère chargé du logement. Outre l'enregistrement des demandes, le SNE attribue à chacune d'elles le numéro unique départemental et informe les demandeurs de l'obligation de renouvellement annuel de leur demande. Ce classement chronologique permet à chaque demandeur de faire valoir, auprès des commissions d'attribution, les droits liés à l'ancienneté de sa demande. La demande, une fois satisfaite, est radiée du fichier du département considéré mais cette radiation ne tient pas compte des éventuelles demandes formulées par le demandeur dans d'autres départements, sous d'autres numéros, ce qui explique la présence de doublons dans le fichier.

Le SNE conserve les copies numériques des pièces justificatives déposées par les demandeurs et les rend accessibles aux bailleurs sociaux, évitant aux demandeurs de multiplier des démarches redondantes auprès de chaque bailleur social. De même, les changements de situation personnelle peuvent être renseignés à tout moment et les demandes de renouvellement annuel sont réalisées directement sur le portail grand public dans les mêmes conditions.

La création d'une procédure nationale, uniformisée *via* un formulaire de dépôt normalisé et recensant les pièces justificatives nécessaires, a donné aux demandeurs une garantie d'équité au regard de modalités de gestion qui prévalent.

C - Le portail grand public connaît un usage croissant bien qu'encore inégal

Depuis la loi Alur de 2014, il est possible de déposer, d'actualiser et de renouveler sa demande de logement social sur internet grâce à un portail grand public (PGP)⁹⁹. En 2018, près de 30 % des demandes nouvelles et 46 % des renouvellements ont été réalisés *via* ce portail. En 2019, la progression s'est poursuivie avec 36 % des demandes nouvelles et 52 % des renouvellements.

⁹⁹ www.demande-logement-social.gouv.fr.

Ce portail est utilisé par un public relativement jeune, composé à 70 % de moins de 40 ans. De façon plus inattendue, son utilisation varie très fortement selon les départements, de 2 % dans l'Indre à 55 % en Gironde, pour les demandes nouvelles, ce qui ouvre des perspectives de progression.

D - La numérisation a amélioré l'efficiencia du service rendu

Par rapport à celles effectuées au guichet, les demandes déposées sur le portail présentent un coût trois fois inférieur pour le dépôt et 6,5 fois inférieur pour le renouvellement¹⁰⁰. Au-delà de l'usage du portail, la centralisation de la numérisation des pièces jointes et de la gestion des courriers aux demandeurs a permis de réaliser 3,5 M€ d'économies sur le coût global de gestion des demandes.

Un recours systématique à ce portail numérique pourrait produire une économie supplémentaire estimée à 3 à 4 M€ par an.

II - La gestion numérique des demandes présente encore des risques et doit être mieux maîtrisée

A - Des données peu fiables biaisent l'analyse de la demande globale de logement social

Les informations que le SNE est censé contenir ne sont pas complètes, en matière d'enregistrement de la demande comme en matière d'attribution. De plus, ces informations, purement déclaratives, ne sont pas vérifiées avant l'inscription des dossiers à une commission d'attribution de logements. À titre d'exemple, en 2017, 35 % des demandes en ligne et 56 % des demandes au guichet ne mentionnaient pas le revenu fiscal de référence (RFR) de l'année N-1¹⁰¹.

¹⁰⁰ Le coût du dépôt d'une demande est de 4,60 € au guichet contre 1,25 € *via* le portail. Le coût du renouvellement est 2,51 € au guichet contre 0,39 € *via* le portail (données 2018).

¹⁰¹ Le revenu fiscal de référence permet de vérifier l'éligibilité du demandeur, certains bailleurs sociaux se bornant à exiger des attestations de revenus datant de moins de trois mois.

Le demandeur doit produire une simple copie de sa pièce d'identité, soumise à un contrôle minimal de cohérence et il peut renouveler sa demande sans mettre à jour son dossier. En conséquence, des demandeurs inéligibles (par exemple en raison de leurs revenus) peuvent être comptabilisés et augmenter indûment le nombre de demandes de logement social. Légitime, cette recherche de simplicité pour l'utilisateur nuit aujourd'hui à la fiabilité globale du SNE et à sa mission statistique prévue par la loi.

Les radiations pour non-renouvellement de demande, sans attribution d'un logement, sont élevées (732 000 par an) et stables depuis 2016. Comme le reconnaît le ministère chargé du logement, une partie de ces radiations concernerait des personnes qui ont déposé des demandes dans plusieurs départements, le numéro n'étant unique qu'au niveau du département. Les demandes de logement social seraient ainsi surévaluées d'environ 400 000, soit 20 % de l'ensemble des demandes recensées. Les 330 000 autres cas de non-renouvellement peuvent être dus au manque de compréhension par les usagers du SNE de la nécessité de renouveler leur demande pour conserver leur droit à ancienneté.

Le remplacement des numérotations départementales par une série nationale unique, prévu par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, aurait dû permettre qu'un seul dossier soit déposé, même lorsque la demande concerne plusieurs départements. De fait, alors que 58 agglomérations s'étendent sur plusieurs départements, seule l'Île-de-France bénéficie depuis l'origine d'une numérotation de niveau régional, niveau devenu lui-même trop étroit. Alors que le numéro unique national, adossé au numéro de sécurité sociale, devait permettre d'éviter les doublons, sa mise en œuvre par le ministère du logement a été différée. Cette décision pénalise les usagers et elle prive de fiabilité les données du SNE, faussant ainsi les statistiques qui en sont tirées pour fonder les politiques visant à répondre à la demande de logement. Le déploiement du numéro unique national est prévu pour la fin de l'année 2020.

