

## 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 annuel<sup>96</sup>) et par une proportion significative de personnes isolées (43 %) ou de familles monoparentales (27 % des demandeurs)<sup>97</sup>.*

*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.*

---

<sup>96</sup> 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).

<sup>97</sup> 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](http://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 social<sup>98</sup>. 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**

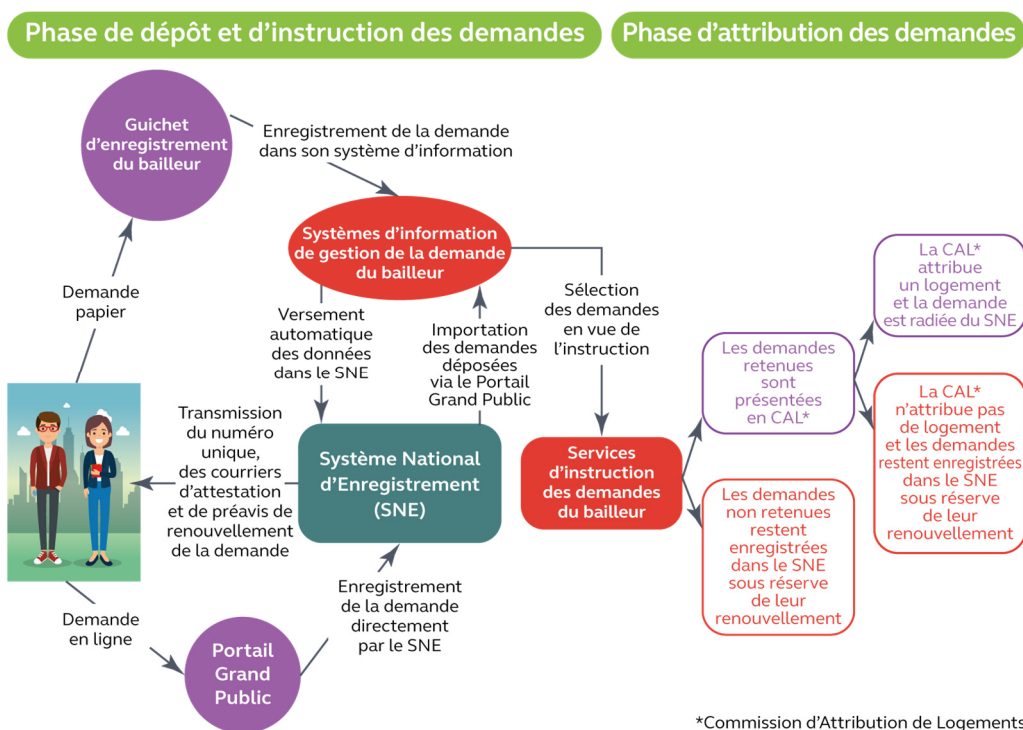
La demande d'un logement social suit une procédure réglementaire stricte, définie par le code de la construction et de l'habitation (CCH). Les personnes qui souhaitent obtenir un logement auprès d'un bailleur social – soit plus de 600 organismes en activité en 2019 – doivent présenter, sur place à un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

---

<sup>98</sup> 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](http://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)<sup>99</sup>. 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.

---

<sup>99</sup> [www.demande-logement-social.gouv.fr](http://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'efficience 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 renouvellement<sup>100</sup>. 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-1<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> 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).

<sup>101</sup> 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 demandeurs<sup>102</sup>, constitue une infraction flagrante au règlement européen sur la protection des données personnelles.

---

<sup>102</sup> 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.





