B - La protection des données personnelles est à renforcer

Le SNE, développé et hébergé par les services informatiques du ministère chargé du logement, applique la politique de sécurité des systèmes d'information de ce ministère. Un audit réalisé en 2018, lors du contrôle du SNE par la Cour, a confirmé la faiblesse du processus d'attribution des habilitations et celle des mécanismes de protection des données personnelles. Le plan d'action destiné à remédier à ces faiblesses est toujours en cours de mise en œuvre.

La loi du 27 janvier 2017 a autorisé les organismes de logement social à collecter le « numéro de sécurité sociale » (NIR) des demandeurs. Le décret n° 2017-917 du 9 mai 2017 précise les conditions de traitement de cette donnée cruciale, conformément à la délibération n° 2017-132 de la CNIL portant sur l'instauration du numéro unique national appelé à remplacer le numéro départemental en vigueur.

Le GIP qui gère le système réalise régulièrement des essais de sécurité, notamment des tests d'intrusion sur le réseau des 3 000 guichets enregistreurs et de leurs 15 000 utilisateurs individuels, qui ont accès aux données personnelles des demandeurs. Ces tests mettent en évidence une amélioration progressive de la sécurité du système.

Néanmoins, les insuffisances de l'application en matière de sécurité des données demeurent, au regard tant de la loi informatique et liberté du 6 janvier 1978 que du règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD) du 23 avril 2016. Bien qu'entré en vigueur le 25 mai 2018, ce texte a été partiellement et tardivement transcrit dans l'application SNE.

La Cour a notamment relevé que les mentions légales requises par le règlement européen sur la protection des données personnelles pour recueillir le consentement des demandeurs à l'usage de leurs données personnelles et les informer de leurs droits d'accès, de rectification ou de recours ne figurent sur le portail internet que depuis le 28 octobre 2019. Cinq projets de mention d'information ont été proposés par la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) à la direction des affaires juridiques du ministère, qui les a rejetés sans proposer d'alternative, plaçant ainsi le PGP dans une situation non conforme aux textes pendant près de 18 mois. Par ailleurs, l'impossibilité de retracer les interventions successives sur un dossier, conduisant le cas échéant à des modifications des informations personnelles des demandeurs¹⁰², constitue une infraction flagrante au règlement européen sur la protection des données personnelles.

¹⁰² Le SNE ne retrace pas les modifications apportées à un dossier par des intervenants successifs : les informations, observations ou demandes saisies par un bailleur peuvent être supprimées ou modifiées par un autre bailleur.

C - Les limites de la relation en ligne avec le demandeur

1 - L'ergonomie du portail grand public peut être améliorée

L'ergonomie du portail reste perfectible, comme le montre l'étude que la Cour a confiée à un cabinet spécialisé en 2019 et qui nuance l'étude de satisfaction¹⁰³ conduite par le ministère chargé du logement en 2016. Cette dernière concluait que 93 % des demandeurs en ligne estimaient l'usage du portail « facile ou plutôt facile » et le jugeaient « très ou plutôt ergonomique ».

L'analyse conduite en 2019 relève plusieurs faiblesses qui altèrent la qualité du service rendu aux usagers : la navigation est difficile par manque de logique d'enchaînement des pages visibles à l'écran ; le niveau de langue rend le contenu difficilement compréhensible pour des usagers peu familiers des termes administratifs ou ayant des difficultés en français. Elle montre aussi que l'arborescence du site ne hiérarchise pas des fonctionnalités différentes comme la création d'une demande ou la recherche d'une information. En proposant, dès la première page, de se rendre à un guichet physique, l'agencement des messages du portail numérique contredit l'objectif de développement de son usage. Enfin, l'aide apportée au demandeur est insuffisante et risque d'accroître les erreurs, faute d'explication simple sur les informations demandées (ex : SIRET de l'employeur), lacune d'autant plus gênante qu'aucune présentation claire de la démarche de demande de logement social n'est proposée.

Le ministère chargé du logement a choisi de développer prioritairement l'accès au portail grand public à partir des *smartphones*. Il estime, en effet, conjointement avec l'Union sociale pour l'habitat (USH), que ces appareils, plus répandus que les ordinateurs chez les demandeurs potentiels d'un logement, favoriseront l'extension de la numérisation.

¹⁰³ Auprès de 420 demandeurs en ligne.

Pour poursuivre le développement du recours au portail, en captant de nouveaux publics de demandeurs, le ministère chargé du logement devrait préalablement résoudre les défauts d'ergonomie et de lisibilité constatés.

2 - Le demandeur ne peut pas suivre l'avancement de sa demande

Toute personne qui envisage de déposer une demande de logement social a le droit¹⁰⁴ d'être informée des caractéristiques du parc social à l'échelle de la commune de son choix (nombre de logements, de demandes en attente et d'attributions, délai moyen d'attribution). Tout demandeur doit pouvoir accéder à ses données personnelles figurant dans le SNE, mais aussi aux principales étapes de l'avancement de son dossier (statut plus ou moins prioritaire de la demande, proposition d'inscription puis inscription effective à une commission d'attribution). Or, faute d'obtenir ces informations des bailleurs, l'administration n'a pas mis cette fonctionnalité en service malgré les dispositions de la loi Alur de 2014 qui la prévoyaient.

Le ministère chargé du logement a indiqué à la Cour qu'il avait restauré l'accès au module de suivi de l'avancement du traitement des demandes le 1^{er} janvier 2020. Cela présentera peu d'intérêt pour les usagers si les bailleurs sociaux ne renseignent pas les informations nécessaires. Or la réglementation en vigueur ne prévoit aucune incitation, ni aucune contrainte pour alimenter le SNE.

D - Une plus faible satisfaction des demandes en ligne

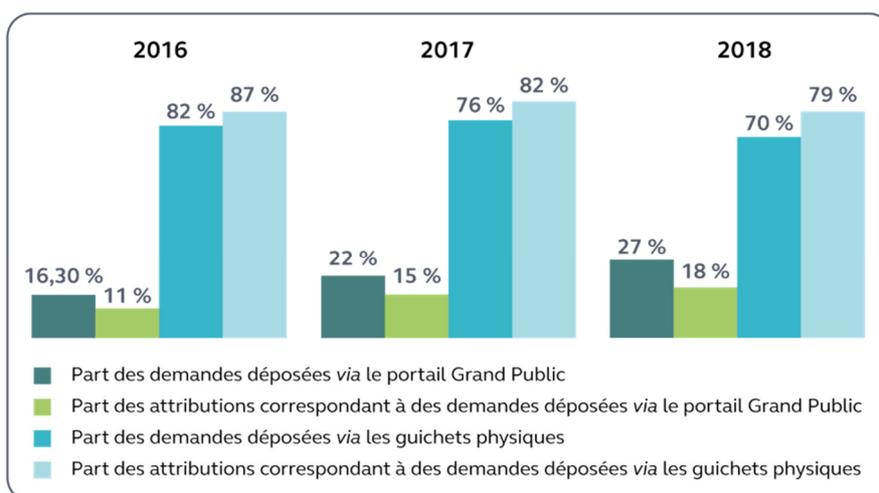
1 - Les demandes en ligne présentent un taux d'attribution inférieur

Au vu des données de gestion figurant dans le SNE, alors que la part des demandes en ligne a progressé fortement entre 2016 et 2018 (de 16 % à 27 %), la part des attributions liées à ces demandes ne s'élevait en 2018 qu'à 18 %¹⁰⁵. De fait, les dossiers de demande déposés au guichet sont surreprésentés dans les attributions de logement.

¹⁰⁴ Art. L. 441-2-6 du CCH.

¹⁰⁵ Abstraction faite des demandes « mixtes », enregistrées en ligne et confirmées au guichet, qui représentent moins de 3 % du total.

Graphique n° 1 : répartition des attributions selon les modalités de dépôt de la demande



Source : Cour des comptes à partir de données du ministère chargé du logement.

Le délai moyen d'attribution d'un logement est par ailleurs plus long pour une demande en ligne que pour une demande déposée à un guichet (237 jours contre 191 en 2017 ; 149 jours contre 138 en 2018¹⁰⁶).

Par ailleurs, parmi toutes celles déposées à un guichet¹⁰⁷, les demandes faites auprès des guichets physiques des bailleurs sociaux présentent le taux d'attribution le plus élevé. Alors qu'elles représentent 66 % du total des demandes, elles concentrent 81 % des attributions. De même, ces demandes aboutissent aux attributions de logement les plus rapides (114 jours). Cet écart pose la question de l'égalité de traitement selon les différents canaux de dépôt d'une demande.

¹⁰⁶ Situation des demandes déposées en 2018 à la date du 30 juin 2019.

¹⁰⁷ Les guichets enregistreurs sont des services auprès desquels peut être présentée une demande de logement social (bailleurs sociaux, collectivités territoriales, EPCI, services territoriaux de l'État ou tout service commun d'enregistrement rassemblant plusieurs de ces entités).

Une étude, menée à la demande de la Cour dans les départements les plus tendus¹⁰⁸ de métropole et dans certains départements détendus, a mis en lumière des disparités importantes. Ainsi, les départements d'Île-de-France, dans lesquels la tension est la plus élevée, ne reflètent pas les écarts observés au plan national entre canaux de dépôt.

2 - Ces écarts ne sont actuellement pas expliqués

Les données produites à la Cour ne fournissent que des constats de ces différences de traitement. Elles devraient être suivies et analysées sur une plus longue période pour trouver des explications à cette situation.

Aussi on constate que les guichets sont davantage sollicités par les publics les plus fragiles. Les demandeurs déclarant un revenu fiscal annuel de référence inférieur à 5 000 € représentent 39 % des demandes en guichet, contre 24 % des demandes en ligne.

Tableau n° 1 : revenus des demandeurs

<i>Revenu fiscal de référence annuel</i>	Demandes au guichet		Demandes sur internet	
<i>Inférieur à 5 000 €</i>	132 094	39 %	62 749	24 %
<i>Entre 5000 et 15 000 €</i>	99 485	29 %	141 205	54 %
<i>Entre 15 000 € et 25 000 €</i>	74 295	22 %	34 434	13 %
<i>Entre 25 000 € et 40 000 €</i>	32 198	9 %	17 673	7 %
<i>Supérieur à 40 000 €</i>	4 852	1 %	3 669	1 %
Nombre total de demandes	342 924	100 %	259 730	100 %

Source : Cour des comptes, données du ministère chargé du logement, extraites de l'infocentre SNE, pour les seuls demandeurs ayant déclaré un revenu fiscal de référence.

Pour autant, rien n'établit que les demandeurs passant par un guichet seraient davantage prioritaires pour l'accès au logement. De même, rien ne confirme l'hypothèse, avancée par différents bailleurs sociaux, selon laquelle les demandes au guichet émaneraient plus souvent de locataires déjà bénéficiaires d'un logement social, qui obtiendraient plus facilement

¹⁰⁸ On distingue les territoires tendus des territoires détendus en fonction du rapport entre l'offre et la demande de logement.

satisfaction à leur demande de mutation. Il en va de même pour la thèse selon laquelle les demandeurs en ligne refuseraient davantage les logements et exprimeraient une demande plus « opportuniste ».

Les bailleurs sociaux interrogés par la Cour jugent en majorité (58 %) les données saisies *via* le portail moins fiables que celles qui sont enregistrées au guichet. Ils précisent que les dossiers les mieux renseignés ont plus de chances d'être retenus lors de la préparation des commissions d'attribution. Mais les données réelles du SNE ne corroborent pas cette explication. À titre d'illustration, le revenu fiscal de référence est davantage renseigné dans les dossiers déposés en ligne.

Les réticences de certains bailleurs sociaux envers la numérisation pourraient en revanche expliquer les écarts de traitement entre les deux types de demande, pour des motifs culturels (préférence pour le contact personnel) ou techniques (complexité du transfert des données du SNE).

Dans tous les cas, il est nécessaire d'élucider les raisons de cet écart et d'y mettre fin s'il se confirme qu'il n'est pas justifié.

III - Numériser l'ensemble du processus d'attribution pour tendre vers plus d'égalité, sans négliger l'accompagnement

A - Des résistances à vaincre chez les bailleurs sociaux

1 - Les informations disponibles dans le SNE sont sous-utilisées

Le SNE permet de connaître toutes les demandes de logement social concernant une commune. Or, la moitié seulement des organismes HLM interrogés par la Cour déclarent consulter l'ensemble des demandes déposées auprès d'autres guichets (autre bailleur, organisme réservataire, Action Logement) portant sur les communes d'implantation de leur parc social. Près de la moitié (45 %) incitent les utilisateurs du portail numérique à compléter leur demande par un entretien. De même, les bailleurs sociaux déclarent en majorité qu'ils traitent les demandes dans leur logiciel avant de les transmettre au SNE, alors que celui-ci a pourtant vocation à recevoir directement les demandes. Dans les faits, du point de vue des bailleurs, le SNE n'est pas un outil de gestion de la demande mais un simple outil d'enregistrement de celle-ci.

Les transferts d'information entre le SNE et les systèmes des bailleurs ne sont ni automatisés ni instantanés et les opérations manuelles ne sont pas rares. Un bailleur sur dix doit effectuer une opération manuelle pour disposer de l'ensemble des demandes portant sur des communes dans lesquelles il détient des logements.

2 - Les bailleurs sociaux privilégient le contact personnel

Selon plusieurs agences départementales d'information sur le logement (ADIL) interrogées par la Cour, les bailleurs favorisent les demandeurs qui téléphonent ou ceux qui se présentent, en personne, en zone tendue comme en zone détendue. Cette pratique traduirait le souhait de conserver une approche personnalisée des dossiers, pour préserver, par exemple, une mixité sociale et culturelle à l'échelle de chaque résidence.

Dans certains départements, de nombreuses attributions sont liées à des demandes d'une ancienneté moyenne inférieure à 30 jours. Ces décisions anormalement rapides devraient pouvoir être mieux justifiées, en particulier dans les zones tendues dans lesquelles le délai moyen d'attribution est élevé.

Pour garantir l'égalité de traitement des usagers, les dispositions réglementaires devraient prévoir que les commissions d'attribution¹⁰⁹ étudient la totalité des demandes et des données utiles les concernant, figurant dans le SNE. La cotation de la demande, prévue par la loi ELAN avant le 31 décembre 2021 pour rendre l'attribution plus objective, rendra encore plus nécessaire ce traitement exhaustif.

B - La numérisation ne permet pas encore une gestion partagée des demandes

1 - Un apport très limité à la politique d'attribution

Le SNE n'a pas été conçu comme un outil de préparation des commissions d'attribution de logements. Bien qu'il centralise et alimente les statistiques sur la demande, ce dispositif ne répond pas aux besoins des bailleurs sociaux, et ceux-ci préfèrent, dans la plupart des cas, utiliser leur propre logiciel de gestion pour les attributions.

¹⁰⁹ Art. R. 441-9 du CCH.

Depuis 2014, ces bailleurs doivent développer une gestion partagée de la demande¹¹⁰. La loi Alur prévoit que tout établissement public de coopération intercommunale (EPCI) disposant d'un programme local de l'habitat adopte un plan de gestion partagée de la demande et d'information du demandeur. Le décret n° 2015-523 du 12 mai 2015 prévoit la mise en commun, *via* le SNE, d'informations relatives aux critères de priorité – droit au logement opposable (DALO), accords collectifs, plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, aux contingents de réservation mobilisables et aux événements intervenus dans le traitement du dossier.

La loi du 27 janvier 2017 impose aux organismes réservataires et aux bailleurs sociaux de proposer au moins 25 % des attributions aux publics prioritaires.

Or, le SNE ne permet ni d'identifier les demandes répondant aux critères de priorité, ni de repérer les publics prioritaires au titre d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ou d'accords collectifs intercommunaux. Grâce à son interface avec le système d'information¹¹¹ du DALO, il permet toutefois d'identifier les bénéficiaires d'un droit au logement opposable¹¹². Le module de gestion partagée de la demande, annoncé au dernier trimestre 2017, n'avait toujours pas été développé à l'automne 2019.

Le ministère chargé du logement souligne que le caractère sensible des informations fournies par les publics prioritaires peut freiner la gestion partagée. Néanmoins, le formulaire de demande proposera en 2020 aux personnes estimant répondre aux critères légaux de cocher une case « priorité » et d'explicitier leurs motifs. Lors de l'instruction du dossier, les pièces justificatives seraient présentées, mais non enregistrées, afin de ne pas accroître le nombre des données sensibles dans le SNE. Pour autant, l'absence actuelle de dispositif de traçabilité des modifications apportées aux différents dossiers de demandes ne permettra pas de vérifier la réalité de cette attestation.

¹¹⁰ Art. L. 441-2-7 et 441-2-8 du CCH.

¹¹¹ Un système d'information est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnels, données et procédures) qui permet de regrouper, classifier, traiter et diffuser de l'information dans un environnement donné.

¹¹² Art. L. 441 du code la construction et de l'habitation.

2 - Le SNE ne converge pas avec les autres systèmes d'information

Le système de gestion du contingent préfectoral¹¹³ SYPLO assure l'identification et le suivi des publics prioritaires¹¹⁴. Toutefois, son interfaçage avec le SNE ne permet pas de suivre l'effort des autres réservataires (bailleurs sociaux, EPCI, communes) dans ce domaine. L'interfaçage avec d'autres systèmes d'information comme ceux de la direction générale des finances publiques ou de la Caisse nationale d'allocations familiales, après avis de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL), permettrait de fiabiliser la demande de logement social enregistrée dans le SNE tout en simplifiant les démarches des usagers. Ces derniers ne devraient produire qu'une seule fois certaines pièces justificatives, valables pour l'ensemble des administrations autorisées, selon le principe du « coffre-fort numérique » ou encore pouvoir faire certifier les pièces d'identité produites *via* un interfaçage avec *France Connect*.

Cet interfaçage permettrait à la DGFIP de renseigner le revenu fiscal de référence déclaré par les demandeurs et de connaître, grâce à la caisse d'allocations familiales, les allocations sociales à prendre en compte par les bailleurs lors du calcul du taux d'effort.

C - Le SNE remplit imparfaitement sa mission statistique pour la politique du logement

La loi du 27 janvier 2017 confie au GIP SNE la mission de produire des statistiques à partir du répertoire permanent des logements sociaux (RPLS). Depuis la loi du 23 novembre 2018, ce GIP dispose d'un plein accès aux données brutes nominatives de l'enquête d'occupation du parc social (OPS). En 2019, de nombreuses données peuvent être importées par les utilisateurs institutionnels, qui souhaitent connaître l'état de la demande locale de logement social et ajuster en conséquence leur offre de logement.

¹¹³ Le contingent préfectoral est un droit de réservation au profit du préfet sur les logements des organismes HLM en contrepartie de la participation de l'État au financement de leur parc.

¹¹⁴ Les travailleurs sociaux (centres communaux d'action sociale, caisse d'allocations familiales, conseils départementaux, Fonds solidarité logement) identifient ces publics et sollicitent leur prise en charge sur le contingent préfectoral.

Grâce aux données qu'il produit, le SNE contribue à la définition des politiques publiques locales, en complément d'autres acteurs (Observatoire de l'Habitat, Agence d'urbanisme, ADIL, etc.). Pour être utilisées sans risque, ces données doivent être mieux fiabilisées.

Ainsi, pour mettre en œuvre la priorité d'attribution que la loi du 27 janvier 2017 donne aux ménages du premier quartile de revenu, le SNE devrait fournir, pour chaque EPCI, le niveau de ressources des demandeurs relevant de ce premier quartile. Or, dans de nombreux cas, les revenus fiscaux de référence déclarés, soit ne sont pas renseignés dans le SNE, soit sont chiffrés à zéro par les demandeurs. Ce défaut de fiabilité conduit à faire baisser artificiellement le premier quartile et aboutit à exclure à tort certains demandeurs. En 2018, à l'échelle nationale, le premier quartile ressortant des données SNE était inférieur de 300 € aux données de l'Insee. La même année, une enquête du ministère de la cohésion des territoires a mis en lumière dans le département du Loiret, à la suite d'une campagne de fiabilisation menée par les bailleurs sociaux, que le niveau du premier quartile SNE avait augmenté de 700 €.

Le dispositif prévu à l'article 55¹¹⁵ de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite SRU, s'appuie, lui aussi, sur les données du SNE pour fixer les quotas de construction de logements sociaux imposés aux communes, fondés sur un indice de tension qui rapproche le nombre de demandes de logement social enregistrées¹¹⁶ et le nombre d'emménagements. Les lacunes statistiques ne permettent pas à l'État de se fonder sur des données indiscutables pour assigner aux communes leurs objectifs triennaux ; cela a été ainsi le cas pour la période 2020-2022. La présence de doublons dans les demandes (estimés à 20 %) conduit en effet à en surévaluer le nombre réel et a pu fausser l'indice de tension du parc immobilier. Ainsi dans les agglomérations de plus de 30 000 habitants, un effort supplémentaire de production de logements sociaux est imposé aux communes à partir d'un indice de tension de 2¹¹⁷. Or plusieurs communes se sont vu signifier des dépassements très faibles de ce seuil (passage de 1,94 à 2,123229 dans le cas d'une commune ; de 1,72 à 2,00185 dans le cas d'une autre). Cela apparaît problématique étant donné l'incertitude qui s'attache au nombre de demandes.

¹¹⁵ Cet article impose l'obligation pour certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux, selon des critères définis par le code de la construction et de l'habitation (CCH).

¹¹⁶ Article L. 302-5. al. 2 du CCH.

¹¹⁷ Seuil fixé par décret.

D - Pour atteindre 100 % de demandes numériques, un accompagnement est nécessaire

Le ministère chargé du logement ne vise pas une généralisation à court terme de la demande de logement social en ligne (le « 100 % numérique »), en dépit des gains d'efficacité et des économies constatés, du recours croissant des demandeurs au portail grand public et de la transparence que permettrait la numérisation dans l'attribution des logements sociaux.

Les études disponibles ne montrent pas que les demandeurs de logement social souffriraient d'une « fracture numérique » particulière. Pour l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), leurs principales difficultés, au-delà des compétences numériques, seraient l'absence d'équipement, l'existence de freins psychologiques ou la barrière de la langue¹¹⁸. Pour l'Union sociale pour l'habitat, les demandeurs de logement social ne sont pas plus affectés par ce phénomène que la moyenne de la population, notamment parce qu'en raison de leur relative jeunesse (âge moyen proche de quarante ans) ils seraient bien équipés en tablettes numériques et *smartphones*¹¹⁹. Il s'agirait donc moins d'une « fracture numérique » que d'une « fracture administrative », liée à la réticence envers des démarches écrites, qu'elles soient sur papier ou numérisées, causée par une maîtrise insuffisante de la langue française ou à l'inconfort ressenti face à un formulaire.

Selon les éléments recueillis par la Cour, notamment à partir des études menées en 2016¹²⁰ et en 2018¹²¹, il serait plus efficace, non de multiplier les lieux d'accueil proposant un accès informatique en libre-service, mais plutôt d'aménager avec prudence les lieux existants. L'étude de 2018, qui s'appuie sur les expériences de la SNCF et de la CNAF, conclut qu'au regard des besoins, les bornes interactives à installer

¹¹⁸ Table ronde sur « le numérique au service de l'accès au logement » organisée par l'ANIL en juin 2018 et réunissant l'ensemble des acteurs du logement social.

¹¹⁹ Une enquête de l'USH sur les pratiques numériques des locataires en 2017 révèle un usage d'internet à 60 % par ordinateur et 40 % par appareil mobile (tablette et téléphone confondus). Les statistiques de bienveo.fr (basées sur 250 000 visiteurs) montrent un usage à 50 % par ordinateur et 43 % par mobile, le solde par tablette.

¹²⁰ Étude conduite par le ministère chargé du logement auprès de 638 guichets situés en zone A bis et A sur la mise en place d'ordinateurs en libre-service facilitant l'accessibilité des demandeurs au PGP.

¹²¹ Étude de faisabilité relative à la mise en place de bornes interactives dans les guichets pour les demandeurs de logement social, juin 2018.

seraient les plus chères et les plus complexes du marché¹²². Cela a conduit à écarter cette option, pourtant retenue par d'autres opérateurs de l'État pour des procédures administratives comparables¹²³.

Plutôt que l'accès informatique, le ministère s'attache à améliorer l'accessibilité des textes et des formulaires de son domaine de compétences en recourant au « français facile à lire et à comprendre » (FALC). Ce projet, qui inclut le numérique sans s'y limiter, est soutenu par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC)¹²⁴, avec laquelle le ministère chargé du logement coopère pour améliorer la lisibilité des pages en ligne du portail grand public, du formulaire Cerfa numérique, des messages sms adressés aux usagers et des courriels de confirmation.

L'accompagnement des demandeurs de logement social face au numérique, inégalement développé, varie fortement selon la coopération des acteurs locaux. Alors que certains EPCI n'ont toujours pas adopté de Plan partagé de gestion de la demande et d'information du demandeur, d'autres organisent une prise en charge reconnue et appréciée par les acteurs du logement social. Le niveau réel d'accompagnement des demandeurs de logements sociaux est probablement supérieur au 3 % de demandes renseignées comme « assistées ».

Les études de type « client mystère » confirment que la qualité de l'accueil en guichet est en progrès¹²⁵, mais aussi que des améliorations sont encore possibles : ainsi moins de six demandeurs sur dix (59 %) estiment que la personne rencontrée a répondu à leur demande. Certaines bonnes pratiques locales mettent en évidence que le « 100 % numérique » est atteignable dès lors qu'il est complété par un accompagnement social adapté.

¹²² Nécessité de garantir la confidentialité des échanges, de communiquer en visioconférence avec des conseillers. La mise en place de trente bornes interactives a été évaluée à 570 000 €, et celle de trente ordinateurs en libre-service à 113 400 €.

¹²³ La numérisation de l'inscription à Pôle Emploi a été accompagnée de mesures destinées aux publics éloignés du numérique. Des postes informatiques ont été installés dans chaque agence et 3 200 volontaires du service civique ont été mobilisés afin d'aider les demandeurs d'emplois.

¹²⁴ À laquelle a succédé la direction interministérielle du numérique (DINUM), créée par un décret du 25 octobre 2019.

¹²⁵ Progression du « score ressenti des visiteurs mystères » entre les trois campagnes d'enquêtes : passage d'un taux de satisfaction de 61 % à 67 % puis 69 % en 2018.

Le besoin d'un accompagnement social est en partie justifié par le profil économique plus fragile des ménages demandeurs. Ainsi, 73 % des demandeurs disposent de revenus équivalents au plafond de ressources des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion¹²⁶ contre 60 % des ménages locataires du parc social.

Deux expériences locales de numérisation

L'accompagnement gradué des demandeurs en Loire-Atlantique

En Loire-Atlantique, l'ADIL, qui exerce les missions d'enregistrement d'une partie des demandes de logement social pour le compte des bailleurs, a mis en place un dispositif d'accompagnement comportant un centre d'appel téléphonique animé par quatre conseillers, mutualisé entre les bailleurs locaux et destiné aux demandeurs les plus autonomes. En complément, sept conseillères sociales accueillent personnellement les autres demandeurs, notamment dans le cadre d'un lieu de conseil et d'information commun financé notamment par Nantes Métropole, dénommé Maison de l'habitant.

La numérisation de la demande de logement social dans le Puy-de-Dôme

Les bailleurs sociaux du Puy-de-Dôme ont quasiment atteint leur objectif de numérisation intégrale, obtenant, fin 2018, un taux de demande en ligne de 97 %. Ils estiment que cette numérisation aurait attiré un public nouveau de ménages actifs, en favorisant les démarches effectuées en dehors des horaires de travail. Ce bilan positif serait en partie dû à une sensibilisation des travailleurs sociaux conduite par l'association AURA-HLM. De fait, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les référents des centres d'hébergement et les conseillères en économie sociale et familiale assurent une part significative des demandes en ligne, pour le compte des usagers.

¹²⁶ En 2018, le taux de pauvreté des locataires du parc HLM était de 31 % des ménages, contre 14 % en moyenne nationale (USH).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La numérisation de la gestion de la demande de logement social constitue un progrès utile, tant pour les demandeurs, qui bénéficient ainsi de formalités plus simples, que pour l'État et la collectivité, qui peuvent espérer mieux connaître la réalité des besoins et déterminer des priorités.

Les avancées liées à la numérisation ne sauraient reposer seulement sur l'État, qui doit pouvoir convaincre les bailleurs sociaux, à défaut de l'exiger d'eux, d'utiliser de façon plus rigoureuse et plus intense ce système d'enregistrement mis à leur disposition.

Cet objectif de généralisation ne pourra être atteint que si le déploiement de ce système numérique national parvient au préalable à garantir le respect du droit à la protection des données personnelles, améliore l'information des usagers sur l'avancement de leur demande et, si nécessaire, organise au mieux l'accompagnement des publics les plus éloignés du numérique. Il faudra pour cela que l'État et les acteurs du logement social garantissent que le recours à la voie numérique ne défavorise aucune demande et maintiennent, lorsque c'est indispensable, un accueil physique adapté aux publics fragiles.

Si ces conditions sont respectées, la numérisation de la demande de logement social doit permettre à l'État et à ses partenaires de mieux comprendre et anticiper cette donnée essentielle de la politique du logement.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes adressées au ministre chargé du logement :

- 1. fiabiliser et sécuriser les données enregistrées dans le SNE et mettre ce dernier en conformité avec le règlement général sur la protection des données personnelles ;*
 - 2. mettre en œuvre dans les meilleurs délais le numéro unique national prévu depuis 2017, tant pour faciliter les démarches des usagers que pour fiabiliser les données du SNE ;*
 - 3. indiquer aux demandeurs, sur le portail grand public, l'état d'avancement de leur dossier ;*
 - 4. assurer l'égalité de traitement des demandes de logement social quelle que soit la modalité de leur dépôt ;*
 - 5. modifier l'article R. 441-9 du Code de la construction et de l'habitat pour imposer l'exploitation des données issues du SNE lors de l'examen des demandes par les commissions d'attribution de logement.*
-

Réponses

Réponse commune de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre chargé de la ville et du logement	144
--	-----

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Directeur du groupement d'intérêt public du Système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logement social
Président de l'union sociale pour l'habitat (USH)

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU MINISTRE CHARGÉ
DE LA VILLE ET DU LOGEMENT**

La modernisation du Système national d'enregistrement (SNE) est un enjeu important pour notre ministère, notamment pour mettre en œuvre les réformes du processus d'attribution des logements sociaux issues de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), et plus largement pour améliorer la qualité du service rendu par ce service numérique aux usagers comme aux bailleurs sociaux. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages est mobilisée sur ce sujet, en lien avec les partenaires du groupement d'intérêt public (GIP SNE). Budgétairement, les développements consacrés au SNE bénéficient d'une priorité sur les crédits informatiques du programme 135.

Les recommandations de la Cour appellent de notre part les précisions suivantes :

1/ Sur la recommandation n° 1 : fiabiliser et sécuriser les données enregistrées dans le SNE et mettre ce dernier en conformité avec le RGPD.

Nous partageons la recommandation de la Cour, et le ministère est d'ores et déjà mobilisé sur ce sujet.

En matière de sécurité, l'audit mené en 2018 fait l'objet d'un plan d'actions dont le suivi se poursuit. Ainsi, sur les 22 actions qu'il prévoit, 7 ont déjà été réalisées et 5 sont en cours de réalisation, en particulier l'évolution du protocole d'échange de flux Transport Layer Security (TLS) , dont la version 1.2 sera entièrement déployée dès janvier 2020.

Le renouvellement de l'homologation du SNE, conforme aux exigences du référentiel général de sécurité et à la politique générale de sécurité des systèmes d'Information, sera l'occasion d'évaluer la mise en œuvre du plan d'actions.

Le nouveau Portail Grand Public (PGP) proposera une connexion avec France Connect dès avril 2020, puis bénéficiera de la mise à disposition des données de la Direction Générale des Finances Publiques (pour le revenu fiscal de référence), du Groupement d'Intérêt Public Modernisation des Déclarations Sociales (pour les derniers salaires) et de la Caisse nationale d'assurance maladie (pour certifier le Numéro d'Inscription au Répertoire - NIR) selon le principe « dites-le-nous une fois » à l'automne 2020.

Par ailleurs, les mentions légales et les conditions générales d'utilisation du PGP ont été mises en ligne dans une version conforme au RGPD depuis le 28 octobre 2019. Le registre des traitements a été mis à jour dans le même temps.

Enfin, un système complet de traçabilité des accès au SNE sera développé en 2020.

2/ Sur la recommandation n° 2 : mettre en œuvre dans les meilleurs délais le numéro unique national prévu depuis 2017, tant pour faciliter les démarches des usagers que pour fiabiliser les données du SNE.

Suite à la publication de la loi Égalité et Citoyenneté en 2017, il a été nécessaire de prioriser le développement des nouvelles fonctionnalités du SNE telles que le suivi des publics prioritaires.

La nationalisation du numéro unique reste néanmoins une priorité. La feuille de route du SNE, présentée à son comité d'orientation en novembre 2019, prévoit une mise en œuvre à partir de fin 2020.

3/ Sur la recommandation n° 3 : indiquer aux demandeurs, sur le portail grand public, l'état d'avancement de leur dossier.

Le module de gestion partagée de la demande est en ligne depuis mai 2017 et l'ouverture progressive aux demandeurs concerne actuellement trois départements. Des indicateurs de suivi ont été mis en place et le courrier aux demandeurs concernés va être modifié pour les en informer.

Tous les demandeurs pourront consulter l'état d'avancement de leur dossier sur le portail grand public dès le 1^{er} janvier 2020. Si aucun événement n'apparaît dans leur dossier, ils pourront solliciter les bailleurs pour qu'ils le renseignent.

4/ Sur la recommandation n° 4 : assurer l'égalité de traitement des demandes de logement social quelle que soit la modalité de leur dépôt.

Nous sommes très attentifs à ce que le traitement de la demande de logement social garantisse l'égalité entre les demandeurs. On ne saurait admettre de différences de traitement entre les demandeurs selon que leur demande est faite sur le portail grand public ou via un guichet physique.

C'est pourquoi une réflexion sur les moyens permettant de corriger les dysfonctionnements constatés sera engagée par le ministère en partenariat avec l'Union Sociale pour l'Habitat, notamment pour sensibiliser les bailleurs sociaux.

Le GIP SNE a en outre recruté en septembre 2019 un expert qui va suivre et analyser en continu les données de traitement des demandes de logement social en fonction du canal de dépôt. Les premiers résultats statistiques seront approfondis par une étude qualitative.

5/ Sur la recommandation n° 5 : modifier l'article R. 441-9 du code de la construction et de l'habitat pour imposer l'exploitation des données issues du SNE lors de l'examen des demandes par les commissions d'attribution de logement.

Afin de traiter plus de deux millions de demandes de logement social et de réaliser l'appariement entre la demande et l'offre de logements dans le respect des obligations légales, notamment celles en faveur de l'accès des publics prioritaires, la procédure d'attribution est séquencée. Chacune des phases implique des acteurs et une finalité propre dans un objectif d'efficacité. L'examen des dossiers en commission d'attribution est ainsi précédé de phases préalables, l'examen en commission constituant l'aboutissement de la procédure d'attribution.

Imposer aux commissions d'attribution un examen de l'ensemble des demandes de logement social et des informations correspondantes ne permettrait pas de répondre à cet objectif d'efficacité. Par ailleurs, si comme le souligne la Cour, la cotation de la demande (en cours de généralisation en application de la loi ELAN) permettra de rendre l'attribution plus objective et transparente, sa mise en œuvre ne s'accompagnera pas d'un examen exhaustif des demandes de logement social par les commissions d'attribution.

Le ministère va en revanche rechercher le moyen d'imposer aux systèmes de traitement de la demande de prendre en compte, au moment de la sélection des candidats, les données issues du SNE qui leur sont transmises quotidiennement.
